

Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

**Analyse van de organisatie van het eerstelijnswelzijnswerk
in een grootstedelijke context**

Evy Meys
Prof. dr. Koen Hermans



Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
Kapucijnenvoer 39 – B-3000 Leuven
Tel 0032 16 33 70 70 – Fax 0032 16 33 69 22
E-mail: swvg@med.kuleuven.be
Website: <http://www.steunpuntwvg.be>

Publicatie nr. 2013/06
SWVG-Rapport 06
Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Titel rapport: Analyse van de organisatie van het eerstelijnswelzijnswerk in een grootstedelijke context

Promotor: Prof. dr. Koen Hermans
Onderzoekers: Evy Meys

Administratieve ondersteuning: Lut Van Hoof, Manuela Schröder

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt zonder uitdrukkelijk te verwijzen naar de bron.

No material may be made public without an explicit reference to the source.



Promotoren en Partners van het Steunpunt

KU Leuven

Prof. dr. Chantal Van Audenhove (Promotor-Coördinator), Lucas en ACHG
Prof. dr. Johan Put, Instituut voor Sociaal recht
Prof. dr. Karel Hoppenbrouwers, Dienst Jeugdgezondheidszorg
Prof. dr. Koen Hermans, LUCAS, Centrum voor Zorgonderzoek en Consultancy
Prof. dr. Jozef Pacolet, HIVA onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving

UGent

Prof. dr. Lea Maes, Vakgroep Maatschappelijke Gezondheidskunde
Prof. dr. Lieven Annemans, Vakgroep Maatschappelijke Gezondheidskunde
Prof. dr. Jan De Maeseneer, Vakgroep Huisartsgeneeskunde en Eerstelijnsgezondheidszorg
Prof. dr. Ilse De Bourdeaudhuij, Vakgroep Bewegings- en Sportwetenschappen

VUB

Prof. dr. Johan Vanderfaeillie, Vakgroep Klinische en Levenslooppyschologie

Thomas More

Dr. Peter De Graef, Vakgroep Toegepaste Psychologie

Rapport 06

Analyse van de organisatie van het eerstelijnswelzijnswerk in een grootstedelijke context

Onderzoeker: Evy Meys

Promotor: Prof. dr. Koen Hermans

Samenvatting

Dit ad hoc onderzoeksproject beoogt een analyse van de organisatie van het eerstelijnswelzijnswerk in een grootstedelijke context. We willen hiervoor vooreerst zicht krijgen op de manier waarop het onthaal op dit moment georganiseerd is en op welke manier de principes die in het decreet en de sectorvisie geformuleerd zijn, praktisch vorm krijgen. Daarbij kijken we ook naar welke doelgroepen op dit moment bereikt worden (beschrijvend onderzoeksdeel). Tevens besteden we bijzondere aandacht aan de knelpunten die de CAW in de drie grootsteden hierbij ervaren (evaluatief onderzoeksdeel). Voornamelijk vanuit Antwerpen werd al eerder het signaal gegeven dat het onthaal in de grootstad op zijn grenzen botst (waardoor CAW Metropool zich genoodzaakt voelde om met gesloten deuren te werken). Hierbij focussen we ook op de relatie tussen het onthaal en de andere actoren in het grootstedelijk welzijns- en zorgaanbod. We sluiten af met de verkenning van een aantal pistes om die knelpunten aan te pakken, waaronder de aanpassing van de programmatie aan de grootstedelijke context (beleidsgericht onderzoeksdeel).

In de opdracht werden drie grootsteden geprioritiseerd: Antwerpen, Gent en Brussel. Het betreft CAW De Terp, CAW De Mare en CAW Metropool in Antwerpen, CAW Visserij en CAW Artevelde in Gent en CAW Mozaïek en CAW Archipel in Brussel.

Het project focust dus op een zestal onderzoeksvragen:

1. Wie maakt gebruik van de onthaalwerking van de grootstedelijke CAW?
2. Hoe functioneert het CAW-onthaal in grootstedelijke context?
3. Welke knelpunten ervaren de CAW bij hun onthaalwerking?
4. Welke knelpunten zijn er in het grootstedelijke zorgaanbod?
5. Welke pistes zijn aangewezen om de onthaalwerking van de CAW optimaal te organiseren?
6. Welke pistes zijn aangewezen om beter in te spelen op de huidige knelpunten in het ruimere zorgaanbod in de grootsteden?

Het gehanteerde onderzoeksdesign bestaat uit drie fasen. In een eerste fase bevragen we de betrokken CAW's naar de interne organisatie van het onthaalaanbod, het bereikte cliëntprofiel en het grootstedelijke zorgaanbod waarbinnen ze functioneren. We organiseren hiervoor een nulmeting met de directie en/of coördinatoren per stad. Op deze manier willen we zicht krijgen op het huidige onthaalaanbod in Gent, Antwerpen en Brussel. Daarna organiseren we focusgroepen met

onthaalmedewerkers. We kiezen om in Antwerpen en Gent focusgroepen te laten doorgaan met het algemeen onthaal, het jongerenonthaal, werkingen rond dak- en thuislozenzorg en de specifieke onthaalwerking(en) voor mensen met een precair verblijfstatuut. In Brussel organiseren we per CAW één focusgroep. Naast dit kwalitatieve gedeelte wordt in deze eerste onderzoeksfase een kwantitatief gedeelte uitgevoerd. We brengen hiervoor de grootstedelijke context cijfermatig in kaart en analyseren de registratiegegevens van het algemeen en jongerenonthaal van de betrokken CAW's. In de tweede onderzoeksfase organiseren we een bevraging van bevoorrechte getuigen in het grootstedelijke zorgaanbod. Het betreft hier samenwerkingspartners uit andere eerstelijnsdiensten, stadsdiensten, de meer gespecialiseerde zorg en vertegenwoordigers van cliëntenorganisaties en het middenveld. Zij worden bevraged over de grootstedelijke context, de intersectorale samenwerking en de plaats die de CAW's hierin innemen. Tot slot analyseren we in de derde onderzoeksfase de data uit de vorige fasen en organiseren we een denk- en dialoogdag met de betrokken CAW's. Tijdens deze dag toetsen we inzichten uit de eerdere fasen af en leggen we de onderzoeksaanbevelingen voor.

In wat volgt, bespreken we kort de resultaten van dit onderzoek.

Vooreerst stellen we een omgevingsanalyse van de drie steden op aan de hand van de bespreking van een aantal kwetsbaarheidsindicatoren en willen we een vergelijking tussen de drie steden en een vergelijking doorheen de tijd mogelijk maken. We merken hierbij volgende zaken op. Elke centrumstad en elk CAW heeft zijn eigen context waarin bepaalde kwetsbare doelgroepen al dan niet vaker voorkomen. De grootsteden Antwerpen en Gent staan wel vaak bovenaan de ranglijst van een specifieke indicator van kwetsbaarheid. Andere centrumsteden, met name Mechelen, Genk en Oostende, vertonen eveneens een gelijkaardig profiel van verhoogde kwetsbaarheid volgens de besproken indicatoren. In ieder geval in vergelijking met het Vlaams gemiddelde, maar ook in onderlinge vergelijking tussen de centrumsteden.

In een tweede, kwalitatief onderzoeksgedeelte laten we de CAW's aan het woord. We bespreken de interne organisatie van het onthaal, het cliëntprofiel en het functioneren van het onthaal binnen de grootstedelijke zorgcontext. We merken dat in de drie steden een groot draagvlak bestaat voor de kwaliteitsprincipes zoals deze in het decreet geformuleerd worden en voor de inhoudelijke invulling van het onthaal. Deze principes worden in de CAW's organisatorisch erg verschillend ingevuld. We merken dat inzicht verwerven in deze organisatie verre van eenvoudig is. Hierbij speelt een spraakverwarring mee die in de sector bestaat omtrent de termen 'onthaal', 'algemeen onthaal', 'onthaalwerking', 'onthaal als fase van de begeleiding' en 'onthaal als specifieke methodiek'. Het belangrijkste verschil in organisatie tussen Gent, Antwerpen en Brussel is de mate van een geïntegreerde visie op onthaal. Dit is in Gent wel het geval, terwijl we in de twee andere steden durven te stellen dat onthaal de optelsom is van de afzonderlijke onthaalwerkingen, waarbij afstemming en coördinatie minder gerealiseerd is. Daarnaast merken we dat de splitsing tussen onthaal en begeleiding en het toewijzingsmandaat gecontesteerde thema's vormen. Naar cliëntprofiel merken we een grote consensus op tussen de bevragede werkingen in Gent, Antwerpen en Brussel. Er wordt algemeen gesproken van een toename en verzwaring. Drie doelgroepen komen specifiek naar voren voor de grootstedelijke context: een aanzienlijk bereik van etnisch culturele minderheden in de bevragede werkingen, het 'succes' van de specifieke werking mensen met een precair verblijfsstatuut en doelgroep laatstelijnscliënten. Qua aanmeldingsvragen/problematieken worden voornamelijk huisvesting, financiële problematiek, multiproblematiek (met onder meer intrafamiliaal geweld), eenzaamheid en administratie benoemd. We vinden dit bevestigd in de registratiecijfers van de CAW's. Qua (zorg)aanbod in de drie steden valt enerzijds de veelheid aan voorzieningen op, en

anderzijds de afstemmingsproblemen en de moeilijkheid van gedeelde zorg. Ondanks de veelheid aan aanbod voldoet het niet, wat ook blijkt uit de wachtlijsten.

In een derde, eveneens kwalitatief onderzoeksgedeelte laten we de bevoorrechte getuigen aan het woord over de grootstedelijke context, de intersectorale samenwerking en de CAW's. Naar grootstedelijke context is een grote consensus tussen de bevoorrechte getuigen. Zo vermelden ze dat een grootstad een aantrekkingspool vormt en dat een aantal problematieken in de drie steden naar voren komen. Dit zijn onder meer: de huisvestingsproblematiek, de armoede, de laatstelijscliënten, de aanwezigheid van etnisch culturele minderheden in het algemeen en mensen met een precair verblijfsstatuut in het bijzonder. Naar intersectorale samenwerking geven de grootstedelijke getuigen in de drie steden aan dat reeds een aantal goede evoluties en praktijken bestaan en worden een aantal (al dan niet stadsspecifieke) uitdagingen vernoemd, zoals verschillen in visie tussen samenwerkingspartners. Intersectoraal samenwerken lijkt zo een verhaal te zijn waarbij volmondig ja geknikt wordt bij het idee en de visie hierachter, maar in praktijk hierbij op verschillende manieren 'maar' aan toegevoegd wordt. Gemeenschappelijk in de drie steden is dat veelvuldig met de CAW's samengewerkt wordt, maar dat afstemming tussen het onthaal bij de CAW's en andere sectoren relatief beperkt lijkt te zijn. Er wordt tot slot gewezen door de getuigen op enerzijds het belang van een laagdrempelig onthaal in een grootstedelijke context en anderzijds de overspoeling van het huidige onthalaanbod van de CAW's met onder meer anderstaligen of personen die bij andere diensten (vb. VAPH, Jongerenwelzijn, psychiatrie) uitvallen of daar niet terecht wensen te komen.

We besluiten met onderzoeksaanbevelingen die gebaseerd zijn op het samenleggen van alle onderzoeksbevindingen. We bespreken hierbij eveneens de reacties die op deze bevindingen tijdens de denk- en dialoogdag naar voren komen.

Een eerste aanbeveling vormt naar het hoog agenderen van (grootstedelijke) armoede en uitsluiting, gezien de signalen die hierover vanuit de CAW en grootstedelijke getuigen naar voren komen en tevens bevestigd worden in de kwetsbaarheidsindicatoren. We geven hierbij aan dat armoedebestrijding een aanpak vraagt op alle beleidsniveaus en -domeinen. Daarnaast zien we huisvestingsbeleid als belangrijke hefboom voor armoedebestrijding, naast onderwijs, werk en voldoende hoge SZ-minima. Deze aanbeveling wordt door alle aanwezigen onderschreven en onder meer als een evidentie gezien.

Een tweede onderzoeksaanbeveling is naar etnisch culturele minderheden en mensen met een precair verblijfsstatuut. We stellen dat de voortzetting van afzonderlijke onthaalpunten of -werkingen voor mensen met een precair verblijfsstatuut noodzakelijk en wenselijk is gezien het grote bereik van deze diensten en de specifieke expertise die men nodig heeft (over verblijfsrecht). Voor deze aanbeveling kan enerzijds draagvlak gevonden worden door de complexiteit van de materie, het vormen van een aanspreekpunt voor andere werkingen en het opvangen van de druk van deze doelgroep op een onthaalwerking door een ruimtelijke scheiding. Anderzijds vraagt men zich af waarom een 'algemeen' welzijnswerk een 'aparte' werking organiseert en moet een afstooteffect van andere diensten naar het CAW vermeden worden.

Een derde aanbeveling gaat over de 'laatstelijscliënten'. We stellen hierbij ten eerste dat enkel een intersectorale visie en aanpak met responsabilisering van VAPH, Agentschap Jongerenwelzijn en de Geestelijke Gezondheidszorg een oplossing kan bieden. Dit wordt gedragen door de aanwezige CAW's: er is een nood aan integrale begeleiding van cliënten met diverse problematieken. Er zijn hierbij reeds een aantal goodpractices, maar ook een aantal uitdagingen die geformuleerd worden. Vervolgens

stellen we dat het uitklaren van 'crisishulpverlening' aan volwassenen een onderdeel vormt van een intersectorale aanpak. Vragen die hierbij vanuit de CAW's komen, zijn naar wie, wat en hoe. Ten derde stellen we dat een combinatie van woon- en welzijnsbeleid noodzakelijk is, waarbij gekeken wordt naar de rol van aangepaste woonvormen en naar betaalbaar wonen. Dit aspect kan op draagvlak rekenen bij de CAW's. Ten vierde stellen we dat de CAW een belangrijke rol te spelen hebben in de intersectorale aanpak door onder meer een integrale begeleiding op alle levensdomeinen, woonbegeleiding, budgetbegeleiding en coördinatie van specialistische hulp. Op dit aspect van de aanbeveling wordt geen eenduidig antwoord gegeven. Er wordt enerzijds geargumenteed voor het CAW als generalistische ankerfiguur die zorgregie in handen heeft en anderzijds voor een neutrale trajectbegeleider. Tot slot stellen we dat er best een afzonderlijke aanpak van jongeren/jongvolwassenen is in de vorm van een versterking van Vlaams actieplan voor maatschappelijk kwetsbare jongeren.

Een vierde aanbeveling gaat over de uitdaging van het uitvoeren van de tweevoudige doelstelling van het decreet: een onthaal voor elke welzijnsvraag en de meest kwetsbare groepen. We schuiven hierbij twee opties naar voren. Een eerste optie vormt de duidelijke loskoppeling van onthaal en begeleiding, met een algemeen CAW-onthaal voor alle vragen en dit losgekoppeld van onthaal voor de meest kwetsbare groepen. Een aspect van deze optie vormt de interne afstemming van de verschillende CAW onthaalwerkingen op niveau van de stad. In deze optie kan draagvlak gevonden worden voor het organiseren van onthaal met een differentiatie naar toegankelijkheid, vervolgbegeleiding en methodieken. Een tweede optie die we stellen is de keuze voor een intersectorale netwerkorganisatie van algemeen onthaal voor elke welzijnsvraag, samen georganiseerd met andere (eerstelijns)partners. We wijzen hierbij op de mogelijkheden die een intersectorale afstemming en samenwerking met deze partners kan opleveren. Deze tweede optie hoeft volgens de CAW niet los te staan van de eerste optie, maar kan een 'en' verhaal vormen of een gevolg zijn van de eerste optie. Er wordt echter aangehaald dat dit in een grootstad een werk van lange adem vormt dat ofwel top-down (volgens de onthaalmedewerkers) of bottom-up (volgens coördinatoren en stafmedewerkers) zou moeten ontstaan.

Een vijfde aanbeveling betreft het (intersectorale) mandaat om begeleiding toe te wijzen. We zetten hierbij de voor- en nadelen van een organisatorische loskoppeling van onthaal en begeleiding op een rij en stellen dat de discussie over het al dan niet loskoppelen van onthaal en begeleiding geen geïsoleerd vraagstuk mag vormen. Hierbij wordt vanuit de CAW (onder meer) gesteld dat doelstellingen en resultaten voorop gesteld moeten worden in plaats van de dissensus over opsplitsing en begeleiding en worden vragen gesteld naar de haalbaarheid van dit mandaat en intersectorale afstemming.

Een laatste aanbeveling is naar het jongerenonthaal. We pleiten ten eerste voor het benaderen van jongeren als specifieke doelgroep in de aanpak van laatstelijnscliënten. Dit wordt door de onthaalmedewerkers onderschreven. Daarnaast roepen we op om voldoende aandacht te besteden aan de effecten van de toegangspoort op het jongerenonthaal. De onthaalmedewerkers vullen hierbij aan dat deze toegangspoort veel vraagt van hen en dat de leeftijdsgrenzen met het JAC niet overeenkomen.

Inhoud

Hoofdstuk 1	Probleemstelling en onderzoeksopzet	15
1	De onthaalopdracht van de CAW	15
2	De sectorvisie op onthaal	17
3	Probleemstelling en onderzoeksdoelstellingen	17
4	Onderzoeksdesign	18
4.1	Onderzoeksfase I: CAW's aan het woord	18
4.1.1	Cijfermatige analyse	18
4.1.2	Nulmeting met directie en/of coördinatoren CAW's	19
4.1.3	Focusgroepen met onthaalmedewerkers	19
4.2	Onderzoeksfase II: Bevoorrechte getuigen	21
4.3	Onderzoeksfase III: Synthese, dialoogdag en eindrapport	23
Hoofdstuk 2	De grootstedelijke context becijferd	25
1	Criteria van kwetsbaarheid	25
2	De huidige financiering van de grootstedelijke CAW	25
3	De kwetsbaarheid in Gent en Antwerpen, vergeleken met de andere Vlaamse centrumsteden	28
3.1	Demografie	28
3.2	Financiële kwetsbaarheid	31
3.2.1	Leefloongerechtigden	31
3.2.2	Verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering	32
3.2.3	Kinderarmoede	34
3.3	Kwetsbaarheid op de arbeidsmarkt: werkloosheid	35
3.4	Onderwijs	36
3.4.1	Schoolse vertraging	36
3.4.2	Ongekwalificeerde uitstroom	37
3.5	Zorggebruik	37
3.5.1	Bijzondere jeugdzorg	37
3.5.2	Wachtende personen met een handicap	38
3.5.3	Wachttijd CGG	39
3.6	Criminaliteit	40
3.7	Besluit: Zijn Antwerpen en Gent het meest kwetsbaar?	41
4	Brussel, Gent en Antwerpen vergeleken	42
4.1	Financiële kwetsbaarheid	42
4.1.1	Leefloon en equivalent	42
4.1.2	Kinderarmoede	43
4.2	Werkloosheid	43
4.3	Onderwijs	45
4.4	Besluit: een foto van de grootstedelijke context in Gent, Antwerpen en Brussel	45

Hoofdstuk 3	CAW's aan het woord	47
1	Interne organisatie	47
1.1	Onthaal in Gent	47
1.2	Onthaal in Antwerpen	53
1.2.1	Een voorstelling van de onthaalwerkingen en -diensten	55
1.2.2	Sterktes, knelpunten en verbeterpistes van de onthaalwerkingen	58
1.3	Onthaal in Brussel	61
1.4	De drie steden vergeleken	67
1.4.1	Breed draagvlak en eensgezindheid voor een aantal aspecten	67
1.4.2	Organisatorische aspecten met betrekking tot het algemeen- en doelgroepenonthaal	68
1.4.3	Een geïntegreerde visie op onthaal of optelsom van onthaalwerkingen	68
1.4.4	Een bijzonder gecontesteerd thema: splitsing onthaal en begeleiding	69
1.4.5	Vervolgbegeleiding: capaciteit, rechtstreekse toegankelijkheid en mandaat	72
1.4.6	Het reguleren van de instroom: op afspraak of met open permanentie	73
1.4.7	Centralisatie versus decentralisatie	73
2	Clïëntprofiel: grote consensus tussen de steden	74
3	Grootstedelijk zorgaanbod	76
3.1	Grootstedelijke zorgcontext	76
3.2	Knelpunten	77
3.3	Goede (intersectorale) initiatieven en verbeterpistes	81
4	Analyse van de registratiecijfers	83
4.1	Jongerenonthaal in Antwerpen en Gent	84
4.2	Algemeen onthaal in Antwerpen en Gent	87
4.3	Brussel	91
5	Besluit	96
HOOFDSTUK 4	Bevoorrechte getuigen aan het woord	97
1	Grootstedelijke context	97
2	Intersectorale samenwerking	98
2.1	Antwerpen	98
2.2	Gent	100
2.3	Brussel	101
3	CAW's	103
3.1	Antwerpen	103
3.2	Gent	104
3.3	Brussel	105
4	Besluit	107

Hoofdstuk 5	De puzzelstukken samengelegd: conclusies, aanbevelingen en draagvlak binnen de drie steden	109
1	Onderzoeksvragen	109
1.1	Wie maakt gebruik van de onthaalwerking van de grootstedelijke CAW?	109
1.2	Hoe functioneert het CAW-onthaal in een grootstedelijke context?	110
1.3	Welke knelpunten ervaren de CAW bij hun onthaalwerking?	111
1.4	Welke knelpunten zijn er in het grootstedelijke zorgaanbod?	112
2	Beleidsaanbevelingen	113
2.1	Thema 1: grootstedelijke armoede en huisvestingsbeleid	114
2.1.1	Onderzoeksvaststellingen	114
2.1.2	Aanbevelingen	114
2.1.3	Reacties op denk-/dialoogdag	115
2.2	Thema 2: etnisch-culturele minderheden en mensen met een precair verblijfstatuut	115
2.2.1	Onderzoeksvaststellingen	115
2.2.2	Aanbevelingen	116
2.2.3	Reacties op denk- en dialoogdag	116
2.3	Thema 3: laatstelijnscliënten	117
2.3.1	Onderzoeksbevindingen	117
2.3.2	Aanbevelingen	118
2.3.3	Reacties op de denk- en dialoogdag	119
2.4	Thema 4: elke welzijnsvraag	120
2.4.1	Onderzoeksvaststellingen	120
2.4.2	Aanbevelingen	121
2.4.3	Reacties op de denk- en dialoogdag	122
2.5	Thema 5: het mandaat om begeleiding toe te wijzen	122
2.5.1	Onderzoeksvaststellingen	122
2.5.2	Aanbevelingen	123
2.5.3	Reacties op de denk- en dialoogdag	124
2.6	Thema 6: jongerenonthaal	124
2.6.1	Onderzoeksvaststellingen	124
2.6.2	Aanbevelingen	125
2.6.3	Reacties op de denk- en dialoogdag	125
Bijlagen		129
	Bijlage 1. Topiclijst focusgroepen onthaalmedewerkers	129
	Bijlage 2. Topiclijst bevraging bevoorrechte getuigen	131

Lijst Tabellen

Tabel 1	Overzicht focusgroepen (tussen haakjes het aantal deelnemers)	20
Tabel 2	Overzicht bevoorrechte getuigen grootstedelijke context, tussen haakjes het aantal personen	22
Tabel 3	Evolutie 2008-2012 van het aantal erkende VTE en totaal aantal VTE tewerkgesteld in de werkingsgebieden Antwerpen, Gent en Brussel	26
Tabel 4	Aantal en aandeel personen van vreemde herkomst, naar herkomstgroep, in Gent en Antwerpen	30
Tabel 5	Aantal en aandeel leefloongerechtigden en equivalent leefloongerechtigden in Gent en Antwerpen ten opzichte van de Vlaamse leefloonpopulatie	32
Tabel 6	Aantal met verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering in Antwerpen en Gent, en aandeel op het totaal in het Vlaams Gewest, in 2011	34
Tabel 7	Aantal geboorten in kansarme gezinnen in Antwerpen en Gent, en aandeel op het totaal in het Vlaams Gewest, in 2011	35
Tabel 8	Aantal niet-werkende werkzoekenden (onder 25 jaar) en aandeel op het totaal in Antwerpen en Gent, jaargemiddelde 2012	36
Tabel 9	Mediaan wachttijd in CGG in dagen, 2012	40
Tabel 10	Aandeel van de jongeren tussen 18 en 24 jaar die vroegtijdig de school verlieten, met maximum een diploma van het lager secundair onderwijs en die geen onderwijs of vorming meer volgen, per gewest, jaargemiddelde 2010	45
Tabel 11	Overzicht 'onthaal' in Antwerpen	54
Tabel 12	Overzicht van 'onthaal' in Brussel	62
Tabel 13	Jongerenonthaal Antwerpen en Gent: cliëntprofiel en contacten	84
Tabel 14	Jongerenonthaal Antwerpen en Gent: manier contactname, instagesprek en reden stopzetten onthaal	85
Tabel 15	Jongerenonthaal Antwerpen en Gent: aanmeldingsvraag en problematieken	86
Tabel 16	Algemeen onthaal Antwerpen en Gent: cliëntprofiel en contacten	87
Tabel 17	Algemeen onthaal Antwerpen en Gent: reden stopzetten onthaal en instagesprek	88
Tabel 18	Algemeen onthaal Antwerpen en Gent: aanmeldingsvraag, problematiek en geboden hulp	89
Tabel 19	Algemeen onthaal Antwerpen en Gent: geboden hulp	90
Tabel 20	Antwerpen: aantal cliënten op onthaal 2012	90
Tabel 21	Onthaal CAW Mozaïek: cliëntprofiel en contacten	92
Tabel 22	Onthaal CAW Mozaïek: aanmeldingsvraag en geboden hulp	93
Tabel 23	Onthaal CAW Mozaïek: som problematieken op het onthaal	94
Tabel 24	Cijfergegevens 2012 CAW Archipel	95

Lijst Figuren

Figuur 1	Evolutie 2008-2012 van het aantal erkende VTE en totaal aantal VTE tewerkgesteld in de werkingsgebieden Antwerpen, Gent en Brussel	27
Figuur 2	Evolutie 2008-2012 van het relatief aandeel erkende VTE en totaal aantal VTE tewerkgesteld in de werkingsgebieden Antwerpen, Gent en Brussel	27
Figuur 3	Totale bevolking op 1 januari 2012 in centrumsteden	28
Figuur 4	Verdeling leeftijd van de bevolking op 1 januari 2012 in centrumsteden	29
Figuur 5	Bevolkingsgroei tegen 2020 (2011=100) in centrumsteden	29
Figuur 6	Aandeel personen van vreemde herkomst in bevolking centrumsteden	30
Figuur 7	Aantal (equivalent) leefloongerechtigden per 1.000 inwoners van 18 tot 65 jaar in 2010	31
Figuur 8	Verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering, op 1 januari 2011, in % van de totale bevolking	33
Figuur 9	Evolutie aandeel van de bevolking met verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering, 2008-2011, in Antwerpen, Gent en Vlaams Gewest	33
Figuur 10	Aandeel geboorten in kansarme gezinnen in 2011 (gemiddelde geboortejaren 2009, 2010, 2011)	34
Figuur 11	Evolutie aandeel geboorten in kansarme gezinnen, 2008-2011, in Antwerpen, Gent en Vlaams Gewest	35
Figuur 12	Werkloosheidsgraad bij jongeren onder 25 jaar en bij totale bevolking, jaargemiddelde 2012	36
Figuur 13	Schoolse vertraging in het algemeen secundair onderwijs, in 2012, in %	37
Figuur 14	Jongeren met een maatregel in het begeleidingsjaar 2011 naar woonplaats, als aandeel op totaal aantal jongeren tot en met 19 jaar.	38
Figuur 15	Personen in de Centrale Registratie van Zorgvragen, urgentiecode 1 en 2, in 2010, per 1000 inwoners, naar woonplaats	38
Figuur 16	Mediaan wachttijd tussen aanmelding en eerste intakegesprek in CGG, in dagen, in 2010	39
Figuur 17	Geregistreerde misdrijven tegen de lichamelijke integriteit en geregistreerde diefstallen en afpersingen, per 1000 inwoners, in 2011	41
Figuur 18	Aantal en aandeel gerechtigden op het (equivalent) leefloon, vergelijking Antwerpen, Gent en Brussels Gewest, januari 2011, 18-64 jaar	42
Figuur 19	Aandeel gerechtigden op het (equivalent) leefloon, naar leeftijd, Brussels Gewest, Antwerpen en Gent, januari 2011	43
Figuur 20	Tewerkstellingsgraad naar gewest, jaargemiddelde 2011	44
Figuur 21	Werkloosheidsgraad bij jongeren onder 25 en bij totale bevolking, jaargemiddelde 2011	44

Inleiding

Dit ad hoc onderzoeksproject beoogt een analyse van de organisatie van het eerstelijnswelzijnswerk in de grootstedelijke contexten van Antwerpen, Gent en Brussel. Als beleidsgericht doel wordt vooropgesteld om aanbevelingen te formuleren in functie van de programmatie en de organisatie van het jongeren- en volwassenenonthaal in de Centra voor Algemeen Welzijnswerk in een grootstedelijke context.

Deze onderzoeksdoelstelling wordt geoperationaliseerd in volgende onderzoeksvragen:

1. Wie maakt gebruik van de onthaalwerking van de grootstedelijke CAW?
2. Hoe functioneert het CAW-onthaal in grootstedelijke context?
3. Welke knelpunten ervaren de CAW bij hun onthaalwerking?
4. Welke knelpunten zijn er in het grootstedelijke zorgaanbod?
5. Welke pistes zijn aangewezen om de onthaalwerking van de CAW optimaal te organiseren?
6. Welke pistes zijn aangewezen om beter in te spelen op de huidige knelpunten in het ruimere zorgaanbod in de grootsteden?

In hoofdstuk één verduidelijken we de probleemstelling en onderzoekopdracht. Vervolgens brengen we de grootstedelijke context cijfermatig in beeld (hoofdstuk twee). In hoofdstuk drie laten we de directie, coördinatoren en onthaalmedewerkers van de betrokken CAW's aan het woord over de interne organisatie van het onthaalaanbod, het bereikte cliëntprofiel en de grootstedelijke zorgcontext. We bespreken in dit hoofdstuk eveneens de registratiegegevens van het algemeen en jongerenonthaal van Gent, Antwerpen en Brussel. In hoofdstuk vier laten we samenwerkingspartners uit andere eerstelijnsdiensten, stadsdiensten, de meer gespecialiseerde zorg en vertegenwoordigers van cliëntenorganisaties en het middenveld als bevoorrechte getuigen aan het woord over de grootstedelijke context, de intersectorale samenwerking en het onthaal van de CAW's. In hoofdstuk vijf tot slot leggen we de puzzelstukken van de voorbije hoofdstukken samen en formuleren we op basis van de onderzoeksvastellingen een zestal aanbevelingen. We laten hierbij ook de CAW's terug aan het woord over deze aanbevelingen.

Hoofdstuk 1

Probleemstelling en onderzoeksopzet

De CAW hebben als eerstelijnsdienst een specifieke plaats binnen het bredere welzijns- en zorgaanbod. Op basis van hun brede onthaalfunctie vormen zij het eerste contact van burgers met dat aanbod. Het decreet van 8 mei 2009 betreffende het algemeen welzijnswerk geeft een uitvoerige omschrijving wat dit onthaal specifiek zou moeten inhouden. In dit project willen we onderzoeken hoe het onthaal in een grootstedelijke context georganiseerd is, welke knelpunten kunnen geïdentificeerd worden, hoe het CAW-onthaal zich verhoudt tot het ruimere welzijns- en zorgaanbod en welke consequenties dit heeft voor de programmatie van de CAW. Dit hoofdstuk licht eerst de decretale omschrijving van onthaal toe. Vervolgens presenteren we de probleemstelling van deze studie. Afgesloten wordt met de bespreking van het onderzoeksdesign.

1 De onthaalopdracht van de CAW

De Centra voor algemeen welzijnswerk nemen als eerstelijnsdienst een specifieke plaats in binnen het ruimere welzijns- en zorglandschap. De centra hebben drie functies: (1) onthaal, (2) begeleiding, (3) preventie en beleidssignalering. Het decreet van 8 mei 2009 betreffende het algemeen welzijnswerk stelt dat onthaal het volgende omvat:

1. effectief zorgen voor een bereikbare en algemene opvang en een toegankelijke informatie- en adviesverlening;
2. de eerste opvang van personen verzorgen die in een materiële, sociale of psychosociale noodsituatie verkeren en hulp bieden aan personen die een bijzonder risico lopen in zo'n noodsituatie terecht te komen;
3. de vereiste informatie verstrekken en kennis en vaardigheden bijbrengen aan personen en bevolkingsgroepen zodat ze kunnen gebruikmaken van de algemene maatschappelijke voorzieningen om zich zo zelfstandig mogelijk te kunnen handhaven in de samenleving;
4. zo nodig verwijzen naar meer gespecialiseerde instellingen of personen, bij hen bemiddelen, met hen samenwerken, rekening houdend met zorg op maat.

Het BVR operationaliseert deze doelstellingen als volgt:

Art. 7, §1. Elk centrum voor algemeen welzijnswerk realiseert een laagdrempelig aanbod van onthaal. Het onthaal is een proces van vraagverheldering, waarbij samen met de gebruiker de hulpvraag wordt ontrafeld, de problemen worden geïnventariseerd en systematisch in kaart worden gebracht, om een beter inzicht te krijgen in de aard van de problemen en alle oplossingsalternatieven te verkennen. Deze vraagverheldering is een antwoord op de hulpvraag of een stap naar directe hulp of begeleiding. Voor elke vraag staat het centrum in voor:

1. het beluisteren van de vraag, op basis waarvan naadloos kan overgegaan worden tot vraagverheldering;
2. het ter beschikking stellen van algemene en concrete informatie;
3. indien nodig, de verwijzing van de gebruiker naar verdere hulp- en dienstverlening binnen of buiten het centrum;
4. indien nodig, ondersteunende contacten.

Aansluitend bij de vraagverheldering, heeft het centrum voor algemeen welzijnswerk een aanbod van directe hulp, in de vorm van een of meer motiverende, ondersteunende en oplossingsgerichte contacten, die bestaan uit:

1. oriënterend advies verstrekken: de gebruiker informeren en voorlichten, rekening houdend met zijn persoonlijke situatie, aangeven van oplossingsperspectieven, keuzemogelijkheden en gedragsalternatieven zodat de cliënt over meer kennis beschikt en daarmee een stevige basis heeft voor zijn inzichten;
2. sociaal-administratieve hulp verstrekken;
3. de gebruiker actief toeleiden naar andere diensten en basisvoorzieningen met het oog op aangepaste hulp en het effectueren van basisrechten.

Wanneer verdere begeleiding overwogen wordt, staat het centrum in voor:

1. psychosociale diagnostiek en, indien nodig, het inwinnen van gespecialiseerde diagnostiek;
2. indicatiestelling van de passende hulp;
3. toewijzing van verdere begeleiding binnen het centrum door middel van een instagesprek en een instaprocedure;
4. indien nodig, verwijzing naar een andere dienst.

Qua organisatie vermeldt het BVR dat het het aanbod op een zodanige manier georganiseerd wordt dat het openstaat voor de brede bevolking. Het centrum voor algemeen welzijnswerk bouwt het aanbod bovendien zodanig uit dat het daadwerkelijk gebruikt wordt door:

1. de meest kwetsbare groepen;
2. jongeren van 12 tot en met 25 jaar;
3. slachtoffers en hun directe sociale omgeving;
4. gedetineerden en hun directe sociale omgeving.

In de sectordoelstellingen wordt hieraan toegevoegd: “afhankelijk van de regiokenmerken van een CAW, kunnen ook nog andere specifieke groepen worden onderscheiden, zoals mensen zonder wettig verblijf”. Het aanbod moet dus in bepaalde regio’s waar deze groep veel voorkomt, zodanig vorm krijgen dat ook ze gebruik maakt van het onthaalaanbod.

Voorts vermeldt het ontwerp van BVR (art. 14 §2) de voorwaarden van het onthaalaanbod:

1. bekend: duidelijk herkenbaar en zichtbaar voor de hele bevolking;
2. bereikbaar: fysiek, telefonisch en elektronisch bereikbaar;
3. beschikbaar: gemakkelijk en onmiddellijk beschikbaar;
4. bruikbaar: sluit nauw aan bij de behoeften van de gebruikers;
5. begrijpbaar: het hulpaanbod wordt op een voor de gebruiker begrijpbare wijze gecommuniceerd;
6. betrouwbaar: de gebruiker beschouwt het hulpaanbod als betrouwbaar;
7. het onthaal is onafhankelijk van de vervolfbegeleiding;
8. de gebruiker wordt benaderd vanuit een integrale en generalistische kijk;
9. de contacten worden afgestemd op de noden van de gebruiker: ze vinden plaats in het centrum, in de eigen leefomgeving of ze verlopen via telefoon en online-media;
10. het hulpaanbod is gericht op een snelle uit- of doorstroom op maat.

2 De sectorvisie op onthaal

Naast de decretale vereisten is er tevens de sectorvisie op onthaal, opgemaakt door de werkgroep onthaal, ondersteund door het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk en bekrachtigd in mei 2011 door de CAW-federatie (CAW visie: onthaal, een volwaardig hulpaanbod, 2011). Uit die visietekst lichten we een aantal punten op die relevant zijn voor de specifieke organisatie van het onthaal. Een eerste aanbeveling is dat er gepleit wordt voor een algemeen onthaal en het afstappen van het organiseren van specifiek onthaal. Het uitgangspunt van de sectorvisie is dat het algemeen onthaal openstaat voor de gehele bevolking en dat het onthaal een afzonderlijke finaliteit heeft, met name vraagverheldering. Dit betekent dat het onthaal zich zo moet organiseren en profileren dat het herkenbaar en toegankelijk is voor elke doelgroep. Volgens deze visietekst leidt het organiseren van een specifiek onthaal of specifieke onthaalwerkingen tot versnippering, tot een verminderde transparantie voor de burger en voor de andere voorzieningen. Een tweede punt betreft het toewijzen van begeleiding. In de visietekst lezen we dat het proces van vraagverheldering bestaat uit drie niveaus: eenvoudige vragen die aanleiding geven tot directe hulp, complexe vragen die aanleiding geven tot een bredere en diepgaandere vraagverheldering (instappesprek) en blijvende vraagverheldering gedurende de begeleiding. Het instappesprek bestaat uit dialogisch diagnosticeren, indicatiestelling en toewijzing. Er wordt in de tekst aangegeven dat er een verschil is tussen intern en extern toewijzen. Het verschil is, volgens de visietekst, dat diegene die het instappesprek doet, het mandaat heeft om begeleiding toe te wijzen. Verder in de tekst lezen we dat vraagverheldering een 'onafhankelijke' positie ten aanzien van de vervolfbegeleiding vereist en dat er een splitsing tussen onthaal en begeleiding moet doorgevoerd worden. Opvallend is dus dat de tekst spreekt van een mandaat om hulp toe te wijzen en van een onafhankelijke positie ten aanzien van de vervolfbegeleiding. Bij de conclusies wordt nog eens herhaald dat er gekozen wordt voor één toegangspoort wat impliceert dat begeleidingen niet rechtstreeks toegankelijk zijn. We stellen vast dat de visietekst meer uitgesproken is dan de decretale verwachtingen en verwachtingen die in de BVR gesteld worden.

3 Probleemstelling en onderzoeksdoelstellingen

Dit onderzoeksproject beoogt een procesevaluatie van de organisatie van het eerstelijns welzijnswerk in de grootstedelijke context. Een procesevaluatie is die vorm van evaluatieonderzoek waarbij de invoering of implementatie van een praktijk- of beleidsinterventie op de voet wordt gevolgd. In dit type van evaluatie gaat de aandacht vooral uit naar de precieze werking van de interventie via de sociale processen die hierbij een rol spelen (Swanborn, 1999, 191). Het gaat dus om onderzoek naar het uitvoeringsproces van een interventie. Dit type van evaluatie maakt vaak gebruik van kwalitatieve onderzoeksmethoden.

We willen ten eerste een zicht krijgen op de manier waarop het onthaal op dit moment georganiseerd is en hoe de principes die zowel in het decreet als in de sectorvisie geformuleerd worden, praktisch vorm krijgen. Daarbij kijken we ook naar welke doelgroepen op dit moment bereikt worden (= beschrijvend onderzoeksdeel). Tevens besteden we bijzondere aandacht aan de knelpunten die de CAW in de drie grootsteden hierbij ervaren, wat hiervan de oorzaken zijn en hoe hieraan kan tegemoet gekomen worden (= evaluatief onderzoeksdeel). Voornamelijk vanuit Antwerpen werd al eerder het signaal gegeven dat het onthaal in de grootstad op zijn grenzen botst (waardoor CAW Metropool zich genoodzaakt voelde om met gesloten deuren te werken). Gezien de specifieke positionering van de

CAW op de eerste lijn, analyseren we tevens de relatie tussen het onthaal en de andere actoren in het grootstedelijk welzijns- en zorgaanbod. We sluiten af met de verkenning van een aantal pistes om die knelpunten aan te pakken, waaronder de aanpassing van de programmatie aan de grootstedelijke context (= beleidsgericht onderzoeksdeel). In de opdracht werden drie grootsteden geprioritiseerd: Antwerpen, Gent en Brussel. Het betreft CAW De Terp, CAW De Mare en CAW Metropool in Antwerpen, CAW Visserij en CAW Artevelde in Gent en CAW Mozaïek en CAW Archipel en Brussel.

Het project focust dus op een zestal onderzoeksvragen:

1. Wie maakt gebruik van de onthaalwerking van de grootstedelijke CAW?
2. Hoe implementeren de grootstedelijke CAW de kernopdracht 'onthaal' en hoe functioneert het CAW-onthaal?
3. Welke knelpunten ervaren de CAW bij de implementatie van de kernopdracht 'onthaal'?
4. Welke knelpunten zijn er in het grootstedelijke zorgaanbod?
5. Welke pistes zijn aangewezen om de onthaalwerking van de CAW optimaal te organiseren?
6. Welke pistes zijn aangewezen om beter in te spelen op de huidige knelpunten in het ruimere zorgaanbod in de grootsteden?

4 Onderzoeksdesign

Het onderzoeksdesign bestaat uit drie fasen. In een eerste fase worden de betrokken CAW's bevestigd naar de interne organisatie, cliëntprofiel en grootstedelijk zorgaanbod. Tevens wordt de grootstedelijke context cijfermatig in kaart gebracht en worden de registratiecijfers voor de drie grootsteden toegevoegd. In een tweede fase wordt een bevestiging georganiseerd van bevoorrechte getuigen in het grootstedelijke zorgaanbod. In een derde fase tot slot worden de data uit de vorige fasen geanalyseerd en wordt een denk- en dialoogdag georganiseerd met de betrokken CAW. Tijdens de denk- en dialoogdag worden de inzichten uit de eerdere fasen afgetoetst (member checking) en worden de aanbevelingen voorgelegd en doorgesproken. In wat volgt zal per fase meer concreet besproken worden op welke manier deze vorm krijgt in het onderzoek.

4.1 Onderzoeksfase I: CAW's aan het woord

De eerste onderzoeksfase bestaat uit drie gedeelten: (1) cijfermatige analyses; (2) nulmeting met de directie van de betrokken CAW's en (3) focusgroepen met onthaalmedewerkers. Naast deze drie gedeelten wordt in deze fase ter voorbereiding (onder meer) de jaarverslagen en beleidsplannen van de betrokken CAW's gelezen.

4.1.1 Cijfermatige analyse

Er wordt gestart met het opstellen van een omgevinganalyse van de drie steden aan de hand van de bespreking van een aantal kwetsbaarheidindicatoren. Gent en Antwerpen worden vergeleken met de dertien centrumsteden aan de hand van de beschikbare cijfers uit de stadsmonitor. Daarna worden indicatoren gepresenteerd die onderlinge vergelijking tussen Gent, Antwerpen en Brussel toelaten. De grootstedelijke indicatoren komen aan bod in hoofdstuk 2. Daarnaast presenteren we ook een selectie van indicatoren gebaseerd op de registratie in het jongeren en volwassenenonthaal. Deze cijfers worden weergegeven in hoofdstuk 3 en laten toe om de kwalitatieve informatie vergaard in de gesprekken en focusgroepen te onderbouwen.

4.1.2 Nulmeting met directie en/of coördinatoren CAW's

De onderzoeksopzet werd op 11 januari 2013 ter feedback voorgelegd aan de directies van de betrokken CAW's en aan het Steunpunt voor Algemeen Welzijnswerk (SAW). Hierbij kwam de opmerking naar voren dat het belangrijk is om een goed zicht te krijgen op de startsituatie van 'onthaal': Wat is onthaal? Welke vormen van onthaal zijn er? Wat is achterliggende motivatie voor de organisatie? Onthaal kan volgens hen immers op verschillende manieren bekeken en georganiseerd worden. Er wordt besloten om een 'nulmeting' te organiseren, met voornamelijk directie, stafmedewerkers en/of coördinatoren in de drie steden om een beter zicht te krijgen op het actuele onthaalaanbod. In deze gesprekken werd meer concreet ingegaan op het onthaal (organisatorische en visieaspecten), op het bereikte cliëntprofiel en op onthaal in de grootstedelijke zorgcontext. Deze interviews werden opgenomen op geluidsband, getranscribeerd, gecodeerd en geanalyseerd. De analyses van deze nulmeting worden weergegeven in hoofdstuk drie. Onderstaande tabel geeft een overzicht van deze nulmeting:

Gent	Antwerpen	Brussel
25/01/2013 Coördinatoren onthaal CAW's Gent-Eeklo	29/01/2013 Directie CAW Metropool, CAW De Mare, CAW De Terp CAW Metropool: Stafmedewerker beleidsondersteuning	11/02/2013 CAW Mozaïek: directie en coördinator algemeen onthaal CAW Archipel: adjunct-directie en coördinator Albatros

4.1.3 Focusgroepen met onthaalmedewerkers

In het derde gedeelte van deze eerste onderzoeksfase komt het praktijkperspectief aan bod. Hiervoor werd gebruik gemaakt van de kwalitatieve techniek van focusgroepen met onthaalmedewerkers. In focusgroepen kunnen mensen bijeengebracht worden die een gemeenschappelijk kenmerk delen om samen onder leiding van een moderator een antwoord te verkrijgen op een geformuleerde onderzoeksvraag (Mortelmans, 2009). Voordelen van deze techniek zijn onder meer om achtergrondinformatie te verzamelen over een bepaald thema, indrukken of inzichten in de denkwijzen van mensen over een bepaald thema te verkrijgen (Mortelmans, 2009). Om diversiteit en variëteit in ervaringen in beeld te brengen en te begrijpen opteren we ervoor om focusgroepen intern zo gelijkend mogelijk samen te stellen, maar de groepen zelf te laten verschillen. Door de homogeniteit in groepen kunnen de deelnemers gemakkelijker met elkaar praten, maar door de heterogeniteit kan een vergelijking tussen de groepen plaatsvinden.

De samenstelling van focusgroepen gebeurde na de nulmeting met de directie (en meer specifiek na de nulmeting in Gent), waarin inzicht verkregen werd dat onthaal breed opgevat kan worden, dit verschillende aspecten of deelwerkingen omvat en hierin een mogelijke samenhang is. Er wordt gekozen om naast het algemeen en jongerenonthaal, ook de werkingen rond dak- en thuislozenzorg en specifiek onthaal voor mensen met een precair verblijfsstatuut te bevragen, gezien de grote instroom van deze personen op het algemeen onthaal. Het specifiek onthaal voor slachtoffer en justitieel welzijnswerk blijven buiten beeld in dit onderzoek, gezien de beperkte duurtijd van het onderzoek. In Brussel werd, in samenspraak met de directie en coördinatoren, gekozen voor twee focusgroepen, telkens per CAW. Zij besloten zelf over de samenstelling in deze focusgroepen. In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven per stad van de focusgroepen.

Tabel 1 Overzicht focusgroepen (tussen haakjes het aantal deelnemers)

Gent	Antwerpen	Brussel
26/02/2013 JAC Gent (2)	19/02/2013 Algemeen onthaal Vrijdagmarkt (3) Jongerenonthaal JAC Plus (3)	05/03/2013 CAW Mozaïek (6): Coördinator onthaal 2 medewerkers Crisishulp - 18 3 medewerkers onthaal
26/02/2013 Transithuis (2)	22/02/2013 Inloopcentrum De Vaart (1) Inloopcentrum De Steenhouwer (1) ODD (1) De Biekorf (1)	11/03/2013 CAW Archipel (5): Directie Coördinator cluster thuislozenzorg Coördinator Welkom Coördinator Forensische zorg Medewerker Sociale dienst (vertegenwoordiger voor cluster ambulante hulpverlening)
28/02/2013 CAW Onthaal (8)	07/02/2013 Straathoekwerk (2)	
20/03/2013 Brugteam (1)	6/03/2013 Vluchtelingendienst CAW De Mare (3) PSC vluchtelingenwerk CAW De Terp (3)	

Concreet kon de organisatie van deze focusgroepen vlot verlopen dankzij (onder meer) de hulp van de beleidsmedewerker organisatieondersteuning van CAW Metropool in Antwerpen en van de coördinator CAW-onthaal in Gent. Gezien op sommige plaatsen bijvoorbeeld één of twee personen bevestigd werden, kan daar beter gesproken worden van interviews. In Antwerpen werd een aparte focusgroep met de straathoekwerkers georganiseerd, gezien zij verhinderd waren op 22/02/2013. De duurtijd van deze focusgroepen varieerde tussen anderhalf uur en twee uur en werden opgenomen op geluidsband, indien toestemming werd gegeven door de deelnemers. Dit bleek bij alle focusgroepen, met uitzondering van het Brugteam, mogelijk. De topics van de focusgroepen werden, indien gevraagd, op voorhand doorgestuurd naar de deelnemers. Volgende (hoofd)topics¹ werden behandeld in de focusgroepen:

- Korte voorstelling van de werking
- Onthaal: huidige werking en visie op onthaal
- Cliëntprofielen en aanmeldingsvragen
- Sterktes van het huidige onthaal
- Ervaren knelpunten van het onthaal en ruimere grootstedelijke zorgaanbod
- Mogelijke verbeterpunten van het onthaal en ruimere grootstedelijke zorgaanbod

Om de verkregen data van de focusgroepen te analyseren, werden verschillende stappen doorlopen. Zo werden de focusgroepen vooreerst uitgeschreven. Vervolgens werden aan deze transcriptie codes toegekend, die op basis van de topiclijst opgesteld werden. Aan de hand hiervan werd een (verticale) analyse per focusgroep opgesteld. Deze analyses werden in een cyclisch proces gelezen, geïnterpreteerd en de gemaakte interpretaties werden gecontroleerd met de oorspronkelijke data. De resultaten van deze analyse worden in hoofdstuk drie weergegeven. Er werd besloten in het kader van

¹ Voor een meer uitgebreide topiclijst, zie bijlage 1.

het verhogen van de betrouwbaarheid van deze analyses, een 'member check' in te bouwen en de opgestelde analysetekst ter goedkeuring aan de desbetreffende respondenten voor te leggen zodat deze, waar nodig, nog bijgestuurd kunnen worden (Ghesquière & Staessens, 1999).

