

Diversiteit in integratie

*Een evaluatie van de vormgeving, efficiëntie
en effectiviteit van het Vlaamse inburgeringsbeleid*

Peter De Cuyper & Johan Wets

Projectleiding: Ludo Struyven & Miet Lamberts

Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming
en van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering
in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma

Met ondersteuning van het departement Werk en Sociale Economie en het ESF
ESF: de Europese bijdrage tot de ontwikkeling van de werkgelegenheid door inzetbaarheid,
ondernemerschap, aanpasbaarheid en gelijke kansen te bevorderen en door te investeren in
menselijke hulpbronnen

KATHOLIEKE UNIVERSITEIT
LEUVEN



www.hiva.be

CIP Koninklijke Bibliotheek Albert I

De Cuyper, Peter

Diversiteit in integratie. Een evaluatie van de vormgeving, efficiëntie en effectiviteit van het Vlaamse inburgeringsbeleid / Peter De Cuyper & Johan Wets. - Leuven: Katholieke Universiteit Leuven. Hoger instituut voor de arbeid, 2007, 124 p.

ISBN 978 90-5550-437-4.
D/2007/4718/8.

Omslagontwerp: Koloriet

Copyright (2007) Hoger instituut voor de arbeid (K.U.Leuven)
Parkstraat 47 - bus 5300, 3000 Leuven

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

INHOUD

Lijst van afkortingen	vii
Inleiding	1
Hoofdstuk 1/ Inburgering in Vlaanderen: historiek en decretaal kader	3
1. Inburgering	3
1.1 Van onthaal naar inburgeringsbeleid	3
1.2 Doelgroep en inhoud van het inburgeringsdecreet	4
2. Flow van het traject en betrokken actoren	7
2.1 De Gemeente	8
2.2 Onthaalbureau	9
2.3 Huis van het Nederlands	9
2.4 VDAB	10
3. Tot slot	10
Hoofdstuk 2/ Onderzoeksopzet	13
1. Onderzoeksbenadering	13
1.1 Een sociaal-constructivistische benadering	13
2. Analytisch kader	15
3. Onderzoeksvragen	16
3.1 Aanbod	17
3.2 Flow en organisatie van het traject	17
3.3 Toegevoegde waarde	18
4. Onderzoeksopzet	18
4.1 Macroniveau	19
4.2 Meso- en microniveau	19
4.3 Informatieverwerking	23

Hoofdstuk 3/ Kernindicatoren, sturing en organisatie van het inburgeringsbeleid	25
<hr/>	
1. Input & Output: Kernindicatoren	25
1.1 Input: financiering	25
1.2 Output	27
2. Sturing en organisatie van het inburgeringsbeleid	30
2.1 Onthaalbureaus	30
2.2 VDAB	38
2.3 Huizen van het Nederlands en aanbodsverstrekkers Nederlands	40
Hoofdstuk 4/ De flow van het inburgeringstraject	43
<hr/>	
Inleiding	43
1. Toeleiding en bereik	45
1.1 Werving door gemeente	45
1.2 Aanpak sluitend?	48
1.3 Welke factoren dragen bij tot een groter bereik?	50
1.4 Terugmeldingen en sancties	53
1.5 Conclusie	55
2. Screening en trajectbepaling	56
2.1 Intake: afstemming, organisatie en effectiviteit	56
2.2 Biedt de drievoudige screening een meerwaarde?	62
2.3 Trajectbepaling en afsluiten contract	63
3. Het primaire traject: opvolging en afsluiten	70
3.1 Doorgeleiding naar de verschillende onderdelen van het vormingsprogramma	71
3.2 De trajectbegeleiding: meer dan doorgeleiding en opvolging van afwezigheden?	77
3.3 Afsluiten van het traject en attestering	78
3.4 De effectiviteit van de opvolging	81
3.5 Conclusie	83
4. Secundaire trajecten	84
4.1 De flow van het secundair traject bij VDAB	85
4.2 Trajectbegeleiding	90
4.3 Conclusie	92

Hoofdstuk 5/ Samenvatting en conclusies	93
1. Effectiviteit en efficiëntie van het beleid in cijfers	93
2. Het bereik kan beter	95
3. Drie screenings en de flow	97
4. Aanbod	99
5. Het primair inburgeringstraject is weinig doelgericht	101
6. De uitval tijdens het inburgeringsprogramma is hoog	101
7. Sancties en rechtsongelijkheid	103
8. Monitoring	104
9. Is de nieuwkomer ingeburgerd?	106
Bijlagen	107
Bijlage 1 / De doelgroep van het inburgeringsbeleid	109
Bijlage 2 / De flow in Brussel	111
Bibliografie	113

LIJST VAN AFKORTINGEN

BGDA	Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling
BON	Brussels Onthaalbureau
CBE	Centrum voor Basis Educatie
COVAAR	Cognitieve Vaardigheidstest
CVO	Centrum voor Volwassenen Onderwijs
DOMINO	Domeinspecifieke instroomtoets voor opleidingen
HVN	Huis Van het Nederlands
IBO	Individuele Beroepsopleiding in de Onderneming
LKC	Lokaal klantencentrum
LO	Loopbaanoriëntatie
MO	Maatschappelijke Oriëntatie
NT2	Nederlands als tweede taal
OB	Onthaalbureau
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
ONOV	Onthaal Nieuwkomers Oost-Vlaanderen vzw
TB	Trajectbegeleider of trajectbegeleiding
TIBO	Taaltoets Nederlands bij Instroom Beroepsopleiding
TOBA	Taaltoets Basistaalvaardigheid Nederlands voor Anderstaligen
UTC	Universitair Talencentrum
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding

INLEIDING

De toename en verscheidenheid van migratiestromen, zijn redenen voor Castles en Miller (1993) om de late 20ste eeuw als 'the age of migration' te bestempelen. Als een gevolg van de toenemende globalisering van de samenleving, bevorderd door de nieuwe communicatietechnologie, de toenemende economische ongelijkheid en demografische onevenwichten (Wets, 1999), verlaten mensen hun land en gaan hun geluk elders opzoeken. Hun profiel differentieert zich van vorige migratiegolven: ze zijn afkomstig uit een grotere verscheidenheid aan landen en etnische groepen, jonger en vaker dan voorheen van het vrouwelijke geslacht (Collinson, 1994). Deze migratiestromen zijn ook in Vlaanderen waarneembaar: Vlaanderen ontvangt jaarlijks meer dan 20 000 nieuwkomers. Immigratie maar ook en vooral de integratie van nieuwkomers kwam dan ook hoog op de politieke agenda te staan. Deze politieke aandacht resulteerde en werd geconsolideerd via het inburgeringsdecreet dat op 1 april 2004 in werking trad. Concreet wil de Vlaamse overheid aan nieuwkomers die via legale immigratie ons land binnenvolgen, de eerste periode van hun verblijf een aangepast onthaal aanbieden. Het vooropgestelde model bestaat uit een primair en secundair gedeelte. Het primaire inburgeringstraject bevat een vormingsprogramma met drie componenten: maatschappelijke oriëntatie, loopbaanoriëntatie en Nederlandse taallessen, ondersteund door trajectbegeleiding. Het primaire traject wordt afgesloten bij de overdracht van de nieuwkomer naar een reguliere voorziening (secundair traject).

Kernvraag voor dit evaluatie-onderzoek is de vraag in welke mate dit inburgeringsprogramma effectief en efficiënt is. Deze vraag wordt vanuit twee invalshoeken beantwoord: het institutionele perspectief en het gebruikersperspectief. Dit deelrapport bevat de evaluatie vanuit institutioneel perspectief. De centrale vraag daarbij is in welke mate zowel binnen de lokale organisatorische setting als binnen de concrete uitvoeringspraktijk kwaliteitsvolle trajecten op maat kunnen gegarandeerd worden. Deze vraag wordt beantwoord via een combinatie van casestudies en de analyse van monitoringsdata.

Het rapport is ingedeeld in vijf hoofdstukken. In een eerste hoofdstuk schetsen we het decretale kader van het inburgeringsbeleid en de rol die de verschillende

betrokken partners daarin dienen op te nemen. Vervolgens staan we in een tweede hoofdstuk stil bij de gehanteerde onderzoeksbenadering en methodologie. De onderzoeksresultaten komen aan bod in de hoofdstukken 3 en 4. In hoofdstuk 3 staat het macroniveau centraal. We bespreken enkele kernindicatoren en gaan na hoe de decretale bepalingen op het macro- of beleidsniveau worden vertaald naar concrete richtlijnen voor het meso- en micro-niveau. Het vierde en meest substantiële hoofdstuk beschrijft de uitvoering van het beleid op de werkvloer. Centraal staat daarbij het traject dat de nieuwkomer dient te doorlopen. In een laatste hoofdstuk worden conclusies en voorlopige beleidsaanbevelingen geformuleerd.

Op het moment dat het onderzoek werd beëindigd (1 januari 2007) trad een aangepast inburgeringsdecreet in werking. Voor alle duidelijkheid vermelden we dan ook dat de voorliggende evaluatie het 'oude' decreet betreft en de periode april 2004 - december 2006 beslaat. Desalniettemin zullen we toch aandacht besteden aan het nieuwe decreet. In hoofdstuk 1 zullen we de wijzigingen bespreken die het nieuwe decreet met zich meebrengt, in de conclusies zal worden nagegaan in welke mate de geformuleerde aanbevelingen geredimeerd worden door het 'nieuwe' decreet.

HOOFDSTUK 1

INBURGERING IN VLAANDEREN: HISTORIEK EN DECRETAAL KADER

1. Inburgering

1.1 Van onthaal naar inburgeringsbeleid

In haar Strategisch Plan voor het Vlaamse Minderhedenbeleid van 1996, erkent de Vlaamse overheid voor het eerst de noodzaak van een onthaalbeleid voor nieuwkomers. Twee jaar later werd het onthaalbeleid voor nieuwkomers als één van de drie beleidssporen opgenomen in het minderhedenbeleid. De overheid ontwikkelde daartoe in samenspraak met het werkveld een concept voor het onthaalbeleid. Met het regeerakkoord en de Septembeer verklaring van 1999 lanceerde de Vlaamse regering de idee van inburgering. Aan nieuwkomers die via legale immigratie ons land binnenstromen, wil de Vlaamse overheid in de eerste periode van hun verblijf een aangepast onthaal aanbieden. Met dat inburgeringsbeleid borduurde de regering voor een deel verder op het vroegere onthaalbeleid, maar legde ze ook nieuwe accenten. Zo zette ze in eerste instantie de rol van de lokale overheid sterk in de verf en legde ze expliciet de link met de actieve verzorgingsstaat. De Vlaamse regering ziet inburgering immers als een proces met wederzijdse rechten en plichten. De regering kondigde in 1999 een inburgeringsdecreet aan en startte in afwachting daarvan met een experimentele fase. 26 onthaalbureaus (24 in Vlaanderen en 2 in Brussel) kregen drie jaar na elkaar projectsubsidies. In de experimentele periode hebben onthaalbureaus inburgeringstrajecten aangeboden aan meerderjarige nieuwkomers, werden pilootprojecten voor minderjarige nieuwkomers opgestart en werden een aantal ondersteunende maatregelen genomen (ICEM, 2004). De ervaringen en know-how opgedaan tijdens de experimentele fase in de jaren 2001-2003 werden geconsolideerd binnen het inburgeringsdecreet dat op 28 februari 2003 in het Vlaamse Parlement werd gestemd. Het inburgeringsdecreet ging in uitvoering op 1 april 2004. Op 14 juli 2006 werd het decreet gewijzigd en werd een volgende stap in het Vlaamse inburgeringsbeleid gezet. Op 1 januari 2007 trad het nieuwe decreet in werking. De belangrijkste wijzigingen betreffen de uitbreiding van de (verplichte) doelgroep en een betere afdwingbaarheid van het decreet. De oorspronkelijke doelstelling, de inhoud van

het eigenlijke inburgeringstraject en de rol van de verschillende partners t.a.v. nieuwkomers blijven grosso modo dezelfde (cf. infra).

1.2 Doelgroep en inhoud van het inburgeringsdecreet

Het decreet definieert inburgering als 'een interactief proces waarbij de overheid aan vreemdelingen een specifiek programma aanbiedt, dat hun enerzijds de mogelijkheid biedt om zich eigen te maken met de nieuwe sociale omgeving en anderzijds ertoe bijdraagt dat de samenleving de personen van de doelgroep als volwaardige burgers gaat erkennen, met als doel een volwaardige participatie van die personen in de samenleving'.

1.2.1 Doelgroep, rechten en plichten

Het inburgeringsdecreet van 28 februari 2003 creëert het recht op en de verplichting tot inburgering. Deze 'rechten en plichten' benadering wordt duidelijk omschreven in de beleidsnota inburgering (Keulen; 2004) en sluit aan bij het discours van de activerende verzorgingsstaat: *'Van de nieuwkomer wordt er verwacht om er alles aan te doen om zelfredzaam te zijn, terwijl de Vlaamse overheid op haar beurt haar verantwoordelijkheid neemt, door het verstrekken van vereiste startkansen om op die manier een nieuw leven in een andere samenleving aan te vangen. Het is tegelijk de plicht van de nieuwkomer om actief aan deze samenleving deel te nemen, door er de vereiste inspanningen voor te leveren, de taal en de omgangsvormen van de ontvangende samenleving te leren kennen en te respecteren'*. Oorspronkelijk was het dan ook de bedoeling om elke nieuwkomer die zich recentelijk (minder dan een jaar) voor het eerst heeft ingeschreven in een Brusselse of Vlaamse gemeente te verplichten een inburgeringstraject te volgen. Nationale, internationale en Europese regelgeving zorgden ervoor dat onderdanen van een EER-land en hun partners, kinderen of ouders niet verplicht kunnen worden een traject te volgen en personen die met een Belg(ische) huwen evenmin. Ook in Brussel is het inburgeringstraject niet verplicht (Administratieve wegwijzer Vreemdelingen, Vluchtelingen, Migranten, 2004). De doelgroep bestaat dus uit personen die verplicht zijn een inburgeringstraject te volgen en personen die het recht hebben op een traject (zie bijlage 1 voor de volledige afbakening van de groep). Los van al dan niet verplicht zijn, is de doelstelling van het beleid dat alle nieuwkomers die tot de doelgroep behoren, bereikt worden. Hiermee wenst men een 'sluitende aanpak' te realiseren. Dit betekent een verruiming van de doelgroep t.a.v. het onthaalbeleid. Tot dusver kwamen alleen gezinsvormer en -herenigers, ontvankelijk verklaarde asielzoekers, erkende vluchtelingen en geregulariseerden die achterstandskenmerken vertoonden in aanmerking. Dit achterstandskenmerk valt nu dus weg (Fermont, 2003).

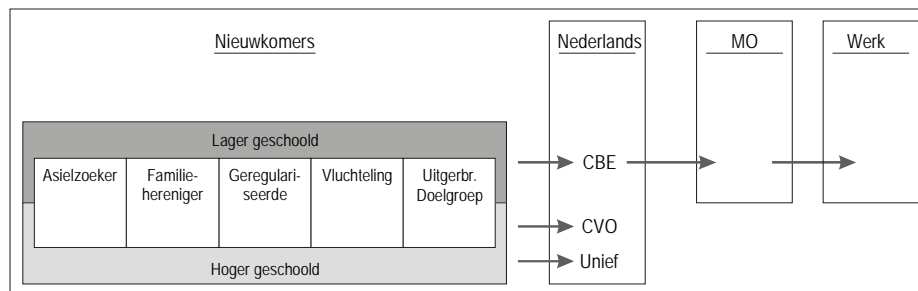
De aangepaste versie van het decreet sluit dichter aan bij de oorspronkelijke doelstelling van het beleid namelijk elke nieuwkomer verplichten. Gezinsherenigers en -vormers (de grootste groep van nieuwkomers) worden nu wél verplicht een

inburgeringstraject te volgen, evenals personen die een religieuze of levensbeschouwelijke functie uitoefenen. Ontvankelijk verklaarde asielzoekers (vroeger verplicht) zijn dan weer enkel verplicht de cursus MO te volgen. Opvallend is dat ook oudkomers die leven van een leefloon kunnen verplicht worden een inburgeringstraject te volgen. Daarnaast wordt de groep van rechthebbenden uitgebreid. Prioritair rechthebbenden zijn oudkomers die ouder zijn van schoolgaande kinderen, huurder of kandidaat huurder zijn van een sociale woning, leven van een werkloosheid of wachtuitkering en derdelanders die trouwen met een EU'er. Kort gesteld komt het neer op een sterke uitbreiding van de verplichte groep en een verdere verruiming van de doelgroep van inburgering. De verplichting wordt daarnaast meer afdwingbaar gemaakt door met administratieve sancties te werken. In de bespreking van de resultaten zal dan ook extra aandacht worden besteed aan de invulling van rechten en plichten.

1.2.2 Inhoud van het inburgeringstraject

Het inburgeringstraject zelf bestaat uit een primair en secundair gedeelte. De doelstelling van het primaire traject is het bevorderen van een grotere zelfredzaamheid. Onder zelfredzaamheid wordt begrepen dat de betrokkenen in staat zijn actief hun levensloopbaan uit te bouwen en hiertoe voldoende de Nederlandse taal beheersen. Het secundaire inburgeringstraject beoogt een volwaardige participatie van de personen van de doelgroep in de samenleving en biedt aan deze personen een vervolgtraject met het oog op hun levensloopbaan (B.S.8.V.2003: art4§2).

Het primaire inburgeringstraject bestaat uit een vormingsprogramma met drie componenten: maatschappelijke oriëntatie (MO), loopbaanoriëntatie (LO) en Nederlandse taallessen, ondersteund door trajectbegeleiding (zie figuur 1.1).



Figuur 1.1 Inhoud van het primair inburgeringstraject

Maatschappelijke oriëntatie (MO), zo stelt de regering, heeft als doel het zelfstandiger functioneren van de nieuwkomer te verhogen. In dit pakket wordt kennis ver-

schafte over de rechten en de plichten van de nieuwkomer. Tevens wordt er onderwijs gegeven over hoe onze samenleving in elkaar zit en welke waarden er aan de grondslag liggen. Daarnaast wordt er ook een aanzet gegeven tot het ontwikkelen van competenties die noodzakelijk zijn voor de zelfredzaamheid van de betrokken personen). De regering besliste oorspronkelijk dat laaggeschoolde nieuwkomers maatschappelijke oriëntatie in de contacttaal krijgen aangeboden op het onthaalbureau, hooggeschoolde nieuwkomers kunnen kennis maken met de verschillende maatschappelijke contexten binnen de cursus NT2 op de Centra voor Volwassenenonderwijs (Degroote A., 2004). In tegenstelling tot het 'onthaalbeleid' was MO dus enkel voor laaggeschoolden bedoeld. Eind 2005 werd beslist om maatschappelijke oriëntatie terug open te stellen voor hooggeschoolden (Keulen, 2006).

Het pakket *Nederlands als tweede taal* heeft als doel "de nieuwkomer in een zo kort mogelijke tijd een basistaalvaardigheid van het Nederlands aan te reiken als opstap naar een vervolgcursus" (Decreet 28.II.2003: artikel 13).

Loopbaanoriëntatie (LO) heeft volgens het decreet (B.S.8.V.2003: artikel 13) tot doel "een individueel proces te ondersteunen en te begeleiden waarbij de nieuwkomer de eigen levensloopbaan uittekent en daarbij inzicht verwerft in de arbeidsmarkt en het onderwijssysteem. Het is hierbij de bedoeling dat de reeds aanwezige competenties van de nieuwkomer vertaald worden naar onze samenleving". Het vertrekpunt bij de loopbaanoriëntatie is het perspectief van de nieuwkomer. Er zijn twee vormen van loopbaanoriëntatie. Nieuwkomers met een professioneel perspectief krijgen dit in het Nederlands op het einde van hun traject aangeboden op de VDAB. De anderen krijgen loopbaanoriëntatie in hun eigen taal op het onthaalbureau voor zover zij de cursus maatschappelijke oriëntatie en trajectbegeleiding volgen (Degroote A., 2004).

Het vormingsprogramma wordt ondersteund door *trajectbegeleiding*. In het ministerieel besluit van 12 maart 2004 worden de taken in het kader van de trajectbegeleiding nader omschreven: 'de trajectbegeleiding kan volgende fases omvatten: het onthaal, de intake, de trajectbepaling, het sluiten van het inburgeringscontract, de voortgangscontrole van het traject en de uitreiking van het attest van inburgering'. De trajectbegeleiding dient in de moeder- of contacttaal van de nieuwkomer te worden aangeboden. Opvallend bij deze beschrijving is dat de taken wel beschreven worden, maar niet wat trajectbegeleiding dient te zijn: is het enkel administratieve opvolging zoals het uitvoeringsbesluit laat uitschijnen of dient het eerder gezien te worden als dienst- of hulpverlening gedurende het traject?

In de decretale bepalingen komt sterk het belang van *maatwerk* naar voor, wat logisch is, gezien de vooropgestelde 'rechten en plichten' benadering. Niet iedereen is dan ook verplicht het ganse traject te volgen. Het onthaalbureau bepaalt het vormingsprogramma in samenspraak met de betrokkenen op basis van de scree-

ningen door het HVN en de VDAB. Daarbij wordt rekening gehouden met de reeds verworven kennis en vaardigheden. Niet alléén het programma zelf wordt op maat samengesteld. Ook de verschillende programma-onderdelen dienen op maat te zijn. De regering spreekt bijvoorbeeld over maatwerk in het kader van MO, over trajectbegeleiding, ... Dit veronderstelt niet enkel een voldoende uitgebouwd behoeftedekkend aanbod, maar ook en vooral een *gediversifieerd* aanbod.

Het primaire traject mag maximaal één jaar duren en wordt afgesloten bij de overdracht van de persoon van het onthaalbureau aan de reguliere voorziening. De reguliere voorzieningen dienen de trajectresultaten van het secundaire traject op geregelde tijdstippen aan het onthaalbureau te bezorgen (Degroote A, 2004). Het primaire traject is dus maar een eerste stap, het inburgeringsdecreet voorziet dat elke nieuwkomer snel kan doorstromen naar een vervolgp programma in functie van werk, diploma of maatschappelijke participatie. Voor deze secundaire trajecten zijn de reguliere voorzieningen verantwoordelijk. Enkel de trajecten naar werk werden ondertussen in een apart decreet, namelijk het inwerkingsdecreet geconcretiseerd (BS, 30 juni 2003; Fermont, 2003). De VDAB voorziet in het kader van het secundair traject, specifiek op oud- en nieuwkomers afgestemde inwerkingstrajecten die ondermeer schakelpakketten Nederlands bevatten. Daarnaast zijn er afspraken gemaakt m.b.t. een 'warme overdracht' tussen primair en secundair traject. De secundaire trajecten met educatief en sociaal-cultureel perspectief zijn op heden nog niet uitgewerkt.

In tegenstelling tot het primair traject is het secundair traject niet verplicht. Nieuwkomers met een leefloon of een werkloosheidsuitkering dienen natuurlijk wel aan de voorwaarde van werkbereidheid te voldoen.

2. Flow van het traject en betrokken actoren

In tabel 1.1 hebben we de taken van de verschillende actoren samengebracht naar gelang de fasen in het traject. In wat volgt bespreken we de taken van deze actoren achtereenvolgens.

Tabel 1.1 Het inburgeringstraject

Fase	Actor
Toeleiding Screening	- Gemeente
	- Onthaalbureau
	- Huis van het Nederlands
	- VDAB
Trajectbepaling en contract	- Onthaalbureau bepaalt traject op maat
	- NT2
	- Maatschappelijke oriëntatie
	- Loopbaanoriëntatie
Uitvoering contract	- Ondersteund door trajectbegeleiding
	- Onthaalbureau
	- Huis van het Nederlands/aanbodverstrekkers NT2
	- VDAB
Attestering inburgering Warme overdracht	- Onthaalbureau
	- Onthaalbureau-reguliere voorziening
Doorstroom secundaire trajecten	- Reguliere voorzieningen
	- VDAB
	- VIZO (Vlaamse Dienst voor Zelfstandig Ondernemen)
	- Onderwijsinstellingen

Bron: Degroote, A. (2004) bewerking HIVA

2.1 De Gemeente

Het decreet omschreef initieel een nieuwe en cruciale rol voor de steden en gemeenten. Deels naar analogie met de Nederlandse "Wet Inburgering Nieuwkomers" (WIN) zou de gemeente via een verplichte vorm van intergemeentelijke samenwerking het primaire traject door het onthaalbureau laten organiseren. Die grote rol voor de gemeente werd in het uiteindelijke decreet niet weerhouden en beperkt zich tot de informatie- en doorverwijzingsplicht: de gemeente informeert de nieuwkomer over het inburgeringsbeleid, wijst de verplichte inburgeraars op mogelijke sancties en verwijst door naar het onthaalbureau. Daarnaast dient de gemeente eveneens maandelijks de elektronische adressenlijsten van de personen (CEVI lijsten) die zich de voorbije maand hebben ingeschreven en tot de doelgroep van het inburgeringsbeleid behoren, naar het onthaalbureau door te sturen. Als een meerderjarige persoon van de doelgroep zich niet heeft aangemeld op het onthaalbureau binnen de termijn van drie maanden na de inschrijving, meldt het onthaalbureau dat aan de gemeente. De gemeente informeert de betrokkene opnieuw en verwijst hem/haar opnieuw door naar het onthaalbureau. In Brussel worden de taken van de gemeente uitgevoerd door de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) en het bevoegde onthaalbureau.

De keuze voor de gemeente als toeleider wordt ingegeven door het feit dat de gemeenten meestal als eerste in contact komen met de nieuwkomer bij inschrij-

ving in het bevolkingsregister. De Vlaamse administratie ondersteunt de gemeenten in hun taken, ze krijgen hier echter geen extra middelen voor.

2.2 Onthaalbureau

Bij de aanmelding van de nieuwkomer op het onthaalbureau, gaat het onthaalbureau na of deze al dan niet tot de doelgroep behoort en onderzoekt via een intake of de nieuwkomer o.a. nood heeft aan trajectbegeleiding. De regering gaat ervan uit dat slechts één op drie nieuwkomers nood heeft aan ondersteuning van de trajectbegeleider. Vervolgens verwijst het onthaalbureau door naar het Huis van het Nederlands dat nagaat welke cursus NT2 het best geschikt is voor de nieuwkomer. Nieuwkomers met een professioneel perspectief moeten na de intake op het onthaalbureau en het Huis van het Nederlands nog bij VDAB langs. VDAB bekijkt of de nieuwkomer onmiddellijk bemiddelbaar is naar de arbeidsmarkt en peilt naar de behoefte aan loopbaanoriëntatie. Om alles vlot te laten verlopen is het de bedoeling dat VDAB, onthaalbureau en HVN één loket vormen.

De uiteindelijke trajectbepaling is de verantwoordelijkheid van het onthaalbureau, rekening houdend met deze screenings bepaalt het onthaalbureau in overleg met de nieuwkomer de inhoud van het inburgeringsprogramma. De afspraken worden geformaliseerd in een inburgeringscontract.

Het onthaalbureau staat eveneens in voor de trajectbegeleiding binnen het primaire traject, de opvolging van het traject, het afleveren van de attesten en de (administratieve) opvolging van het secundaire traject.

Daarnaast omschrijft het decreet taken t.a.v. andere actoren: het onthaalbureau dient een netwerk uit te bouwen van diensten en organisaties met het oog op doorverwijzing en terugkoppeling (decreet artikel 8). Naast het eigenlijke casemanagement heeft het onthaalbureau dus ook de taak het primaire traject uit te bouwen en vorm te geven.

2.3 Huis van het Nederlands

Zoals hierboven aangegeven beperkt de rol van het HVN zich in het primaire traject tot het screenen en eventueel doorverwijzen van de nieuwkomer naar een gepast NT2 aanbod. In tegenstelling tot de onthaalbureaus bestaat de doelgroep van de Huizen van het Nederlands niet enkel uit nieuwkomers. Hun taak bestaat er enerzijds in alle anderstaligen die Nederlands wensen te leren, te screenen en door te verwijzen. Daarnaast hebben ze eveneens een belangrijke taak m.b.t. het optimaliseren van het aanbod. Het decreet van 7 mei 2004 omschrijft deze taken als volgt:

- het verwerven van een zo volledig mogelijk overzicht van vraag, aanbod, uitval (en reden tot uitval), doorstroom en wachtlijsten;

- het signaleren van knelpunten, behoeften en oplossingen aan de overheid;
- het optimaliseren van de afstemming van het aanbod NT2 tussen verschillende centra;
- het ontwikkelen en opvolgen van een objectief, meet- en registratie instrumentarium.

2.4 VDAB

Het decreet van 4 juni 2003 betreffende het inwerkingsbeleid (BS VI 2003) stipuleert de opdracht van VDAB als volgt: “personen van deze doelgroep (oudkomers en nieuwkomers, *red.*) hebben recht op bijzondere opleiding en begeleiding m.b.t. duurzame tewerkstelling. Het inwerkingstraject wordt vastgelegd op grond van een screening die de wensen, behoefte, vaardigheden en competenties van de betrokkene in kaart brengt. Het bestaat minstens uit een loopbaanoriëntatie en een trajectplan.”

VDAB vertaalde dit in het primaire traject naar een screening van de arbeidsmarktrijpheid en loopbaanoriëntatie voor diegenen met een professioneel perspectief. Daarnaast ontwikkelde VDAB schakelcursussen in het kader van het secundaire traject. In het nieuwe decreet (2006) krijgt de loopbaanoriëntatie een andere plaats toegewezen. Het onthaalbureau zal loopbaanoriëntatie organiseren voor nieuwkomers die na het primaire traject niet doorstromen naar de VDAB. Wie wel doorstroomt naar de VDAB, krijgt daar loopbaanoriëntatie. Op de concrete implicaties hiervan in de uitvoeringspraktijk hebben we nog geen zicht.

3. Tot slot

Sinds de inwerkingtreding van het decreet op 1 april 2004 is de uitdaging om een kwalitatief inburgeringsprogramma aan te bieden, aanzienlijk vergroot: het decreet voorziet immers een sluitende aanpak waarbij elke nieuwkomer behorend tot de doelgroep dient bereikt te worden en een traject op maat moet krijgen. Om dit te realiseren werden enkele ingrijpende wijzigingen geïntroduceerd. In tabel 1.2 hebben we deze wijzigingen samengebracht: de 26 onthaalbureaus werden hervormd en gefusioneerd tot 8 onthaalbureaus; de flow van het inburgeringstraject werd gewijzigd door de oprichting van de Huizen van het Nederlands en het toewijzen van de loopbaanoriëntatie aan de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling; de vlotte samenwerking van verschillende nieuwe en bestaande ‘bedrijfsculturen’ zou moeten gewaarborgd worden door het invoeren van het éénloket-principe.

Tabel 1.2 Wijzigingen sinds de inwerkingtreding van het decreet

	Voor 1 april 2004	Na 1 april 2004
Inhoud	<ul style="list-style-type: none"> - Op vrijwillige basis - Niet sluitend - Screening door NT2 aanbodsverstreker of door OB - MO voor alle geïnteresseerden 	<ul style="list-style-type: none"> - Rechthebbenden en verplichten - Sluitende aanpak - Screening en doorverwijzing door HVN - MO voor hoog- en laaggeschoolden - Aanbod 'op maat'
Flow en organisatie	<ul style="list-style-type: none"> - 26 OB's - - - Brede LO bij OB - Werving OB ism gemeente - Geen samenwerkingsverband VDAB-OB 	<ul style="list-style-type: none"> - 8 OB's - 8 HVN - LO enkel ifv prof perspectief bij VDAB - Werving gemeenten - Integratie HVN-VDAB-OB via één loket

De onderdelen van het primaire traject blijven na de invoering van de aangepaste versie van het decreet grosso modo dezelfde. De inburgeraars krijgen een cursus maatschappelijke oriëntatie, Nederlandse taallessen, trajectbegeleiding en loopbaanoriëntatie en het onthaalbureau coördineert dit. Toch zijn er een aantal inhoudelijke veranderingen. De vroegere besluiten over trajectbegeleiding en maatschappelijke oriëntatie gelden niet meer, de implicaties hiervan zijn tot op heden niet duidelijk. Daarnaast zijn er een aantal wijzigingen die een beperkte invloed kunnen hebben op de organisatie en de flow. Ten eerste de hoger aangehaalde loopbaanoriëntatie. Daarnaast kunnen de trajecten ook meer flexibel worden ingevuld: werkende nieuwkomers kunnen een aangepast traject krijgen; analfabete of zeer laag geschoolde inburgeraars kunnen een langere doorlooptijd krijgen dan de nu geldende limiet van 1 jaar.

HOOFDSTUK 2

ONDERZOEKSOPZET

In dit hoofdstuk gaan we vooreerst dieper in op de onderzoeksbenadering. Vervolgens schetsen we het daaruit voortvloeiende analytisch kader en formuleren we de onderzoeksvragen. Tot slot komen het onderzoeksopzet en de onderzoeksmethodologie aan bod.

1. Onderzoeksbenadering

1.1 Een sociaal-constructivistische benadering

De wijze waarop het inburgeringsbeleid concreet vorm krijgt op het werkterrein en de effecten die ermee gepaard gaan, is niet enkel af te leiden uit het geschetste wettelijk kader. In de klassieke formulering van de werking van het overheidsapparaat wordt de uitvoering van beleid nochtans gekarakteriseerd als een formeel-rationele activiteit. Die klassieke formulering vindt zijn oorsprong in Max Webers ideaaltypisch model van een bureaucratie. Centraal in Webers typering van de bureaucratische organisatie staat het regelgeleide karakter van bureaucratisch handelen en de hiërarchische structuur van het uitvoerend apparaat. In dergelijke benadering zijn de resultaten van het beleid min of meer logisch (via deductie) af te leiden uit de heersende wetten en regels. Deze benadering wordt de top-down benadering genoemd. Van der Veen (1990) stelt dat in een dergelijk model een te strikte relatie verondersteld wordt tussen de regels voor uitvoering en de uiteindelijke beslissing van de betrokken uitvoerder. Dit betekent dat de uitvoering van beleid niet alleen afhankelijk is van de regelgeving, maar dat ook andere factoren een rol spelen in het besluitvormingsproces. Tops (2005) gaat verder en stelt dat het officieel vastgelegde beleid maar één van de vele mogelijke relevante factoren is voor de verklaring van de uitvoering. Beleidsresultaten zijn in dit opzicht vrij onvoorspelbaar. Een dergelijke interpretatie van de werking van het beleid wordt in de literatuur geduid als een 'sociaal-constructivistisch model van beleid' (cf. Lipsky, 1980; van der Veen, 1990).

Deze evaluatiestudie gaat uit van een sociaal-constructivistische benadering. Het uitgangspunt is dus dat de efficiëntie, effectiviteit en impact van het inburgeringsbeleid in grote mate afhankelijk zijn van hoe het beleid wordt geïnterpreteerd, vertaald en geïmplementeerd door (1) de betrokken organisaties (meso) (2) de uitvoerders van het beleid (micro).

