

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.