4.2 Onderzoeksfase II: Bevoorrechte getuigen

In de tweede fase van het onderzoek wordt een bevraging georganiseerd van een aantal bevoorrechte getuigen uit de grootstedelijke context. Het zijn samenwerkingspartners uit andere eerstelijnsdiensten, stadsdiensten, de meer gespecialiseerde zorg en vertegenwoordigers van het cliëntenorganisaties en het middenveld. Bij hen peilen we naar de kenmerken van de grootstedelijke context, het functioneren van het grootstedelijke aanbod en naar de plaats die het CAW hierin inneemt. Er werd een lijst opgesteld met mogelijke bevoorrechte diensten of werkingen die in aanmerking zouden kunnen komen voor deze bevraging. Deze lijst werd met de stuurgroep besproken en met de directies en het SAW, waarna een aantal aanpassingen gemaakt werden. Er werd besloten om voor de steden Antwerpen en Gent telkens een persoon van het OCMW, Samenlevingsopbouw, Artikel 107, Integrale Jeugdhulp, het Minderhedencentrum, de politie, de Stedelijke dienst voor Welzijn, vereniging waar armen het woord nemen, het VAPH en het Agentschap Jongerenwelzijn te bevragen. In Brussel werd tijdens de nulmeting in samenspraak besloten om een aantal andere relevante, bevoorrechte getuigen naar voren te schuiven.

Bij de contactname werd vaak doorverwezen naar andere actoren binnen de diensten die volgens deze personen beter in aanmerking kwamen voor deze bevraging of werden extra personen uitgenodigd voor het interview. Tabel 2 geeft een concreet overzicht van de bevroegde diensten en werkingen. Dit verklaart bijvoorbeeld ook waarom in Gent de netwerkcoördinator van de artikel 107-projecten en in Antwerpen CGG Andante en EPSI geïnterviewd werden. In het algemeen verliep het organiseren van deze interviews vlot en werd door de betrokkenen aangegeven dat ze erg geïnteresseerd waren in de analyse over de intersectorale samenwerking. Met de politie van Brussel werd afgesproken een bevraging via mail te doen, deze werd echter niet voltooid. De duurtijd van deze gesprekken varieerde tussen drie kwartier en anderhalf uur en werden, mits toestemming van de deelnemers, opgenomen op geluidsband. Dit bleek voor alle interviews mogelijk.

Tabel 2 Overzicht bevoorrechte getuigen grootstedelijke context, tussen haakjes het aantal personen

Gent	Antwerpen	Brussel
OCMW (1) Samenlevingsopbouw Gent (1) Integrale Jeugdhulp (1) en Welzijnsoverleg Regio Gent (1) Minderhedencentrum ING (1) Artikel 107 (1) Beweging voor Mensen met een Laag Inkomen en Kinderen (BMLIK) – (1) VAPH (1) Agentschap Jongerenwelzijn (1) Politie (1) Stad Gent: departement Bevolking en Welzijn (1)	OCMW (2) Samenlevingsopbouw Antwerpen (2) Integrale Jeugdhulp (1) Minderhedencentrum de8 (1) Eenheid voor Psychiatische SpoedInterventie (EPSI) (2) en CGG Andante (1) Recht-Op: vereniging waar armen het woord nemen (1) VAPH (1) Agentschap Jongerenwelzijn (1) Politie (3) Stedelijk beleid: dienst samenleven en sociale interventie (2)	BICO Federatie (1) Brusselse WelzijnsRaad (BWR) (2) Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) (1) La Strada (1) Brussels Observatorium voor Welzijn en Gezondheid (1) Samenlevingsopbouw Brussel (1) Politie (via mail)

Meer concreet komen tijdens de bevraging de volgende(hoofd)topics² aan bod:

- Voorstelling van de werking
- Grootstedelijke context
- Intersectorale samenwerking
- Onthaalaanbod CAW's
- Fusie CAW's

Gezien de beperkte termijn van het onderzoek werd in deze fase gekozen om de gesprekken niet volledig te transcriberen. Er werd echter op basis van uitgeschreven nota's en het herbeluisteren van het geluidsfragment per gesprek een synthese opgesteld. Deze syntheses werden gecodeerd en er werden analyses opgesteld per stad. De weergave van de resultaten van deze analyses worden in hoofdstuk vier besproken.

² Voor een meer uitgebreide topiclijst, zie bijlage 2.

4.3 Onderzoeksfase III: Synthese, dialoogdag en eindrapport

De laatste onderzoeksfase bestaat uit volgende gedeelten: (1) het opstellen van een synthese en analyse van de inzichten van de vorige onderzoeksfases; (2) het organiseren van een rondetafel met de betrokken actoren en (3) het opmaken van een eindrapport.

In het kader van onderzoeksdoelstellingen van dit kortetermijnonderzoek wordt een denk- en dialoogdag georganiseerd waarbij de betrokken CAW's, de leden van de stuurgroep en het SAW uitgenodigd werden. Op deze dag staan drie doelstellingen centraal:

1. Het aftoetsen van inzichten per stad
2. Het bevorderen van dialoog binnen de steden en tussen de verschillende geledingen (beleid, directie, middenkader, onthaalmedewerkers)
3. Het verkennen van het draagvlak voor beleidsaanbevelingen

Deze dag bestaat uit twee delen. Tijdens de voormiddag presenteren de onderzoekers de eerste inzichten uit het onderzoek. Vervolgens worden de aanwezigen per stad samengezet in functie van het voeren van een dialoog aan de hand van drie vragen:

1. Wat zijn de belangrijkste vaststellingen van het onderzoek?
2. Wat zijn ontbrekende elementen of inzichten in het onderzoek?
3. Wat zijn verrassende of nieuwe elementen in het onderzoek?

In de namiddag worden de eerste onderzoeksaanbevelingen gepresenteerd en wordt door middel van dialoog in groepen per functie het draagvlak hiervoor afgetoetst. Ook wordt gevraagd om de voor- en tegenargumenten voor de aanbevelingen in kaart te brengen. De dag wordt afgesloten met een terugkoppeling van deze groepen. Er worden hiervoor vier groepen samengesteld: personen uit het beleid en directie van de CAW's (groep 1), coördinatoren en beleidsmedewerkers (groep 2) en onthaalmedewerkers (groep 3 en 4). Bij de onthaalmedewerkers wordt gekozen om zo maximaal mogelijk te variëren in stad en in onthaalwerking om verschillende perspectieven in discussie te betrekken.

Tijdens de dialoogmomenten in zowel voormiddag als namiddag wordt een voorzitter en verslaggever per groep aangeduid. Deze verslagen worden geanalyseerd en van het voormiddag gedeelte worden de belangrijkste bevindingen, ontbrekende of verrassende elementen verwerkt in dit rapport. Van het namiddag gedeelte worden de analyses weergegeven in hoofdstuk vijf bij de aanbevelingen.

Hoofdstuk 2

De grootstedelijke context becijferd

Dit hoofdstuk brengt de grootstedelijke context cijfermatig in kaart door een aantal indicatoren van kwetsbaarheid te vergelijken. Eerst bespreken we de criteria van kwetsbaarheid die in het decreet algemeen welzijnswerk opgenomen zijn en bekijken de huidige financiering van de grootstedelijke CAW. Vervolgens vergelijken we Antwerpen en Gent met de andere centrumsteden. Ten slotte vergelijken we Brussel met Antwerpen en Gent.

1 Criteria van kwetsbaarheid

De Vlaamse Regering keurde op 21 juni 2013 het uitvoeringsbesluit van het decreet algemeen welzijnswerk definitief goed. Artikel 12 van dit decreet omschrijft de criteria van kwetsbaarheid.

Art. 12. *Het Centrum voor Algemeen Welzijnswerk hanteert voor de bepaling van de kwetsbaarheid van de personen en bevolkingsgroepen en prioritaire doelgroepen, vermeld in artikel 12 van het decreet van 8 mei 2009, de volgende criteria, overeenkomstig artikel 2, 1°, van het voormelde decreet:*

1° factoren die ten gevolge van gebeurtenissen in de persoonlijke levenssfeer en in combinatie met kenmerken van de persoon, zijn directe sociale omgeving en zijn maatschappelijke positie, leiden tot een verhoogd risico op kwetsbaarheid, zoals gezins- en relatiebreuken, schokkende ervaringen en verlieservaringen. Deze factoren leiden bij minderjarigen en personen tussen 18 en 25 jaar tot een verhoogde kwetsbaarheid;

2° factoren die ten gevolge van criminaliteit en de maatschappelijke reacties erop, leiden tot verhoogde kwetsbaarheid of een verhoogd risico op sociale uitsluiting, zoals slachtofferschap, ouderschap en detentie;

3° factoren die wijzen op opgelopen kwetsingen in meerdere levensgebieden, die hebben geleid tot sociale uitsluiting, zoals dak- en thuisloosheid, bestaansonzekerheid, psychische problemen en het ontbreken van een sociaal netwerk;

4° factoren die te maken hebben met etnische afkomst en verblijfsstatuut;

5° factoren die maken dat personen ten gevolge van een beperkte financiële draagkracht geen gebruik kunnen maken van een vergelijkbaar hulpaanbod.

2 De huidige financiering van de grootstedelijke CAW

Het onderzoek van De Groof, Daems en Hermans uit 2008 maakte een aantal simulaties als basis voor een toekomstig programmatiemodel voor de CAW, gebaseerd op het door Vlaanderen gesubsidieerde aanbod in VTE. Die simulaties waren gebaseerd op verschillende combinaties van een aantal indicatoren: bevolkingssamenstelling, financiële kwetsbaarheid, kwetsbaarheid op de arbeidsmarkt, relationele kwetsbaarheid, kwetsbaarheid ten gevolge van gebeurtenissen in een context van criminaliteit en slachtofferschap en kwetsbaarheid bij jongeren. Afhankelijk van de gehanteerde

indicatoren en de specifieke combinatie van die indicatoren werd een verschillende spreiding van het hulpaanbod bekomen. Eén van de conclusies van de studie luidt:

“Door het in rekening brengen van de kwetsbaarheid ontstaat er een herverdeling van de meer landelijke en kleinstedelijke gebieden naar de grootstedelijke gebieden. Hoe zwaarder de kwetsbaarheidsindicatoren doorwegen, hoe meer middelen Antwerpen en Gent krijgen toegewezen.” (De Groof et al, 2008, p.162)

Het aantal erkende VTE is tussen 2008 en 2012 gestegen van 1166 naar 1222. Onderstaande tabel en figuren geven weer dat in 2012 Antwerpen 199 erkende VTE's heeft, of 16.3 % van het totaal. In Gent zijn dat in 2012 131 VTE's of 10.8% van het totaal. In Brussel zijn dat er 86 of 7.0% van het totaal. Het betreft hier de gecumuleerde middelen voor de drie CAW in Antwerpen en de twee CAW in Brussel en Gent.

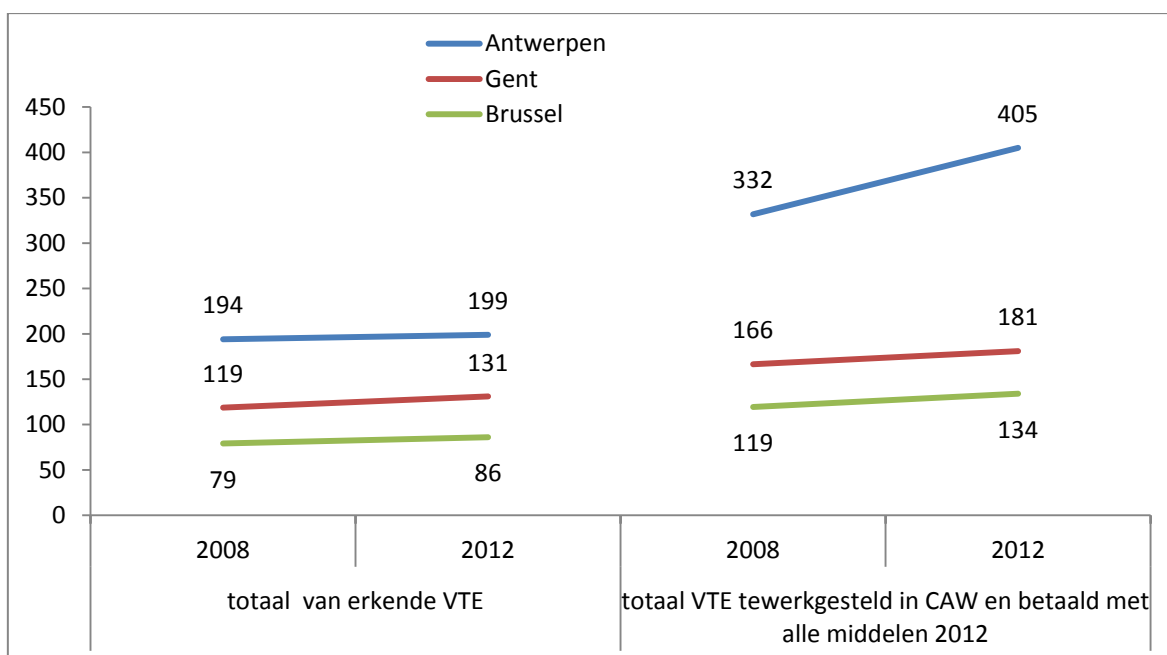
Een belangrijke opmerking hierbij is dat in Antwerpen en Gent de betrokken CAW niet enkel de grootstad moeten bedienen, maar ook een opdracht hebben ten aanzien van de inwoners van de omliggende gemeenten. Deze cijfers dienen doorheen dit hoofdstuk als vergelijkingsbasis om de mate van aanwezigheid van kwetsbare groepen tegen af te zetten.

Er is een groot verschil tussen de erkende VTE's en het aantal VTE's dat in de CAW tewerkgesteld is. Dit betekent dat de CAW nog andere financieringsbronnen aanboren. Vooral de Antwerpse CAW halen een belangrijk aandeel van hun financiering uit andere middelen, en dan meer bepaald de Stad Antwerpen.

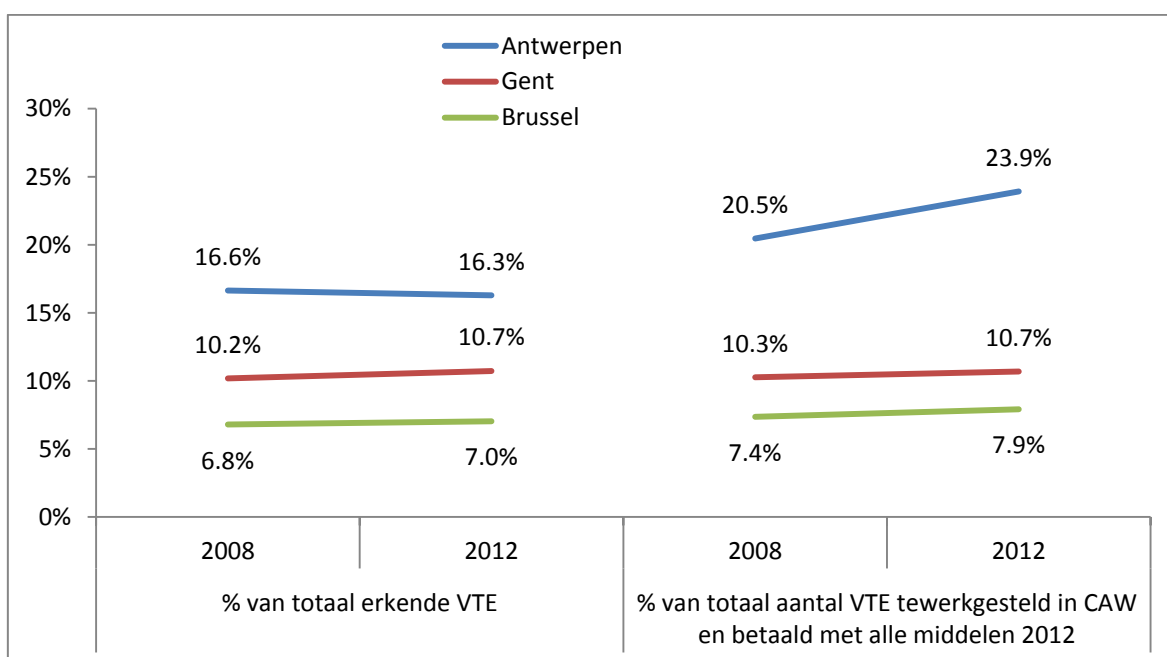
Tabel 3 Evolutie 2008-2012 van het aantal erkende VTE en totaal aantal VTE tewerkgesteld in de werkingsgebieden Antwerpen, Gent en Brussel

Werkingsgebied	totaal van erkende VTE		totaal VTE tewerkgesteld in CAW en betaald met alle middelen	
	2008	2012	2008	2012
Antwerpen	194	199	332	405
Gent	119	131	166	181
Brussel	79	86	119	134
Totaal	1166	1222	1621	1693

Bron: CAW in beeld, 2008, pp.14-15; 2012: situatie op 31 december 2012, opgevraagd bij Welzijn en Samenleving; afgerond tot geheel getal



Figuur 1 Evolutie 2008-2012 van het aantal erkende VTE en totaal aantal VTE tewerkgesteld in de werkingsgebieden Antwerpen, Gent en Brussel



Figuur 2 Evolutie 2008-2012 van het relatief aandeel erkende VTE en totaal aantal VTE tewerkgesteld in de werkingsgebieden Antwerpen, Gent en Brussel

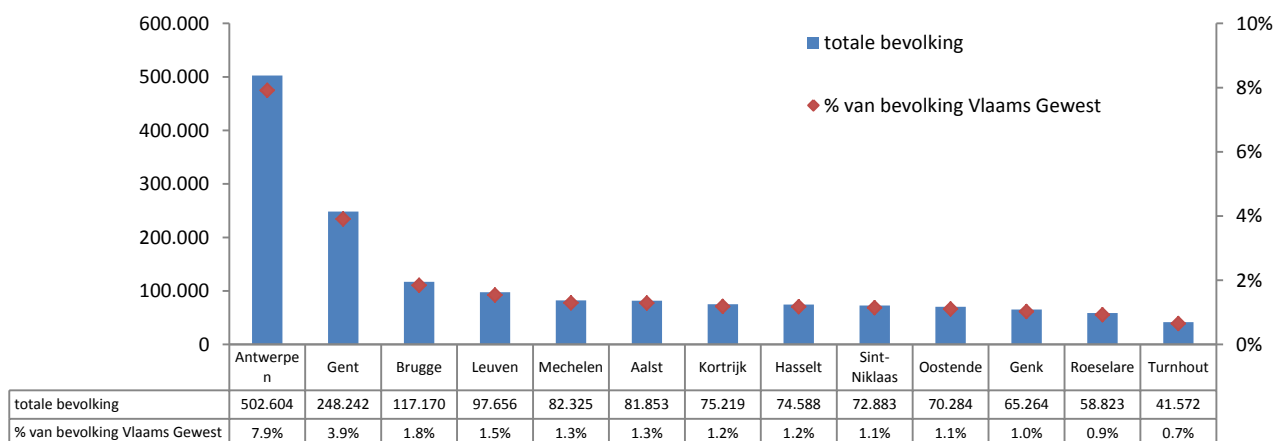
3 De kwetsbaarheid in Gent en Antwerpen, vergeleken met de andere Vlaamse centrumsteden

Om de kwetsbaarheid per centrumstad in kaart te brengen, gebruiken we in hoofdzaak de gegevens van de gemeentelijke profielschetsen. De afzonderlijke gemeentelijke rapporten zijn beschikbaar op de website http://aps.vlaanderen.be/lokaal/lokaal_gemprofiel_pdf.htm. Deze cijfergegevens, die op 1 maart 2013 beschikbaar waren, zijn samengevoegd om zo de centrumsteden te vergelijken. Daarnaast zijn cijfers uit de Stadsmonitor van 2011 overgenomen. We verwijzen naar de website <http://www.thuisindestad.be/> voor verdere informatie over deze Stadsmonitor. Zowel de gemeentelijke profielschetsen als de Stadsmonitor worden verzorgd door het Agentschap Binnenlands Bestuur in samenwerking met de Studiedienst van de Vlaamse Regering.

Om Antwerpen en Gent te positioneren ten opzichte van de andere centrumsteden bespreken we eerst enkele demografische kenmerken. Vervolgens vergelijken we verschillende indicatoren van kwetsbaarheid per centrumstad uit de domeinen financiële kwetsbaarheid en armoede, werkloosheid, onderwijs, zorggebruik en criminaliteit. Ten slotte besluiten we in welke mate Antwerpen en Gent kwetsbaar zijn ten opzichte van de andere centrumsteden.

3.1 Demografie

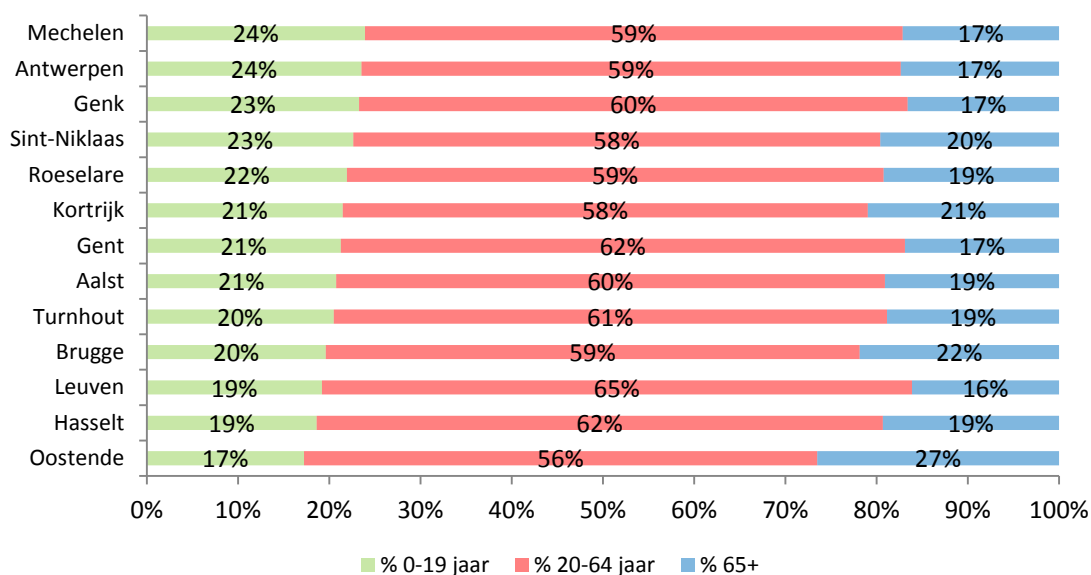
Onderstaande figuur geeft de totale bevolking weer per centrumstad op 1 januari 2012. Antwerpen, met 502604 inwoners, en Gent, met 248242 inwoners zijn bij voorsprong de grootste centrumsteden. Het verschil tussen absolute aantallen en percentages is belangrijk bij de verdere vergelijking van centrumsteden.



Bron: Gemeentelijke profielschetsen maart 2013; eigen bewerking

Figuur 3 Totale bevolking op 1 januari 2012 in centrumsteden

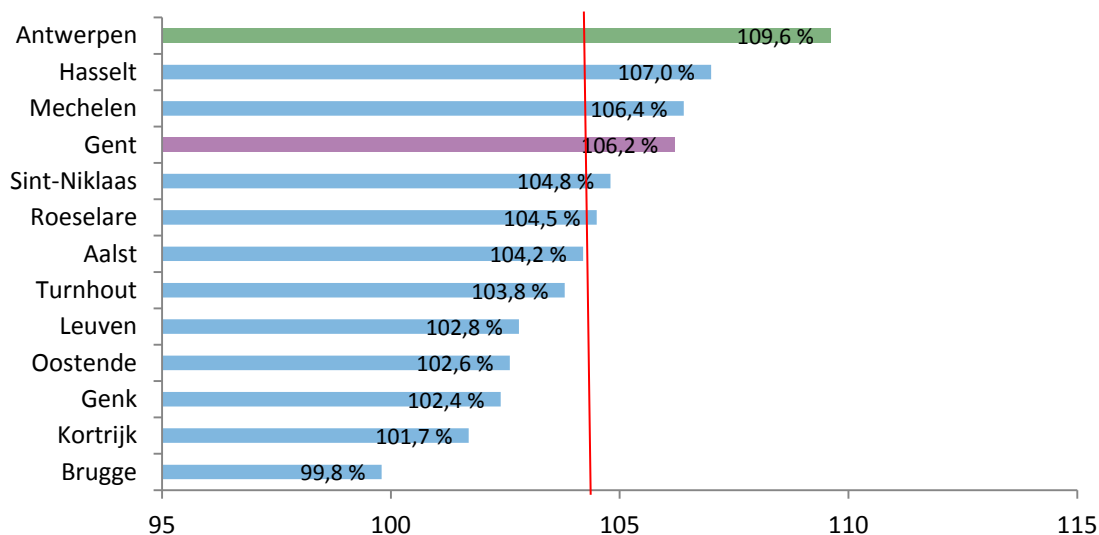
Figuur 4 toont de leeftijdsverdeling van de bevolking per centrumstad. Het aandeel jongeren tot en met 19 jaar is het grootst in Mechelen (24%) en Antwerpen (24%). Ook Genk (23%) heeft een jonge bevolking. Gent zit met 21% in het midden van de centrumsteden.



Bron: Gemeentelijke profielschetsen maart 2013; eigen bewerking

Figuur 4 Verdeling leeftijd van de bevolking op 1 januari 2012 in centrumsteden

Qua bevolkingsgroei steekt Antwerpen ver boven de andere centrumsteden uit. Onderstaande figuur toont de toename tegen 2020. De rode verticale lijn³ stelt het gemiddelde in het Vlaams Gewest voor. Er is globaal een groei van 100 in 2011 naar 104.3 in 2020. In Antwerpen loopt die groei op tot 109.6. Ook Gent kent met 106,2 een bevolkingsgroei die boven het Vlaams gemiddeld ligt. Opvallend is dat de bevolking in Hasselt (met 107.0) en Mechelen (106.4) de komende jaren verhoudingsgewijs ook snel zal toenemen.

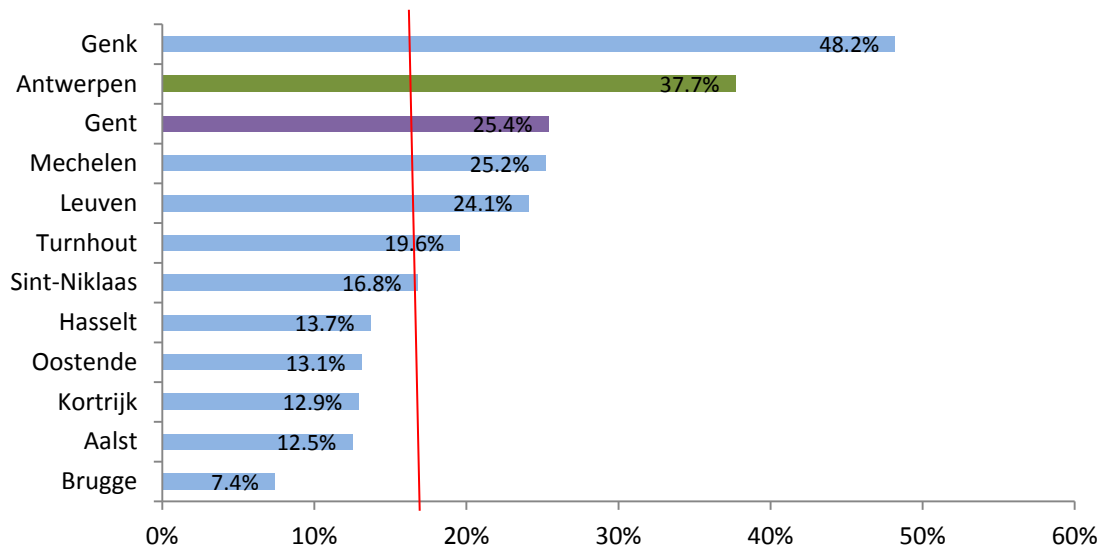


Bron: Gemeentelijke profielschetsen maart 2013; eigen bewerking

Figuur 5 Bevolkingsgroei tegen 2020 (2011=100) in centrumsteden

³ Een verticale rode lijn geeft in elke figuur het gemiddelde van het Vlaams Gewest weer.

Enkel de analyse baseren op het aantal vreemdelingen geeft een vertekend beeld. In de Lokale Inburgerings- en Integratiemonitor⁴ zijn ook het aantal en aandeel personen van vreemde afkomst beschikbaar. Dit wordt gedefinieerd als de oudste niet-Belgische nationaliteit van de persoon zelf. Bij diegenen die nog thuis wonen gaat het over de oudste niet-Belgische nationaliteit van de moeder (of de vader bij alleenstaande vaders).



Bron: Lokale Inburgerings- en Integratiemonitor editie 2012; eigen bewerking

Figuur 6 Aandeel personen van vreemde herkomst in bevolking centrumsteden

In Gent is er relatief gezien een groot aandeel personen (oorspronkelijk) afkomstig uit Turkije. Antwerpen wordt vooral gekenmerkt door een grote concentratie van personen van Marokkaanse herkomst.

Tabel 4 Aantal en aandeel personen van vreemde herkomst, naar herkomstgroep, in Gent en Antwerpen

	Gent		Antwerpen	
	in aantal	in % op totaal aantal inwoner	in aantal	in % op totaal aantal inwoner
Nederland	3262	1.3 %	17400	3.5 %
West- en Noord-Europa	3224	1.3 %	10766	2.2 %
Zuid-Europa	2185	0.9 %	8906	1.8 %
Midden- en Oost-Europa EU	9863	4.0 %	13536	2.7 %
Midden- en Oost-Europa niet-EU	4717	1.9 %	16486	3.3 %
Turkije	20159	8.1 %	18324	3.7 %
Marokko	4399	1.8 %	54599	11.1 %
Ander land	14776	6.0 %	44549	9.0 %
Onbepaald	338	0.1 %	1479	0.3 %
TOTAAL	62923	25.4%	186045	37.7%

Bron: Lokale Inburgerings- en Integratiemonitor editie 2012; eigen bewerking

⁴ Op de website <http://aps.vlaanderen.be/lokaal/integratiemonitor.html> zijn gemeentelijke profielen beschikbaar.

Bovendien is de sterk toegenomen diversiteit zich nog verder aan het doorzetten, als we kijken naar de jongste leeftijdscategorieën. Zo is het aandeel kinderen en jongeren van vreemde afkomst bijvoorbeeld in Antwerpen veel hoger dan het gemiddelde van 17.3%. Zo is bijna 60% van de kinderen jonger dan 11 jaar van vreemde herkomst in Antwerpen (voor detailcijfers, de lokale integratiemonitor van de studiedienst van de Vlaamse regering). In Gent bedraagt dit aandeel 40%. De diversiteit in de grootsteden is de afgelopen jaren sterk toegenomen.

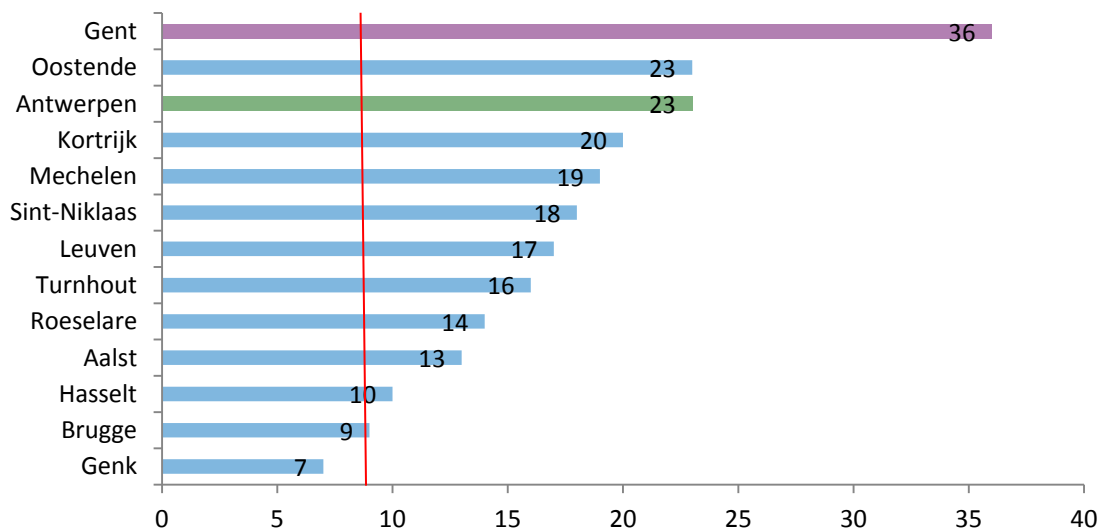
3.2 Financiële kwetsbaarheid

Wat betreft financiële kwetsbaarheid selecteren we drie indicatoren. De eerste betreft het aantal leefloongerechtigden. Dit is de wettelijke armoedegrens, die opvallend lager is dan de Europese armoedegrens. Het is als het ware de ondergrens van armoede. De tweede indicator is de verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering. De derde indicator kijkt naar het aantal geboorten in kansarme gezinnen.

Voor elke indicator vergelijken we eerst de centrumsteden onderling. Daarna bespreken we de evolutie van de indicator doorheen de tijd. Ten slotte berekenen we hoe groot het aandeel kwetsbare personen is in Antwerpen en Gent op het totaal aantal kwetsbare personen in het Vlaams Gewest.

3.2.1 Leefloongerechtigden

Onderstaande figuur toont het aantal leefloongerechtigden per 1000 inwoners van 18 tot 65 jaar. Dit omvat zowel het leefloon in het kader van het Recht op Maatschappelijke Integratie als het equivalent leefloon in het kader van het Recht op Maatschappelijke Hulp. Bijna alle centrumsteden, met uitzondering van Genk, zitten op of boven het gemiddelde van het Vlaams Gewest van 9 per 1000 inwoners van 18 tot 65 jaar. Gent is met 36 per 1000 een uitschieter. Oostende en Antwerpen zitten daar met 23 per 1000 een stuk onder, al is dit nog steeds 2.5 keer hoger dan het Vlaams gemiddelde. Het equivalent aantal leefloontrekkers ligt iets lager in Kortrijk (20), Mechelen (19), Sint-Niklaas (18) en Leuven (17).



Bron: Stadsmonitor 2011, p.298; eigen bewerking

Figuur 7 Aantal (equivalent) leefloongerechtigden per 1.000 inwoners van 18 tot 65 jaar in 2010

Tabel 5 wijst op het grote aantal en aandeel leefloongerechtigden in respectievelijk Antwerpen en Gent. In Antwerpen valt bovendien het grote aantal en aandeel equivalent leefloners op. Opvallend is dat het Antwerpse OCMW erin geslaagd is ondanks de crisis het aantal leefloners te verminderen. Dit in tegenstelling tot het equivalent leefloon dat bijna verdubbeld is. Ook het Gentse OCMW realiseerde een daling. De stijging van het equivalent leefloon is minder uitgesproken dan in Antwerpen. De daling van het aantal leefloners kan onder andere toegeschreven worden aan het verstrengde beleid om sociale fraude op te sporen, aan het activeringsbeleid en aan de toegenomen conditionaliteit van het leefloon.

Tabel 5 Aantal en aandeel leefloongerechtigden en equivalent leefloongerechtigden in Gent en Antwerpen ten opzichte van de Vlaamse leefloonpopulatie

	LL in 2008		LL in 2012		Equiv LL in 2008		Equiv LL in 2012	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Antwerpen	8886	19.4 %	8016	17.1 %	2622	19.7 %	4499	26.4 %
Gent	6205	13.5 %	5796	12.3 %	1162	8.7 %	1571	9.22 %
Vlaanderen	45857	100 %	46877	100 %	13277	100 %	17023	100 %

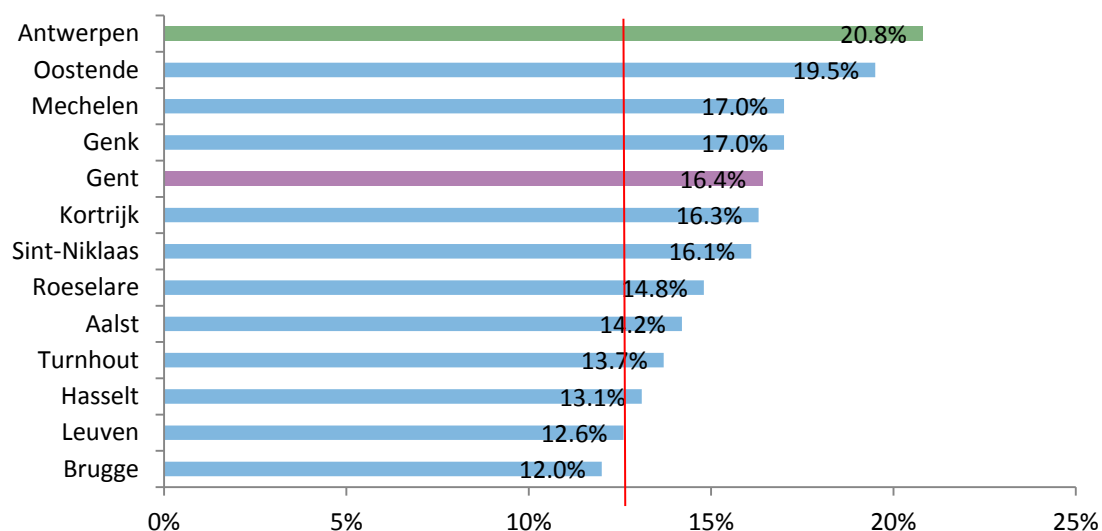
Bron: POD MI, eigen berekeningen

Het leefloon en equivalent leefloon kunnen beschouwd worden als de indicator van ernstige armoede, aangezien het bedrag beduidend onder de Europese armoedegrens valt. Toch moet voorzichtig omgesprongen worden met de vergelijking tussen steden, aangezien het aantal en aandeel leefloners niet enkel afhangt van de aanwezigheid van mensen zonder andere bron van inkomens, maar ook van het OCMW-beleid.

3.2.2 Verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering

Figuur 8 toont het aandeel personen met een verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering, als percentage van de totale bevolking. In de armoedeliteratuur (zie o.a. jaarboek armoede en sociale uitsluiting) wordt gesteld dat de inkomensgrens van dit sociaal voordeel de Europese armoedegrens benadert. Met andere woorden, deze indicator geeft een indicatie van het percentage mensen dat onder de Europese armoedegrens valt en dit op stedelijk niveau⁵. Het aandeel omvat zowel de titularissen als hun personen ten laste. Bijna alle centrumsteden zitten boven het gemiddelde van het Vlaams Gewest van 12.7%. Antwerpen staat met 20.8% bovenaan de lijst van centrumsteden. Oostende zit daar met 19.5% niet ver onder. Daarna volgen Mechelen (17.0%), Genk (17.0%), Gent (16.4%), Kortrijk (16.3%) en Sint-Niklaas (16.1%) waar ongeveer een zesde van de totale bevolking geniet van een verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering.

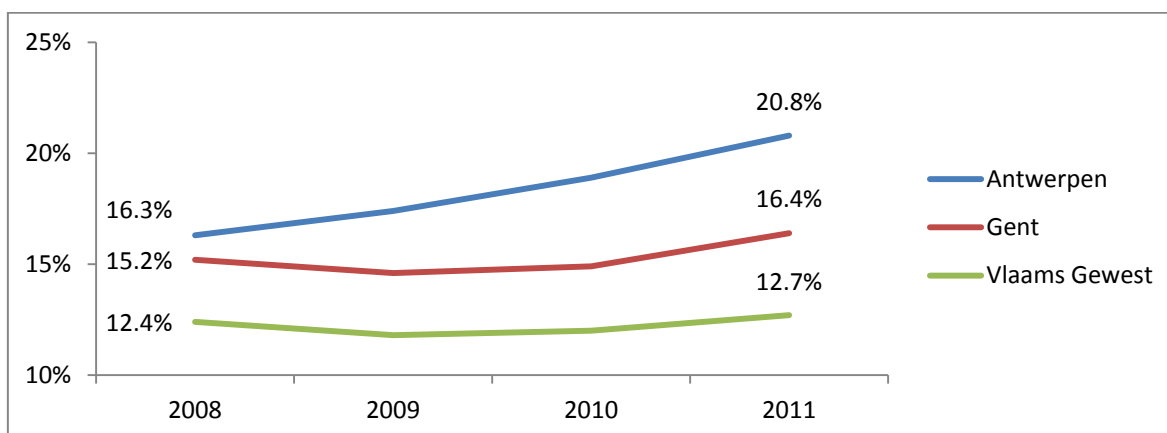
⁵ De SILC-data zijn niet representatief tot op stedelijk niveau. Vandaar dat er geopteerd wordt om de verhoogde tegemoetkoming als indicator te gebruiken (zie Carpentier, 2012)



Bron: Stadsmonitor 2011, p.302; eigen bewerking

Figuur 8 Verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering, op 1 januari 2011, in % van de totale bevolking

Onderstaande figuur geeft de evolutie tussen 2008 en 2011 weer van het aandeel van de bevolking met verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering. In het Vlaams Gewest als geheel blijft dit aandeel stabiel. In Antwerpen is er een sterke stijging (van 16.3% naar 20.8%) en in Gent is er een lichte stijging (van 15.2% naar 16.4%).



Bron: Stadsmonitor 2011, p.302; eigen bewerking

Figuur 9 Evolutie aandeel van de bevolking met verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering, 2008-2011, in Antwerpen, Gent en Vlaams Gewest

Opnieuw is de nodige voorzichtigheid geboden, want het betreft hier relatieve aantallen. Onderstaande tabel geeft weer dat er in 2011 in het Vlaams Gewest meer dan 800.000 personen met een verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering waren. Daarvan woont 12.8% in Antwerpen en 5.1% in Gent.

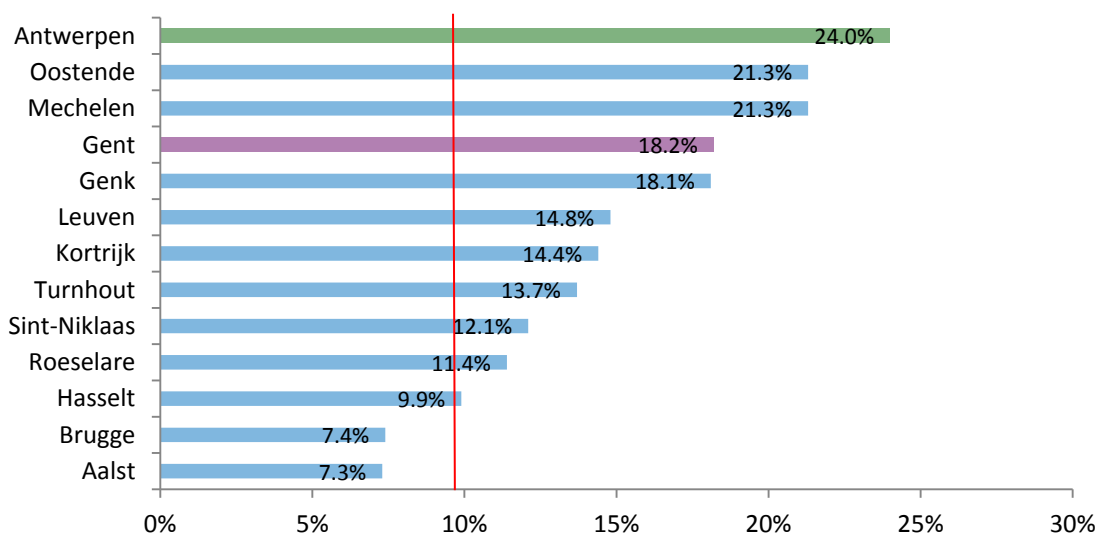
Tabel 6 Aantal met verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering in Antwerpen en Gent, en aandeel op het totaal in het Vlaams Gewest, in 2011

	bevolking op 1 januari 2011	aantal met verhoogde tegemoetkoming	aandeel op totaal aantal met verhoogde tegemoetkoming
Antwerpen	493 517	102 652	12.8%
Gent	247 486	40 588	5.1%
Vlaams Gewest	6 306 638	800 943	100%

Bron: Gemeentelijke profielschetsen maart 2013; eigen bewerking

3.2.3 Kinderarmoede

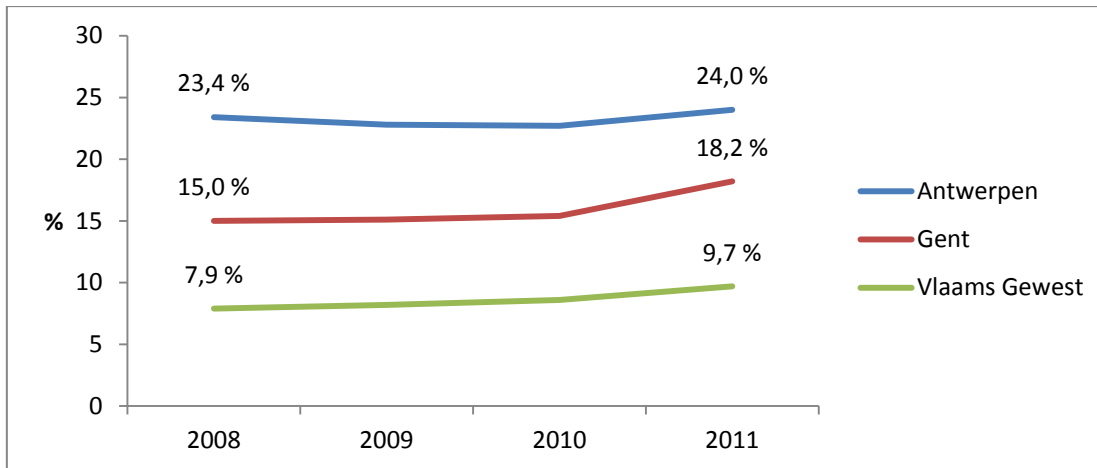
Een derde armoede-indicator is de kinderarmoede-index van Kind en Gezin. Dit is een belangrijke toetssteen van het armoedebestrijdingsbeleid van de Vlaamse overheid (zie bijvoorbeeld het Pact 2020 en het Vlaams armoedebestrijdingsplan). De kinderarmoede-index van Kind en Gezin ligt hoger in de centrumsteden dan in de rest van het Vlaams Gewest. Het aandeel geboorten in kansarme gezinnen is met 24.0% het grootst in Antwerpen. Ook in Oostende (21.3%) en Mechelen (21.3%) wordt meer dan 1 kind op 5 geboren in een kansarm gezin. Gent (18.2%) en Genk (18.1%) scoren iets lager, maar de kinderarmoede is daar nog steeds dubbel zo hoog als het gemiddelde van het Vlaams Gewest (9.7%).



Bron: Gemeentelijke profielschetsen maart 2013; eigen bewerking

Figuur 10 Aandeel geboorten in kansarme gezinnen in 2011 (gemiddelde geboortejaren 2009, 2010, 2011)

In het Vlaams Gewest is het aandeel geboorten in kansarme gezinnen tussen 2008 en 2011 gestegen van 7.9% naar 9.7%. In Gent is deze stijging iets scherper, van 15.0% in 2008 naar 18.2% in 2011. In Antwerpen is er opvallend geen duidelijke stijging van de kinderarmoede. Dit is mogelijk te verklaren door de vertraging die in deze indicator zit.



Bron: Gemeentelijke profielschetsen maart 2013; eigen bewerking

Figuur 11 Evolutie aandeel geboorten in kansarme gezinnen, 2008-2011, in Antwerpen, Gent en Vlaams Gewest

Onderstaande tabel geeft weer dat er in 2011 in het Vlaams Gewest 6.721 geboorten in kansarme gezinnen waren. Meer dan een kwart van deze kansarme geboorten (28.0%) vindt plaats in Antwerpen en 9.4% in Gent.