Er werd geopteerd voor deze benadering omwille van drie redenen:

1. Een eerste algemene reden is de discretionaire ruimte van de uitvoerende consultants. Los van het feit of beleid al dan niet sterk wordt gedetailleerd, bij de implementatie ervan worden algemene en abstracte regels toegepast in specifieke situaties. De eigenlijke uitvoering van beleid kan dan ook worden omschreven als het met elkaar in verbinding brengen van cliënten, regels en situaties. Begrippen, categorieën en voorwaarden moeten geïnterpreteerd worden en situaties van individuele burgers moeten ingeschat worden. Om deze kloof tussen algemene (interne) regels en specifieke situaties te kunnen overbruggen, moeten de uitvoerders over een zekere beleidsvrijheid, een zekere discretionaire ruimte beschikken. Zonder die ruimte wordt effectieve én efficiënte implementatie aanzienlijk bemoeilijkt. Discretionaire ruimte biedt dus enerzijds de mogelijkheid aan de uitvoerders om het beleid af te stemmen op individuele gevallen en aan te passen aan onvoorziene of veranderde omstandigheden. De wijze waarop de consultants hun beleidsruimte invullen (onder invloed van werkdruk, persoonlijke opvattingen, de vertaling binnen de uitvoeringsorganisatie enz) zal in belangrijke mate de uiteindelijke uitkomst van het beleid bepalen. In dit opzicht zal er dus altijd een spanningsveld of een 'kloof' zijn tussen beleid en uitvoering of anders gesteld een spanningsveld tussen institutionele logica en situationele logica (Tops, 2005).
2. Een tweede meer specifieke reden voor deze benadering is te vinden in de vormgeving van het inburgeringsbeleid zelf. Het inburgeringsbeleid wordt niet vormgegeven via één uitvoeringsapparaat maar via een multi-actormodel. De onthaalbureaus zijn immers telkens aparte juridische entiteiten met een grote autonomie. Deze autonomie wordt in de hand gewerkt door de bevoegde administratie die opteert voor autonomie en zelfregulering. De idee achter de weinig centrale sturing is dat een vergaande autonomie het de onthaalbureaus moet mogelijk maken op een responsieve wijze in te spelen op de lokale noden. Als we deze autonomie linken aan het feit dat onthaalbureaus vanuit privaat initiatief gegroeid zijn, doorheen de loop der jaren elk een eigen cultuur en werkwijze ontwikkeld hebben en dat de beleidsdoelen weinig geëxpliciteerd zijn (inburgering is immers nergens concreet en meetbaar geoperationaliseerd), kunnen we veronderstellen dat er naast de vertaling van beleid door de uitvoerders ook een vertaalslag zal plaatsvinden tussen beleid en uitvoerende organisaties. In dit opzicht kunnen we spreken van een 'dubbele implementatiekloof' namelijk enerzijds een kloof tussen het macro- en het

mesoniveau of tussen het beleid en het onthaalbureau en anderzijds een kloof tussen macro/meso niveau en het microniveau. Het is duidelijk dat een top down benadering in weinig aangewezen is in dergelijke context.

3. Een derde specifieke reden om voor een sociaal-constructivistische benadering te kiezen, is de geplande en inmiddels al op gang zijnde shift van inputmanagement naar een outputsturing bij de onthaalbureaus. Waar bij VDAB er reeds een lange traditie bestaat op dit vlak, is deze shift bij de onthaalbureaus vrij nieuw. Het is duidelijk dat deze verandering gevoed wordt door een sterk geloof in de 'meetbaarheid' van prestaties. Het werken met prestatie-indicatoren is echter niet zonder gevaar, zeker niet wanneer de beleidsdoelen vrij ambigue zijn en weinig geëxpliciteerd. In een recent onderzoek wezen we al op de effecten van resultaatssturing (zie De Cuyper, 2004), ook in de literatuur wordt steeds meer gewezen op onbedoelde gevolgen van prestatiesturing (Van Thiel & Leeuw, 2003). Een specifiek aandachtspunt is dan ook de impact van deze sturing op de concrete uitvoering en de mate waarin de gehanteerde prestatie-indicatoren congruent zijn met de vooropgestelde beleidsdoelen. Ook dit betekent het kijken 'achter' de monitoringsgegevens, wat een 'sociaal-constructivistische' benadering legitimeert.

2. Analytisch kader

Vertaald naar een analytisch kader betekent de geschetste benadering dat zowel het macro, meso als micro niveau aan bod komen alsook de wisselwerking tussen deze niveaus en de impact ervan op de output/outcome. Het vertrekpunt van de analyse is een model ontwikkeld door Lynn (2000). Het model veronderstelt dat de outputs en outcomes van beleid worden beïnvloed door een reeks van variabelen. In het kader van het onderzoek selecteren we (1) kenmerken van de wetgeving en de sturing op macro niveau (2) intra organisatorische kenmerken of de organisatieinterne keuzes (3) interorganisatorische samenwerking (4) uitvoering door de contactambtenaren.

Dit model kan kortweg worden uitgedrukt als

$$O = f(W, S, I, U).$$

Waar:

O= outcomes/outputs

W = wetgeving en sturing op macroniveau

S = interorganisatorische samenwerking

I = intra organisatorische kenmerken

U= uitvoering

Dit model biedt ons een leidraad bij het onderzoeken en analyseren van de verschillende aspecten die met het inburgeringsbeleid en de uitvoering ervan op het

terrein te maken hebben. In tabel 2.1 worden deze variabelen vertaald naar het inburgeringsbeleid en de verschillende dimensies ervan die zullen meegenomen worden in het onderzoek.

Tabel 2.1 Analytisch kader

Macroniveau	Wie	Wat?
Wetgeving (W)	- Kabinet Onderwijs, Werk, Binnenlandse zaken	- Wetgeving, regels, richtlijnen
Sturing macro niveau (W)	- Administraties onderwijs, binnenlandse zaken, WSE - VDAB centraal, VMC, IPI	- Financiering - Standaardisatie vaardigheden - Processturing - Resultaatssturing - Monitoring
↕		
Mesoniveau	Wie	Wat?
Inter-organ kenmerken (S)	- Onthaalbureaus	- Coördinatie en organisatie van dienstverleningstructuur (intra-organisatorisch)
Intra-organ kenmerken (I)	- VDAB op LKC niveau - HVN - Netwerk: CBE, CVO, UTC, gemeenten...	- Afstemming van programma's, afspraken ivm Samenwerking (inter-organisatorisch)
↕		
Microniveau	Wie?	Wat?
Uitvoering (U)	- Trajectbegeleiders OB - Consulents VDAB - Consulents HVN	- Toeleiding - Intake & screening - Trajectbepaling - Trajectbegeleiding - Trajectopvolging - Afsluiten traject
↕		
Output-outcome		
Output/outcome (O)	- Output: bereik, contracten attesten, doorstroom secundair traject - Outcome: tewerkstelling, behaalde diploma's, mate van 'inburgering'	

3. Onderzoeksvragen

Centrale vraag in dit luik is dus in welke mate de uitvoerders (uitvoerende organisaties en consulents) van het inburgeringsbeleid erin slagen de doelstellingen van het decreet te realiseren en of dit op een efficiënte en effectieve wijze gebeurt gegeven het beleidskader. Anders gesteld: garanderen de keuzes die binnen de

lokale organisatorische setting en binnen de concrete uitvoeringspraktijk worden gemaakt kwaliteitsvolle trajecten op maat en in welke mate beantwoorden deze trajecten aan de vooropgestelde beleidsdoelen.

De centrale vraag valt uiteen in drie deelvragen:

1. Hoe wordt het aanbod vormgegeven, is er voldoende aanbod en is dit op maat?
2. Hoe wordt de flow van het traject lokaal vormgegeven, hoe verloopt de samenwerking m.b.t. de flow, wat zijn de knelpunten en biedt deze flow een meerwaarde?
3. Wat is de toegevoegde waarde van het nieuwe inburgeringsbeleid?

Bij deze drie vragen is het belangrijk op te merken dat de vormgeving van aanbod en de flow zowel op macro-, meso- als microniveau zullen bestudeerd worden.

3.1 Aanbod

Met het doel van een behoeftedekkend aanbod worden twee zaken beoogd: enerzijds een voldoende aanbod, anderzijds een aanbod op maat (afgestemd op de behoeften van de nieuwkomers).

De concrete onderzoeksvragen hebben bijgevolg betrekking op de omvang van het aanbod, de doelgroepen, de vormgeving en de samenwerking. De vragen luiden als volgt:

- In welke mate is er een aanbod voor resp. screening en onthaal, primaire trajecten en secundaire trajecten beschikbaar?
- Hoe geven de betrokken instanties dit aanbod vorm op de volgende aspecten: mate van differentiatie en flexibilisering; ruimtelijke spreiding en momenten van instroom; begeleiding en follow-up van de cliënten?
- Op welke wijze krijgen de afstemming en samenwerking inzake het aanbod vorm?

3.2 Flow en organisatie van het traject

Een tweede deelvraag betreft het proces van inburgering. Daarbij onderscheiden we de volgende fasen: toeleiding, screening, trajectbepaling, trajectopvolging en overdracht naar het secundaire traject. Telkens gaan we na hoe dit lokaal wordt vormgegeven, hoe de samenwerking m.b.t. deze fasen verloopt en welke knelpunten worden gerapporteerd.

Meer concreet zijn de kernvragen de volgende:

- Hoe verloopt de toeleiding en de samenwerking met de gemeente, welke acties worden ondernomen bij niet opdagen, is de vooropgestelde aanpak sluitend en welke factoren dragen bij tot een groter bereik?

- Wat houdt de screening bij de verschillende instanties juist in en hoe werken de betrokken instanties samen bij de screening en intake? Is er in dit kader een één loket gerealiseerd en is de uitgewerkte intakeprocedure effectief?
- Bieden de screenings een toegevoegde waarde bij de trajectbepaling. Hoe verloopt deze trajectbepaling en kan de nieuwkomer een traject op maat worden aangeboden?
- Wie volgt de nieuwkomers op, en op welke wijze? Hoe wordt over de voorde- ringen en problemen tijdens het proces informatie uitgewisseld en overlegd, wat is de impact van het cliëntvolgsysteem Matrix op de informatieuitwis- seling tussen de betrokken organisaties, hoe gaan de betrokken organisa- ties/consulenten om met uitvallers en in welke mate is de opvolging effectief?
- Wat zijn de gehanteerde praktijken rond afwezigheden en het verstrekken van het inburgeringsattest?
- Vindt er een warme overdracht plaats tussen primair en secundair traject, hoe gebeurt dit, biedt dit een meerwaarde en welke afspraken worden hierrond gemaakt?

3.3 Toegevoegde waarde

De overkoepelende vraag die conform de onderzoeksoproep doorheen de onder- zoek diende te lopen was de vraag naar de toegevoegde waarde van het inburge- ringsbeleid t.a.v. het onthaalbeleid. Deze vraag lijkt ons met de inwerkingtreding van het aangepaste inburgeringsdecreet aan relevantie te hebben ingeboet. Daarom leek het relevanter om specifiek na te gaan in welke mate het aangepaste inburgeringsdecreet de knelpunten in de huidige uitvoeringspraktijk remediëert.

4. Onderzoeksopzet

Het onderzoeksproject is opgesplitst in twee fasen (zie tabel 2.2). In een eerste fase lag de focus op het meso-niveau met de bevraging van de coördinatoren van het onthaalbureau, huizen van het Nederlands en VDAB-inburgering. Een tweede fase betrof het in kaart brengen van het institutioneel kader (macro), het analyse- ren van beschikbare cijfers en een bevraging van trajectbegeleiders en consulenten.

Tabel 2.2 Fasering onderzoek

	Eerste fase (2005)	Tweede fase (2006)
Macro	Beleidsinterviews Opvragen cijfermateriaal	Beleidsinterviews Analyse cijfermateriaal
Meso	Breedtecases (coördinatoren)	Opvolging breedtecases
Micro	Selectie dieptecases	Dieptecases (trajectbegeleiders en consulenten)

De verschillende benaderingen voor dataverzameling die we in beide onderzoeksfasen gebruikt hebben, zijn de volgende: face-to-face interviews, telefonische interviews, observatie, analyse van beschikbare data. Conform het analysekader volgen we daarbij een getrapte aanpak van het macro-niveau tot het micro-niveau.

4.1 Macroniveau

Doel van dit deel was het in kaart brengen van het institutioneel kader en de analyse van beschikbaar cijfermateriaal. Dit gebeurt via volgende benaderingen: analyse van bestaande documenten en face-to-face interviews met een aantal sleutelactoren en stakeholders. In de periode 2005-2006 werden daartoe de cel inburgering (nu team diversiteit en inburgering, 3X), VDAB centraal (2X), de administratie onderwijs, VVSG en het VMC bevroegd.

In totaal werden dus 8 interviews afgenomen op macro niveau. Deze interviews hadden betrekking op:

- sturing en organisatie van het beleid;
- interdepartementale samenwerking;
- inventarisatie beschikbare cijfers;
- vooruitblik naar het nieuwe inburgeringsdecreet.

Het inventariseren, aanvragen en analyseren van het beschikbare cijfermateriaal betrof:

- Overzicht financiële middelen en inzet van financiële middelen;
- Analyse van het cliëntvolgsysteem Matrix;
- Aanvraag data rond uitstroom en flow bij VDAB voornamelijk in functie van het secundair traject;
- Aanvraag van data i.v.m. wachttijden m.b.t. de cursussen Nederlands.

4.2 Meso- en microniveau

Naast het analyseren van monitoringsdata was de opzet van het onderzoek te kijken naar wat er gebeurt 'onder de oppervlakte' van beleidsdoelen en beleidsmonitoring. De aangewezen onderzoeksbenadering is een procesevaluatie, Swanborn (1999, p. 192) definieert dit type evaluatie als 'onderzoek naar het uitvoeringsproces van een interventie (ic het inburgeringsbeleid)'. Volgens Swanborn (1999) is dit de meest aangewezen onderzoeksmethode voor procesevaluatie casestudie-onderzoek.

De cases bestuderen we op twee niveaus: (1) het niveau van de organisatie (VDAB, OB, HVN) waarbij voornamelijk de organisatorische vormgeving, het ontwikkelde aanbod en afspraken inzake de samenwerking centraal staan, (2) het niveau van de consultant waarbij de concrete uitvoeringspraktijk gegeven de organisatorische context centraal staat.

Voor de casestudies maakten we een onderscheid tussen een fase met 'breedtecases' en een fase met 'dieptecases'. De breedtecases omvatten de 8 onthaalbureaus, de dieptecases omvatten een steekproef van onthaalbureaulocaties. In het breedteonderzoek focussen we op de dataverzameling op het mesoniveau, in de dieptecases streven we een verdieping na van het verkregen onderzoeksmateriaal en focussen we de dataverzameling daarnaast ook op de uitvoering op het niveau van de consultants (het microniveau).

4.2.1 Breedtecases

In een eerste fase (2005) stonden de breedtecases centraal. Deze omvatten de 8 onthaalbureaus, de huizen van het Nederlands en de regionale vestigingen van VDAB. De dataverzameling vond plaats bij sleutelfiguren via semi-gestructureerde interviews. Oorspronkelijk werd vooropgesteld om enkel de verantwoordelijke staff te bevragen binnen de onthaalbureaus. Omdat de veronderstelling was dat dit een te eenzijdig beeld zou geven van de werking, werd beslist om telkens ook HVN en VDAB te bevragen.

De interviews werden face-to-face afgenomen door de onderzoekers. De topics bij de interviews hadden betrekking op volgende domeinen

- Beschikbaarheid en aanbod van voorzieningen;
- Structuur van de samenwerking en het functioneren ervan;
- Organisatie van processen met de cliënt, gaande van de toeleiding tot het afsluiten van het traject;
- Verplichting van de nieuwkomers;
- Toegevoegde waarde van het samenwerkingsmodel;

Gezien de beleidscontext aan sterke veranderingen onderhevig is (cf. nieuw decreet), opteerden we voor longitudinale breedtecases (Den Hertog & Van Sluys, 1995; Van der Zwaan, 1995). Dit betekent dat deze cases in de loop van 2006 opnieuw bevestigd werden over de gemelde knelpunten en de invloed van nieuwe ontwikkelingen. Deze bevestiging beperkte zich tot de onthaalbureaus. Volgende onderwerpen kwamen daarbij aan bod:

- De mate waarin de knelpunten aangegeven bij het vorige interview werden gereduceerd en welke nieuwe knelpunten zich stellen;
- Toetsen van enkele voorlopige matrix analyses en vragen naar duiding bij de gepresenteerde cijfers;
- Vooruitblik naar het nieuwe decreet;

4.2.2 Dieptecases

In een tweede fase van het onderzoek (2006) stonden de diepte-cases centraal. De dieptecases werden geselecteerd op basis van de informatie verzameld in de breedtecases. Het aantal dieptecases bedroeg oorspronkelijk vijf: vier cases in

Vlaanderen en de case Brussel. Het belangrijkste criterium bij de selectie van de cases was het onderscheid 'grootstad', 'centrumstad' en 'intergemeentelijk gebied'. Daarnaast hielden we rekening met de criteria: de grootte van de instroom, de uitgestrektheid van het gebied en specifieke kenmerken eigen aan de werking (caseload, methodiek). De selectie van de 'niet-grootstedelijke' cases verliep getrapd. Eerst werd de provincie gekozen, binnen de provincie was het de doelstelling telkens twee vestigingen (naar instroom en uitgestrektheid) te selecteren.

Concreet selecteerden we volgende cases

- **Antwerpen:** als stad die de hoofdmoot van alle nieuwkomers ontvangt (38%), is een evidente eerste keuze als case voor het onderzoek. Bijkomende criteria zijn de hoge caseload, het grote aanbod zodat een vlotte doorstroom normaliter mogelijk is de uitgebreide bevoegdheden van het HVN en het feit dat er een één loketfunctie in de eigenlijke zin van het woord is ontwikkeld.
- **Brussel** is omwille van de door het beleid uitgesproken wens Brussel in het onderzoek te betrekken, een evidente tweede keuze. Los van deze wens zou Brussel sowieso als case worden gekozen omwille van de afwijkende flow van het inburgeringstraject. Brussel kan in dit opzicht als contrasterende case worden beschouwd.
- **Provincie Vlaams Brabant.** De provincie is een buitenbeentje en cumuleert door de sterke concentratie nieuwkomers in de stad Leuven provinciale en stedelijke kenmerken. Daarom was het opzet om zowel de vestigingen Leuven en Hageland te bevragen. Op het moment van de bevraging was er echter geen trajectbegeleider van het onthaalbureau in de regio Hageland werkzaam, enkel Leuven werd dus bevraagd. Met Leuven is de nummer drie van de top drie van meest ontvangende steden, in het onderzoek opgenomen
- **West Vlaanderen en Limburg:** De beide provincies zijn vrij gelijkend: telkens een uitgesproken regionaal karakter en een vrij lage caseload. West Vlaanderen werd daarnaast gekozen omwille van de duidelijke visie op trajectbegeleiding en de methodische uitwerking ervan (portfolio methodiek). De provincie Limburg werd gekozen omwille van het uitgesproken regionale karakter. Daarom werd in deze provincie ook specifiek de vestiging Zuid-Limburg bevraagd. In West Vlaanderen opteerden we voor Oostende (de vierde grootste stad wat het aantal nieuwkomers betreft) en een OB vestiging die een uitgestrekte regio met weinig instromers bedient, namelijk de Westkust.
- **Provincie Antwerpen.** Initieel was het niet de bedoeling om een vestiging in de provincie Antwerpen te bevragen. Na overleg met de coördinatoren inburgering bleek er echter een zeker onevenwicht te zijn geslopen in de selectie van de cases binnen de intergemeentelijke gebieden. Het betreft telkens eerder 'jonge' organisaties die met de nodige organisatorische opstartproblemen hebben te kampen. De twee overige provincies namelijk Oost-Vlaanderen en de provincie Antwerpen hebben reeds een langer traditie met het werken binnen een intergemeentelijk gebied. Om een vertekening te voorkomen, hebben we daarom geopteerd om ook de werking van Prisma beperkt te bestuderen.

Omdat we vooral geïnteresseerd waren in hoe men in gebieden met een beperkte instroom de organisatie vormgeeft, opteerden we om de vestiging Turnhout te bestuderen. Het opnemen van deze case impliceerde wel dat één case minder uitgebreid werd behandeld, meer bepaald bestudeerden we in Limburg één vestiging, i.p.v. de geplande 2.

Concreet kwamen we dus tot volgende cases:

Tabel 2.3 Geselecteerde cases

'Grootstad'	Antwerpen, Brussel
Centrumstad	Leuven, Oostende
Intergemeentelijk gebied	Zuid Limburg, Hageland, Westkust, Turnhout

Om tot een maximale koppeling te kunnen komen tussen enerzijds het institutionele luik en anderzijds de nieuwkomersbevraging is besloten dezelfde cases te kiezen. Zo wordt het onder meer mogelijk ervaringen van de nieuwkomers te koppelen aan de wijze waarop het inburgeringstraject is georganiseerd en op deze wijze knelpunten en kritische succesfactoren te identificeren.

4.2.3 Informatieverzameling

In de eerste fase van het onderzoek werden alle coördinatoren van de onthaalbureaus, huizen van het Nederlands en VDAB bevestigd. Als voorbereiding op de dieptecases bevroegen we eveneens twee regionale coördinatoren/trajectbegeleiders van onthaalbureaus. Tabel 1.3 geeft een overzicht van het aantal interviews dat werd uitgevoerd per organisatie in de eerste fase van het onderzoek.

Tabel 2.4 Afgenomen interviews

	2005	2006
<i>Beleidsniveau/centrale sturing</i>	5	3
<i>Onthaalbureaus</i>		
- Coördinatoren	8	7
- Trajectbegeleiders	2	13
HVN	8	-
VDAB		
- coördinatoren	5	1
- consulenten		6
Totaal	28	30

In de tweede fase bestond de opzet erin alle coördinatoren van de onthaalbureaus te herbevragen, enkel in Vlaams Brabant kon dit niet omdat er geen coördinator

meer was. Wat de dieptecases betreft, bestond het opzet er in om voor elke case telkens de trajectbegeleiders en de VDAB consultants te bevragen. De consultants van het HVN werden niet bevraagd omwille van hun eerder beperkte opdracht. In totaal werden 13 trajectbegeleiders van het onthaalbureau bevraagd en 7 VDAB consultants. Bij het maken van de afspraken, viel ons het gebrek aan continuïteit van de dienstverlening op in de intergemeentelijke gebieden. In het Hageland was er geen trajectbegeleider en hebben we enkel de VDAB consultants bevraagd, in Zuid Limburg deed zich het omgekeerde voor.

Bij de bevraging gaven we de voorkeur aan een semi-gestructureerde vragenlijst die als leidraad voor de onderzoeker diende. Voordeel van zo een checklist is de combinatie van volledigheid en flexibiliteit. Op elk ogenblik kan van de itemvolgorde worden afgeweken, zonder de onderwerpen uit het oog te verliezen. De itemclusters voor de consultants van VDAB en onthaalbureau waren gelijklopend zij het telkens aangepast aan de rol van de betrokken actor. Meer bepaald kwamen volgende topics aan bod:

- ervaren knelpunten in de uitvoering;
- toeleiding en bereik;
- intake en trajectbepaling;
- opvolging en afsluiten traject;
- flow van het traject + samenwerking;
- aanbod + samenwerking rond aanbod;
- vooruitblik naar het nieuwe decreet.

Het onderzoeksmateriaal verkregen we niet enkel op basis van de interviews, maar eveneens op basis van documentanalyse. Bestudeerde documenten zijn:

- bestaande onderzoeksrapporten;
- interne evaluaties;
- organogram;
- visieteksten;
- cijfergegevens i.v.m. aantal trajecten;
- interne onderrichtingen;
- gebruikte instrumenten;
- ...

4.3 Informatieverwerking

De verzamelde informatie werd verwerkt en geanalyseerd met het specifiek op kwalitatieve data gerichte softwarepakket NVIVO. Dit programma laat toe om op een flexibele manier tekstfragmenten te coderen en te hercoderen. Na het coderen kunnen alle tekstfragmenten die bij één of meerdere codes horen, opgeroepen worden, terwijl de oorspronkelijke versie van de teksten bewaard blijft. De geconstrueerde codes sloten aan bij de vragenlijst. Voorbeelden van codes zijn: 'taalniveau', 'warme overdracht', 'samenwerking OB-VDAB', 'aanbod analfabeten', ...

Door het gebruik van deze codes kunnen de data zowel per respondent als per 'code' geanalyseerd worden. NVIVO neemt het redeneren van de onderzoeker niet over, maar het vergemakkelijkt en objectiveert de analyse en zorgt voor een grotere nauwkeurigheid.

HOOFDSTUK 3

KERNINDICATOREN, STURING EN ORGANISATIE VAN HET INBURGERINGSBELEID

In dit hoofdstuk komt het macro-niveau aan bod. Eerst gaan we na welke output is gerealiseerd sinds de inwerkingtreding van het decreet met de ter beschikking gestelde middelen (input). Vervolgens gaan we dieper in op de richtlijnen die vanuit het macroniveau uitgaan om input in output om te zetten en de controle die daarmee gepaard gaat. We bekijken m.a.w. hoe inburgeringsbeleid centraal is georganiseerd en hoe de aansturing is vormgegeven.

1. Input & Output: Kernindicatoren

In wat volgt bespreken we de kernindicatoren van het inburgeringsbeleid. Meer bepaald betreft het de *input* van financiële middelen en de *output* die er per betrokken organisatie mee werd gerealiseerd in de periode april 2004 - november 2006.

1.1 Input: financiering

In tabel 3.1 zijn de financiële middelen samengebracht die de betrokken actoren ontvangen voor de uitvoering van het inburgeringsbeleid. Let wel het gaat hier niet om alle middelen voor inburgering, naast de middelen voor de betrokken organisaties, worden eveneens middelen voorzien voor ondermeer ondersteuning: ontwikkelen matrix, financiering VMC, ...

Tabel 3.1 Financiering inburgeringsbeleid

	Onthaalbureau	VDAB	HVN	Extra NT2 aanbod
2004	8 846 346	5 888 000	832 997*	3 034 124
2005	8 846 346	5 888 000	2 500 000	6 278 000
2006	11 086 000	5 888 000	2 500 000	9 600 000
Totaal	28 778 692	17 640 000	5 832 997	18 912 124

* periode september 2004 – december 2004

Bron: VDAB, Administratie Onderwijs, Cel inburgering, Vlaams Parlement (2005).

Sinds de inwerkingtreding van het decreet in 2004 ontvingen de onthaalbureaus 28 778 692 euro voor de inburgering van nieuwkomers. VDAB en de Huizen Van het Nederlands kregen respectievelijk 17 640 000 en 5 832 997 euro. VDAB krijg al een 'inburgeringsdotatie' sinds 2001 van 2,2 miljoen, die is opgetrokken tot 5,7 miljoen euro in 2002, dit bedrag is tot heden ongewijzigd gebleven (wel geïndexeerd). Vanaf 2007 (met de invoering van het nieuwe decreet) worden deze middelen verhoogd met respectievelijk 3 miljoen in 2007 en 4 miljoen in 2008. Ook de HVN krijgen sinds 2005 een vast bedrag van 2 500 000 euro. Voorheen waren nog niet alle HVN operationeel wat het lage bedrag verklaart. Vanaf 2007 worden de middelen voor de HVN verhoogd tot 3,5 miljoen euro. Opvallend in tabel 3.1 is de stijging van de extra middelen NT2. Deze middelen zijn verdrievoudigd van 2004 tot 2006. Let wel, het betreft 'extra middelen NT2', dit zijn middelen die exclusief dienen ingezet te worden voor nieuwkomers doorverwezen door het onthaalbureau. Deze waren voornamelijk bedoeld om wachtlijsten weg te werken en een behoeftedekkend aanbod te voorzien. Om deze reden gingen ze quasi exclusief naar de Centra Voor Basiseducatie (CBE).

Bovenstaande tabel zou een vertekend beeld kunnen geven over de inzet van middelen voor nieuwkomers. Enkel de onthaalbureaus werken immers exclusief voor nieuwkomers. De Huizen van het Nederlands hebben de taak alle anderstaligen die Nederlands wensen te leren, te screenen en door te verwijzen. In bepaalde regio's zal de doelgroep van de HVN grotendeels overlappen met de doelgroep van het onthaalbureau, in andere regio's bv. de stad Antwerpen maken de nieuwkomers amper 20% uit van de totale populatie. Bovendien hebben de HVN vaak nog andere financieringsbronnen. Hoeveel middelen exclusief naar nieuwkomers gaan, is dus moeilijk uit te maken. Hetzelfde geldt voor het reguliere aanbod NT2. Voor dit aanbod is het zelfs moeilijk te berekenen hoeveel middelen er exact naar NT2 opleidingen gaan. Bij de CBE's wordt er met een gesloten enveloppe gewerkt en het aandeel dat men voor NT2 inzet verschilt van centrum tot centrum. Bij de CVO's is dat nog moeilijker te berekenen, omdat een centrum de toegekende uren kan inzetten voor elk studiegebied waar men onderwijsbevoegdheid in heeft. Een berekening door de administratie in 2003 wees uit dat

naast de extra middelen NT2 er 9 925 470 euro naar NT2 ging in de centra voor basiseducatie en 35 729 120 in de CVO's. Het betreft dan wel de globale reguliere NT2 pakketten en niet enkel het NT2 aanbod voor nieuwkomers (Vlaams Parlement, 2005).

Ook bij VDAB is het niet eenduidig uit te maken hoeveel middelen naar nieuwkomers gaan in het primaire traject. Inburgeringsconsulenten en instructeurs hebben immers taken in het primaire (inburgeringsdotatie) en in het secundaire (reguliere middelen) traject. Bovendien wordt bij de inzet van de middelen geen onderscheid gemaakt tussen de 'enge' doelgroep en de 'ruime' doelgroep. De 'enge' doelgroep zijn personen die via het onthaalbureau ingestroomd zijn bij VDAB, de ruime doelgroep zijn allochtonen die zich voor het eerst hebben ingeschreven bij VDAB (dit kunnen dus nieuwkomers zijn die niet via het OB zijn gekomen, maar evengoed oudkomers). Naar schatting zou de inburgeringsdotatie 30% bedragen van het totale bedrag besteed aan zowel de enge als ruime doelgroep inburgering doorheen het primaire en secundaire traject.

1.2 Output

Voor de selectie van de outputindicatoren hebben we ons gebaseerd op de taken van de verschillende actoren omschreven in het decreet. Let wel het gaat hier enkel om output of resultaten die de betrokken organisaties realiseren niet om effecten. Outcome indicatoren werden vooralsnog niet ontwikkeld, het gaan dan bijvoorbeeld om de mate waarin een cursus maatschappelijke oriëntatie ook bijdraagt tot een beter begrip van de Vlaamse samenleving, de mate waarin de doorverwezen cursisten Nederlands ook daadwerkelijk hun attest niveau 1.1 halen... Enkel VDAB beschikt over een outcome indicator namelijk 'uitstroom naar tewerkstelling. In wat volgt bespreken we de output per organisatie.

1.2.1 Output Onthaalbureaus

De voornaamste taken van het onthaalbureau zijn het geven van maatschappelijke oriëntatie en de ondersteuning van de nieuwkomer doorheen het traject door middel van trajectbegeleiding. Dit houdt onder meer het onthaal, de intake, trajectbepaling, het afsluiten van het inburgeringscontract, de opvolging en het uitreiken van het inburgeringsattest in (zie ministerieel besluit van 12 maart 2004). De belangrijkste resultaatsindicatoren voor de onthaalbureaus zijn dan ook: het aantal aanmeldingen, contracten, attesten en het aantal deelnemers aan de cursussen MO. Voor deze laatste indicator bleken geen gecentraliseerde gegevens beschikbaar te zijn. De overige indicatoren waren in Matrix terug te vinden, in tabel 3.2 is een overzicht terug te vinden.

Tabel 3.2 Output onthaalbureaus in de periode 01 april 2004 - 31 december 2006

	Instroom in gemeente	Intake	Contracten	Attesten
2004	20 139	5 518	1 857	432
2005	28 230	10 549	8 482	3 908
2006	24 961	9 965	7 765	4 280
Totaal	73 330	26 032	18 104	8 662

Bron: Matrix

Uit de tabel blijkt dat van alle nieuwkomers die zich in de periode tussen 1 april 2004 en einde december 2006 hebben ingeschreven in de gemeente, er zich 26 032 hebben aangemeld in het onthaalbureau. Dit leidde tot 18 104 contracten en 8 662 attesten.

1.2.2 Output Huizen van het Nederlands

De rol van het HVN beperkt zich in het primaire traject tot het screenen en eventueel doorverwijzen van de nieuwkomer naar een gepast NT2 aanbod. Om deze taken ten uitvoer te brengen heeft de Vlaamse overheid volgende instrumenten ter beschikking: geautomatiseerd informatiesysteem, covaar test, instaptoetsen NT2 en een gestandaardiseerd intakeformulier. Daarnaast hebben de HVN eveneens een belangrijke taak m.b.t. het optimaliseren van het aanbod.

Op de mate waarin de taken i.v.m. het optimaliseren van het aanbod zijn vervuld, bestaat geen overzicht. Deze taken zijn bovendien moeilijk te 'meten'. Op het aantal intakes, covaars, niveaubepalingstesten, doorverwijzingen en adviezen aan het onthaalbureau bestaat er geen gecentraliseerd overzicht. Over de output van de Huizen van het Nederlands zijn dus quasi geen gecentraliseerde gegevens beschikbaar.

1.2.3 Output VDAB

De taken van VDAB in het primaire traject beperken zich tot de screening van de arbeidsmarktriptheid en de loopbaanoriëntatie voor diegenen met een professioneel perspectief. In tabel 3.3 hebben we de output en outcome voor VDAB samengevat. Het betreft telkens cijfers voor de 'enge doelgroep' inburgering, dus nieuwkomers die zijn doorverwezen door het onthaalbureau.

Tabel 3.3 Output VDAB (n, tenzij anders vermeld)

Primair Traject	2004	2005	Jan – nov 2006	Totaal
<i>Screeningen</i>	1 087*	4 304	2 848	8 239
- Ab rijp	48*	261	161	470
- Beperkte LO	210*	884	731	1 825
- Uitgebreide LO	826*	3 149	1 918	5 893
- Reeds in traject	3*	10	38	51
<i>Loopbaanoriëntatie</i>	354	1 652	1 676	3 682
- LO uitgebreid	333**	1 132	1 115	2 580
- LO beperkt	21*	520	561	1 102
Aantal trajecten	1 095**	2 056	2 021	5 175
Secundair traject	2004	2005	2006	Totaal
Aantal NT2	921	1 394	1 183	3 498
Aandeel uitstroom	54,4**%	54,9%	64,8%	
Aandeel werk	-	-	46,0%	

* periode sept – dec 2004, **april – december 2004

Bron: VDAB studiedienst

In de periode september 2004 - november 2006 zijn 8 239 nieuwkomers gescreend door VDAB. Slechts een beperkt deel van de gescreende nieuwkomers is arbeidsmarktrijp, namelijk 5,7%. 22% kreeg een advies beperkte loopbaanoriëntatie de overige 72,3% een advies uitgebreide loopbaanoriëntatie.

Naar uiteindelijke 'outcome' dient een onderscheid gemaakt te worden tussen 'uitstroom uit de werkloosheid' en 'uitstroom naar werk'. Uitstroom uit de werkloosheid kan zowel betekenen uitstroom naar werk alsook dat iemand wordt uitgezet, verhuist, zich bij BGDA inschrijft enz... De variabele 'uitstroom naar werk' betekent tewerkstelling in loondienst. Deze variabele is beschikbaar vanaf de afgesloten trajecten van 2006. Uit tabel 3.3 blijkt dat de uitstroom uit de werkloosheid allerminst laag ligt met iets meer dan 54% in 2004 en 2005 en met zelfs 64,8% in 2006. Bepaalde regio's scoren zelfs zeer hoog, de LKC's Leuven, Brussel, Sint-Niklaas en Tongeren halen uitstroomcijfers boven de 75%. Wanneer we de uitstroom naar werk bekijken, geeft dit meteen een meer realistisch beeld. 46% van de afgesloten trajecten tussen januari en november 2006 stroomde uit naar werk. Het gemiddelde bij VDAB ligt rond de 50%. Gezien de doelgroep kan in dit opzicht van een goed resultaat worden gesproken. De grote discrepantie tussen de uitstroom uit de werkloosheid en de uitstroom naar werk is in bepaalde regio's waarschijnlijk ten dele te verklaren door het aandeel uitgeprocedeerde asielzoekers. In Brussel geeft men bijvoorbeeld aan dat de begeleide populatie voor 80% uit asielzoekers bestaat. Verder onderzoek zou moeten uitwijzen waar de uitgestroomde nieuwkomers die geen werk in loondienst hebben, zijn terechtgekomen.