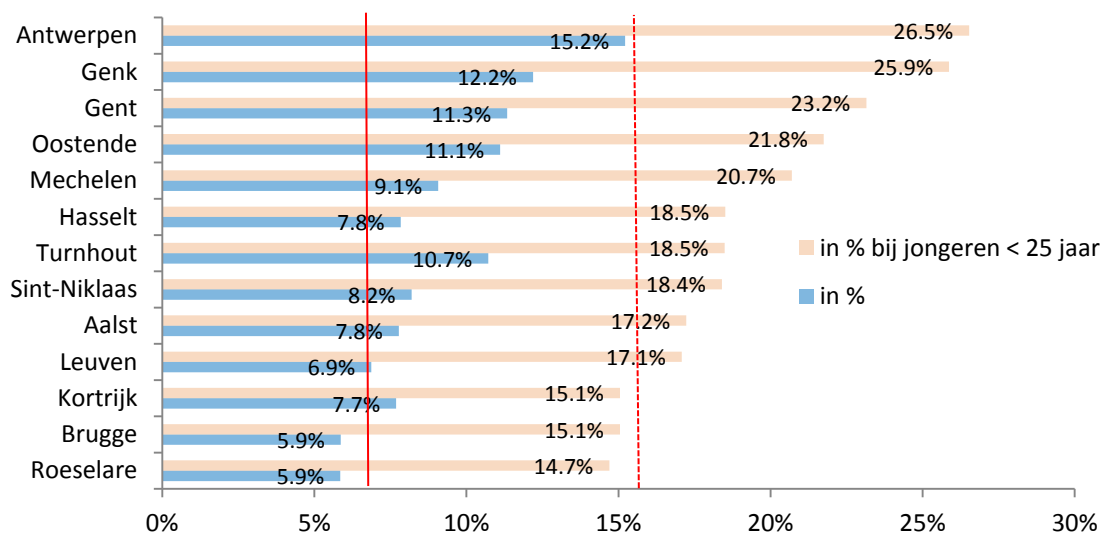
Tabel 7 Aantal geboorten in kansarme gezinnen in Antwerpen en Gent, en aandeel op het totaal in het Vlaams Gewest, in 2011

	aantal geboorten	aantal geboorten in kansarme gezinnen	aandeel op totaal aantal geboorten in kansarm gezin
Antwerpen	7842	1882	28.0%
Gent	3479	633	9.4%
Vlaams Gewest	69290	6721	100%

Bron: Gemeentelijke profielschetsen maart 2013; eigen bewerking

3.3 Kwetsbaarheid op de arbeidsmarkt: werkloosheid

Figuur 12 toont de werkloosheidsgraad per centrumstad, met een aparte opdeling van werkloosheid bij jongeren. Daarbij wordt het aantal niet-werkende werkzoekenden tussen 18 en 24 jaar afgezet tegenover het totaal aantal niet-werkende werkzoekenden (≥ 18 jaar). Het gaat telkens om het jaargemiddelde van 2012. De meeste centrumsteden hebben een hogere werkloosheidsgraad dan het gemiddelde van het Vlaams Gewest. Dat gemiddelde bedraagt 15.8% bij jongeren en 6.9% globaal. In Antwerpen zijn zowel de jeugdwerkloosheid (26.5%) als de globale werkloosheid (15.2%) het grootst. In Gent is ook meer dan 1 op 4 jongeren onder 25 werkloos. De werkloosheid bij jongeren zit ook boven de 20% in Gent (23.2%), Oostende (21.8%) en Mechelen (20.7%).



Bron: Arvastat⁶ VDAB; eigen bewerking

Figuur 12 Werkloosheidsgraad bij jongeren onder 25 jaar en bij totale bevolking, jaargemiddelde 2012

Bovendien stellen we een uitgesproken toename van de jeugdwerkloosheid vast in de periode 2008-2012. In Antwerpen en Gent bedroeg dit in 2008 iets minder dan 20%.

Onderstaande tabel geeft weer dat er in 2012 in het Vlaams Gewest 204.437 niet-werkende werkzoekenden waren. Antwerpen vertegenwoordigt daarvan 16.1% en Gent 6.6%. Voor de werkloosheid bij jongeren liggen deze aandelen met 13.9% en 6.3% iets lager.

Tabel 8 Aantal niet-werkende werkzoekenden (onder 25 jaar) en aandeel op het totaal in Antwerpen en Gent, jaargemiddelde 2012

	totaal NWWZ		NWWZ onder 25 jaar	
	aantal	in % op totaal	aantal	in % op totaal
Antwerpen	32856	16.1%	6257	13.9%
Gent	13429	6.6%	2845	6.3%
Vlaams Gewest	204437	100%	44940	100%

Bron: Arvastat; eigen bewerking

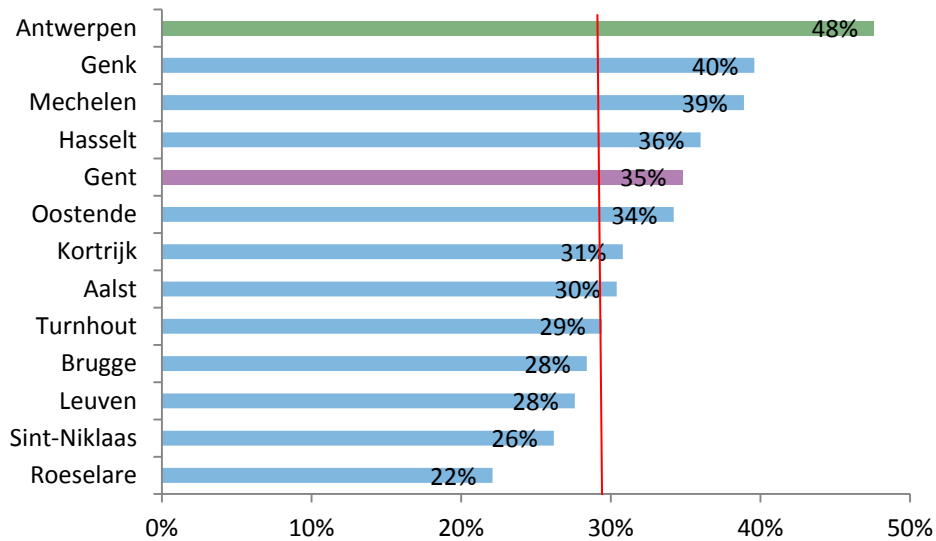
3.4 Onderwijs

3.4.1 Schoolse vertraging

Schoolse vertraging is het verschil in leerjaren tussen het leerjaar waarin de leerling op grond van zijn geboortjaar en bij normale studievordering zou moeten ingeschreven zijn, en het leerjaar waarin de leerling daadwerkelijk is ingeschreven. Onderstaande figuur geeft het aandeel met schoolse vertraging weer voor het gewoon secundair onderwijs. Dit is het aantal leerlingen met schoolse vertraging gedeeld door het totaal aantal leerlingen.

⁶ <http://arvastat.vdab.be/arvastat/index.html>

Antwerpen steekt met 48% ver boven de andere centrumsteden uit. Bijna de helft van de leerlingen in het gewoon secundair onderwijs heeft schoolse vertraging in Antwerpen. In Gent is dat 35%. De centrumsteden Genk (40%), Mechelen (39%) en Hasselt (36%) doen het iets slechter dan Gent.



Bron: Gemeentelijke profielschetsen maart 2013; eigen bewerking

Figuur 13 Schoolse vertraging in het algemeen secundair onderwijs, in 2012, in %

3.4.2 Ongekwalficeerde uitstroom

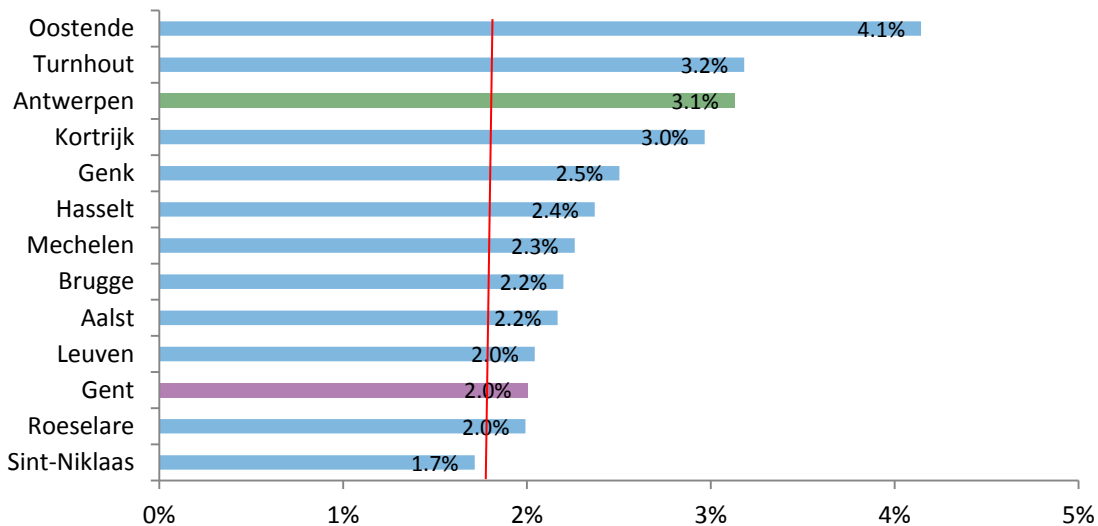
Wat betreft onderwijs wordt er op Europees niveau ook de indicator 'ongekwalficeerde uitstroom', dus zonder het verlaten van het onderwijs zonder diploma naar voren geschoven. Deze indicator is echter niet publiek beschikbaar, niet in gemeentelijke profielschetsen en ook niet in Stadsmonitor.

3.5 Zorggebruik

Een volgende indicator van kwetsbaarheid is het aantal kinderen en jongeren in de bijzondere jeugdbijstand en de personen die zorg nodig hebben maar op dit moment die zorg niet krijgen. Gezien de situering van de CAW binnen het Vlaamse welzijnslandschap, zoomen we hier in op de bijzondere jeugdzorg, VAPH-ondersteuning en de CGG. Deze indicatoren werden niet geselecteerd in het kader van het programmatie-onderzoek, maar worden hier wel weerhouden. De reden hiervoor is dat ze een indicatie geven van de mate waarin het CAW als een vorm van overbruggingshulp kan gebruikt worden, in afwachting van meer gespecialiseerde hulp.

3.5.1 Bijzondere jeugdzorg

Het aandeel jongeren in bijzondere jeugdzorg naar centrumstad is het hoogst in Oostende, gevolgd door Turnhout en Antwerpen. Met uitzondering van Sint-Niklaas scoren alle centrumsteden hoger dan het Vlaams gemiddelde. Gent scoort hier beduidend lager.



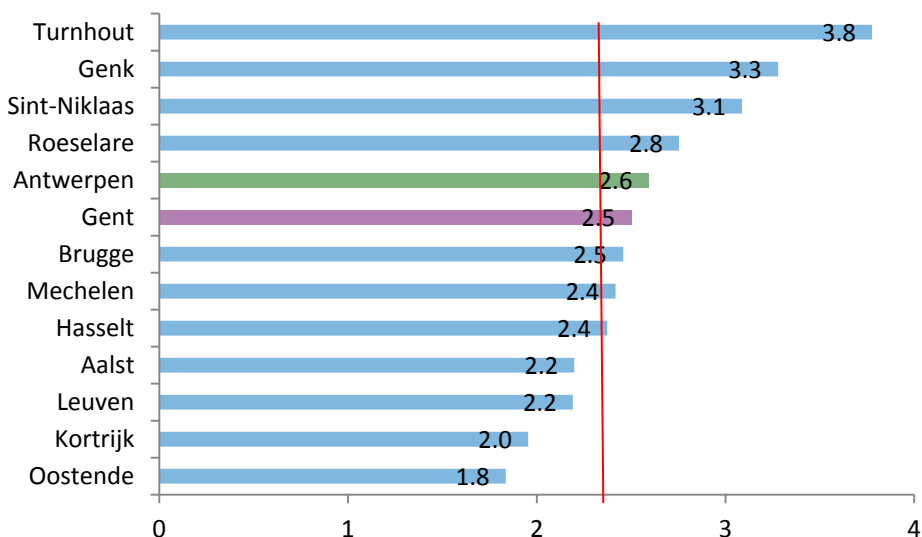
Bron: aangeleverd via e-mail door Afdeling Preventie- en Verwijzersbeleid; eigen bewerking

Figuur 14 Jongeren met een maatregel in het begeleidingsjaar 2011 naar woonplaats, als aandeel op totaal aantal jongeren tot en met 19 jaar.

3.5.2 Wachtende personen met een handicap

Onderstaande figuur geeft het aantal personen met een handicap weer dat als urgente kandidaat staat ingeschreven in de Centrale Registratie van Zorgvragen voor de toekenning van een bijzondere zorgvorm. Deze urgente kandidaten hebben een dringende aanvraag voor een zorgopname binnen 1 tot maximum 6 maanden (urgentiecode 1 en 2).

Antwerpen (2.6) en Gent (2.5) zitten net boven het gemiddelde van het Vlaams Gewest van 2.4 per 1000 inwoners. In de centrumsteden Turnhout (3.8), Genk (3.3) en Sint-Niklaas (3.1) zijn er verhoudingsgewijs meer wachtende personen met een handicap met een dringende zorgvraag.



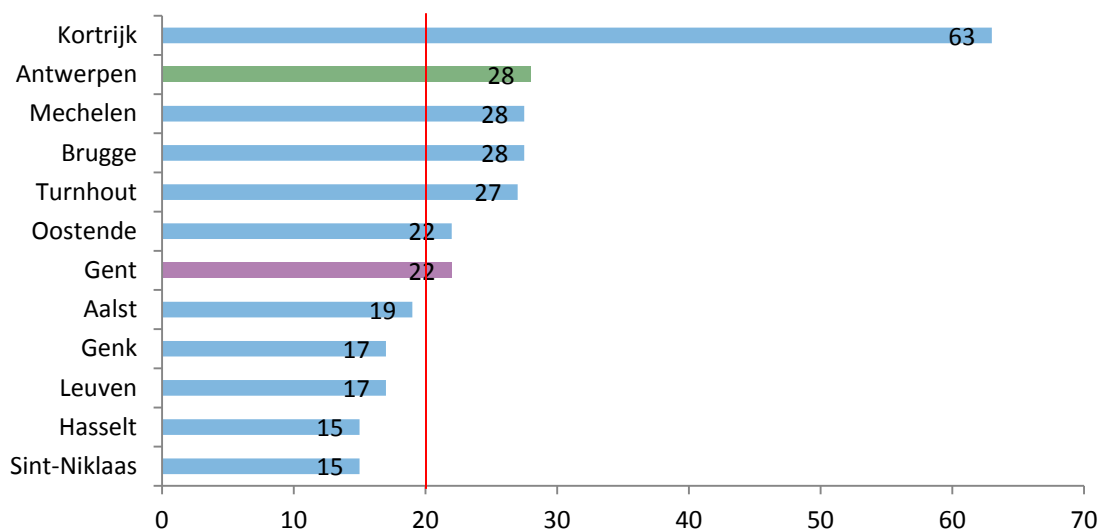
Bron: Stadsmonitor 2011, p.250; eigen bewerking

Figuur 15 Personen in de Centrale Registratie van Zorgvragen, urgentiecode 1 en 2, in 2010, per 1000 inwoners, naar woonplaats

3.5.3 Wachtijd CGG

Onderstaande figuur toont per centrumstad de wachttijd tussen de aanmelding van een patiënt bij een Centrum voor Geestelijke Gezondheidszorg (CGG) en het moment van het eerste intakegesprek. In een Centrum voor Geestelijke Gezondheidszorg komen mensen, meestal na doorverwijzing, met ernstige psychische problemen terecht. De wachttijd wordt weergegeven in dagen. De mediaan van de wachttijd is de middelste van alle wachttijden gedurende een kalenderjaar. Hier werden enkel gegevens opgenomen over de betrokken inwoners van de steden, niet over personen van buiten de steden die terecht komen in een CGG gelegen in één van de steden.

In het Vlaams Gewest is de mediaan van de wachttijd 20 dagen. Antwerpen (28 dagen) en Gent (22 dagen) zitten boven dat gemiddelde. Ook in Mechelen, Brugge en Turnhout bedraagt de mediaan wachttijd bijna een volledige maand. Kortrijk is 63 dagen een uitschieter.



Bron: Stadsmonitor 2011, p.252; eigen bewerking

Figuur 16 Mediaan wachttijd tussen aanmelding en eerste intakegesprek in CGG, in dagen, in 2010

Naast deze indicator die de mediaan wachttijd tussen aanmelding en het eerste face-to-face gesprek (FTF 1: intake) in een CGG aangeeft, wordt in de CGG eveneens de wachttijd tussen het intakegesprek en het tweede face-to-face gesprek (FTF 2: de effectieve start van de behandeling) geregistreerd. Deze wachttijd is echter niet beschikbaar per centrumstad, maar voor de gehele regio waar in het CGG actief is. In onderstaande tabel geven we daarom eveneens de eerste indicator voor deze regio's weer.

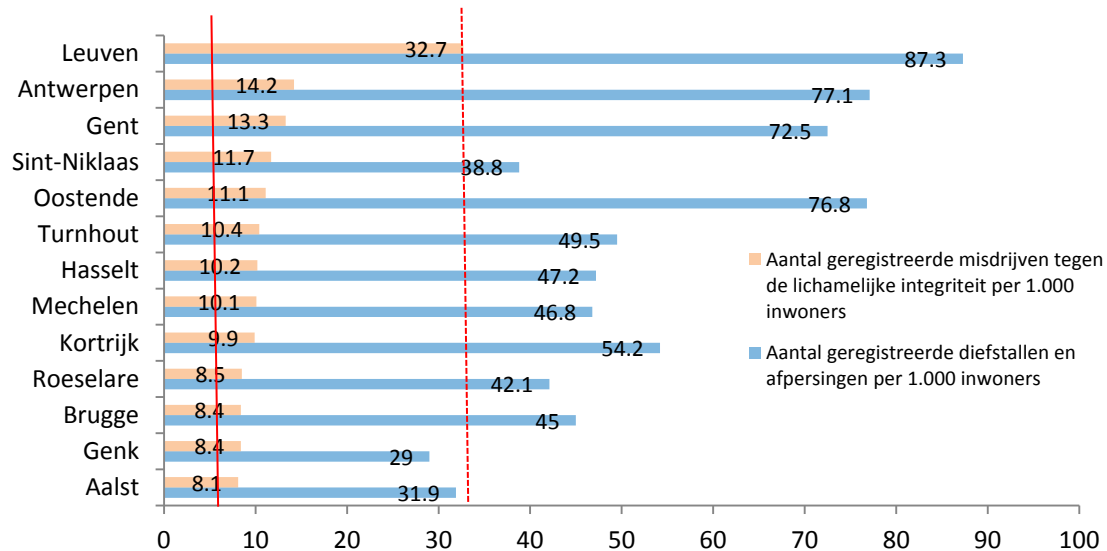
Tabel 9 Mediaan wachttijd in CGG in dagen, 2012

CGG	Gemiddelde wachttijd tot FTF1, in dagen	Gemiddelde wachttijd na FTF 1, in dagen
<i>Provincie Antwerpen:</i>		
CGG Andante	28	66
CGG Vagga	54	42
CGG De Pont	38	62
CGG Kempen	91	37
<i>Brussels hoofdstedelijk gewest:</i>		
CGG Brussel	24	27
<i>Provincie Limburg:</i>		
VGGZ	21	49
CGG DAGG	42	79
CGG LITP	33	41
<i>Provincie Oost-Vlaanderen:</i>		
CGG Drie Stromen	48	39
CGG Zuid-Oost Vlaanderen	27	57
CGG Deinze-Eeklo-Gent	62	30
CGG Eclips	68	31
CGG Waas en Dender	32	58
<i>Provincie West-Vlaanderen:</i>		
CGG LARGO	14	55
CGG Noord-West-Vlaanderen	29	32
CGG Mandel en Leie	42	35
CGG Prisma	64	41
<i>Provincie Vlaams-Brabant:</i>		
CGG Passant	27	50
CGG Ahasverus	40	42
CGG Vlaams-Brabant-Oost	40	31

Bron: Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid, eigen bewerking, afgerond tot geheel getal

3.6 Criminaliteit

Factoren die ten gevolge van criminaliteit tot kwetsbaarheid leiden, staan expliciet bij de criteria van kwetsbaarheid vermeld in het decreet algemeen welzijnswerk (art.12§2). Onderstaande figuur geeft informatie over het aantal geregistreerde misdrijven tegen de lichamelijke integriteit enerzijds en anderzijds het aantal geregistreerde diefstallen en afpersingen. Het zijn cijfers van 2011, afgezet per 1000 inwoners van de centrumstad. Misdrijven komen vaker voor in centrumsteden, dan in de rest van het Vlaams Gewest. Daarbij staan Antwerpen en Gent bovenaan. Het is opvallend dat in Leuven het aantal geregistreerde misdrijven tegen de lichamelijke integriteit en diefstallen en afpersingen telkens het hoogst is.



Bron: Gemeentelijke profielschetsen maart 2013; eigen bewerking

Figuur 17 Geregisteerde misdrijven tegen de lichamelijke integriteit en geregisteerde diefstallen en afpersingen, per 1000 inwoners, in 2011

3.7 Besluit: Zijn Antwerpen en Gent het meest kwetsbaar?

Het is niet mogelijk om de centrumsteden eenduidig te rangschikken in functie van hun kwetsbaarheid.

Ten eerste zijn niet alle criteria van kwetsbaarheid, zoals omschreven in het decreet algemeen welzijnswerk, geoperationaliseerd. De selectie van bepaalde indicatoren van kwetsbaarheid is daarom altijd enigszins arbitrair. Traditionele indicatoren van kwetsbaarheid, bijvoorbeeld in functie van het aantal leefloners, worden sneller opgenomen. Minder harde, objectieve criteria van kwetsbaarheid zoals verlieservaringen, relationele en psychische problemen zijn moeilijker op populatieniveau in beeld te brengen. Dergelijke cijfers zijn vaak ook niet beschikbaar op het niveau van de centrumsteden.

Ten tweede is het niet duidelijk welk gewicht aan de geselecteerde indicatoren van kwetsbaarheid moet worden toegekend. Zo piekt het aandeel equivalent leefloontrekkers bijvoorbeeld in Gent, terwijl Antwerpen afgetekend het grootste aandeel geboorten in kansarme gezinnen heeft. Het is niet duidelijk hoe zwaar bepaalde indicatoren moeten doorwegen bij de berekening van de totale kwetsbaarheid.

Ten derde zou een model rond kwetsbaarheid rekening moeten houden met de prognoses van de bevolkingsgroei voor de volgende jaren. Idealiter wordt daarbij ook rekening gehouden met de samenstelling van de bevolkingsgroei zodat de abstracte berekening van kwetsbaarheid overeenkomt met de te verwachten hulpvragen aan de CAW's.

We kunnen daarom enkel besluiten dat elk centrumstad, en elk CAW, zijn eigen context heeft waarin bepaalde kwetsbare doelgroepen al dan niet vaker voorkomen.

De grootsteden Antwerpen en Gent staan vaak bovenaan de ranglijst van een specifieke indicator van kwetsbaarheid. Andere centrumsteden, met name Mechelen, Genk en Oostende, vertonen eveneens een gelijkaardig profiel van verhoogde kwetsbaarheid volgens de besproken indicatoren. In ieder geval

in vergelijking met het Vlaams gemiddelde, maar ook in onderlinge vergelijking tussen de centrumsteden.

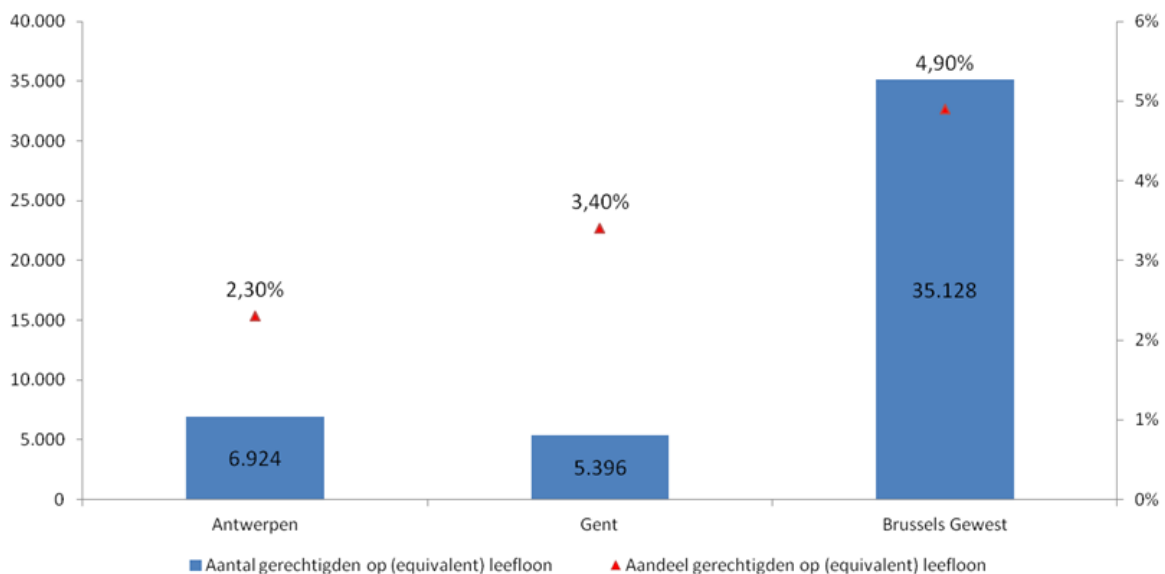
4 Brussel, Gent en Antwerpen vergeleken

Voor Brussel is er beduidend minder cijfermateriaal beschikbaar om een correcte vergelijking met Antwerpen en Gent te maken. Het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn verzamelt op de website <http://www.observatbru.be/> wel verschillende indicatoren van kwetsbaarheid. Deze indicatoren zijn niet noodzakelijk op dezelfde manier uitgewerkt als de indicatoren uit de gemeentelijke profielschets en de Stadsmonitor, maar ze laten wel toe de situatie in Brussel met Antwerpen en Gent te vergelijken.

4.1 Financiële kwetsbaarheid

4.1.1 Leefloon en equivalent

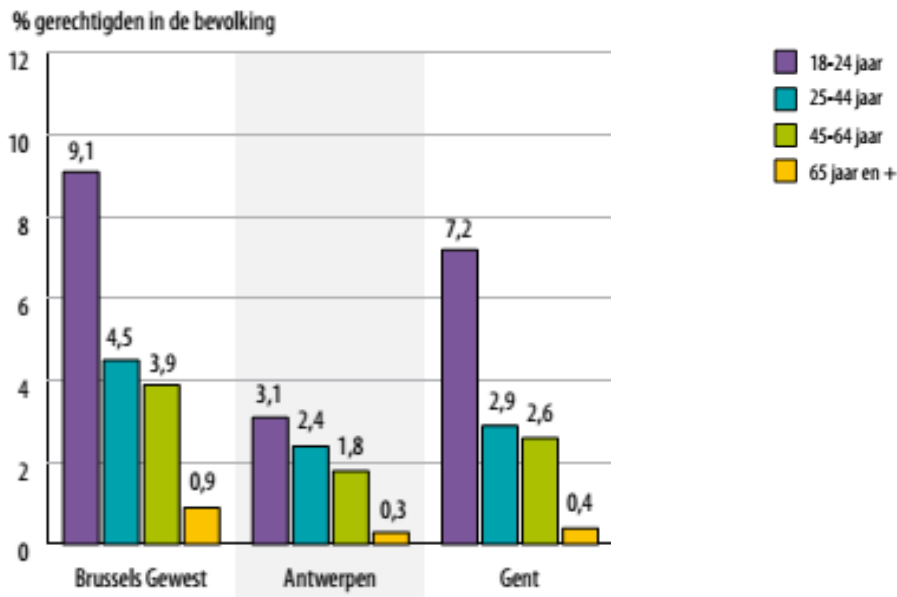
Onderstaande figuur toont zowel het absoluut aantal gerechtigden op een (equivalent) leefloon als het relatief aandeel op de totale bevolking van 18 tot 64 jaar. Op januari 2011 bedroeg het aantal gerechtigden op een (equivalent) leefloon 35.128 in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Dit is vijf keer zoveel als in Antwerpen. Ook in relatieve zin zijn er in Brussel meer gerechtigden op een (equivalent) leefloon. Het aandeel van 4.9% ligt daar hoger dan in Antwerpen (2.3%) en Gent (3.4%).



Bron: Welzijnsbarometer Brussel, 2012, p. 25; eigen bewerking

Figuur 18 Aantal en aandeel gerechtigden op het (equivalent) leefloon, vergelijking Antwerpen, Gent en Brussels Gewest, januari 2011, 18-64 jaar

In functie van de leeftijd toont onderstaande figuur dat Brussel het hoogste aandeel gerechtigden op het (equivalent) leefloon tussen 18-24 kent, namelijk 9.1%. In Gent is dat 7.2% en in Antwerpen 3.1%. Ook bij alle andere leeftijdscategorieën steekt Brussel boven Antwerpen en Gent uit.



Bron: Welzijnsbarometer Brussel, 2012, p. 25

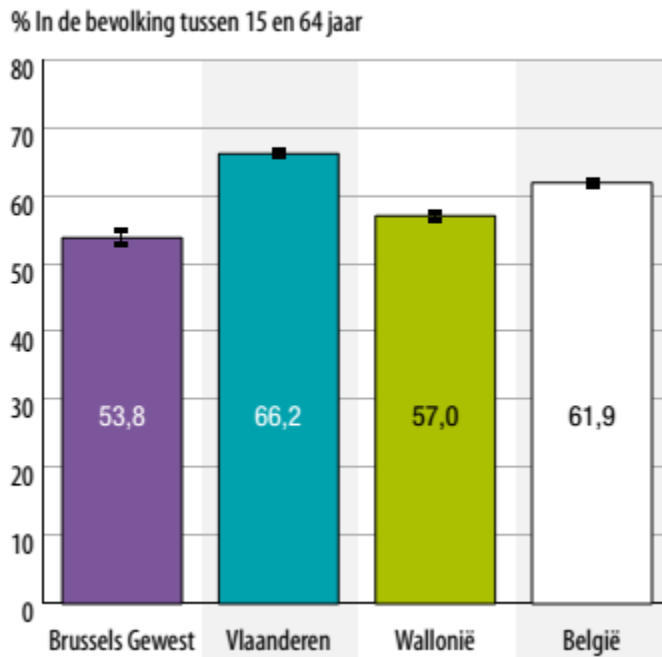
Figuur 19 Aandeel gerechtigden op het (equivalent) leefloon, naar leeftijd, Brussels Gewest, Antwerpen en Gent, januari 2011

4.1.2 Kinderarmoede

In het geboortjaar 2009 werd in Brussel 26.5% van de baby's geboren in een kansarm gezin. Dat is hoger dan Antwerpen (22.6%) en Gent (15.0%) in datzelfde geboortjaar. Aangezien dit aandeel in Antwerpen in Gent is toegenomen in het geboortjaar 2011, durven we te veronderstellen dat het aandeel geboorten in kansarme gezinnen in Brussel vermoedelijk nog verder is opgelopen.

4.2 Werkloosheid

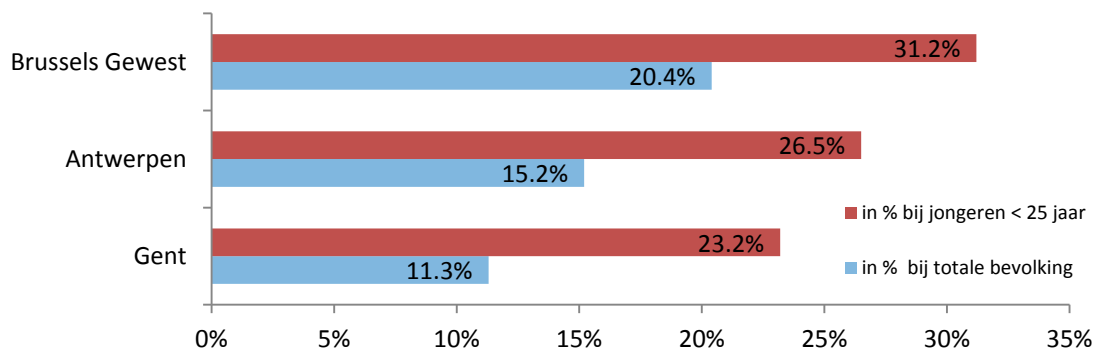
De tewerkstellingsgraad bedroeg in 2011 53.8% in het Brussels Gewest. Dat is beduidend lager dan het gemiddelde in Vlaanderen (66.2%) en Wallonië (57.0%). De hoge werkloosheidsgraad in Brussel wordt toegeschreven aan de mismatch tussen het opleidingsniveau van de Brusselse werknemers en het gevraagde opleidingsniveau bij de aangeboden Brusselse arbeidsplaatsen. Brussel is gekenmerkt door een hoge werkloosheid bij laaggeschoolde werkzoekenden (66%), bij jongeren onder 25 jaar (35%) en bij werkzoekenden een vreemde nationaliteit (33%) (Task Force Brussel, 2012, p.23).



Bron: Welzijnsbarometer Brussel, 2012, p. 37

Figuur 20 Tewerkstellingsgraad naar gewest, jaargemiddelde 2011

De werkloosheidsgraad bij jongeren onder 25 is nog hoger in Brussel (31.2%), dan in Antwerpen (26.5%) en Gent (23.2%).



Bron: Antwerpen en Gent gemeentelijke profielschetsen, jaargemiddelde 2012; Brussels Gewest, Actiris statistisch jaarverslag, 2011

Figuur 21 Werkloosheidsgraad bij jongeren onder 25 en bij totale bevolking, jaargemiddelde 2011

4.3 Onderwijs

Een laatste indicator die een onderlinge vergelijking tussen Brussel, Antwerpen en Gent toelaat, is het aandeel schoolverlaters, met maximum een diploma lager secundair onderwijs. Dit ligt hoger in Brussel (18.4%) dan in Vlaanderen (9.6%).

Tabel 10 Aandeel van de jongeren tussen 18 en 24 jaar die vroegtijdig de school verlieten, met maximum een diploma van het lager secundair onderwijs en die geen onderwijs of vorming meer volgen, per gewest, jaargemiddelde 2010

Brussels Gewest	18.4%
Vlaanderen	9.6%
Wallonië	13.7%
België	11.9%

Bron: *Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad*, <http://www.observatbru.be/documents/indicateurs/pauvrete.xml?lang=nl>

4.4 Besluit: een foto van de grootstedelijke context in Gent, Antwerpen en Brussel

Dit hoofdstuk heeft een tweevoudige doelstelling. Enerzijds brachten we de grootstedelijke context in beeld aan de hand van een aantal kwetsbaarheidsindicatoren. Anderzijds wilden we een vergelijking tussen de drie steden en doorheen de tijd mogelijk maken. We selecteerden daarbij voornamelijk objectieve indicatoren die voorhanden zijn tot op het centrum-stadniveau. Voor Brussel zijn een aantal van die indicatoren op dit moment niet voorhanden.

Het inschatten van de behoeften aan eerstelijns welzijnswerk is een bijzonder moeilijke opdracht. Veel hangt af van de geselecteerde indicatoren. De cijfers kunnen op verschillende manier geïnterpreteerd worden: (1) doorheen de tijd, (2) doorheen de ruimte, (3) in absolute en relatieve zin. In dit hoofdstuk hebben we de cijfers vanuit de verschillende invalshoeken gepresenteerd. Als we de evolutie bekijken gedurende de periode 2008-2012, dan zien we in ieder geval een uitgesproken toename van het aantal geboorten in kansarme gezinnen in de drie steden, een toename van het aantal gerechtigden op het OMNIO-statuut en een stijging van de algemene werkloosheid en de jongerenwerkloosheid. Het aantal leefloongerechtigden heeft deze trend niet gevolgd, maar er is wel een toename van het aantal personen met een equivalent leefloon. Los van de kwetsbaarheid valt ook op dat er een sterke diversiteit optreedt in de steden, in de eerste plaats in de groep van -12 jarigen. Er is in de drie steden een toename vast te stellen van het aantal VTE dat in de CAW is tewerkgesteld, maar niet in het aantal erkende VTE.

Hoofdstuk 3

CAW's aan het woord

In dit hoofdstuk laten we de CAW's aan het woord over het onthaal in een grootstedelijke context. Hiervoor maken we gebruik van de analyses van de nulmeting met de directie en coördinatoren en van de focusgroepen met de onthaalmedewerkers. We geven duidelijk aan welke informatie vanuit welke analyse voortkomt. Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Vooreerst bespreken we de interne organisatie van het onthaalaanbod van de CAW's en meer concreet van de werkingen die bevraagd werden in de focusgroepen. Ten tweede komen het cliëntprofiel en het grootstedelijke zorgaanbod aan bod. We bespreken vervolgens de registratiegegevens van (voornamelijk) het algemeen en jongerenonthaal van de betrokken CAW's en besluiten met een aantal overkoepelende inzichten.

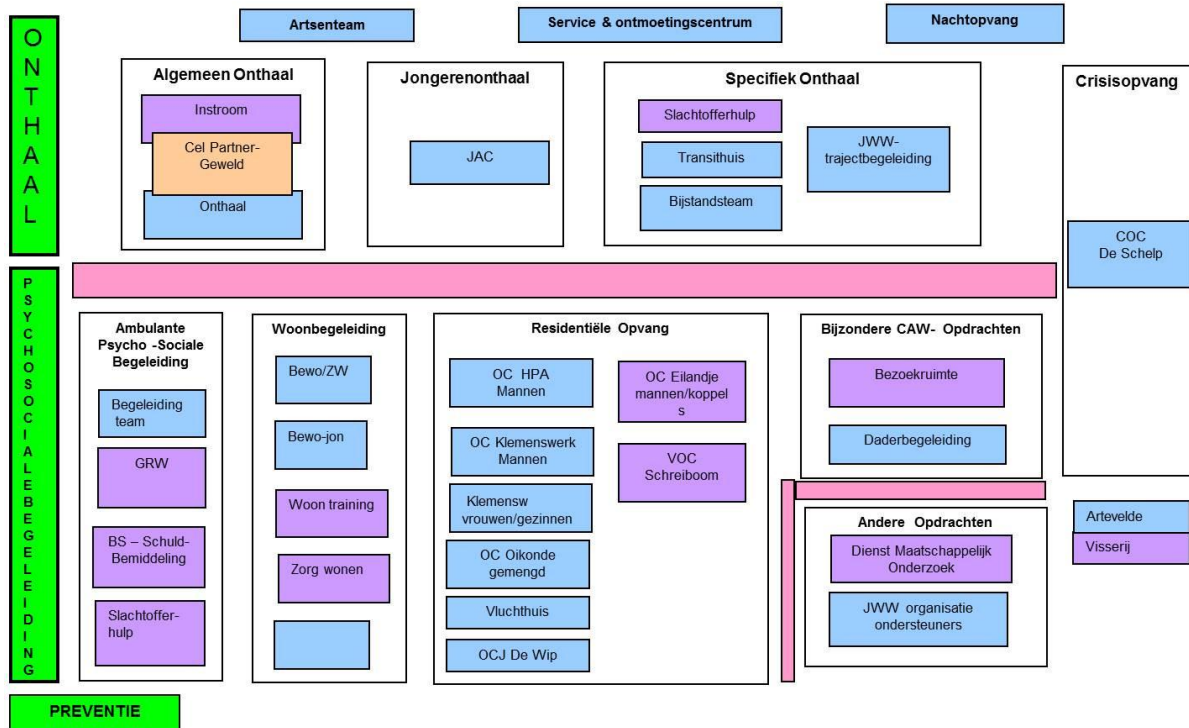
1 Interne organisatie

In dit gedeelte bespreken we vooreerst het actuele onthaalaanbod in de drie steden. Zo beschrijven we per stad wat onder onthaal geplaatst wordt door de betrokken CAW's en gaan we dieper in op de concrete organisatie van het actuele onthaalaanbod en meer specifiek de werkingen die in de focusgroepen betrokken werden. Er wordt besloten met het bespreken van een aantal overkoepelende organisatorische aspecten over de steden heen.

Het huidige onthaalaanbod heeft volgens de directie en coördinatoren van de CAW's in Antwerpen, Gent en Brussel de voorbije jaren een aantal veranderingen doorgemaakt op vlak van visie en organisatie. De samenstelling van dit aanbod is gedeeltelijk gegroeid vanuit de specifieke ontstaansgeschiedenis en samenstelling van de CAW's. Gemeenschappelijk in de drie steden is dat het aanbod 'onthaal' uit meerdere aspecten bestaat. Zo geven de CAW's aan dat in elke stad volgende vormen van onthaal aanwezig zijn: een algemeen onthaal en specifiek onthaal voor jongeren tussen 12 en 25 jaar, voor personen met een precair verblijfsstatuut, voor slachtoffers en justitieel welzijnswerk. Verder worden ook het aanwezige aanbod voor dak- en thuislozenzorg (meer concreet: de inloopcentra, nachtopvang en Brugteam) en de crisiswerking bij het 'onthaal' vernoemd. Daarnaast zijn in elke stad nog een aantal andere aspecten die bij het onthaalaanbod vermeld worden.

1.1 Onthaal in Gent

Sinds 2009 zijn CAW Visserij en CAW Artevelde van start gegaan met de uitbouw van een gezamenlijk onthaal. Hierbij heeft men de keuze gemaakt om twee toegangspoorten te profileren: een algemeen onthaal naar volwassenen (CAW-onthaal) en een onthaal voor jongeren (JAC). Deze toegangspoorten worden aangevuld met wat ze benoemen als 'drempelverlagende initiatieven naar andere doelgroepen' (SOC inloopcentrum, nachtopvang en artsenteam) en andere onthaalmethodieken (JWW, slachtofferhulp, Bijstandsteam en het Transithuis). Ze benoemen dit geheel als 'onthaal'. De coördinatoren geven aan dat hier heel wat zoek-, denk- en overlegwerk aan vooraf is gegaan. Men streeft naar een volledig geïntegreerde werking met een duidelijke visie op en profilering van het onthaal.



Bron: Powerpoint 'Naar een nieuw CAW-onthaal: juni 2009', slide 11; CAW Artevelde & CAW Visserij

In wat volgt, wordt dieper ingegaan op de concrete organisatie van de bevraagde onthaalwerkingen. Deze wordt weergegeven zoals besproken in de focusgroepen en aangevuld, waar ontbrekend door de informatie op de website van de CAW's. De VTE werden opgevraagd bij Welzijn en Samenleving en zijn afkomstig uit de boordtabellen 2012 van de betrokken CAW's. Dit betreft het totaal aantal VTE tewerkgesteld in de betrokken werking met alle middelen. Per werking worden eveneens de sterktes, knelpunten en verbeterpistes besproken. Deze werden niet in alle werkingen aangehaald.

Een eerste focusgroep vond plaats met medewerkers van het algemeen onthaal (CAW Visserij en CAW Artevelde):

CAW-onthaal Gent⁷	
Omschrijving	Algemeen aanbod van vraagverheldering, indicatiestelling en een eerste hulpverleningscontact als mogelijke opstap naar (verdere) hulpverlening.
Doelgroep	Volwassenen vanaf 25 jaar met eender welke vraag
Aspecten onthaal	Meldpunt 1712, bijzondere instroomregeling voor gedetineerden, aanspreekpunt partnergeweld, aanmeldingspunt voor mensen in een uithuiszettingsprocedure, het onthaal voor mensen met een precair verblijfsstatuut, het aanmeldingspunt voor een mogelijke organisatie van zorgcoördinatie en/of aanzet tot cliëntoverleg, de toeleiding naar de nachtopvang, ambulante crisisgesprekken, intakegesprekken voor vluchthuizen, opvangcentra, een samenwerking met het artsenteam rond afspraken voor medische consultaties en naar de toekomst toe een onthaal voor doven en slechthorenden van De Passage en Fevlado.
Openingsuren CAW-onthaal	maandag 9u00-20u00 dinsdag 13u00-17u00 woensdag 13u00-20u00 donderdag 9u00-17u00 vrijdag 9u00-17u00 Telefonische hulpverlening (informatie, advies, vraagverheldering, doorverwijzing en professioneel consult): alle dagen tussen 9u en 17u
Instroom	Open permanentie, op afspraak, telefonisch of per mail
Organisatie permanentie CAW - onthaal	Balie (bemand door vrijwilliger) met ticketingsysteem en wachtzaal. Medewerkers houden nauw contact met de balie om de instroom van cliënten te reguleren, gezien de variërende duurtijd van de gesprekken. Afzonderlijke medewerkers voor de verschillende vormen van permanentie: telefonisch, gesprekken en balie.
Onthaal/begeleiding	Onthaal. De medewerkers geven hierbij aan te stoppen zodra de vraag helder is en op te letten dat geen verdoken begeleidingen worden gestart.
VTE 2012	7.4 VTE CAW Artevelde en 5.3 VTE CAW Visserij Bij het samenstellen van dit onthaalteam werd gekozen voor een brede waaier aan invalshoeken en thematieken.

Door de medewerkers van het CAW-onthaal worden volgende *sterktes* aangegeven:

- De reorganisatie: meer personeel in het onthaalteam, beperktere open permanentie en meer tijd voor afspraken.
- Het intense overleg met elkaar en met andere diensten
- Het responsabiliseren van doorverwijzers
- Het telefonisch onthaal als volwaardig onthaal (bv. het telefonisch reeds geven van een realistisch beeld in plaats van mensen standaard uitnodigen voor een gesprek)
- De houding van de medewerkers: respect, ruimdenkendheid, flexibiliteit, empathie, niet-beoordelend kijken naar cliënt, klemtoon op menselijk contact en nabijheid zonder te pretenderen dat ze degenen zijn die het zullen uitvoeren.

⁷ http://www.artevelde.be/nl/index.php?option=com_contact&task=view&contact_id=2&Itemid=64, opgevraagd 25 juni 2013

Als *knelpunten* geven zij volgende zaken aan:

- Bepaalde gesprekken worden als moeilijk en frustrerend door medewerkers ervaren, vooral dan in geval van wat zij 'laatstelijnscliënten' noemen. Dit zijn cliënten met een (lange) hulpverleningsgeschiedenis die werden doorverwezen naar het CAW.
- De brede onthaalwerking maakt specialisatie moeilijk
- Het verdwijnen van specialistische thema's die vroeger door het CAW werden opgenomen en niet worden opgenomen door andere sectoren (bv. genderdysforie)
- Een gebrek aan tijd en ruimte voor vorming en de belastende administratie voor medewerkers (registreren, dossiers, paperassenwerk, ...)

Het **Brugteam** (vroegere Bijstandsteam) van CAW Artevelde:

Brugteam⁸	
Omschrijving	Mobiele en ambulante hulpverlening waarbij de medewerkers als vertrekpunt naast de cliënt staan en van daaruit proberen om een (nog onbestaande) brug naar de hulpverlening te bouwen.
Doelgroep	Mensen die te maken hebben met een combinatie van meerdere problemen in hun woon- en leefsituatie (benoemd tijdens de focusgroep als 'moeilijk bereikbaren')
Aspecten	Projecten met het OCMW rondom 'moeilijk bereikbare cliënten', project rond preventie uithuiszetting van de stad Gent en Eeklo, de toeleiding naar nachtopvang plus ⁹ , spuitenuitruil en casemanagement met de drugshulpverlening.
Openingsuren open permanentie	Oude Houtlei 124: maandag, dinsdag, donderdag: 9u30 - 12u30 Pannestraat 1: woensdag & vrijdag: 9u30 - 12u30 Telefonisch: elke werkdag van 9u00 - 12u30. Spuitenuitruil in Pannestraat 1: maandag tot vrijdag: 13u - 15u
Instroom	Open permanentie, afspraak, telefonisch of per mail
Organisatie permanentie	Eén medewerker bemant zowel de permanentie fysiek, telefonisch of via mail. Er is een extra medewerker voor de toeleiding naar de nachtopvang. Met deze manier van organiseren wil men ingaan tegen de 'gewone' organisatie van het onthaal (balie, nummers, wachtkamer, meerdere onthaalmedewerkers en een splitsing tussen fysiek en telefonisch onthaal). Dit wordt benoemd als een specifieke methode voor een specifieke doelgroep.
Onthaal/begeleiding	Vaak is er geen onderscheid tussen onthaal en begeleiding. Dit is afhankelijk van de cliënt hoe deze begrippen worden ingevuld, aldus een medewerker van het Brugteam. Onthaal wordt verder benoemd als herhalend, creatief, flexibel, 'grensoverschrijdend', intensief en mobiel.
VTE	5.6 VTE

⁸ http://www.artevelde.be/nl/index.php?option=com_content&task=view&id=65&Itemid=134, opgevraagd op 25 juni 2013

⁹ Dit wordt omschreven als nachtopvang voor chronische thuisloosheid.

Als *sterktes* van het Brugteam worden volgende zaken vernoemd:

- Ze blijven ten allen tijde naast de cliënt staan en kijken naar wat deze nodig zouden hebben
- Hulpverlening is bij hen niet 'gratis' is: ze geven aan op een grensoverschrijdende manier te werk bij cliënten om het antwoord te verkrijgen dat achter grens ligt en het tempo van de cliënten omhoog te drijven om ergens te geraken.

Het Jongerenadviescentrum JAC van CAW Artevelde:

JongerenAdviescentrum (JAC)¹⁰	
Omschrijving	Jongeren kunnen in het JAC anoniem, gratis en zonder afspraak langskomen voor informatie (folders en gesprekken), documentatie, advies en begeleiding.
Doelgroep	Jongeren tussen 12 en 25 jaar met eender welke vraag
Aspecten	Sinds vijf jaar ook de functie 'onthaal': het voeren van de eerste gesprekken (instapgesprek) en het zorgen voor effectieve toeleiding naar alle deelwerkingen voor jongeren van CAW Artevelde en CAW Visserij.
Openingsuren open permanentie	Maandag en vrijdag van 10-18.00 u Dinsdag en donderdag van 14-18.00 u Woensdag van 10-20.00 u
Instroom	Open permanentie, afspraak, telefonisch of per mail
Organisatie permanentie	Aparte medewerkers voor de verschillende vormen van permanentie (telefonisch, gesprekken en balie).
Onthaal/begeleiding	Onthaal en begeleiding
VTE 2012	7,06 VTE

De JAC-medewerkers halen volgende *sterktes* aan:

- Naar medewerkers: het grote en gediversifieerde team en de houding van de medewerkers naar jongeren: ontstempelen van problematiek en het voorkomen hokjesdenken
- De flexibiliteit, het kort op de bal kunnen spelen bij moeilijkheden, de mogelijkheden tot het (tussentijds) opvolgen van jongeren, de diverse manieren waarop ze toegankelijk zijn en het inspelen op de eigenheid van de jongere. Ze benoemen hun onthaal als maatwerk.
- Aparte locatie tav het volwassenenonthaal

Volgende *kneelpunten* worden voor de interne organisatie van het JAC aangehaald:

- Het zoeken naar een evenwicht tussen de functie 'onthaal' en wat ze de 'core business' van het JAC noemen (informereren, adviseren en begeleiden).
- De dubbele boodschap rondom 'vrijwilligheid' naar jongeren: als jongeren nood hebben aan vervolfbegeleiding 'moeten' ze hiervoor via het JAC passeren.
- Situering en regionale spreiding: ze hebben een groot werkingsgebied waarbij niet alle jongeren gemakkelijk in Gent geraken. Verder kan het JAC tot sommige regio's moeilijk toegang verkregen worden.

¹⁰ http://www.artevelde.be/nl/index.php?option=com_contact&task=view&contact_id=3&Itemid=64, opgevraagd op 25 juni 2013

Tot slot worden volgende *verbeterpistes* aangehaald:

- Een efficiëntere timemanagement. Door de komende verhoogde instroom met de toegangspoort van integrale jeugdhulp geven de medewerkers aan op zoek te moeten naar andere manieren om de tijd in te vullen. Waar nu alles door iedereen in het team opgenomen wordt, zou bijvoorbeeld gesplitst kunnen worden naar subteams van onthaal, begeleiding en bereik moeilijke doelgroepen.
- Een meer aangepaste infrastructuur. De medewerkers geven aan dat de huidige locatie ‘afgeleefd’ is en slechts twee gespreksruimtes telt, er geen accommodatie voor rolstoelgebruikers voorzien is en geen aparte ingang voor jongeren die anoniem wensen te komen.
- Meer tijd en middelen voor projecten om (meer) preventief te werken: ‘Vraag het aan Peggy’¹¹, jeugdadviseurs¹² of vorming in scholen rond bijvoorbeeld pesten.
- Een ruimer bereik van etnisch culturele minderheden: als organisatie bepaalde keuzes om aanwezig te zijn als toegangspoort, maar hierdoor weinig mogelijkheden om outreachend of vindplaatsgericht te werken en bv. weinig Roma jongeren bereiken.

Het **Transithuis** van CAW Artevelde is een specifieke onthaalwerking rondom het verblijfsstatuut, dat wel op dezelfde plaats als het algemeen onthaal is gevestigd:

Transithuis¹³	
Omschrijving	Eerstelijns hulpverlening rondom verblijfsdocumenten
Doelgroep	Personen met een onzeker, tijdelijk of geen verblijfsstatuut met vragen rondom verblijfsdocumenten
Aspecten	Informatie en juridische hulpverlening
Openingsuren open permanentie	Maandag VM: 9u-12u NM: gesloten Dinsdag VM: 9u-12u NM: afspraak Woensdag: enkel op afspraak Donderdag VM: 9u-12u (aanwezigheid Bulgaarse tolk) NM: afspraak Vrijdag: enkel op afspraak
Instroom	Open permanentie, afspraak, telefonisch of per mail
Organisatie permanentie	Balie (bemand door vrijwilliger), met ticketingsysteem en wachtzaal. Per medewerker worden per voormiddag acht tickets voorzien. Er wordt nauw contact met de balie onderhouden om de instroom te reguleren. Aparte medewerkers voor de verschillende vormen van permanentie (telefonisch, gesprekken en balie).
Onthaal/begeleiding	Onthaal en begeleiding.
VTE 2012	3.3 VTE

¹¹ Project waarbij jongeren al hun vragen kunnen stellen aan een virtuele JAC-medewerker (Peggy). Hierbij wordt rondgetrokken met een caravan, ingericht als mobiele chatroom, in Oost-Vlaanderen. <http://www.jacgent.be/nl/projecten/vraag-het-aan-peggy>, opgevraagd op 17 september 2013

¹² Bij Jeugdadviseurs ondersteunen jongeren andere jongeren, het JAC verzorgt een opleiding voor deze jeugdadviseurs. <http://www.jacgent.be/nl/jeugdadviseurs>, opgevraagd op 17 september 2013

¹³ http://www.artevelde.be/nl/index.php?option=com_content&task=view&id=71&Itemid=134, opgevraagd op 25 juni 2013

De medewerkers van het Transithuis halen volgende *sterktes* aan:

- De aanwezigheid van de balie zorgt voor een vermindering van druk op de medewerkers
- Transithuis als een onafhankelijke en neutrale dienst
- De specifieke know-how en ervaring van de medewerkers rondom het verblijfsstatuut
- Het bieden van correcte informatie en niet doen van zinloze aanvragen

Knelpunten die aangehaald worden, zijn volgende:

- Moeilijke en frustrerende gesprekken bij bepaalde (laatstelijns)cliënten (zie ook cliëntprofiel) en uitzichtloze situaties die soms moeilijk te dragen zijn voor medewerkers
- De drukte en grote instroom op het onthaal als knelpunt naar medewerkers (dit zorgt voor druk, naast bijkomend werk) en naar cliënten toe (mogelijks verliezen van cliënten)
- Verwarrende naam: TransitHUIS, maar ze bieden geen opvang. Anderzijds: passende en verstaanbare naam in vele talen, mogelijke verwarring voor cliënten bij verandering.
- 'Kwetsbaar gegeven' als tijdelijk project en door de specificiteit van werking en keuze van de doelgroep. Ze vragen zich af tot in hoeverre ze zullen voort blijven bestaan bij eventuele besparingen.

Concluderend kunnen we vaststellen dat de twee CAW een hele weg hebben afgelegd in de gezamenlijke organisatie van het onthaal. Dit hangt samen met een sterke opwaardering van het onthaal binnen een CAW. Het valt daarbij op dat ze gekozen hebben voor één algemeen onthaal en één jongerenonthaal, aangevuld met specifieke methodieken om specifieke doelgroepen te bereiken. Het algemeen onthaal en jongerenonthaal fungeren als toegangspoort tot de begeleiding. Ze hebben ervoor gekozen om de onthaalwerking voor vluchtelingen onder te brengen in het algemeen onthaal en het een zeer specifieke opdracht toe te kennen, met name enkel vragen rond het verblijfstatuut. Daarnaast speelt men sterk de troef uit van een differentiatie van onthaalmethoden, met een uitgesproken nadruk op telefonisch onthaal als een volwaardige vorm van onthaal. Het algemeen onthaal moet bereikbaar zijn voor iedereen met een welzijnsvraag. Ze opteren ervoor om het onthaal van de meest kwetsbaren via andere wegen te organiseren dan via het algemeen onthaal. We vangen in de focusgroepen ook het signaal op dat de striktste scheiding tussen onthaal en begeleiding voor laatstelijnscliënten minder evident is. Het JAC signaleert tot slot dat de combinatie met hun nieuwe opdracht als gevolg van de toegangspoort tot heel wat vragen en onzekerheid leidt.

1.2 Onthaal in Antwerpen

De directie in Antwerpen geeft aan dat het onthaalaanbod verspreid is over de drie CAW's. Per CAW wordt dit op een andere manier ingevuld. Zo is in CAW De Terp en CAW De Mare geen sprake van een algemene afgesplitste onthaalwerking. Wel zijn onthaalfases in elke werking in het kader van het achterliggend aanbod aanwezig en wordt onthaal voor specifieke doelgroepen georganiseerd. Voor CAW De Mare zijn dit: vluchtelingen, slachtoffers, binnenschippers en Joden en voor CAW De Terp: vluchtelingen, jongens in prostitutie en personen met opvoedingsvragen (opvoedingswinkels). De directie van CAW Metropool geeft aan de keuze gemaakt te hebben voor twee aparte algemene onthaalwerkingen: JAC Plus (voor jongeren tot 25 jaar) en het algemeen onthaal op de Vrijdagmarkt (voor volwassenen vanaf 25 jaar).

Tabel 11 geeft een overzicht van ‘onthaal’ in Antwerpen, zoals omschreven tijdens de nulmeting met de directie:

Tabel 11 Overzicht ‘onthaal’ in Antwerpen

CAW De Mare	CAW De Terp	CAW Metropool
<p><i>Onthaal specifieke doelgroep: (ook begeleiding)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Vluchtelingen • Slachtoffers (+ 1712) • Binnenschippers (De Schroef) • Sociale dienst van centraal beheer voor Joodse weldadigheid ('de centrale') • Diversi <p><i>Filialen: Algemeen maatschappelijk werk, onthaal en begeleiding:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Merksem en Schoten (algemeen onthaal en CLG) • Sociale Dienst Ossenmarkt Antwerpen • Sociale Dienst Provinciestraat <p><i>Onthaalfase in overigewerkingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Taalfabet • Sint-Andries • CLG 	<p><i>Onthaal specifieke doelgroep:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • PSC Vluchtelingenwerk en Jongerenwerking • Opvoedingswinkels • Boysproject <p><i>Onthaalfase in werkingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • CLG • Inloopcentrum De Steenhouwer • Tijdelijk project zorgwonen • Outreachende werking, vanuit winterwerking • ... 	<p><i>Algemeen onthaal</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Volwassenen: Vrijdagmarkt (Bijzondere aandacht voor intrafamiliaal geweld en mensen in kwetsbare huisvestingssituaties) – onthaalteam en begeleidingsteam • JAC Plus <p><i>Onthaal(fase) in overige werkingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Onthaal Dakloze Drugebruikers (ODD) • JWW (louter onthaal nog) • Inloopteam Samik • Crisisteam -18 • Outreachteam • Inloopcentrum De Vaart • Straathoekwerk • Biekorf nachtopvang • ModeMprojecten: wijkgericht onthaal • ...

In wat volgt, wordt dieper ingegaan op de concrete organisatie van de bevraagde onthaalwerkingen. Vervolgens bespreken we de sterktes, knelpunten en verbeterpistes van deze onthaalwerkingen zoals deze tijdens de focusgroepen naar voren kwamen.

1.2.1 Een voorstelling van de onthaalwerkingen en -diensten

Vooreerst stellen we de werkingen van de eerste focusgroep voor. Dit zijn het algemeen en het jongerenonthaal.

Algemeen onthaal ¹⁴		JAC Plus ¹⁵
Omschrijving	Elke volwassene kan anoniem en gratis terecht met elke vraag of probleem.	Het onthaalteam staat in voor de eerstelijns toegangspoort. Het is voor jongeren en hun omgeving een laagdrempelig aanspreekpunt. Het onthaal informeert en adviseert jongeren, staat in voor een goede en grondige vraagverduidelijking. Wanneer nodig verwijst het onthaalteam de jongere door naar verdere hulpverlening.
Doelgroep	Voor volwassenen vanaf 25 jaar met bijzondere aandacht voor situaties van intrafamiliaal geweld en mensen in een kwetsbare huisvestingssituatie	Jongeren tussen 12 en 25 jaar met eender welke vraag
Aspecten	Een onthaalteam, een begeleidingsteam (kortdurende begeleiding) en een vliegende kracht die vrij is om crisissen op te nemen. Verder: crisishulpverlening, een 24-uurs permanentie en sociaal hotel De Passage	Onthaal- en een begeleidingsteam. Preventieve activiteiten Projecten: Riskant (jongeren en drugs) en Eerste Hulp bij Jongeren – Jeugdwerk
Openingsuren open permanentie	Telefonisch algemeen onthaal: elke werkdag van 9u – 18u Crisispermanentie: 7 dagen op 7 en 24u op 24u	Maandag, woensdag en vrijdag van 13u-17u Telefonisch: maandag, woensdag en vrijdag van 10u-17u. Dinsdag en donderdag van 13u-17u. Chat: elke dinsdag tussen 12u en 14u
Instream	Afspraak, telefonisch of via mail	Open deur, afspraak, telefonisch of via mail
Organisatie permanentie	/	
Onthaal/begeleiding	Onthaal en kortdurende begeleiding	Onthaal en begeleiding
VTE 2012	Begeleidingsteam: 9.56 VTE Onthaalteam: 11.56 VTE	Project JAC Onthaal: 2VTE Onthaalteam: 8.65 VTE Begeleidingsteam: 7.78 VTE

¹⁴ <http://www.cawmetropool.be/algemeen-onthaal.aspx>, opgevraagd op 25 juni 2013

¹⁵ <http://www.jacplus.be/>, opgevraagd op 25 juni 2013

Een tweede focusgroep wordt gevormd door medewerkers van het Inloopcentrum De Steenhouwer (CAW De Terp), Inloopcentrum De Vaart (CAW Metropool), Onthaal voor Dakloze Druggebruikers (CAW Metropool) en nachtopvang De Biekorf (CAW Metropool), deze groep zal verder in dit hoofdstuk benoemd worden als de focusgroep voor dak- en thuislozen werkingen:

ODD ¹⁶		De Biekorf ¹⁷
Omschrijving	Mobiel en vraaggerichte werken met cliënten. Begeleiding start vanuit de concrete hulpvraag van de cliënt.	Het bieden van overnachtingsmogelijkheid, douche, soep en brood, ontbijt. Toeleiding naar hulpverlening voor daklozen die daar om vragen, of voor wie het aangewezen is.
Doelgroep	Cliënten die omwille van een specifieke problematiek (verslaving, psychiatrische en/of persoonlijkheidsproblematiek) op een aantal levensdomeinen problemen ondervinden.	Meerderjarige daklozen met een verslavings- en/of psychiatrisch probleem, uit Antwerpen, mannen en vrouwen. Nooit kinderen.
Aspecten	Ism Free Clinic: spuitenuitruil Toekomst: outreachteam: de doelgroep verbreed wordt en ook andere diensten een beroep op hen zullen kunnen doen bij veroorzakers van overlast	Aanbod van 44 bedden. Winterwerking: vanaf 15 december tot 15 maart. Tijdens de winterwerking wordt de capaciteit van de nachtopvang opgetrokken tot 60 bedden.
Openingsuren open permanentie	/ De medewerkers van ODD zijn op werkdagen bereikbaar tussen 9u en 19u, op vrijdag van 9u tot 17u. Tijdens deze uren kunnen cliënten een hulpvraag stellen en een afspraak krijgen	Cliënten kunnen elke dag in De Biekorf terecht tussen 20u en 22u. Tijdens de nacht is er altijd een permanente fysieke aanwezigheid van drie hulpverleners. De Biekorf sluit om 8.30u 's morgens.
Instroom	Op afspraak, mail of telefonisch	Fysiek, telefonisch, mail
Organisatie open permanentie	/	Verschil tussen aanmelding 's avonds en tijdens de daghulpverlening.
Onthaal/begeleiding		Geen scheiding tussen onthaal en begeleiding
VTE 2012	4.93 VTE	16.55 VTE

¹⁶ <http://www.cawmetropool.be/onthaal-dakloze-druggebruikers.aspx>, opgevraagd op 25 juni 2013

¹⁷ <http://www.cawmetropool.be/nachtopvangcentrum-de-biekorf.aspx>, opgevraagd op 25 juni 2013

	ILC De Vaart¹⁸	ILC De Steenhouwer¹⁹
Omschrijving	Dagcentrum voor thuislozen	Laagdrenpelig dagopvangcentrum voor dak- en thuislozen
Doelgroep	Volwassen thuisloze mannen en vrouwen	Dak- en thuislozen
Aspecten	Focus: hulpverlening in combinatie met het aanbieden van praktische diensten zoals lockers, doucheruimte en wasmachine. Het partieel aanbieden van praktische zaken is voor veel cliënten een instap voor het stellen van een hulpvraag.	Een aangepaste infrastructuur en accommodatie, maaltijden en drank (materiële dienstverlening), individuele hulpverlening, verpleegzorg en ontspanningsactiviteiten en vorming
Openingsuren open permanentie	Maandag: 8u45 - 12u45 Dinsdag tot en met vrijdag: 8u45 - 13u45	Maandag tot en met zaterdag: 9u -15u
Instroom	Open permanentie, telefonisch of via mail	Open permanentie, telefonisch of via mail
Organisatie open permanentie		
Onthaal/begeleiding	Onthaal en begeleiding (geen scheiding hiertussen)	Onthaal en begeleiding (geen scheiding hiertussen)
VTE 2012	7.25 VTE	4.06 VTE

Een derde focusgroep vormt deze met medewerkers van straathoekwerk (CAW Metropool):

Straathoekwerk²⁰	
Omschrijving	Het straathoekwerk werkt aan het verminderen van de sociale kwetsbaarheid en het tegengaan van verdere maatschappelijke uitsluiting. Concreet omschrijven de straathoekwerkers dit als zo veel mogelijk de straat opgaan en daar contacten leggen met een mogelijke doelgroep (vindplaatsgericht werken).
Doelgroep	'Maatschappelijk kwetsbaren'. De straathoekwerkers benoemen hun cliënten als 'gasten'
Aspecten	/
Openingsuren open permanentie	Territoriale werking: 13 verschillende wijken of buurten verspreid over de stad Antwerpen. De manier waarop dit ingevuld wordt en de plaatsen waarop men aanwezig is, verschilt van wijk tot wijk.
Instroom	De straathoekwerkers hebben geen kantooruren en zijn vooral aanwezig in de publieke ruimte.
Organisatie open permanentie	De straathoekwerkers zijn actief in de leefomgeving van de doelgroepen en zijn daar bekend, aanspreekbaar en beschikbaar aanwezig.
Onthaal/begeleiding	Zij geven aan te behoren tot de 'onthaalcluster' van het algemeen welzijnswerk. Onthaal en begeleiding.
VTE 2012	14.3 VTE

18 <http://www.cawmetropool.be/inloopcentrum-de-vaart.aspx>, opgevraagd op 25 juni 2013

19 <http://www.desteenhouwer.be/>, opgevraagd op 25 juni 2013

20 <http://www.cawmetropool.be/team-straathoekwerk.aspx>, opgevraagd op 25 juni 2013

Een vierde focusgroep met medewerkers van Vluchtelingendienst (CAW De Mare) en PSC Vluchtelingenwerk (CAW De Terp), deze focusgroep zal benoemd worden als de focusgroep van de vluchtelingenwerkingen:

	Vluchtelingendienst	PSC Vluchtelingenwerk ²¹
Omschrijving	Ruime hulpverlening: alle mogelijke vragen gaande van verblijfspapieren tot opvoedingsondersteuning tot financiële opvolging.	Onthaal voor een specifieke doelgroep die vooral gericht is naar mensen (buiten EU) met verblijfsvragen.
Doelgroep	Asielzoekers, vluchtelingen, mensen zonder wettig verblijf, geregulariseerde, gezinsherenigers, genaturaliseerde vreemdelingen of mensen die met deze doelgroep in aanraking komen	Asielzoekers, vluchtelingen, geregulariseerden, mensen zonder verblijfspapieren en mensen met vragen over hun verblijfspapieren, naturalisatie of gezinshereniging
Aspecten	Laagdrempelige integrale hulpverlening, waarin alle aspecten van de verblijfs- en leefsituatie van de cliënt aan bod kunnen komen.	Er wordt laagdrempelig onthaal, administratieve dienstverlening, noodhulp en psychosociale begeleiding aangeboden.
Openingsuren open permanentie	/	Laagdrempelige in- en aanloopmomenten: dinsdag en donderdag van 9u tot 11u Dispatch, Intake en Advies (DIA-momenten): maandag-, woensdag- en vrijdagmiddag tussen 13u30 en 16u
Instroom	Mail, telefonisch, op afspraak Balie voor gehele CAW door administratieve krachten	Open permanentie, op afspraak, mail en telefonisch
Organisatie open permanentie	/	Laagdrempelige in- en aanloopmomenten, waarbij cliënten met of zonder allerlei vragen terecht kunnen en open consultatie momenten waarbij een DIA-team (Dispatch, Intake en Aanmelding) aanwezig is en waar met nummers gewerkt wordt. Balie met vrijwilligers en mensen die via artikel 60 werkervaring opdoen.
Onthaal/begeleiding	Onthaal en begeleiding	Onthaal en begeleiding
VTE 2012	6.7 VTE	7.16 VTE

1.2.2 Sterktes, knelpunten en verbeterpistes van de onthaalwerkingen

Een aantal **sterktes** die opgenoemd worden in de verschillende focusgroepen, stemmen overeen tussen de werkingen. In het algemeen worden volgende zaken aangehaald: de laagdrempeligheid, de tijd die genomen wordt om te luisteren naar het verhaal van de mensen, het maken van contact, gewoon 'er zijn' en het respect voor de cliënten. Wat ook vaak vernoemd wordt, maar anders verwoord, is het 'menselijke' dat de medewerkers op verschillende manieren proberen te bieden aan de cliënten (een 'warme plek', mensen in hun waarde laten, menselijkheid en erkenning geven). Tot

²¹ <http://www.cawdeterp.be/index.php?page=psc>, opgevraagd op 25 juni 2013

slot komen het werken op maat en op het tempo van de cliënt als sterkte naar voren net als het veel kunnen bereiken op korte tijd ofwel door net de tijd te nemen en langere trajecten te lopen.

Een groot **gemeenschappelijk knelpunt** dat opgenoemd wordt is een overvloed of een overstroom van cliënten op de verschillende werkingen. Dit heeft volgens de medewerkers gevolgen naar de kwaliteit en organisatie van hulpverlening en naar de medewerkers. Naar kwaliteit toe wordt ervaren dat men door het grote cliëntenaantal niet de hulpverlening kan bieden die men zou willen. Naar medewerkers wordt aangegeven in verschillende focusgroepen dat dit zorgt voor een grote werkdruk, ziekteverzuim, gevoelens van onmacht, burn-out en cynische reacties naar het hulpverleningssysteem.

Naast deze gedeelde knelpunten wordt er ook gewezen op de moeilijkheden binnen het algemeen en jongerenonthaal van CAW Metropool. Het algemeen onthaal omschrijft zichzelf als *'misschien geen goed onthaal, maar wel een goede dienst'*. Ze omschrijven zichzelf als een *'sociale spoed'*, waarop mensen in crisis een beroep op doen en dan vooral personen in een intrafamiliaal geweld-situatie of thuislozen. Onthaal en bereikte doelgroep zijn volgens hen een kwestie van keuze, profilering en historiek. Zo geven ze aan dat vanuit de visie van CAW Metropool de keuze gemaakt wordt naar de *'meest kwetsbaren'*. Ze ervaren echter dat er verwarring heerst over de invulling van *'meest kwetsbare'* en er weinig intern debat is over de te bereiken doelgroepen. In het algemeen onthaal is momenteel gekozen voor een profilering naar de meest kwetsbaren als zijnde situaties van intrafamiliaal geweld en dak- en thuisloosheid. Dit heeft volgens de medewerkers gezorgd voor een aanzuigeffect, waardoor ze nu algemeen onthaal (zoals omschreven in het decreet) niet kunnen waarmaken en andere, eveneens kwetsbare doelgroepen niet bereikt worden. Daarnaast wijzen ze ook op de interne spanningen. Het denken in *'eilandjes van diensten'* en een gebrek aan aansluiting en afstemming tussen de verschillende diensten. Een bijkomend knelpunt is dat binnen het algemeen onthaal intern reconversies plaatsvinden waarbij men blijft zoeken naar een werkvorm die aansluit bij de noden van de doelgroep. Dit benoemen ze enerzijds als positief. Anderzijds geven ze aan dat dit doorweegt op de medewerkers. Tot slot geven ze aan dat de huidige opdracht van het algemeen onthaal voor hen sterk verweven is met de residentiële opvang binnen Metropool. Het algemeen onthaal werkt voornamelijk met residentiële vragen, waardoor ambulante vragen komen minder aan bod of vinden de weg naar het algemeen onthaal minder en minder.

Naar organisatie toe geven het algemeen en jongerenonthaal aan dat deze overstroom, samen met de moeilijke doorstroom (zie knelpunten grootstedelijk aanbod), gezorgd heeft dat het onthaal *'opstropste'* en men de keuze heeft gemaakt om met een volledig gesloten deur (algemeen onthaal) of beperkte open deur en een afbouw van de chathulpverlening (JAC Plus) te werken. Een open deur was voor hen zowel kwalitatief als kwantitatief niet meer haalbaar, aldus de medewerkers. Naar het beperken van het onthaal geven ze in het algemeen onthaal aan dat ze niet enkel afblokken door hun deuren te sluiten en een drempel te zetten, maar ook door andere diensten *'af te blokken'*. Dit *'afblokken'* benoemen ze als een inschatting maken of ze de cliënt kunnen verder helpen in het onthaal om zo frustratie en onnodig werk te voorkomen (dit gebeurt al sterk door het JAC). Naar het JAC Plus zorgt de moeilijke doorstroom eveneens dat het onderscheid tussen onthaal en begeleiding vervaagt, waardoor jongeren in een soort overbruggingshulp terechtkomen. Men geeft aan op het algemeen onthaal dat het onthaal een voordeur zou moeten zijn, waar mensen kunnen binnenstappen en wat een wegwijzer zou moeten zijn, maar aangeven dat ze momenteel eerder een achterdeur dan een voordeur vormen.

Vanuit de werkingen rond dak- en thuisloosheid en vluchtelingen merkt men dat het algemeen onthaal bepaalde keuzes heeft gemaakt naar onderwerpen, openingsuren en doelgroep en deze bijna als

tweedelijnsdienst functioneert en halen aan dit 'jammer' te vinden. Naar andere diensten binnen het CAW wordt door het JAC Plus aangehaald dat er geen onderscheid zou mogen zijn in de vervolfbegeleidingen tussen -25 en +25 jaar, zodat ook jongeren hier kunnen instromen. Naar het mandaat van de begeleidingsdiensten wordt vermeld dat dit voor frustratie zorgt bij de onthaalmedewerkers door het gebrek aan doorstroom en de 'comfortabele positie' van de begeleiders.

Vanuit de onthaalwerkingen met vluchtelingen komt het volgende nog naar boven. Ze geven aan dat het werken met vrijwilligers en met artikel 60'ers ervoor zorgt dat er meerdere talen aanwezig zijn in de werking. Het PSC Vluchtelingenwerk geeft aan dat het onthaal specifiek afgebakend zou kunnen worden naar verblijfsdocumenten en eventueel verwijzingen en dat andere zaken zoals het vertalen en hertalen naar eenvoudiger Nederlands van brieven meer door reguliere diensten opgevangen kunnen worden.

De straathoekwerkers geven aan dat ze graag meer/een mandaat zouden willen krijgen naar andere diensten toe: ze merken dat cliënten vaak nog een hele intake moeten doorlopen, waar zij in sommige gevallen reeds een traject van jaren lopen met deze cliënten. Ze merken ook op dat intakes van andere diensten meer vereenvoudigd en op elkaar afgestemd zouden moeten worden. Dit is wel al verbeterd bij bijvoorbeeld de Passage en de Biekorf.

Een verbeterpiste die in de focusgroepen besproken wordt is deze naar het **organiseren en de haalbaarheid van een algemeen onthaal in een grootstad**. Vanuit de vier focusgroepen komt naar voren dat ze 'algemeen onthaal' in een grootstad eerder zien als het organiseren van verschillende laagdrempelige 'onthaalpunten' die algemeen en integraal werken en waar cliënten zich vertrouwd voelen. Naast deze laagdrempelige onthaalpunten, zouden gespecialiseerde eerstelijnswerkingen (*'specifiek onthaal indien een significante groep'*), een psychosociaal onthaal, intrafamiliaal geweld en crisisonthaal georganiseerd moeten zijn, aldus de medewerkers van het algemeen onthaal en van de vluchtelingenwerkingen. Als bedenking wordt gemaakt door de vluchtelingenwerkingen dat dit eerst goed uitgeschreven en overdacht moet worden en dat zulke onthaalpunten eigenlijk in elk district georganiseerd zou moeten worden. De vraag stelt zich dan ook of dit financieel haalbaar is. Vanuit het JAC wordt aangehaald dat ze vinden dat de centralisatie behouden mag worden, omdat jongeren mobiel zijn.

In Antwerpen wordt het preventief werken (individueel of groepsgericht) door de verschillende werkingen als een kenmerk van het onthaal gezien. Vanuit de vier focusgroepen komen volgende klemtonen naar voren. Zo wordt vanuit het JAC het vrij en onmiddellijk toegankelijke, zonder wachtlijst benadrukt ('open deur'), samen met het gegeven dat het onthaal voor iedereen zou moeten zijn (*"niet enkel een dakloze jongere is kwetsbaar, ook de zoon van een advocaat kan kwetsbaar zijn"*). Ook heeft het onthaal een functie van nazorg voor hen. Vanuit de focusgroep met de dak- en thuislozenwerkingen komt nog expliciet naar voren dat zij onthaal vrijblijvend en onvoorwaardelijk vinden, dat ze vraaggericht werken en dat cliënten mogen blijven terugkomen ook als is het al tien keer misgelopen. Verder vinden ze het belangrijk dat het onthaal een 'warme plek' biedt waar mensen tot rust kunnen komen en zich veilig voelen, dat er een vertrouwensrelatie kan opgebouwd worden en dat men oog heeft voor de krachten en mogelijkheden van de cliënten. Vanuit straathoekwerk wordt aangehaald dat men het moeilijk vindt op welke manier juist onthaal te definiëren of op welk moment men van onthaal kan spreken. Zij benoemen het zelf als het eerste contact waarin ze zeggen dat ze straathoekwerker zijn.

1.3 Onthaal in Brussel

In Brussel zijn er twee CAW die onthaal aanbieden. Beide hebben een verschillende visie op de invulling van 'onthaal. We bespreken per CAW de werkingen die bij 'onthaal' vernoemd worden en gaan nadien dieper in op de bevraagde (onthaal)werkingen met hun sterktes, knelpunten en verbeterpistes zoals deze tijdens de focusgroepen naar voren zijn gekomen.

In **CAW Mozaïek** is de keuze gemaakt voor een apart georganiseerd onthaal in de Grétrystraat. Zij sluiten hiermee aan bij de visie op onthaal zoals die door de sector is ontwikkeld. Het onthaal bestaat uit drie subteams: het JAC, een punt opvoedingswinkel in Brussel en onthaal. Het onthaal in CAW Mozaïek wordt ook omschreven als een 'laagdrempelige toegangspoort'. Men geeft aan dat het aantal gesprekken varieert om de vraag goed uit te klaren en samen met de cliënt te bekijken wat deze nodig heeft. Dit kan in één gesprek, maar ook in bijvoorbeeld tien gesprekken zijn.

Een andere werking die is ingebed in het onthaal, is het crisismeldpunt 0-18 jaar dat kadert binnen de opdracht van integrale jeugdhulp. Zo geeft men vanuit het crisisteam van CAW Mozaïek aan dat onthaal voor hen ook het samenbrengen en afstemmen is van verschillende hulpverleningsorganisaties, die reeds bij het gezin betrokken zijn. Verder wordt aangegeven dat een team outreachers verbonden is aan het onthaal. Zij werken met cliënten die in eerste instantie wel de stap in het onthaal hebben kunnen zetten, maar waarbij deze hulpvraag ofwel onrealistisch is, niet aanwezig is of waarbij vertrouwen in hulpverlening en maatschappij volledig geschonden lijkt te zijn. Vanuit het onthaal wordt naar deze vorm doorverwezen, waarna zij laagdrempelig en outreachend werken. Ze geven aan dat er vaak een langdurig traject wordt aangegaan, maar het doel blijft om een realistische hulpvraag te krijgen en de cliënt, op zijn tempo, door te sturen. Hiernaast is ook een mobiel onthaal aanwezig, waarbij op verplaatsing gegaan kan worden voor mensen die niet op het onthaal geraken. Tot slot halen ze aan dat er een onthaalpunt is bij de VUB in Etterbeek voor studenten en personeel en een chat-hulpverlening voor jongeren en volwassenen.

CAW Archipel onderscheidt drie clusters waarbinnen onthaal en begeleiding aangeboden worden. Ze geven aan dat onthaal per cluster (en per werking) een andere invulling krijgt: ambulante hulpverlening, forensische zorg en de thuislozenzorg. Onder ambulante hulpverlening worden volgende werkingen geplaatst: de algemene sociale dienst op de Antwerpsesteenweg (die ook de ondersteunende diensten Centrum voor Levens- en Gezinsvragen (CLG), schuldbemiddeling en vreemdelingenrecht omvat), de Wegwijzer in Anderlecht en de sociale dienst Welkom. De forensische welzijnsdiensten²² die bestaat uit volgende werkingen: slachtofferhulp, daderhulp aan plegers van zedenfeiten en justitieel welzijnswerk voor gevangenen en naastbestaanden. En tot slot de cluster thuislozenzorg²³ waaronder tot slot de volgende werkingen behoren: de onthaalhuizen voor alleenstaanden en gezinnen, begeleid en beschut wonen, zorgwonen, transitwonen, inloopcentra en verenigingen, boerderij en straathoekwerk.

Men omschrijft onthaal in CAW Archipel als een 'methodiek' die op een verschillende manier georganiseerd wordt naargelang de werking. We bespreken dit verder in 1.4.4. We geven hieronder weer welke specifieke aspecten zijn die door de verschillende werkingen benoemd worden bij 'onthaal'. Een eerste aspect dat aangehaald wordt, is het verduidelijken van de mogelijkheden van hulpverlening die geboden kan worden. Vanuit de forensische welzijnsdiensten is onthaal pro-actief

²² <http://www.archipel.be/Waarvoorkanbijonsterecht/tabid/1703/Default.aspx>, geraadpleegd op 1 juni 2013

²³ <http://www.archipel.be/Waarvoorkanbijonsterecht/tabid/1703/Default.aspx>, geraadpleegd op 1 juni 2013

zijn in het geven van basisinformatie en in het op zoek gaan naar mogelijke cliënten. Vanuit Welkom betekent onthaal onder meer ondersteunende gesprekken en het beperken van gesprekken in tijd om stress bij medewerkers en een volle wachtzaal te vermijden. Ze rekenen ongeveer vijftien minuten voor een onthaalgesprek. Vanuit de cluster thuislozenzorg wordt aangehaald dat onthaal geënt is op de achterliggende werking en de drempel hiervan kan verschillen. In een onthaalhuis kan bijvoorbeeld naargelang de hoogdringendheid een kort onthaal of een intakeprocedure plaatsvinden. Binnen deze cluster wordt het ‘relationele ontmoeten’ als belangrijk benoemd. Ze geven aan hier ook veel tijd voor te nemen. Ook verduidelijken ze tijdens onthaal eerder de vragen die rechtstreeks met de werking te maken hebben dan de vraag van de cliënt. Gezien cliënten doorverwezen worden naar hen of weten naar welke werking ze komen, geven ze aan dat voor de meeste cliënten hun vraag reeds duidelijk is. Vanuit de sociale diensten tot slot wordt aangegeven dat onthaal ook een vangnet functie heeft, waarbij cliënten een dienst hebben om op terug te vallen. Breed onthaal heeft een belangrijke functie en zou naar mensen toe een begrip moeten zijn, aldus een van de medewerkers.

We geven hieronder een overzicht van ‘onthaal’ in de CAW’s Brussel:

Tabel 12 Overzicht van ‘onthaal’ in Brussel

CAW Mozaïek	CAW Archipel
Onthaal Grétrystraat: JAC, punt opvoedingswinkel, onthaal Crisismeldpunt 0-18 jaar Outreachers Mobiel onthaal E-dienstverlening voor jongeren en volwassenen Onthaalpunt VUB Brussel voor studenten en personeel	Cluster ambulante hulpverlening Cluster forensische zorg Cluster thuislozenzorg

In Brussel werd geopteerd voor twee focusgroepen. Een eerste focusgroep vond plaats in CAW Mozaïek met medewerkers van het onthaal van de Grétrystraat en van het crisismeldpunt 0-18 jaar:

	Onthaal Grétrystraat²⁴	Crisismeldpunt 0-18 jaar²⁵
Omschrijving	Eender wie kan met eender welke hulpvraag hier terecht. Ze zetten alles op een rijtje en zoeken samen met de cliënt naar de meest geschikte hulp.	Het voeren van gesprekken met jongeren en ouders om de situatie uit te klaren en het bieden van interventie, opvang, begeleiding of consult.
Doelgroep	Eender wie met eender welke hulpvraag.	Voor professionele hulpverleners of intermediairen wanneer zij geconfronteerd worden met jongeren in een acute crisis of met een nood aan onmiddellijke opvang.
Aspecten	Drie subteams: het JAC, een punt van de opvoedingswinkel in Brussel en onthaal. Alle medewerkers vervullen alle permanenties om de verbondenheid in het team te bewaren.	/
Openingsuren open permanentie	Maandag: 9u - 12u30 en 13 - 17u Dinsdag: 13u - 17u Woensdag: 9u - 12u30 en 13 - 17u Donderdag: 13u - 17u Vrijdag: 9u - 12u30 en 13 - 17u Telefonisch bereikbaar elke werkdag: 9u - 12u30 en 13u - 17u	/ Telefonische permanentie: Maandag t/m donderdag: 9u -22u Vrijdag: 9u - 24u Zaterdag: 9u - 22u Zondag en Feestdagen: 9u - 12u
Instroom-mogelijkheden	Telefonisch, per e-mail, chat, per post en fysiek bereikbaar met of zonder afspraak	Telefonisch
Organisatie open permanentie	Winkelmodel: iedereen kan op eender welke moment, met welke vraag dan ook en met of zonder afspraak binnenkomen Eén medewerker beneden aan onthaal (geen vrijwilliger, om eerste contact ten volle te benutten), één medewerker op intake (afspraak) en één medewerker aan telefoon. Eerste vraagverheldering: beneden aan het onthaal. Indien precaire of emotioneel geladen situatie: 'back-up' voor gesprek in apart lokaal.	/
Onthaal/begeleiding	Onthaal	Onthaal
VTE 2012	Gehele deelwerking onthaal: 16.6 VTE	

²⁴ <http://www.cawmozaiek.be/Info/Aanbod/Onthaal/tabid/82/Default.aspx>, geraadpleegd op 25 juni 2013

²⁵ <http://www.cawmozaiek.be/Info/Aanbod/Onthaal/tabid/82/Default.aspx>, geraadpleegd op 25 juni 2013

Sterktes die zij aanhalen:

- Het bereik van de doelgroep: het bereiken van een groot gedeelte van hun doelpubliek door de opzet van het onthaal. Indien ze merken dat een bepaalde doelgroep ontbreekt, geven ze aan hierover na te denken, te zoeken en te implementeren.
- De samenwerking met andere diensten, bijvoorbeeld met het CGG, de stuurgroep voor mensen zonder wettig verblijf, de samenwerking met de dienstencentra in het kader van in het lokaal sociaal beleid. Zo haalt men in CAW Mozaïek aan dat ze het een sterkte vinden dat ze het mandaat en de mogelijkheid krijgen om op iedere vraag die iemand in het Brusselse heeft een antwoord te kunnen zoeken. Ook heeft men het gevoel dat er geluisterd wordt als ze signalen samenbrengen en dat ze hierin de noodzakelijke organisaties meekrijgen om iets te doen.

Vanuit de focusgroep komen volgende *knelpunten* naar voren:

- Het doorwegen van bijkomende opdrachten van 'her en der' op de werking van het CAW. Net als vormingen, die vaak over nieuwe methodieken of evoluties gaan, en als gevolg hebben dat die dag minder medewerkers aanwezig kunnen zijn in de werking.
- De veelheid aan opdrachten van het CAW.
- De kracht van het onthaal waarbij integraal, divers en open gewerkt wordt, vormt voor hen ook een aandachtspunt naar kwaliteit. Ze begrijpen dat sommige CAW's kiezen voor bijvoorbeeld een expliciet jongerenonthaal door de specificiteit en vinden dat men zich als CAW hier continu over moet blijven bevragen of de gemaakte keuzes nog steeds de 'juiste keuzes' zijn.

Tot slot wordt volgende *verbeterpiste* aangehaald:

- De fusie als uitdaging met mogelijkheden naar verdieping, samenwerking en doorverwijzing. Ze hopen hierbij voldoende tijd en middelen te krijgen om nieuwe hervormingen, doelstellingen of opdrachten op een goede manier te implementeren en inhoudelijk sterk te maken. Dit is een moment volgens hen waarbij nagedacht kan worden of ze zich met de huidige structuur of samensmelting van structuren in een optimale situatie bevinden. Naar bekendmaking en netwerking toe in Brussel zou één CAW volgens hen positief kunnen zijn. Een uitdaging hierbij vormt dat ze, door de grootte, naar de cliënt erover moeten waken dat er een zo duidelijk en transparant mogelijk aanbod blijft.

De tweede focusgroep vond plaats in CAW Archipel met medewerkers van de forensische cluster en slachtofferhulp, Welkom, de thuislozencluster, directie en een medewerker die de ambulante hulpverlening, schuldbemiddeling, CLG en de Wegwijzer vertegenwoordigde:

	Forensische cluster	Thuislozencluster²⁶
Omschrijving	Hulp in een strafrechtelijke context	Werkingen voor hulp bij woon- en verblijfsproblemen
Doelgroep	Slachtoffers, gevangenen en naastbestaanden en plegers van zedenfeiten	Personen met woon- en verblijfsproblemen
Aspecten	/	Dubbel verhaal van afstemming: met het CAW en met de ruimere thuislozensector in Brussel.
Openingsuren open permanentie	Verschillend per deelwerking	Verschillend per deelwerking
Instroom-mogelijkheden	Verschillend per deelwerking	Verschillend per deelwerking
Organisatie open permanentie	Verschillend per deelwerking	Verschillend per deelwerking
Onthaal/begeleiding	Onthaal en begeleiding	Onthaal en begeleiding
VTE 2012	JWW: 3.78 Slachtofferhulp: 6.74 VTE I.T.E.R. ²⁷ : 2.71 VTE	Albatros: 9.61 VTE De Schutting: 6.7 VTE Hobo: 5.38 VTE Foyer Leger des Heils: 11.59 VTE Puerto: 5.52 VTE Vrienden van het Huizeke: 2 VTE

²⁶ De thuislozencluster omvat volgende deelwerkingen bij CAW Archipel: Albatros (onthaalhuis, straathoekwerk), De Schutting (beschut en begeleid wonen, zorgwonen en straathoekwerk), Hobo (dagcentrum), Foyer Leger des Heils (onthaalhuis), Puerto (zorgwonen en begeleid wonen) en Vrienden van het Huizeke (transitwonen).
<http://www.archipel.be/Onzedeelwerkingen/tabid/1704/Default.aspx>, opgevraagd op 17 september 2013.

²⁷ Hulp aan daders van zedenfeiten.

	Sociale dienst Antwerpselaan ²⁸	Welkom ²⁹
Omschrijving	Basiswerking permanentie: een aantal tijdstippen in de week waarop mensen zonder afspraak terecht kunnen met om het even welke vraag.	Laagdrempelige eerstelijnsdienst
Doelgroep	Mensen uit het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest met prioriteit aan de meest kwetsbaren	(voornamelijk) etnisch culturele minderheden
Aspecten	Gezamenlijke wekelijkse teamvergadering die tweewekelijks wordt aangevuld met de teams CLG en schuldbemiddeling.	Sociale dienst (alle vragen) Juridische dienst (na afspraak, kosteloze rechtshulp over alle aspecten van het vreemdelingenrecht)
Openingsuren open permanentie	Maandag, dinsdag en vrijdag: 9u - 12u	Maandag, woensdag en vrijdag: 9u – 12u en 13u30 – 17u30 Dinsdag: 9u– 11u30 en 14u– 17u30
Instroommogelijkheden	Telefonisch, per e-mail en fysiek (met of zonder afspraak)	Telefonisch, per e-mail en fysiek (met of zonder afspraak)
Organisatie open permanentie	De eerste 8 cliënten: uitgebreid gesprek met maatschappelijk werker. Nadien op afspraak.	
Onthaal/begeleiding	Onthaal en begeleiding	Onthaal en begeleiding
VTE 2012	Ambulante werking Groot Eiland: 14.74 VTE	5.99 VTE

Sterktes die benoemd worden in de focusgroepen, zijn volgende:

- Bereik van de doelgroep: ‘zijn waar ze moeten zijn’ en ‘mensen bereiken die ze moeten bereiken’ en dat hun keuze voor decentraal, laagdrempelig en werkgericht in combinatie met een algemene opstelling werkt
- De samenwerking met andere diensten (maar die diensten werden in de focusgroepen zelf niet verder benoemd). Vanuit CAW Archipel wordt als sterkte (maar ook als zwakte) hierbij vernoemd dat ze doordat ze klein zijn en voor veel dingen moeten terugvallen op andere diensten, sterk gericht zijn op samenwerking met andere diensten binnen Brussel, sterk te zijn in netwerken en een rol te spelen hebben in netwerkoverleg.
- De soepelheid waarmee ze kunnen inspelen op veranderende problemen in de samenleving, het dicht bij de mensen staan en actief betrokken zijn binnen de leefgemeenschap.

Daarnaast komt volgende *knelpunt* naar interne organisatie naar voren:

- De overbevraging van de diensten. Ze geven aan dat ze door hun manier van organiseren de doelgroep bereiken die ze moeten bereiken als algemeen welzijnswerk, maar in die mate dat ze er door overspoeld worden en de vraag niet meer aankunnen. Ze geven aan dat in Brussel 23%

²⁸ <http://www.archipel.be/Waarvoorkanbijonsterecht/SocialeDienstverlening/SDGrootEilandBrussel/tabid/1793/Default.aspx>, opgevraagd op 1 juli 2013

²⁹ <http://www.archipel.be/Waarvoorkanbijonsterecht/SocialeDienstverlening/SDWelkomMolenbeek/tabid/1794/Default.aspx>, opgevraagd op 1 juli 2013

kansarmoede zit en het niet meer dan normaal is dat ze overspoeld worden door een stuk kansarmoede, wat een groot stuk van hun opdracht is.

Verbeterpistes tot slot:

- De complementaire rol ten aanzien van CAW Mozaïek wordt aangehaald. Ze halen aan dat er door een differentiatie in manier van organiseren, profileren en doelgroepbereik samen de opdracht vervuld kan worden en een breder publiek bereikt kan worden.
- Een andere piste die ze aangeven, is dat ze hopen dat multidisciplinaire teams kunnen blijven bestaan en dat naast een breed onthaal er ook een sterk verbredingsaanbod met tijd en kwaliteit kan zijn

1.4 De drie steden vergeleken

Wanneer we de drie steden naast mekaar leggen, dan vallen een aantal overeenkomsten en verschilpunten op die we hier bespreken. In de drie steden is er een breed draagvlak en consensus over de kwaliteitscriteria van een goed onthaal, zoals die door het decreet omschreven worden. De wijze waarop die kwaliteitsprincipes organisatorisch vertaald worden, verschilt wel grondig. We zetten hier een zevental (organisatorische) vaststellingen en verschilpunten op een rij.

1.4.1 Breed draagvlak en eensgezindheid voor een aantal aspecten

Directie en coördinatoren van de CAW's Antwerpen en Gent geven aan dat de voorbije jaren een opwaardering van het onthaal heeft plaatsgevonden binnen het algemeen welzijnswerk. Dit vertaalt zich bijvoorbeeld in het opwaarderen van de status van de onthaalmedewerkers en het plaatsen van de sterkste mensen op deze eerste lijn. Onthaalmedewerkers worden omschreven als 'generalisten' die verondersteld worden een grondige kennis te hebben van de sociale kaart en daarnaast te kunnen inschatten wat een persoon op die moment nodig heeft. Er wordt aangegeven dat ze een belangrijke functie hebben omdat ze de start vormen van een hulpverleningscarrière van een cliënt.

'Onthaal' zelf wordt door de coördinatoren en directie in Antwerpen en Gent (en nadien in de focusgroepen van Brussel) omschreven als een oriëntatiefase waarin de medewerkers zowel aan vraagverduidelijking van de cliënt als aan aanbodsverduidelijking naar het eigen CAW en de bredere sociale kaart doen. Dit kunnen ook meerdere contacten zijn, waarbij cliënten over een tijdsverloop terugkomen met verschillende vragen bijvoorbeeld de ene keer administratief en nadien relationeel en op deze manier langere tijd in 'onthaal' blijven, zonder dat dit een begeleiding wordt.

Deze omschrijving kan ook bij de onthaalmedewerkers van de drie steden teruggevonden worden. Onthaal wordt vaak in verschillende verwoordingen beschreven, maar inhoudelijk vertonen deze beschrijvingen veel gelijkenissen. Zo omschrijven ze onthaal in de eerste plaats als het luisteren naar het verhaal van de cliënt en het meehelpen met het ontrafelen van een probleem (vraagverheldering/vraagverduidelijking). Daarnaast probeert men in het onthaal, in de mate van het mogelijke een antwoord te zoeken op de vraag van de cliënt: door het bieden van directe hulp of het gericht doorverwijzen of toeleiden naar een (meer) geschikte interne of externe dienst. Als kenmerken van het onthaal worden laagdrempeligheid, vrijwilligheid en brede toegankelijkheid benoemd door de onthaalmedewerkers. Een laatste aspect dat vaak vernoemd wordt, is naar de signaalfunctie die het onthaal opneemt doordat zij dicht bij de cliënten staan en zodoende goed geplaatst zijn om bepaalde signalen op te vangen. Een voorbeeld van de manier waarop 'onthaal' omschreven wordt door een medewerker, wordt in box 1 gegeven.

Box 1: 'Onthaal'

"Het voeren van de eerste gesprekken met een persoon of systeem van personen zodat klaarheid geschept kan worden in wat iemand is, wat iemands vraag is, wat hij of zij ermee kan doen en op welke manier bijgedragen kan worden." (CAW-onthaal Gent)

1.4.2 Organisatorische aspecten met betrekking tot het algemeen- en doelgroepenonthaal

De CAW in de drie steden worstelen met de **tweevoudige opdracht** van enerzijds een onthaal voor alle burgers met eender welke welzijnsvraag en anderzijds een onthaal van de meest kwetsbaren. Meer bepaald gaat het dan over de wijze waarop men zich moet organiseren om hierop te kunnen inspelen. De CAW's merken in het (algemene) onthaal een verdringingseffect op waarbij de 'gewone burger' met bijvoorbeeld een vraag over de kinderbijslag of personen met een OMNIO-statuuut verdrongen worden door personen met een 'zwaardere' of meer acute problematiek. De CAW van de drie steden wijzen erop dat het bijzonder moeilijk is om de dubbele opdracht waar te maken: en een onthaal voor alle burgers en bijzondere aandacht voor de meest kwetsbaren. Een valkuil van het CAW-onthaal in Gent wordt benoemd als het geassocieerd worden met een bepaald achterliggend aanbod, zoals de (winter)nachtopvang voor dak- en thuislozen, waardoor andere mensen ook uit de wachtzaal wegblijven. In Antwerpen wordt aangehaald dat de 'gewone burger' wel via specifieke werkingen zoals het CLG of slachtofferhulp bereikt wordt.