2. Sturing en organisatie van het inburgeringsbeleid

In wat volgt, gaan we dieper in op de intra-organisatorische sturing. De focus ligt daarbij op de aansturing en de controle van de onthaalbureaus. Dit om twee redenen. Ten eerste omwille van hun rol als regisseur van het primaire traject en het feit dat ze zich als enige organisatie exclusief op de doelgroep van het beleid richten. Een tweede en meer belangrijke reden is de vaststelling tijdens de interviews in 2005 dat de uitvoeringspraktijk in de onthaalbureaus sterk differentieerde. Deze vaststelling werd ook door de Inspectie van Financiën gemaakt (Ministerie van de Vlaamse gemeenschap, 2005). VDAB en HVN zullen beknopt behandeld worden.

2.1 Onthaalbureaus

2.1.1 Door wie wordt aangestuurd?

De onthaalbureaus zijn telkens autonome organisaties met een verschillend statuut: provincie (Limburg, Vlaams-Brabant), VZW al dan niet samen met een integratiecentrum (Bon, Onov, Prisma, West-Vlaanderen) of een stedelijke VZW (stad Antwerpen). De aansturing en financiering van de onthaalbureaus gebeurde initieel door de cel inburgering binnen het departement Welzijn. In de loop van 2005 werd deze cel in het kader van Beter Bestuurlijk Beleid gefusioneerd met het team diversiteit en vormt het nu het 'team diversiteit en inburgering' ondergebracht binnen het agentschap voor binnenlands bestuur.

De cel inburgering werkte initieel voornamelijk ondersteunend: ontwikkelen handboeken, cursus voor nieuwe trajectbegeleiders, ... De controlerende rol werd in beperkte mate opgenomen (cf. infra). Dit wekt enige verwondering omdat een administratie eerder een beleidsvoorbereidende en controlerende rol heeft (Ministerie van de Vlaamse gemeenschap, 2001). Dit heeft/had onder meer tot gevolg dat de onthaalbureaus naast een beleidsuitvoerende rol op lokaal niveau ook een beleidsbepalende rol speelden. Dit blijkt onder meer uit het feit dat centraal gemaakte afspraken (bv. in IPI) naar eigen inzichten worden toegepast: bv. het moment waarop de nieuwkomers worden doorgestuurd naar VDAB, het al dan niet terugmelden van nieuwkomers die zich niet hebben aangemeld, het al dan niet gebruiken van het handboek MO, ... Het gaat daarbij niet om de discretionaire ruimte van uitvoerenden, maar om beslissingen op managementniveau om bepaalde afspraken niet of anders uit te voeren.

Met de overgang van het team diversiteit en inburgering naar het agentschap binnenlands bestuur werd beslist de controlerende rol meer op te nemen. De ondersteunende rol werd overdragen aan het Vlaams Minderhedencentrum (VMC).

Het VMC neemt nu dus de ondersteunende rol op, het betreft dan het geven van een introductiecursus voor de nieuwe trajectbegeleiders, juridische ondersteuning,

opvolging beleid, handboek maatschappelijke oriëntatie ontwikkelen, overleg organiseren met coördinatoren, ... Uit de interviews bleek echter dat de rol van het VMC niet altijd even duidelijk is. Enerzijds wordt het VMC gefinancierd door de overheid als ondersteunende structuur, anderzijds worden ze op het werkveld ook gezien als belangenbehartiger of vertegenwoordiger van de onthaalbureaus. Dit lijkt een dubbele situatie waarbij men enerzijds gefinancierd wordt om het beleid te ondersteunen en mee te ontwikkelen, maar anderzijds ook openlijk kritiek geeft op een beleid dat men zelf mee helpt ontwikkelen. Een duidelijke scheiding van rollen lijkt dan ook aangewezen in het belang van de onthaalbureaus. Een optie zou kunnen zijn om een belangenorganisatie op te richten die door de onthaalbureaus wordt gefinancierd.

2.1.2 Op wat wordt gestuurd?

De administratie nam dus vooral een ondersteunende en in mindere mate een sturende/controleerende rol op. Uit interviews in 2005 bleek dit een bewuste keuze te zijn zodat de onthaalbureaus afhankelijk van de lokale context responsief konden inspelen op de noden van de nieuwkomers. In wat volgt typeren we de sturing van de onthaalbureaus. We baseren ons daarbij op Pröpper I. et al. (2004) die volgende sturingsinstrumenten van een overheid onderscheidt:

- Standaardisatie van vaardigheden.
- Standaardisatie van processen- wetgeving - regels
- Rapportage/monitoring;
- Prestatie afspraken/convenanten (al dan niet 'harde afspraken');
- Geld: hoeveelheid, wijze van verstrekking; al dan niet (gedeeltelijke) outputfinanciering;

Standaardisatie van vaardigheden

Standaardisatie van vaardigheden is een vaak gehanteerde methode om bij de uitvoering van complexe taken tot enige uniformiteit te komen (Mintzberg, 1995), daarbij dient voornamelijk gedacht te worden aan diploma's of aan doorgedreven trainingen die vereist zijn voor bepaalde functies (bv. onderwijs, OCMW's, ...). In het kader van het inburgeringsbeleid worden er voor trajectbegeleiders of docenten MO vanuit het centrale niveau geen diplomaverreisten opgelegd, noch zijn er centrale functieprofielen opgesteld.

Het ontbreken van centrale sturing wat betreft functieprofielen en diplomaverreisten heeft tot gevolg dat op het niveau van de onthaalbureaus een grote differentiatie is te zien in de aanwervingseisen. In het ene onthaalbureau staat talenkennis centraal bij de aanwerving, in het andere 'sociale' vaardigheden, in nog een ander 'kunnen werken in team', nog andere onthaalbureaus moeten door hun statuut personen met minimum een A1 diploma aanwerven (provincies) in andere onthaalbureaus is diploma geen vereiste. De vereisten hangen ondermeer samen met

de visie op trajectbegeleiding en de al dan niet stedelijke context, in intergemeentelijke gebieden is het immers moeilijk om sterk te differentiëren naar talen.

Daarnaast bleek uit de interviews dat er binnen de onthaalbureaus geen systematische opvang is voorzien voor nieuw aangeworven trajectbegeleiders. Ze zijn vaak afhankelijk van de goodwill van collega's om hen wegwijs te maken. De trajectbegeleiders en MO docenten krijgen wel een beperkte zesdaagse opleiding binnen het VMC. De trajectbegeleiders die deze cursus volgden, stellen dat het de absolute basis betreft (wie is doelgroep...) en dus voornamelijk interessant is voor pas aangeworvenen. Aangezien de cursus slechts tweemaal per jaar wordt georganiseerd, zijn bepaalde trajectbegeleiders al een half jaar aan het werk voordat ze deze opleiding krijgen. Er wordt dan ook aangegeven dat de cursus zelf weinig nieuwe elementen aanreikt. De bevroegde trajectbegeleiders zagen de meerwaarde voornamelijk in de uitwisseling van ervaringen met collega's uit andere regio's.

Standaardisatie van processen - wetgeving - regels

Standaardisatie van processen betreft het vastleggen van het 'wat' en van het 'hoe'. Dit kan op een zeer sterke wijze worden doorgevoerd (bv. lopende band), maar kan ook beperkter zijn (bv. leerplannen, cursusinhouden, ...). In het kader van het inburgeringsbeleid kunnen zowel de flow als de diverse inhoudelijke componenten van de flow worden gestandaardiseerd.

Het wettelijk kader zorgt voor een zekere standaardisering van de flow, het betreft dan de termijnen waarbinnen screening en traject moeten worden afgerond, de volgtijdelijke opbouw van de flow, de drie screenings enz. Daarnaast verstrekt de administratie eveneens richtlijnen over de taken van de onthaalbureaus: niet enkel laag- maar ook hooggeschoolden komen in aanmerking voor maatschappelijke oriëntatie, iedereen moet een aanbod MO krijgen, onthaalbureaus mogen niet meer werven enz. Opvallend daarbij is dat er wel richtlijnen zijn over de flow van het traject, maar niet over de inhoudelijke componenten van het traject, namelijk de maatschappelijke oriëntatie en de trajectbegeleiding.

Noch decretaal, noch vanuit de administratie zijn er richtlijnen/een kader m.b.t. trajectbegeleiding. Dit zorgt ervoor dat het niet duidelijk is wat trajectbegeleiding nu precies dient in te houden: is het eerder administratieve opvolging of daadwerkelijk begeleiding van de nieuwkomer. Door dit gebrek aan centrale sturing merken we op het terrein verschillende visies. Over de grote lijnen is men het globaal wel eens, trajectbegeleiding is geen hulpverlening (zelf dingen doen voor de nieuwkomer) maar 'dienstverlening'. De inhoud van het concept 'dienstverlening' verschilt echter: bepaalde onthaalbureaus zien het eerder als ervoor zorgen dat de nieuwkomer in de cursussen MO en NT2 terecht komt, anderen zien het als het wegwijs maken van de nieuwkomer en doorverwijzen naar andere instanties, nog

anderen zien het als het actief coachen, faciliteren, informeren en oriënteren van de nieuwkomers. Daarnaast en daarbij aansluitend is er geen caseloadnormering. De onthaalbureaus hebben een grote financiële autonomie zodat ze zelf kunnen bepalen op welke wijze ze hun middelen kunnen inzetten. Bepaalde onthaalbureaus opteren om voornamelijk in de uitvoerende kern te investeren, met lage caseloads tot gevolg, anderen dan weer meer in staffuncties met hogere caseloads tot gevolg. Naargelang het onthaalbureau zal zowel de caseload als de visie op trajectbegeleiding dus verschillen. De consequenties hiervan op de concrete uitvoering bespreken we in volgend hoofdstuk.

Ook voor de cursus Maatschappelijke Oriëntatie (MO) was er tot voor kort geen kader. De einddoelen van MO werden vastgelegd in een besluit van de Vlaamse regering (B.S.14.VI.2004), deze zijn echter niet verder uitgewerkt. Verder was er geen centrale normering naar de duur van de cursus, de functievereisten voor de lesgevers en rond het aanbod voor kleine taalgroepen. Uit de interviews in 2005 bleek reeds dat er in bepaalde regio's voor kleine taalgroepen simpelweg soms geen aanbod was, in anderen werd jaarlijks een cursus MO in het Nederlands voorzien, nog anderen voorzagen een beperkt aanbod, ... Daarnaast differentieerde het aantal uren MO tussen de 15 en 90 uur. De conclusie in op basis van de interviews in 2005 was dan ook dat naargelang de nieuwkomer in een bepaalde regio terecht komt hij meer of minder kans zal krijgen op een gepast aanbod. De balans tussen uniformisering en differentiatie leek voor MO in onevenwicht.

In 2006 werd beslist dat een cursus MO 60 uur moet bedragen en dat iedereen binnen het jaar een aanbod moet krijgen. Inmiddels is er echter nog steeds geen definitief handboek, mede omdat de adviezen van de commissie 'ter invulling van de cursus maatschappelijke oriëntatie' (2006), moesten worden afgewacht. Een kleine drie jaar na de inwerkingtreding van het decreet en bij de start van een nieuw decreet blijkt er dus nog altijd geen definitieve cursus MO te zijn. Daarnaast is er logischerwijs ook nog geen lesmateriaal of een werkboek voor de docenten MO beschikbaar. Kort samengevat is er dus geen enkele centrale controle op de cursus MO: geen handboek, geen standaardisatie van vaardigheden en er wordt niet getest in welke mate de cursus de nieuwkomer kennis en vaardigheden heeft bijgebracht.

Monitoring/controle/rapportage

Voor de monitoring van het beleid wordt een beroep gedaan op Matrix. Dit is een registratiesysteem dat tevens ook dienst doet als cliëntvolgsysteem. Onder meer aan de hand van de gegevens van matrix voorziet de administratie in een retrospectieve controle a.d.h.v. rapportagedossiers.

Een groot knelpunt inzake de monitoring was de registratie. Tot voor kort was er immers geen codeboek voor Matrix, wat betekende dat de verschillende gedefini-

eerde velden telkens een andere betekenis konden krijgen naargelang het onthaalbureau: zo gaven bepaalde onthaalbureaus een contract aan iemand die enkel Nederlands ging volgen, anderen enkel aan diegenen die Nederlands en MO gingen volgen, voor het ene onthaalbureau kon een aanmelding pas geregistreerd worden bij een fysiek contact, voor andere was een telefonisch contact voldoende... In dit opzicht is/was er dus wel een monitoringssysteem, maar konden de resultaten ervan niet eenduidig geïnterpreteerd worden. In 2006 werd een codeboek ingevoerd. Volgens de coördinatoren leidt dit tot een meer eenduidige registratie. Een knelpunt blijft de afwezigheid van een handboek Matrix en het feit dat er geen codeboek voor VDAB is wat soms tot interpretatieverschillen leidt.

Naast de interpretatie van de geregistreerde gegevens is ook de kwaliteit van de registratie in Matrix voorlopig nog ondermaats. Bepaalde velden worden door bepaalde onthaalbureaus ingevuld, anderen dan weer niet, we vonden nogal wat anomalieën, zo heeft volgens het systeem 12,5% van de nieuwkomers met een attest geen contract ondertekend. Dit is mede te wijten aan de kinderziekten van Matrix. Als de gegevensregistratie niet uniform en coherent gebeurt, wordt de gegevensbank niet of maar beperkt bruikbaar voor verdere analyse. De evolutie van de cijfers doet hopen dat met het verstrijken van de tijd en het meer intens gebruiken van het systeem de invoer zal verbeteren.

Prestatie-afspraken

Elk jaar dienen de onthaalbureaus een aantal trajecten te realiseren. In 2006 bedroeg dit aantal 7 106, waarbij het onthaalbureau Antwerpen met 1 667 trajecten het hoogst aantal te realiseren trajecten kreeg en Onov met 540 het minste.

Opvallend is alvast dat doorheen de jaren de definitie van 'traject' herhaaldelijk is gewijzigd. In de predecretale periode werd een traject als gerealiseerd beschouwd wanneer de nieuwkomer met de cursussen NT2 en/of MO is gestart, daarna sprak men van een traject wanneer de drie onderdelen (NT2, MO en LO) waren afgerond (Inspectie van Financiën: 2006). In 2005 werd een traject gedefinieerd als éénmaal aanwezig in de cursus MO en éénmaal in de cursus NT2. In 2006 spreekt men van 'een contract met maatschappelijke oriëntatie'. Het is duidelijk dat er weinig continuïteit zit in de definitie van 'resultaat'. Dit heeft o.i. te maken met het ontbreken van een visie op de rol van de onthaalbureaus: is het onthaalbureau operationele regisseur die ervoor moet zorgen dat uitval wordt vermeden door onder meer te motiveren, aan randvoorwaarden te werken... of is het een organisatie die voornamelijk moet instaan voor de trajectbepaling en het aanbod MO? In het ene geval kan meer nadruk komen te liggen op de sturing op attesten, in het andere geval op contracten.

De resultaatsindicatoren zijn daarnaast maar gedeeltelijk gerelateerd aan de doelstelling van het beleid, contracten, maatschappelijke oriëntatie en attesten zijn

immers maar middelen om tot de doelstelling van 'inburgering' te komen. In dit opzicht zijn er wel 'outputindicatoren' maar geen 'outcome indicatoren', deze laatste zouden ons een antwoord moeten kunnen geven op de mate waarin het onthaalbureau via de ingezette middelen heeft bijgedragen tot de 'inburgering' van de nieuwkomers. Met de huidige indicatoren zou de indruk kunnen gewekt worden dat een onthaalbureau zeer goed werkt (een groot aantal contracten met MO), maar dat in de eigenlijke praktijk geen enkel resultaat wordt geboekt met de nieuwkomer (door een minder goede docent, geen cursus, ...).

Tot slot willen we opmerken dat het meten van resultaten weinig zin heeft als er geen betrouwbare en eenduidige registratie is en/of als er geen controle is op deze resultaten. Tot voor kort was er geen codeboek zodat een 'contract', 'attest' of 'traject' in het ene onthaalbureau waarschijnlijk een andere betekenis had dan in het andere. Dit is problematisch wanneer men op basis van het aantal gerealiseerde trajecten (bijkomende) financiering voor de onthaalbureaus gaat berekenen.

Financiering

In de predecretaire periode werkte men met inputfinanciering. Vanaf 2004 werd beslist de onthaalbureaus te financieren door middel van een gedeeltelijke outputfinanciering: 70% van het subsidiebedrag werd bepaald op basis van de instroom in de regio van het onthaalbureau, 30% op het aantal gerealiseerde 'trajecten' in de periode 2000-2002. Het subsidiebedrag werd voor twee jaar vastgelegd om voor budgettaire continuïteit te zorgen zodat de onthaalbureaus hun werking konden uitbouwen. De financiering van 2006 trekt de lijn van de outputfinanciering door. In de eerste helft van 2006 werd een vast bedrag gegeven op basis van de instroom van de CEVI lijsten (zonder Nederlanders), in de tweede helft bedroeg dit 40% van de instroom. De overige 50 of 60% werden berekend op het aantal gerealiseerde contracten met MO. Uit tabel 3.4 wordt duidelijk dat dit tot de nodige verschuivingen leidde tussen de onthaalbureaus. Vooral de verhoging van de middelen van Prisma en onthaalbureau West-Vlaanderen zijn opvallend. Let wel deze regeling geldt niet voor Bon, zij kregen steeds 15% van het subsidiebedrag.

Tabel 3.4 Financiering per jaar per onthaalbureau (in euro)

	2004 (heel 2004)	2005	2006
Prisma	845 338	845 338	1 415 687
Limburg	954 963	954 963	991 055
Onov	682 365	682 365	910 148
Vlaams-Brabant	1 139 149	1 139 149	1 173 738
West Vlaanderen	818 981	818 981	1 431 796
Pina	2 225 780	2 225 780	2 688 641
Kompas	852 818	852 818	832 035
Bon	1 326 952	1 326 952	1 662 900
Totaal	8 846 346	8 846 346	11 086 000

Bron: Ministerieel Besluit tot bepaling van 50% van de subsidie-enveloppe voor het jaar 2006 voor de erkende onthaalbureaus

Kostenefficiëntie

Tot slot koppelen we het aantal gerealiseerde trajecten aan de subsidies van het onthaalbureau om na te gaan welke onthaalbureaus het meest kostenefficiënt werken. Om tot een maximale vergelijkbaarheid te komen, vertrekken we niet vanuit 'trajecten' die elk jaar een verschillende definitie hebben, maar berekenen we de kostprijs op het aantal afgesloten contracten en attesten. Meer concreet hebben we het aantal personen aangemeld in 2005 genomen waarmee een contract is afgesloten en die een attest hebben gekregen, ook al is dat attest bv. in 2006 uitgereikt. Op die manier trachten we rekening te houden met het feit dat in een stedelijke context sneller attesten zullen worden uitgereikt dan in een intergemeentelijke context. Let wel het gaat hier om een 'theoretische' prijs: middelen van 2006 zullen immers aangewend worden voor diegene die zich hebben aangemeld in 2005. In tabel 3.5 zijn de kostprijzen per onthaalbureau samengebracht.

Tabel 3.5 Prijzen per afgesloten contract en attest in 2005

	Contract	Attest
Pina	1 015	1 657
Kompas	1 357	2 546
Bon	2 208	3 438
Limburg	1 049	1 478
Onov	879	1 617
West-Vlaanderen	973	1 844
Prisma	1 031	2 064
Vlaams-Brabant	1 981	2 848
Gemiddeld	1 208	1 992

Hoewel de verschillen tussen de onthaalbureaus niet zo groot zijn als de audit van financiën (2006) doet vermoeden, merken we verhoudingsgewijs toch significante verschillen tussen de verschillende onthaalbureaus. De duurste onthaalbureaus zijn Bon en Vlaams-Brabant met respectievelijk 3 438 euro en 2 848 euro per afgeleverd attest. Opvallend is wel dat de verschillen tussen de intergemeentelijke gebieden vrij beperkt zijn als we Vlaams-Brabant niet in rekening brengen.

Tot slot

Voorgaande hebben we samengevat in tabel 3.6

Tabel 3.6 Samenvattende tabel

	2004	2005	2006
<i>Standaardisatie vaardigheden</i>			
MO docenten en Trajectbegeleiders	- Geen centrale functieprofielen - Geen diplomaver-eisten	- Geen centrale functieprofielen - Geen diplomaver-eisten	- Geen centrale functieprofielen - Geen diplomaver-eisten
<i>Standaardisatie processen</i>	-	-	-
<i>Flow</i>	- Decreet/richtlijnen	- Decreet/richtlijnen	- Decreet/richtlijnen
<i>Inhoud</i>	-	-	-
- TB	- Geen caseloadnormering - Geen centrale visie - Geen methodiek	- Geen caseloadnormering - Geen centrale visie - Geen methodiek	- Geen caseloadnormering - Geen centrale visie - Geen methodiek
- MO	- Geen handboek - Geen concrete leerdoelen - Uren vrij te bepalen	- Geen handboek - Geen concrete leerdoelen - Uren vrij te bepalen	- Geen handboek - Geen concrete leerdoelen - 60 uur
<i>Prestatieafspraken</i>	- Aantal 'trajecten'= - NT2, MO, LO af	- Aantal 'trajecten'= - 1* MO + 1*NT2	- Aantal 'trajecten'= - Contract + MO
<i>Financiering</i>	- 70% input, 30% outputfinanciering voor twee jaar	- -	- 40% input, 60% outputfinanciering
<i>Monitoring en controle</i>	- Geen richtlijnen mbt registratie - Geen outcome indicatoren	- Geen richtlijnen mbt registratie - Geen outcome indicatoren	- Codeboek - Geen outcome indicatoren

Uit tabel 3.6 wordt duidelijk dat er de eerste drie jaar na het inburgeringsdecreet zeer beperkt centraal werd aangestuurd: enkel de flow van het inburgeringstraject lag vast. Verder waren er geen aanwervingseisen voor personeel, zeer vrije besteding middelen (zie Inspectie financiën, 2005), geen cursusinhouden en leerdoelen, geen aantal vastgelegde uren, geen caseloadnormen, geen eenduidige visie rond trajectbegeleiding enz. Er was wel een beperkte retrospectieve controle via een rapportagedossier met als belangrijkste inhoud de financiële rapportage, het aantal gerealiseerde trajecten en een verantwoording van de middelen. De sturing op

‘resultaten’ (trajecten) was in sé niet mogelijk omdat er niet eenduidig werd geregistreerd in het bestaande monitoringssysteem. Bovendien zijn de gedefinieerde resultaten maar deels gerelateerd aan de te bereiken doelstellingen van het inburgeringsbeleid. Een lacune is daarbij het ontbreken van eindtermen na de cursus MO en bij het behalen van het attest. In dit opzicht kampen de onthaalbureaus duidelijk met een ‘accountability’ probleem, niemand kan aangeven wat de onthaalbureaus nu juist bijdragen tot de doelstelling van het beleid: namelijk de ‘inburgering’ van de nieuwkomer. Daarnaast wordt er slechts in beperkte mate centraal gestuurd *op de wijze waarop* de resultaten moeten worden bereikt. Dit wekt enige verwondering gezien in de predecretaire fase er een ‘experimentele fase’ was waarbij know how kon worden opgebouwd. Blijkbaar is de toen opgedane kennis te weinig verdisconteerd bij de start van het nieuwe decreet.

Algemeen kunnen we stellen dat het evenwicht tussen ‘loslaten’ of autonomie en ‘centrale aansturing’ teveel overheelt in de richting van autonomie. De keuze voor ‘autonomie’ of responsabilisering lijkt een weinig efficiënte keuze rekening houdend met het bestaande werkveld. Voor het decreet dienden immers 26 onthaalbureaus te fusioneren tot één onthaalbureau per provincie, uitgezonderd Gent, Brussel en Antwerpen. De afstemming tussen 26 lokale praktijken met elk hun eigen identiteit bleek niet altijd evident en verloopt in bepaalde regio’s nog steeds moeilijk. Een algemeen opgelegd centraal minimumkader zou deze afstemming gefaciliteerd hebben. Nu bestaat immers het reële gevaar dat het ‘inburgeringsbeleid’ niet meer is dan een incoherent geheel van 8 of naargelang de intra-organisatorische afstemming 26 disparate ‘inburgeringsbeleiden’. Bovendien zou een algemeen kader ook heel wat kostenefficiënter zijn geweest. Heel wat onthaalbureaus hebben onafhankelijk van mekaar immers zelf een cursus MO uitgewerkt, een methodiek rond trajectbegeleiding (laten) ontwikkelen enz... omdat er op centraal niveau niks aanwezig was.

2.2 VDAB

In wat volg bespreken we kort de organisatiestructuur en het sturingsinstrumentarium van VDAB m.b.t. nieuwkomers.

2.2.1 Organisatiestructuur

VDAB inburgering is niet geïntegreerd binnen de reguliere werking en werd vóór 2006 provinciaal georganiseerd. Telkens stond een provinciale inburgeringscoördinator in voor de aansturing van inburgeringsconsulenten en veelal ook de NT2 instructeurs. In 2006 werd binnen VDAB het arbeidsmarktbeheer en de competentiecentra gescheiden of ‘gecompartmenteerd’. Voor de dienst inburgering betekende dit dat de provinciale inburgeringscoördinatoren niet langer én de inburgeringsconsulenten én de NT2 instructeurs konden aansturen. Daarnaast werd de provinciale structuur afgeschaft en wordt inburgering nu per LKC geor-

ganiseerd. De aansturing gebeurt niet langer door een coördinator maar door een 'aanspreekpunt' die daarnaast ook nog andere taken heeft. Enkel Antwerpen en Gent hebben nog voltijdse coördinatoren.

Deze compartimentering heeft consequenties naar afstemming. Per werkingsgebied van het onthaalbureau kunnen er drie LKC's zijn. Dit betekent dat de afstemming door het onthaalbureau mogelijk met drie 'aanspreekpunten' van VDAB moet gebeuren waar er voorheen een one to one verhouding was met de VDAB coördinator. Mogelijk zal dit de afstemming niet bevorderen. De interviews in 2005 wezen daarnaast uit dat de afstemming tussen de trajectwerking en de competentiecentra niet altijd vlot verliep in functie van de aaneenschakeling van de trajectonderdelen en de opvolging van de nieuwkomers. We vermoeden dat de compartimentering deze afstemming niet zal vereenvoudigen. In volgend hoofdstuk zullen we nagaan in welke mate dit ook in de uitvoeringspraktijk een knelpunt is.

2.2.2 Sturingsinstrumentarium

Het constituerende kader voor de VDAB-trajectwerking is het beheerscontract afgesloten met de Vlaamse regering (zie De Cuyper, 2004). Van belang in dit kader zijn de doelstellingen m.b.t. nieuwkomers. In de beheersovereenkomst worden geen specifieke doelstellingparameters inzake nieuwkomers opgenomen wel m.b.t. allochtonen. De vertegenwoordiging van de nieuwkomers wordt wel gemonitord door VDAB. Intern wordt een objectief van 4 633 te realiseren trajecten met nieuwkomers per jaar vooropgesteld. De objectieven worden vertaald naar de consultants in 90 nieuw op te starten trajecten per jaar. De prestaties van de consultants worden gecontroleerd en gemonitord via het cliëntvolgsysteem.

Voor het aantal te realiseren trajecten per jaar wordt geen onderscheid gemaakt tussen nieuwkomers die zijn doorverwezen door de onthaalbureaus (= enge doelgroep) en de 'ruime doelgroep' inburgering. Deze laatsten zijn werkzoekenden met nationaliteit buiten EU die zich voor het eerst inschrijven bij VDAB in de laatste 12 maanden. Dit kan dus zowel om oudkomers gaan die al jaren in België wonen als om nieuwkomers die zich niet hebben aangemeld bij het onthaalbureau (bv. rechthebbenden). Wanneer in de evaluatie van het beheerscontract wordt gesproken over 'anderstalige nieuwkomers' betreft het dus zowel de enge als de ruime doelgroep. Deze laatste groep maakt een niet onaanzienlijk deel uit van het aantal gerealiseerde trajecten: in september 2006 waren 3623 nieuwkomers bereikt, waarvan 1830 enge doelgroep. In bepaalde regio's staan de inburgeringsconsultanten zowel in voor de ruime als de enge doelgroep, omdat het aantal nieuwkomers vrij beperkt is. In andere regio's zoals Antwerpen is er een aparte afdeling inburgering die zich specifiek richt op nieuwkomers 'enge doelgroep'. Deze afdeling werkt dus enkel met nieuwkomers doorverwezen door het onthaalbureau. In het Antwerpse bedraagt de ratio ruime/enge doelgroep ook ongeveer 50%, wat

ons doet vermoeden dat een bepaald gedeelte van de nieuwkomers wel in aanmerking komt voor een begeleiding bij de dienst inburgering, maar in de reguliere werking terechtkomt. Dit wordt ook erkend door VDAB, daarom wordt gedacht aan een betere integratie tussen de reguliere trajectbegeleiding in de werkwinkel en de inburgeringsconsulenten.

Naast de sturing op het aantal trajecten zijn ook de cursuspakketten gestandaardiseerd. Voor loopbaanoriëntatie maakt VDAB een onderscheid tussen beperkte en uitgebreide loopbaanoriëntatie. Beperkte loopbaanoriëntatie bestaat uit maximum vijf loopbaangesprekken met de inburgeringsconsulent, de uitgebreide loopbaanoriëntatie is een centraal vastgelegd pakket van 48 uur gespreid over vier weken. Van dit pakket bestaat ook een verkorte versie (30 uur). Naast de loopbaanoriëntatie voorziet VDAB drie specifieke schakelopleidingen voor oud- en nieuwkomers die tot doel hebben de nodige taalvaardigheid bij te brengen in functie van een beroepsopleiding of een tewerkstelling in de secundaire (Vacant), tertiaire (de Lift) of de sociale sector (Duizendpoot). De inhoud van de cursus is gestandaardiseerd. De Lift en Duizendpoot hebben een duur van 400 uren en beslaan acht tot tien maanden. De duur van Vacant verschilt naar regio, in bepaalde regio's spreekt men van twaalf uren per week gedurende zes maanden, in een andere van twaalf uur per week gedurende 4 maanden. Deze cursussen hebben duidelijke leer- en einddoelen in functie van de beroepsopleidingen waar ze naar toeleiden.

2.3 Huizen van het Nederlands en aanbodsverstrekkers Nederlands

De Huizen van het Nederlands zijn acht vzw's waarvan drie stedelijk georganiseerd en vijf provinciaal. De aansturing ervan gebeurt door de administratie onderwijs die de huizen van het Nederlands ook vertegenwoordigt binnen IPI. Om tot afstemming te komen tussen de HVN werd het overlegplatform HVN opgericht. Door de zeer geringe personeelsbezetting binnen de administratie onderwijs (één halftijdse medewerker) kwam dit platform zelden samen. Sinds kort heeft er een personeelsuitbreiding plaatsgevonden zodat dit overlegplatform vaker zal samenkomen.

De taken van de HVN zijn vrij éénduidig omschreven in het decreet, daarnaast hebben ze een instrument ter beschikking gesteld gekregen om deze taken uit te voeren (de covaar test). Om deze taken uit te voeren krijgen de HVN jaarlijks 2.500.000 euro toegekend. Deze worden als volgt verdeeld over de huizen van het Nederlands

- Een basisfinanciering van 50 000 euro;
- Provinciale gebieden krijgen 2 500 euro extra per antenne;
- Het aantal cursisten in de regio van het HVN die NT2 hebben gevolgd (elk niveau en zonder daarom bij het HVN langs te gaan). Vanaf 2007 worden de cursisten geteld die voor het eerst zijn ingeschreven ofwel bij het HVN of rechtstreeks in de school voor NT2.

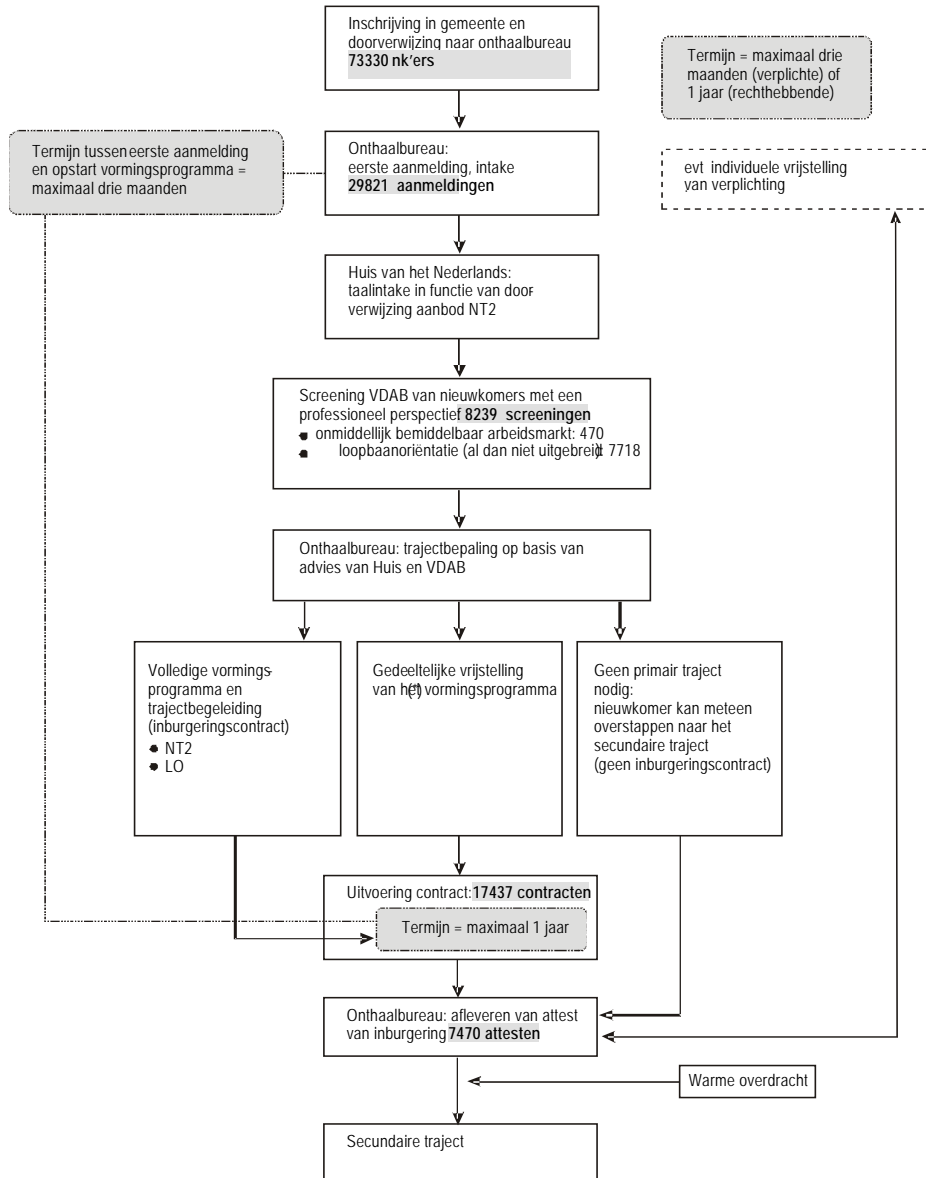
De financieringssystematiek voor de HVN berust dus op een volledige inputfinanciering. Het aantal afgenomen testen, doorverwijzingen enz speelt geen rol in de financiering van deze organisatie.