Zowel in Antwerpen als in Gent merken de CAW's dat er een **toename en verzwaring** is van de doelgroep bij verschillende werkingen van het onthaal (zie verder 2. Cliëntprofiel). Dit zorgt ook voor toegenomen druk op (de leefbaarheid in) deze werkingen en de onthaalmedewerkers. In de beide steden gaat dan ook een grote zorg uit naar de medewerkers om het risico op burn-out en personeelverloop te voorkomen. Men probeert bijvoorbeeld in te spelen op deze grote toestroom door het onthaal te reorganiseren (bijvoorbeeld door het werken met een gesloten deur, door samenwerking tussen CAW Artevelde en CAW Visserij) en de instroom te reguleren. In Antwerpen vertellen de directie dat de grootstedelijke context een aanzuigeffect creëert en een concentratie van problematieken bevat waardoor ze ervaren hebben dat een algemeen onthaal al snel naar een 'crisisonthaal' of een 'sociale spoed' evolueert. Ze stellen zich de vraag tot in hoeverre een algemeen onthaal haalbaar is in een grootstedelijke context. Ook andere werkingen, zoals de vluchtelingendienst en de dak- en thuislozenzorg, worden met deze toename en verzwaring geconfronteerd. Men heeft in Antwerpen dit proberen in kaart te brengen voor de dak- en thuislozenzorg door een doelgroepenanalyse op te stellen. Hieruit blijkt (onder meer) dat zich in deze werkingen veel mensen met een verslavings-, mentale en psychiatrische problematiek bevinden (Doelgroepenanalyse, 2012; Vervolg doelgroepenanalyse, 2013). Daarnaast wordt een toename van zorgbehoevende ouderen opgemerkt in Antwerpen. In Gent vertellen de coördinatoren dat de toename op het CAW-onthaal ligt volgens hen aan verscheidene factoren zoals de betere profilering van de werking, meer toeleiders en partners, een grotere focus op kwetsbare situaties en een toename van kwetsbare situaties.

1.4.3 Een geïntegreerde visie op onthaal of optelsom van onthaalwerkingen

De drie steden verschillen in de mate waarin sprake is van een geïntegreerde visie op onthaal op stadsniveau, waarbij de verschillende onthaal(werkingen) van de CAW's afgestemd zijn op elkaar qua visie en aanbod en waarbij ze tevens een goed zicht hebben op de cliëntenstromen onderling. In **Antwerpen** is het onthaalaanbod verspreid over de drie CAW's en hebben de CAW een verschillende

visie op onthaal. Zo profileert CAW Metropool zich bijvoorbeeld sterk op de meest kwetsbare groepen in de samenleving. Dit diverse aanbod heeft voor- en nadelen, aldus de directies. Enerzijds benoemen ze dit als 'specialistisch en gefragmenteerd' en kan het 'inefficiënt' werken. Anderzijds wordt aangehaald dat een gedifferentieerd aanbod een streefdoel kan zijn om een passend antwoord te bieden voor een diversiteit van cliënten. In het kader van de fusie wil men de oefening maken om alle 'tussenstukjes' te verbinden naar een globaal beeld opdat elke cliënt met zijn verhaal op de meest passende manier, zo snel mogelijk op de juiste plaats terecht komt. Het verhaal van dak- en thuisloosheid is zich volgens hen wel al meer tot één geheel aan het verbinden in het beeld van de woonladder.

In **Gent** is men sinds 2007 volop in dialoog met de regio om de krachten te bundelen en de toegang naar de burger te vereenvoudigen, vergemakkelijken en klantvriendelijker te maken. Men is vertrokken vanuit de sectortekst 'werken aan verbinding' en heeft in 2009 een gezamenlijke krijtlijnennota opgesteld voor de medewerkers. De coördinatoren geven aan dat hier heel wat zoek-, denk- en overlegwerk aan voorafgegaan is en dat men naar een 'volledig geïntegreerde werking' streeft met een duidelijke visie op en profilering van het onthaal. Zo heeft men bijvoorbeeld in het kader van een gedeelde verantwoordelijkheid voor de instroom van cliënten een netwerk gemaakt tussen de verschillende diensten.

In **Brussel** zijn er tevens 2 CAW die een verschillende visie op de invulling van de functie 'onthaal' hebben. Beide functioneren bovendien in een specifieke Brusselse context. CAW Mozaïek hanteert de sectorvisie als uitgangspunt en heeft een organisatorische loskoppeling tussen onthaal en begeleiding gerealiseerd. In CAW Archipel verschilt de invulling van onthaal naar gelang van de cluster.

1.4.4 Een bijzonder gecontesteerd thema: splitsing onthaal en begeleiding

De betrokken CAW's verschillen in visie naar het al dan niet organisatorisch opsplitsen van onthaal en begeleiding. Dit verschil is niet enkel tussen de steden aanwezig, maar ook tussen de CAW's in Antwerpen en Brussel onderling. We bespreken dit per stad.

In **Gent** hebben CAW Artevelde en CAW Visserij gekozen voor een gezamenlijk onthaal met een duidelijke splitsing tussen onthaal en begeleiding. De coördinatoren geven aan dat men met deze breuk er onder meer voor wil zorgen dat het onthaal een onafhankelijk en laagdrempelig aanspreekpunt vormt, cliënten op deze manier de garantie krijgen dat er onbevooroordeeld naar hun vraag geluisterd wordt en dat zowel het onthaal- als de begeleidingsteams zich op zijn kernopdracht kan concentreren. Men wil op deze manier tevens een tweestappenmodel creëren waarbij de cliënt in maximaal twee stappen naar het gewenste aanbod kan gaan. Onthaal kan voor hen afgerond worden op zich en hoeft niet over te gaan in een begeleiding (onthaal als 'core business'). Deze splitsing wordt door de medewerkers van het CAW-onthaal als sterkte benoemd met volgende voordelen: (1) onthaal als 'terugvalplank' voor cliënten indien slechte ervaringen met vervolfbegeleiding, (2) minder grote kans dat cliënten ergens terechtkomen waar ze niet willen zijn, (3) een duidelijkere profilering naar cliënten en andere diensten (in tegenstelling tot een versnippering van de onthaalwerking), (4) de onafhankelijkheid van vervolfbegeleiding en engagement naar de cliënt toe om samen op zoek te gaan.

In **Antwerpen** geven CAW De Mare en CAW De Terp aan geen organisatorische opsplitsing tussen onthaal en begeleiding te maken. Hulpverlening wordt bij CAW De Mare als een traject gezien, waarbij men probeert om de cliënt in de mate van het mogelijke door dezelfde hulpverlener te laten

begeleiden en zo (onnodige) breuken wil vermijden. ‘Onthaal’ is voor hen een taak voor elke hulpverlener. De achterliggende keuze is deze van kwaliteit van hulpverlening en integriteit van de cliënt. De directeur van CAW De Terp geeft aan dat hun verhaal van onthaal en begeleiding sterk gegroeid is vanuit hun geschiedenis en ‘onthaal’ blijvend vragen oproept bij hen, zoals de vraag om de eerste contacten in een algemeen of een specifiek onthaal te organiseren. In alle werkingen van De Terp maakt men wel minstens mentaal het onderscheid tussen onthaal en begeleiding.

In CAW Metropool heeft men de keuze gemaakt voor een gesplitst algemeen onthaal vanuit het achterliggende idee van vraaggestuurde zorg waarbij mensen met eender welke vraag op een plek terecht zouden moeten kunnen komen zonder direct doorgestuurd te worden. Eveneens achterliggend voor deze keuze is het idee geweest om een ambulante toegangspoort te organiseren voor de crisishulpverlening en het residentiële gedeelte af te bouwen. Intussen zijn zij geëvolueerd in hun opvatting hierover door de ervaring dat het algemeen onthaal in een ‘crisisonthaal’ veranderd is en doordat zij vanuit een werkgroep cliëntparticipatie het signaal gekregen hebben dat het ‘ophokken van hulpverlening’ niet goed is vanuit cliëntperspectief. Vanuit het algemeen onthaal en het JAC komen de signalen dat het onderscheid tussen onthaal en begeleiding vervaagt. Door capaciteitsgebrek in vervolfbegeleiding worden cliënten in het onthaal begeleid (‘overbrugging’), in afwachting van vervolfbegeleiding.

Verder geven de drie directies van Antwerpen aan dat de opdeling tussen onthaal en begeleiding en de veronderstelde lineariteit hiervan voor sommige diensten (zoals de vluchtelingendiensten en inloopcentra) een ‘puur kunstmatige opdeling’ betreft en soms enkel belang heeft voor de registratie. Dit wordt bevestigd in de focusgroepen rond dak- en thuisloosheid en vluchtelingenwerk. In de werkingen rond dak- en thuisloosheid wordt aangehaald dat ze geen splitsing tussen onthaal en begeleiding hebben en dit eerder als ‘kunstmatig’ en een breuk in de hulpverlening en vertrouwensband met de cliënt te zien. In box 2 wordt door een medewerker geïllustreerd dat deze splitsing moeilijk te maken is in deze werkingen. Ook bij de vluchtelingenwerkingen en straathoekwerk wordt ervaren dat cliënten bijvoorbeeld soms tot zestig keer kunnen terugkomen zonder dat dit een begeleiding wordt. Anderzijds halen ze aan dat sommige cliëntcontacten als ‘onthaal’ geregistreerd worden, maar dit eigenlijk een vorm van begeleiding is. ‘Begeleiding’ omschrijven ze als het uitwerken van een stappenplan en het toewerken naar doelstellingen op verschillende levensdomeinen.

Box 2: Een moeilijk onderscheid tussen onthaal en begeleiding.

“Soms zijn er mensen die zeggen, ik kan niet goed met mijn geld om, dan zeggen mag ik dat in bewaring geven, dan ben ik zeker dat ik het niet verlies op straat of dan kunnen ze het mij niet afnemen en dan kan ik alle dagen een beetje komen halen. Dat groeit, begint met onthaal inderdaad maar loopt verder in begeleiding, je kan daar ergens moeilijk een stop op zetten. Soms met 20 euro in bewaring, dat is onthaal, 2 maanden later, eigenlijk heb ik nog 300 euro, mag ik dat ook komen brengen? Uiteindelijk komt dat uit dat ze heel hun inkomen bij ons zetten en dat wij ze begeleiden met schuldbemiddeling enzo, de contacten met deurwaarders, afbetalingsplannen, ... Je kan niet zeggen op een gegeven moment hier stopt het want wij zijn een onthaalwerking, dat zou ook niet werken, dat willen die cliënten ook niet. Dat is, soms we merken, we zijn onderdeel van die mensen hun leven. Eigenlijk thuisloze mensen, die staan 's morgens op en die komen naar ons, een huiskamer, een living, hun sociaal leven. (...) Ze noemen ons onthaaldiensten, maar eigenlijk zijn we laagdrempelige begeleidingsdiensten, het begint met een onthaal en er zijn cliënten die inderdaad alleen maar komen

om iets te vragen en waar je direct een antwoord op kan bieden of een doorverwijzing doen en dan stopt dat en kan je dat doen, maar je hebt heel veel mensen die echt blijven komen en eigenlijk voor alle mogelijke problemen een beroep doen op ons. Die meest vertrouwd zijn met allemaal eigen diensten en daar altijd naar terugkomen en niet gemakkelijk is om ze elders naartoe te leiden.” – (Inloopcentrum Antwerpen)

In **Brussel** werd naar het splitsen van onthaal en begeleiding werd in de twee CAW's een verschillende keuze gemaakt. Zo heeft men in CAW Mozaïek voor deze opsplitsing gekozen. Ze geven hierbij aan dat elk systeem voor- en nadelen heeft en ze hiermee een 'behoorlijke beslissing' hebben genomen, maar continu op zoek te blijven. Met deze keuze volgen ze de visie in de lijn van het SAW, waarbij mensen op één punt hun uitleg kunnen doen en waar bekeken wordt wat deze persoon nodig heeft, naar welke organisatie kan doorverwezen worden en indien dit niet lukt, deze persoon kan terugkomen naar hetzelfde punt om opnieuw te zoeken. Voor de cliënten benoemen ze dit als een duidelijke toegangspoort, waarnaar ze zich bij twijfel kunnen richten. Een andere kracht die ze benoemen van de splitsing is dat ze een neutrale blik hebben en de initiële vraag niet de uiteindelijke vraag hoeft te zijn. Nadelen van deze splitsing die ze aanhalen is naar de vertrouwensband met cliënten, waarbij het moeilijk kan zijn voor met name kansarme cliënten om over te stappen van de ene naar de andere hulpverlener. Een andere vernoemde moeilijkheid is dat er bij het onthaal reeds bepaalde verwachtingen naar de cliënt geschept worden, zoals altijd bereikbaar, toegankelijk en flexibel, waar bij doorverwijzing naar andere diensten bijvoorbeeld op tijd en op afspraak gekomen moet worden. Voor cliënten waarbij ze merken dat ze hierop afvallen, kan het outreachteam ingezet worden om de cliënt op zijn/haar tempo door te sturen.

In CAW Archipel wordt de keuze gemaakt tegen deze splitsing en worden in alle werkingen zowel onthaal en begeleiding aangeboden, waarbij normaal gezien degene die onthaal doet ook de begeleiding opneemt. Onthaal zien ze als een methodiek die in verschillende werkvormen ingebed is en naargelang de werkvorm anders in de praktijk komt en andere hulpvragen aantrekt, aldus de medewerkers. Hierbij geven ze aan te kiezen voor een grote diversiteit aan werkvormen en manieren van onthaal, waarin verschillende methodieken zitten zoals ook aanmelding en directe hulp. Onthaal wordt door de medewerkers verder benoemd als een circulair proces, waarbij vraagverheldering zich gedurende de gehele tijd van onthaal en begeleiding herhaalt, de vraag duidelijker wordt en er teruggekeerd kan worden van begeleiding naar vraagverheldering. Ze geven aan hiermee af te wijken van de visie op onthaal op sectorniveau omdat ze vertrekken van een visie op hulpverlening waarbij ze het scheppen van veiligheid en een vertrouwensband belangrijk vinden. Ook vanuit de vraag van de situatie van waaruit mensen een beroep doen op de verschillende diensten, geven ze aan deze keuze te maken. Zo merken ze bij complexe en multiproblemen vragen, zoals thuisloosheid, dat er een moeilijker onderscheid te maken is tussen onthaal en begeleiding. Ze benoemen deze discussie als een technische discussie en geven aan dat ze vinden dat je als hulpverlener over een aantal methodieken of instrumenten moet beschikken, eerder dan dat dit een organisatorische vraag is. Er zijn voor hen wel verschillen tussen onthaal en begeleiding, voor de meeste cliënten loopt dit bij hen echter door in elkaar. Een ander aspect hierbij is dat men in de forensische zorg en sociale diensten opmerkt dat er bij sommige cliënten sprake is van ondersteunende contacten tussen onthaal en begeleiding en er van een soort 'onthaalbegeleiding' of grijze zone gesproken kan worden. Dit wordt geïllustreerd in box 3.

Box 3: Tussen onthaal en begeleiding: 'opduikers'

“Daar is ook een duidelijke grijze zone, in die zin dat als er mensen zijn die wij onthaalbegeleiding of de opduikers noemen, dat is, ik merk dat men bij Mozaïek die categorie ook op die manier benoemt, dus de opduikers of de onthaalbegeleidingen zijn eigenlijk mensen die komen voor een specifiek probleem, die komen vier of vijf keer, dat probleem is afgehandeld, maar intussen kennen ze de dienst en zie je mensen drie tot zes maanden niet meer, dan komen ze terug met een ander probleem. Intussen zie je soms stilaan dat die problemen met elkaar verbonden kunnen zijn en kan dat een begeleiding worden, maar dikwijls is dat weer ergens dat die mensen verdwijnen voor zekere tijd en komen ze terug, maar opduikers, dat noemen we een soort onthaalbegeleiding. Die zijn op zekere manier kwetsbaar en die kennen de dienst en komen terug, maar meestal blijft dat in een vorm van onthaal, dat dat wordt afgehandeld.” (CAW Archipel)

1.4.5 Vervolgbegeleiding: capaciteit, rechtstreekse toegankelijkheid en mandaat

De capaciteit van de vervolgbegeleiding wordt door de coördinatoren en directie als belangrijk gezien voor de organisatie en werking van het onthaal. Zo wordt in **Antwerpen** een capaciteitsgebrek aan vervolgbegeleiding als kwetsbaarheid van het systeem vernoemd. In CAW Metropool heeft men ervoor gekozen om het residentiële aanbod af te bouwen en meer te investeren in ambulante (crisis)hulpverlening. Intussen merkt men dat niet iedereen gebaat is bij ambulante hulpverlening en sommige cliënten (blijvend) nood hebben aan residentiële vervolgbegeleiding. In **Gent** heeft men ervoor gekozen om in het CAW de middelen te verdelen zodat 20% naar onthaal gaat en 80% naar begeleiding met als achterliggende motivatie dat er iets achter het onthaal moet liggen waar mensen naar kunnen doorverwijzen.

Daarnaast is een organisatorisch aspect van het al dan niet rechtstreeks toegankelijk zijn van de begeleiding en het beschikken over een toewijzingsmandaat door de onthaalmedewerkers.

In **Gent** is de begeleiding niet rechtstreeks toegankelijk en hebben alle onthaalteams een mandaat om vervolgbegeleiding toe te wijzen. De coördinatoren geven aan dat voor het bekomen van het toewijzingsmandaat veel weerstanden overwonnen moesten worden. Zo zijn er in samenspraak met de begeleidingsdienst fiches opgesteld voor onthaalmedewerkers om een indicatiestelling te maken. Vertrouwen en open communicatie worden aangehaald als voorwaarden om dit proces te doorlopen. De coördinatoren benoemen dit beschikken over een toewijzingsmandaat als het fundamentele verschil in de organisatie van het onthaal tussen Antwerpen en Gent.

In **Antwerpen** zijn de meeste begeleidingen rechtstreeks toegankelijk en beschikken de onthaalmedewerkers niet over een toewijzingsmandaat. In CAW Metropool geeft men aan dat dit een punt van discussie is geweest, maar is besloten om dit systeem niet toe te passen om niet een hiërarchisch model van hulpverlening te organiseren. Een ander aspect in Antwerpen is het al dan niet zelf opnemen van begeleiding in een residentieel centrum of laten opnemen door andere hulpverleners. Als achterliggende motivatie voor de keuze om begeleiding door andere hulpverleners te laten opnemen, wordt het responsabiliseren van de doorverwijzer (CAW Metropool) of het waarborgen van de continuïteit van hulpverlening (CAW De Terp) genoemd.

Ook in **Brussel** is de rechtstreekse toegankelijkheid van begeleiding een verschilpunt tussen de CAW's. Zo geeft men in CAW Mozaïek aan dat de begeleidingen niet rechtstreeks toegankelijk zijn, maar dat cliënten via het onthaal passeren waar (indien nodig) een instapgesprek en eerste vraagverheldering

gebeurt. In principe gebeurt dit ook bij doorverwijzingen vanuit andere diensten, om zo een neutrale blik te behouden en de cliënt zelf te horen, aldus de medewerkers. De onthaalmedewerkers hebben geen toewijzingsmandaat, maar werken met een instroomoverleg (iso) waarin een halfjaarlijkse evaluatie plaatsvindt en met iso-formulieren voor de overdracht. Waar aangewezen voor de cliënt, wordt met een 'warme overdracht' gewerkt. Het crisisteam van CAW Mozaïek is enkel voor hulpverleners en intermediairen toegankelijk. Vanuit CAW Archipel wordt aangehaald dat de verschillende deelwerkingen rechtstreeks toegankelijk zijn en elk een eigen onthaal hebben.

1.4.6 Het reguleren van de instroom: op afspraak of met open permanentie

Vanuit de drie steden komt een overvloed van cliënten op het onthaal of in de werkingen als gezamenlijk knelpunt voor de organisatie naar voren. De CAW's reguleren deze instroom elk op een eigen manier. Een belangrijk onderdeel hiervan vormt het werken op afspraak en/of met een open permanentie. We zien hierin een verschil tussen de drie steden en de onderlinge werkingen.

In **Gent** heeft men ervoor gekozen om de open permanentie te behouden, maar te werken met een wachtzaalbeheer en een ticketsysteem. Daarnaast heeft men gewerkt aan het opwaarderen van het telefonische onthaal (zodat niet iedereen fysiek naar het onthaal moet komen) en is sterker ingezet op het werken op afspraak.

In **Antwerpen** heeft men besloten om de open deur van het algemeen onthaal te sluiten en enkel nog op afspraak te werken. In het jongerenonthaal heeft men, omwille van de symboolwaarde, besloten om een beperkte open deur te behouden. In CAW De Mare is men afgestapt van de open deur permanentie voor een aantal van de werkingen. Men heeft uit ervaringen van de periode van erkenning als centra voor maatschappelijk werk geleerd dat dit systeem voor veel druk op hulpverleners zorgt en een ongelijke spreiding van cliënten in de wachtzaal meebrengt. In CAW De Terp heeft men ervoor gekozen om een open deur te behouden bijvoorbeeld in de werking van PSC Vluchtelingendienst om op deze manier ook een bepaalde groep cliënten te bereiken die zich anders niet kenbaar willen maken.

In **Brussel** wordt de instroom eveneens op verschillende manieren gereguleerd. In de sociale diensten op de Antwerpse laan van CAW Archipel heeft men gekozen om de eerste acht cliënten uit te nodigen voor een uitgebreid gesprek met de maatschappelijk werker (nadien wordt op afspraak gewerkt)³⁰, in Welkom probeert men de onthaalgesprekken te beperken tot vijftien minuten om op deze manier lange wachttijden te vermijden. In CAW Mozaïek werkt men met een back-up medewerker bij delicate gesprekken of bij drukte.

1.4.7 Centralisatie versus decentralisatie

Een laatste organisatorische aspect betreft centralisatie versus decentralisatie. In het algemeen komt in zowel de nulmeting als de focusgroepen naar voren dat ze merken dat om de zoveel jaar een accordeonbeweging plaatsvindt in het welzijnslandschap van decentralisatie naar centralisatie. In de drie steden is er een beperkt gecentraliseerd onthaal aanwezig en worden andere methodieken ingezet om verschillende doelgroepen te bereiken.

30

<http://www.archipel.be/Waarvoorkanbijonsterecht/SocialeDienstverlening/SDGrootEilandBrussel/tabid/1793/Default.aspx>, opgevraagd op 17 september 2013

In **Gent** is gekozen om de middelen te investeren in een gecentraliseerd onthaal met twee toegangspoorten met drempelverlagende initiatieven en andere onthaalmethodieken. Men geeft aan op termijn vanuit dit 'moederschip' verder regionaal te willen verspreiden, eventueel in samenwerking met andere diensten. Momenteel wordt naast dit centrale onthaal nog een onthaalpunt in Eeklo georganiseerd.

In **Antwerpen** is er een gecentraliseerd algemeen onthaal voor jongeren en volwassenen dat door CAW Metropool georganiseerd wordt. Daarnaast wordt dit aangevuld met een aantal gedecentraliseerde onthaalpunten. Vooreerst zijn dit een aantal wijkgerichte werkingen, zoals het wijkgerichte onthaal ModeM van CAW Metropool³¹. Over dit wijkgerichte onthaal geven de directie aan dit als model van de toekomst te zien. Ze merken echter dat dit een kwetsbaar model vormt, onder meer door de afhankelijkheid van de betrokken samenwerkingspartners. Ten tweede wordt met filialen gewerkt, zoals de vestingsplaatsen in Merksem en Schoten van CAW De Mare. Ten derde met antenepunten, zoals bij de opvoedingswinkels van CAW De Terp. Een laatste aspect vormt het inzetten van onthaalmethodieken om kwetsbare groepen te bereiken, zoals outreachend en vindplaatsgericht werken.

In **Brussel** wordt naar geografische spreiding van de werkingen door CAW Archipel aangehaald dat dit organisch zo gegroeid is en momenteel complementair is met CAW Mozaïek. CAW Archipel geeft aan hier vroeger de keuze gemaakt te hebben om aanwezig te zijn in wijken of gemeenten waar grote kansarmoede is en anderzijds om centraal gelegen en bereikbaar te zijn. Het is volgens hen organisatorisch niet mogelijk is om binnen de 19 gemeenten van Brussel aanwezig te zijn. De kansarmoede in Brussel situeert zich sterk in het centrum, waardoor Archipel ook sterk geconcentreerd is in het centrum en mede omdat in theorie de afstand in Brussel overbrugbaar en verwaarloosbaar is door de vele metro- en buslijnen. In praktijk merken ze echter dat dit voor bepaalde wijken of buurten niet opgaat en ze moeilijk mensen uit bepaalde wijken (zoals Noordwijk en Begijnhofwijk) naar de sociale dienst krijgen die ongeveer een kilometer verder ligt. Ze geven aan dat in deze wijken een erg kansarm publiek woont, die erg honkvast blijken te zijn en weinig buiten deze wijk komen. Ze geven aan dat het in deze zin nuttig is om gedecentraliseerd te kunnen werken. Vanuit CAW Mozaïek wordt gewerkt met een gecentraliseerd onthaal en daarnaast met verschillende methodieken om op deze manier verschillende doelgroepen te bereiken, zoals een mobiel onthaal voor ouderen en een chat voor jongeren.

2 Cliëntprofiel: grote consensus tussen de steden

In Antwerpen, Gent en Brussel wordt door de CAW's (directie, coördinatoren en onthaalmedewerkers) aangegeven dat ze een toename en verzwaring merken van de doelgroep in verschillende werkingen. Voor het algemeen en het jongerenonthaal zal hierop verder kwantitatief ingegaan worden (zie 4. cijferanalyse). Op basis van de focusgroepen met directies en onthaalmedewerkers worden hier de cliëntprofielen besproken. In het algemeen wordt aangegeven dat er een aanzienlijke **diversiteit** van cliënten bereikt wordt: naar geslacht, leeftijd, etnisch culturele achtergrond en aanmeldingsvragen.

³¹ Deze wijkgerichte onthaalwerkingen richten zich op multiproblemsituaties en werken vanuit de geïntegreerde wijkcentra De Wijk (gelegen in Antwerpen-Noord) en 't Pleintje (Deurne). <http://www.cawmetropool.be/wijkgericht-onthaal-modem.aspx>, opgevraagd op 17 september 2013

Naast deze diversiteit komen een aantal gemeenschappelijke kenmerken in de cliëntprofielen naar voren. Deze worden hieronder besproken.

Een eerste aspect is dat de CAW's aangeven naast nieuwe cliënten ook een (grote) groep te bereiken waar reeds andere hulpverlening bij betrokken of die reeds een heel hulpverleningstraject doorlopen hebben en uiteindelijk in het CAW terecht zijn gekomen en daar vaak ook blijven. Deze worden benoemd als: **'laatstelijnscliënten'**, 'restgroep' of 'uitstootgroep' en worden zowel door de werkingen algemeen en jongerenonthaal, dak- en thuislozenzorg en vluchtelingenwerkingen aangegeven in de drie steden. Meer concreet worden volgende omschrijvingen gegeven: thuislozen, uitgeprocedeerde asielzoekers, personen met een handicap, personen in een intrafamiliaal geweld-situatie, personen met een psychiatrische problematiek of multiproblematiek die bij andere diensten niet meer terecht kunnen of willen. In de verschillende werkingen wordt hierbij een verschuiving en verzwaring opgemerkt. Zo geeft men vanuit de dak- en thuislozenzorg aan dat men een toename merkt van jongeren, vrouwen, personen met een multiproblematiek, andere nationaliteiten en groepen die voorheen niet in hun hulpverlening terechtkwamen. Vanuit de vluchtelingenwerkingen wordt aangehaald dat ze voor bepaalde cliënten de enige dienst nog vormen waar zij terecht kunnen. Vanuit de JAC werkingen wordt deze groep omschreven als volgt: jongeren vanuit het VAPH of balancerend op de rand met het VAPH, jongeren met een label voor Gedrags- en Emotionele Stoornissen (GES-label), jongeren met multiprobleemsituaties, psychiatrische problematiek of uit de bijzondere jeugdzorg. Dit zijn bijvoorbeeld jongeren die enkel met een papiertje met de naam van de dienst op en een valies aankomen op hun dienst en waarvoor ze helemaal van nul moeten beginnen. Ook vanuit bijvoorbeeld het algemeen onthaal in Antwerpen herkennen ze dat volwassenen soms enkel met een papiertje en een valies bij hen terechtkomen. In box 4 wordt de vangnetfunctie die het CAW heeft voor deze cliënten door een medewerker van CAW Archipel omschreven:

Box 4: Eerste- en laatstelijnscliënten

"Een vangnetfunctie: voor sommige zaken zijn we eerstelijns, maar voor andere zijn we ook laatstelijns. Vergeet niet dat mensen die overal worden afgewezen, waar ze nog terechtkomen, is dikwijls op een eerstelijnsdienst. Psychiatrische patiënten, mensen die ergens zelfs in een onthaalhuis zijn buitengevlogen en ze staan op straat, maar ze komen bij ons langs, niet dat wij daar altijd een pasklaar oplossing voor hebben, maar we zijn open en toegankelijk en we ontvangen iedereen." (CAW Archipel)

Een ander gemeenschappelijk aspect in de drie steden is het (grote) bereik van **etnisch culturele minderheden** in de verschillende bevraagde werkingen (niet enkel in de werkingen voor mensen met een precair verblijfsstatuut)³². Deze groep wordt benoemd als een verscheiden groep waaronder 'normale migranten' vallen die reeds langer in België verblijven en ingeburgerd zijn, maar ook mensen met een precair verblijfsstatuut en groeiende groep derdelanders/langverblijvers van de Europese Unie die door crisis en verarming in de steden terechtkomen. Naast de stijgende intra Europese migratie worden volgende evoluties in cliëntprofiel opgemerkt in (voornamelijk) de vluchtelingendiensten: een aanzuigeffect door de voorbije regularisatieperiode en de hoop op een nieuwe regularisatie, meer angst en onzekerheid door de verstrenging van het beleid, meer mensen uit de voormalige Oost-Bloklanden bij de uitgeprocedeerden en een toenemende focus in gesprekken op de toekomst, waarbij (vrijwillige, dan niet gedwongen) terugkeer vaak het enige alternatief vormt

³² Enkel vanuit het JAC Gent wordt aangegeven dat zij deze doelgroep minder bereiken en een ruimer bereik wensen van etnisch culturele minderheden.

voor cliënten. Een laatste aspect dat opgemerkt wordt door de vluchtelingendiensten is dat ze niet enkel doelgroepspecifiek en buurtgericht werken, maar ook cliënteel bereiken uit andere steden die via mond-aan-mond reclame of doorverwijzing de weg naar hen vinden.

Naar aanmeldingsvragen komen over de drie steden eveneens een aantal gemeenschappelijke aspecten naar voren. Een eerste (stijgende) aanmeldingsvraag die door de werkingen wordt genoemd, is naar **huisvesting**: (betaalbare) woonst en opvang. Daarnaast is er een (stijgende) vraag naar hulp bij **administratie**: van letterlijk vertalen naar meer verstaanbaar maken van documenten voor cliënten. Bij deze twee vragen wordt door verschillende diensten vermeld dat zij vaak een 'visje' vormen voor achterliggende **multiproblematiek**, waaronder bijvoorbeeld intrafamiliaal geweld. Een derde toenemende vraag die de werkingen opmerken, is naar budgetbegeleiding en schuldbemiddeling en een **stijgende financiële problematiek** bij zowel volwassenen en jongeren. Een laatste evolutie die aangehaald wordt in de verschillende groepen (maar voornamelijk door de werkingen rond mensen met een precair verblijfsstatuut en dak- en thuisloosheid) is naar de **eenzaamheid** bij cliënten en het ontbreken van een (ondersteunend) netwerk.

3 Grootstedelijk zorgaanbod

In dit gedeelte wordt de grootstedelijke (zorg)context kort besproken. Daarna wordt verder ingegaan op knelpunten in het grootstedelijke zorgaanbod die de CAW's ervaren en tot slot op goede initiatieven en mogelijke verbeterpistes die aangehaald worden.

3.1 Grootstedelijke zorgcontext

De CAW's geven aan verschillende samenwerkingen met verschillende diensten te hebben. We verwijzen naar de jaarverslagen van de betrokken CAW's voor een uitgebreid overzicht. Waar deze samenwerkingen een knelpunt vormen of een positief voorbeeld, worden deze wel in beeld gebracht.

In het algemeen wordt in de drie steden aangehaald dat de samenwerking met het intersectorale zorgaanbod verschillend is van dienst tot dienst. Zoals eerder vermeld, wordt de werking van het onthaal als 'contextgevoelig' benoemd en hangt dit ook samen met het ruimere zorgaanbod waarbinnen het onthaal functioneert. De CAW's merken dit wanneer bijvoorbeeld andere diensten hun aanbod strikter afbakenen of zich 'terugplooiën', dat dit gevolgen heeft voor hun onthaal. In Gent werd dit bijvoorbeeld gemerkt wanneer de stedelijke integratiediensten de beslissing namen om zich te beperken tot hun kernopdrachten wilden uitzuiveren, er meer etnisch culturele minderheden naar het CAW 'gedraineerd' werden. Een andere samenhang tussen organisatie van het zorgaanbod en organisatie van het onthaal die men in Gent opmerkt is dat het JAC minder outreachend werkt, omdat reeds andere diensten in Gent outreachend werken naar jongeren toe. Een ander aspect dat de directie in Antwerpen aanhaalt, is de bestending van de fragmentering van het zorgaanbod door de manier van financieren door het stedelijk beleid van Antwerpen.

Het werken in een grootstedelijke context heeft volgens de medewerkers in de drie steden een aantal specifieke kenmerken. Een eerste kenmerk dat ze aanhalen, is dat de grootstedelijke context een aanzuigeffect heeft naar (onder meer) de problematiek van thuisloosheid en naar mensen met een andere origine. Een grootstad geeft volgens medewerkers aan cliënten de kans om anoniem te verblijven: dit kan soms een reden van vertrek vormen voor 'mensen waar iets mis mee is' of mensen die zich ongemakkelijk of bekeken voelen in een dorp. Deze anonimiteit maakt ook voor de cliënten

dat zij niet gekend zijn in het grootstedelijke zorgaanbod en met cliënten neutraal naar diensten gegaan kan worden. Een ander kenmerk van het werken in een grootstedelijke context is de veelheid en verscheidenheid aan (zorg)aanbod. Enerzijds zorgt dit voor ruime keuze voor de cliënt en dat de mogelijkheden op eerstelijns niet ophouden bij een slechte ervaring van de cliënt (zoals in een dorp), anderzijds maakt dit het ook ingewikkeld. Dit kan er eveneens voor zorgen dat cliënten soms 'nummer zoveel' zijn in het OCMW of administratief centrum en hulpverlening niet zo uitgediept wordt. Specifiek naar de grootstedelijke context van Brussel wordt aangehaald dat de sociale kaart hier eveneens uitgebreid en complex is, maar deze complexiteit versterkt wordt door de aanwezigheid van zowel Franstalige, Nederlandstalige en Bicommunautaire diensten. Zo zijn er bijvoorbeeld 19 OCMW's aanwezig in de 19 gemeenten van Brussel, met elk een eigen werking en afspraken. Tot slot wordt door CAW Mozaïek aangehaald dat het implementeren van bepaalde aspecten in een grootstedelijke context anders verloopt dan in Vlaanderen. Dit wordt verder uitgelegd in box 5 door een medewerker van CAW Mozaïek.

Box 5: Vlaanderen versus grootstedelijkheid

“Dat is niet zo evident als je in grote werkgroepen zit over heel Vlaanderen heen omdat je dan merkt dat de tips die vanuit CAW Limburg komen, dat krijg je hier niet geïmplementeerd met dat boekje kunnen wij het niet doen. Daar werkt het om een bus te laten rondrijden in de straten, hier kan je een bus tien toeren laten doen. Dan heb ik zoiets van te veel globale ideeën over heel Vlaanderen en dan sluit ik mij aan bij wat X zegt, het is niet altijd evident om één visie te hebben over heel Vlaanderen en iedereen hetzelfde, je hebt overal verschillende doelgroepen, alleen al de locatie bepaalt een deel, dat dat toch nog de vrijheid moet zijn binnen een eigen organisatie om te kijken hoe dat kan. Dan denk ik wel naar de grootstedelijkheid maakt de veelheid aan verschillende opdrachten van een CAW vanuit de sectoren en, maakt dat extra moeilijk omdat het niet enkel het uitwerken is van een eigen methodiek op je eigen locatie, maar het hele netwerk en alles wat daar omheen de partners dat vergt zoveel meer dan inderdaad misschien in Limburg. Dat zeg maar het implementeren van iets in een grootstad iets anders is dan het implementeren van iets in een landelijk CAW” (CAW Mozaïek)

3.2 Knelpunten

Er komen een aantal gezamenlijke knelpunten naar voren tijdens de focusgroepen in Antwerpen, Gent en Brussel. Een eerste groot knelpunt dat vernoemd wordt, is het **capaciteitsgebrek en de beperkte of moeilijke doorstroombmogelijkheden** naar vervolgbegeleiding zowel binnen als buiten het CAW. Medewerkers geven aan dat dit zorgt voor een grote druk op het onthaal en op de medewerkers zelf. Meer specifiek worden de vervolgbegeleidingen van het VAPH, GGZ, bijzondere jeugdzorg, schuldbemiddeling en voor personen met een multiproblematiek in de focusgroepen genoemd als knelpunt. Dit zorgt er volgens de medewerkers voor dat deze personen in laagdrempelige initiatieven terecht komen, waar ze eigenlijk te zwak voor zijn of tussen onthaal en begeleiding blijven. Een aantal werkingen van de CAW (zoals de JAC werkingen in de drie steden) geven aan dat ze als tussentijdse oplossing voor een overbrugging zorgen binnen het eigen CAW of werking voor deze personen. Een overbrugging wordt echter als een moeilijk evenwicht gezien omdat dit bijvoorbeeld voor een jongere die op de wachtlijst voor het VAPH staat, kan betekenen dat deze niet meer als urgent wordt aanzien (JAC Gent) of dat dit naar vertrouwen toe en het onderscheid tussen onthaal en begeleiding niet meer duidelijk is (JAC Brussel en Antwerpen).

Een ander knelpunt dat in de drie steden duidelijk naar voren komt, is **het gebrek aan gezonde en betaalbare huisvesting en de wachtlijsten bij de sociale verhuurkantoren**, waardoor cliënten soms door urgentie voor huisvesting kiezen die ze niet kunnen betalen of qua prijs-kwaliteit niet in orde is. Zo wordt in Brussel bijvoorbeeld een wachttijd ervaren van zes tot tien jaar. Vanuit Antwerpen komt hierbij specifiek een knelpunt naar treden van de ‘woonladder’ die ontbreken: bijvoorbeeld naar mensen die nood hebben aan aangepaste vormen van wonen en niet terecht kunnen op de reguliere arbeidsmarkt. Ook de grootstedelijke aanwezigheid van **armoede en financiële problematiek** (zoals vermeld werd bij cliëntprofiel) komt duidelijk naar voren in de drie steden. In onderstaande box wordt de evolutie van het leven naar het overleven met een leefloon geschetst door één van de straathoekwerkers.

Box 6: Evolutie naar ‘overleven met een leefloon’

“1/3 van het leefloon vroeger (vroeger: 15 jaar geleden of langer) naar elektriciteit en huur, 2/3 naar het leven. Nu omgekeerd: al heel gelukkig als je met 2/3 van je leefloon uw huur en energie kan betalen. Gevolg: bij afrekening elektriciteit of ziekenhuisrekening hospitalisatie zit je automatisch met schulden. Zodanige evolutie met vroeger: meeste mensen OCMW niet echt schulden, wel een aantal uit bv faillissement, nu uitzonderlijk als je bij OCMW iemand zonder afbetalingsplan.” (Straathoekwerk Antwerpen)

Een ander gezamenlijk knelpunt dat aangegeven wordt is naar de **intersectorale samenwerking en gedeelde verantwoordelijkheid of gedeelde zorg**. Dit komt echter het sterkste naar voren in Antwerpen. De directie in Antwerpen merkt dat sommige (onthaal)werkingen een ‘vuilbakwerking’ worden omdat sommige hulpverleners cliënten ‘dumpen’ of als laatste redmiddel naar het CAW doorverwijzen. Dit geeft naar onthaalmedewerkers toe het gevolg dat vaak negatieve boodschappen gegeven moeten worden en een gevoel van machteloosheid gecreëerd wordt. Dit wordt door de onthaalmedewerkers in verscheidene werkingen van de drie steden ook benoemd. Een aspect van deze intersectorale verantwoordelijkheid waar de CAW’s op botsen, is naar de ‘meest kwetsbaren’: mensen zonder papieren of dak- en thuislozen, waarbij vaak niet duidelijk is bij welke sector deze behoren. Een ander voorbeeld van een moeilijke intersectorale samenwerking voor ‘meest kwetsbaren’ vormt deze naar cliënten met een multiproblematiek en wordt eveneens in de drie steden aangegeven. Deze doelgroep is reeds beschreven als ‘laatstelijscliënten’ bij cliëntprofiel. Voor zowel jongeren als volwassenen met een multiproblematiek wordt aangegeven dat dit een groep betreft waarbij het niet duidelijk is voor welke sector deze personen zijn en deze uiteindelijk in het CAW terechtkomen en blijven. Het ontbreken van een laagdrempelig onthaal in andere sectoren zoals psychiatrie en gehandicaptenzorg wordt hierbij eveneens aangehaald als knelpunt (Antwerpen). Een andere intersectorale samenwerking die bij knelpunten vernoemd wordt, is de samenwerking met het OCMW. De medewerkers in verschillende werkingen (vooral in Antwerpen en Brussel) merken op dat de maatschappelijke werkers vaak een erg hoge caseload hebben en hierdoor weinig tijd voor het verhaal van de cliënt of om mee uit te zoeken wat deze cliënt nodig heeft. In het algemeen wordt opgemerkt in de drie steden dat de intersectorale samenwerking afhankelijk kan zijn per wijk, per dienst en per persoon.

Naar het beleid wordt een gezamenlijk knelpunt aangehaald naar de **afbouw van de interculturele bemiddelaars (De Foyer Brussel) en de stijgende kostprijs van de tolken**. Dit wordt, niet enkel door werkingen voor mensen met een precair verblijfsstatuut, maar ook door onder meer het algemeen onthaal in de drie steden, benoemd als een cruciale beslissing voor de kwaliteit van de hulpverlening

voor de bereikte doelgroep en problematieken. Tolken of meer breder 'taal' wordt in verschillende focusgroepen als een 'dagelijks werkinstrument' benoemd. Daarnaast wordt de verschuiving in het beleid voor mensen zonder wettig verblijf en de gevolgen voor de cliënten (en diensten) benoemd als een knelpunt. Het ontradingsbeleid voor mensen zonder wettig verblijf zorgt volgens de medewerkers niet enkel dat bij de cliënten meer angst en onzekerheid is, maar dat ook andere diensten hun deuren beginnen te sluiten voor deze doelgroep (afstooteffect). De deuren van het CAW in de drie steden blijven echter open ondanks dat soms moeilijk een aanbod gedaan kan worden bij bijvoorbeeld uitgeprocedeerden. Ze geven aan hierdoor een overvloed van deze cliënten in verschillende werkingen krijgen (aanzuigeffect). Naast het sluiten van de deuren van sommige andere diensten en het sterker aflijnen van het aanbod, merken de CAW's op in de drie steden dat bij andere diensten (ook bij andere CAW's zonder specifiek onthaal voor mensen met een precair verblijfsstatuut) soms 'koudwatervrees' lijkt te zijn voor deze doelgroep, waardoor men al snel geneigd lijkt om hen door te verwijzen naar het CAW met soms verkeerde verwachtingen. Zo wordt bijvoorbeeld door de vluchtelingenwerkingen Antwerpen aangehaald dat ze moeilijkheden hebben met het doorverwijzen van cliënten die kampen met een psychiatrische problematiek. Specifieke knelpunten die genoemd worden zijn tot slot de begeleiding die geboden wordt aan uitgeprocedeerden, die wordt door de Vluchtelingendienst van De Mare benoemd als 'stervensbegeleiding' en een staart van een asielbeleid waarmee ze soms niet akkoord zijn.

Vanuit de JAC werkingen in Antwerpen, Gent en Brussel wordt als knelpunt de onzekerheid over de **komende veranderingen rond de toegangspoort van de integrale jeugdhulp** aangegeven en de gevolgen dat dit voor het CAW zal hebben, bijvoorbeeld naar extra druk en instroom. In box 7 wordt dit door een medewerker van het JAC Gent uitgelegd. Een ander signaal dat gegeven wordt door de werkingen algemeen onthaal, is naar de extra projecten die 'van her en der' bij in het onthaal komen. Vanuit CAW-onthaal Gent wordt aangegeven dat bij deze projecten vaak een langetermijnvisie lijkt te ontbreken, wat stress en onzekerheid meebrengt en veel vraagt naar flexibiliteit en mobiliteit van medewerkers (maar anderzijds voor uitdaging en verruiming kan zorgen). Voor leidinggevendens zorgt dit voor een moeilijk evenwicht tussen werk- en stuurgroepen en de dagelijkse werking (CAW Mozaïek).

Box 7: Toegangspoort

“Nu is natuurlijk de vraag wat gaat er gebeuren als de toegangspoort verandert met IJH? We zullen een grotere toegangspoort zijn tot diverse diensten, maar welke weten we allemaal nog niet. Wij zouden meer doorverwijzingen moeten doen naar andere organisaties. Dingen die niet rechtstreeks toegankelijk waren, gaan rechtstreeks toegankelijk worden en daar gaan wij ook een intake doen. Waar we nu enkel binnen het CAW kunnen doorverwijzen (met mandaat), gaan we nu ook naar andere diensten kunnen doorverwijzen. Dat mandaat gaat erbij komen. Bepaalde dingen gaan ook rechtstreeks toegankelijk zijn, maar dat is nog niet gekend wat wel of wat niet. Bv begeleid zelfstandig wonen via het comité, via het JAC of dat het rechtstreeks toegankelijk wordt. Wat wel/wat niet, dat weten we nog niet. Nog onduidelijk. Dat wil zeggen meer vragen rond doorverwijzing, dus ook meer tijd in die organisaties beter te leren kennen. Nu hebben we wel een globaal zicht op werking van organisaties en sociale kaart. Dan gaan we de gedetailleerde werking van bv begeleid wonen, keuzes maken. Als alles van begeleid wonen bij ons kan. Ook de niet begeleide minderjarigen, of via VAPH, of via thuishulp meer ondersteuning van psychiatrische patiënten. Allemaal werkingen die in grote lijnen op elkaar trekken, maar gedetailleerder bv meer rond autisme werken.” (JAC Gent)

Ook naar (onoverzichtelijke en complexe) **administratie** waarmee cliënten te maken krijgen, wordt door bijna alle onthaalwerkingen in de drie steden aangehaald dat dit een knelpunt vormt. Ze vinden dit soms dubbel werk, omdat ze bijvoorbeeld zaken vertalen van een brief die een OCMW maatschappelijk werker heeft meegegeven, die dit eigenlijk zou moeten kunnen ondersteunen. Andere werkingen die vernoemd worden bij deze moeilijke administratie zijn: moeilijke procedures bij sociale verhuurkantoren, trage procedures bij het aanvragen van een VAPH nummer, stedelijke diensten (Antwerpen, Brussel), inschrijving in scholen (Antwerpen), mutualiteiten, ... Er wordt aangehaald dat met deze instanties veel bemiddelingswerk naar het verstaanbaar maken en verduidelijken van taalgebruik van officiële instanties, gemeenten, OCMW's, mutualiteiten, ... om zo de toegankelijkheid te bewerkstelligen (Welkom Brussel). Specifiek in Brussel wordt aangehaald dat ze merken dat veel Brusselse officiële instanties vaak niet tweetalig zijn, waardoor veel Nederlandstalige anderstalige cliënten naar hen komen of doorgestuurd worden. In CAW Mozaïek merkt men dat sommige mensen door zowel het Nederlandstalig als Franstalig aanbod geweigerd worden. Ook merken ze dat taal bij andere diensten soms een afgrenzende maatregel vormt.

Vanuit Antwerpen en Brussel worden hierbij een aantal specifieke knelpunten aangevuld. In **Antwerpen** wordt vanuit de werkingen voor dak- en thuisloosheid, straathoekwerk en vluchtelingenwerkingen aangehaald dat ze een veranderende mentaliteit bemerken in de samenleving en meer specifiek in Antwerpen. Dit wordt verwoord als: een stijgende intolerantie, een verminderde solidariteit, verrechtsing, racisme, individueel schuldmodel. Ze merken dit door een verhoogd aantal klachten van buurtbewoners, het beleid van Antwerpen waarbij buurten worden opgevaardeerd en pleinen worden opgekuist. Dit beleid wordt gesteund door een deel van de burgers en men merkt ook dat personen zich gesteund voelen door dit beleid om bepaalde uitspraken te doen, die voorheen niet getolereerd zouden worden.