HOOFDSTUK 4

DE FLOW VAN HET INBURGERINGSTRAJECT

Inleiding

In dit hoofdstuk komt de uitvoering van het inburgeringsdecreet op de werkvloer aan bod. Als leidraad voor de bespreking nemen we de verschillende stappen die de nieuwkomer dient te doorlopen in het inburgeringstraject. Een overzicht van deze flow is terug te vinden in figuur 4.1, waar mogelijk zijn het aantal nieuwkomers die de desbetreffende stappen hebben doorlopen in de periode april 2004 - november 2006 gekwantificeerd.



(*) = Opmerking: het decreet voorziet ook in een volledige vrijstelling van het vormingsprogramma

Bron: Vlaamse Administratie (2004)

Figuur 4.1 Flow van het inburgeringstraject

Aan de hand van deze figuur bespreken we achtereenvolgens volgende aspecten: toeleiding en bereik, screening en trajectbepaling, de opvolging gedurende het primaire traject en de secundaire trajecten.

1. Toeleiding en bereik

In de uitvoering van het decreet krijgt de gemeente de rol van toeleider toebedeeld. Het decreet voorziet een informatie- en doorverwijzingsplicht van de gemeenten. Concreet ziet de flow van de toeleiding er als volgt uit:

- Bij aanmelding van de nieuwkomer in de gemeente krijgt hij een inburgeringsfolder mee en wordt doorverwezen naar het onthaalbureau.
- Eventuele woonstcontrole door politie.
- Effectieve inschrijving in rijksregister.
- Maandelijks extractie uit het Rijksregister om te detecteren welke nieuw ingeschreven bewoners van een gemeente tot de doelgroep van het inburgeringsbeleid behoren.
- CEVI zet dit om in een elektronisch leesbaar bestand en stuurt dit naar gemeente met rijksregisternummer. Op deze lijst is aangeduid wie (mogelijk) verplicht en rechthebbend is.¹
- De gemeente stuurt deze lijst naar het onthaalbureau.
- CEVI verstuurt daarnaast een maandelijks statistiek naar het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Een maand na effectieve inschrijving stuurt de gemeente een herinneringsbrief naar de verplichte nieuwkomers.
- Drie maanden na inschrijving informeert het onthaalbureau de gemeente over wie al dan niet is komen opdagen.
- De gemeente herinnert de rechthebbenden aan hun recht.
- De gemeente herinnert de verplichten aan hun plicht.
- Melding aan Vlaamse administratie door onthaalbureau indien nieuwkomer niet komt opdagen

1.1 Werving door gemeente

Het inburgeringsdecreet zorgde voor een ingrijpende wijziging wat de werving en toeleiding van nieuwkomers betreft: niet langer het onthaalbureau maar de

¹ De bestanden bevatten twee categorieën: enerzijds de INBR dat zijn de rechthebbenden (INB2) en de minderjarigen (INBM), anderzijds de INBP. Tot deze laatste categorie horen de zeker verplichten (INB1), diegenen waarvan niet zeker is of ze verplicht zijn (INB3) en diegenen waarvan niet duidelijk is of ze überhaupt wel tot de doelgroep van inburgering behoren (INB9).

gemeente werd verantwoordelijk voor de toeleiding van de nieuwkomers.² De doelstelling is een sluitende aanpak bereiken waarbij elke (mogelijke) doelgroep-nieuwkomer zich aanmeldt bij het onthaalbureau voor screening.

Alle betrokken onthaalbureaus wijzen erop dat deze overgang niet vlekkeloos verliep. In de periode april 2004 tot eind 2004 vond een daling van de instroom plaats. In bepaalde regio's lag de werking bijna stil door het gebrek aan nieuwkomers. Als oorzaak werd voornamelijk gewezen op het feit dat het decreet te snel kwam en de gemeenten nog niet klaar waren voor hun nieuwe rol: de nieuwkomer werd niet altijd geïnformeerd, de CEVI lijsten niet doorgeven, brieven werden niet of pas na drie maanden gestuurd, ... Bij gebrek aan instroom werden in 2005 door de onthaalbureaus, net als vóór het decreet, toeleidings- en wervingsacties gestart. Daarbij kunnen volgende acties worden onderscheiden:

- Extra brieven vanuit het onthaalbureau;
- Huisbezoeken;
- Opbouwen van netwerk van reguliere instanties (OCMW, ...) en in lokale gemeenschappen;
- Permanenties bij NT2 aanbodsverstrekkers al dan niet in samenwerking met het HVN.

Daarnaast werden de gemeenten extra gesensibiliseerd en geïnformeerd door de cel inburgering en de onthaalbureaus. Uit tabel 4.1 kan worden afgeleid dat deze acties succes hadden: het aantal aanmeldingen steeg sterk en dit bij een quasi identiek aantal nieuwkomers: in 2004 bedroeg het gemiddeld aantal aanmeldingen per maand 621, in 2005 was dit 960. De mate waarin deze stijging is toe te schrijven aan de betere samenwerking met de gemeente en/of aan de extra wervingsacties is op basis van de beschikbare data niet uit te maken.

² Dit geldt niet voor Brussel waar gezien de specifieke institutionele context de taken inzake werving niet aan de gemeenten konden worden opgelegd. Het onthaalbureau staat in Brussel dus zelf in voor de werving.

Tabel 4.1 Aanmeldingen per onthaalbureau per jaar (N)

	2004*	2005	2006
Bon	328	725	744
Pina	2 101	3 339	3 890
Prisma	622	1 285	1 417
Kompas	412	1 479	1 188
Onov	579	1 034	1 083
West-Vlaanderen	654	1 393	1 415
Vlaams-Brabant	237	865	1 433
Limburg	657	1 408	1 533
Totaal	5 590	11 528	12 703

* periode april - december 2004

In 2006 werd beslist dat de werving en toeleiding een exclusieve bevoegdheid is van de gemeenten en de onthaalbureaus strikt het decreet moesten naleven. De onthaalbureaus mochten bijgevolg niet meer werven. De achterliggende redenering was dat de terugval van de instroom te wijten was aan transitieproblemen. De onthaalbureaus geven anno 2006 inderdaad aan dat de samenwerking met de gemeenten globaal genomen vrij vlot verloopt en in de positieve richting is geëvolueerd. Toch zijn er vooral in de intergemeentelijke gebieden nog steeds knelpunten, daarnaast wordt de effectiviteit van het toeleidingsmodel an sich in vraag gesteld.

Een structureel knelpunt blijft de samenwerking met kleinere gemeenten die weinig nieuwkomers over de vloer krijgen: de folder wordt niet meegegeven, de afspraken zijn nog altijd niet duidelijk, de gemeente geeft aan dat de nieuwkomers geen prioriteit zijn als het druk is... Omdat de instroom laag is, zijn juist deze gemeenten ook moeilijk te motiveren om naar informatievergaderingen te komen. Daarnaast blijkt ook de continuïteit van de personeelsbezetting vaak een knelpunt: de bevolkingsambtenaar is op pensioen, loopbaanonderbreking, ziekte, verlof waardoor de instroom stopt. Dit heeft tot gevolg dat er vanuit bepaalde gemeenten, al dan niet tijdelijk, geen instroom is. Ook in Brussel blijft de samenwerking met de meeste gemeenten (en OCMW's) een structureel knelpunt, vaak zijn deze niet bereid om nieuwkomers door te verwijzen naar een Nederlandstalig aanbod, enkel met de gemeente Molenbeek is er een goede samenwerking.

Meer algemeen is ook de wijze waarop de gemeenten hun verplichtingen nakomen van belang. Nogal wat respondenten wezen er op dat de wijze waarop de gemeente doorverwijst van groot belang is en in belangrijke mate het aantal aanmeldingen bepaalt. Er blijkt een groot verschil te zijn in toeleiding tussen gemeenten die enkel de folder meegeven (tussen de vele andere papieren) en de gemeenten die de nodige uitleg geven, het belang van zich aanmelden op het onthaalbureau benadrukken... Concluderend wordt dan ook gesteld dat de toelei-

ding door de gemeente belangrijk is, maar onvoldoende om tot een sluitende aanpak te komen. Illustratief in dit verband zijn cijfers van Onov. Aan de nieuwkomer werd gevraagd of hij een brief of folder had ontvangen van de gemeente. In 2005 betrof dit 37,5% van de aanmeldingen, in 2006 naar schatting 48% van de aanmeldingen. Of de nieuwkomer nu daadwerkelijk een folder heeft ontvangen of niet, is in dit kader niet relevant, wel dat slechts een helft via de gemeente als toelidingskanaal op het onthaalbureau terecht kwam. Er kan dus gesteld worden dat de knelpunten inzake doorverwijzing en samenwerking met de gemeenten deels een transitieprobleem bleek te zijn, deels een meer structureel probleem, zeker in de intergemeentelijke gebieden. Het wekt dan ook geen verwondering dat alle onthaalbureaus nog wervingsbrieven sturen als nieuwkomers zich niet komen aanmelden. Daarnaast vinden in nogal wat intergemeentelijke gebieden nog steeds wervingsacties plaats, maar dan in het kader van de cursussen MO. Meer bepaald gaat het om sturen van extra brieven (tot drie toe), om huisbezoeken, brieven voor de niet-aangemelden, brieven naar specifieke taalgroep voor een cursus MO, telefoneren... De werving betreft vaak niet EU'ers en de focus ligt op verplichten.

Voorgaande zorgt ervoor dat er geen uitspraken kunnen gedaan worden over de mate waarin de 'wervingsstop' al dan niet een invloed had op het aantal aanmeldingen in 2006. Met 12 703 aanmeldingen in 2006, ligt het aantal aanmeldingen alleszins iets hoger dan in 2005.

1.2 Aanpak sluitend?

In welke mate is de vooropgestelde aanpak nu sluitend en effectief? Met een sluitende aanpak doelen we het feit dat elke nieuwkomer die in aanmerking komt voor inburgering zich daadwerkelijk bij het onthaalbureau heeft aangemeld.

De vraag naar het bereik is niet makkelijk te beantwoorden op basis van de beschikbare Matrixdata. De drie belangrijkste redenen hiervoor zijn:

- De CEVI lijsten bestaan niet uit de categorieën 'verplicht' en 'rechthebbend' maar uit de categorieën 'verplicht', 'rechthebbend', 'rechthebbend en misschien verplicht' en 'misschien rechthebbend of geen doelgroep'. Vooral deze laatste categorie zorgt ervoor dat we geen volledig zicht hebben op de populatie die in aanmerking komt voor een inburgeringstraject. In 2006 kreeg 17,2% van de nieuwkomers deze code. Bovendien blijken er nogal wat fouten te staan op de CEVI lijsten. Een kruising van de INB-codes en de codes die aangeven of de betrokken populatie tot de doelgroep behoort of niet, of ze rechthebbend zijn of verplicht, toont aan dat er nog steeds onduidelijkheid bestaat over de verschillende categorieën. Het zou niet mogelijk mogen zijn dat een persoon enerzijds geregistreerd staat als 'verplicht' of 'rechthebbend', maar de overeenkomstige INB-code niet krijgt.
- Een tweede knelpunt is het aantal 'missings'. In 2004 was maar liefst 94% van deze codes 'missing', in 2005 en 2006 bedroeg dit respectievelijk 34,5% en

26,8%. Dit zorgt er voornamelijk voor dat we geen betrouwbare uitspraken kunnen doen over de aanwezigheid van rechthebbenden en verplichten in de nieuwkomerspopulatie.

- Tot slot zijn er ook nogal wat nieuwkomers die volgens de *'letter van de wet'* rechthebbend of verplicht zijn, maar niet naar de *'geest van de wet'*. Meer specifiek denken we daarbij aan Nederlanders, EU ambtenaren...

Bovenstaande redenen zorgen ervoor dat het moeilijk is om betrouwbare cijfers i.v.m. het **netto-bereik** te berekenen. We kunnen wel het **bruto-bereik** berekenen: dit is de verhouding tussen het aantal nieuwkomers in de gemeente, *die al dan niet tot de doelgroep behoren*, en het aantal nieuwkomers die zich in het desbetreffende onthaalbureau is komen aanmelden. Een vergelijking tussen het bereik van verplichten en rechthebbenden is niet opgenomen. Omwille van het grote aantal missing values was het niet mogelijk om hierover betrouwbare uitspraken te doen. Daarnaast kwamen we op basis van Matrix voor West-Vlaanderen in 2006 tot een bereik van 84%. Deze cijfers bleken niet correct en niet overeen te stemmen met de cijfers die het onthaalbureau verstrekke voor 2006. De oorzaak hiervan is niet duidelijk. Voor West-Vlaanderen hebben we dan ook enkel de door het onthaalbureau verstrekke cijfers voor 2006 opgenomen.

Tabel 4.2 Aanmeldingen per onthaalbureau per jaar: verhouding tot de instroom in de gemeente

	2004		2005		2006		Totaal	
	N	% cevi	N	% cevi	N	% cevi	N	% cevi
Pina	5 529	38,0	6 356	52,5	5 890	66,0	17 775	52,5
Kompas	1 490	27,6	2 293	64,5	2 059	57,7	5 842	52,7
Prisma	2 711	22,9	3 466	37,1	3 336	42,5	9 513	34,9
Onov	2 588	22,4	3 257	31,7	2 430	44,6	8 275	32,6
Limburg	3 066	21,4	5 596	25,2	4 850	31,6	13 512	26,6
Vlaams-Brabant	2 922	8,1	4 148	20,8	4 502	31,8	11 572	21,9
West-Vlaanderen	-	-	-	-	2 751	51,4	2 751	51,4
Bon	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt
Totaal Vlaanderen*	18 306	25,2	25 116	37,4	25 881	46,2	69 357	37,4

* zonder Brussel

Bron: Matrix

Het gemiddelde bruto bereik voor Vlaanderen bedraagt 37,4% en is doorheen de jaren gestegen van 25,2% in 2004 naar 46,2% in 2006. Op Kompas na stijgt het bruto bereik drie opeenvolgende jaren voor elk onthaalbureau, wat een positieve evolutie is. Niet geheel verwonderlijk nemen Pina en Kompas de koppositie in wat het bereik betreft. Het verschil is met ongeveer 20% uitgesproken te noemen.

Het zijn beide stedelijke onthaalbureaus die een one-to-one relatie onderhouden met de bevoegde gemeente wat de samenwerking op dat vlak faciliteert. Bovendien zijn de onthaalbureaus in een stedelijke context vaak makkelijker te bereiken. Als laatste staat het onthaalbureau Vlaams-Brabant. Enerzijds zal dit waarschijnlijk zijn toe te schrijven zijn aan het grote aantal EU burgers en aan de minder goede samenwerking met de faciliteitengemeenten, anderzijds spelen vermoedelijk ook andere factoren een rol. Deze komen aan bod in 1.3.

Twee onthaalbureaus, namelijk Prisma en Pina hebben het **netto bereik** in kaart gebracht. Met netto-bereik doelen we op het percentage nieuwkomers die *tot de doelgroep behoren en die zich hebben aangemeld*. Prisma berekende dat van de 4 175 nieuwkomers op de CEVI lijst in 2005 er 2 273 geen doelgroep zijn volgens de 'geest van de wet'. De grootste groep van niet-doelgroepers waren personen wiens adres was afgesloten en Nederlanders. Als men deze nieuwkomers niet meetelde, bedroeg het bereik 56% of dus meer dan de helft van wat bovenstaande tabel doet vermoeden. Ook de stad Antwerpen heeft dergelijke oefening gemaakt. 18% van de nieuwkomers op de CEVI lijst had de Nederlandse nationaliteit. Als men enkel de nieuwkomers bekijkt van buiten de EU en de OESO met inbegrip van Turkije komt men aan een bereik van 66,7% in de periode 01.10.05-30.06.06. Ter vergelijking in Nederland wordt voor een volledig verplichte doelgroep een netto-bereik van 77% gehaald (Brink, 2002). Als men weet dat in Vlaanderen de verplichte doelgroep naar schatting niet groter is dan 20% van de totale doelgroep, kan dit als een goed resultaat worden beschouwd.

1.3 Welke factoren dragen bij tot een groter bereik?

In voorgaande werd duidelijk dat er tussen de onthaalbureaus heel wat verschillen zijn qua bereik. Dit zal gedeeltelijk zijn toe te schrijven aan verschillen in het profiel van de nieuwkomerspopulatie. De evolutie van het bereik binnen de OB's doorheen de jaren, toont echter aan dat er daarnaast ook andere factoren van belang zijn. De samenwerking met de gemeente kwam al aan bod, daarnaast spelen volgens de respondenten nog een aantal andere factoren een rol, meer bepaald: de toegankelijkheid van het onthaalbureau, de centrale intake van het HVN en netwerking.

Toegankelijkheid van het onthaalbureau

Een belangrijke factor in de toeleiding en werving van nieuwkomers is de toegankelijkheid van het onthaalbureau. In de 'grootsteden' wordt elke dag een constante permanentie voorzien zodat nieuwkomers zich elke dag en op elk uur kunnen aanmelden. Pina is daarnaast één avond per week open tot 19u30 zodat ook werkenden zich kunnen aanmelden.

In intergemeentelijke gebieden en zeker in uitgestrektere regio's is dergelijke constante permanentie niet mogelijk, dit zou een sterke concentratie van de dienstverlening vergen, wat dan weer problemen zou opleveren naar reistijden en bereikbaarheid met het openbaar vervoer. De onthaalbureaus in de intergemeentelijke gebieden opteren dan ook allen voor een aantal vestigingen (waar de burelen van de trajectbegeleiders zijn gevestigd) en permanentieplaatsen waar men naargelang de regio om de week, twee weken of maandelijks permanentie houdt. Het ene onthaalbureau werkt daarbij meer gecentraliseerd dan het andere: zo heeft Prisma twee vestigingen en acht permanentieplaatsen, West-Vlaanderen heeft drie vestigingen en 24 permanentieplaatsen. In het ene geval zullen de openingsuren ruimer zijn, in het andere de bereikbaarheid groter. Welke optie het meest is aangewezen, hangt onder meer af van het openbaar vervoer in de regio. Belangrijk in dit kader is wel dat er via de gemeente duidelijke informatie wordt verstrekt over permanentieplaatsen en openingsuren. Dit lijkt evident, maar is het niet. Limburg heeft nog maar recent een folder met openingsdagen en -uren, in de regio Leuven wordt nog steeds met het standaardformulier van de cel inburgering gewerkt, waarop geen openingsuren staan vermeld. De vestiging in Leuven is slechts twee halve dagen in de week open zodat de bijgevolg nieuwkomer heel wat kans maakt om voor een gesloten deur te staan. Belangrijk is daarnaast de afstemming van de vestigingen en permanenties op de bereikbaarheid met het openbaar vervoer. Een best practice in dit opzicht is Onov dat voor elke gemeente in het werkingsgebied heeft nagegaan hoe men het makkelijkst via het openbaar vervoer op een bepaalde locatie geraakt en mede op basis daarvan de verschillende permanentieplaatsen in de regio heeft geplaatst.

Eén loket – centrale intake HVN

Een belangrijke factor in de toeleiding van nieuwkomers is de samenwerking met het Huis van het Nederlands. Op Gent en Vlaams-Brabant na werken immers alle HVN inmiddels met een centrale intake. Dit betekent dat iedereen die een beginniveau (1.1) Nederlands wil volgen via het huis van het Nederlands komt voor een covaartest. Wanneer een nieuwkomer rechtstreeks naar een aanbodsverstrekker gaat, zal deze de nieuwkomer dus in principe doorverwijzen naar het HVN. Die centrale intake is belangrijk omdat nogal wat nieuw-, maar ook oudkomers zich spontaan gaan aanmelden bij aanbodsverstrekkers om Nederlandse lessen te volgen. Ook rechtstreeks naar het HVN blijkt er heel wat spontane instroom te zijn. In dit opzicht heeft het HVN een belangrijke wervende kracht. Een goede samenwerking met het OB in functie van het doorverwijzen van nieuwkomers is dan ook van belang.

De instroom via het HVN blijkt alleszins vrij groot te zijn, uit onderzoek van Onov bleek dat 17,25% van de nieuwkomers stelde via het HVN in te stromen, in Zuid - Limburg spreekt men van een grotere instroom dan via de gemeente. Ook in Brus-

sel geven de trajectbegeleiders aan dat de grootste instroom via het HVN komt. De regio Westkust spreekt dan weer van een beperktere instroom.

Hoewel het HVN dus een belangrijke bijdrage kan leveren in de toeleiding, neemt dit niet weg dat in nogal wat regio's wordt opgemerkt dat een aanzienlijk aantal nieuwkomers zich bij het HVN heeft aangemeld, maar niet in het onthaalbureau is geraakt en dit ondanks het feit dat er in alle interviews op een goede samenwerking wordt gewezen. In Mechelen stelt men bijvoorbeeld dat $\frac{1}{4}$ van de nieuwkomers die zich aanmelden bij het onthaalbureau reeds een richtgraad 1.1 hebben. Oorzaken die hiervoor worden aangehaald zijn onder meer asielzoekers die nog in hun ontvankelijkheidsfase zitten en die pas na verloop van tijd erkend worden en dan pas doelgroep worden van het beleid. Daarnaast wordt ook de drukte als factor aangehaald. In drukke periodes gebeurt het vaker dat nieuwkomers door de mazen van het net glippen, ook al zitten onthaalbureau en HVN op dezelfde locatie. In dit opzicht kan ook een belangenconflict spelen, het is immers de primaire taak van het HVN om personen door te verwijzen naar een aanbod Nederlands, niet om de nieuwkomer te overtuigen zich op het onthaalbureau aan te melden.

Netwerken

Tot slot werd vooral door de trajectbegeleiders gewezen op het belang van netwerken. Vooral in meer uitgestrekte gebieden waar de samenwerking met de gemeentes niet altijd even vlot verloopt, blijkt dit een belangrijk hulpmiddel te zijn. Op basis van de interviews onderscheiden we volgende partners:

- OCMW. Het OCMW is geen structurele partner in het inburgeringsdecreet. De samenwerking met de OCMW's verschilt dan ook van regio tot regio en van OCMW tot OCMW: met bepaalde OCMW's is er geen enkele samenwerking, nog anderen verplichten de nieuwkomers zich aan te melden maar ze hoeven verder geen traject te volgen, nog anderen koppelen het inburgeringstraject aan het leefloon waardoor bepaalde nieuwkomers als het ware 'dubbel verplicht' worden. Opvallend in het case-onderzoek was wel dat vooral in de meer uitgestrekte gebieden als Zuid Limburg en de Westkust het OCMW een belangrijke partner is. In beide regio's spreekt men van een betere samenwerking met het OCMW dan met de gemeenten.
- Samenwerking met de wijkpolitie. Een specifieke strategie vonden we bij Onov, waar afspraken met de wijkpolitie werden gemaakt. In het kader van de woonstcontrole bij elke nieuwkomer in de gemeente werd een vraag opgenomen over de kennis van het onthaalbureau. Door Onov werd een informatievergadering voor de bevoegde agenten gegeven en folders ter beschikking gesteld. Dit initiatief zal in het voorjaar 2007 worden geëvalueerd.
- VDAB wordt weinig vermeld als toeleidingspartner. Nochtans hebben de werkwinkels een grote wervende kracht bij nieuwkomers die aan het werk willen. VDAB heeft bijgevolg een groot potentieel als toeleidingskanaal. Opvallend is alleszins dat ongeveer de helft van de begeleide nieuwkomers

door VDAB nooit bij het onthaalbureau is geweest. Blijkbaar worden deze personen niet gedetecteerd als nieuwkomer. Anderzijds is het ook de taak niet van VDAB om nieuwkomers te overtuigen naar het OB te gaan.

Tot slot

Tot slot de algemene opmerking dat de ene wervingsmethode wel kan werken voor de ene groep, maar daarom nog niet voor de andere. Belangrijk is dan ook een toeleidingsmix zodat doelgroepen met een verschillend profiel worden aangesproken. In Antwerpen is dit bv. een combinatie van BEAM (cf. infra), de bekendheid van het HVN, de constante permanenties en het feit dat alles wat met inburgering heeft te maken op één locatie is gecentraliseerd.

Op basis van de interviews in 2005 concludeerden we dat het gehanteerde toeleidingsmodel met een centrale rol voor schriftelijke communicatie een ongewild afomingscriterium inhoudt waarbij de sterkste groepen worden bereikt en de zwakste uit de boot vallen. Voor deze stelling konden geen objectieve cijfers worden gevonden. De CEVI lijsten bevatten immers geen gegevens m.b.t. het opleidingsniveau van de nieuwkomer. Ook de coördinatoren en trajectbegeleiders konden ons daaromtrent geen cijfers verschaffen. De geponeerde stelling dient ook afgezwakt te worden. Schriftelijke communicatie is inderdaad minder aangewezen voor analfabeten en laaggeschoolden. Anderzijds dienen ook andere factoren in rekening worden gebracht waardoor deze groep wel kan aangesproken worden zoals de wijze waarop de gemeente de informatie overbrengt, de rol van het OCMW en het persoonlijk netwerk van de nieuwkomer. Naargelang de regio en meer bepaald de toeleidingsmix zal het bereik van zwakkere groepen dus groter of kleiner zijn.

1.4 Terugmeldingen en sancties

Van de nieuwkomer wordt verwacht dat ze zich binnen de drie maanden na inschrijving in de gemeente, aanmelden op het onthaalbureau. Indien de verplichte nieuwkomer zich niet aanmeldt dan moet het onthaalbureau dit melden aan de administratie. De nieuwkomer die zich niet houdt aan deze verplichting riskeert een geldboete van 5 tot 125 euro. Indien een nieuwkomer effectief veroordeeld wordt tot deze geldboete zal dit ook op het strafblad vermeld worden (Vlaamse Administratie, 2004).

Hoewel de samenwerking met de gemeente is verbeterd, blijft de ongelijke werking door de gemeenten anno 2006 nog steeds een knelpunt. Bepaalde gemeenten sturen de brieven systematisch, anderen niet altijd. Bijkomend knelpunt is dat de brief niet aangetekend wordt verstuurd zodat er op dit vlak betwistingen kunnen plaatsvinden. We kunnen dus stellen dat er op dit vlak nog altijd geen 100% sluitende aanpak bestaat. Dit werkt rechtsongelijkheid in de hand: naargelang de

gemeente waarin de nieuwkomer zich vestigt zal hij/zij dus meer of minder kans maken op een sanctie. Enkel in Antwerpen zal er binnenkort een perfect sluitend systeem bestaan. Specifiek in Antwerpen is immers het BEAM systeem waarbij een nieuwkomer automatisch wordt gedetecteerd als nieuwkomer wanneer hij zich inschrijft in de gemeente. Automatisch wordt dan een brief in de taal van de nieuwkomer gegenereerd. Op dit moment kan de ambtenaar het signaal 'nieuwkomer' nog negeren, in de toekomst zou dit niet meer mogelijk zijn.

Deze rechtsongelijkheid wordt echter niet enkel gevoed door de uitvoeringspraktijk van de gemeentes maar ook door deze van de onthaalbureaus. Omwille van de ongelijkmatige werving van de gemeenten en fouten in de CEVI lijsten meldt één onthaalbureau principieel niet terug, in een andere regio meldt de ene vestiging wel terug, de andere dan weer niet. Bij de onthaalbureaus die wel terugmelden zijn er interpretatieverschillen. Één onthaalbureau gaat ervan uit dat indien een nieuwkomer zich niet aanmeldt op het onthaalbureau, hij de brief niet heeft gekregen. Ze melden pas terug indien men heeft kunnen vaststellen dat de nieuwkomer daadwerkelijk weigert. Andere onthaalbureaus gaan ervan uit dat de nieuwkomer de brief heeft ontvangen en beschouwt het niet komen opdagen als een weigering. Daarnaast werken de intensiteitsverschillen qua werving de rechtsongelijkheid in de hand. In Vlaams-Brabant is er bijvoorbeeld geen eigen folder beschikbaar, zijn de permanenties beperkt en was er in één bepaalde regio zelfs simpelweg geen permanentie. In een andere regio wordt bij alle verplichten systematisch op huisbezoek gegaan. Afhankelijk van de inspanningen van het onthaalbureau zal men dus meer of minder kans maken op een sanctie.

Tot op heden had dit weinig consequenties. Het aantal verplichte nieuwkomers is immers beperkt, in 2006 was naar schatting tussen de 14 en 17% van de aangemelde nieuwkomers in de gemeente verplicht.³ Het betrof bovendien een groep die in het verleden reeds makkelijk zijn weg vond naar het onthaalbureau (zoals de groep ontvankelijk verklaarde asielzoekers). Over het algemeen waren het aantal meldingen dan ook vrij beperkt. Bovendien werd het overgrote deel van de meldingen geseponeerd. In het kader van het nieuwe decreet waarbij de verplichte doelgroep groter wordt en er effectieve administratieve sancties komen, is het van groter belang dat dit systeem 100% sluitend is.

Opvallend is wel dat er bij coördinatoren, maar zeker bij de trajectbegeleiders een vrij breed draagvlak bestaat voor een bredere verplichting gekoppeld aan effectieve sancties. Daarbij bestaat de verwachting dat het bereik zal verhogen en men groepen zal bereiken die nu moeilijker te bereiken zijn zoals bv. Marokkaanse vrouwen. Er wordt wel gehoopt dat de uitvoeringsbesluiten m.b.t. de sancties niet worden uitgesteld zoals aangekondigd. Een verplichting werkt immers enkel als

³ Het betreft een schatting: bij 15% van de nieuwkomers vonden we geen code terug, 15% had een INB9 code.

men daadwerkelijk sanctioneert, leert de ervaring. Heel wat trajectbegeleiders gaven immers aan dat de nieuwkomers weten dat er toch niet wordt gesanctioneerd en de verplichting op die manier haar doel voorbijschiet.

1.5 Conclusie

De decretale beslissing in 2004 om de werving bij de gemeente te leggen, droeg op het terrein initieel niet bij tot een grotere effectiviteit, integendeel zelfs: de instroom stakte bij de invoering van het nieuwe toeleidingsmodel tot op het moment dat de onthaalbureaus hun wervingsactiviteiten weer hebben opgestart. De actieve werving gecombineerd met het oplossen van transitieproblemen in de samenwerking met de gemeente, vertaalde zich in een stijging van de instroom met 40% in 2005. In 2006 steeg de instroom licht, ondanks de centrale beslissing dat de wervingsactiviteiten van de onthaalbureaus moeten worden stopgezet. De reden hiervoor is voornamelijk te vinden in de samenwerking met actoren als het HVN en het OCMW. Vooral de HVN met een centrale intake spelen een belangrijke additionele rol in de toeleiding van nieuwkomers. In dit opzicht beschikt het onthaalbureau over meerdere toeleidingskanalen. Deze 'toeleidingsmix' zorgt ervoor dat we onze conclusies uit 2005 waarbij we stelden dat het toeleidingsmodel, met een centrale rol voor schriftelijke communicatie, een ongewild afromingscriterium inhield waarbij de sterkste groepen worden bereikt en de zwakste uit de boot vallen, moeten nuanceren. Deze conclusie was zeker van toepassing in 2004 waar in heel wat regio's de belangrijkste en enige toeleider de gemeente was, inmiddels is er een grotere differentiatie in toeleidingskanalen en wordt de kans groter naargelang de 'toeleidingsmix' dat ook 'zwakkere groepen' worden bereikt.

Hoewel de instroom en het bereik (sterk) stegen de voorbij twee jaar, is de vooropgestelde sluitende aanpak niet bereikt en dit op twee niveaus. Een eerste niveau is de instroom in het onthaalbureau. Het bruto-bereik varieert er tussen de 31,6% en 66,0% in 2006, waarbij de stedelijke onthaalbureaus duidelijk beter scoren dan de intergemeentelijke. In dit opzicht wordt zeker in de intergemeentelijke gebieden het vooropgestelde passieve toeleidingsmodel als onvoldoende beschouwd. In heel wat intergemeentelijke gebieden, wordt, ondanks de richtlijnen, dan ook nog steeds actief gewerkt. Een tweede niveau waarop de aanpak niet sluitend is, is de uitvoering door de gemeenten. De samenwerking met de kleinere gemeenten verloopt nog steeds niet optimaal. In bepaalde regio's wordt gesteld dat ze de decretale taken nog steeds niet worden uitgevoerd, zodat drie jaar na de invoering van het decreet niet langer van een transitieprobleem kan worden gesproken. De invoering van effectieve sancties in 2007 gecombineerd met een aanpak die nog steeds niet sluitend is vanuit de gemeente, lijkt dan ook niet optimaal. Meer bepaald zorgen de ongelijke uitvoering van de werving door de gemeenten, maar ook de verschillende uitvoeringspraktijken in de onthaalbureaus er voor dat er een zekere rechtsongelijkheid bestaat naar de nieuwkomer in het kader van de

verplichting. Naargelang de regio waar de nieuwkomer terechtkomt, zal hij meer of minder kans maken op een sanctie.

2. Screening en trajectbepaling

Bij de aanmelding van de nieuwkomer op het onthaalbureau wordt onderzocht of deze al dan niet tot de doelgroep van het beleid behoort. Indien dit het geval is, gaat het inburgeren van start met een intakegesprek in het onthaalbureau en een screening bij het Huis van het Nederlands. De nieuwkomers met een professioneel perspectief worden doorverwezen naar VDAB waar ze gescreend worden op arbeidsmarktrijpheid en de nood aan loopbaanoriëntatie. Op basis van deze drie screenings bepaalt het onthaalbureau het traject en maakt een inburgeringscontract op, tenzij een vrijstelling wordt verleend. Een vrijstelling kan sinds 2006 enkel betrekking hebben op NT2. De termijn tussen aanmelding op het onthaalbureau en de opstart van het vormingsprogramma mag volgens het decreet maximaal drie maanden bedragen.

In wat volgt gaan we eerst dieper in op de organisatorische aspecten van de screening. Het betreft de wijze waarop het onthaalbureau in samenwerking met de partners vorm geeft aan de screening. Vervolgens gaan we na welke meerwaarde de driedelige screening met zich meebrengt als instrument voor het samenstellen van het inburgeringsprogramma. Daarna staan we stil bij de trajectbepaling zelf en gaan we na in welke mate het beschikbare aanbod voldoet om een traject op maat samen te stellen.

2.1 Intake: afstemming, organisatie en effectiviteit

Vóór het inburgeringsdecreet vond de trajectbepaling plaats op basis van de intake in het onthaalbureau. Nu is de intake gespreid over twee, mogelijk drie organisaties. Een goede organisatie van de intakes is van belang om de doorlooptijd te beperken en zo te voldoen aan de decretale bepalingen, daarnaast zal een goede afstemming en organisatie de uitval bij het doorverwijzen minimaliseren. Volgende aspecten zijn daarbij van belang: de wijze waarop de intake wordt georganiseerd door het onthaalbureau en de doorverwijzing, samenwerking en informatie-uitwisseling tussen het onthaalbureau en de betrokken partners.

2.1.1 Organisatie intake door het onthaalbureau

Eens de nieuwkomer zich heeft aangemeld in het onthaalbureau, wordt nagegaan of hij/zij tot de doelgroep behoort. Daarna volgt een intake. Om uitval te vermijden en doorlooptijden te beperken, is het ideale scenario dat een aanmelding en intake op hetzelfde moment plaatsvinden, er kan immers verondersteld worden dat hoe langer de nieuwkomer moet wachten, hoe groter de uitval zal zijn.

Op de meeste onderzochte locaties wordt getracht om de nieuwkomer een intake te geven op het moment dat hij/zij zich aanmeldt. Uit tabel 4.3 blijken de meeste onthaalbureaus daar goed in te slagen, in de periode april 2004-december 2006 kreeg gemiddeld 90,4% van de 'ingetakede' nieuwkomers, direct een intake na hun aanmelding.

Tabel 4.3 Doorlooptijd tussen aanmelding en intake periode april 2004-2006

	Op hetzelfde moment	Na één week
Pina	96,5	99,3
Bon	95,1	98,9
Kompas	94,1	98,5
Limburg	94,1	98,7
Onov	90,0	97,6
West-Vlaanderen	88,2	98,3
Prisma	81,0	97,2
Vlaams-Brabant	67,0	91,0
Gemiddelde	90,4	98,0

Bron: Matrix

Uit tabel 4.3 blijkt verder dat de stedelijke onthaalbureaus het best scoren. Dit is vrij logisch, ze hebben telkens een grotere personeelsbezetting die het mogelijk maakt een intakepermanentie te verzorgen. Dit betekent dat trajectbegeleiders zich vrijhouden om aan een aanmelding onmiddellijk een intake te koppelen. Ook op locaties met een beperktere personeelsbezetting wordt zoveel mogelijk getracht aan de aanmelding een intake te koppelen, enkel indien het te druk is, wordt een afspraak gegeven. Uit de tabel blijkt dat ook de onthaalbureaus in de intergemeentelijke gebieden goede resultaten halen. Enkel Vlaams-Brabant scoort vrij laag. Dit heeft te maken met de werking van het onthaalbureau Leuven: door personeelsgebrek komen de nieuwkomers in dit onthaalbureau immers na aanmelding op een wachtlijst terecht voor intake.⁴ Pas als er tijd is, wordt een brief gestuurd met een uitnodiging.

⁴ Het personeelsgebrek in het onthaalbureau Leuven is niet te wijten aan een gebrek aan middelen maar aan de inbedding binnen de provincie Vlaams-Brabant. De oorzaak van dit probleem ligt eerder in de samenwerking met de provincie, dan in de provinciale structuur zelf. Het onthaalbureau Limburg, eveneens een provinciaal onthaalbureau, geeft ook aan dat snel personeel aanwerven omwille van de ambtelijke structuur niet evident is, maar door een goede samenwerking en een pro-actieve houding van de personeelsdienst, blijft dit knelpunt in deze provincie beperkt.

2.1.2 Initiatie intakes en samenwerking partners

Naast de organisatie van de eigen intake dient het onthaalbureau ook de intakes te initiëren bij VDAB en het HVN. Als het initiatief aan de nieuwkomer wordt gelaten om de verschillende trajectpartners te contacteren, kan dit tot uitval leiden. Ook als dit initiatief wordt gelaten aan VDAB en HVN kan dat leiden tot problemen bij het maken van contact gezien de nieuwkomer nog geen contact heeft gehad met deze organisaties. Alle onthaalbureaus nemen hun taak als regisseur in dit kader op en initiëren de intakes bij het HVN en VDAB.

HVN

Bij het initiëren van de intakes bij het HVN worden door het onthaalbureau drie werkwijzen gehanteerd:

- Het HVN legt op voorhand data vast waarop afspraken door het onthaalbureau kunnen worden gepland;
- De trajectbegeleider van het onthaalbureau gaat mee naar het HVN om een afspraak te maken of om de intake direct te laten plaatsvinden;
- Het onthaalbureau plant rechtstreeks afspraken in de agenda van het HVN.

Deze samenwerking i.v.m. de screenings verloopt in alle bestudeerde regio's vlot. De wachttijden voor de screening zijn beperkt. In Antwerpen bedraagt dit een week, in Brussel moet een week doorlooptijd gerekend worden. In de overige bestudeerde cases tracht men de intakes van het onthaalbureau en het HVN te laten samenvallen, als dit niet lukt, wordt een afspraak gemaakt.

Een belangrijke faciliterende factor in de samenwerking tussen onthaalbureau en HVN is het feit dat ze veelal op dezelfde locatie zitten. Dit was het geval in alle bestudeerde vestigingen. Ook op de permanentieplaatsen, tracht men de permanenties zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. In dit opzicht kan men dus spreken van een goede samenwerking tussen OB en HVN. In Vlaams-Brabant werd initieel geopteerd om de permanenties binnen de gemeentebesturen in te richten, ondertussen tracht men ook in Vlaams-Brabant de permanentieplaatsen zoveel mogelijk met het OB af te stemmen.

Een tweede faciliterende factor is de link tussen het OB en het HVN via Matrix. Het onthaalbureau stuurt de informatie via matrix door naar de consultant van het HVN die op zijn beurt het advies terugstuurt. De informatie die met dit advies gepaard gaat, blijkt te verschillen van regio tot regio. Dit hangt samen met de taken die het HVN opneemt en de lokale afspraken met de aanbodsverstrekkers. Alle HVN doen een intake en een COVAAR test. Het HVN Antwerpen doet net als Brussel niveaubepalingen. Het HVN Antwerpen schrijft daarnaast de nieuwkomer in, plaatst hem in een groep en vraagt een bijdrage voor de lessen. Bijgevolg worden in bepaalde regio's enkel de covaarscore en het advies doorgegeven,

in andere regio's komt daarbij de school waarnaar de nieuwkomer is doorverwezen, in nog andere regio's wordt ook de startdatum van de cursus vermeld en bevestigd of de nieuwkomer al dan niet is ingeschreven. Bepaalde respondenten gaven aan dat de werkwijze waarbij men de nieuwkomer doorverwijst naar verschillende aanbodsverstrekkers niet de meest effectieve is, zeker niet voor zwakkere groepen. Deze werkwijze maakt het immers moeilijker om na te gaan waar de nieuwkomer zich heeft aangemeld, wat de opvolgingstaak van het onthaalbureau bemoeilijkt. Een tweede knelpunt blijft het feit dat de link tussen HVN en de aanbodsverstrekkers nog steeds niet operationeel is in de meeste regio's. Via matrix kan dus nog steeds geen zicht worden verkregen op het feit of de nieuwkomer zich daadwerkelijk heeft ingeschreven in een school of niet (cf. infra).

VDAB

Alle onthaalbureaus initiëren de intakes bij VDAB en verwijzen de nieuwkomers met een professioneel perspectief door. Algemeen wordt door zowel het onthaalbureau als VDAB gesteld dat de samenwerking is verbeterd: VDAB krijgt veelal de juiste doelgroep doorverwezen en de wachttijden voor de screening zijn beperkt. Toch gaven de respondenten aan dat de uitval nog steeds vrij hoog is. De doorverwijzing naar VDAB is dan ook geen evidentie. Ten eerste dient VDAB tolken te reserveren zodat een intake op het moment van aanmelding niet mogelijk is, dit zou ook praktisch niet mogelijk zijn omdat VDAB nergens permanent in een onthaalbureau is ingebed. In de stad Antwerpen en gedeeltelijk in de provincie Antwerpen is wel sprake van een één loket. Dit betekent concreet dat de inburgeringsconsulenten van VDAB op vaste dagen intakes komen afnemen in het onthaalbureau. Hoewel dit 'één loket' wordt genoemd is van een 'één loket' in de eigenlijke zin van het woord, met een gemeenschappelijke 'frontoffice' en een geïntegreerde 'backoffice', niet echt sprake. In andere regio's houden de inburgeringsconsulenten permanenties in de werkwinkels. Het uitvoeringsbesluit (30.01.04) stelt nochtans voorop dat het onthaalbureau samen met het HVN en de VDAB hun diensten moeten verstrekken als een geïntegreerd samenwerkingsverband via één loket. VDAB vult dit in als een 'virtueel één loket' waarbij alle gegevens over de nieuwkomer kunnen worden uitgewisseld. Met deze invulling gaat men echter voorbij aan de grotere toegankelijkheid en de verminderde kans op uitval die via een gezamenlijk loket kan gerealiseerd worden. In de meeste centrumsteden liggen onthaalbureau en de werkwinkel niet ver van mekaar. In uitgestrekte regio's met weinig nieuwkomers is dit echter niet altijd het geval.

Daarnaast blijkt het vooropgestelde 'virtuele één loket' nog steeds niet op punt te staan. Er is een koppeling gemaakt tussen het onthaalbureau en VDAB om data uit te wisselen, maar deze koppeling is gebaseerd op het rijksregisternummer van de nieuwkomer. Dit betekent dat het OB pas informatie kan doorsturen indien de nieuwkomer reeds is ingeschreven bij VDAB, wat vaak niet het geval is. Ook wanneer VDAB de nieuwkomer heeft ingeschreven tijdens de screening, blijkt het

verstrekke advies niet altijd aan te komen bij het onthaalbureau. Opvallend was dat nogal wat trajectbegeleiders en inburgeringsconsulenten niet op de hoogte waren van welke informatie de partner nu precies te zien krijgt. In sommige regio's waren bepaalde inburgeringsconsulenten zelfs niet op de hoogte van de koppeling tussen onthaalbureau en VDAB. Het is dan ook geen verrassing dat er in heel wat onthaalbureaus nog steeds met de 'doorverwijzingsfiche' wordt gewerkt die de naam en contactgegevens van de nieuwkomer bevat.

Naast het feit dat de intakes niet op hetzelfde moment en dezelfde locatie plaatsvinden en het feit dat de gegevensuitwisseling nog niet op punt staat, lijkt de wijze waarop wordt doorverwezen en de opvolging van deze doorverwijzing van belang. Illustratief is de verandering van werkwijze in het onthaalbureau Antwerpen. Initieel bedroeg de uitval er naar schatting rond de 50%. Pina voorziet sinds enige tijd een systematische opvolging; na het intakegesprek wordt de nieuwkomer een brief gestuurd waarop hij/zij wordt herinnerd aan de datum van de screening bij VDAB, de dag voor het gesprek belt de trajectbegeleider de nieuwkomer nog eens op om hem te herinneren aan de afspraak. Dit gecombineerd met het feit dat de wachttijden voor de screenings zijn gedaald tot een twee weken, heeft volgens de coördinator de uitval bij een eerste gesprek met 20% doen dalen.

2.1.3 Effectiviteit intake

In wat volgt gaan we na in welke mate de intakeprocedure effectief is. De effectiviteit van de intakeprocedure hebben we uitgedrukt als de verhouding tussen het aantal personen die een intake hebben gekregen op het onthaalbureau en diegenen die daadwerkelijk een contract hebben getekend.

Voor deze berekening hebben we gewerkt met cohortes, dat betekent dat we per jaar de groep nieuwkomers nemen die een intake kregen, en voor deze groep nagaan of ze al dan niet een contract hebben ondertekend. De absolute cijfers en de percentages dienen dus geïnterpreteerd te worden als het aantal nieuwkomers die zich in jaar X hebben aangemeld en een contract hebben ondertekend ook al gebeurde de ondertekening in jaar X+1. In dit opzicht zal het aantal contracten in tabel 4.4 dan ook verschillen van het aantal afgesloten contracten op jaarbasis (cf. hoofdstuk 2). Rekening houdend met het feit dat de maximale doorlooptijd tussen de intake en het contract maximum drie maanden mag bedragen, hebben we om tot een maximale vergelijkbaarheid tussen de verschillende jaren te komen, voor het jaar 2006 de referentieperiode januari tot en met september genomen

Tabel 4.4 Contracten per onthaalbureau per jaar: aantal en verhouding tot de intakes

	2004*		2005		2006**	
	N	% intk	N	% intk	N	% intk
Kompas	268	76,9	621	63,0	428	84,9
Onov	384	71,1	747	79,2	435	80,2
Bon	259	84,6	557	77,0	438	77,2
Pina	1 393	72,9	2 185	72,4	1 855	76,4
Prisma	467	74,5	792	75,9	571	74,1
West-Vlaanderen	408	66,9	807	64,4	669	65,4
Limburg	377	61,0	882	70,8	622	62,5
Vlaams-Brabant	114	71,2	400	63,9	279	53,1
Totaal	3 551	71,6	6 991	71,1	5 297	72,2

* Periode april - december 2004

** Periode januari - september 2006

Uit tabel 4.4 kunnen we afleiden dat iets meer dan 70% van de doelgroepnieuwkomers ook daadwerkelijk een contract afsluit, anders gesteld: een kleine 30% van de nieuwkomers valt uit vóór ze een contract hebben ondertekend. Opvallend daarbij is dat ondanks de betere samenwerking tussen de partners er weinig evolutie is van de uitval doorheen de jaren. Deze algemene stabiliteit verbergt echter sterke verschillen zowel binnen als tussen de onthaalbureaus. Enkel Prisma, West-Vlaanderen en Pina halen een min of meer vergelijkbare score in de jaren 2004 - 2006.

Onov, Prisma en Bon halen doorheen de jaren een constante hoge score. Bon werkt niet met verplichten. Bovendien is er geen doorverwijzing vanuit de gemeente, de nieuwkomers die zich komen aanmelden hebben dus al een inspanning gedaan om het onthaalbureau te bereiken en zich aan te melden, wat een zekere motivatie vereist. Daarnaast is een screening van VDAB niet vereist voor het afsluiten van een contract. Mogelijk verklaren deze redenen mee de hoge score. Ook Onov en Prisma scoren bijzonder goed, beter dan de stedelijke onthaalbureaus Pina en Kompas. Dit kan verrassend worden genoemd omdat de organisatie en afstemming van de verschillende screenings binnen een intergemeentelijk gebeid minder evident zijn dan binnen een stedelijke context. Limburg, Vlaams-Brabant en West-Vlaanderen scoren het laagst. Al dan niet toevallig zijn dit net de drie provincies waar het HVN pas eind 2005 is opgestart. De zeer lage score voor Vlaams-Brabant is daarnaast te verklaren door het feit dat er tot voor kort geen één loket was met het HVN, bovendien vinden de aanmelding en de intake door de wachtlijsten in Vlaams-Brabant niet op hetzelfde moment plaats.

2.2 Biedt de drievoudige screening een meerwaarde?

De screening door het HVN wordt door het merendeel van de respondenten als een meerwaarde beschouwd. De onthaalbureaus hadden immers vaak niet de expertise om te bepalen of een nieuwkomer in basiseducatie of een centrum voor volwassenenonderwijs moest terechtkomen. De scholen deden geen testen of deden ze wel maar niet altijd op een correcte wijze ... Dit had tot gevolg dat het aanbod voor nieuwkomers niet altijd op maat was. Laaggeschoolden kwamen in CVO's terecht, hogergeschoolden in CBE's. Dit had niet alléén gevolgen voor de individuele nieuwkomer, maar evenzeer voor de totale groep: door de heterogeniteit van de groepen kon niet altijd kwaliteitsvol onderwijs worden verstrekt. Vooral in de provincies met kleinere scholen die soms moeite hebben om groepen vol te krijgen, werd dit probleem gemeld. De onafhankelijke testing en dispatching van het HVN moest dit euvel verhelpen. Inmiddels (2006) zijn alle huizen van het Nederlands operationeel. Door de respondenten binnen het onthaalbureau wordt gesteld dat het overgrote deel van de nieuwkomers via het HVN naar de aanbodsverstrekkers wordt doorverwezen, ook al is er een decentrale intake. Daarbij wordt gesteld dat de nieuwkomers beter op hun plaats zitten dan vóór de komst van het HVN. Toch zijn er ook een aantal kritische bedenkingen meer bepaald bij de covaartest zelf. Enkele trajectbegeleiders gaven aan dat dit vooral een logicatest is die niet naar de taalvaardigheid peilt. Een hoge score op deze test alléén is niet voldoende om te bepalen of een CVO of CBE het meest geschikt is.

Uit de interviews in 2005 met de coördinatoren bleek dat de meningen over het nut en de plaats van de screening van VDAB over het algemeen minder positief waren. Het aantal arbeidsmarktrijpen is met gemiddeld ongeveer 5,7% zeer beperkt. In 2005 werd bovendien gesteld dat het advies zeer vaak uitgebreide loopbaanoriëntatie is, waardoor bepaalde respondenten de inhoudelijke waarde van de screening in vraag stelden.

Tabel 4.5 Verdeling adviezen VDAB periode 2004 - nov 2006

	2004*		2005		2006**		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Ab rijp	48	4,4	261	6,1	161	5,6	470	5,7
Beperkte LO	210	19,3	884	20,5	731	25,7	1 825	22,1
Uitgebreide LO	826	76,0	3 149	73,2	1 918	67,3	5 893	71,5
Reeds in traject	3	0,3	10	0,2	38	1,3	51	0,6
Totaal	1 087	100,0	4 304	100,0	2 848	100,0	8 239	100,0

* periode sept - dec 2004, ** januari-november 2006

Bron: VDAB studiedienst

Uit tabel 4.5 blijkt dat de stelling dat het advies zeer vaak uitgebreide loopbaanoriëntatie is, moet genuanceerd worden. In de periode september 2004- november 2006 kreeg 71,5% van de nieuwkomers het advies "uitgebreide loopbaanoriëntatie", 22,1% beperkte. Doorheen de jaren stijgt het aantal adviezen 'beperkte loopbaanoriëntatie'. Als we de adviezen van VDAB Antwerpen niet meerekenen, VDAB Antwerpen opteert uit efficiëntie overwegingen immers om zoveel mogelijk uitgebreide LO te geven, komen we aan een verhouding 8,3% arbeidsmarktrijp, 34,3% beperkte loopbaanoriëntatie en 55,8% uitgebreide loopbaanoriëntatie, wat een evenwichtige verdeling lijkt. Mede door het feit dat er meer individuele loopbaanoriëntatie wordt geadviseerd, zijn de meningen over de waarde van het advies genuanceerder in 2006 dan in 2005. In Oostende, Westkust, Leuven wordt het nut van het advies bijvoorbeeld hoger ingeschat dan in regio's waar deze verdeling minder uitgesproken is. De mening over het nut van de screening hangt ook af van andere factoren. In één regio stelt men dat er zelden tolken worden gereserveerd voor de screening, wat tot gevolg heeft dat de nieuwkomer niet snapt wat hij/zij bij VDAB gedaan heeft. Het is duidelijk dat in deze regio het nut van de screening in vraag wordt gesteld.

2.3 Trajectbepaling en afsluiten contract

Op basis van de screenings bepaalt de trajectbegeleider de inhoud van het traject. Het inburgeringsdecreet stelt daarbij maatwerk voorop. Daarnaast stelt het decreet dat de nieuwkomer ten laatste binnen de drie maanden na de aanmelding op het onthaalbureau met het vormingsprogramma moet beginnen en dat het vormingsprogramma binnen het jaar moet afgerond zijn. In wat volgt, gaan we na in welke mate het beschikbare aanbod voldoet om een traject op maat aan te bieden en dit binnen de decretaal opgelegde termijnen.

2.3.1 Aanbod Maatschappelijke oriëntatie

Het decreet stelt maatwerk voorop. In het kader van de cursussen MO heeft maatwerk betrekking op de organisatie (zoals het aantal instroommomenten) en de inhoud (bijvoorbeeld de differentiatie binnen de cursussen).

Organisatie

Op de mate waarin de nieuwkomer binnen de drie maanden een aanbod MO kan worden gedaan, hebben we op basis van Matrix geen zicht. Op basis van tabel 4.6 kunnen we wel afleiden dat er voor de meest courante taalgroepen voldoende instapmomenten zijn.

Tabel 4.6 Aantal instapmomenten per jaar voor meest courante talen (situatie 2005)

Onthaalbureau	Instapmomenten/jaar
Pina	4
Bon	6
Kompas	6
Limburg	2
Onov	4
Prisma	4
West-Vlaanderen	5
Vlaams-Brabant	Continu/3

Uit tabel 4.6 blijkt dat de instroommomenten variëren tussen 2 en 6 per jaar. De steden Gent en Brussel scoren hier mede door de grotere instroom beter dan de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De stad Antwerpen scoort relatief laag op het aantal instroommomenten, ondanks de hoge instroom van nieuwkomers. Limburg telt het minste instroommomenten. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de provincie Oost-Vlaanderen wordt de MO cursus in Limburg echter op verschillende plaatsen gegeven. In elke regio start de cursus op een ander moment, zodat een nieuwkomer van de ene regio naar de MO in een andere regio kan gaan. In dit opzicht is niet enkel het aantal opstartmomenten in intergemeentelijke gebieden van belang, maar ook het aantal locaties waar MO wordt gegeven en de mate waarin deze al dan niet gelijktijdig worden gegeven.

Algemeen is er dus voldoende aanbod voor de meest courante talen en lijkt een aanbod binnen de drie maanden mogelijk. Toch zijn er enkele knelpunten meer bepaald voor kleine taalgroepen en werkenden.

- *Aanbod voor kleine taalgroepen.* Uit de interviews in 2005 bleek dat in het merendeel van de onthaalbureaus wordt gewacht op voldoende kandidaten voor een cursus MO in een minder courante taal doorgaat. Dat kon makkelijk vijf tot zes maanden duren zodat de wettelijke termijn niet gehaald wordt. Indien er niet voldoende instroom was na verloop van tijd, werd in enkele onthaalbureaus geen aanbod voorzien. In 2006 werd een richtlijn uitgevaardigd die stipuleerde dat *elke* nieuwkomer een aanbod moet krijgen. De meeste onthaalbureaus opteren in dit kader om éénmaal per jaar MO te voorzien voor alle nieuwkomers die geen aanbod kregen, het betreft dan MO in het Nederlands al dan niet met de ondersteuning van tolken.
- *Aanbod voor werkenden.* In alle onthaalbureaus wordt aangegeven dat een niet onaanzienlijk deel van de nieuwkomers werkt. In enkele regio's spreekt men zelfs van een meerderheid. Voor deze doelgroep voorziet men in alle bevraagde onthaalbureaus, op Onov na, in een avondaanbod. Het probleem hierbij is dat nieuwkomers vaak in de lagere segmenten van de arbeidsmarkt werken zodat er nogal wat personen ploegenarbeid doen, avondwerk... Bovendien geraken nieuwkomers in de intergemeentelijke gebieden, en zeker

in de onthaalbureaus die het MO aanbod sterk hebben gecentraliseerd, niet meer thuis met het openbaar vervoer na de cursus. In enkele onthaalbureaus wordt dan ook een weekendaanbod voorzien.

Inhoudelijke differentiatie

In 2005 merkten we op dat de overheid beperkingen oplegde om maatwerk te leveren: enkel laaggeschoolden kwamen immers in aanmerking voor het volgen van een cursus MO. We merkten toen op dat de mate waarin men snel of traag leert niks te maken heeft met de kennis van het land. Op dit punt beknotte de overheid de mogelijkheid tot maatwerk. Begin 2006 werd beslist dat *alle* nieuwkomers maatschappelijke oriëntatie dienden te volgen. Dit heeft in het merendeel van de onthaalbureaus niet geleid tot verdere differentiatie van de cursussen. Enkel Pina, Leuven en Brussel voorzien enige differentiatie. Pina voorziet net als Brussel een specifieke cursus voor analfabeten. Daartoe werd een specifieke methodiek ontwikkeld. In Leuven wordt een onderscheid gemaakt tussen hoog- en laaggeschoolden. In Antwerpen gebeurt dit eveneens als er genoeg instroom is. In de overige regio's zitten hooggeschoolden, laaggeschoolden en analfabeten in dezelfde MO groepen. Door de respondenten wordt gesteld dat dit allerminst evident is. Het aanbod is sowieso niet op maat voor analfabeten, voor laaggeschoolden gaat de cursus vaak te snel, voor hooggeschoolden te traag. Voor hoogstgeschoolden is er in Pina, Bon en Onov wel een specifiek aanbod via individueel begeleid leren.

Concluderend kunnen we dus stellen dat de differentiatie binnen de cursussen beperkt is wat vooral in het nadeel speelt van de zwakste groepen i.c. de laagstgeschoolden en analfabeten.

2.3.2 Aanbod NT2

Ook in het kader van de cursussen Nederlands heeft maatwerk betrekking op de organisatie en de inhoud. Voor een goede afstemming van het traject is het in de eerste plaats van belang dat er geen wachtlijsten zijn en voldoende instapmomenten. Voor alle duidelijkheid maken we hierbij een onderscheid tussen wachtlijsten en doorlooptijden. Een wachtlijst zorgt ervoor dat men niet kan starten met een cursus omdat er niet voldoende plaatsen zijn in de cursus. Doorlooptijd betekent dat men niet kan starten met een cursus omdat het instapmoment niet overeenkomt met het moment dat de kandidaat wil starten met de cursus. Zowel wachtlijsten als doorlooptijden kunnen wachttijden tot gevolg hebben.

Wachtlijsten en doorlooptijden

In de CVO's worden nergens wachtlijsten gemeld, noch voor nieuwkomers, noch voor oudkomers. Ook de centra voor basiseducatie kennen quasi geen wachtlijsten

voor laaggeschoolde nieuwkomers, wel voor analfabeten. Het feit dat er geen wachtlijsten (meer) zijn komt volgens de betrokkenen door de omzendbrief van de administratie onderwijs die stelt dat de nieuwkomers prioriteit moeten krijgen en de bijhorende extra middelen die zijn toegekend. De omzendbrief heeft echter als onbedoeld gevolg dat er wachtlijsten zijn ontstaan voor oudkomers. Op dit moment staan 1 800 oudkomers op de wachtlijst, hoewel dit aantal met de helft is gedaald sinds 2004, blijft dit een aanzienlijk aantal. Er kan dus gesteld worden dat de prioritisering van de nieuwkomers de verdringing van oudkomers tot gevolg heeft.

Het ontbreken van wachtlijsten betekent niet dat er geen wachttijden zijn. Ook het aantal instapmomenten is van belang. Op enkele uitzonderingen na zijn er in alle regio's instapmomenten in september en januari. In de regio's met een beperkte instroom blijft het daartoe beperkt of is er zelfs maar sprake van één instapmoment. In regio's met een grotere instroom hangt veel af van de flexibiliteit van de scholen. In bepaalde regio's zijn de instroommomenten beperkt tot twee, anderen voorzien daarnaast instapmomenten in november in april, nog anderen voorzien de mogelijkheid om elke maand in te stappen in een cursus 1.1. Een algemeen knelpunt, ook in regio's met meerdere instapmomenten, is het gebrek aan een zomeraanbod in de meeste regio's. Nieuwkomers die eind april willen beginnen, moeten vaak wachten tot na de zomervakantie. Daarnaast wordt in nogal wat intergemeentelijke gebieden het aantal instapmomenten voor analfabeten als een knelpunt geïdentificeerd, vaak bedraagt dit maar éénmaal per jaar.

Afhankelijk van de regio waar de nieuwkomer terecht komt, zullen de doorlooptijden dus verschillen. In regio's met twee instapmomenten per jaar loopt een nieuwkomer die in oktober of februari wil instappen kans op een wachttijd van drie tot zes maanden. Dit heeft niet enkel consequenties voor het al dan niet halen van de vooropgestelde doorlooptijd van één jaar, maar eveneens voor de uitval. Nieuwkomers met een professioneel perspectief dienen immers niveau 1.1 te halen voor ze kunnen doorstromen naar VDAB. Lange wachttijden zorgen er voor dat men vaak zelf op zoek gaat naar tewerkstelling (in serres, fruitpluk, slachterijen...) en de motivatie om 's avonds nog een cursus Nederlands te beginnen vaak erg klein is.

Inhoudelijke differentiatie

De doelstelling van de cursus Nederlands is het behalen van een niveau 1.1. Het aantal uren varieert naargelang het scholingsniveau en de wensen van de nieuwkomer. Voor een overzicht van het mogelijke aanbod zie tabel 4.7.

Tabel 4.7 Differentiatie aanbod NT2

Geschooldheid	Aanbodsverstrekker/progr	Aantal uur
Analfabeet	CBE	600
Laaggeschoold	CBE	240
Grijze zone	CVO, verlengd traject	180
Hooggeschoold	CVO, 'normaal traject'	120
Hoogstgeschoold	UTC	90
	CVO, intensief traject	90

Dit aanbod is niet overal aanwezig. Hoe groter de instroom hoe meer normaal gezien gedifferentieerd wordt. Door de duur van de taaltrajecten voor laaggeschoolden en zeker voor analfabeten wordt er op gewezen dat een traject afwerken in één jaar moeilijk tot onhaalbaar is. Een knelpunt is daarnaast het feit dat er niet in elke regio een aanbod voor andersgealfabetiseerden is.

Door quasi alle coördinatoren wordt er daarnaast op gewezen dat een niveau 1.1 een absoluut minimum en onvoldoende is om naar VDAB door te stromen. Ze stellen dat hogergeschoolden wel kunnen doorstromen, maar voor laaggeschoolden is dat onvoldoende. Heel wat respondenten schuiven dan ook een niveau 1.2 naar voor als richtniveau voor het inburgeringstraject.

Tot slot is het opvallend dat de scholen geen remediëringaanbod hebben ontwikkeld. Wanneer een cursist niet slaagt voor het attest 1.1 moet hij/zij het pakket opnieuw doen. Om het inburgeringsattest te halen, speelt het halen van een attest 1.1 geen rol, er is immers een inspanningsverbintenis, geen resultaatsverbintenis. Voor de nieuwkomer die een professioneel perspectief heeft en vrij snel aan het werk wil, betekent het echter wel dat hij/zij niet kan instappen bij VDAB en zijn traject naargelang zijn geschooldheid al snel met drie tot zes maanden wordt verlengd.

2.3.3 Aanbod Loopbaanoriëntatie

Organisatie

Om met de cursus loopbaanoriëntatie te kunnen starten, moeten aan twee voorwaarden worden voldaan: de nieuwkomer moet een professioneel perspectief hebben en een attest 1.1. Dit attest dient men mee te brengen tijdens de warme overdracht of op de infovergadering die VDAB organiseert.

Op het taalniveau wordt niet altijd even rigoureuus toegekeken. In twee provincies gelooft men het onthaalbureau op zijn woord indien de nieuwkomers het attest niet meebrengt. In West-Vlaanderen bestaat de afspraak dat er een niveaubepalingstest bij het HVN wordt afgenomen indien de nieuwkomer geen attest kan

voorleggen. Daarnaast wordt in de stad Antwerpen ook een TOBA test voorzien indien het attest ouder is dan drie maanden, de aantallen die de TOBA test moesten afnemen zijn zeer beperkt.

Het aantal geplande instapmomenten voor de cursus LO is sterk afhankelijk van de instroom (zie tabel 4.8).

Tabel 4.8 Aantal instapmomenten loopbaanoriëntatie per jaar

	Aantal instapmomenten
Vlaams-Brabant	2-4
Oost-Vlaanderen-Gent	4
Stad Antwerpen	Om de zes weken
Provincie Antwerpen	6-8
West-Vlaanderen	2
Limburg	2

De stad Antwerpen heeft de grootste instroom en bijgevolg ook het grootste aantal instapmomenten, de doorlooptijd tussen einde NT2 en begin LO kan er maximum anderhalve maand bedragen. In de andere regio's wordt in de planning rekening gehouden met het einde van cursussen NT2 en het begin van de schakelcursussen binnen VDAB zodat een optimale doorstroom kan verzekerd worden. In de meeste regio's vinden de cursussen dan ook in januari en de zomervakantie plaats. Voor cursisten die in april instappen is er meestal een wachttijd. In enkele regio's werden knelpunten gemeld doordat de aanbodsverstrekkers NT2 medewerking weigerden aan het onthaalbureau. Doordat VDAB geen einddata door kreeg van de cursussen NT2 was het moeilijk een aanbod te plannen. Een gevolg was onder meer dat het aanbod nog niet was afgelopen op het moment de cursussen LO begonnen, zodat er geen cursisten zaten in de cursus en deze werd afgeschaft met lange doorlooptijden voor de nieuwkomer tot gevolg (cf. infra). Voor de cursussen LO zijn er enkel in Antwerpen wachtlijsten van ongeveer anderhalve maand, in de overige regio's zijn er geen wachtlijsten, integendeel zelfs, af en toe moeten cursussen worden afgelast omdat er te weinig instroom is

Inhoudelijke differentiatie

Een belangrijk knelpunt bij de cursus loopbaanoriëntatie is het taalniveau en de moeilijkheidsgraad.

Ten eerste lijkt de cursus LO te moeilijk voor laaggeschoolden, zeker indien ze enkel een niveau 1.1 Nederlands hebben. De taken uit een vorig beroep dienen neergeschreven te worden, er worden 'abstractere' begrippen gehanteerd als vaardigheden... Enkele trajectbegeleiders stellen in dit verband dat ze af en toe

nieuwkomers op het onthaalbureau krijgen die zeggen de cursus niet te snappen.⁵ VDAB differentieert niet tussen laag- en hooggeschoolden ofwel omdat de instroom te laag is ofwel omdat men redeneert dat de hooggeschoolden de laaggeschoolden in de cursus zullen helpen. Dit blijkt echter geen evidentie te zijn omdat ze vaak een andere taal spreken.

Daarnaast blijkt een attest 1.1 nogal te verschillen. Bepaalde nieuwkomers zijn nauwelijks tot een gesprek in het Nederlands in staat. Volgens de betrokkenen heeft dit ondermeer te maken met het feit dat de niveaubepalingstesten niet gestandaardiseerd zijn en elke school als het ware zijn eigen 'norm' vooropstelt. Daarnaast wordt ook gesteld dat cursisten die uit het CBE komen meestal een lager niveau hebben dan cursisten uit het CVO. Dit heeft belangrijke consequenties naar het werken op maat. Door de verschillen in taalniveau werkt men vaak met heterogene groepen waarvan sommigen niet kunnen volgen, afhaken enz. De meeste VDAB consulents dringen dan ook aan op een niveau 1.2 of stimuleren de nieuwkomers om tijdens de cursus LO verder Nederlands te studeren.

Voor analfabeten is er in de meeste LKC's geen aanbod voorzien. Enkel in Antwerpen wordt een cursus van vier uur voor analfabeten voorzien. Ook in Mechelen is er een experiment in samenwerking met het OB dat zich specifiek op analfabeten richt.

2.3.4 Trajectbepaling en doorlooptijden

Op basis van de informatie uit de screenings en informatie over het beschikbare aanbod maakt de trajectbegeleider een inburgeringscontract op. In dit contract moet vermeld staan waar men Nederlands en MO volgt met uren en dagen. Als men de begin en einddatum van een bepaalde cursus nog niet weet, kan men werken met addenda. Sinds 2006 mag het contract pas worden afgesloten als de nieuwkomer daadwerkelijk met een cursus is gestart, hetzij MO, hetzij Nederlands. Deze regel wordt vrij goed opgevolgd, al stellen sommige trajectbegeleiders wel dat als men 'zeker' weet dat iemand gaat starten, ze toch al een contract afsluiten. In de meeste onthaalbureaus wordt het contract uitgebreid besproken en uitgelegd, in andere onthaalbureaus blijkt dat niet altijd het geval te zijn.

Het afsluiten van het contract gaat niet gepaard met het afsluiten van een trajectplan in functie van de specifieke doelstellingen van de nieuwkomer. Maatwerk moet in deze context dan ook verstaan worden als een optimale plaatsing van de nieuwkomer binnen het aangeboden standaardprogramma en niet zozeer als maatwerk in functie van het doelperspectief van de inburgeraar. De uitgestip-

⁵ Het pakket loopbaanoriëntatie wordt momenteel (januari 2007) herwerkt en ondermeer op taal herzien.

pelde inburgeringstrajecten hebben dan ook een overwegend aanbodgericht karakter.

Wat de doorlooptijd tussen intake en contract betreft, hebben we in tabel 4.9 de gemiddelde doorlooptijd tussen intake en contract berekend per onthaalbureau per jaar (X). Daarnaast geeft deze tabel aan hoeveel percent van de nieuwkomers een contract hebben ondertekend binnen de decretaal opgelegde doorlooptijd van drie maanden (%). Vooral de cijfers van 2006 zijn interessant, in 2006 mag immers geen contract meer worden afgesloten zonder dat de nieuwkomer daadwerkelijk aan een cursus is begonnen.