Vanuit **Brussel** komen nog volgende knelpunten naar voren. Vanuit CAW Archipel wordt een knelpunt aangehaald naar gratis noodopvang. Hierbij wordt geen financiële bijdrage gevraagd aan de hulpvrager, een minimaal engagement en de opvang beperkt zich vaak tot bijna geen brood of bad. Ze geven aan dat dit naast het aanzuigeffect dat ze hierbij ervaren, ook bestendigend kan werken voor een deel van de hulpvragers die op deze manier in een cirkel blijven. Ze vinden dat dit de hulpverlening, waar een engagement van twee partijen wordt gevraagd, 'in de weg' begint te staan. Anderzijds geven ze aan dat dit wel een periode is dat mensen zonder papieren een onderdak hebben.

Een ander knelpunt dat zowel CAW Archipel als CAW Mozaïek aangeven, is zij een gebrek ervaren aan coherentie tussen het Brusselse beleid, waar dit deel uit maakt van een gemeentelijk en gewestelijk beleid en het Vlaamse beleid. Ze geven aan dat enkel de VGC en niet het Brussels Hoofdstedelijk Gewest subsidies aan de Vlaamse organisaties kunnen geven (momenteel krijgen ze 7 à 8 procent van de subsidie-enveloppe). Ook naar coördinatie haalt CAW Archipel een knelpunt aan. Zo speelt de coördinatie voor hen zich voornamelijk af binnen de Brusselse sector met de bicommunautaire en Franstalige thuislozensector, met hoofdzakelijk de Franstalige OCMW's. Ze merken echter dat het beleid stopt aan de taalgrens en de VGC enkel de Vlaamse coördinatie moet doen, wat ze benoemen als 'een coördinatie die geen coördinatie is'. Ze geven aan dat er visieverschillen zijn op uitvoerend vlak tussen de verschillende gemeenschappen. Bijvoorbeeld in de thuislozenzorg merken ze dat hierin de laatste jaren de invloed van Vlaanderen verminderd is. Voor een stuk komt dit door de visie en frustratie van Brussel naar de opstelling vanuit Vlaanderen, waarvan ze merken dat dit ook vertaalt wordt in het contact naar hen. Ze geven aan dat het Vlaamse beleid, waarbij een verschuiving plaatsvindt van de residentiële opvang naar begeleid wonen in Brussel niet mogelijk is door het

enorme woonprobleem. Ze geven aan partner te blijven binnen Brussel met het Franstalige en Waalse verhaal die residentiële thuislozenopvang blijven organiseren. Een knelpunt over het meldpunten dat aangegeven wordt vanuit Forensische zorg tot slot, is dat men vindt dat het over een evolutie gaat in de maatschappij waarbij meldpunten worden opgericht als 'antwoord' op problemen in de maatschappij. Ze geven aan dat dit soms voor vier stappen voor een cliënt kan zorgen (meldpunt, onthaal, begeleiding en eventueel doorverwijzing naar een tweedelijns), gezien dit meldpunt zich volgens hen voor het onthaal bevindt. Zij zien het meldpunt als een dienst voor mensen die de weg niet vinden.

3.3 Goede (intersectorale) initiatieven en verbeterpistes

Er worden in de focusgroepen een aantal goede initiatieven, samenwerkingen of projecten in het intersectorale zorgaanbod vernoemd. Hieronder wordt hiervan een (niet-exhaustief) overzicht gegeven van de initiatieven die de deelnemers in de focusgroepen zelf benoemden wanneer hen gevraagd werd naar goede intersectorale initiatieven:

Antwerpen	Gent	Brussel
TEJO: therapeutische vrijwilligers die direct acute hulp bieden aan jongeren (fronthulpverlening) Gezondheidszorg: wijkgezondheidscentra, dokters van de wereld, geneeskunde voor het volk, zorgteam Buurtregisseurs (afhankelijk van wijk)	Bruggen na(ar) 18 Stedelijk huurkantoor: huur in Gent ³³ Aparte jongerenwerking van OCMW AZIS: Assertieve Zorg in de Samenleving (psychiatrie)	Samenwerking thuislozenzorg Samenwerking met CGG – (CAW Mozaïek)

Per stad bespreken we de verbeterpistes die in de focusgroepen naar voren kwamen. Gemeenschappelijk is in de drie steden dat verbeterpistes naar voren komen naar intersectorale samenwerking, de manier waarop deze ingevuld worden, is specifiek per stad en per werking soms. Vandaar de keuze om deze apart te bespreken.

³³ Een gezamenlijk initiatief van het Gentse stadsontwikkelingsbedrijf AG SOB en de Dienst Wonen van de Stad Gent voor het aanbieden van betaalbare en kwalitatieve huurwoningen en -appartementen.
<http://www.gent.be/eCache/THE/4/139.cmVjPTE4MjU1Mg.html>, opgevraagd op 1 juli 2013

Antwerpen

Algemeen:

Het sensibiliseren van de samenleving, het bewustmaken van de wereld: 'burgers', andere hulpverleners en het beleid van de signalen die ze als onthaalwerking opvangen (bv. verrechtsing van de maatschappij). Eveneens komt de nood aan meer openheid, verdraagzaamheid, erkenning en aanvaarding van een 'restgroep' in de stad (bv. illegalen en gebruikers).

Vluchtelingenwerkingen:

Meer openheid voor hun doelgroep vanuit andere (onthaal)diensten en hulpverleners, waarbij andere hulpverleners 'geactiveerd' worden om te luisteren naar de cliënt zonder 'bang' te zijn en het bespreekbaar maken als er geen mogelijkheden zijn.

Een link leggen met gemeenschappen als belangrijke opdracht voor het nieuwe CAW, bijvoorbeeld door een soort stuurgroep met vertegenwoordigers uit de verschillende gemeenschappen om uitwisseling te verkrijgen van wat leeft.

Dak- en thuislozenzorg:

Het uitbouwen van een aantal diensten om tegemoet te komen aan de noden van een 'restgroep': gebruikersruimte of materieel dienstencentrum (bad/douche, lockers, warme plek, toilet, goedkoop of gratis eten).

De aanwezigheid van hulpverleners uit andere sectoren (bv. psychiatrie) in werkingen zelf. Voorwaarden om te slagen hierbij: op regelmatige basis aanwezig zijn, vertrouwen, dezelfde voorwaarden en een deel van het team vormen.

Het uitbouwen van mobiele psychiatrie.

Straathoekwerk:

Meer openheid en verdraagzaamheid naar bepaalde groepen in de samenleving.

Het aanstellen van pleinverantwoordelijken om mensen op een 'menselijke manier' aan te spreken.

Algemeen en jongerenonthaal:

Nood aan intersectorale samenwerking. Het intersectoraal gebeuren zou een gedragen systeem moeten zijn, waar ze ervaren dat dit nu logistiek zowel binnen als buiten het CAW erg versnipperd is. Momenteel is de organisatie van de hulpverlening verticaal per sector georganiseerd, maar dit zou beter horizontaal over de sectoren heen (per leeftijd) georganiseerd worden (bijvoorbeeld één groot huis voor jongeren). Er zou ook hierbij breder gekeken moeten worden dan de klassieke sectoren van AWW, naar bijvoorbeeld sectoren van onderwijs of asielbeleid. Zij hebben immers eveneens een grote verantwoordelijkheid en invloed op wie er in het onthaal van een CAW terecht komt.

Gent
<p><i>CAW-onthaal:</i></p> <p>Een aanspreekfiguur moeilijke situaties in verschillende sectoren (reeds aanwezig in psychiatrie of GGZ).</p> <p>Een goedkopere en huisvestingsmarkt die meer 'open' naar bepaalde doelgroepen, zodat een betere uit- en doorstroom bekomen kan worden en langere periodes in opvangcentra voorkomen kunnen worden.</p> <p><i>JAC:</i></p> <p>Belang van netwerken en het verbeteren van sommige samenwerkingen in de toekomst (bv. met jeugdadviseurs).</p> <p><i>Brugteam:</i></p> <p>Bij het opmerken van knelpunten, signaleert het Brugteam deze en geven ze aan actief en creatief aan de slag te gaan (bv. project preventie uithuiszetting, waarin ze de eerste stappen hebben gezet).</p>

Brussel
<p><i>CAW Mozaïek:</i></p> <p>Het meer overeenstemmen van verschillende subsidiërende organen binnen Brussel, in de mate van het mogelijke, om te vermijden dat nog meer structuren gecreëerd worden.</p> <p>Het opentrekken van crisishulp voor volwassenen, waarbij één crisismeldpunt zou komen voor zowel minderjarigen als volwassenen.</p> <p><i>CAW Archipel:</i></p> <p>Eerder een 'toekomstpiste': het mee volgen van de strategie van de VGC, waarbij men binnen het LSB Brussel aan het opdelen is in acht zones waarbij dienstencentra zich zullen profileren als onthaal of onthaalpunt voor eender welke hulpvraag. Ze geven aan dat ze zich op dat vlak complementair moeten maken en samenwerkingsafspraken te maken rond doorverwijzing of hulpverlening ter plekke, indien nodig. Ze geven aan dat de totale hulpvraag en aanbod eigenlijk ook samen met het bicommunautaire en Franstalige aanbod bekeken zou moeten worden en niet enkel vanuit het Nederlandstalige aanbod.</p>

4 Analyse van de registratiecijfers

In deze paragraaf staan we stil bij de registratiegegevens voor het jaar 2012³⁴ als aanvulling op het kwalitatieve gedeelte. We presenteren eerst de cijfers voor het algemeen onthaal en het jongerenonthaal in Antwerpen en Gent, omdat die vergelijkbaar zijn qua opbouw. Vervolgens gaan we dieper in op de situatie in Brussel.

³⁴ Deze registratiegegevens werden aangeleverd door de betrokken CAW's. Op basis van deze gegevens werden de tabellen in dit hoofdstuk samengesteld. Indien bepaalde informatie niet beschikbaar is voor de betrokken werking, wordt dit door een schuine streep aangegeven.

4.1 Jongerenonthaal in Antwerpen en Gent

Wat betreft het jongerenonthaal zien we in tabel 12 dat in 2012 1360 cliënten in Antwerpen en in Gent 1709 jongeren een beroep doen op het onthaal. De meerderheid van het onthaal bestaat in beide steden uit één contact. Op basis van deze gegevens kunnen we wel niet bepalen of het mogelijks om dezelfde of om andere jongeren gaat. Ook moeten we oppassen met een vergelijking tussen beide steden, omdat in Gent er geen duidelijk onderscheid te maken valt over het aantal VTE dat enkel voor onthaal of begeleiding wordt ingezet (i.t.t. Antwerpen).

Qua ECM valt in Antwerpen het grote aantal missings op. Minimaal 409 van de 1360 cliënten zijn in Antwerpen van een ECM (oftewel 30%). In Gent bedraagt dit 13% (opvallend veel lager dan het onthaal voor volwassenen). In beide steden is de overgrote meerderheid tussen 18 en 25 jaar. Het valt op dat ze de -18 jarigen minder bereiken. Gent bereikt jongeren iets meer via e-mail bij eerste contact. In beide CAW is een meerderheid van het eerste contact een fysiek contact. Onthaal leidt in het JAC Gent bij 11% van de jongeren tot een instagesprek waar dit in Antwerpen bij 4% van de jongeren is. Tot slot worden als voornaamste reden van stopzetten van het onthaal in beide JAC's het 'afgerond zijn' of 'geen verdere vraag meer hebben' geregistreerd.

Tabel 13 Jongerenonthaal Antwerpen en Gent: cliëntprofiel en contacten

	JAC ANTWERPEN		JAC GENT	
	N	%	N	%
Aantal cliënten	1360	100	1709	100
Aantal nieuwe cliënten	1349	99.2	/	/
Aantal overgedragen cliënten	11	0.8	/	/
Etnisch-culturele minderheid (ECM)³⁵				
Ja	409	42	235	13.8
Nee	485	49	942	55.2
Onbekend	92	9	528	31.0
Totaal	986 (missings: 374)	100	1705 (missings: 4)	100
Leeftijd				
Kind (0-11)	4	0	4	0.2
Jongere (12-17)	216	16	463	27.2
Jongvolwassene (18-25)	1005	74	1133	66.5
Volwassene (26-59)	53	4	32	1.9
Bejaarde (+60)	2	0	4	0.2
Onbekend	80	6	69	4.0
Aantal contacten				
1 contact	861	64.1	895	52.3
2-5 contacten	328	24.4	627	36.7
6-10 contacten	82	6.1	116	6.8
11-15 contacten	34	2.5	27	1.6
16-20 contacten	15	1.1	17	1.0
21-30 contacten	14	1.0	13	0.8
31-40 contacten	8	0.6	9	0.5
+ 40 contacten	2	0.2	5	0.3
Totaal	1344	100	1709	100

³⁵ Met deze variabele wordt in Tellus gemeten of cliënten behoren tot de groep alloctonen, vluchtelingen, woonwagenbewoners of vreemdelingen die zich in een achterstandspositie bevinden omwille van hun vreemde herkomst. (Mendonck & Cautsers, 2012, p. 49)

Tabel 14 Jongerenonthaal Antwerpen en Gent: manier contactname, instappesprek en reden stopzetten onthaal

	JAC ANTWERPEN		JAC GENT	
	N	%	N	%
Manier eerste contactname				
Fysisch centrum	867	64	911	53.5
Telefonisch centrum	309	23	215	12.6
Schriftelijk	0	0	15	0.9
Chat	8	1	203	11.9
E-mail	171	12	347	20.4
Buiten centrum	2	0	10	0.6
Andere	/	/	2	0.1
TOTAAL	1357	100	1703	100
Instappesprek				
Ja	49	4	190	11.1
Nee	1311	96	1519	88.9
Reden stopzetten onthaal				
Afgerond	687	70	996	61.4
Capaciteitstekort	4	0	12	0.7
Aanbod niet geschikt	25	3	9	0.6
Vraag en aanbod niet compatibel	22	2	29	1.8
Agressie tav hulpverlener	1	0	0	0
Afgebroken door cliënt	84	9	101	6.2
Beschikbaarheid cliënt	19	2	26	1.6
Intern hulpverleningsvoorstel/verder	52	5	34	2.1
Geen verdere vraag	84	9	416	25.6
Totaal	987	100	86	100
Aantal VTE voor onthaal en begeleiding	Project JAC onthaal: 2 Onthaalteam: 8,65 Begeleidingsteam: 7,78		7	

Qua problematiek valt het grote aantal jongeren met problemen in de gezinsrelatie en persoonlijke/psychische problemen op, gevolgd door huisvesting en wonen (tabel 14). Eveneens merken we dat jongeren met meerdere problematieken geregistreerd worden in het JAC. Gemiddeld worden in Antwerpen per jongere 2.6 problemen en in Gent 2 problemen geregistreerd. Over de combinatie van problematieken kunnen we geen uitspraken doen op basis van deze gegevens. Qua aanmeldingsvraag zien we dat jongeren voornamelijk met vragen naar advies en informatie naar het JAC stappen, gevolgd door vragen naar begeleiding en opname.

Tabel 15 Jongerenonthaal Antwerpen en Gent: aanmeldingsvraag en problematieken

	JAC ANTWERPEN		JAC GENT	
	N	%	N	%
Som problematieken op onthaal:				
Financieel	210	15.4	344	20.1
Materieel	13	1.0	13	1.8
Huisvesting	468	34.4	316	18.5
Gezondheidsproblemen	25	1.8	67	3.9
Psychische/persoonlijke problemen	615	45.2	623	36.5
Verslavingsproblemen	108	7.9	77	4.5
Seksueel probleemgedrag	0	0	3	0.2
Seksualiteit en geboorte	137	10.1	184	10.8
Gezinsrelatie	736	53.9	513	30.0
Partnerrelatie	146	10.7	136	8.0
Sociale netwerken	9	0.7	22	1.3
Thuisloosheid (ontankering)	3	0.2	13	0.8
SZ en andere toelagen	38	2.8	39	2.3
Familiale (juridische) aangelegenheden	18	1.3	53	3.1
Rechten en plichten jongeren	135	9.9	42	2.5
Wonen	419	30.8	321	18.8
Tewerkstelling	126	9.3	27	1.6
Instanties (uitz SZ)	1	0.0	2	0.1
School	128	9.4	71	4.2
Vreemdelingenstatuut	55	4.0	20	1.2
Overig administratief/juridisch	39	2.9	245	14.3
Tijdsbesteding	36	2.6	25	1.5
Onvrede/klachten dienstverlening	/	/	4	0.2
Geen	/	/	0	0
Andere	27	2.0	208	12.2
Onbekend	4	0.3	1	0.1
TOTAAL	3511	258	3369	197
Aantal cliënten ³⁶	1360	100	1709	100
Aanmeldingsvraag				
Informatie	276	24	485	28.6
Advies	551	47	609	35.9
Opname	72	6	185	10.9
Begeleiding	130	11	167	9.8
Ondersteuning	0	0	122	7.2
Toeleiding	0	0	71	4.2
Crisishulp	17	1	19	1.1
Contactadressen	13	1	14	0.8
Reclasseringsplan	/	/	10	0.6
Dienstverlening	60	5	3	0.2
Bemiddeling	5	0	2	0.1
Vorming	0	0	/	/
Geen vraag	/	/	2	0.1
Ander type vraag	9	1	5	0.3
Schoolwerk	40	3	/	/
Onbekend	/	/	2	0.1
TOTAAL	1173	100	1696	100

³⁶ Per cliënten kunnen meerdere problematieken geregistreerd worden. Er werd gekozen om de percentages te berekenen aan de hand van het totale aantal cliënten (in plaats van aan de hand van het totaal aantal problemen) om op deze manier zicht te krijgen op de verdeling van de (verschillende) problematieken bij de cliënten.

4.2 Algemeen onthaal in Antwerpen en Gent

Qua onthaal voor volwassenen valt op het eerste gezicht de grote discrepantie op tussen Gent en Antwerpen. We wijzen er wel op dat de werkingen onderling moeilijk vergelijkbaar zijn. In de eerste plaats valt het grote aantal cliënten in Gent op. Het merendeel bestaat uit slechts één contact. We herhalen dat we op basis van deze cijfers geen uitspraken kunnen doen over het unieke aantal cliënten. Qua ECM valt op dat in beide CAW een groot bereik wordt gerealiseerd. Voor Antwerpen valt het bijzonder grote aantal eerste contact via telefoon op. We halen hierbij echter aan dat het algemeen onthaal in Antwerpen niet werkt met een open permanentie, waardoor een eerste contactname in de vorm van een fysiekcontact minder mogelijk is. Voor Gent valt op dat bijna de helft van de contacten op het onthaal leidt tot een instagesprek. Dit is veel hoger dan in het jongerenonthaal in Gent.

Tabel 16 Algemeen onthaal Antwerpen en Gent: cliëntprofiel en contacten

	Algemeen onthaal ANTWERPEN		CAW-onthaal GENT	
	N	%	N	%
Aantal cliënten	2044	100	7595	100
Aantal nieuwe cliënten	1406	68.8	/	/
Aantal overgedragen cliënten	638	31.1	/	/
Aantal contacten				
0 contacten	628	30.6	/	/
1 contact	1105	53.8	7578	99.7
2-5 contacten	242	11.8	19	0.3
6-10 contacten	61	3.0	0	0
11-15 contacten	14	0.7	0	0
16-20 contacten	3	0.1	0	0
21-30 contacten	1	0.0	0	0
31-40 contacten	0	0	0	0
+ 40 contacten	0	0	0	0
Totaal	2054	100	7597	100
Geslacht				
Man	968	48	3991	52.6
Vrouw	1069	52	3403	44.8
Onbekend	7	0	204	2.7
ECM				
Ja	789	40	2285	30.1
Nee	1032	52	4634	61.0
Onbekend	162	8	676	8.9
Totaal	1983	100	7595	100
Leeftijd				
Kind (0-11)	0	0	3	0.0
Jongere (12-17)	0	0	28	0.4
Jongvolwassene (18-25)	126	6	357	4.7
Volwassene (26-59)	1284	63	6620	87.2
+60	108	5	230	3.0
Onbekend	523	26	357	4.7
Totaal	2041	100	7595	100

Tabel 17 Algemeen onthaal Antwerpen en Gent: reden stopzetten onthaal en instagesprek

	Algemeen onthaal ANTWERPEN		CAW-onthaal GENT	
	N	%	N	%
Reden stopzetten onthaal				
Afgerond	257	24	2051	27.0
Capaciteitstekort	6	1	1098	14.5
Aanbod niet geschikt	120	11	0	0.0
Vraag en aanbod niet compatibel	382	35	0	0.0
Afgebroken door cliënt	60	6	0	0.0
Beschikbaarheid cliënt	5	0	0	0.0
Internhulpverleningsvoorstel/verder	238	22	4449	58.5
Geen verdere vraag	14	1	0	0.0
TOTAAL	1082	100	7598	100
Instagesprek				
Ja	0	0	3769	49.6
Nee	2044	100	3829	50.4
Aantal VTE	Onthaalteam: 11,56		CAW Artevelde: 7,4 CAW Visserij: 5,3	

Naar aanmeldingsvraag valt op dat in Antwerpen de helft van de vragen opvang betreffen, gevolgd door begeleiding. In Gent is dit eerder verdeeld tussen informatie, advies, opname en begeleiding.

Naar de som van problematieken merken we ook hier dat meerdere problemen geregistreerd worden per cliënt. Dit is echter minder dan bij het jongerenonthaal. Zowel in Antwerpen als Gent worden gemiddeld 1.7 probleem per cliënt geregistreerd. Qua profiel valt op dat Gent een zeer hoge score haalt voor thuisloosheid. Antwerpen scoort hoog op huisvesting, financiële problemen en partnerrelaties (meer specifiek gaat het hierbij om 294 problemen die geregistreerd worden als 'partnergeweld'). Dit komt overeen met de profilering van het algemeen onthaal naar intrafamiliaal geweld en personen in een kwetsbare huisvestingssituatie. In Gent komen naast thuisloosheid ook persoonlijke/psychische problemen, financiële problemen, problemen in de partnerrelatie (meer specifiek: 370 geregistreerd onder 'partnergeweld') en huisvesting naar voren. Naar de som problematiek 'huisvesting' en 'thuisloosheid' stellen we ons de vraag tot in hoeverre hier tussen de steden een verschil in manier van registreren meespeelt dat deze verschillen verklaart.

De hulp die op het algemeen onthaal geboden wordt, bestaat in Antwerpen voornamelijk uit vraagverheldering, informatie, ondersteunen en begeleiding. In Gent is voornamelijk het geven van informatie, gevolgd door vraagverheldering en ondersteunen.

Tabel 18 Algemeen onthaal Antwerpen en Gent: aanmeldingsvraag, problematiek en geboden hulp

	Algemeen onthaal ANTWERPEN		CAW-onthaal GENT	
	N	%	N	%
Aanmeldingsvraag				
Informatie	188	10.1	1349	17.8
Advies	131	7.1	1411	18.6
Opname	937	50.5	1963	25.9
Begeleiding	375	20.2	1308	17.2
Ondersteuning	38	2.0	665	8.8
Toeleiding	2	0.1	15	0.2
Crisishulp	25	1.4	0	0.0
Contactadressen	14	0.8	41	0.5
Dienstverlening	90	4.9	539	7.1
Bemiddeling	30	1.6	245	3.2
Geen vraag	/	/	7	0.1
Ander type vraag	25	1.4	49	0.6
TOTAAL	1855	100	7592	100
Som problematieken op onthaal³⁷:				
Financieel	624	30.5	1593	21
Materieel	16	0.8	174	2.3
Huisvesting	1410	69.0	1155	15.2
Gezondheidsproblemen	58	2.8	441	5.8
Psychische/persoonlijke problemen	363	17.8	2193	28.9
Verslavingsproblemen	98	4.8	352	4.6
Seksueel probleemgedrag	0	0	4	0.0
Seksualiteit en geboorte	5	0.2	160	2.1
Gezinsrelatie	114	5.6	634	8.3
Partnerrelatie	607	29.7	1365	18.0
Sociale netwerken	11	0.5	108	1.4
Thuisloosheid (ontankering)	1	0.0	2467	32.5
SZ en andere toelagen	44	2.2	145	2.0
Familiale (juridische) aangelegenheden	19	0.9	443	5.8
Rechten en plichten jongeren	0	0.0	32	0.4
Wonen	74	3.6	238	3.1
Tewerkstelling	13	0.6	82	1.1
Instanties (uitz SZ)	9	0.4	10	0.1
School	1	0.0	19	0.3
Vreemdelingenstatuut	92	4.5	456	6.0
Overig administratief/juridisch	46	2.2	734	9.7
Tijdsbesteding	2	0.1	33	0.4
Onvrede/klachten dienstverlening	/	/	122	1.6
Geen	/	/	4	0.0
Andere	11	0.5	170	2.2
Onbekend	6	0.3	18	0.2
TOTAAL	3624	177	13152	173
Aantal cliënten	2044	100	7595	100

³⁷ Hier opteren we om op dezelfde manier als bij het jongerenonthaal de berekening van de problematieken aan de hand van het totale aantal cliënten in plaats van het aantal problematieken te maken.

Tabel 19 Algemeen onthaal Antwerpen en Gent: geboden hulp

	Algemeen onthaal ANTWERPEN		CAW-onthaal GENT	
	N	%	N	%
Geboden hulp (som)				
Vraagverheldering	1611	44	6097	24.6
Sociaal administratieve hulp	9	0	0	0.0
Informatie	574	16	7098	28.7
Advies	152	4	2071	8.4
Praktische dienstverlening	31	1	680	2.7
Verwijzen	469	13	1914	7.7
Toeleiding	88	2	1788	7.2
Bemiddeling	15	0	223	0.9
Belangenbehartiging	6	0	449	1.8
Verblijf	100	3	0	0.0
Crisisinterventie	23	1	0	0.0
Ondersteunen	533	15	4417	17.9
Onbekend	3	0	1	0.0
Andere	10	0	7	0.0
TOTAAL	3624	100	24745	100

We geven in tabel 18 de cijfers weer voor het aantal cliënten op onthaal in 2012 van de overige bevraagde onthaalwerkingen in Antwerpen en Gent. Voor de interpretatie van deze cijfers is het eveneens belangrijk de achterliggende werking in het achterhoofd te houden. Op de twee diensten voor vluchtelingen in Antwerpen zijn er evenveel cliënten als op het algemeen onthaal. In Gent is dit slechts één vijfde.

Tabel 20 Antwerpen: aantal cliënten op onthaal 2012

Antwerpen	Gent
PSC Vluchtelingenwerk: 1372 dossiers, 4094 contacten bij het onthaal Vluchtelingendienst CAW De Mare: 747 cliënten op onthaal	Transithuis: 1372 cliënten
Inloopcentrum De Vaart: 22.139 cliëntcontacten op onthaal Straathoekwerk: 1569 cliënten op onthaal ODD (en LAB ³⁸): 283 cliënten op onthaal Nachtopvangcentrum de Biekorf: 13.801 aanvragen tot opname	Brugteam: 1061 cliënten

³⁸ Laagdrempelige Antwerpse Woonbegeleiding

4.3 Brussel

Wat betreft Brussel zijn er cijfers voorhanden voor beide CAW, maar ze werden in een andere format aangeleverd. De cijfers voor CAW Mozaïek laten niet toe om een verschil te maken tussen het algemeen onthaal en het jongerenonthaal. Qua aantal contacten valt op dat in 45% het om één contact gaat. Anderzijds bestaat onthaal voor 22.1% van de cliënten uit meer dan zes contacten. Dit is beduidend meer dan in Antwerpen (3.8% van de cliënten heeft meer dan zes contacten in het onthaal) en Gent (0%). Ook het aantal missings voor ECM is hoog, waardoor betrouwbare uitspraken gehypothekeerd worden. Evenwel wordt 38.1% van de cliënten op het onthaal als ECM geregistreerd. Ongeveer 10% is jonger dan 25 jaar. Ook hier is het bereik van het aantal -18 jarigen erg beperkt. Tot slot merken we op dat er in 28.6% een instappesprek plaatsvindt.

Tabel 21 Onthaal CAW Mozaïek: cliëntprofiel en contacten

	Onthaal CAW Mozaïek	
	N	%
Aantal cliënten	1559	
Aantal nieuwe cliënten	1365	
Aantal overgedragen cliënten	201	
Aantal contacten		
0 contacten	/	/
1 contact	691	44.3
2-5 contacten	524	33.6
6-10 contacten	131	8.4
11-15 contacten	66	4.2
16-20 contacten	41	2.6
21-30 contacten	46	3.0
31-40 contacten	18	1.2
+ 40 contacten	42	2.7
Geslacht		
Man	755	48.4
Vrouw	792	50.8
Onbekend	12	0.8
ECM		
Ja	595	41.6
Nee	289	20.2
Onbekend	548	38.3
Totaal	1432	100
Leeftijd		
Kind (0-11)	7	0.4
Jongere (12-17)	36	2.3
Jongvolwassene (18-25)	406	26
Volwassene (26-59)	586	37.6
+60	21	1.3
Onbekend	413	26.5
Manier eerste contactname		
Fysisch centrum	885	58.1
Telefonisch centrum	448	29.4
Schriftelijk	4	0.3
Chat	104	6.8
E-mail	80	5.3
Buiten centrum	1	0.1
Totaal	1522	100
Instagesprek		
Ja	446	28.6
Nee	1087	69.7
Reden stopzetten onthaal		
Afgerond	445	29.4
Capaciteitstekort	7	0.5
Aanbod niet geschikt	10	0.7
Vraag en aanbod niet compatibel	8	0.5
Afgebroken door cliënt	86	5.7
Beschikbaarheid cliënt	2	0.1
Intern hulpverleningsvoorstel/verder	318	21.0
Geen verdere vraag	633	41.8
TOTAAL	1516	100
Aantal VTE gehele deelwerking onthaal	16,6	

Qua aanmeldingsvraag komen cliënten voornamelijk naar het onthaal met een vraag omtrent advies, informatie of begeleiding. Qua profiel worden ook hier meerdere problematieken per cliënt geregistreerd (gemiddeld 1.9 per cliënt). Problematieken die vaak geregistreerd worden, zijn huisvesting, gezinsrelatie, persoonlijke of psychische problemen en partnerrelatie (meer specifiek naar partnergeweld betreft dit volgens het registratiesysteem 30 cliënten). Naar vreemdelingenstatuut worden meer vragen gesteld dan in het algemeen onthaal in Antwerpen en Gent. De hulp die geboden wordt in het onthaal is vraagverheldering, gevolgd door informatie, ondersteunen, verwijzen en advies.

Tabel 22 Onthaal CAW Mozaïek: aanmeldingsvraag en geboden hulp

	Onthaal CAW Mozaïek	
	N	%
Aanmeldingsvraag		
Informatie	377	24.4
Advies	400	25.9
Opname	26	1.7
Begeleiding	384	24.9
Ondersteuning	207	13.4
Toeleiding	7	0.5
Crisishulp	7	0.5
Contactadressen	45	2.9
Dienstverlening	43	2.8
Bemiddeling	12	0.8
Geen vraag	2	0.1
Ander type vraag	27	1.7
Onbekend	7	0.5
TOTAAL	1544	100
Som geboden hulp		
Vraagverheldering	1406	29.3
Sociaal administratieve hulp	61	1.3
Informatie	906	18.9
Advies	558	11.6
Praktische dienstverlening	141	2.9
Verwijzen	580	12.1
Toeleiding	154	3.2
Bemiddeling	18	0.4
Belangenbehartiging	8	0.2
Verblijf	/	/
Crisisinterventie	5	0.1
Ondersteunen	876	18.3
Onbekend	60	1.3
Andere	17	0.4
TOTAAL	4792	100

Tabel 23 Onthaal CAW Mozaïek: som problematieken op het onthaal

	Onthaal CAW Mozaïek	
	N	%
Som problematieken op onthaal³⁹:		
Materiële financiële problemen	146	4.95
Huisvesting	340	21.8
Gezondheidsproblemen	53	1.8
Psychische/persoonlijke problemen	442	15.0
Verslavingsproblemen	23	1.5
Seksueel probleemgedrag	0	0
Seksualiteit en geboorte	65	4.2
Gezinsrelatie	292	18.7
Partnerrelatie	208	13.3
Sociale netwerken	9	0.6
Thuisloosheid (ontankering)	8	0.5
SZ en andere toelagen	183	11.7
Rechten en plichten van jongeren	1	0.0
Familiale (juridische) aangelegenheden	29	1.9
Wonen	57	3.7
Tewerkstelling	111	7.1
Instanties (uitz SZ)	6	0.4
School	103	6.7
Vreemdelingenstatuut	226	14.5
Overig administratief/juridisch	141	9.0
Tijdsbesteding	34	2.2
Onvrede/klachten dienstverlening	14	0.9
Geen	145	9.3
Andere	71	4.6
Onbekend	126	8.1
TOTAAL	2952	189.4

³⁹ We passen hier dezelfde berekening toe als bij het algemeen en jongerenonthaal van Antwerpen en Gent en bekijken het de som van het aantal problematieken ten aanzien van het totale aantal cliënten.

Tot slot bespreken we de onthaalgegevens die via CAW Archipel werden aangeleverd. Gezien 'onthaal' in de verschillende clusters op een andere manier wordt opgevat, worden de contacten op het onthaal per werking hieronder weergegeven. Ook hier is het belangrijk de cijfers te bekijken ten aanzien van de achterliggende werking. Het valt ons op hierbij dat ruim 40% van het aantal contacten de sociale en juridische dienst Welkom betreft.

Tabel 24 Cijfergegevens 2012 CAW Archipel

Onthaal CAW Archipel	N
Onthaalhuis Albatros	488
Straathoekwerk Albatros	120
De Schutting	3
Vrienden van het Huizeke	21
Puerto	67
Wegwijzer	241
Sociale dienst Groot Eiland	647
Schuldbemiddeling	226
Centrum voor Levens – en gezinsvragen	24
Sociaal – juridische dienst Welkom	2354
Iter	585
Slachtofferhulp	661
Justitieel Welzijnswerk	211
Leger des Heils	167
TOTAAL	5815

5 Besluit

Dit hoofdstuk besprak de interne organisatie van het onthaal en het functioneren van het onthaal binnen de grootstedelijke context. De inhoud is gebaseerd op focusgroepen met directies en met onthaalmedewerkers. Er is in de drie steden een groot draagvlak voor de kwaliteitsprincipes zoals die door het decreet worden geformuleerd en voor de inhoudelijke invulling van onthaal. Die principes krijgen wel een erg verschillende organisatorische invulling. Daarnaast speelt dat andere aspecten zoals een ervaren overvraging van de onthaalwerkingen of het functioneren van het grootstedelijk zorgaanbod een invloed hebben op de organisatorische invulling van onthaal. Inzicht verwerven in de interne organisatie is verre van eenvoudig, mede door de spraakverwarring die er in de sector bestaat omtrent de termen 'onthaal', 'algemeen onthaal', 'onthaalwerking', 'onthaal als fase van de begeleiding', 'onthaal als specifieke methodiek'. Het belangrijkste verschil tussen Gent, Antwerpen en Brussel is de mate van een geïntegreerde visie op onthaal. In Gent is dit wel het geval, terwijl we in de twee andere steden durven te stellen dat onthaal de optelsom is van de afzonderlijke onthaalwerkingen over de CAW's heen, waarbij afstemming en coördinatie minder gerealiseerd is. Naast de spraakverwarring valt op dat het splitsen van onthaal en begeleiding en het mandaat om begeleiding toe te wijzen twee gecontesteerde thema's zijn. De voorstanders benoemen als belangrijkste argument de onafhankelijkheid van de vraagverheldering, dus losgekoppeld van het achterliggend aanbod.

Qua aantallen valt op dat de JAC-werkingen van Gent en Antwerpen meer op mekaar gelijken en dat het grote verschil zich situeert in het algemeen onthaal. Opvallend voor het jongerenonthaal is het beperkte bereik van -18 jarigen. In Antwerpen is het volwassenenonthaal meer geprofileerd als een 'sociale spoed', terwijl men in Gent ernaar streeft om elke welzijnsvraag te bedienen. Voor CAW Archipel is het moeilijk om een overkoepelend beeld van onthaal te definiëren, omdat dit CAW ook zelf aangeeft dat de invulling verschilt naar gelang van de deelwerking.

Qua cliëntprofiel valt op dat in de drie steden van verzwaring en toename gesproken wordt. In ieder geval zijn drie doelgroepen specifiek voor de grootstedelijke context. Er zijn het aanzienlijke bereik van etnisch culturele minderheden, de specifieke werkingen voor mensen met een precair verblijfstatuut die erg 'succesvol' zijn en de doelgroep van laatstelijnscliënten. Daarnaast vallen de stijgende vragen rondom huisvesting, financiële problematiek, multiproblematiek (met onder meer intrafamiliaal geweld), eenzaamheid en administratie op. We vinden een aantal van deze vaststellingen uit het kwalitatieve gedeelte ook terug in de registratiegegevens (bereik van etnisch culturele minderheden en mensen met een precair verblijfsstatuut, geregistreerde multiproblematiek en problematieken van huisvesting, financiële problematiek en intrafamiliaal geweld). Voor onder meer de stijgende financiële problematiek verwijzen we eveneens naar hoofdstuk twee waar we indicatoren van kwetsbaarheid in de drie grootstedelijke contexten van Antwerpen, Gent en Brussel in kaart brengen. Qua (zorg)aanbod in de drie steden valt enerzijds de veelheid aan voorzieningen op, en anderzijds de afstemmingsproblemen en de moeilijkheid van gedeelde zorg. Ondanks de veelheid aan aanbod voldoet het niet, wat ook blijkt uit de wachtlijsten. De samenwerkingscultuur verschilt ook tussen de steden. Dit komt uitgebreider aan bod in het volgend hoofdstuk.

Hoofdstuk 4

Bevoorrechte getuigen aan het woord

In dit hoofdstuk laten we de bevoorrechte getuigen aan het woord over de grootstedelijke context, de intersectorale samenwerking en de CAW's. In Antwerpen en Gent bestaat deze groep bevoorrechte getuigen uit volgende diensten: samenlevingsopbouw, een stedelijke dienst, de politie, integrale jeugdhulp, een vereniging waar armen het woord nemen⁴⁰, het VAPH, het agentschap Jongerenwelzijn, de geestelijke gezondheidszorg, het minderhedencentrum en het OCMW. Voor een overzicht van concrete diensten verwijzen we naar tabel 2 in hoofdstuk 1. Vanuit Brussel komen volgende diensten aan het woord: BICO-federatie, La Strada, de VGC, het Brussels Observatorium voor Welzijn en Gezondheid, de BWR, en samenlevingsopbouw Brussel. We lichten vooreerst toe op welke manier de getuigen de grootstedelijke context ervaren. Vervolgens bespreken we per stad de intersectorale samenwerking en de ervaring van de grootstedelijke getuigen met (het onthaal van) de CAW's. We besluiten met enkele overkoepelende inzichten.

1 Grootstedelijke context

In de drie steden halen de bevoorrechte getuigen een aantal gemeenschappelijke aspecten over de grootstedelijke context aan. Een eerste aspect hierbij vormt dat een grootstad een 'aantrekkingspool' vormt en een aanzuigeffect heeft naar bepaalde problematieken. Dit aanzuigeffect heeft volgens hen enerzijds een effect op de noden naar hulpverlening waardoor in de drie steden wordt aangegeven dat de vraag groter is dan het aanbod en dit zorgt voor dichtslibben van diensten, wachtlijsten en druk op hulpverleners. Anderzijds wordt aangegeven dat de aanwezigheid van een groot en divers aanbod van hulpverlening dit aanzuigeffect versterkt, zo kan een grootstad een opvangfunctie vormen voor landelijke gemeenten.

Een tweede aspect, zijn de gelijkenissen in de verschillende gesprekken qua de aanwezige problematiek. Dit zijn voornamelijk: een groot gebrek aan betaalbare en kwaliteitsvolle huisvesting (wachtlijsten voor sociale woningen en ontbrekende treden op de woonladder), de (jongeren)werkloosheid, een grote armoedeproblematiek (mede als gevolg van de lage uitkeringen), kwetsbare jongvolwassenen, een zwak sociaal netwerk (eenzaamheid), de problematiek van dak- en thuisloosheid (met hierbinnen een verjonging en vervrouwelijking van de populatie), de meertaligheid, de superdiversiteit qua etnisch culturele minderheden, de groep van mensen met een precair verblijfsstatuut en stijgende intra-Europese migratie (met als bijzonder onderdeel de derdelanders), de (hoge) noden die vaak wijkgebonden zijn en de aanwezigheid van een complexe en multiproblematiek (waaronder intrafamiliaal geweld).

Deze gemeenschappelijk ervaren aspecten worden per stad aangevuld. In Antwerpen wordt aangehaald dat de complexiteit en kwantiteit van problemen groter zijn dan in andere centrumsteden. Dit wordt met name door integrale jeugdhulp naar voren gebracht, zij verwijzen hierbij ook naar het

⁴⁰ Voor de vereniging waar armen het woord nemen in Antwerpen (Recht-Op) werd eveneens gebruik gemaakt van een werkdocument met ervaringen, knelpunten en noden van mensen in armoede rondom 'dienstverlening' (Van Riel, 2013)

onderzoek van Peeters et al. (2010) dat het onevenwicht tussen vraag en aanbod in de bijzondere jeugdbijstand in Antwerpen in kaart heeft gebracht. Daarnaast wordt in Antwerpen de verschuiving naar een bepaalde mentaliteit ervaren waarbij onder meer een opkomend individueel schuldmodel genoemd worden, een gewenning aan problematieken als bedelende kinderen en een tijdsgeest waarbij minder aanvaard wordt.

In Gent stellen de bevoorrechte getuigen zich de vraag of Gent wel een 'grootstad' is en niet eerder een (centrum)stad. Naast de gemeenschappelijke aspecten ervaren zij specifiek een verhoogde instroom uit Oost-Europa en een grote concentratie van Roma.

In Brussel worden volgende aspecten toegevoegd door de getuigen. Zo wordt de bevolkingsstijging (en de verjonging, vergrijzing en verkleuring die daarmee gepaard gaan) voor de komende jaren als een 'demografische bom' benoemd. Eveneens wordt door verschillende getuigen aangehaald dat de problematiek in Brussel gelijklopend is met Antwerpen en Gent, maar deze in diepte en zwaarte groter zijn. Het Brusselse beleid met verschillende overheden, reglementering en visies wordt verder vernoemd als specifiek voor de Brusselse context. De gevolgen hiervan voor hulpverlening zullen verder uitgediept worden in de intersectorale samenwerking. Tot slot wordt de tweetaligheid en het capaciteitstekort van het Brusselse schoolsysteem als knelpunt aangehaald en de dualiteit tussen arm en rijk.

2 Intersectorale samenwerking

In dit gedeelte wordt de intersectorale samenwerking besproken. Gezien de specificiteit hiervan, wordt gekozen om deze per stad weer te geven. We bespreken telkens de ervaren samenwerking binnen het intersectorale zorgaanbod, de uitdagingen en mogelijke verbeterpunten.

2.1 Antwerpen

Het **intersectorale (zorg)aanbod** wordt in Antwerpen door de grootstedelijke getuigen omschreven als 'gigantisch'. Ze halen hierbij aan dat dit versnipperd en gefragmenteerd is en dat het voor cliënten soms moeilijk is om 'door het bos de bomen te zien'. Ondanks dit grote en diverse aanbod, zijn in Antwerpen ook wachtlijsten aanwezig en slibben verscheidene diensten dicht door een overvloed aan vragen, aldus de getuigen. Naar intersectorale samenwerking tussen de verschillende diensten en sectoren wordt in het algemeen ervaren dat er een **bereidheid** tot zelfs een 'drive' is tot gezamenlijk overleg en samenwerking. Er zijn hierin reeds een aantal stappen gezet en een aantal samenwerkingsverbanden ontstaan. Positieve voorbeelden die onder meer vernoemd worden, zijn: het welzijnsoverleg in de wijken, CO3 als samenwerkingsproject tussen justitie, politie en hulpverlening en bestuur rond intrafamiliaal geweld, het overleg van de middenveldorganisaties OASO en de samenwerking die door EPSI vernoemd wordt gezamenlijke cliënten met onder meer verschillende onthaalwerkingen en de dak- en thuislozenzorg. Een ander aspect van deze intersectorale samenwerking vormt de samenwerking op de eerstelijns in de vorm van sociale infopunten in elk district (waaronder het JAC). Deze worden door het OCMW en Recht-Op vermeld. Zij ervaren beide dat dit in praktijk niet goed werkt. Vanuit Recht-Op wordt aangegeven dat ze met sommige personen in de sociale infopunten wel een goede samenwerking hebben. Er is een stuurgroep hierrond om te bekijken hoe dit verbeterd kan worden, hier zitten onder meer personen van het OCMW, CAW, samenlevingsopbouw en de 8 in.

De getuigen merken dat deze intersectorale samenwerking in praktijk echter een **uitdaging** blijft. Een eerste aspect van deze uitdaging vormt de ervaren overbevraging van de diensten in Antwerpen waarbij de vraag groter is dan het aanbod. Zo wordt gesteld door integrale jeugdhulp dat de limiet van intersectorale samenwerking het gebrek aan capaciteit vormt en dit maakt dat keuzes in doelgroep gemaakt worden. Het overstijgen van de eigen sector en het niet afgrenzen van het eigen aanbod vormt hierbij een tweede aspect van deze uitdaging. Zeker in geval van een hoge werkdruk wordt dit als een knelpunt benoemd, intersectoraal samenwerken vraagt immers een tijdsinvestering. Een derde aspect van de uitdagingen rond intersectoraal samenwerken zijn de ervaren hiaten in het aanbod. Deze hiaten zijn (onder meer): de uitstroom van jongeren uit de bijzondere jeugdzorg en het VAPH na 18 jaar, een crisishulpverlening voor jongvolwassenen tussen 18 en 25 jaar, residentieel aanbod voor bijvoorbeeld gezinnen met kinderen, het aanbod voor niet-Belgen voor alle leeftijden en het feit dat diensten onvoldoende in staat zijn om in te spelen op de 'vermaatschappelijking van de zorg'. Een vierde aspect is (het gebrek aan) coördinatie tussen de verschillende sectoren. Er werd reeds aangehaald dat het hulpaanbod in Antwerpen door verschillende getuigen als gefragmenteerd en versnipperd ervaren wordt. Hierbij geeft bijvoorbeeld het VAPH aan dat een gebrek aan coördinatie in tussen de sectoren onder meer ervoor zorgt dat cliënten bij een uithuiszetting aangemeld worden bij het VAPH, hoewel ze eigenlijk geen begeleidingsvraag stellen. Een laatste aspect van de uitdaging is volgens de diensten dat er spanningsvelden aanwezig zijn door verschillen in visie. Dit hoeft echter niet noodzakelijk een probleem te vormen. Een voorbeeld van een spanningsveld dat vernoemd wordt door de stedelijke dienst samenleven en sociale interventie is dat zij eerder handhavend en aanklampend optreden (bij overlast bijvoorbeeld), waar bijvoorbeeld een CAW vrijwillig en op het tempo van de cliënt werkt. Andere voorbeelden zijn het OCMW die aangeeft dat ze wantrouwen vanuit andere diensten naar hen ervaren, de medewerker van het agentschap Jongerenwelzijn die aanhaalt dat hulpverlening rondom kinderen en jongeren complexe en gevoelige materie is en de politie die wijst op beroepsgeheim dat verschillend wordt ingevuld. Een gebrek aan subsidies zorgt voor meerdere getuigen eveneens voor het spanningsveld dat organisaties soms eerder concurrenten dan samenwerkingspartners worden.

Dit laatste aspect (de **onderlinge verschillen en visies tussen de diensten**) vormt volgens meerdere getuigen één van de grootste uitdagingen van het intersectorale samenwerken. Er wordt aangegeven dat het niet eenvoudig is om iedereen op één lijn te krijgen. Ook in de gesprekken worden de visies op intersectoraal samenwerken verschillend verwoord: als ketenmodel (door stedelijke dienst, OCMW en CGG), als een getrappt zorgmodel (CGG) of als 'intersectoraal inclusief' en 'geïntegreerde welzijnssector'. Hierbij haalt de medewerker van het VAPH aan dat de praktijk vaak dezelfde problematiek of personen betreffen en hetzelfde doel beoogd wordt, namelijk het ondersteunen van de cliënt. Intersectoraal samenwerken wordt door meerdere getuigen gezien als het zoeken naar manieren en antwoorden op een complexiteit en veelheid aan vragen. Voornamelijk vanuit Recht-Op wordt hierbij benadrukt dat vertrokken moet worden vanuit de noden van de cliënt in plaats van het denken vanuit het huidige aanbod. Ook preventie en een samenwerking met zelforganisaties als mogelijke aanvulling op de reguliere hulpverlening worden als verbeterpistes benoemd.

Naar het **beleidsmatige gedeelte** van het intersectorale samenwerken worden volgende zaken vernoemd. Vooreerst wordt aangehaald door integrale jeugdhulp voornamelijk dat deze overdruk te weinig gehoord wordt beleidsmatig. Door de andere getuigen wordt het ontbreken van middelen en capaciteit meermaals benoemd. Ook het ontbreken van sturing (waardoor samenwerking soms afhankelijk is van individuen) of de huidige aansturing als een rem op intersectoraal samenwerken

(gezondheid en welzijn als een kluwen maar een zorgaanbod in hokjes en categorieën) wordt benoemd. Een overheid zou hierbij bruggen moeten maken om het sectorale te kunnen overstijgen. Cliënten vanuit Recht-Op halen deze verkokering binnen de dienstverlening eveneens als knelpunt aan. Ze ervaren dat iedereen op hun eigen thema werkt, maar dat deze thema's sterk verweven zijn. Naar het stedelijke beleid komt tot slot naar voren dat de stad investeringen doet om hiaten in het zorgaanbod op te vullen. Een spanningsveld dat echter ervaren wordt bij het stedelijk beleid is dat de stad niet enkel een subsidiegever is en een regierol opneemt, maar ook als partner en actor een plaats inneemt in de intersectorale samenwerking. Dit zorgt voor een onduidelijke rol als regisseur van het lokaal sociaal beleid.