Tabel 4.9 De gemiddelde doorlooptijd in maanden tussen intake en contract en het percentage contracten afgesloten binnen de drie maanden

	2004		2005		2006	
	X	%	X	%	X	%
Vlaams-Brabant	3,8	50,0	2,0	76,4	0,5	98,3
Kompas	5,2	33,3	1,7	85,4	0,6	95,7
Onov	2,9	69,7	1,6	84,1	0,65	95,2
West-Vlaanderen	3,9	57,0	1,8	85,6	0,75	94,4
Pina	4,2	51,0	1,9	82,3	1,0	91,7
Prisma	3,1	68,3	2,0	81,8	1,0	92,5
Limburg	4,5	46,5	2,0	82,3	1,2	88,9
Bon	5,0	40,1	2,1	84,0	1,4	92,2
Totaal	4,3	52,3	1,9	82,7	1,0	92,9

Bron: Matrix

Uit de tabel blijkt dat in 2006 92,9% van de nieuwkomers binnen de drie maanden een aanbod krijgt. Vlaams-Brabant scoort hier zeer hoog, dit heeft mogelijk te maken met het aanbod MO dat op een continue basis wordt gegeven. Pina scoort met 91,7% relatief laag. Mogelijk heeft dit te maken met het feit dat de cursus MO slechts om de vier maand wordt gegeven.

Daarnaast is ook af te leiden dat de betere samenwerking op het terrein tussen de verschillende partners zich manifesteert in een sterke daling van de doorlooptijden tussen de verschillende screenings: in 2004 bedroeg de doorlooptijd tussen intake en contract nog 4,3 maanden, in 2006 was dit slechts 1 maand.

3. Het primaire traject: opvolging en afsluiten

Eens het contract getekend, kan het vormingsprogramma van de nieuwkomer van start gaan. Het vormingsprogramma bestaat uit maatschappelijke oriëntatie, Nederlands en eventueel loopbaanoriëntatie. Het vormingsprogramma wordt

ondersteund door *trajectbegeleiding*. De trajectbegeleider staat tijdens het vormingsprogramma in voor de 'voortgangscntrole' en het uitreiken van het attest van inburgering (MB 12.03.04). Het primaire traject is daarbij geen doel op zich, maar moet toeleiden naar de reguliere voorzieningen.

De trajectbegeleider is dus spilfiguur van het primaire traject of anders gesteld de regisseur van de uitvoering van het primaire inburgeringstraject. In wat volgt gaan we dieper in op de wijze waarop deze rol wordt ingevuld. Achtereenvolgens behandelen we de doorgeleiding naar de verschillende onderdelen van het vormingsprogramma en de samenwerking met de desbetreffende vormingsinstanties. Vervolgens gaan we dieper in op de wijze waarop de ondersteuning tijdens het vormingsprogramma wordt ingevuld. Het uitreiken van het attest en de doorgeleiding naar het secundair traject staat in een derde punt centraal. Tot slot drukken we de effectiviteit van dit proces cijfermatig uit door na te gaan hoeveel nieuwkomers ook daadwerkelijk hun attest hebben gehaald.

3.1 Doorgeleiding naar de verschillende onderdelen van het vormingsprogramma

In wat volgt gaan we na hoe de 'doorgeleiding' en de opvolging wordt vormgegeven, met doorgeleiding doelen we op het 'overdragen' van de nieuwkomer naar de verschillende onderdelen van het vormingsprogramma. We bespreken telkens de rol van de trajectbegeleider en de samenwerking met de aanbodsverstrekkers. Daarnaast gaan we na hoe de opvolging (van voornamelijk afwezigheden) van de nieuwkomers plaatsvindt eens de nieuwkomer de cursus volgt. Deze opvolging is zowel belangrijk om uitval te vermijden als in het kader van de regelmatige deelname die noodzakelijk is wanneer de nieuwkomer aanspraak wil maken op een attest.

3.1.1 Doorstroom naar en opvolging tijdens MO

In het kader van de doorgeleiding naar de cursus MO spelen de trajectbegeleiders in alle bestudeerde cases een actieve rol. De uitvoeringspraktijken variëren en gaan van het sturen van brieven, telefoneren, huisbezoeken, het 'meegaan' met de nieuwkomers naar de plaats waar de MO plaatsvindt... Hoe groter het onthaalbureau hoe meer de doorgeleiding geformaliseerd is.

Het cliëntvolgsysteem Matrix biedt weinig ondersteuning bij de doorgeleiding. Het is immers niet mogelijk om lijsten te maken van nieuwkomers die in aanmerking komen voor de cursus. Dit heeft tot gevolg dat elke nieuwkomer individueel moet aangeklikt worden om na te gaan of hij in aanmerking komt voor de cursus.⁶

⁶ Door een update van matrix in november 2006 werd het systeem van cursusregistratie aangepast.

Om deze reden werken alle bevroagde onthaalbureaus met een dubbel systeem: Matrix om te registreren en daarnaast excellijstjes voor de opvolging.

Tijdens de cursus MO is er in de bestudeerde dieptecases een goede opvolging door de trajectbegeleider. Faciliterende factoren hierbij zijn het feit dat de cursus MO door het onthaalbureau wordt georganiseerd en het feit dat de cursussen vaak binnen het onthaalbureau plaatsvinden. De vlotte informatie-uitwisseling tussen de MO docent en de trajectbegeleider maken een gerichte opvolging van uitval en afwezigheden mogelijk.

Op de uitval naar en tijdens MO hebben we geen zicht, cijfers hierover bleken niet beschikbaar. Door nogal wat respondenten wordt wel gesteld dat het niet evident is om nieuwkomers te overtuigen MO te volgen. Eens men in de cursus zit, lijkt de uitval beperkt te zijn. Als voornaamste reden van uitval wordt het gebrek aan kinderopvang aangegeven.

3.1.2 Doorstroom naar en opvolging tijdens NT2

Een volgende stap in het traject voor vrijwel alle nieuwkomers is een cursus NT2 niveau 1.1. Ook hier is het de taak van de trajectbegeleider, als regisseur van het primaire traject, om de doorgeleiding vorm te geven. Dit is minder evident. De trajectbegeleider dient immers zicht te hebben op de school waar de nieuwkomer is ingeschreven en de begin- en einddatum van de cursus. Deze informatie is niet altijd beschikbaar na de screening van het HVN (cf. infra). Afhankelijk van de regio beschikt het onthaalbureau over volgende informatie:

- Enkel een advies: CBE of CVO;
- Advies en school waarnaar de nieuwkomer is doorverwezen;
- Advies, school, begin- en einddatum cursus;

De mate waarin deze informatie beschikbaar is, is afhankelijk van twee factoren: de rol en het takenpakket van het HVN en het al dan niet operationeel zijn van de koppeling in matrix tussen het HVN en de aanbodsverstrekkers. Deze koppeling zou het mogelijk moeten maken zicht te krijgen op de school waar de nieuwkomer is ingeschreven en de start- en einddatum van de cursus. Op het moment van de bevraging (eind 2006) was enkel in Pina deze koppeling operationeel (met de CVO's).

Afhankelijk van de verkregen informatie zal het onthaalbureau in mindere of meerdere mate 'op zoek' moeten gaan waar de nieuwkomer zich heeft ingeschreven. Daarbij rekent men ten dele op de nieuwkomer zelf die zijn inschrijvingsbewijs moet komen tonen. Dit systeem is allerm minst sluitend. Daarom werkt men vaak met lijsten die naar de aanbodsverstrekkers in de regio worden gestuurd om na te gaan in welke school de nieuwkomer zich heeft ingeschreven. In het ene onthaalbureau worden deze taken door het HVN opgenomen in het andere door

het onthaalbureau zelf. Afhankelijk van het feit of deze lijsten al dan niet worden ingevuld en de snelheid van de informatie-uitwisseling, zal de trajectbegeleider de nieuwkomer al dan niet actief kunnen doorgeleiden. In Pina gebeurt dit systematisch. De afspraak met de aanbodsverstrekkers bestaat erin dat zij een brief sturen en de trajectbegeleider de cursist voor de cursus nog eens opbelt.

Naast de doorgeleiding is ook de opvolging van afwezigheden belangrijk, zowel in functie van het voorkomen van uitval als in het kader van de 'regelmatige deelname'. In alle onthaalbureaus werkt men met afwezigheidslijsten die naar de scholen worden opgestuurd. De scholen dienen aan te duiden of iemand al dan niet aanwezig is en de informatie terug te koppelen. In 2005 werd aangegeven dat bepaalde aanbodsverstrekkers weigerden afwezigheden door te geven. Dit knelpunt is grotendeels geremedieerd, al blijft een minderheid weigeren. De frequentie van gegevensuitwisseling kent echter een grote variatie: van wekelijks over maandelijks tot éénmalig als de cursus is afgelopen.

Het is duidelijk dat deze gegevensuitwisseling met de aanbodsverstrekkers vooral nuttig is in functie van het al dan niet behalen van het attest. Als instrument om uitval te vermijden is de frequentie te laag. Een snelle interventie is immers vereist om uitval te voorkomen, zeker in de meer intensieve cursussen waar de leerachterstand na een tweetal weken te groot is om terug te kunnen instappen. Deze gegevensuitwisseling zou op termijn via Matrix verlopen. Hoewel dit praktisch zeker een meerwaarde betekent, zal dit vermoedelijk weinig verandering brengen in de frequentie waarmee de gegevensuitwisseling plaatsvindt en bijgevolg voornamelijk nuttig zijn in functie van de 'regelmatige deelname'.

Bon voorziet een arbeidintensieve oplossing voor bovenbeschreven knelpunten. Door goede afspraken met de aanbodsverstrekkers is Bon, net als Pina, in staat klassen te reserveren voor de (meeste) nieuwkomers, wat de doorgeleiding faciliteert. In beide onthaalbureaus wordt de nieuwkomer voor de cursus van start gaat, herinnerd aan het begin van de cursus. Om de opvolging tijdens de cursus te vergemakkelijken wordt aan elke klas een trajectbegeleider gekoppeld die volgende taken heeft:⁷

- De trajectbegeleider bespreekt voor de start van de cursus met de desbetreffende leerkracht alle cursisten.
- Na de eerste week volgt een tweede gesprek met de leerkracht om te evalueren of de nieuwkomers in de juiste groep zit. Indien nodig volgt een heroriëntering.
- Op het einde van de cursus worden de resultaten met de leerkracht overlopen.
- De trajectbegeleider contacteert de nieuwkomer als hij/zij niet komt opdagen.

⁷ Ook in Halle blijkt dergelijk systeem te worden gehanteerd, deze case werd echter niet bestudeerd.

In Brussel is er dus een perfect zicht op de start en het einde van de cursus, zicht op de aan- en afwezigheden, worden de resultaten gecommuniceerd en bewaakt de trajectbegeleider op systematische wijze of het aanbod op maat is van de nieuwkomer. Bon kan in dit opzicht als een best practice worden beschouwd.

Op de mate waarin de doorverwezen nieuwkomers zich daadwerkelijk inschrijven in een NT2 cursus, starten met de cursus en daadwerkelijk hun niveau 1.1 halen, zijn er op centraal niveau geen gegevens beschikbaar.

3.1.3 Opvolging en doorstroom VDAB

Uit de interviews in 2005 bleek dat de doorstroom naar het VDAB-pakket loopbaanoriëntatie allerm minst vlot verliep. Alle VDAB-coördinatoren gaven aan dat er een grote discrepantie bestond tussen het aantal gescreenden die een advies 'loopbaanoriëntatie' kregen en de uiteindelijke doorstroom naar de cursussen LO. In tabel 4.10 wordt deze vaststelling cijfermatig bevestigd. In de tabel wordt het percentage nieuwkomers uitgedrukt die door VDAB gescreend zijn én loopbaanoriëntatie hebben gevolgd. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen afgesloten trajecten en nog actieve primaire trajecten. Gezien deze laatste trajecten nog open staan, bestaat de mogelijkheid dat de nieuwkomer alsnog loopbaanoriëntatie volgt. Voor 2005 is dit plausibel. De nieuwkomer kan immers gescreend zijn in december 2005 en eind 2006 nog bezig zijn met NT2. Voor de cohorte 2004 lijkt ons dit veel minder plausibel: maar liefst 29,7% zou immers nog aan NT2 bezig zijn. Het openstaan van deze trajecten is hoogstwaarschijnlijk te wijten aan inaccurante registratie.

Tabel 4.10 % gescreenden die loopbaanoriëntatie hebben gevolgd

	2004		2005	
	%	N	%	N
Nog actief primair traject	23,9	322	22,6	1 736
Afgesloten primair traject	50,1	763	57,7	2 571
Totaal actief + afgesloten	42,3	1 085	43,6	4 307

Bron: VDAB studiedienst

Uit de tabel blijkt dat 42,3% van de gescreende nieuwkomers in 2004 daadwerkelijk doorstroomt naar loopbaanoriëntatie, in 2005 bedraagt dit 43,6%, dit cijfer zal vermoedelijk nog stijgen. Als we in rekening brengen dat ongeveer 5% van de nieuwkomers arbeidsmarktrijp is en dus geen loopbaanoriëntatie dient te volgen, valt dus ongeveer de helft van de nieuwkomers uit. We vermoeden dat het aantal in realiteit nog hoger is en vermoedelijk niet elke screening door VDAB werd geregistreerd. Een sterke indicatie hiervoor is het feit dat er in totaal in de periode april 2004-december 2006 17 437 contracten zijn afgesloten door het onthaalbu-

reau, maar er slechts 8239 screenings door VDAB plaatsvonden. Minder dan de helft van de nieuwkomers die een contract kregen, zou dus gescreend zijn door VDAB. Dit strookt niet met de beweringen van bevraagde trajectbegeleiders die stellen dat het overgrote deel van de nieuwkomers een professioneel perspectief heeft en doorverwezen worden naar VDAB.

Als verklaring voor de grote uitval tussen screening en loopbaanoriëntatie worden twee redenen aangegeven: de samenwerking met het onthaalbureau en de plaats van de screening van VDAB in het traject.

Uit de interviews in 2005 bleek dat de doorgeleiding allesbehalve vlot verliep. Volgende aandachtspunten werden daarbij aangehaald:

1. Ten eerste was de rol van het OB niet altijd even duidelijk: wie is verantwoordelijk dat de nieuwkomer in de loopbaanoriëntatie geraakt, wie zorgt voor de herinneringen bij niet opdagen.
2. Er wordt niet overal systematisch info verstrekt over de nieuwkomers die hun niveau 1.1 hebben gehaald en klaar zijn voor LO.
3. VDAB krijgt geen systematische feedback over nieuwkomers die zijn gestopt of uitgevallen.

Wat het eerste knelpunt betreft, bestaan er in de meeste regio's inmiddels vrij goede afspraken tussen VDAB en onthaalbureau. Het onthaalbureau bezorgt lijsten met nieuwkomers die hun attest 1.1 hebben behaald en naargelang de regio worden deze door VDAB of het onthaalbureau opgeroepen. Hoewel er afspraken zijn, blijft een knelpunt het doorgeven van de lijsten zelf. De onthaalbureaus zijn voor deze informatie afhankelijk van de aanbodsverstrekkers. Met bepaalde aanbodsvertrekkers verloopt deze informatie-uitwisseling vlot, van anderen krijgt men geen informatie, nog anderen verstrekken deze informatie maar na verloop van tijd. Bovendien hebben de trajectbegeleiders door de weinig intensieve trajectbegeleiding (cf. infra) niet altijd een zicht op het al dan niet uitvallen van de nieuwkomer en het feit of hij al dan niet nog interesse heeft in loopbaanoriëntatie. De instroom in bepaalde regio's is dan ook zeer beperkt. In deze regio's worden de nieuwkomers nog steeds actief gerekruteerd door VDAB consulenten zonder dat men echt zicht heeft op waar ze zich precies bevinden in hun traject. Uit deze rekrutering blijkt dat niet alle potentiële cursisten nog geïnteresseerd zijn in loopbaanoriëntatie, anderen zijn geïnteresseerd maar willen eerst nog een niveau 1.2 halen, nog anderen zijn gestopt ... Volgens VDAB consulenten is het alleszins opvallend dat de trajectbegeleiders zo weinig zicht hebben op waar hun cliënten zitten in het traject.

In andere regio's verloopt de doorgeleiding wel vrij vlot. Niet enkel de lijsten met nieuwkomers klaar met 1.1 worden doorgegeven, ook diegenen die zijn gestopt of van perspectief veranderd. Door VDAB wordt in dit kader opgemerkt dat er nogal wat 'heroriëntaties' gebeuren van personen die oorspronkelijk een professioneel

perspectief hadden en nu een 'sociaal perspectief'. Daarbij is het opvallend dat deze personen zich na verloop van tijd toch in de werkwinkel gaan inschrijven en dus blijkbaar toch een professioneel perspectief hebben. Ofwel kennen de trajectbegeleiders hun cliënten dus niet zo goed, ofwel wordt een 'sociaal perspectief' gegeven omdat het traject anders niet binnen het jaar zou zijn afgerond. Dit is alleszins niet in het belang van de nieuwkomer die geen beroep kan doen op het gespecialiseerde aanbod van VDAB.

Hoewel de doorgeleiding in bepaalde regio's vrij vlot verloopt, wordt ook in deze regio's vrij veel uitval gemeld. Pina stelt in dit verband dat nog steeds de helft van de nieuwkomers uitvalt. Nogal wat respondenten stellen dan ook dat de screening in dit opzicht te vroeg komt in het traject. De meeste nieuwkomers hebben wel een professioneel perspectief maar dat is na een kort verblijf in België nog niet voldoende uitgekristalliseerd: willen ze dat alléén doen of met VDAB, willen ze op korte termijn werken of op lange termijn, welke consequenties heeft een keuze enz. Gevolg daarvan is dat de informatie en het advies van VDAB na enkele maanden NT2 is achterhaald. In dit kader kan de vraag gesteld worden naar de effectiviteit en de efficiëntie van deze screening zo vroeg in het traject. De inburgeringsconsulenten van VDAB steken veel tijd in deze screenings met beperkt resultaat, tijd die ze niet kunnen besteden aan trajectbegeleiding. In de vroege screening worden echter ook voordelen gezien: de nieuwkomer is ingeschreven en komt sneller in aanmerking voor mogelijke tewerkstellingsmaatregelen, bovendien leert de nieuwkomer op deze wijze het aanbod van VDAB kennen. Een bijkomend voordeel is dat een vroege inschrijving bij VDAB vermijdt dat de nieuwkomer gaat 'shoppen'. De kans bestaat immers dat de nieuwkomer zich tijdens het traject gaat inschrijven in de werkwinkel alwaar hij preventief wordt gelabeld en binnen de reguliere VDAB werking terechtkomt. De screening zorgt ervoor dat een nieuwkomer gelabeld is als 'inburgeraar' en door de werkwinkelconsulent naar het juiste aanbod kan worden doorverwezen.

In de uitvoeringspraktijk blijkt alvast dat de mening over de plaats van de screening VDAB in belangrijke mate het moment bepaalt waarop de trajectbegeleider doorverwijst naar VDAB. In bepaalde onthaalbureaus worden de nieuwkomers onmiddellijk doorverwezen, in andere pas nadat het thema werk is behandeld in de cursus MO, nog anderen verwijzen pas door na NT2. Ook de mate waarin de VDAB consulent flexibel is in het veranderen van het perspectief bepaalt in enkele regio's de mate waarin wordt doorverwezen. In regio's waar men het advies makkelijk verandert naargelang de keuzes gemaakt tijdens het traject, sturen de trajectbegeleiders makkelijker door naar VDAB. Daarnaast spelen ook andere overwegingen. Bepaalde trajectbegeleiders geven analfabeten en laaggeschoolden systematisch een sociaal perspectief, niet omdat ze geen werk willen, maar omdat het behalen van een attest binnen de vooropgestelde termijn van één jaar anders niet mogelijk is.

3.2 De trajectbegeleiding: meer dan doorgeleiding en opvolging van afwezigheden?

De doorgeleiding en de opvolging van uitval is één taak van de trajectbegeleider. Daarnaast dient hij/zij ook in te staan voor de 'integrale benadering van het primaire inburgeringstraject'. Wat dit precies inhoudt, is nergens nader omschreven. Ook op het meso-niveau blijken er weinig tot geen richtlijnen te bestaan m.b.t. de trajectbegeleiding noch methodisch, noch inhoudelijk. Een uitzondering hierop vormen West-Vlaanderen en Bon (cf. infra). In West-Vlaanderen is de portfolio-methodiek ontwikkeld die voor een diepgaande oriëntering van de nieuwkomer moet zorgen. Deze methodiek werd, door tijdsgebrek, in de door ons bestudeerde case echter slechts sporadisch toegepast. Een specifieke vorm van sturing vonden we terug in Vlaams-Brabant en Limburg waar caseloadnormen werden vooropgesteld: 67 lopende trajecten in Limburg, 89 nieuw te realiseren trajecten in Vlaams-Brabant. Algemeen kunnen we dus stellen dat door de beperkte sturing op macro- en mesoniveau, de trajectbegeleider een grote vrijheid krijgt om zijn werk naar eigen inzichten in te vullen.

Deze invulling beperkt zich op inhoudelijk vlak in het merendeel van de cases tot 'administratieve dienstverlening', waarmee we doelen op het helpen oplossen van administratieve problemen als diplomagelijkschakeling, brieven die niet gesnapt worden, problemen met huisbaas, rijbewijs enz... Een meer uitgebreide invulling van de trajectbegeleiding vonden we enkel terug in Bon waar de trajectbegeleider niet enkel administratieve problemen oplost, maar de nieuwkomer ook *systematisch* verder oriënteert, op zoek gaat naar latente uitvalsfactoren en bewaakt/evalueert of de nieuwkomer in het juiste aanbod terecht komt.

In enkele onthaalbureaus werd aangegeven dat de trajectbegeleiding weinig intensief is. Dit is mede te wijten aan de hoge caseload en de zware administratieve belasting. Het aantal lopende dossiers van enkele trajectbegeleiders lag rond de 175, wat tot gevolg had dat een deel van de nieuwkomers nauwelijks begeleiding krijgt. In andere regio's lag de caseload rond de 70, wat daarom niet impliceert dat alle nieuwkomers begeleiding krijgen. Kenmerkend voor de trajectbegeleiding is immers de weinig systematische opvolging. Van de nieuwkomers wordt verwacht dat ze 'een 'actieve' houding aannemen en zelf de stap zetten naar de trajectbegeleider met hun vragen en problemen. In de onthaalbureaus waar MO georganiseerd wordt binnen het onthaalbureau is dit vaak geen probleem. Naargelang de behandelde thema's in MO wordt de trajectbegeleider aangesproken. De bevraagde trajectbegeleiders stellen dat dit de periode is waar de nieuwkomer het meest intensief wordt begeleid. In de onthaalbureaus waar MO op een andere plaats wordt gegeven, is de spontane instroom vaak beperkt. Dit is niet onlogisch: vaak heeft de nieuwkomer de trajectbegeleider nog maar twee keer gezien: bij de intake en het afsluiten van het contract. De stap om naar het onthaalbureau te gaan, om hulp te vragen, is dan ook niet voor elke nieuwkomer evident. Mogelijk

leidt dit ertoe dat enkel de meest mondige nieuwkomers daadwerkelijk om hulp vragen.

Er kan dus gesteld worden dat er geen systematische opvolging is van de nieuwkomer en de trajectbegeleiding op een ad hoc matige basis plaatsvindt. Enkel in Bon werd een minimumkader gedefinieerd. Elke nieuwkomer heeft buiten de intake recht op volgende gesprekken:

- Een kennismakingsgesprek voor de eerste les MO. In dit gesprek wordt nagegaan of de randvoorwaarden zijn vervuld om aan de lessen te kunnen deelnemen, maar wordt ook breder getoetst naar huisvesting, gezondheidszorg...
- Op het einde van MO is er een gesprek met de trajectbegeleider, BGDA, Tracé en de nieuwkomer. De doelstelling is na gaan welke richting de nieuwkomer heeft gekozen: wil men een Nederlandstalig of Franstalig traject volgen, wil men onmiddellijk werken... Daarbij wordt afgetoetst of de keuze van de nieuwkomer realistisch is, worden de consequenties geschetst van de gemaakte keuzes en wordt een voorlopig trajectplan opgemaakt.
- Na de cursus Nederlands volgt een eindgesprek met de trajectbegeleider, VDAB, BGDA en de nieuwkomer. Er wordt getoetst of de nieuwkomer nog steeds achter de keuze in het trajectplan staat en men verwijst naargelang het doelperspectief (direct werk, beroepsopleiding, ...) door naar de meest geschikte organisatie.

Brussel is het enige onthaalbureau die op een systematische wijze aan opvolging doet. Daarbij staat een preventieve aanpak centraal: uitval omwille van randvoorwaarden, het veranderen van doelperspectief... wordt niet afgewacht, maar op voorhand in kaart gebracht en geredieerd. In de Vlaamse onthaalbureaus werkt men daarentegen curatief of oplossingsgericht voor de nieuwkomers die zelf de stap zetten. We kunnen veronderstellen dat door deze weinig systematische opvolging heel wat uitval niet gedetecteerd wordt: de trajectbegeleider zal niet altijd op de hoogte zijn als het doelperspectief verandert, als bepaalde randvoorwaarden niet langer vervuld zijn om naar de cursus te kunnen komen... Deze veronderstelling wordt deels bevestigd door VDAB consulente die stellen dat de trajectbegeleiders zeker niet alle nieuwkomers kennen en bijgevolg niet op de hoogte waren van het feit dat de nieuwkomer zwanger is, de nieuwkomer inmiddels interimwerk verricht...

3.3 Afsluiten van het traject en attestering

Als het vormingsprogramma van de nieuwkomer is beëindigd kan het traject worden afgesloten. Het decreet stelt hierover: 'het primaire inburgeringstraject wordt afgesloten bij de volledige overdracht van de betrokken meerderjarige persoon van de doelgroep van het onthaalbureau aan de reguliere voorzieningen'. Afhankelijk van de regelmatige deelname van de nieuwkomer gaat dit al dan niet gepaard met het uitreiken van het attest. In wat volgt gaan we ten eerste na op

welke basis het attest wordt uitgereikt. Ten tweede wordt dieper in gegaan op de wijze waarop het traject wordt afgesloten.

3.3.1 Wie krijgt een attest?

Om in aanmerking te komen voor een attest dient de nieuwkomer het vormingsprogramma regelmatig te volgen. Concreet betekent dit dat hij/zij maximum driemaal ongewettigd afwezig mag zijn (B.S.26.IV.2004). De afwezigheden in MO en LO worden in de meeste cases goed doorgegeven, voor de aanbodsverstrekkers NT2 geldt dit niet altijd. In dit opzicht beschikt men niet altijd over de nodige informatie om te beoordelen of een nieuwkomer al dan niet regelmatig heeft deelgenomen. In dit kader bestaan er belangrijke verschillen in de uitvoeringspraktijk van de onthaalbureaus. In het onthaalbureau Antwerpen stelt men dat als de aanbodsverstrekker niks van zich laat horen, de nieuwkomer geen attest krijgt. In andere onthaalbureaus redeneert men net omgekeerd: als de aanbodsverstrekker geen verdere informatie verstrekt, gaat men ervan uit dat de nieuwkomer regelmatig heeft deelgenomen.

Daarnaast blijken er belangrijke verschillen naar de striktheid van toepassing. Pina en het onthaalbureau Leuven staan voor een strikte toepassing van het decreet, indien de nieuwkomer drie keer afwezig is, wordt geen attest uitgereikt. De uitreiking van de attesten is in beide organisaties gecentraliseerd zodat de trajectbegeleiders over weinig discretionaire ruimte beschikken om hier van af te wijken. In de overige bestudeerde dieptecases geldt een veel minder strikte toepassing. Alle bevraagde trajectbegeleiders stellen dat men in de cursussen MO en LO een 'paar keer' afwezig mag zijn. Voor de cursus Nederlands staat het resultaat centraal. Indien de nieuwkomer zijn attest 1.1 heeft gehaald, wordt geen rekening gehouden met de afwezigheden. Indien een nieuwkomer zijn attest 1.1 niet heeft gehaald, wordt gekeken hoe dat komt en beoordeelt de trajectbegeleider of het een kwestie is van niet-willen of van niet-kunnen. In het laatste geval wordt vaak toch een inburgeringsattest uitgereikt ook al is men meer dan drie keer afwezig geweest.

Concluderend kunnen we dus stellen dat naargelang het onthaalbureau en de trajectbegeleider de nieuwkomer meer of minder kans maakt om een attest te halen.

3.3.2 Afsluiten van het traject en doorgeleiding naar het secundair traject

Als de nieuwkomer zijn attest heeft gehaald, kan de overdracht naar het secundaire traject plaatsvinden. Het primaire traject is in dit opzicht dus maar een eerste stap, het inburgeringsdecreet voorziet dat elke nieuwkomer snel kan doorstromen naar een vervolgprogramma in functie van werk, diploma of maatschappelijke participatie. Voor deze secundaire trajecten zijn de reguliere voorzieningen verantwoordelijk.

Voor de uitbouw van de secundaire trajecten voorziet het uitvoeringsbesluit samenwerkingsovereenkomsten tussen de minister bevoegd voor bijstand aan personen en de minister bevoegd voor het tewerkstellingsbeleid, de minister bevoegd voor het onderwijs en de minister bevoegd voor de middenstandsopleiding. De overeenkomsten beogen onder meer een vlotte doorstroom van de nieuwkomer van het onthaalbureau naar de reguliere voorzieningen, die instaan voor het secundaire traject en een terugkoppeling van de trajectresultaten van de nieuwkomer één jaar na overdracht. Op het moment van de interviews was er enkel een samenwerkingsovereenkomst tussen de minister bevoegd voor werk en de minister bevoegd voor inburgering.

Een systematische doorgeleiding naar het secundair traject blijkt in de praktijk niet aanwezig. Een eindgesprek met de nieuwkomer waarin wordt geëvalueerd of de oorspronkelijke doelstellingen werden gehaald, of de nieuwkomer eventueel een vervolgtraject heeft, ... wordt in geen enkel Vlaams onthaalbureau systematisch voorzien. In vorig punt werd duidelijk dat Brussel hierop een uitzondering vormt. Illustratief in dit verband is de wijze waarop de uitreiking van de attesten in bepaalde regio's plaatsvindt: ze worden opgestuurd per post, al dan niet aangetekend, en het traject wordt afgesloten. Op deze wijze schiet het primaire traject als opstap naar het secundaire traject in belangrijke mate zijn doel voorbij.

Een uitzondering hierop vormt de warme overdracht die in bepaalde regio's tussen VDAB en OB plaatsvindt. Met de warme overdracht doelen we op een driege-sprek tussen nieuwkomer, trajectbegeleider en VDAB consulent.

Tabel 4.11 Warme overdracht

	Warme overdracht	Plaats warme overdracht
Pina	Nee	-
Prisma	Nee	-
Kompas	Ja	Na LO
Vlaams-Brabant	Nee	-
Brussel	Ja	-
West-Vlaanderen	Soms	Voor LO
Oost-Vlaanderen	Soms	Voor LO
Limburg	nee	Voor LO

Enkel in Brussel vindt de warme overdracht systematisch plaats, in West-Vlaanderen en Onov soms. Het is opvallend dat de warme overdracht in het merendeel van de onthaalbureaus plaatsvindt vóór LO. Een warme overdracht na LO heeft volgens de respondenten weinig zin, de drempel is immers de stap van OB naar VDAB. Binnen VDAB is de spilfiguur de inburgeringsconsulent die vanaf de loopbaanoriëntatie de begeleiding van de nieuwkomer op zich neemt doorheen het primaire en secundaire traject. De drempel naar het secundaire traject is dan

ook laag. Gezien de inburgeringsconsulent de nieuwkomer tijdens de loopbaanoriëntatie leert kennen (ofwel geven de consulenten de loopbaanoriëntatie zelf, ofwel voorzien ze co-gesprekken met de instructeur voor, tijdens en na de cursus) is het weinig nuttig om informatie uit te wisselen na de loopbaanoriëntatie. De warme overdracht kan vanuit deze redenering de vorm aannemen van een eindgesprek. Hoewel het traject formeel nog niet ten einde is, wordt de nieuwkomer toch overgedragen aan de trajectbegeleider van een reguliere instantie.

Over het nut van de warme overdracht zijn de meningen verdeeld. Als voordelen worden aangehaald:

- Er kan getoetst worden of de nieuwkomer voldoende Nederlands kent om door te stromen naar LO, 1.1 blijkt immers niet altijd voldoende te zijn om de cursus te kunnen volgen;
- Het oorspronkelijk advies van VDAB kan geëvalueerd worden, indien de nieuwkomer een andere richting uitwil, kan dit advies worden aangepast;
- De randvoorwaarden kunnen worden getoetst zodat vroegtijdige uitval kan voorkomen worden;
- De trajectbegeleider kan zaken verduidelijken aan de nieuwkomer en vanuit zijn kennis van de wensen van de nieuwkomer de doelgerichtheid van het traject bewaken.

Om deze voordelen te realiseren zijn enkele voorwaarden noodzakelijk. Ten eerste dient VDAB de nodige soepelheid aan de dag te leggen om het traject te heroriënteren wat niet in alle regio's een evidentie is. Daarnaast wordt ook gesteld dat een driegesprek maar zinvol is als de trajectbegeleider op de hoogte is van de situatie van de nieuwkomer. Hierboven haalden we reeds aan dat dit niet altijd het geval is. Als grootste nadeel van de warme overdracht, wordt de tijdsinvestering aangehaald.

3.4 De effectiviteit van de opvolging

Tot slot hebben we de effectiviteit van de opvolging berekend, uitgedrukt als de verhouding tussen het aantal personen die een contract hebben getekend en diegenen die hun attest hebben gehaald. Voor de berekening namen we de cohorte 2005, dit betekent dat we de groep nieuwkomers hebben genomen die in 2005 een contract tekenden en voor deze groep zijn nagegaan of ze hun attest al dan niet hebben gehaald ook al gebeurde dit in 2006. Het berekenen van de cohorte 2006 had weinig zin, heel wat nieuwkomers van deze cohorte zullen immers nog aan hun traject bezig zijn. Ook de cohorte 2004 werd niet berekend, het aantal uitgereikte attesten in enkele onthaalbureaus was te laag om betrouwbare uitspraken te kunnen doen. Daarnaast maken we naar profiel geen onderscheid tussen verplichten en rechthebbenden, eens het inburgeringscontract getekend, kan men zowel van de verplichten als rechthebbenden immers verwachten dat ze hun contractuele verplichtingen naleven.

Naast de effectiviteit van de opvolging, hebben we ook de gemiddelde doorlooptijd tussen afsluiten contract en het uitreiken van het attest berekend. Het decreet stelt in dit verband dat het traject moet worden voltooid ten laatste één jaar na de start van het vormingsprogramma.

Tabel 4.12 Effectiviteit van de opvolging en gemiddelde doorlooptijd in maanden voor de cohorte 2005

	N	% attest	Doorlooptijd
Limburg	715	71,4	5,2
Bon	443	68,7	4,4
Vlaams-Brabant	246	59,7	7,1
Pina	1 503	57,6	8,9
Prisma	473	55,7	8,5
Onov	443	54,4	7,3
West-Vlaanderen	465	53,0	6,8
Kompas	386	48,8	5,3
Totaal	4 674	58,4	7,1

Bron: MATRIX

58,4% van de nieuwkomers die een contract ondertekenden in 2005 haalt ook een attest, de gemiddelde doorlooptijd om het attest te behalen bedraagt gemiddeld 7,1 maanden.

De verschillen tussen de onthaalbureaus zijn daarbij aanzienlijk. Bij de vergelijking dienen we echter wel enkele kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste is het ene onthaalbureau strikter in het toekennen van attesten dan het andere wat een invloed kan hebben op het aantal attesten. Ten tweede verschilt ook het aantal vrijstellingen aanzienlijk per onthaalbureau. In Vlaams-Brabant en West-Vlaanderen werden in 2005 respectievelijk 9,3 en 10,3% van de attesten uitgereikt op basis van vrijstellingen, het gemiddelde ligt op 4,3%.⁸ Ook de vergelijking tussen Bon en de Vlaamse onthaalbureaus gaat niet helemaal op: nieuwkomers in Brussel krijgen hun attest nadat MO en NT2 is afgerond. LO is in Brussel niet opgenomen in het primaire traject. Dit zou een hogere score kunnen verklaren, anderzijds gaf Bon geen enkele vrijstelling in 2005, zijn de trajecten niet verplicht en hebben de nieuwkomers na MO de vrije keuze om voor een Nederlandstalig of Franstalig traject te kiezen. Als de nieuwkomer voor een Franstalig traject kiest, wat niet uitzonderlijk is, krijg hij/zij geen attest. De hoge score van Bon is alleszins niet verrassend wanneer de wijze waarop het inburgeringstraject is vormgegeven in rekening wordt gebracht. Wel verrassend zijn de hoge scores van Vlaams-Brabant en

⁸ Vanaf 2006 kan enkel nog per uitzondering een vrijstelling worden verleend.

Limburg. De hoge score in Limburg kan volgens de coördinator verklaard worden door het aanzienlijke aantal Nederlanders die enkel MO volgen. Dit zijn telkens korte trajecten die quasi geen uitval kennen en bijna gegarandeerd een attest opleveren. Voor de hoge score in Vlaams-Brabant hebben we geen verklaring, op basis van de bestudeerde werking, zou eerder een lage score vermoed worden. Eveneens opvallend is het feit dat Pina niet veel beter scoort dan Prisma & Onov. Het is nochtans een stedelijk onthaalbureau, de doorgeleiding vindt vrij systematisch plaats en het onthaalbureau beschikt over een matrixkoppeling met de aanbodsverstrekkers. Mogelijke verklaringen zijn de striktere toepassing van de regelgeving rond afwezigheden en het feit dat de opvolging binnen Pina weinig intensief is en veelal een puur administratief karakter heeft.

Wat de doorlooptijden betreft, zien we dat het gemiddelde in de meeste onthaalbureaus ver onder het gemiddelde van een jaar zit. We merken wel grote verschillen tussen de onthaalbureaus. Bon en Kompas twee stedelijke onthaalbureaus scoren zeer goed, in tegenstelling tot Pina die een verrassend slechtere score haalt. Mogelijk heeft dit te maken met wachttijden voor LO en het feit dat er slechts vier maal per jaar MO wordt georganiseerd. Zeer opvallend is ook de score van Limburg. Ook hier verklaren de trajecten voor de Nederlanders waarschijnlijk de korte doorlooptijd. De doorlooptijden in de overige intergemeentelijke gebieden kennen vrij weinig variatie met gemiddelden tussen 6,8 en 8,9 maanden.

3.5 Conclusie

Het vormingsprogramma van de nieuwkomer bestaat uit maatschappelijke oriëntatie, Nederlands en eventueel loopbaanoriëntatie ondersteund door trajectbegeleiding. De uitval gedurende het vormingsprogramma is groot. 42% van de nieuwkomers die een contract ondertekende in 2005, haalde geen attest. Ter vergelijking de uitval in Nederland gedurende het vormingsprogramma bedroeg slechts 20%. Hoewel uitval verschillende individuele factoren kan hebben, spelen ook enkele structurele knelpunten een rol. De opvolging van de nieuwkomer en het vooropstellen van een duidelijk toekomstperspectief is in dit kader belangrijk. De opvolging vereist ten eerste een snelle en adequate informatievoorziening. Dit is het geval tijdens de cursus MO, maar niet vóór, tijdens en ná de cursus NT2. Matrix biedt hier weinig soelaas. Via Matrix kunnen wel adviezen worden uitgewisseld, maar geen informatie over de school waar de nieuwkomer zich heeft ingeschreven en of hij/zij daadwerkelijk de cursus (regelmatig) volgt. Daarom wordt in alle onthaalbureaus met afwezigheidslijsten gewerkt. De frequentie waarmee deze uitgewisseld worden is onvoldoende om uitval effectief tegen te gaan. Een tweede knelpunt is ontbreken van een adequaat cliëntvolgsysteem. Dit heeft tot gevolg dat in alle ondervraagde onthaalbureaus met een dubbel systeem wordt gewerkt. Matrix om te registreren en excellijsten om de nieuwkomer op te volgen. Tot slot is de trajectbegeleiding in de Vlaamse cases voor het merendeel van de nieuwkomers weinig intensief, niet systematisch en bovendien weinig

doelgericht. In Vlaanderen neemt trajectbegeleiding veelal de vorm aan van administratieve trajectbewaking. In Brussel staat een meer brede systematische aanpak centraal, waarmee beter wordt aangesloten bij het toekomstperspectief van de nieuwkomer. Dat deze aanpak effectief is, blijkt uit het feit dat 68,7% van de nieuwkomers die in Brussel een contract tekenen ook een attest halen.

De doelstelling van het primaire traject bestaat erin aansluiting te vinden met een vervolgprogramma. De aangeboden inburgeringstrajecten lijken echter weinig doelgericht: er wordt geen trajectplan afgesloten in functie van de doelstellingen van de nieuwkomer, de focus in de meeste onthaalbureaus zowel op mesoniveau als op het microniveau ligt voornamelijk op de eerste fase van het traject, namelijk het afsluiten van de contracten en de opvolging tijdens de cursus MO, de nieuwkomer wordt tijdens het traject niet verder geïnteriseerd en op het einde van het traject wordt niet systematisch een eindgesprek voorzien in functie van een vervolgtraject. Brussel vormt hier een uitzondering op. In Brussel staat het traject in functie van de doelstelling van de nieuwkomer, in Vlaanderen lijkt het erop dat het doorlopen van het vormingsprogramma zelf centraal staat. In dit opzicht kunnen we spreken van 'doelverschuiving' waarbij het middel (het primaire inburgeringstraject) een doel op zich wordt. Dit wordt enerzijds in de hand gewerkt door het feit dat de onthaalbureaus niet of slechts in beperkte mate worden afgerekend op de resultaten, namelijk de attesten of de doorstroom naar het secundair traject. Anderzijds ontbreken ook de tools (Matrix) om de opvolging gedurende het gehele traject vorm te geven.

Tot slot blijkt uit de uitvoeringspraktijk dat de criteria om al dan niet een attest uit te reiken in belangrijke mate verschillen tussen de onthaalbureaus. In het ene onthaalbureau zal men bijgevolg meer kans maken om zijn attest te halen dan in het andere.

4. Secundaire trajecten

Voor nieuwkomers met een educatief of sociaal perspectief was er op het moment van de interviews geen specifiek aanbod uitgewerkt. Voor de nieuwkomers met een professioneel perspectief is dit er wel. VDAB voorziet naast screening en loopbaanoriëntatie in het primair traject immers ook een specifiek aanbod in het secundair traject, meer bepaald betreft het trajectbegeleiding en drie specifieke schakelopleidingen Nederlands voor nieuwkomers (maar ook voor oudkomers). In wat volgt, gaan we eerst dieper in op de flow van het secundair traject bij VDAB. Achtereenvolgens komen de trajectbepaling, de schakelopleidingen en de doorstroom naar de finaliteitsopleidingen aan bod. In een tweede punt gaan we dieper in op de eigenlijke trajectbegeleiding.

4.1 De flow van het secundair traject bij VDAB

4.1.1 Trajectbepaling

Na de loopbaanoriëntatie neemt de inburgeringsconsulent een intake af. Op basis daarvan wordt het traject bepaald en een trajectovereenkomst opgesteld. Vanaf dat moment spreekt VDAB van een 'opgestart secundair traject'.

Omdat het merendeel van de nieuwkomers bij de trajectbepaling slechts een niveau 1.1 Nederlands heeft en dit veelal onvoldoende is om toegelaten te worden tot een opleiding of om (duurzaam) werk te vinden, wordt bij de trajectbepaling aan het merendeel van de nieuwkomers een schakelpakket Nederlands geadviseerd. VDAB voorziet drie specifieke schakelopleidingen die tot doel hebben de nodige taalvaardigheid bij te brengen in functie van een beroepsopleiding of een tewerkstelling in de secundaire (Vacant), tertiaire (de Lift) of de sociale sector (Duizendpoot). Voor nieuwkomers die onmiddellijk wensen te werken, verschillen de uitvoeringspraktijken. Enkele consulenten stellen dat ze deze groep niet verder begeleiden. VDAB heeft immers geen vacatures voor deze groep. Anderen begeleiden deze groep wel, ook al blijkt dit geen evidentie. De werkdruk en het al dan niet behalen van de 90 nieuwe trajecten per jaar lijkt determinerend voor het al dan niet begeleiden van nieuwkomers die geen schakelpakket wensen te volgen. In regio's waar dit streefcijfer moeilijk wordt gehaald, wordt deze groep veelal wél begeleid.

In totaal stroomde 57,4% van de nieuwkomers, die gescreend zijn in 2004 en wiens secundair traject is opgestart, door naar een schakelcursus NT2, in 2005 was dit 48,6%. Het percentage voor 2005 zal vermoedelijk nog stijgen. De nieuwkomers gescreend in 2005 dienen immers nog het primaire traject te doorlopen, bovendien zijn de doorlooptijden voor de schakelpakketten in enkele regio's aanzienlijk. Desalniettemin hadden we op basis van de interviews met de coördinatoren in 2005 een hogere doorstroom naar de schakelpakketten verwacht. Op basis van een verdere analyse van de data en de interviews met consulenten kunnen volgende factoren een verklaring bieden voor de lager dan verwachte doorstroom:

- VDAB Antwerpen begeleidt ongeveer een derde van het aantal nieuwkomers met een professioneel perspectief. De doorgeleiding ligt er met 54% in 2004 vrij laag. De oorzaak hiervan ligt in het feit dat er in Antwerpen naast het VDAB-aanbod ook een laagdrempelig aanbod bestaat bij derden. Als we de gemiddelde doorstroom berekenen zonder VDAB Antwerpen komen we aan 70% doorgeleiding naar de schakelpakketten, wat meer aansluit bij de verstrekte gegevens uit de interviews.
- De intentie om een cursus te starten, betekent niet dat de nieuwkomer ook daadwerkelijk start. De doorlooptijden zijn in enkele regio's aanzienlijk wat tot uitval kan leiden. Bovendien dienen de nieuwkomers te slagen voor de toelatingstest, wat ook uitval kan teweegbrengen.

- Tot slot blijken er eveneens een aantal nieuwkomers begeleid te worden die onmiddellijk werk wensen te zoeken.

Uit tabel 4.13 kunnen we afleiden dat de nieuwkomers die wél doorstromen naar de schakelpakketten voornamelijk het schakelpakket voor de secundaire sector volgen.

Tabel 4.13 Verdeling van de nieuwkomers over de schakelpakketten, n en %

	Vacant (secundair)		De Lift (tertiair)		Duizendpoot (sociale sector)	
	N	%	N	%	N	%
2004*	468	60,7	220	28,5	83	10,7
2005	672	62,3	263	24,4	144	13,4
2006**	580	60,4	201	20,9	179	18,6
Totaal	1720	61,2	684	24,3	406	14,4

* april december 2004, ** januari-december 2006

Bron: VDAB studiedienst

In totaal volgt drie vijfden van de nieuwkomers een schakelpakket voor de secundaire sector. Dit cijfer blijft doorheen de jaren stabiel. Een kwart van de nieuwkomers volgt de Lift en 14,4% Duizendpoot. De opleiding voor de sociale sector lijkt daarbij verhoudingsgewijs doorheen de jaren steeds meer deelnemers aan te trekken ten koste van Nederlands voor de tertiaire sector.

4.1.2 Schakelpakketten

In wat volgt bespreken we de mate waarin een vlotte doorstroom tussen loopbaanoriëntatie en de schakelpakketten wordt gerealiseerd en de mate waarin de nieuwkomers ook slagen in de toelatingstest.

Instapmomenten en doorlooptijden

Het aantal instapmomenten voor de schakelopleidingen is samengebracht in tabel 3.11. Het was niet altijd mogelijk om dit exact weer te geven omdat het aantal instapmomenten in bepaalde regio's afhankelijk is van de instroom. Daarnaast verschilt het aantal instroommomenten ook binnen de provincies, zo kent Leuven bijvoorbeeld drie instapmomenten voor Vacant, Vilvoorde twee. Let wel het aantal instapmomenten is niet gelijk aan het aantal groepen. Per instapmomenten kunnen verschillende groepen worden georganiseerd.

Tabel 4.14 Instapmomenten schakelcursussen per jaar (situatie 2005)

	Vacant	De lift	Duizendpoot
Antwerpen	Om de 2/3 weken	Om de 6 weken	2
Provincie Antwerpen	2-5	1-3	1
Limburg	2-3	1	2
West-Vlaanderen	3	1	2
Vlaams-Brabant	2-3	2-3	1-2
Brussel	10	10	2
Gent	4	1-2	1-2
Oost-Vlaanderen	2	1-2	1-2

Hoe hoger het aantal instapmomenten, hoe groter de kans dat de loopbaanoriëntatie en de schakelpakketten naadloos op elkaar kunnen aansluiten en hoe lager de doorlooptijd.

In Brussel en Antwerpen ligt het aantal instapmomenten telkens hoog. In Antwerpen wordt daarnaast de cursus LO op frequente basis aangeboden. Een naadloze aansluiting is dus in principe mogelijk. VDAB Antwerpen kampt echter door capaciteitsproblemen met wachttijden: de wachttijd voor vacant bedraagt ongeveer vier maand, voor duizendpoot kan dit tot een jaar oplopen. De nieuwkomers worden in dat geval geadviseerd om verder Nederlands te volgen of er worden alternatieven gezocht bij de derden. Dit kan meteen de lagere doorstroom naar de schakelpakketten verklaren. VDAB Brussel kent een afwijkende flow. Loopbaanoriëntatie is niet opgenomen in het primaire traject. Nieuwkomers die een opleiding bij VDAB wensen te volgen, dienen eerste een module 1.2 te volgen in een CVO. Deze opleiding wordt gefinancierd door VDAB Brussel. Daarna wordt het merendeel van de nieuwkomers rechtstreeks doorverwezen naar de schakelpakketten, zonder dat er loopbaanoriëntatie aan voorafgaat. Volgens de betrokken is dat ook niet noodzakelijk: het merendeel van de nieuwkomers is door de flow in Brussel met de verschillende tussentijdse gesprekken immers al in belangrijke mate georiënteerd.

In de overige regio's zijn niet zozeer het aantal instapmomenten als wel de interne afstemming tussen loopbaanoriëntatie en schakelpakket van belang voor een naadloze aansluiting. We kunnen daarbij een onderscheid maken tussen een flexibele planning en een vaste planning. Bij de flexibele planning kiest men ervoor de schakelcursussen te plannen na de loopbaanoriëntatie, bij een vaste planning liggen de data van de schakelcursussen min of meer vast en dient de loopbaanoriëntatie op de schakelcursus te worden afgestemd. In dit laatste geval opteert men er eerder voor om een naadloze aansluiting met NT2 te realiseren zodat het inburgeringstraject binnen de opgelegde termijn van één jaar kan afgerond worden. Dit heeft dan wel als consequentie dat er doorlooptijden zijn tussen de loopbaanoriëntatie en het schakelpakket. Een tweede factor die de afstemming kan bevoor-

ren, was het combineren van de functie coördinator inburgeringsconsulent-NT2 instructeur. Door de compartimentering in 2006 kunnen beide functies echter niet langer gecombineerd worden. In de praktijk blijkt deze compartimentering voorlopig weinig invloed te hebben op de werking. De bestaande uitvoeringspraktijken blijken, zowel in positieve als negatieve zin, te worden bestendigd. Een belangrijke factor in de afstemming, is het samenzitten op één locatie van inburgeringsconsulenten en NT2 instructeurs. Dit is zowel in Brussel, Antwerpen als Kortrijk het geval. Dit faciliteert de afstemming alsook de opvolging van de nieuwkomers eens ze met de cursus bezig zijn.

Onafhankelijk van het feit of er nu een flexibele of vaste planning is, in bepaalde provincies wordt het pakket De Lift en Duizendpoot maar één keer per jaar georganiseerd. Een naadloze doorstroom is hier niet mogelijk. De trajectbegeleiders raden in dit geval vaak aan om verder Nederlands te volgen. Op de mate waarin deze lange doorlooptijden tot uitval leiden, hebben we geen zicht.

Toelatingsvoorwaarden schakelopleidingen

De toelatingsvoorwaarden voor de schakelpakketten zijn interesse in een beroep dat aansluit bij de inhoud van het schakelpakket en slagen voor de DOMINO-test (domeinspecifieke instroomtoets voor opleidingen). Er is een specifieke DOMINO toets ontwikkeld voor Vacant en de Lift, de toets voor duizendpoot is in ontwikkeling en zou in het najaar van 2007 moeten geïmplementeerd zijn. Nieuwkomers met een niveau 1.1 dienen normaal in staat te zijn de DOMINO met succes af te ronden. Het introduceren van een test na LO en vóór het schakelpakket betekent een verschuiving in de flow, voor het decreet werd getest vóór men met een pakket loopbaanoriëntatie begon; ook de test zelf is veranderd, vroeger hanteerde men de TOBA test.

In 2006 blijkt ongeveer 80% van de nieuwkomers op DOMINO een voldoende score te halen om te kunnen doorstromen naar het schakelpakket. Dit hoge percentage is mede te verklaren door de implementatie van een remediëringspakket in 2006. Indien een nieuwkomer op bepaalde aspecten van de test niet slaagt, wordt hij specifiek geremedieerd op die aspecten zodat het schakelpakket toch kan gevolgd worden. Een knelpunt is wel dat er niet in elke regio voldoende instructeurs zijn om de remediëring te kunnen geven. In bepaalde regio's wordt dan ook geopteerd om de remediëring binnen het schakelpakket zelf te voorzien, andere regio's kopen de laatste niveaus van 1.1 in.

20% van de nieuwkomers slaagt niet in de test en kan niet geremedieerd worden. Deze groep wordt meestal terugverwezen naar een aanbodsverstrekker NT2 en na verloop van tijd terug opgeroepen. Op de mate waarin deze groep ook nog daadwerkelijk start, hebben we geen zicht.

4.1.3 Doorstroom naar finaliteitsopleidingen

Binnen de VDAB finaliteitsopleidingen zijn er geen specifieke pakketten voor nieuwkomers. De schakelpakketten moeten de doorstroom naar de finaliteitsopleidingen mogelijk maken. In tabel 4.15 is deze doorstroom cijfermatig uitgedrukt per cohorte. Voor 2004 zullen deze cijfers vermoedelijk vrij definitief zijn, we kunnen immers veronderstellen dat het merendeel van de nieuwkomers die gescreend zijn in 2004, twee jaar na datum hun beroepsopleiding zijn gestart. Voor 2005 zal dit niet het geval zijn.

Tabel 4.15 Doorstroom naar reguliere VDAB opleidingen in %

	N	Beroepsopleiding	Sollicitatietraining	Opleiding op de werkvloer
2004				
Met NT2	218	34,4	6,9	17,4
Zonder NT2	121	10,7	6,6	13,2
2005				
Met NT2	637	32,2	6,1	16,2
Zonder NT2	610	14,3	3,0	13,3

* april december 2004, ** januari-december 2006

Bron: VDAB Studiedienst

In 2004 is de doorstroom naar beroepsopleiding eerder beperkt. Slechts één derde van de nieuwkomers die een schakelopleiding volgde, stroomt daadwerkelijk door naar een beroepsopleiding. 6,9% volgt een sollicitatietraining en 17,4% een opleiding op de werkvloer. Deze cijfers mogen niet cumulatief worden bekeken. Veelal volgen werkzoekenden eerst een beroepsopleiding waaraan vervolgens een opleiding op de werkvloer (IBO) of een sollicitatietraining wordt gekoppeld. De cijfers voor de nieuwkomers gescreend in 2005 evenaren eind november 2006 reeds de cijfers van 2004, vermoedelijk zal de doorstroom dan ook een stuk hoger liggen dan in 2004.

Uit de interviews met de consultants werd reeds duidelijk dat de doorstroom naar de finaliteitsopleidingen geen evidentie is. Voor de nieuwkomer aan een finaliteitsopleiding begint, wordt hij, zoals alle potentiële cursisten, getest via psycho-technische testen, aanlegproeven, TIBO (taaltoets Nederlands bij instroom opleiding), enz. Volgens nogal wat consultants zijn er indicaties dat een aanzienlijke groep niet in de testen slaagt, waardoor ze de opleiding van hun keuze, waar het gehele traject is op gericht, niet kunnen doen. De psycho-technische testen worden daarbij vaak als struikelblok aangehaald. Deze testen zijn cultuurgebonden, hebben een specifiek taalgebruik en moeten vaak binnen een bepaald tijdsbestek worden afgewerkt. Voor niet-native speakers blijkt dit niet evident. Meer algemeen wordt aangegeven dat hoe groter de wachtlijsten voor een opleiding en

hoe langer de duur van een opleiding, hoe minder de nieuwkomer een kans maakt om door te stromen. Voor opleidingen in de bouwsector verloopt de doorstroom bijvoorbeeld vrij vlot, voor de opleiding (heftruck)chauffeur niet. Een verklaring hiervoor is dat de opleidingscentra worden afgerekend op het aantal gepresteerde opleidingsuren. Hoe langer de opleiding en hoe meer cursisten de opleiding met succes afwerken hoe groter het aantal opleidingsuren. Deze sturing heeft als onbedoeld effect dat er een afroming plaatsvindt van de 'beste' kandidaten indien de mogelijkheid zich voordoet.

Een tweede knelpunt zijn de wachttijden. Bepaalde finaliteitsopleidingen hebben wachttijden van zes maanden tot een jaar.⁹ Het specifieke knelpunt voor nieuwkomers is dat hun talige niveau in die wachttijd daalt, wat de kansen om door de testen te geraken dan weer verlaagt.

4.2 Trajectbegeleiding

De VDAB inburgeringsconsulent is de spilfiguur in het secundaire traject en staat gedurende het traject in voor de opvolging en begeleiding van de nieuwkomer. Vanuit het macro-niveau wordt als het belangrijkste verschil tussen de reguliere werking en inburgering, gewezen op de lagere caseload, zodat meer maatwerk kan worden verwacht. Naast de lagere caseload zijn er geen specifieke methodische richtlijnen verstrekt wat de trajectbegeleiding zelf betreft.

De inburgeringsconsulenten dienen 90 nieuwe trajecten per jaar te realiseren, in de reguliere werking bedraagt dit 150. Het takenpakket van de inburgeringsconsulenten is echter uitgebreider: ze doen naast begeleiding ook screenings, gesprekken, geven soms loopbaanoriëntatie, dienen in bepaalde regio's ook permanenties in de reguliere werking te doen en dienen zich vaak te verplaatsen. Anderzijds verschilt de aard van het werk: de inburgeringsconsulent is in tegenstelling tot de consulent in de reguliere werking in de eerste fase van het traject eerder trajectbewaker: hij/zij bewaakt randvoorwaarden, is aanwezig op schakelmomenten, vraagt opleidingen aan... De eigenlijke begeleiding naar werk begint meestal nadat de finaliteitsopleiding is voltooid.

In de uitvoeringspraktijk blijkt de begeleiding zowel qua intensiteit, inhoud als wijze van afsluiten in belangrijke mate te verschillen van de reguliere VDAB trajectwerking

- Uit een bevraging bij VDAB consulenten in 2004 (De Cuyper & Struyven, 2004) blijkt dat 0,5% van de consulenten in de reguliere werking de meest intensief begeleide klanten wekelijks begeleid, 60% volgt deze groep tweewekelijks tot maandelijks op. De inburgeringsconsulenten stellen dat ze de nieuwkomers

⁹ VDAB voorziet een voorrangsregeling voor kansengroepen m.b.t. de opleidingen. Dit neemt niet weg dat er voor populaire opleidingen nog steeds lange wachttijden kunnen voorkomen.

wekelijks tot tweewekelijks trachten op te volgen. Door de werkdruk is dat niet in elke regio mogelijk en vindt de opvolging maandelijks plaats. Omdat een maandelijks opvolging niet als voldoende intensief wordt beschouwd, tracht men veelal een alternatief te voorzien via bijvoorbeeld jobclub voor anderstaligen (Kortrijk, Gent). De opvolgingsfrequentie voor de nieuwkomers ligt dus hoger dan deze in de reguliere werking. De opvolgingsfrequentie voor de meest intensieve begeleide cliënten in de reguliere werking lijkt dus de standaardbegeleiding te zijn voor de cliënten, begeleid door de inburgeringsconsulenten.

- De inburgeringsconsulenten nemen daarnaast, afhankelijk van het profiel van de nieuwkomer, meer begeleidingstaken op. Ze helpen niet enkel vacatures te zoeken, maar bieden ook hulp bij het opmaken van een CV, het schrijven van sollicitatiebrieven, nemen rechtstreeks contact op met werkgevers om hen te overtuigen van de capaciteiten van de nieuwkomer enz. De consulenten stellen dat werkgevers vaak weigerachtig staan om nieuwkomers aan te werven en dat dergelijke actieve bemiddeling dan ook noodzakelijk is.
- Zes maanden na de laatste actie (beroepsopleiding) wordt een VDAB traject standaard afgesloten. De nieuwkomer die geen werk heeft gevonden, dient doorverwezen te worden naar de werkwinkel. Waar het in de reguliere werking eerder uitzonderlijk is dat een traject wordt verlengd, blijkt dit in het kader van inburgering meer frequent voor te komen. Dit geldt enkel voor gemotiveerde nieuwkomers. Dit blijkt vaak het geval te zijn.

Op basis van voorgaande kunnen we dus stellen dat de trajectbegeleiding van de nieuwkomers in de uitvoeringspraktijk duidelijk verschillend is van de trajectbegeleiding in de reguliere werking. De uitstroomcijfers tonen aan dat deze aanpak ook blijkt te werken. In 2006 stroomde ongeveer 50% van de nieuwkomers uit naar werk. Ook de cijfers voor de reguliere werking situeren zich rond de 50% (VDAB studiedienst). In dit opzicht kunnen we stellen dat door de specifieke VDAB begeleiding, de nieuwkomers evenveel kans maken om uit te stromen dan de gemiddelde VDAB werkzoekende.

Dit neemt niet weg dat er ook enkele knelpunten worden gemeld. Nogal wat inburgeringsconsulenten geven ook loopbaanoriëntatie. Tijdens deze periode is het niet mogelijk om de nieuwkomer intensief op te volgen. Daarnaast wordt er ook op gewezen dat bepaalde OCMW's ervoor zorgen dat de trajecten niet kunnen worden afgewerkt. Nogal wat nieuwkomers zijn leefloongerechtigd. Bepaalde OCMW's eisen van de nieuwkomers dat ze onmiddellijk werk zoeken of een artikel 60§7 doen. Volgens de consulenten gaan hierbij de kansen op een duurzame tewerkstelling verloren. In een artikel 60 tewerkstelling wordt vaak geen verdere ondersteuning van de nieuwkomer aangeboden: taalverwerving, aanleren specifieke vaardigheden, ... De nieuwkomer komt na zijn tewerkstelling dan ook vaak in de werkloosheid terecht, waar het opgestarte traject opnieuw kan beginnen.

4.3 Conclusie

Enkel voor nieuwkomers met een professioneel perspectief is een specifiek aanbod van secundaire trajecten ontwikkeld. VDAB voorziet in dit kader schakelpakketten Nederlands en trajectbegeleiding specifiek gericht op nieuwkomers.

In totaal stroomt 56% van de nieuwkomers met een opgestart secundair traject door naar een schakelpakket. Het aanbod van schakelpakketten is in de meeste regio's voldoende groot, zij het dat de doorlooptijden soms aanzienlijk zijn. Enkel in Antwerpen worden wachttijden van vier maanden tot een jaar gemeld. Een oplossing hiervoor wordt gezocht in het doorverwijzen naar het aanbod van derden. Als Antwerpen niet wordt meegeteld, blijkt de doorstroom naar de schakelpakketten 70% te bedragen. 80% van de nieuwkomers wordt op basis van de Dominotest toegelaten tot de schakelpakketten. Dit vrij hoge percentage is mee te wijten aan het feit dat er in tegenstelling tot 2005 een specifieke remediëring is voorzien indien de nieuwkomer niet slaagt in de test.

Ongeveer een derde van de nieuwkomers die een schakelpakket hebben gevolgd, stroomt door naar een (reguliere) beroepsopleiding. Gezien de schakelpakketten veelal de doorstroom naar een finaliteitsopleiding tot doel hebben, is dit een beperkt aantal. In dit kader wordt erop gewezen dat door de sturing op gerealiseerde opleidingsuren er in nogal wat opleidingen met wachttijden afroming ten koste van de minder kansrijke kandidaten plaatsvindt. Daarnaast en daarmee samenhangend blijken de psychotechnische testen ook vaak een struikelblok te zijn. Anderzijds zou men ook kunnen stellen dat het niveau van de schakelpakketten onvoldoende is afgestemd op de doorstroom naar de beroepsopleidingen.

De trajectbegeleiding zelf verschilt zowel qua intensiteit, inhoud als doelgerichtheid van de reguliere trajectwerking. Door de specifieke aanpak blijken nieuwkomers evenveel kans te maken om uit te stromen naar werk dan de gemiddelde VDAB werkzoekende. De trajectbegeleiding is in bepaalde regio's echter niet voor alle nieuwkomers weggelegd. Door de hoge werkdruk vindt in bepaalde regio's een afroming plaats van de meer kansrijke nieuwkomers. Nieuwkomers die geen schakelcursus Nederlands wensen te volgen, worden niet begeleid. Op zich is de achterliggende motivatie dat VDAB naar duurzame tewerkstelling begeleidt en dit met een niveau 1.1 onmogelijk is, aannemelijk. Anderzijds zullen deze nieuwkomers als gevolg daarvan in de reguliere werking terechtkomen, waar de begeleiding minder op maat is, wat de kansen op tewerkstelling nog verkleint. Daarnaast kan gezien de geringe doorstroom naar de beroepsopleidingen de vraag worden gesteld in welke mate nieuwkomers terechtkomen in de job die in het trajectplan werd vooropgesteld. Verder onderzoek zou moeten uitwijzen in welke mate ze niet in een lager segment van de arbeidsmarkt terechtkomen dan oorspronkelijk was gepland.

HOOFDSTUK 5

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

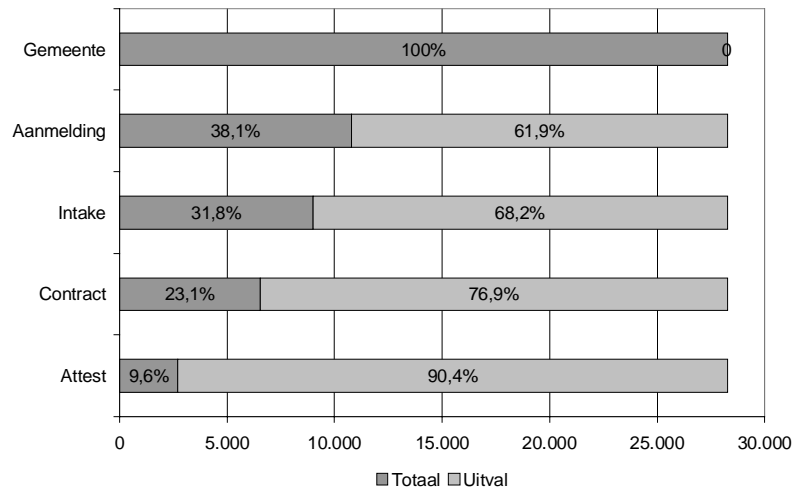
Dit rapport maakt deel uit van een bredere evaluatie van het inburgeringsbeleid in de periode april 2004 - december 2006. De kernvraag daarbij was in welke mate het inburgeringsbeleid effectief en efficiënt is. Deze vraag werd zowel vanuit het gebruikers- (OASES) als vanuit het institutionele (HIVA) perspectief benaderd. Dit rapport bevat de evaluatie vanuit institutioneel perspectief. De centrale vraag daarbij was of de keuzes binnen de lokale organisatorische setting en binnen de concrete uitvoeringspraktijk kwaliteitsvolle trajecten op maat garanderen. Deze vraag werd beantwoord via een combinatie van casestudies en de analyse van monitoringsdata. In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de voornaamste onderzoeksbevindingen en formuleren we enkele beleidsaanbevelingen. Daarbij gaan we na in welke mate het nieuwe decreet tegemoetkomt aan de aanbevelingen.

1. Effectiviteit en efficiëntie van het beleid in cijfers

De efficiëntie en effectiviteit van het inburgeringsbeleid hebben we berekend op basis van de nieuwkomerspopulatie die in 2005 in de Vlaamse gemeentes is aangekomen. Daarbij werd nagegaan wat het aandeel is dat

- Zich aanmeldt in het onthaalbureau;
- Een intake krijgt;
- Een contract tekent;
- Een attest haalt.

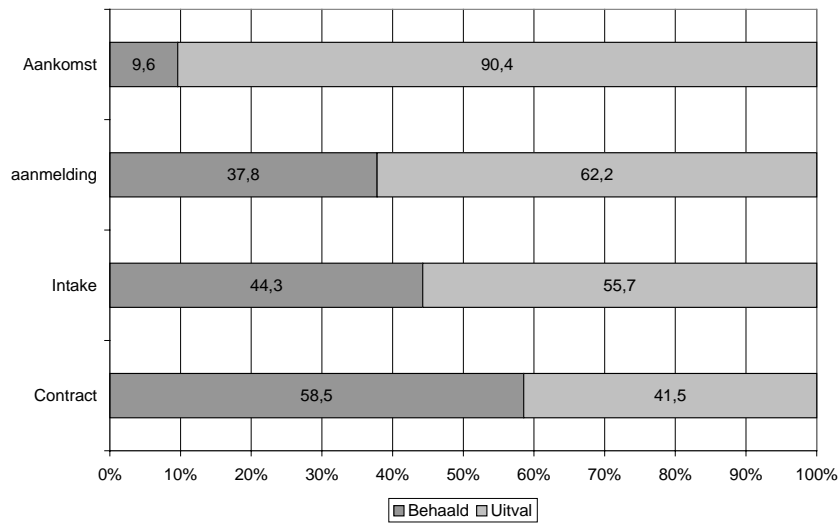
Gezien we de cohorte 2005 als basis nemen, is het mogelijk dat personen die aankomen in de loop van de laatste maanden van 2005 zich pas in 2006 aangemeld hebben en/of hun intake gekregen hebben en dus hun contract pas in 2006 getekend hebben. Voor een deel van deze groep is het zeer waarschijnlijk dat zij hun attest nog niet gehaald hebben.



Bron: Matrix

Figuur 5.1 Flow van aankomst in de gemeente tot het behalen van een attest voor de cohorte 2005 (peildatum = december 2006).