2.2 Gent

De **intersectorale samenwerking** in Gent is volgens de grootstedelijke getuigen in evolutie. In het algemeen geven ze aan deze als positief te ervaren en wordt dit onder meer op volgende manieren omschreven: een 'cultuur van samenwerken', een grote openheid, overleg, engagement en een samenwerkingsbereidheid tussen verschillende diensten. Verscheidene getuigen benoemen intersectoraal samenwerken als een 'evidentie' gezien het beperkte aanbod en grote noden en uitdagingen waar ze voorstaan en niet anders kunnen dan samenwerken of gezien hun opdracht (bijvoorbeeld intercultureel netwerk Gent).

Intersectorale samenwerking is echter niet evident en zorgt voor verschillende **uitdagingen**, aldus verschillende getuigen. Een eerste uitdaging hierbij is dat een veelheid aan aanbod voor overlap, maar ook voor hiaten zorgt. Hierbij wordt door voornamelijk OCMW en stedelijke dienst Welzijn aangehaald dat kerntaken uitgeklaard zouden moeten worden en er duidelijke afspraken zouden moeten komen om overlap te vermijden en efficiënter te werken. Een andere piste hierbij vormt volgens hen het aanstellen van regisseurs of een duidelijke regie voor een gezamenlijke aanpak van problemen. De verschillende niveaus van samenwerking zorgen voor een tweede uitdaging. Hierbij wordt vermeld dat de afstemming tussen beleidsniveau en praktijkniveau, zowel tussen als binnen organisaties, niet altijd eenvoudig is en het belangrijk blijft om aan beide te werken. Vaak (maar niet altijd) wordt echter ervaren dat de samenwerking op praktijkniveau vlotter verloopt. Bij het afstemmen tussen organisaties halen verscheidene getuigen (o.m. artikel 107) eveneens de verschillen tussen visie aan, waardoor het moeilijk is om de neuzen in de juiste richting te krijgen. Uitdagingen in de intersectorale samenwerking vanuit cliëntperspectief vormen voor BMLIK dat er vaak verschillende diensten in één gezin aanwezig zijn die niet op de hoogte zijn van elkaars aanwezigheid. Rondetafels naar afstemming zijn volgens hen goed als de cliënten zelf hierbij betrokken worden. Een verbeterpiste die zij hierbij formuleren, is het aanstellen van een vertrouwenspersoon per dossier, zodat cliënten niet meermaals hun verhaal moeten doen. Een ander aspect dat zij vanuit de cliënten aanhalen, is dat ze merken dat diensten vaak een hoge drempel hebben en hun cliënten schrik hebben voor sancties of het plaatsen van hun kinderen. Hierbij is voor cliënten het verschil tussen diensten als bijvoorbeeld OCMW en CAW niet duidelijk. Tot slot zijn er een aantal uitdagingen naar intersectorale samenwerking die specifiek per dienst geformuleerd worden. Dit zijn bijvoorbeeld dat ervaren wordt dat het OCMW logger is om mee samen te werken, dat een aantal diensten (zoals het VAPH) een interne focus hebben of ontbreken in (beleidsmatige) samenwerking doordat ze niet Vlaams bevoegd zijn: kinderpsychiatrie en revalidatiecentra in integrale jeugdhulp.

Naast deze uitdagingen is over verschillende diensten heen ook de consensus dat intussen een basis gelegd is voor samenwerking, maar dat er **verder gegaan zou moeten worden in samenwerking**. Zo

wordt over de intersectorale samenwerking onder meer vermeld dat dit ervoor kan zorgen dat er tussen diensten een gedragenheid is bij frustraties (politie) en het zware werk draagbaar gemaakt kan worden als iedereen zijn verantwoordelijkheid opneemt en het een wreevelpunt vormt indien dit niet gebeurt (agentschap Jongerenwelzijn). Verbeterpistes, zijn dat voorwaarden gecreëerd moeten worden om elkaar (beter) te leren kennen, het belang en de 'winst' van samenwerking voor de eigen sector duidelijk zou moeten zijn/worden (in tegenstelling tot louter de tijdsinvestering) en dat meer nood is aan incentives. Een andere verbeterpiste, die specifiek in het gesprek met integrale jeugdhulp en welzijnsoverleg regio Gent benoemd wordt, is het belang van neutrale procesondersteuning in intersectorale samenwerking. Een visie op (verdergaande) intersectorale samenwerking die door artikel 107 benoemd wordt, is het model van getrapte zorg. Zij halen eveneens de gedeelde verantwoordelijkheid aan rondom cliënten, de subsidiariteit en de wens om een aantal zaken intersectoraal aan te pakken. Men denkt dan in de eerste plaats aan doorverwijzing, waarbij bijvoorbeeld een cliënt na een intake bij het CAW ineens naar het mobiele team zou kunnen zonder een tweede intake.

Het **lokaal sociaal beleid** wordt in Gent door meerdere actoren vernoemd als een katalysator en initiator, waarbinnen sterk wordt samengewerkt en samen gezocht wordt naar oplossingen. Vanuit de stedelijke dienst Welzijn wordt aangehaald dat zij hun taak zien als een regietaak, waarbij de verscheidenheid in actoren in Gent te groot is om niet te regisseren. De stad benoemt dit als 'visionaire regie': sturen zonder middelen eraan te koppelen en de eigen inhoudelijke beleidslijnen te volgen, gezien de verschillende diensten en sectoren verschillend aangestuurd en gefinancierd kunnen worden en een stad hierop minder impact heeft. Deze verschillende aansturing en financiering zorgt voor eveneens voor de moeilijkheid dat soms lokale problemen federale oplossingen vragen of er problemen in de ene sector aanwezig zijn, maar oplossingen soms in een andere sector gevonden kunnen worden. Vanuit de stedelijke dienst Welzijn wordt hierbij het belang van verbindende strategieën aangehaald. Een aanvulling hierbij vormt dat het subsidiariteitsprincipe wordt toegepast, waarbij eerst gezocht wordt naar een thematische oplossing en dan naar een intersectorale oplossing.

2.3 Brussel

De intersectorale samenwerking in Brussel is op praktijkniveau **afhankelijk van thema's en opdrachten**, aldus de BWR. Een voorbeeld van een sterke samenwerking is de thuislozenzorg. Zo halen de getuigen (van voornamelijk de thuislozensector zelf) aan dat er een overlegcomité thuislozenzorg is waarin overheen bepaalde subsidiërende overheden wordt samengewerkt. Bij gezamenlijke problemen kan bijvoorbeeld samengezeten worden om een oplossing te zoeken. Een uitzondering die hierbij genoemd wordt, is SamuSocial, hoewel dit de grootste speler vormt binnen de thuislozenzorg en verantwoordelijk is voor het grootste crisisopvangcentrum. Andere samenwerkingen binnen deze sector vormen de databank met beschikbare plaatsen en een overkoepelende registratie, die onder meer voor het voeren van beleid kan gebruikt worden.

Naast deze samenwerking, zijn andere goede voorbeelden die vermeld worden: SMES waarbij mobiele teams sociaal werkers bijstaan bij personen met zware psychiatrische of psychische problemen, Bruggenbouwers, waarbij een link tussen het VAPH en de thuislozenzorg gelegd wordt en integrale jeugdhulp. Een andere belangrijke samenwerkingsvorm die vernoemd wordt, bevindt zich op vlak van armoede. Er werd door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de VGC en de COCOF een gezamenlijk beleidsplan armoede 2009-2014 opgemaakt, die een juridische basis vormt om samen te werken. Dit werd gekoppeld aan een actieplan met gezamenlijke doelstellingen en acties.

De **complexe Brusselse beleidscontext** en het verschil met Vlaanderen komt bij alle bevroegde getuigen naar voren als uitdaging in de intersectorale samenwerking. Een eerste aspect hierin vormt dat het lokaal sociaal beleid, zoals dit in Vlaanderen wordt opgevat en uitgevoerd in Brussel niet toepasbaar is. Er wordt aangegeven dat in Brussel 19 OCMW's aanwezig zijn met elk hun eigen autonomie en manier van functioneren. De samenwerking hiermee verloopt moeizaam.. Ook speelt hierin mee dat de VGC geen middelen kan inzetten als incentives om de samenwerking te verbeteren. In de lijn van het decreet lokaal sociaal beleid is gekozen om onthaalpunten te organiseren via achttien lokale dienstencentra (i.p.v. OCMW's). De VGC neemt hierbij een regierol op.

Een ander verschil tussen Brussel en Vlaanderen dat in de gesprekken naar voren komt, is dat de Vlaamse overheid naar schaalvergroting neigt, terwijl men aangeeft dat in Brussel hiertoe weinig initiatief genomen wordt of weinig in wordt afgestemd. Er wordt hierbij ook aangehaald dat er voor Brussel geen 'copy-paste' kan plaatsvinden van het Vlaamse beleid. Door La Strada wordt hierover aangehaald dat er vertrouwen moet zijn in de mensen op het terrein om bepaalde aanbevelingen aan te passen aan de Brusselse realiteit. Een ander aspect van deze complexe beleidscontext vormt de relatie tussen Nederlandstalige en Franstalige diensten. Zo wordt aangegeven dat de samenwerking tussen de Nederlandstalige diensten vrij goed lukt en men elkaar bij gemeenschappelijke thema's opzoekt. Tussen de verschillende gemeenschappen gebeurt dit echter te weinig volgens de getuigen. Er is hierbij tussen deze gemeenschappen ook sprake van aparte subsidiëring en tegenstrijdige regelgeving. Afstemming tussen bevoegdheden en institutionele vereenvoudiging worden door verscheidene getuigen als grootste uitdaging benoemd. Er wordt aangehaald dat op het terrein de diensten elkaar kennen, onafhankelijk van de taal en dat dezelfde problemen gedeeld worden (maar niet steeds dezelfde analyses of prioriteiten). Er wordt aangehaald dat het belangrijk is om op het terrein met elkaar in gesprek te gaan zodat efficiënt werk geleverd kan worden. Dialoog tussen de diensten en 'neuzen in dezelfde richting' worden hierbij als belangrijk benoemd, knelpunt hierbij vormt dat dit tijdsintensief is. Andere verbeterpistes die door de VGC worden aangehaald zijn naar het honoreren en verder beleidsmatig aanmoedigen van intersectorale samenwerking.

Een **diversiteit** aan visies, instellingen en gemeenschappen in de grootstedelijke context van Brussel zorgt volgens de getuigen voor voor- en nadelen. Voordelen die benoemd worden, zijn dat cliënten bij een misstap nog een waaier aan mogelijkheden hebben in tegenstelling tot één toegangspoint bijvoorbeeld in een landelijke gemeente. Verder wordt aangehaald dat als deze diversiteit aanvaard wordt, er ook creatief gewerkt kan worden en goede dingen verwezenlijkt kunnen worden indien de weg door het labyrint gevonden wordt. Een voorbeeld hiervan dat door BICO wordt aangegeven, is dat in Brussel een wettelijk kader voor straathoekwerk gecreëerd is. Anderzijds wordt aangehaald dat deze diversiteit ervoor kan zorgen dat het aanbod voor cliënten (en hulpverleners) onoverzichtelijk en complex is en bijvoorbeeld bij een verhuis naar een andere gemeente binnen Brussel het OCMW opnieuw opgestart moet worden. Burgers worden nu soms slachtoffer van de complexiteit en vinden soms de weg niet naar hulp, aldus de BWR. Andere nadelen die genoemd worden, zijn: een versnippering van diensten en gebrek aan middelen binnen Welzijn, de concurrentie tussen diensten bij het verdelen van middelen in plaats van het samenwerken, de verkokerde aanpak en gebrek aan beleidslijnen van mensen met een precair verblijfsstatuut, een gebrek aan kader en tijd om samen te werken en een grote turn-over van maatschappelijk werkers in Brussel.

3 CAW's

In dit gedeelte laten we de bevoorrechte getuigen aan het woord over hun perceptie van en samenwerking met de CAW's. We opteren ervoor om geen opsomming te geven van de huidige vormen van samenwerkingen, aangezien ze vaak veelvuldig en uitgebreid zijn. Voor een overzicht verwijzen we naar de jaarverslagen van de CAW's of van de betrokken werkingen. We bespreken hier wel de (kwalitatieve) samenwerkingen met de CAW's, het onthaalaanbod en hun perceptie van de toekomstige fusie.

3.1 Antwerpen

De **samenwerking** met de CAW's gebeurt in Antwerpen op verschillende manieren. De stedelijke diensten (OCMW en stad) geven aan dat zij convenanten met de verschillende CAW's hebben en ze de nodige bereidheid merken om mee na te denken bij bijvoorbeeld problemen. Beide diensten merken dat er tussen de CAW's onderling verschillen zijn, zo is het bijvoorbeeld per CAW afhankelijk met wie rond de tafel gezeten wordt en op welke manier het CAW aangestuurd wordt. Zo wordt bij CAW Metropool door de vlakke organisatiestructuur vaak met meerdere personen overlegd. Dit zorgt volgens hen echter niet altijd voor duidelijkheid. De politie geeft aan dat ze in het algemeen goede afspraken en samenwerkingen op cliëntniveau hebben met de verscheidene diensten van het CAW, maar vroeger meer overleg plaatsvond. Meer specifiek geven zij de samenwerking met het JAC Plus aan als goede samenwerking en benoemen deze als een laagdrempelige werking naar jongeren toe. Moeilijkheden in de samenwerking vormen voor hen dat afspraken rondom residentiële opvang zonder communicatie veranderen en het soms afhankelijk is van een individuele hulpverlener hoe toegankelijk de opvang of de criteria zijn.

Vanuit de middenveldorganisaties (samenlevingsopbouw, de 8 en Recht-Op) wordt aangehaald dat met de CAW's vaak zowel op operationeel niveau (rondom cliënten) als op het niveau van beleidsbeïnvloeding wordt samengewerkt (bv. gezamenlijk overleg of platform). Andere door Vlaanderen gesubsidieerde voorzieningen geven aan dat voornamelijk op casusniveau samengewerkt wordt (overlap van cliënten), met de deelwerkingen of in overleg. Niet voor alle diensten (bv. VAPH) is duidelijk wat het CAW allemaal opneemt of doet en men geeft aan dat eerder de deelwerkingen dan de CAW's gekend zijn. De weg naar deze deelwerkingen wordt wel gevonden door hulpverleners. Door integrale jeugdhulp wordt het JAC specifiek als belangrijke partner genoemd in het kader van de brede instap.

Het **onthaal** van de CAW's wordt door de bevoorrechte getuigen als belangrijk benoemd. Verscheidene getuigen bemerken hierbij echter dat er een grote druk staat op de laagdrempeligheid van het CAW en dat zij (maar ook andere diensten) door een dichtslibben van tweedelijnsdiensten extra taken opnemen en een gebrek aan doorstroom ervaren. Door een grote eerstelijnsfunctie ontvangt het CAW bijvoorbeeld cliënten die het VAPH niet ontvangt of krijgen zij 'geen dankbare groep' op het JAC binnen, waarbij het CAW als eerste partner te maken krijgt met het hiaat hulpverlening van achttienjarigen (vermeld door agentschap Jongerenwelzijn). De middenveldorganisaties halen aan dat er evenwel een grote nood is aan een laagdrempelig en inloophonthaal. Ook andere getuigen vermelden dit. Zo haalt bijvoorbeeld het Agentschap Jongerenwelzijn aan dat de rol van een CAW zeer groot mag zijn en een laagdrempelig onthaalaanbod een effect heeft op alle andere hulpverlening die zwaarder en duurder is. Vanuit cliëntperspectief wordt door Recht-Op een hoge nood ervaren aan generalistische (thema-overschrijdende)

basisdienstverlening. Belangrijk bij het onthaal zijn volgens de getuigen (voornamelijk de middenveldorganisaties) onder meer: het belang van het eerste contact met de hulpverlener, het doorverwijzen naar de juiste dienst, de laagdrempeligheid en een onthaal voor kleine en grote vragen. Specifieke zaken die hieraan toegevoegd worden, zijn de spreiding van onthaal naar verschillende wijken (de8), mogelijkheden naar vroegdetectie en vroeginterventie op het onthaal en onthaal met brede partners (CGG), aandacht voor de meest kwetsbaren (samenlevingsopbouw), een goede basishouding bij mensen aan het onthaal (Recht-Op- en de complementariteit van CAW en OCMW waarbij nuldelijnsdiensten en eerstelijnsdiensten gezamenlijke doelstellingen kunnen formuleren voor dezelfde cliënten. Tot slot voegt het VAPH toe dat een gecentraliseerde en zo ook geprofileerde onthaalfunctie op één punt of loket het voor cliënten en hulpverleners gemakkelijker zou maken in tegenstelling tot vijf of zes diensten die zich op de eerste lijn bevinden.

De **fusie** van de CAW's wordt door verscheidene getuigen als positief ervaren, al vermelden de meesten dat dit niets zal veranderen aan hun samenwerking aan de basis. Enkel de stad vermeldt dat dit zorgt voor het verdwijnen van concurrentie voor de convenanten. Andere diensten (o.m. Recht-Op, EPSI, OCMW en politie) vermelden dat een fusie voor duidelijkheid en overzichtelijkheid naar cliënten en hulpverleners kan zorgen en mogelijkheden kan scheppen naar een overkoepelend beleid en terreindekking. Belangrijk is volgens hen dat voldoende ruimte, energie en geld kan gaan naar de eigen werking en dat eigenheid en differentiatie behouden zou moeten worden.

3.2 Gent

De **samenwerking** met de CAW in Gent verloopt volgens de bevoorrechte getuigen onder meer op cliëntniveau, werkingsniveau, convenanten met OCMW en stad, projectniveau (bv. rond toekomstoriëntatie), door netwerken en stuurgroepen waar de CAW in vertegenwoordigd zijn, zoals het DOP van het VAPH of artikel 107. Integrale jeugdhulp en welzijnsoverleg regio Gent halen aan dat het algemeen welzijnswerk door zijn positie sterk aangewezen is op andere sectoren en een reflex tot samenwerking heeft. Deze samenwerkingen met de CAW worden in het algemeen als goed benoemd en er vindt volgens hen overleg, afstemming en doorverwijzing plaats. Wanneer nodig of wanneer wrevelpunten opduiken, is open communicatie en dialoog steeds mogelijk. Een wrevelpunt dat door de politie wordt aangehaald is dat de regels rondom residentiële opvang niet steeds duidelijk zijn en situationeel bepaald lijken. Een ander aspect in de samenwerking met de CAW dat aangehaald wordt, is dat soms andere visies of manieren van werken gehanteerd worden (zonder dat dit per se een onoverkomelijk verschil hoeft te zijn). Dit wordt bijvoorbeeld door het Agentschap Jongerenwelzijn (vrijwillig versus aanklappend), het OCMW (kort en informatief onthaal versus onthaal als methodiek en breder bij het CAW) en samenlevingsopbouw (dezelfde finale doelstelling, maar waarbij een andere methode of strategie gebruikt wordt, men merkt bijvoorbeeld een verschil in visie rond de toereikendheid van de nachtopvang bij het recht op wonen) vernoemd.

Over het **onthaalaanbod** van de CAW komt naar voren dat verscheidene diensten merken dat cliënten aangeven hier reeds geholpen te zijn en erkend te worden in hun eigenwaarde. Agentschap Jongerenwelzijn merkt ook bijvoorbeeld op dat in vergelijking met andere regio's veel op de eerste lijn opgevangen wordt. Een aspect dat hierbij wordt aangehaald door onder meer BMLIK en het ING is het belang van bekendheid en profilering. Ze stellen zich de vraag tot in hoeverre de burgers bekend zijn met het (onthaal)aanbod van de CAW. Een ander aspect vormt de bereikbaarheid van het onthaal. Getuigen geven aan dat het soms moeilijk is om hier binnen te geraken voor hen en voor cliënten. Ook naar bereikbaarheid zou een gespreide aanwezigheid goed zijn. Samenlevingsopbouw haalt hierbij aan

voorzitter te zijn van geïntegreerde wijkcentra. Anderzijds wordt aangehaald dat de keuze voor een centraal onthaal op één plek en met één team wel goed is voor de kwaliteit van het onthaal. Er wordt door verscheidene getuigen, zoals het ING en samenlevingsopbouw, een enorme druk op het onthaal van de CAW gezien. Vanuit artikel 107 wordt hierbij aangevuld dat er op het onthaal 'echte psychiatrie' aanwezig is en ze een niet te onderschatten taak hebben en goed en veel werk doen. Het belang van onthaal wordt ook door andere diensten vernoemd. Zo vermelden ze als belangrijk voor het onthaal: de toegankelijkheid, het luisteren naar het verhaal van de cliënt en hier ook effectief iets mee doen, het breed openstellen, de beste personen vooraan als eerste stap in het hulpaanbod en de laagdrempeligheid. Een laatste aspect over het onthaalaanbod van de CAW wordt door integrale jeugdhulp aangehaald en betreft het grote effect en fundamentele verandering van het jongerenonthaal naar een toegangspoort niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp en bij verontrustende situaties.

Een aspect over het onthaal dat besproken wordt door het **OCMW en CAW** is de relatie en verhouding en afstemming tussen beide vormen van onthaal. Zo heeft het OCMW in Gent een sterk uitgebouwd onthaal in negen wijken en beschouwen ze het CAW-onthaal als een evenwaardige partner. Ze geven echter aan dat er op dit moment weinig inhoudelijke afstemming is, maar ze zien wel potentieel in een betere afstemming. Ook de stad, integrale jeugdhulp en welzijnsoverleg regio Gent geven aan een betere afstemming te vragen, gezien nu twee toegangspoorten naast elkaar bestaan. Het OCMW vult dit aan met de vaststelling dat ze soms dezelfde cliënten bereiken en hetzelfde doen. Een eerste piste in samenwerking vormt voor het OCMW het versterken van elkaars manier van werken door bijvoorbeeld gezamenlijk opleiding te geven door ervaren onthaalmedewerkers van CAW en OCMW. Een andere piste vormt een samenwerking in toekomstige (soort van) sociale infopunten die het OCMW ontwikkelt en over organisaties heen probeert uit te bouwen en waarbij informatie op productniveau gebundeld wordt in een kennisbeheersysteem. Onthaal zou voor hen dan bijvoorbeeld een overschrijdend aanbod worden op een plek waar minimum de top 20 producten aangeboden kunnen worden (zodat niet doorverwezen moet worden). Voor het OCMW is hierbij belangrijk dat het eerste contact door professioneel opgeleide mensen gebeurt. Een laatste aspect naar samenwerking dat zij vernoemen is het rechtstreeks doorverwijzen naar de 'back-office' waardoor het onthaal geen twee keer gepasseerd zou moeten worden.

In de **fusie** van de CAW's hebben de meeste bevoorrechte getuigen vertrouwen, ze halen hierover aan dat deze reeds aan de gang was. Anderen, zoals de politie en agentschap Jongerenwelzijn, vertellen weinig zicht hierop en op de consequenties te hebben. Een nadeel voor de stad vormt dat vroeger een opdracht aan twee CAW's uitbesteed kon worden, waar dit nu slechts aan één CAW is. Tot slot worden vragen gesteld door bijvoorbeeld het OCMW naar de efficiëntie bij schaalvergroting en bijvoorbeeld de mogelijkheden tot doorstroom naar beneden en identificatie met de organisatie.

3.3 Brussel

Samenwerkingen met de CAW in Brussel zijn volgens de bevoorrechte getuigen (onder meer) de volgende. In het algemeen wordt aangehaald dat met CAW Archipel over thuisloosheid wordt samengewerkt en met CAW Mozaïek rondom jongeren, opvoedingsondersteuning en het outreachend werken. De samenwerking rond thuisloosheid (volgens voornamelijk de bevroegde getuigen uit deze sector) verloopt positief: er wordt veel samengezeten en er is een goed contact en uitwisseling tussen de diensten. Een andere samenwerking die we bespreken is deze tussen de CAW en de VGC. Deze is in de vorm van convenanten met elk van de CAW en rond de dienstencentra in het kader van het lokaal

sociaal beleid. De CAW's spelen in deze laatste een rol als doorverwijsfunctie, back-office, en door het meewerken aan vorming van onthaalmedewerkers (onthaalkoffer), intervisie en stuurgroep. Een andere samenwerking is deze met samenlevingsopbouw Brussel, waarbij zij pleiten om meer samen te komen met de CAW-werking en het integratiewerk. Samenwerkingen die samenlevingsopbouw vernoemd, zijn in het kader van een onthaal voor mensen met een precair verblijfsstatuut en in het kader van geïntegreerde wijkvoorzieningen.

Getuigen, vooral vanuit de thuislozenzorg, geven aan terughoudend te staan ten aanzien van een centrale toegangspoort als **onthaalaanbod**. Ze stellen zich vragen naar de laagdrempeligheid hiervan. La Strada haalt hierover bijvoorbeeld aan dat een aantal groepen niet door de toegangspoort geraken en/of buiten blijven staan en dit ook vaak de groepen zijn die het meeste nood hebben aan hulp en plaats. Er zouden hiervoor vensters en zijdeuren moeten zijn in het gebouw en mensen die er op uit trekken om anderen te gaan halen. Er wordt de voorkeur geuit om met het huidige onthaalsysteem verder te gaan. Een goed onthaal houdt volgens de getuigen in dat het laagdrempelig, gemakkelijk bereikbaar is in tijd en ruimte, duidelijke informatie biedt, op een goede manier doorverwijst ('deuropener' voor de rest) en duidelijk geprofileerd is. Ook communicatie en het belang van tolken wordt als een belangrijk aspect in de veeltalige context van Brussel aangehaald.

Naar **spreiding** van het onthaalaanbod wordt aangehaald dat er momenteel twee CAW's zijn die een gans territorium van Brussel bestrijken vanuit een lokale inbedding. Door CAW Mozaïek gebeurt dit ook door outreachend, pro-actief en op verplaatsing te werken en door CAW Archipel door lokaal en met een aantal antenneposten. De getuigen vragen zich af hoe dit verder regionaal gespreid en uitgebouwd kan worden. Deels zou dit kunnen volgens hen door de samenwerking met de dienstencentra in het kader van lokaal sociaal beleid.

Specifiek naar het werken van de CAW's in de **Brusselse grootstedelijke context** worden volgende zaken aangehaald door de getuigen. Vooreerst wordt gezegd dat het CAW vanuit de Vlaamse gemeenschap decretale opdrachten heeft, maar daarnaast ook specifieke opdrachten van de VGC krijgt. Hierbij wordt aangehaald dat dit gestroomlijnd zou moeten worden en meer afgestemd op de Brusselse realiteit. Het overspoeld worden en dichtslibben van het algemeen onthaal door diverse vragen, problematiek en doelgroepen (vb. anderstalige, mensen 'op de dool') vormt volgens de getuigen een ander aspect van de Brusselse context. Hierbij wordt aangehaald dat de meest laagdrempelige diensten een 'restgroep' over zich krijgen. Tot slot wordt zicht krijgen op de structuur van de Franstalige partners en samenwerking met hen als uitdaging genoemd door de getuigen. Ze geven aan dat de overspoeling van het onthaal ook zorgt dat hier weinig tijd voor is.

Naar de **fusie** van de CAW's in Brussel wordt door de getuigen eerder een dubbele houding ingenomen. Enerzijds worden door onder meer La Strada, BICO en de VGC hierbij een aantal bedenkingen aangehaald. Een eerste bedenking heeft betrekking op de meest kwetsbaren en de toegankelijkheid die behouden zou moeten worden. Andere bedenkingen zijn (onder meer) dat een fusie en herstructureringen doorwegen op personeel, cliënten en organisaties en naar de schaalgrootte (te groot?) en het belang van goed management bij een fusie. Anderzijds wordt aangehaald dat deze fusie ook voordelen kan bieden zoals naar coherentie en het weerhouden van het beste bij het ontmoeten van twee verschillende (maar complementaire, volgens de VGC) werelden. Eveneens wordt aangehaald dat regionale spreiding terug een voorwerp van bespreking kan worden.

4 Besluit

In dit hoofdstuk bespraken we de resultaten van de bevraging van de bevoorrechte getuigen in Antwerpen, Gent en Brussel over de grootstedelijke context, intersectorale samenwerking en het CAW. Naar grootstedelijke context wordt tussen de verschillende getuigen gemeenschappelijk vermeld dat een grootstad een aantrekkingspool vormt en worden een aantal gezamenlijke problematieken overheen de drie steden herkend: de laatstelijscliënten, de aanwezigheid van etnisch culturele minderheden in het algemeen en mensen met een precair verblijfstatuut in het bijzonder.

Qua intersectorale samenwerking wordt in elke stad aangegeven dat er reeds een aantal goede evoluties en praktijken hieromtrent bestaan en worden een aantal (al dan niet stadsspecifieke) uitdagingen vernoemd. Intersectoraal samenwerken lijkt zo een verhaal te zijn waarbij volmondig ja geknikt wordt bij het idee en de visie hierachter, maar in praktijk hierbij op verschillende manieren 'maar' aan toegevoegd wordt. Een voorbeeld van zulk een 'maar' is de tijdsinvestering die het samenwerken vraagt, zeker in tijden van een grote druk op de werkingen. De verschillen in visie blijken ook uit de concepten die de verschillende sectoren gebruiken. Wat betreft de relatie tussen het OCMW, de stad en het CAW valt op dat er in Gent het decreet lokaal sociaal beleid een belangrijke katalysator is, in Antwerpen de relatie tussen deze drie geen evidentie is omwille van uiteenlopende visies en in Brussel de samenwerking tussen de OCMW's en de CAW haast afwezig is. Er is in Brussel wel samenwerking met de lokale dienstencentra.

Tot slot werden de CAW's per stad besproken naar samenwerking, onthaalaanbod en fusie. Hierbij is gemeenschappelijk over de drie steden dat er veelvuldig wordt samengewerkt met de CAW's op het niveau van cliënten, projecten, diensten en/of netwerken. Opvallend hierbij is echter dat er van afstemming tussen het onthaal bij de CAW's en de andere sectoren relatief beperkt lijkt te zijn. Er wordt vanuit het OCMW in zowel Antwerpen en Gent hiernaar een vraag gesteld. Een signaal dat vanuit de drie steden komt is naar de overspoeling van het onthaal van de CAW's met onder meer anderstaligen, personen die uitvallen bij andere diensten of daar niet terecht wensen te komen (vb. VAPH, Jongerenwelzijn, psychiatrie). Een laatste aspect dat in de drie steden aangehaald wordt, is het belang van een (laagdrempelig) onthaalaanbod in een grootstedelijke context.

Hoofdstuk 5

De puzzelstukken samengelegd: conclusies, aanbevelingen en draagvlak binnen de drie steden

In dit hoofdstuk verbinden en integreren we de inzichten uit de verschillende onderzoeksstappen (analyse van het beschikbaar cijfermateriaal, de interne organisatie en het functioneren van het grootstedelijk zorgaanbod). We bespreken eerst de conclusie bij de vier eerste onderzoeksvragen die focussen op de huidige situatie. De vijfde en zesde onderzoeksvraag betreffen de aanbevelingen over de interne organisatie en de externe samenwerking in de drie steden. We clusteren die aanbevelingen rond zes thema's. We opteren ervoor om per thema de belangrijkste inzichten uit de studie samen te brengen en formuleren vervolgens de beleids- en praktijkaanbevelingen. We doen hier aanbevelingen voor de drie grootsteden. Hier en daar zullen we per stad specifieke aanbevelingen formuleren, te meer omdat de schaal en de context van de drie steden verschilt. Per thema voegen we ook de vaststellingen toe op basis van de denk- en dialoogdag die in de laatste fase van het onderzoek werd georganiseerd. Op deze dag stonden drie doelstellingen centraal:

1. Het aftoetsen van inzichten per stad
2. Het bevorderen van dialoog binnen de steden en tussen de verschillende geledingen (beleid, directie, middenkader, onthaalmedewerkers)
3. Het verkennen van het draagvlak voor de beleids- en praktijkaanbevelingen

1 Onderzoeksvragen

Deze eerste paragraaf bundelt de conclusies met betrekking tot de eerste vier onderzoeksvragen.

1. Wie maakt gebruik van de onthaalwerking van de grootstedelijke CAW?
2. Hoe implementeren de grootstedelijke CAW de kernopdracht 'onthaal' en hoe functioneert het CAW-onthaal?
3. Welke knelpunten ervaren de CAW bij de implementatie van de kernopdracht 'onthaal'?
4. Welke knelpunten zijn er in het grootstedelijke zorgaanbod?

Deze vier vragen focussen op de huidige situatie in de drie steden, met betrekking tot de vraagzijde, de interne organisatie van het onthaal en het functioneren van het grootstedelijk zorgaanbod.

1.1 Wie maakt gebruik van de onthaalwerking van de grootstedelijke CAW?

Aan de hand van een aantal geselecteerde kwetsbaarheidsindicatoren stellen we vooreerst een omgevingsanalyse op waarin de CAW's van Gent, Antwerpen en Brussel functioneren. Hierbij blijkt dat de drie grootsteden boven het Vlaamse gemiddelde scores op de besproken indicatoren van financiële kwetsbaarheid, werkloosheid en onderwijs. Voor Antwerpen en Gent bespreken we eveneens de indicatoren van zorggebruik en criminaliteitscijfers, waar zij eveneens boven het Vlaamse gemiddelde scores. Tegelijkertijd blijkt uit de cijfers dat de centrumsteden Oostende, Mechelen en Genk bijna even hoog en soms hoger scores op sommige kwetsbaarheidsindicatoren.

Deze verhoogde grootstedelijke kwetsbaarheid wordt eveneens in de interviews met de grootstedelijke getuigen bevestigd en aangevuld. Zij ervaren dat de problematiek in de drie

grootsteden zich voornamelijk rondom volgende thema's bevindt: gebrek aan betaalbare en kwaliteitsvolle huisvesting, werkloosheid, armoede, dak- en thuisloosheid, superdiversiteit met de aanwezigheid van etnisch culturele minderheden en mensen met een precair verblijfsstatuut, complexe en multiproblematiek en een zwak sociaal netwerk. Zij ervaren eveneens een aanzuigeffect van de grootstad.

We bespreken de **doelgroep die effectief bereikt** wordt door de grootstedelijke CAW aan de hand van de focusgroepen met de onthaalmedewerkers, de gesprekken met de directie, de registratiecijfers van het algemeen en jongerenonthaal en de gesprekken met de grootstedelijke getuigen. In het algemeen geven de CAW's aan dat er de voorbije jaren sprake is van een toename in aantal en een verzwaring in het profiel van de bereikte cliënten in de onthaalwerkingen. Sommige onthaalwerkingen spreken hierbij ook van een 'overstroom' aan cliënten. Het profiel van deze cliënten wordt op een gelijklopende manier beschreven doorheen de drie steden. De onthaalwerkingen uit de drie steden benadrukken de grote diversiteit aan cliëntprofielen die bereikt worden. De aanmeldingsvragen waarmee cliënten naar een onthaalwerking van de CAW in een grootstedelijke context komen, betreffen voornamelijk: huisvesting, administratie, multiproblematiek (waarbij vaak intrafamiliaal geweld wordt vernoemd), financiële problematiek en eenzaamheid. Deze thematieken komen eveneens naar voren bij de registratiecijfers van het algemeen en jongerenonthaal van de drie steden en komen overeen met de beschreven grootstedelijke problematiek door de grootstedelijke getuigen.

Toch komen een tweetal specifieke doelgroepen naar voren. Een eerste bereikte doelgroep omschrijven we als de 'laatstelijnscliënten': cliënten waar reeds andere hulpverlening bij betrokken is of die reeds een heel hulpverleningstraject doorlopen hebben en uiteindelijk in het CAW terecht zijn gekomen en daar ook vaak blijven (terug)komen. Deze cliënten worden specifiek per werking ingevuld, bijvoorbeeld bij de JAC werkingen gaat dit onder meer over jongeren die uitstromen uit de bijzondere jeugdzorg of VAPH zonder verdere begeleiding. Een tweede doelgroep vormen de etnisch culturele minderheden die in de verschillende werkingen eveneens breed bereikt worden: migranten die reeds langere periode in België verblijven, mensen met een precair verblijfsstatuut, derdelanders die door de verarming in de steden zijn terechtgekomen. We zien deze groep ook terugkomen in de registratiecijfers van het algemeen en jongerenonthaal in de drie steden.

1.2 Hoe functioneert het CAW-onthaal in een grootstedelijke context?

Er is in de drie steden een groot draagvlak voor de kwaliteitsprincipes zoals die door het decreet worden geformuleerd en voor de inhoudelijke invulling van onthaal. Die principes krijgen wel een erg verschillende organisatorische invulling. Daarnaast interageert het onthaal met andere grootstedelijke aspecten zoals een ervaren overvraging van diensten en het functioneren van het grootstedelijk zorgaanbod. Inzicht verwerven in die interne organisatie is verre van eenvoudig, mede door de spraakverwarring die er in de sector bestaat omtrent de termen 'onthaal', 'algemeen onthaal', 'onthaalwerking', 'onthaal als fase van de begeleiding', 'onthaal als specifieke methodiek'. Het belangrijkste verschil tussen Gent, Antwerpen en Brussel is de mate van een geïntegreerde visie op onthaal. Die integrale visie dient ontwikkeld te worden op het niveau van de stad, waarbij voor elke deelwerking aangegeven wordt hoe die de visie waarmaakt. Ook wordt een afstemming tussen de verschillende werkingen gerealiseerd. Dit gaat dus ruimer dan het niveau van het eigen CAW. In Gent is dit wel het geval, terwijl we in de twee andere steden het onthaal eerder de optelsom is van de afzonderlijke onthaalwerkingen over de CAW's heen, waarbij afstemming en coördinatie minder gerealiseerd is.

Daarnaast vormen het splitsen van onthaal en begeleiding en het mandaat om begeleiding toe te wijzen twee gecontesteerde thema's zijn. De voorstanders benoemen als belangrijkste argument de onafhankelijkheid van de vraagverheldering, dus losgekoppeld van het achterliggend aanbod. Het CAW in Gent en CAW Mozaïek hebben gekozen voor een organisatorische splitsing tussen onthaal en begeleiding. In de andere CAW verschilt het onderscheid tussen onthaal en begeleiding naar gelang van de onthaalwerking. Hiermee gelinkt is het heikel thema de tweevoudige opdracht, het beantwoorden van elke welzijnsvraag en prioriteit geven aan de meest kwetsbare groepen. In Antwerpen is het volwassenenonthaal meer geprofileerd als een 'sociale spoed', een vorm van crisishulpverlening voor de meest kwetsbare groepen (voornamelijk thuislozen en personen in een situatie van intrafamiliaal geweld) terwijl men in Gent er uitdrukkelijker naar streeft om elke welzijnsvraag te bedienen. Die profilering zorgt er ook voor dat er andere types van cliënten een beroep doen op deze werkingen. Het Gentse model kan maar werken door specifieke onthaalmethodieken te voorzien om het onthaal van de meest kwetsbare groepen te realiseren. Voor CAW Archipel is het moeilijk om een overkoepelend beeld van onthaal te definiëren, omdat dit CAW ook zelf aangeeft dat de invulling verschilt naar gelang van de deelwerking.

Het is opvallend dat de onthaalwerkingen in de drie grootsteden die zich richten tot de mensen met een precair verblijfstatuut in de drie steden gelijkend zijn: er wordt een groot beroep op gedaan. Dit is des te opvallender, omdat deze diensten geen materiële hulp kunnen bieden of sociale voordelen kunnen aanbieden. Net het feit dat ze gegeven die kenmerken een groot bereik hebben, durven we stellen dat dit succesvolle diensten zijn, waarin een belangrijke expertise zit die best gekoesterd wordt in de eigen organisatie, maar ook in het bredere welzijnsveld. Opvallend is wel dat in Gent de werking een meer afgebakende taakopdracht hanteert, met name enkel vragen omtrent het verblijfstatuut. De diensten in de andere steden kan men er met alle vragen terecht.

Ten laatste stellen we vast dat CAW in de drie steden wat betreft het continuüm centralisatie-decentralisatie allen eerder centralistisch zijn. In de drie steden wordt dit wel aangevuld met wijkgerichte of vindplaatsgerichte methodieken voor de meest kwetsbare groepen (straathoekwerk). Er is geen sprake van een wijkgerichte aanpak, met uitzondering van bijvoorbeeld Modem in Antwerpen.

1.3 Welke knelpunten ervaren de CAW bij hun onthaalwerking?

De knelpunten die de CAW ervaren bij hun onthaalwerking worden bevestigd in de focusgroepen met onthaalmedewerkers en gesprekken met de directie van de CAW. De knelpunten die benoemd worden, kunnen we opdelen in knelpunten specifiek voor de bevestigde onthaalwerking, knelpunten die door meerdere werkingen worden benoemd en knelpunten waarop de CAW bij hun onthaalwerking botsen in het ruimere grootstedelijke zorgaanbod. Bij het beantwoorden van deze onderzoeksvraag bespreken we de **knelpunten die door meerdere werkingen** herkend worden. Een groot gedeelte van de besproken knelpunten, betreft echter de specifieke knelpunten (zie hoofdstuk drie) en de knelpunten in het grootstedelijke zorgaanbod (zie hoofdstuk 3 en onderzoeksvraag vier).

Een knelpunt dat duidelijk naar voren komt in de CAW in de drie grootstedelijke contexten en eveneens aan bod is gekomen in de eerste en tweede onderzoeksvraag, vormt de **grote instroom van cliënten**. Deze grote instroom zorgt voor druk op de onthaalwerkingen, waardoor gevolgen benoemd worden als overbevestiging van het onthaal, het niet kunnen bieden van de gewenste kwaliteit en een verdringingseffect van cliënten benoemd worden (waarbij enkel nog de 'meest kwetsbaren' onthaald

worden). Daarnaast wordt ook de gevolgen van deze druk op de onthaalwerkingen naar de zorg naar medewerkers benoemd. Vanuit verschillende focusgroepen met onthaalmedewerkers (en duidelijk benadrukt vanuit Antwerpen) wordt deze druk op hen bevestigd en komt ook het signaal dat deze overbevraging (onder meer) zorgt voor gevoelens van onmacht en burn-out bij medewerkers. Een ander knelpunt dat benoemd wordt, vormt de **hoeveelheid aan opdrachten en verschillende projecten** waarmee de CAW-werkingen te maken krijgen. Dit kan zorgen voor onzekerheid en onduidelijk bij medewerkers (en anderzijds voor bijkomende uitdagingen) en doorwegen op het functioneren van de dagelijkse werking.

1.4 Welke knelpunten zijn er in het grootstedelijke zorgaanbod?

We bespreken deze onderzoeksvraag aan de hand van de gesprekken met de directie, de focusgroepen met de onthaalmedewerkers en de gesprekken met de bevoorrechte getuigen. Vanuit de CAW komen volgende knelpunten naar voren. Qua (zorg)aanbod in de drie steden valt de veelheid aan voorzieningen op, maar dit zorgt tegelijkertijd voor heel wat afstemmingsproblemen en de moeilijkheid van gedeelde zorg. Ondanks de veelheid voldoet het huidig aanbod niet, wat ook blijkt uit de wachtlijsten. Meer specifiek gaat het dan om vervolgbegeleiding van het VAPH, de GGZ, de bijzondere jeugdzorg, schuldbemiddeling en voor personen met een multiproblematiek opgesomd. Dit zorgt volgens de CAW dat deze personen in laagdrempelige werkingen terechtkomen en dat hier een opstopping plaatsvindt. Dit knelpunt wordt eveneens bevestigd en erkend door de grootstedelijke getuigen.

De werking van het onthaal wordt als 'contextgevoelig' benoemd en hangt dit ook samen met het ruimere zorgaanbod waarbinnen het onthaal functioneert. De CAW's merken dit wanneer bijvoorbeeld andere diensten hun aanbod strikter afbakenen of zich 'terugplooiën', dat dit gevolgen heeft voor hun onthaal. In Gent werd dit bijvoorbeeld gemerkt wanneer de stedelijke integratiediensten de beslissing namen om zich te beperken tot hun kernopdrachten wilden uitzuiveren, er meer etnisch culturele minderheden naar het CAW 'gedraineerd' werden. Een andere samenhang tussen organisatie van het zorgaanbod en organisatie van het onthaal die men in Gent opmerkt is dat het JAC minder outreachend werkt, omdat reeds andere diensten in Gent outreachend werken naar jongeren toe. Een ander aspect dat de directie in Antwerpen aanhaalt, is de bestendiging van de fragmentering van het zorgaanbod door de manier van financieren door het stedelijk beleid van Antwerpen

Intersectorale afstemming is gezien de veelheid van diensten geen sinecure. De grootstedelijke getuigen halen over deze intersectorale samenwerking aan dat er reeds een aantal goede praktijken en initiatieven bestaan en er bereidheid is tot samenwerking. Tegelijkertijd zijn hieraan heel wat uitdagingen verbonden, die we in het onderzoek benoemen als de 'ja, maar' van samenwerking. Samenwerking is verre van eenvoudig, omdat sectorale verwachtingen onvoldoende afgestemd zijn of soms een grotere prioriteit krijgen. Daarnaast zijn een gebrek aan tijd en een verschil in visie een rem op meer structurele vormen van samenwerking. Uit de gesprekken met de grootstedelijke getuigen blijkt dat er veelvuldig met de CAW wordt samengewerkt, maar de afstemming tussen het onthaal van de CAW's en de andere sectoren relatief beperkt lijkt te zijn. Er is overheen de drie steden niet echt een beeld op te hangen van

In de studie komen twee voorbeelden naar voren die duidelijk maken hoe deze knelpunten kunnen aangepakt worden. Een eerste mogelijkheid is de aanwezigheid van hulpverleners uit andere sectoren

zoals psychiatrie in de werkingen zelf (zie bijvoorbeeld dak- en thuislozenzorg Antwerpen) of een aanspreekfiguur 'moeilijke situaties' in andere sectoren, zoals reeds aanwezig bij de psychiatrie in Gent (CAW-onthaal Gent).

Een derde knelpunt vormt de afstemming met het OCMW en de stad. De relatie tussen OCMW, stad en CAW (en overige diensten) wordt in de drie steden verschillend ervaren. Vooral in Antwerpen is de relatie vanuit de verschillende perspectieven moeilijk. In Brussel is er weinig samenwerking met de OCMW's van Brussel. Die OCMW's contacteren hen wel met vragen en verwijzen door, maar er lijkt op basis van de gesprekken geen structurele samenwerking. Die is er wel met de lokale dienstencentra, met La Strada en met de Franstalige thuislozendiensten. In Gent geven de vertegenwoordigers van het CAW en het OCMW aan dat er nog heel wat kansen benut kunnen worden om de samenwerking met het OCMW te verbeteren, maar dat er in het kader van de uitvoering van het decreet lokaal sociaal beleid een sterke samenwerkingscultuur bestaat.

Een derde knelpunt vormt het **gebrek aan gezonde en betaalbare huisvesting en de wachtlijsten bij de sociale verhuurkantoren**. Dit wordt door de CAW aangevuld met de ervaren aanwezigheid van armoede en financiële problematiek in de grootsteden. We stellen dit eveneens vast in de gesprekken met de grootstedelijke getuigen. Een derde knelpunt dat benoemd wordt, betreft de **intersectorale samenwerking** en de gedeelde verantwoordelijkheid of zorg voor cliënten. Dit betreft voornamelijk de gedeelde zorg voor de meest kwetsbaren (onder meer: 'laattelijnscliënten') en wordt met name in Antwerpen duidelijk benoemd.

Een vierde gemeenschappelijk knelpunt dat beschreven wordt, vormt de **stijgende kostprijs van tolken** en het belang hiervan voor de hulpverlening. Daarnaast wordt de verschuiving van het beleid voor mensen zonder wettig verblijf en de gevolgen hiervan voor zowel cliënten als hulpverleningsinstanties als knelpunt benoemd. Een laatste gemeenschappelijk knelpunt vormt de **onoverzichtelijke en complexe administratie** waarmee cliënten geconfronteerd worden en waarbij de onthaalwerkingen het gevoel hebben soms dubbel werk te doen. Tot slot worden volgende **specifieke knelpunten** benoemd. De JAC-werkingen geven aan onzekerheid te ervaren over de komende veranderingen rondom de integrale toegangspoort en de gevolgen hiervan voor het CAW. In Antwerpen bemerkt men een veranderende mentaliteit in de samenleving en de gevolgen hiervan voor het CAW, in Brussel tot slot merkt men dat de gratis noodopvang voor een aanzuigefect zorgt en geeft men aan een gebrek aan coherentie en (gezamenlijke) coördinatie in het Brusselse beleid te ervaren.

We bespreken aan de hand van de onderzoeksvaststellingen in het tweede gedeelte van dit hoofdstuk aanbevelingen om beter in te spelen op de huidige knelpunten van het ruimere zorgaanbod in de drie grootstedelijke contexten.

2 Beleidsaanbevelingen

Op basis van de vaststellingen uit de interviews en focusgroepen werden de aanbevelingen van de studie geclusterd in 6 thema's. Voor elk thema worden eerst de belangrijkste inzichten uit de studie samengebracht om vervolgens de aanbevelingen te formuleren en vervolgens te onderbouwen. We sluiten af met de reacties van de deelnemers van de denk- en dialoogdag hierop. Dit geeft een indicatie van de haalbaarheid van en het draagvlak voor de aanbevelingen.

2.1 Thema 1: grootstedelijke armoede en huisvestingsbeleid

2.1.1 Onderzoeksvaststellingen

Wat betreft de steden wijzen de cijfers van de besproken kwetsbaarheidsindicatoren in het tweede hoofdstuk op belangrijke verschuivingen in de sociologische samenstelling van de stadsbevolking. Er is in de voorspelde bevolkingsgroei tegen 2020 (zie o.a. Gent en Antwerpen) en de toename van de multiculturele diversiteit. Zo werd in hoofdstuk twee besproken dat bijna 60% van de kinderen jonger dan 11 jaar van vreemde herkomst is in Antwerpen en voor Gent dit aandeel 40% bedraagt (voor detailcijfers, de lokale integratiemonitor van de studiedienst van de Vlaamse regering). Uit het cijfermateriaal leiden we alarmerende signalen af over de toename van armoede en sociale uitsluiting die ook al in eerdere studies op de voorgrond werden geplaatst (zie o.a. de laatste editie van het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting). Dit komt o.a. tot uiting in de toename van het aantal leefloners (vooral dan het aantal equivalent leefloon), het aantal geboorten in kansarme gezinnen, het aantal personen met tegemoetkomingen voor personen met een handicap, het aantal personen met schulden. Let wel het gaat hier telkens om cijfers op jaarbasis die niet toelaten om meer dynamische processen in en uit armoede in beeld te brengen. Bovendien zijn er de alarmerende berichten over de toename van de werkloosheid en in het bijzonder de jeugdwerkloosheid.

Vanuit de drie steden worden deze alarmerende berichten bevestigd. We stellen dit in het onderzoek vast bij het beschrijven van het cliëntprofiel van de CAW onthaalwerkingen in de drie grootsteden en bij de knelpunten die zowel in het functioneren van het onthaal als in het grootstedelijke zorgaanbod ervaren worden. Zo wijzen de CAW-medewerkers op de toename van de schuldenproblematiek, de toenemende ontoereikendheid van het leefloon en andere sociale minima en de onbetaalbaarheid van wonen waarmee cliënten geconfronteerd worden. Ook de bevoorrechte getuigen in de drie steden wijzen op werkloosheid, huisvestingsproblematiek en toenemende (kans)armoede als uitdagingen voor (hulpverlening in) de grootstad. Zowel de CAW-medewerkers als de bevoorrechte getuigen geven aan te ervaren dat een grootstad als 'aantrekkingspool' functioneert, mede door de aanwezigheid van een uitgebreid maar ontoereikend hulpverleningsaanbod.

2.1.2 Aanbevelingen

Armoedebestrijding vraagt een aanpak op alle beleidsniveaus en op alle beleidsdomeinen.

Huisvestingsbeleid als een belangrijke hefboom voor armoedebestrijding, naast onderwijs, werk en voldoende hoge SZ-minima.

Het CAW is slechts één actor binnen het lokale, Vlaamse en federale beleid ter bestrijding van armoede, maar wordt via zijn onthaal(werkingen) wel uitermate geconfronteerd met deze sociologische evoluties. Het is evident dat de actieplannen ter bestrijding van armoede op de verschillende beleidsniveaus in ieder geval uitgevoerd worden. Huisvestingsbeleid, zeker in de steden, is een ontegensprekelijk belangrijke hefboom ter bestrijding van armoede. Het creëren van betaalbare huisvesting is daarom één van de belangrijkste beleidsprioriteiten. De Vlaamse Woonraad heeft eind 2012 een aantal aanbevelingen gedaan om betaalbaar en kwaliteitsvol wonen te garanderen en dit naar aanleiding van de regionalisering van de woonbonus. De belangrijkste aanbevelingen zijn de substantiële uitbreiding van de sociale huisvesting, de huursubsidie voor lage inkomens, het fiscaal aantrekkelijker maken van het verhuren van woningen en een meer selectieve toepassing van eigendomsverwerving (zie Vlaamse Woonraad, 2012).

Ondanks dat deze aanbeveling op het eerste gezicht veraf staat van het onderwerp van deze studie, willen we toch een lans breken voor het belang van huisvesting. Dit wordt ook bevestigd in de interviews met de CAW. Indien de wooncrisis in de steden verminderd zou kunnen worden, zou dit al een belangrijke vooruitgang betekenen voor de cliënten die op dit moment een beroep doen op het CAW-onthaal. Ook al kunnen we de impact van dit type van beleidsinstrumenten op de werking van het CAW moeilijk in kaart brengen. Hetzelfde geldt voor het optrekken van de sociale minima.

2.1.3 Reacties op denk-/dialoogdag

Deze aanbeveling wordt door alle aanwezigen onderschreven. Zo wordt onder meer gesteld dat dit een evidentie vormt en boven en onder alle andere aanbevelingen staat: *'als hier niet aan gewerkt wordt, is de rest een druppel op een hete plaat'*, aldus stafmedewerkers en coördinatoren. Onthaalmedewerkers en coördinatoren voegen echter toe dat ze bij deze aanbeveling een machteloos gevoel krijgen, gezien dit buiten hun controle ligt. Ze vragen een verdere concretisering van deze aanbeveling. De directies stellen dat dit een omvattende aanbeveling vormt en stellen de vraag naar een plan B indien de beleidsevolutie niet keert. Een plan B dat uit deze groep hierbij voorgesteld wordt is deze van alternatieve hulpverlening. Hierbij zouden burgers gemobiliseerd worden (bijvoorbeeld door het inzetten van gastgezinnen) en wordt meer op de krachten van de samenleving dan de stedelijke overheid gerekend. Stafmedewerkers en coördinatoren halen aan over tendensen als Eigenkrachtconferenties dat deze goed zijn, maar niet vanuit besparingsmotieven zouden mogen gebeuren.

2.2 Thema 2: etnisch-culturele minderheden en mensen met een precair verblijfstatuut

2.2.1 Onderzoeksvaststellingen

De sterk groeiende diversiteit in de drie steden kleurt ook af op de samenstelling van het cliënteel dat een beroep doet op het CAW-onthaal. Zo vormt de groep etnisch culturele minderheden 40% van het bereikte cliënteel in het algemeen onthaal Vrijdagmarkt Antwerpen, 30% in CAW-onthaal Gent en 41% in onthaal van CAW Mozaïek. Dit geldt zowel voor de algemene onthaalwerkingen als voor de onthaalwerkingen die zich specifiek richten op een bijzondere groep binnen de etnisch-culturele minderheden, met name de mensen met een precair verblijfsstatuut. Het betreft dan Welkom in Molenbeek, het Protestants Sociaal Centrum binnen CAW De Terp, Vluchtelingendienst van De Mare en het Transithuis van het CAW-onthaal in Gent. Vanuit de drie steden komt hetzelfde signaal dat er enerzijds een toename is van migratiestromen als gevolg van de economische crisis (de 'derdelanders') en anderzijds de verstrenging van het asielbeleid ervoor zorgt dat mensen zich (opnieuw) terugtrekken. De beleidsbeslissing om de subsidiëring van tolkenuren te verminderen, zorgt voor bijkomende problemen om beter te kunnen inspelen op etnisch-culturele minderheden.

In de drie steden hebben deze werkingen heel wat expertise en kennis opgebouwd rond mensen met een precair verblijfstatuut. Het is opvallend dat deze specifieke onthaalwerkingen die op deze doelgroep inspelen een groot bereik kennen, alhoewel deze diensten geen materiële hulpverlening (voedsel, huisvesting, inkomen) verschaffen. Dit betekent volgens ons dat zij een specifieke expertise en methodische aanpak hebben opgebouwd die gewaardeerd wordt door deze doelgroep. De CAW signaleren tevens twee belangrijke effecten: een aanzuigeffect en een afstooteffect. Het aanzuigeffect wijst erop dat de CAW het slachtoffer (dreigen te) worden van de goede werking van deze diensten en overstelpt worden met vragen van cliënten. Het afstooteffect verwijst ernaar dat reguliere diensten

minder toegankelijk zijn en worden voor deze doelgroep. Maar ook naar andere CAW uit andere Vlaamse regio's die deze cliënten naar deze grootstedelijke deelwerkingen doorverwijzen.

2.2.2 Aanbevelingen

Aanbeveling etnisch culturele minderheden:

- Verder verbeteren van cultuursensitieve zorg
- Versterken van samenwerking met allochtone zelforganisaties
- Verhoging toegankelijkheid van andere welzijnsdiensten (OCMW, stad, CLG, CGG)
- Financiering tolkenuren opnieuw bekijken

Aanbevelingen mensen met een precair verblijfsstatuut:

- Gezien grote bereik en specifieke expertise is de voortzetting van afzonderlijke onthaalpunten voor mensen met een precair verblijfsstatuut noodzakelijk en wenselijk
- De CAW beslissen daarbij best zelf over:
 - De noodzaak aan het opheffen van onderscheid tussen onthaal en begeleiding voor deze doelgroep
 - De focus van de onthaalwerkingen: enkel vragen rond verblijfsstatuut of ruimer
- Afbakening doelgroep: enkel mensen met een precair verblijfsstatuut of ook ruimer?

Wat voor implicaties hebben deze vaststellingen voor de organisatie van het CAW-onthaal? Gezien het grote bereik van deze diensten en de specifieke expertise die men nodig heeft (over verblijfsrecht) is de voortzetting van afzonderlijke onthaalpunten of –werkingen voor mensen met een precair verblijfsstatuut noodzakelijk en wenselijk. Ze kunnen natuurlijk op dezelfde plaats gelokaliseerd zijn (zoals bv. het Transithuis in Gent zich bevindt op dezelfde gecentraliseerde locatie). De focus van deze specifieke onthaalwerkingen kan ruim of eerder beperkt zijn: enkel vragen rond verblijfsstatuut (zoals het Transithuis) of ruimer. Een belangrijk punt hierbij is dat het onderscheid tussen etnisch culturele minderheden en mensen met een precair verblijfsstatuut in de praktijk niet zo gemakkelijk te maken is, vooral niet binnen de context van een laagdrempelige onthaalwerking.

2.2.3 Reacties op denk- en dialoogdag

Deze aanbeveling werd besproken door een groep van onthaalmedewerkers en de groep van directie. De onthaalmedewerkers geven aan dat de groepen apart bekeken moeten worden en niet te vergelijken zijn. Over de aanbeveling van de organisatie van een apart onthaal voor mensen met een precair verblijfsstatuut zijn verschillende stemmen te horen. Vooreerst brengen ze volgende nuances aan: de specialisatie ligt niet in de doelgroep mensen met een precair verblijfsstatuut, maar in het verblijfsstatuut (directie) en er moet een verschil gemaakt worden tussen 'onthaal voor mensen met een precair verblijfsstatuut' en 'werking mensen met een precair verblijfsstatuut' (onthaalmedewerkers). Draagvlak voor het organiseren van een apart onthaal kan in de groepen gevonden worden doordat het een complexe materie betreft die een specialisatie vereist en een aanspreekpunt kan vormen voor andere werkingen. Een (ruimtelijke) scheiding kan ook de druk van een bepaalde doelgroep op een onthaalwerking opvangen (directie). Een tegenindicatie voor de opsplitsing vormt voor de onthaalmedewerkers dat ze 'algemeen' welzijnswerk zijn en zich de vraag stellen waarom een aparte werking georganiseerd zou moeten worden. Eveneens mag zo'n specifieke onthaalwerking geen excuus worden voor andere diensten om door te verwijzen naar het CAW. In ieder geval moet het afstooteffect vermeden worden. Tot slot worden volgende aanvullingen bij deze

aanbeveling gemaakt: het uitklaren van de bevoegdheidsdiscussie voor bijstand aan mensen met een precair verblijfsstatuut, toekomstoriëntatie als remedie bij dilemma's en slechtnieuwsboodschappen (directie) en de opvolging van mensen die papieren hebben gekregen als hiaat in hulpverlening (onthaalmedewerkers).

2.3 Thema 3: laatstelijscliënten

2.3.1 Onderzoeksbevindingen

Vanuit de drie steden wordt het signaal gegeven dat er zich in de verschillende onthaalwerkingen een aanzienlijke groep van laatstelijscliënten bevindt. Dit signaal wordt eveneens erkend door verscheidene grootstedelijke getuigen in de drie steden: zij geven aan te merken dat de onthaalwerkingen van de CAW's onder grote druk staan en deze overspoeld worden door (onder meer) een 'restgroep'. Op dit moment manifesteert zich vooral in Antwerpen en Brussel een dichtslibbing van het onthaal en van het achterliggend begeleidingsaanbod als gevolg van de toename van laatstelijscliënten. Laatstelijscliënten zijn personen met een (lange) hulpverleningsgeschiedenis (al dan niet instellingsverleden), hebben vaak meerdere complexe problematieken en passen daarom niet binnen het sectorale zorgaanbod vanuit de geestelijke gezondheidszorg, de drughulpverlening en/of de zorg voor personen met een handicap. Vooral in Antwerpen klinkt dit signaal het sterkst. Dit wordt bovendien bevestigd door de cijfers die vergaard zijn in het kader van de nulmeting PmH binnen de CAW-begeleiding. Net zoals bij de mensen met een precair verblijfsstatuut stellen we hier een aanzuig- en afstooteffect vast. Beide effecten hebben te maken met de ontoegankelijkheid van het reguliere aanbod, maar ook met de wachtlijsten in de meer gespecialiseerde zorg, waardoor het onthaal fungeert als overbruggingshulp (zie o.a. de problematiek van de wachtlijsten in de jeugdzorg in de provincie Antwerpen (Peeters et al, 2010)). In Gent wordt het algemeen onthaal minder geconfronteerd door de laatstelijscliënten, mede door de methodische differentiatie, oftewel het inzetten van specifieke methodieken voor deze doelgroep. Ook is er in Gent een beleid dat eruit bestaat om deze cliënten op een andere manier te bereiken dan via het algemeen onthaal. Op die manier kan men het algemeen onthaal meer profileren als gericht op elke welzijnsvraag. Men wil in feite bewust vermijden dat laatstelijscliënten in de wachtzaal terechtkomen, omdat men uit ervaring weet dat dit andere cliënten doet afhaken (verdringingseffect).

Uit de drie steden komt het signaal dat het onderscheid tussen onthaal en begeleiding voor deze doelgroep moeilijk te maken is. Deze groep laat zich niet zo gemakkelijk vatten in meer reguliere hulpverleningsmodellen. In de focusgroepen geven de medewerkers aan dat het opbouwen van een vertrouwensrelatie een belangrijke eerste stap is om met deze doelgroep aan de slag te gaan. Dit heeft bovendien tijd nodig (en dus meer dan de reguliere drie of meer contacten die samen het onthaal zouden moeten uitmaken). Op een bepaald moment kan er natuurlijk een vraagverheldering gebeuren, maar dit kan vaak niet onmiddellijk bij de eerste contacten.

2.3.2 Aanbevelingen

Enkel een intersectorale visie en aanpak met responsabilisering van VAPH, JW en GGZ kan een oplossing bieden.

Uitklaren van 'crisishulpverlening' aan volwassenen als onderdeel van intersectorale aanpak: wie doet wat en op welke manier.

Combinatie van woonbeleid en welzijnsbeleid:

- Rol van aangepaste woonvormen (voorkomen van thuisloosheid en uitstroom uit residentiële opvang)
- Betaalbaar wonen

CAW hebben een belangrijke rol te spelen in die intersectorale aanpak: integrale begeleiding op alle levensdomeinen, woonbegeleiding, budgetbegeleiding, coördinatie van specialistische hulp (zie bv. FACT-teams in Nederland).

Best afzonderlijke aanpak van jongeren/jongvolwassenen (in de vorm van een versterking van het Vlaams actieplan maatschappelijk kwetsbare jongeren) en volwassenen.

Het benutten van het onthaal als overbruggingshulp of het inzetten van flankerende methodieken om deze doelgroepen te bereiken zijn belangrijke onderdelen van een meer omvattende aanpak die nodig is voor deze doelgroep. Gezien deze doelgroep zich vaak bevindt in de grijze zone tussen verschillende sectoren kan enkel een intersectorale visie en aanpak met responsabilisering van het VAPH, het Agentschap Jongerenwelzijn en de psychiatrie een oplossing bieden. Ondertussen zijn zowel op het federale als op het Vlaamse niveau maatregelen genomen voor deze doelgroep. Specifiek voor de jongvolwassenen is er ondertussen een Vlaams Actieplan waarin een aantal acties vervat zitten die net focussen op deze doelgroep. Er is de zeer recente uitbreiding van het begeleid wonen van de CAW in functie van de begeleiding van jongeren met een verstandelijke beperking. De grootschalige hervorming binnen de geestelijke gezondheidszorg ('artikel 107') zou in theorie ook heel wat mogelijkheden moeten bieden om een beter afgestemd aanbod voor deze doelgroep te creëren. Hier tekenen we verschillende signalen op tussen de steden. In Antwerpen zou de hervorming minder gunstig zijn voor deze specifieke doelgroep dan in Gent, alhoewel de samenwerking in het kader van EPSI wel positief geëvalueerd wordt. Ook in Brussel zou er binnen de psychiatrie een laagdrempelig aanbod zijn dat op deze doelgroep inspeelt.

Ondanks de inspanningen die ondertussen al zijn geleverd, blijft het bijzonder moeilijk om op deze doelgroep in te spelen, waardoor in feite een oneigenlijk gebruik van het CAW-onthaal plaatsvindt. Het lijkt ons dan ook aangewezen om enerzijds de bestaande initiatieven nog beter af te stemmen op deze doelgroep en anderzijds een meer integrale, intersectorale aanpak te ontwikkelen, waarin een combinatie van woonbeleid en welzijnsbeleid wordt voorzien. We denken dan in de eerste plaats aan aangepaste woonvormen (solidair wonen, 'housing first' experimenten die door de federale overheid zijn uitgezet). In zo'n intersectorale aanpak heeft het CAW een centrale rol te spelen, aangezien zij als generalisten de rol van trajectbegeleiding en zorgcoördinatie kunnen opnemen (zie ook art.10 van het BVR betreffende het AWW), naast andere vormen van generalistische hulp (woonbegeleiding, budgetbegeleiding). De Nederlandse methodiek van de FACT-teams kunnen hier ook als inspiratie dienen. FACT staat voor Functie-Assertive Community Treatment en is een vorm van ambulante zorg

voor patiënten met een chronische psychiatrische problematiek (van Veldhuizen, Bähler, Polhuis, & van Os, 2008). Van Veldhuizen (2012) legt verder uit dat een FACT-wijkteam in een bepaalde regio zorgt voor de multidisciplinaire en outreachende begeleiding en behandeling van cliënten in de eigen omgeving van de cliënt. Er kan in deze teams geschakeld worden tussen minder intensieve en zeer intensieve dagelijkse zorg, waardoor opnames bekort of voorkomen kunnen worden. De begeleiding wordt vormgegeven door een multidisciplinair behandelplan en is gericht op het ondersteunen van het eigen herstel van de cliënt in de eigen situatie. De FACT-wijkteams werken samen met de partners in de buurt (van Veldhuizen, 2012). Het FACT-model wordt op dit moment wetenschappelijk geëvalueerd door onderzoekers van het Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Een bijzonder onderdeel van deze aanpak is de crisishulpverlening. Op dit moment voorzien voornamelijk de CAW hierin. Naar analogie met de crisishulpverlening aan kinderen en jongeren kan best nagedacht worden hoe zo'n intersectorale aanpak ook kan doorvertaald worden voor de doelgroep van de volwassenen.

2.3.3 Reacties op de denk- en dialoogdag

Een algemene reactie van de aanwezigen is dat 'laatstelijnscliënten' een negatieve benaming vormt. Er wordt evenwel geen ander voorstel gedaan. De aanbeveling naar een intersectorale visie en aanpak van laatstelijnscliënten wordt door de aanwezigen gedragen: meerdere sectoren zijn verantwoordelijk en er is volgens hen nood aan een integrale begeleiding van cliënten met diverse problematieken. De directie erkennen dat er reeds goede evoluties en goodpractices (bv cliëntoverleg, de samenwerking met de drugshulpverlening in Gent) bestaan, maar dat ze (blijven) botsen op de toegankelijkheid van de geestelijke gezondheidszorg, en wonen. Aandachtspunten die ze formuleren bij deze aanbeveling zijn dat opgelet moet worden met het doorschuiven van verantwoordelijkheden en dat niet enkel de toegang, maar ook het hulpaanbod zelf intersectoraal georganiseerd zou moeten worden. Vanuit de groepen komen tevens volgende bemerkingen naar voren: de complexiteit en de vraag naar haalbaarheid van intersectoraal samenwerken, een diversiteit aan problemen die in se zorgt voor een versnipperde aanpak en de bemerking dat samenwerking niet louter afhankelijk mag zijn van de 'goodwill'.

Over de aard van de rol van de CAW's wordt vanuit de groepen geen eenduidig antwoord gegeven. Overeenstemming kan gevonden worden in de belangrijke rol van de CAW's en in het verkrijgen van een mandaat vanuit verschillende voor de trekker van een intersectorale samenwerking, wie deze ook mag zijn. Een van de groepen onthaalmedewerkers geeft aan dat vanuit trajectbegeleiding de CAW een rol als coördinatie van specialisten zou kunnen opnemen, zeker bij doelgroepen waarbij een vertrouwensband belangrijk is. Dit gebeurt volgens hen reeds en werkt ook goed. Een aantal van de directie geven eveneens aan dat het CAW een rol zou kunnen innemen als een generalistische ankerfiguur (trajectbegeleiding) en op deze manier zorgcoördinatie of zorgregie in handen kan nemen. Vanuit de coördinatoren en stafmedewerkers echter wordt gepleit voor een neutrale trajectbegeleiding, gezien dit voor het CAW te veel administratie zou inhouden. Ze kijken hiervoor eerder naar de Vlaamse overheid dan naar een stedelijke publieke dienst, gezien deze een belanghebbende vormt.

Bij de aanwezigen bestaat een draagvlak over de aanbeveling naar de combinatie van het woon- en welzijnsbeleid. Er wordt aangegeven dat men blijft botsen op dit woonbeleid en dit een effect heeft op alle doelgroepen, zoals naar intrafamiliaal geweld en mensen met een precair verblijfsstatuut. De directie geeft als plan B hierbij aan om het recht op wonen in eigen handen te nemen door bijvoorbeeld initiatieven te organiseren als solidair wonen of het benutten van leegstand.

Bij het uitklaren van de crisishulpverlening aan volwassenen worden door de directie vragen gesteld over wie dit moet doen en wat en hoe het moet gebeuren. Er moet opgelet worden voor oneigenlijk gebruik van crisisopvang, de regie hiervan mag niet in handen van de lokale overheid omdat dit voor uitsluiting kan zorgen en er zou gekozen moeten worden voor integrale gezinsbegeleiding i.p.v. het uittrekken van jongeren en volwassenen bij crisishulp. Een andere opmerking die gegeven wordt, is naar het onderscheid tussen chronische crisissituaties en acute crisissituaties.

De onthaalmedewerkers en coördinatoren voegen tot slot bij deze aanbeveling het aspect van interne organisatie van het onthaal toe (zie aanbeveling vier) om ook de verwevenheid tussen de verschillende aanbevelingen aan te geven.

2.4 Thema 4: elke welzijnsvraag

2.4.1 Onderzoeksvaststellingen

Art.7 §2 van het BVR betreffende het AWW stipuleert dat de CAW hun onthaal op zodanige wijze organiseren dat het openstaat voor de gehele bevolking. Antwoord bieden op “elke welzijnsvraag” of bereikbaar zijn voor de gehele bevolking is met huidige middelen moeilijk realiseerbaar. Bovendien wordt het onthaal nu al overstelpt met vragen en zoekt men naar methoden om die toestroom van cliënten te reguleren (bv. door ticketsysteem, een afgebakend aantal cliënten per hulpverlener per (halve) dag of door het werken met gesloten deuren). Het valt wel op dat het relatief aantal VTE dat in de drie steden wordt ingezet voor onthaal beperkt is. Dit wordt gelegitimeerd door het argument dat een grotere verschuiving naar het onthaal zou betekenen dat er minder begeleiding zou ingezet kunnen worden. En dat zou op haar beurt leiden tot een verder dichtslippen van het onthaal door een onvoldoende aanbod aan vervolfbegeleiding.

Vooraf vanuit Antwerpen en Brussel wordt het signaal gegeven dat deze opdracht moeilijk te realiseren valt. Beide steden willen bovendien prioriteit geven aan de meest kwetsbare groepen. Gent neemt hier een ietwat afwijkend standpunt in, net omdat ze het onthaal op zo’n manier wensen te organiseren dat het ook openstaat voor kwetsbare groepen die niet noodzakelijk tot de meest kwetsbaren horen.

Een andere vaststelling die we vanuit het onderzoek meenemen, betreft de intersectorale samenwerking. Zowel door de CAW als door de grootstedelijke getuigen wordt aangegeven dat reeds sprake is van een aantal goede initiatieven en praktijken van intersectorale samenwerking. Er blijkt ook (grote) bereidheid tot samenwerking in de verschillende bevroegde diensten. Intersectorale samenwerking wordt eveneens gezien als een verbeterpiste voor de aanpak van laatstelijnscliënten (zie thema drie) of als een oplossing voor de druk op de laagdrempelige onthaalwerkingen. Anderzijds wordt aangegeven dat er een aantal uitdagingen bestaan in deze intersectorale samenwerkingen. Zo wordt bijvoorbeeld aangegeven dat deze nog vaak afhankelijk zijn van de wijk, dienst of persoon waarmee men samenwerkt. De houding naar intersectorale samenwerking en de uitdagingen die hierbij geformuleerd worden en die voornamelijk in de gesprekken met de grootstedelijke getuigen naar voren komt, benoemen we in het onderzoeksrapport als de ‘ja, maar’ van intersectorale samenwerking.

2.4.2 Aanbevelingen

Uitdaging: tweevoudige doelstelling van decreet uitvoeren: elke welzijnsvraag en meest kwetsbare groepen

Onduidelijk: wat is elke welzijnsvraag in grootstedelijke context?

Eerste optie:

- Duidelijke loskoppeling van onthaal en begeleiding, met algemeen CAW-onthaal voor alle vragen en dit losgekoppeld van onthaal van meest kwetsbare groepen
- Het intern afstemmen qua aanbod en visie van de verschillende onthaalwerkingen

Tweede optie:

- Keuze voor intersectorale netwerkorganisatie van algemeen onthaal voor elke welzijnsvraag, samen met andere eerstelijnspartners (CAW, OCMW, mutualiteiten, zie sociaal infopunten in Antwerpen)
- Het belang van afstemming met de andere (eerstelijns)actoren

Het is dus in ieder geval een grote uitdaging voor de grootstedelijke CAW om de tweevoudige opdracht (de gehele bevolking en meest kwetsbaren) waar te maken met de huidige financiële middelen. In feite zijn er twee opties die voorliggen (die mekaar niet noodzakelijk uitsluiten, maar ook mekaar kunnen aanvullen).

De **eerste optie** is om het 'Gents model' als uitgangspunt te nemen (dat ook door CAW Mozaïek wordt toegepast). Het Gents model bestaat eruit om (1) het onthaal te centraliseren, (2) de organisatorische loskoppeling van het onthaal en de begeleiding, (3) het mandaat om vervolgebegleiding toe wijzen aan de onthaalmedewerkers, (4) het inzetten van specifieke methodieken om de meest kwetsbare groepen te bereiken via andere kanalen dan via het gecentraliseerde onthaal. In feite is dit model een specifieke vertaling van de sectorale visie op onthaal. Uit de registratiecijfers blijkt het grote aantal personen die via dit onthaal bereikt worden. De nadelen van dit model zijn dat de overbevraging in de grootstedelijke context blijft, met huidige middelen (opletten met neveneffecten van verschuiving van begeleiding naar onthaal). Ook is een meer gedecentraliseerde werking onhaalbaar met huidige middelen. Een specifiek aspect van deze eerste optie betreft de afstemming die gebeurt tussen de verschillende onthaalwerkingen. Hierbij stellen we voor dat de CAW een geïntegreerde visie op onthaal ontwikkelen op het niveau van de stad. Op deze manier kan gewerkt worden aan een interne afstemming tussen het aanbod van de verschillende werkingen.

De **tweede optie** bestaat erin om in de grootstedelijke context resoluut te kiezen voor intersectorale samenwerking. Men zou kunnen bouwen aan een nieuwe, intersectorale netwerkorganisatie van algemeen onthaal voor elke welzijnsvraag, samen met andere eerstelijnspartners (CAW, OCMW, sociale diensten van de mutualiteiten en mogelijks ook de wijkgezondheidscentra). In feite komt dit overeen met de Sociale Infopunten, zoals die nu bestaan in de stad Antwerpen. In de interviews tekenden we wel op dat de ervaringen met die infopunten niet zo positief zijn. Eén van de oorzaken is dat het te weinig als infopunt wordt uitgespeeld. Zo blijven de sociale diensten van de mutualiteit zich als zodanig en niet als infopunt profileren. Deze intersectorale netwerkorganisatie is niet hetzelfde als een Sociaal Huis, dat enkel door de lokale overheid wordt georganiseerd en waarin ook de private partners een plaats kunnen krijgen. Het grote voordeel is dat een meer uitgesproken profilering kan plaatsvinden, het zich kan richten op elke welzijnsvraag van de algemene bevolking, een betere

gebiedsdekking door een gedecentraliseerde benadering mogelijk wordt en het ook voor de bevolking duidelijk wordt waar ze met elke welzijnsvraag terecht kunnen. Het nadeel is dat het 'onafhankelijk onthaal' van CAW op de helling komt te staan, omdat het ondergedompeld wordt in een intersectorale netwerkorganisatie op de eerste lijn. We willen hierbij wijzen op de mogelijkheden die een intersectorale samenwerking en afstemming met de andere (eerstelijns)actoren kan opleveren.

Alleszins is het noodzakelijk om het debat te voeren over wat de specifieke opdracht ('elke welzijnsvraag van de gehele bevolking') betekent in een grootstedelijke context en hoe hierop organisatorisch het best gereageerd wordt.

2.4.3 Reacties op de denk- en dialoogdag

Er wordt aangegeven dat deze aanbeveling meer verduidelijkt zou moeten worden. De aanbeveling wordt besproken volgens de twee opties. Voor de eerste optie is bij de aanwezigen een draagvlak voor het organiseren van onthaal via een (aanvullende) diversiteit aan methodieken of hulpvormen. Onthaal dat voor iedereen toegankelijk is, werkt volgens de coördinatoren en stafmedewerkers niet. Zij geven aan dat er gedifferentieerd zou moeten worden naar toegankelijkheid, vervolgbegeleiding en methodieken. Ook volgens een groep onthaalmedewerkers zou er specifiek onthaal (mensen met precair verblijfsstatuut, slachtoffers en jongeren) naast een algemeen onthaal moeten blijven bestaan om zo kwaliteitsvolle hulpverlening te kunnen bieden. Vanuit Gent wordt echter aangehaald dat het lokaliseren van alle werkvormen op één site niet evident is. Een ander knelpunt vormt voor stafmedewerkers en coördinatoren dat door het organiseren van apart onthaal (en wachtlijsten bij vervolgbegeleiding) er 'pre-begeleidingen' ontstaan die noch bij onthaal, noch bij begeleiding horen. De directie haalt tot slot aan dat een diversiteit aan methodieken verdringing kan tegengaan en dat er anderszinds opgelet moet worden voor een tweedeling tussen 'gewoon' en 'meest kwetsbaar'.

Bij de tweede optie wordt aangehaald dat deze niet los hoeft te staan van de eerste optie: 'en' in plaats van 'of' (coördinatoren en stafmedewerkers), een parallel proces (onthaalmedewerkers I) of optie twee als een gevolg van optie één na het intern uitklaren van onthaal en op langere termijn (onthaalmedewerkers II). In een grootstad zijn veel diensten waar mensen onthaald kunnen worden, waardoor dit soort van intersectoraal onthaalpunt een werk van lange adem wordt, mede omwille van de bestaande visieverschillen. Naar de initiatiefnemer van deze samenwerkingen worden verschillende signalen gegeven: zo werken initiatieven die van onderuit en vanuit een wederzijdse nood gestart zijn beter volgens coördinatoren en stafmedewerkers. Onthaalmedewerkers daarentegen zijn van mening dat deze vorm van samenwerking best top-down wordt ontwikkeld. De directie geeft tot slot aan dat deze tweede optie meer uitdagend is, maar het algemeen welzijnswerk in een trekkers- of aanstuurdersrol minder geprofileerd en zichtbaar is. Ook geven ze aan dat voor deze tweede optie reeds integratiekaders bestaan (Huizen van het Kind of de wijkbureaus), maar dat reeds kansen gemist werden (Diensten Ondersteuningsplan DOP vanuit het VAPH).

2.5 Thema 5: het mandaat om begeleiding toe te wijzen

2.5.1 Onderzoeksvaststellingen

De sectorvisie 'onthaal' laat weinig ruimte voor discussie over wie het mandaat heeft om begeleiding toe te wijzen: de onthaalmedewerker heeft het mandaat om begeleiding toe te wijzen. Op dit moment zien we minstens twee invullingen van dit principe. Dit zorgt voor heel wat spraakverwarring in de sector. De eerste is wat in de sectortekst een 'conceptueel' onderscheid tussen onthaal en begeleiding

heet. Het komt erop neer dat het onthaal een specifieke fase is binnen de begeleiding. We kunnen dit ook opvatten als een vorm van rechtstreekse toegang tot begeleiding. De cliënt zoekt zelf zijn weg in het begeleidingsaanbod of wordt door een andere instantie doorverwezen naar de begeleidingsdienst. De tweede invulling vinden we onder andere terug in Gent en in CAW Mozaïek, waarin het onthaal ook organisatorisch is losgekoppeld van de begeleiding en de onthaalmedewerker het mandaat heeft om begeleiding toe te wijzen.

2.5.2 Aanbevelingen

Belangrijke overwegingen bij keuze:

- Cliëntperspectief als uitgangspunt
- Vraagverheldering = kerntaak van eerstelijns, is een afzonderlijk specialisme en vraagt om specifieke competenties (kennis van sociale kaart, op korte tijd op kwaliteitsvolle wijze de juiste informatie bekomen,...)
- Geen of-of, maar ook combinaties kunnen mogelijk zijn

Rechtstreekse doorverwijzing door andere partners die vraagverheldering al gedaan hebben, kan enkel mits heldere intersectorale afspraken (« doorverwijzingsmandaat » bij andere sectoren)

Op basis van dit onderzoek kunnen we voor- en nadelen van beide invullingen van het toewijzingsmandaat concretiseren. De voordelen van de organisatorische loskoppeling zijn: (1) “onafhankelijke” vraagverheldering los van achterliggend aanbod, (2) het onthaal heeft een uitgesproken afzonderlijke finaliteit, (3) duidelijke opwaardering van werk op onthaal, (4) sterkere profilering van CAW als één centrum i.p.v. optelsom van deelwerkingen, (5) meer duidelijkheid voor de burger die weet dat hij zich tot één plaats moet richten om antwoord te vinden en indien nodig steeds kan terugkomen naar deze plaats. De voordelen van de andere organisatievorm is dat de verwijzing ook rechtstreeks kan gebeuren door andere actoren binnen stad (bv. huisarts, wijkgezondheidscentrum, SD van de mutualiteit) (vraagverheldering door partners). Een tweede voordeel is dat er geen breuk in de hulpverleningsrelatie wordt gecreëerd. Ten derde past een rechtstreeks toegankelijke begeleiding ook binnen de beleidsevoluties binnen Integrale Jeugdhulp (de verschuiving naar RTH).

Essentieel is, los van de keuze die gemaakt wordt, dat vraagverheldering een kerntaak van de eerstelijns moet zijn en dat het om een afzonderlijk specialisme gaat ('generalisme als specialisme') en dus vraagt om specifieke competenties (o.a. kennis van sociale kaart, op korte tijd op kwaliteitsvolle wijze de juiste informatie bekomen,...). Een organisatorische loskoppeling laat beter toe om die specialiteit te ontwikkelen. Het nadeel van de organisatorische loskoppeling is dat een vraagverheldering die door een andere sector of voorziening is gemaakt, overgedaan moet worden in het onthaal. Dit hoeft niet zo te zijn bij een organisatorische loskoppeling, op voorwaarde dat de vraagverheldering die door een derde gebeurt, ook door het CAW (door bijvoorbeeld een overleg tussen verwijzer en CAW) wordt overgenomen. We zouden dit het mandaat van andere actoren kunnen benoemen.

De discussie over het al dan niet loskoppelen mag niet als een geïsoleerd organisatievraagstuk bekeken worden. Doordat deze discussie op dit moment sterk woedt in de sector, dreigt een ander belangrijk aspect uit het oog verloren te worden, met name het gebrek aan voldoende vervolfbegeleiding (binnen en buiten het CAW).

2.5.3 Reacties op de denk- en dialoogdag

Vanuit de groep met directieleden en beleid komt in het algemeen over deze aanbeveling dat de doelstellingen en resultaten vooropgesteld moeten worden in plaats van de dissensus over opsplitsing en mandaat. Deze doelstellingen worden benoemd als toegankelijkheid, directe hulp, autonome vraagverheldering en naadloze vervolfbegeleiding (hulpcontinuïteit). Men geeft aan dat een (intersectorale) doorverwijzingsmandaat een gedeelde verantwoordelijkheid vormt en het hierbij niet over een eenzijdige intake of verwijzing gaat. Het onthaal zou ook telefonisch gepasseerd kunnen worden of via een gezamenlijk integrale kwaliteitszorg. Een voordeel dat hierbij vernoemd wordt, is dat een overzicht van de beschikbaarheid gegeven kan worden. Anderzijds worden vragen gesteld naar de haalbaarheid van intersectorale afstemming en indicatiestelling. Hierbij wordt verwezen naar de moeizame stappen van integrale jeugdhulp. Bij het mandaat van de onthaalmedewerkers wordt door Gent verduidelijkt dat dit een gedeelde verantwoordelijkheid betreft (geen eenzijdige intake, verwijzing of toewijzingsbevoegdheid), dit mandaat verworven betreft en er bij cliënten die niemand wil opnemen consequent vertrokken blijft worden vanuit een onafhankelijke vraagverheldering en indicatiestelling (valkuil: bij mislukte matching blijven terugschuiven naar onthaal). Een laatste aspect dat aangehaald wordt, is de plaats van ondersteunende hulp, overbruggingshulp of presentie in het onthaal (valkuil: organiseren van burn-out).

2.6 Thema 6: jongerenonthaal

2.6.1 Onderzoeksvaststellingen

Wat betreft de organisatie van het jongerenonthaal noteerden we de volgende signalen. In de eerste plaats vormen de jongeren een specifieke categorie binnen de groep van laatstelijscliënten. Vooral Antwerpen verwijst naar de wachtlijsten in de bijzondere jeugdzorg. Ondertussen is er wel heel wat toenadering tussen het algemeen welzijnswerk, de gehandicaptensector en de bijzondere jeugdzorg, maar op dit moment volstaat het niet om een treffend antwoord te bieden voor deze doelgroep. Het jongerenonthaal dient nog te vaak als overbruggingshulp. Bovendien kan dit ook nog eens nadelige gevolgen hebben voor de jongere, aangezien hij toegang heeft tot bepaalde hulp, waardoor hij mogelijk zijn urgentiecode vermindert.

De medewerkers op het jongerenonthaal wijzen op twee andere uitdagingen. De eerste is de onzekerheid die zij ervaren over de gevolgen van de implementatie van de toegangspoort. Meer specifiek gaat het om het uitklaren wat de brede instap en de doorverwijzing naar de toegangspoort impliceert voor de bewegingsruimte van onthaalmedewerkers. Zij ervaren het in ieder geval als een responsabilisering en dat brengt mogelijk het laagdrempelige karakter van hun werking in gevaar. De andere uitdaging is de verlaging van de doelgroep naar 12 jaar.

2.6.2 Aanbevelingen

Jongeren als specifieke doelgroep in aanpak van laatstelijnscliënten.

Besteed voldoende aandacht aan effecten van ITP op JAC-werking/jongerenonthaal (zowel vanuit het Agentschap Jongerenwelzijn als vanuit de Afdeling Welzijn en Samenleving).

Met betrekking tot het jongerenonthaal pleiten we ervoor dat jongeren een specifieke doelgroep vormen in de aanpak van laatstelijnscliënten. Daarnaast roepen we op om voldoende aandacht te besteden aan de effecten van de toegangspoort op het jongerenonthaal

2.6.3 Reacties op de denk- en dialoogdag

Bij deze aanbeveling worden de aspecten apart jongerenonthaal, intersectorale toegangspoort en leeftijdsgrens besproken (de twee groepen van onthaalmedewerkers). De onthaalmedewerkers zien jongeren als een specifieke doelgroep met methodieken zoals online hulpverlening of contextueel werken. Naar de intersectorale toegangspoort wordt aangehaald dat deze toegangspoort veel vraagt van medewerkers en dit moeilijk en te omvattend is voor een algemeen onthaal. Tot slot komt naar voren dat de leeftijdsgrenzen niet overeenkomen tussen de intersectorale toegangspoort (tot 18 jaar) en het JAC (tot 25 jaar). De overgang tussen bijzondere jeugdzorg en volwassenwerking wordt hierbij als een knelpunt benoemd.

Referenties

- Besluit Vlaamse Regering betreffende het Algemeen Welzijnswerk, goedgekeurd op 21 juni 2013.
- Bral, L., Jacques, A., Schelfaut, H., Stuyck, K. & Vanderhasselt, A. (2012). *Stadsmonitor 2011. Een monitor voor leefbare en duurzame Vlaamse steden*. Brussel: Vlaamse overheid.
- CAW Artevelde & CAW Visserij (n.d.), *Powerpointpresentatie: Naar een nieuw CAW-onthaal: juni 2009*
- CAW Metropool. (2013). *Doelgroepanalyse laagdrempelige onthaalwerkingen*. Antwerpen.
- CAW Metropool. (2013). *Vervolg doelgroepanalyse laagdrempelige onthaalwerkingen*. Antwerpen.
- CAW-visie. Onthaal: een volwaardig hulpaanbod*. (2011). Werkgroep onthaal, ondersteund door SAW, bekrachtigd door CAW-federatie
- Decreet van 8 mei 2009 betreffende het Algemeen Welzijnswerk.
<http://staatsbladclip.zita.be/staatsblad/wetten/2009/07/08/wet-2009202913.html>
- De Groof, M., Daems, A., & Hermans, K. (2008). *Ontwikkelen van indicatoren en een programmatie voor het algemeen welzijnswerk*. Leuven: LUCAS.
- Ghesquière, P., & Staessens, K. (1999). Kwalitatieve gevalsstudies. In B. Levering & P. Smeyers (Red.), *Opvoeding en onderwijs leren zien: Een inleiding in interpretatiefonderzoek* (pp. 192-213). Amsterdam: Boom.
- Mendonck, K., & Cautaearts, A. (2012). *CAW in beeld, cijfers 2011*, Berchem, Steunpunt Algemeen Welzijnswerk.
- Mendonck, K., Delbeke, J., Cautaearts, A., & Van Menxel, G. (2011). *CAW in beeld, cijfers 2008*, Berchem, Steunpunt Algemeen Welzijnswerk.
- Mortelmans, D. (2009). *Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden*. Leuven: Acco.
- Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel (2012). *Welzijnsbarometer, Brussels Armoederapport 2012*. Brussel: Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.
- Peeters, S., Jacobs, T., & Driessens, K. (2010). *De moeizame zoektocht naar hulpverlening op maat in de bijzondere jeugdbijstand: onderzoek naar onevenwichten tussen vraag en aanbod in de provincie Antwerpen*. Antwerpen: UA.
- Swanborn, P.G. (1999). *Evalueren: het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek*. Amsterdam: Boom.
- Sectorale doelstellingen CAW's*. (2012).
- Vandeurzen, Jo. (2009). *Geplande acties voor een Vlaams gecoördineerd beleid rond kwetsbare jongvolwassenen*, https://wvg.vlaanderen.be/jeugdhulp/19_jongvolwassenen/20091223_brief_actieplanMAKWEJO_def.pdf
- Vlaamse woonraad. (2012). *'Ruimte en wonen'. Aanbevelingen van de Vlaamse Woonraad*, http://www.rwo.be/Portals/100/Vlaamse%20Woonraad/VWR_Advies-Ruimte_def_brochure.pdf
- Van Riel, K. (2013). *Werkdocument groep dienstverlening*. Recht-OpAntwerpen.

Studiedienst van de Vlaamse Regering (2012). *Lokale Inburgerings- en Integratiemonitor 2012*, <http://aps.vlaanderen.be/lokaal/integratiemonitor.html>

Studiedienst van de Vlaamse Regering (2013). *Gemeentelijke Profielschetsen voorjaar 2013*, http://aps.vlaanderen.be/lokaal/lokaal_gemprofiel_pdf.htm

Van Veldhuizen, R. (2012). FACT wijkteams vernieuwen sociale psychiatrie. *Psychopraktijk*, 4(2), 19-23.

Van Veldhuizen, R., Bähler, M., Polhuis, D., & van Os, J. (2008). *Handboek FACT*. Utrecht: De Tijdstroom.

Vlaamse Gemeenschapscommissie - Vlaamse Gemeenschap (2012). *Task Force Brussel Eindrapport*, http://brussel.vlaanderen.be/UserFiles/File/TFB_eindrapport_20120208.pdf

Bijlagen

Bijlage 1. Topiclijst focusgroepen onthaalmedewerkers⁴¹

Voorgesprek

Er wordt een kort gesprek gehouden voor met het interview gestart wordt. Volgende zaken komen hierbij aan bod:

- Een korte voorstelling van het onderzoek en uitleg over de inhoud van deze focusgroep
- Er wordt gevraagd of het gesprek opgenomen mag worden op band en benadrukt dat de gegevens op een anonieme en vertrouwelijke wijze verwerkt zullen worden.

Voorstelling van de deelnemers en de (onthaal)werking

Onthaal

- Er wordt gestart met de vraag 'wat is onthaal voor u?'. De deelnemers krijgen hiervoor individueel de tijd om dit te noteren. Nadien bespreken we dit in groep.
 - o *Wat is onthaal? Waaruit bestaat jullie werk op het onthaal?*
 - o *Verschil met begeleiding?*
 - o *Waaruit zou jullie werk moeten bestaan?*
 - o *Wat wel/wat niet?*
- Huidige organisatie van de onthaalwerkingen
 - o *Kort voorstellen*
 - o *Instroom*
 - o *Uitstroom*

Ervaren knelpunten

- Onthaalwerking
 - o *Organisatie onthaalwerking*
 - o *Instroom/uitstroom*
 - o *Toegankelijkheid*
 - o *Breuken HV-aanbod*
 - o *Plaats binnen CAW + plaats tav begeleiding*
 - o *Invloed grootstad*
 - o *Als onthaalmedewerker*
- Grootstedelijk zorgaanbod

Mogelijke verbeterpunten

- Wat loopt er momenteel wel goed en zou behouden moeten worden?
- Suggesties verbetering onthaalwerking
 - o *Organisatiemodellen*
 - *Algemeen vs specifiek (doelgroep/problematiek)*
 - *Vindplaatsgericht/outreaching vs centraal*

⁴¹ Wat cursief staat is een ondersteunende leidraad voor de interviewer om door te vragen, indien nodig.

- *(Open deur) permanentie*
 - *Instroom cliënten*
 - *Toegankelijkheid*
 - *Breuken hulpverleningsaanbod*
 - *Plaats binnen CAW – bv. verhouding met begeleiding ?*
 - *Als onthaalmedewerker (+ wat moet onthaalmedewerker kunnen/zijn)*
- Grootstedelijk zorgaanbod

Cliënten

- Profiel
 - *Leeftijd, geslacht, etniciteit, gezinsvorm, ...*
 - *Laatstelij vs eerstelij (buffer vs vangnet)*
 - *Nieuwe cliënten vs draaideur*
- Aanmeldingsvragen/problematieken
- Evoluties

Grootstedelijk zorgaanbod

- Samenwerkingen

Uitleiding

- Vragen/bedenkingen/toevoegingen?
- Eventuele ondersteunende documenten?

Bijlage 2. Topiclijst bevraging bevoorrechte getuigen⁴²

Voorgesprek

Er wordt een kort gesprek gehouden voor met het interview gestart wordt. Volgende zaken komen hierbij aan bod:

- Een korte voorstelling van het onderzoek en uitleg over de inhoud van deze bevraging
- Er wordt gevraagd of het gesprek opgenomen mag worden op band en benadrukt dat de gegevens op een anonieme en vertrouwelijke wijze verwerkt zullen worden (voor zover dit mogelijk is gezien sommige organisaties slechts uit enkele personen bestaan).

(Korte) voorstelling van de eigen dienst of sector

- Situering in het ruimere grootstedelijke zorgaanbod
- Beleidsprioriteiten van dienst / sector.

Grootstedelijke context

- Belangrijkste uitdagingen voor de stad? Wat is typisch voor deze stad?
- Kenmerken van kwetsbare groepen in de stad

Intersectorale samenwerking in de grootstad

- Huidige organisatie en samenwerking met andere diensten (functioneren van het zorgaanbod)
 - o *Onderscheid tussen beleidsniveau en praktijkniveau*
 - o *OCMW*
 - o *GGZ*
 - o *VAPH*
 - o *drugshulpverlening*
 - o *psychiatrie*
 - o *Jeugdhulp*
- Belangrijkste knelpunten, sterktes en verbeterpistes
 - o *Op organisatieniveau*
 - o *Op beleidsniveau*
- Visie op intersectorale samenwerking op beleidsniveau
 - o *Gewenste en noodzakelijke samenwerkingen*

Onthaalaanbod eerstelijnszorg – CAW (de CAW's afzonderlijk)

- Visie op de rol van CAW (in het algemeen) binnen grootstad
- Beeld van de huidige onthaalwerking van de CAW
- Huidige vormen van samenwerking met CAW:
 - o *knelpunten /sterktes/bedreigingen/kansen*
- Samenwerking met CAW-onthaalwerkingen
 - o *Op beleidsniveau*
 - o *op praktijkniveau*
 - o *Verschillen tussen onthaalwerkingen?*
- Aan welke kwaliteitscriteria moet CAW-onthaal volgens u voldoen?

⁴² Wat cursief staat is een ondersteunende leidraad voor de interviewer om door te vragen, indien nodig.

- Visie op noodzakelijke en gewenste (organisatiewijze van) onthaalaanbod
 - o *Ruimtelijke spreiding: centraal versus decentraal vs wijkgericht*
 - o *Specifiek (doelgroepgericht/themagericht) versus algemeen*

Fusie van de CAW's

- Fusionering van CAW binnen grootstad: consequenties van fusie voor grootstedelijk aanbod en grootstedelijke samenwerking

Uitleiding

- Vragen/bedenkingen/toevoegingen