Uit figuur 5.1 blijkt dat 9,6% van de potentiële doelgroep uiteindelijk een inburgeringsattest haalt. 38,1% van deze groep meldt zich aan in het onthaalbureau, 31,8% doet een intake en 23,1% sluit een contract af. Let wel de potentiële doelgroep bevat ook nieuwkomers waarvan niet zeker is dat ze daadwerkelijk doelgroep zijn. Van de nieuwkomers waarmee een intake is afgenomen kan met zekerheid gesteld worden dat ze doelgroep zijn van het beleid, bovendien kunnen we veronderstellen dat het merendeel van de nieuwkomers die in 2005 een intake hebben gekregen, eind 2006 al dan niet hun attest hebben behaald. Daarom hebben we de efficiëntie en effectiviteit ook berekend als het aandeel attesten behaald door nieuwkomers die in 2005 een intake en/of contract hebben gekregen. Deze benadering geeft een beter zicht op de effectiviteit en efficiëntie van de uitvoeringsprocessen eens de nieuwkomer zich heeft aangemeld op het onthaalbureau. De verantwoordelijkheid voor de toeleiding ligt immers bij de gemeente, eens een intake is afgenomen is het onthaalbureau in samenwerking met de partners (mede) verantwoordelijk voor de uitvoering van het traject en het al dan niet behalen van het attest.



Bron: Matrix

Figuur 5.2 Aandeel behaalde attestaten ten opzichte van de aankomst in 2005, de eerste aanmelding in 2005 en het aantal contracten in 2005 (peildatum = december 2006).

Uit figuur 5.2 kan afgeleid worden dat 37,8% van de aangemelde nieuwkomers in 2005 een attest heeft behaald. Van de aangemelde nieuwkomers kan nog steeds niet met zekerheid worden gezegd of ze doelgroep van het beleid zijn, eens een intake is afgenomen is dit wel het geval: 44,3% van de ingetakede nieuwkomers in 2005 haalde een attest en 58,5% van diegenen die een contract tekenden in 2005. Tussen de onthaalbureaus zien we daarbij grote verschillen. De kostprijs per traject blijkt daarbij niet determinerend te zijn voor de effectiviteit. In wat volgt zullen we de gepresenteerde cijfers duiden op basis van de kwalitatieve data en formuleren we enkele beleidsaanbevelingen

2. Het bereik kan beter

Het inburgeringsdecreet streeft een sluitende aanpak na waarbij elke nieuwkomer behorend tot de doelgroep dient bereikt te worden en een traject op maat moet krijgen. Het decreet zorgde daarbij voor een belangrijke wijziging m.b.t. de werving en toeleiding van de nieuwkomers: niet langer het onthaalbureau maar de gemeente werd verantwoordelijk voor de toeleiding.

De beslissing om de werving bij de gemeente te leggen, droeg op het terrein initieel niet bij tot een grotere effectiviteit, integendeel zelfs: de instroom stakte in 2004

bij de invoering van het nieuwe toeleidingsmodel tot op het moment dat de onthaalbureaus hun wervingsactiviteiten weer hebben opgestart. De actieve werving gecombineerd met het oplossen van transitieproblemen in de samenwerking met de gemeente, vertaalde zich in een stijging van de instroom met 40% in 2005. In 2006 steeg de instroom licht, ondanks de centrale beslissing dat de wervingsactiviteiten van de onthaalbureaus moeten worden stopgezet. De reden hiervoor is voornamelijk te vinden in de samenwerking van de onthaalbureaus met actoren als het HVN en het OCMW. Vooral de HVN met een centrale intake spelen een belangrijke additionele rol in de toeleiding van nieuwkomers.

Hoewel de instroom en het bereik (sterk) stegen de voorbij twee jaar, is de vooropgestelde sluitende aanpak niet bereikt en dit op twee niveaus. Een eerste niveau is de instroom in het onthaalbureau. Het gemiddeld bruto-bereik bedroeg 37,4% in de periode april 2004-december 2006. Dit betekent dat 37,4% van de potentiële doelgroep zich daadwerkelijk in het onthaalbureau is komen aanmelden. De stedelijke onthaalbureaus scoorden daarbij telkens ongeveer 20% hoger dan de onthaalbureaus in de intergemeentelijke gebieden. Het toeleidingsmodel is dan ook meer op maat van de stedelijke onthaalbureaus: zij hebben immers een one-to-one verhouding met de stad die moet instaan voor de toeleiding. In de intergemeentelijke gebieden wordt het vooropgestelde passieve toeleidingsmodel als onvoldoende beschouwd. In heel wat intergemeentelijke gebieden, wordt, ondanks de richtlijnen, dan ook nog steeds actief gewerfd. Dit is niet onlogisch. De beslissing in 2006 om niet langer te werven ging gepaard met de beslissing om de onthaalbureaus meer op output (contracten) te financieren. Dit lijkt inconsistent: langs de ene kant worden onthaalbureaus op resultaten afgerekend, langs de andere kant kunnen ze geen invloed uitoefenen op de instroom. Een tweede niveau waarop de aanpak niet sluitend is, is de uitvoering door de gemeenten. De samenwerking met de kleinere gemeenten verloopt nog steeds niet optimaal. In bepaalde regio's wordt gesteld dat ze de decretale taken nog steeds niet uitvoeren, zodat drie jaar na de invoering van het decreet niet langer van een transitieprobleem kan worden gesproken.

Op basis van voorgaande kunnen we enkele aanbevelingen formuleren:

- Het bestaande toeleidingsmodel is meer op maat van de stedelijke onthaalbureaus dan de intergemeentelijke gebieden. Daarnaast is de huidige 'wervingsstop' niet consistent met het sturen op resultaten. In dit opzicht lijkt het opportuun om het onthaalbureau zelf zijn eigen 'toeleidingsmix' te laten samenstellen op maat van de regio en het doelpubliek. De gemeente kan daarbij behouden blijven als één van de toeleidingskanalen. Een tweede optie, die de eerste optie trouwens niet uitsluit, bestaat erin de rol van de gemeente te versterken. Daarbij volgende aanbevelingen:
 - Het voorzien van financiële stimuli voor de gemeenten. Daarbij kan gedacht worden aan een vast bedrag per doorverwezen nieuwkomer die zich op het onthaalbureau heeft aangemeld.

- Ondersteuning en sensibilisering vanuit het centrale niveau die ook op maat is van de kleinere gemeenten. Ook inspanningen vanuit het onthaalbureau zoals het verstrekken van een folder aan de gemeente met permanentieplaatsen en openingsuren is hierbij van belang.
- Een betere opvolging en controle van de wijze en de hoedanigheid waarin de gemeenten hun taak als toeleider opnemen. De synergie die op macro-niveau werd nagestreefd door de cel inburgering bij het agentschap voor binnenlands bestuur te voegen, biedt hierbij mogelijkheden.
- Naast de gemeente en de actieve werving door het onthaalbureau kunnen ook het HVN en VDAB een belangrijke rol spelen in de toeleiding naar het onthaalbureau. Zowel 'werk' als 'taal' hebben een wervende kracht. Door de centrale intake is het HVN reeds een belangrijke toeleidingspartner. Voor VDAB is dit nog niet het geval. Het lijkt dan ook opportuun om VDAB beter te betrekken bij de werving.
- Betrekken van het OCMW bij de werving. Opvallend is de afwezigheid van het OCMW in decreet, beleid en uitvoering. Het OCMW, toch de instantie bij uitstek voor zwakkere en meer kwetsbare groepen, zou een meer structurele plaats kunnen krijgen in het wervingsbeleid. In het nieuwe decreet wordt de rol van het OCMW als toeleider erkend en wordt het OCMW ondersteund in deze rol (B.S.09.11.2006)
- Sluitend maken CEVI lijsten. Om tot de doelstelling van een volledig bereik te komen, is het een noodzakelijke voorwaarde om correcte informatie te voorzien over wie al dan niet tot de doelgroep behoort. Dit zou ook de monitoring van het beleid vergemakkelijken.
- Opstellen van een benchmark m.b.t. bereik gekoppeld aan de verschillende uitvoeringspraktijken in de onthaalbureaus met het oog op leereffecten.

3. Drie screeningen en de flow

Vóór het inburgeringsdecreet vond de trajectbepaling plaats op basis van de intake in het onthaalbureau. Nu is de intake gespreid over het onthaalbureau, het huis van het Nederlands en mogelijk VDAB. Het decreet schrijft in dit kader voor dat de termijn tussen aanmelding op het onthaalbureau en de start van het vormingsprogramma maximum drie maanden mag bedragen.

Waar in 2004 slechts voor 52,3% van de nieuwkomers deze termijn werd gehaald, bedraagt dit in 2006 92,6%. De gemiddelde duur varieert tussen de halve en anderhalve maand. Dit wijst op een verbeterde samenwerking zowel met betrekking tot de screening als wat de afstemming van de trajectonderdelen betreft.

De samenwerking met het HVN in het kader van de screening verloopt in de meeste regio's zeer vlot. De één-lokettefunctie die werd vooropgesteld in de uitvoering van het decreet, is in het merendeel van de onthaalbureaus gerealiseerd. Deze

functie blijft vaak beperkt tot een fysiek samenbrengen van de partners, een één-loketfunctie in de eigenlijke zin van het woord is nog niet gerealiseerd. Dit lijkt ook niet noodzakelijk in het kader van de screening. Op het onthaalbureau vinden aanmelding, intake en screening door het HVN op het merendeel van de locaties immers op hetzelfde moment plaats. De goede samenwerking met het HVN wordt daarnaast gefaciliteerd door het feit dat de gegevensoverdracht volautomatisch plaatsvindt via Matrix.

De één loketfunctie is op het merendeel van de locaties niet gerealiseerd met VDAB. VDAB stelt een virtueel één loket voorop waarbij de volledige gegevensuitwisseling via Matrix plaatsvindt. Met deze invulling gaat VDAB voorbij aan de grotere toegankelijkheid en de verminderde kans op uitval die via het één loket kan gerealiseerd worden. Het virtueel loket blijkt daarnaast nog niet operationeel te zijn. Door de VDAB consultants wordt nog steeds heel wat uitval gemeld, al lijkt ook de wijze waarop wordt doorverwezen door het onthaalbureau hierin een rol te spelen. In totaal blijft de uitval tussen intake en contract doorheen de jaren stabiel: ongeveer 30% van de nieuwkomers die worden 'ingetaked' tekenen geen contract.

De screening van het HVN wordt als een meerwaarde ervaren en zorgt ervoor dat het aanbod Nederlands meer op maat is. Over de meerwaarde van de screening van VDAB zijn de meningen verdeeld. Naargelang er een grotere verdeling is tussen uitgebreide en beperkte adviezen worden de meningen positiever. Daarnaast wordt gesteld dat de screening te vroeg komt in het traject. Dit manifesteert zich onder meer in de geringe doorstroom naar loopbaanoriëntatie: slechts een kleine helft stroomt door. De uitval heeft echter niet enkel te maken met de plaats van de screening: door het ontbreken van informatie over het einde van de cursussen NT2 verloopt de informatie uitwisseling tussen OB en VDAB over de uitgestroomde nieuwkomers in de cursussen Nederlands niet optimaal. De hoge uitval komt de efficiëntie alleszins niet ten goede, de tijd die de inburgeringsconsultanten aan de screenings besteden kunnen ze niet besteden aan trajectbegeleiding.

Het afsluiten van de contracten op basis van de screenings is een eerder administratieve aangelegenheid waarbij het vormingsprogramma wordt samengesteld. Daarbij is er is een vrij goede samenwerking tussen de partners wat de afstemming van de trajectonderdelen betreft. In de meeste regio's wordt in de mate van het mogelijke afstemming nagestreefd tussen de verschillende instap- en uitstroommomenten. De gemiddelde doorlooptijd van een traject is in alle onthaalbureaus dan ook minder dan een jaar. Het opstellen van de contracten zelf gaat niet gepaard met het afsluiten van een trajectplan in functie van de specifieke doelstellingen van de nieuwkomer. Maatwerk moet in deze context worden verstaan als een optimale plaatsing van de nieuwkomer binnen het aangeboden standaardprogramma en niet zozeer als maatwerk in functie van het doelperspectief

van de inburgeraar. De uitgestippelde inburgeringstrajecten hebben dan ook een overwegend aanbodgericht karakter.

Aanbevelingen

- Om tot een betere informatie uitwisseling en afstemming te komen tussen VDAB en onthaalbureau, is een MATRIX koppeling tussen OB en de aanbodsverstrekkers Nederlands op korte termijn noodzakelijk;
- De uitval naar de screening van VDAB blijft vrij groot. In dit opzicht dient aandacht besteed te worden aan de wijze waarop de doorgeleiding wordt vormgegeven door het onthaalbureau.
- Het perspectief van de nieuwkomers is geen statisch gegeven. Om deze reden verwijzen bepaalde trajectbegeleiders slechts na verloop van tijd door naar de VDAB screening. In dit opzicht lijkt het opportuun om de doorverwijzing naar VDAB 'op maat' van de nieuwkomer te laten gebeuren. Dit vereist wel een goede oriëntatie en opvolging.

4. Aanbod

Het lijkt erop dat het aanbod voor het merendeel van de nieuwkomers zowel wat MO, Nederlandse taal als loopbaanoriëntatie betreft voldoende is.

Over de kwaliteit en de effecten van het bestaande aanbod op de 'inburgering' van de nieuwkomer kunnen we op basis van de institutionele analyse geen uitspraken doen. Dit komt wel aan bod in de gebruikersbevraging. Algemeen valt wel een gebrek aan differentiatie op binnen het aanbod. Binnen MO wordt, op enkele uitzonderingen na, niet gedifferentieerd tussen analfabeten, hoog- en laaggeschoolden. Volgens de onthaalbureaus is de instroom vaak te klein om te kunnen differentiëren. Daarnaast valt ook het gebrek aan didactisch materiaal, een handboek en duidelijk omschreven eindtermen/doelstellingen van de cursus MO op.

Ook binnen het aanbod LO wordt in de meeste regio's niet gedifferentieerd naar geschooldheid. Algemeen wordt aangegeven dat de moeilijkheidsgraad van de cursus voor laaggeschoolden met een niveau 1.1 te hoog ligt.

Het aanbod Nederlands is in de meeste regio's voldoende gedifferentieerd om de nieuwkomer een aanbod op maat aan te kunnen bieden.

Voor analfabeten, zeker met een professioneel perspectief, is er een onderaanbod. De cursussen MO zijn vaak methodisch niet afgestemd op analfabeten, het aantal instapmomenten voor Nederlands is beperkt en de doorstroom naar VDAB lijkt beperkt tenzij deze personen een lang taaltraject doorlopen, wat voor personen die snel aan het werk willen niet optimaal is.

Met betrekking tot de secundaire trajecten is er enkel voor de nieuwkomers met een professioneel perspectief een specifiek aanbod ontwikkeld. VDAB voorziet in dit kader schakelpakketten Nederlands en trajectbegeleiding specifiek gericht op nieuwkomers. Voor nieuwkomers met een educatief en sociaal-cultureel perspectief lijkt er weinig te zijn ontwikkeld. De trajectbegeleiding binnen het secundaire VDAB traject verschilt zowel qua intensiteit, inhoud als doelgerichtheid van de reguliere trajectwerking. Door deze specifieke aanpak blijken nieuwkomers evenveel kans te maken om uit te stromen naar werk dan de gemiddelde VDAB werkzoekende. Een knelpunt is wel dat slechts een derde van de nieuwkomers die een schakelpakket hebben gevolgd, ook doorstroomt naar een (reguliere) beroepsopleiding. Een gedeeltelijke verklaring hiervoor is dat door de sturing op de gerealiseerde opleidingsuren er afgeroomd wordt ten nadele van de nieuwkomers. Ook de psychotechnische testen blijken meer dan eens een struikelblok te zijn. Door de geringe doorstroom naar de beroepsopleidingen kan de vraag worden gesteld in welke mate de nieuwkomers hun initiële jobdoelwit bereiken.

Aanbevelingen

- Ontwikkelen van een aanbod voor laaggeletterden en analfabeten met een professioneel perspectief. VDAB Antwerpen en het onthaalbureau Mechelen hebben in dit kader reeds initiatieven genomen.
- Een niveau 1.2 lijkt meer aangewezen voor de doorstroom naar loopbaanoriëntatie zeker voor traaglerenden. Een mogelijkheid in dit kader is het voorzien van duale trajecten waarbij de nieuwkomer het volgen van LO combineert met het volgen van een richtgraad 1.2. Onder meer door VDAB Antwerpen wordt dit sinds geruime tijd aangemoedigd. Daarnaast wordt in 2007 de cursus LO herwerkt en ondermeer op taal herzien.
- Het voorzien van een handboek, maar ook lesmateriaal voor de cursus MO. In het nieuwe uitvoeringsbesluit wordt aangegeven dat de onthaalbureaus gebruik dienen te maken van een uniform handboek en het agentschap 'materialen' ter beschikking stelt. In welke mate dit om didactisch materiaal gaat, is niet duidelijk. Belangrijk in dit opzicht lijkt de integratie van het reeds ontwikkeld materiaal door de onthaalbureaus.
- Het voorzien van weekendcursussen MO voor werkenden;
- Het formuleren van concrete eindtermen voor de cursus MO die ook daadwerkelijk kunnen getoetst worden. Op deze wijze kan de kwaliteit van de cursus geëvalueerd worden en de mate waarin de cursisten (ook de laaggeschoolden) de eindtermen halen.
- Het uitwerken van de secundaire trajecten m.b.t. sociaal-cultureel en educatief perspectief.
- Een weging toekennen aan de opleidingsuren van nieuwkomers binnen de VDAB opleidingscentra.

- Nagaan in welke mate de psychotechnische testen binnen VDAB een culturele bias hebben.

5. Het primair inburgeringstraject is weinig doelgericht

De doelstelling van het primaire traject, bestaat erin aansluiting te vinden met een vervolgprogramma. Deze ambitie wordt slechts ten dele verwezenlijkt. De aangeboden inburgeringstrajecten lijken weinig doelgericht: er wordt geen trajectplan afgesloten in functie van de doelstellingen van de nieuwkomer, de focus in de meeste onthaalbureaus zowel op mesoniveau als op het microniveau ligt voornamelijk op de eerste fase van het traject, namelijk het afsluiten van de contracten en de opvolging tijdens de cursus MO, de nieuwkomer wordt tijdens het traject niet verder georiënteerd en op het einde van het traject wordt niet systematisch een eindgesprek voorzien in functie van een vervolgtraject. In dit opzicht kunnen we spreken van 'doelverschuiving' waarbij het middel (het primaire inburgeringstraject) een doel op zich wordt. Dit wordt enerzijds in de hand gewerkt door het feit dat de onthaalbureaus niet of slechts in beperkte mate worden afgerekend op de resultaten. De subsidiëring vindt immers in belangrijke mate plaats op het aantal contracten met MO en niet zozeer op het aantal attesten. Bovendien zijn de attesten maar zijdelings gerelateerd aan de uiteindelijke doelstelling van het inburgeringsbeleid: ze geven immers aan dat het primaire traject is beëindigd maar zeggen niks over de mate waarin de doelstellingen van de nieuwkomer zijn bereikt en of er een overdracht naar een vervolgprogramma heeft plaatsgevonden.

Aanbevelingen

- Het voorzien van een minimumkader voor trajectbegeleiding. Het voorbeeld van Bon is daarbij richtinggevend. Meer concreet kunnen we daarbij denken om na de intake minimaal één gesprek na MO te voorzien en een eindgesprek bij het afsluiten van het traject.
- De financiering niet enkel laten afhangen van het aantal contracten MO of het aantal attesten, maar ook van het aantal nieuwkomers dat daadwerkelijk is doorgestroomd naar een vervolgprogramma indien niet tewerkgesteld.
- Het bepalen van duidelijke doelstellingen verbonden aan het behalen van het attest. Op deze wijze kan het traject doelgericht worden vormgegeven. Het VMC heeft inmiddels de eerste stappen gezet om een doelstellingenkader voor inburgering uit te werken. Mogelijk wordt dit project in 2007 verdergezet.

6. De uitval tijdens het inburgeringsprogramma is hoog

Doorheen het rapport werd duidelijk dat uitval zich in alle fasen van het traject situeert: een uitval van 60% tussen de inschrijving in de gemeente en de aanmel-

ding bij het onthaalbureau, 30% uitval tussen de intake en het afsluiten van het contract en nog eens 40% uitval tussen het tekenen van het contract en het behalen van het attest. Uitval is voor alle betrokken partijen ongewenst. Voor de inburgeraar gaat de kans op een snelle integratie verloren, de overheid leidt verlies op de inzet van middelen, de kans op achterstanden bij de nieuwkomer neemt toe en de onthaalbureaus zijn ten slotte niet in staat om voldoende rendement te realiseren.

Een verklaring voor de hoge uitval is ten dele te verklaren door de wijze waarop de opvolging is vormgegeven: de trajecten zijn weinig doelgericht, er is geen systematische opvolging van de uitval, de trajectbegeleiding is oplossingsgericht, weinig systematisch en heeft een curatief karakter. Bon vormt hier een uitzondering en kent dan ook een lagere uitval. Daarnaast spelen ook andere factoren die de opvolging door het onthaalbureau bemoeilijken. Matrix voldoet noch als systeem om informatie uit te wisselen met de trajectpartners noch als cliëntvolgsysteem, daarnaast is het bestaande sanctiebeleid niet effectief.

Aanbevelingen

- In elk onderdeel van het inburgeringstraject is *preventieve* actie noodzakelijk om uitval te vermijden. Dit begint met een trajectbepaling gericht op het doelperspectief van de nieuwkomer, wat de motivatie kan bevorderen. Een meer intensieve en systematische trajectbegeleiding gericht op het bereiken van het doelgroeperspectief kan ertoe bijdragen dat latente uitvalfactoren vroegtijdig worden opgespoord.
- Het voorzien van een opleiding voor de trajectbegeleiders, waarbij niet enkel aan kennisoverdracht wordt gedaan, maar ook vaardigheden worden aangeleerd inzake gesprekstechnieken, het opsporen van belemmeringen... De eerste stappen inzake professionalisering zijn inmiddels door het VMC gezet middels het ontwikkelen van een visietekst rond kwaliteitsvolle trajectbegeleiding. Mogelijk kan hier een opleiding op worden geënt.
- Als er uitval plaatsvindt, is snel reageren belangrijk. Het vormt de basis voor gerichte vervolgacties. Belangrijk zijn daarbij duidelijke richtlijnen inzake de vervolgacties en een snelle adequate informatievoorziening. Binnen de MO cursus vormt dit vaak geen probleem, binnen de cursus Nederlands of LO ligt dit moeilijker. De huidige frequentie van informatie uitwisseling met de aanbodsverstrekkers voldoet op dit moment niet voor een snelle en gerichte opvolging van uitval. De matrixlink tussen het onthaalbureau en de aanbodsverstrekkers kan hier een oplossing bieden, evenals goede contacten met de leerkrachten. Het systeem Bon waarbij trajectbegeleiders worden gekoppeld aan een klas met nieuwkomers lijkt daarbij een goede optie.
- Het huidige sanctiebeleid werkt contraproductief. De nieuwkomers zijn op de hoogte van het feit dat de sancties niet worden toegepast. Dit stimuleert de vrijblijvendheid en tast de geloofwaardigheid van het beleid aan. Effectieve

sancties kunnen een belangrijke bijdrage leveren tot een effectief verzuim en uitvalbeleid door de mogelijkheid te bieden om aan gemaakte afspraken consequenties te verbinden. In het nieuwe decreet worden administratieve geldboetes voorzien, die in principe effectiever kunnen worden afgedwongen. Bovendien wordt de verplichte doelgroep verruimd. De precieze modaliteiten m.b.t. de sancties waren bij het afsluiten van het onderzoek nog niet gekend.

- Tot slot kunnen ook financiële prikkels worden voorzien voor het onthaalbureau door de ratio intake-attest mee te laten tellen bij het berekenen van de subsidies. Het nieuwe uitvoeringsbesluit komt hieraan tegemoet door een gedeelte van de financiering te laten afhangen van de verhouding tussen het aantal inburgeringsattesten en het aantal inburgeringscontracten in een welbepaalde periode.

7. Sancties en rechtsongelijkheid

In het decreet worden sancties voorzien voor de verplichte nieuwkomers die zich niet aanmelden op het onthaalbureau of het vormingsprogramma niet regelmatig volgen. In 2005 werden regelmatig problemen gemeld met aanbodsverstrekkers die weigerden afwezigheden door te geven. Dit knelpunt is grotendeels geremedieerd. De ongelijke uitvoering van de werving door de gemeenten en de verschillende uitvoeringspraktijken in de onthaalbureaus naar aanleiding van afwezigheden tijdens het vormingsprogramma bleven ook in 2006 bestaan. Dit zorgt ervoor dat er een zekere rechtsongelijkheid bestaat naar de nieuwkomer in het kader van de verplichting. Naargelang de regio waar de nieuwkomer terechtkomt, zal hij meer of minder kans maken op een sanctie.

Daarnaast kent het beleid m.b.t. sancties ook een contradictie: van de nieuwkomer wordt tegelijkertijd verwacht dat hij/zij zich inburgert en tegelijkertijd al ingeburgerd is. Voor bepaalde groepen nieuwkomers is dat minder evident dan andere (stiptheid, afspraken naleven, agenda, ...).

Tot op heden had dit weinig consequenties, er werd zelden effectief gesanctioneerd. Het aangepaste decreet voorziet echter effectieve sanctionering én de verplichte doelgroep wordt uitgebreid zodat deze ongelijkheid in uitvoering ook daadwerkelijk consequenties kan krijgen voor de nieuwkomer. In dit kader lijkt het dan ook belangrijk dat de nieuwkomers een gelijke behandeling krijgen en de kansen op een sanctie niet differentiëren naargelang de regio waar de nieuwkomer terechtkomt.

Aanbevelingen

- De invoering van effectieve sancties gecombineerd met een aanpak die nog steeds niet sluitend is vanuit de gemeente, lijkt niet optimaal. Een oplossing kan erin bestaan de CEVI lijsten rechtstreeks door te sturen naar de gemeente.
- Drie afwezigheden tijdens het hele vormingsprogramma lijkt weinig, inburgeren is immers een proces waar de nieuwkomer mee start eens het vormingsprogramma begint. Het werken met een aanwezigheidspercentage lijkt in dit opzicht meer aangewezen. Het nieuwe uitvoeringsbesluit komt hier aan tegemoet door een aanwezigheidspercentage van minimaal 80% voorop te stellen.
- Om effectief tot sanctioneren over te gaan, dienen ook de nodige randvoorwaarden worden vervuld. Meer bepaald denken we dan aan kinderopvang, maar ook aan een voldoende aanbod van weekendcursussen en avondcursussen voor werkenden.

8. Monitoring

Een analyse van het Matrix systeem en een bevraging van de toepasbaarheid bij de gebruikers, leert dat er nog steeds kritiek op het systeem is, maar dat het langzaam een aantal van zijn kinderziektes ontgroeit.

Historisch blijven er heel wat gegevens ontbreken of zijn gegevens die ingevoerd werden **niet consistent**. Zo bijvoorbeeld de registratie van het al dan niet verplicht of rechthebbende zijn en het al dan niet tot de doelgroep behoren. De gehanteerde categorieën zijn 'verplicht', 'rechthebbende', 'rechthebbende en misschien verplicht' en 'misschien rechthebbende of geen doelgroep'. Uit een kruising van de INB-codes en de codes die aangeven of de betrokken populatie tot de doelgroep behoort of niet, of ze rechthebbende zijn of verplicht, blijkt dat een aantal dossiers onder de ene variabele bijvoorbeeld als 'verplicht' geregistreerd staan en onder de andere als 'rechthebbend'. Deze verschillen zijn terug te brengen naar de instantie die de waarden heeft ingevoerd (CEVI en de onthaalbureaus). Voor een optimaal gebruik van deze gegevens verdient het de aanbeveling de invoer zo te organiseren dat voor een zo groot mogelijk aantal inburgeraars op een vergelijkbare wijze geweten is of ze rechthebbend zijn of verplicht, en indien zo, op welke grond. Doordat de INB-codes niet kunnen aangepast worden door de trajectbegeleiders, hebben zij enkel een waarde in de historiek van het dossier.

Naast de interpretatie van de geregistreerde gegevens is ook de **kwaliteit van de registratie** in Matrix voorlopig nog ondermaats. Dit is mede te wijten aan de kinderziekten van Matrix. Als de gegevensregistratie niet uniform en coherent gebeurt, wordt de gegevensbank niet of maar beperkt bruikbaar voor verdere analyse. De evolutie van de cijfers doet hopen dat met het verstrijken van de tijd

en het meer intens gebruiken van het systeem de invoer zal verbeteren. De kwaliteit van de data verbetert naarmate het systeem langer gebruikt wordt.

Het aantal '**ontbrekende waarden**' blijft een knelpunt. De Matrix applicatie voorziet in een hele reeks variabelen die betrekking hebben op zowel de inburgeraar zelf als op zijn of haar "opleidingsonderdelen", het gevolgde traject, het bureau, ... Veel van de in de databank aanwezige variabelen, zoals bijvoorbeeld het onderwijsniveau, kunnen bijzonder relevant zijn bij een verdere analyse en/of beleidsbeslissingen. Het blijkt echter moeilijk om de gegevens van de inburgeraars te bekomen en in het systeem in te voeren. Het aantal ontbrekende waarden is vaak zo hoog dat deze gegevens niet bruikbaar zijn voor een vergelijkende analyse.

Uit de **interviews** bleek dat het Matrixsysteem niet beantwoordt aan de noden van de mensen op het veld. Het feit dat het Matrixsysteem ingevuld wordt als administratieve verplichting, en dat daarnaast een eigen databank bijgehouden wordt voor de opvolging, is daarvan een illustratie. Er is schijnbaar een nood aan een interface die het systeem dermate bruikbaar en transparant maakt dat de trajectbegeleiders en anderen die cliënten-informatie op dagelijkse basis nodig hebben niet overgaan tot het ontwikkelen of in stand houden van parallelle systemen.

De bruikbaarheid voor een snelle opvolging mag dan te wensen overlaten, de databank beschikt wel over een **geweldig potentieel** aan informatie. Om dit potentieel ook echt bruikbaar te maken dienen gegevens op een systematische en coherente wijze in het systeem ingevoerd te worden. Initiatieven zoals de invoering van het codeboek zijn een belangrijke stap in de creatie van een betrouwbare en volledige databank die kan gebruikt worden voor zowel de cliëntopvolging als voor managementrapportering en het nemen van strategische beslissingen. Om de databank volledig betrouwbaar te maken is het noodzakelijk dat alle diensten die voor een input zorgen op een eenduidige wijze gegevens invoeren. M.a.w. is er ook voor de VDAB en de HVN nood aan een handboek Matrix om te zorgen voor een eenduidige interpretatie. Verder is er een discipline vereist van iedereen die data invoert om dit op een systematische manier te doen. Op technisch vlak kan het systeem de gebruikers eveneens ondersteunen door bijvoorbeeld aan te geven dat bepaalde waarden nog niet ingevuld zijn, dat ingevoerde gegevens inconsistent zijn met gegevens in andere velden, dat bepaalde gegevens misschien best gecheckt worden, ... Zo vinden we in het databestand bijvoorbeeld nieuwkomers van meer dan 100 jaar. Betreft het hier inderdaad hoogbejaarde personen, of is er een foute geboortedatum ingevoerd?

9. Is de nieuwkomer ingeburgerd?

Doorheen de institutionele evaluatie werden het behalen van het attest en de doorstroom naar het secundaire traject gehanteerd als indicator van 'inburgering'. Aan de hand daarvan werd de efficiëntie en effectiviteit van het inburgeringsbeleid nagegaan. Op de mate waarin de nieuwkomer ook daadwerkelijk is 'ingeburgerd' zoals gedefinieerd in het conceptueel kader hebben we echter geen zicht. Het al dan niet behalen van een attest zegt immers weinig over de concrete kennis en vaardigheden die de nieuwkomer heeft aangeleerd: er zijn geen einddoelen gekoppeld aan de cursus MO (enkel de aanwezigheid is van belang) er is geen zicht op de mate waarin de nieuwkomers daadwerkelijk hun niveau 1.1 behalen en ook aan het attest zelf zijn geen specifieke einddoelen gekoppeld. Er kan dan ook niet worden aangegeven in welke mate de onthaalbureaus en breder het inburgeringsbeleid bijdragen aan de inburgering van nieuwkomers.

Er is dan ook dringend nood aan een duidelijke conceptualisering en operationalisering van 'inburgering' met duidelijk geformuleerde einddoelen zowel voor MO als bij het behalen van het inburgeringsattest. Wat moet een nieuwkomer concreet kennen en kunnen als hij MO heeft gevolgd of een attest heeft gehaald? Op deze manier kunnen de inburgeringstrajecten een meer doelgerichte invulling krijgen, kan het aanbod ook meer flexibel worden ingevuld en kunnen de onthaalbureaus op een gerichte wijze de kwaliteit van hun aanbod evalueren en verbeteren. De mate waarin het al dan niet behalen van deze einddoelen consequenties moet hebben voor de nieuwkomer laten we hier in het midden, zij het wel dat een attest maatschappelijk een grotere waarde zou hebben indien het aangeeft dat de nieuwkomer erin is geslaagd een aantal doelstellingen te bereiken.

BIJLAGEN

Bijlage 1/ De doelgroep van het inburgeringsbeleid

In het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 28 april 1998 slaat het begrip 'nieuwkomers' op: gezinsherenigers, 'gezinsvormers', 'ontvankelijk verklaarde asielzoekers', 'geregulariseerde'. Het begrip 'nieuwkomers' is met het nieuw decreet uitgebreid.

De doelgroep van het inburgeringsbeleid bestaat uit meerderjarige vreemdelingen die zich maximaal één jaar geleden voor de eerste keer in een Vlaamse of Brusselse gemeente in het Rijksregister hebben ingeschreven. Zij moeten ook zicht hebben op een langdurig verblijf in België.

De nieuwkomers behoren daarom tot de volgende categorieën (Bron: 22 juni 2004, www.inburgering.be):

- asielzoeker van wie de aanvraag ontvankelijk werd verklaard;
- erkend vluchteling;
- gezinsvormer of gezinshereniger;
- vreemdeling van wie het verblijf tijdelijk of definitief geregulariseerd is;
- slachtoffer van mensenhandel én ingeschreven in het Rijksregister;
- vreemdeling die een machtiging tot verblijf verkregen heeft in het kader van een duurzame relatie;
- onderdaan van een lidstaat van de Europese Economische Ruimte (EU-lidstaten + Noorwegen, IJsland, Liechtenstein);
- arbeidsmigrant in een van de onderstaande hoedanigheden:
 - zelfstandige (in het bezit van een beroepskaart of daarvan vrijgesteld);
 - leidinggevend personeelslid (in het bezit van arbeidskaart B);
 - beroepssporter of trainer van beroepssportlui (in het bezit van arbeidskaart B);
 - schouwspelartiest (in het bezit van arbeidskaart B);
 - vreemdeling die een arbeidskaart B heeft verkregen op basis van een arbeidsmarktonderzoek.

Sommige nieuwkomers die tot de doelgroep behoren, zijn verplicht om een inburgeringstraject te volgen. Op basis van internationale regels en Europese wetgeving, zijn EER-onderdanen, hun huwelijkspartner, hun kinderen jonger dan eenentwintig jaar en hun ouders niet verplicht maar hebben ze wel het recht om een inburgeringstraject te volgen. Ook nieuwkomers van vijftien jaar en ouder of nieuwkomers die ernstig ziek zijn of een handicap hebben, zijn vrijgesteld van die verplichting.

Door het aparte institutionele karakter van het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest, zijn de Brusselse nieuwkomers niet verplicht een inburgeringstraject te volgen.

De basis van de doelgroepdetectie is artikel 3 § 1 van het decreet van het Vlaamse Inburgeringsbeleid (28 februari 2003). Zes voorwaarden moeten allemaal vervuld zijn:

- hier niet met een tijdelijk doel verblijven;
- geen asielzoeker zijn wiens asielaanvraag (nog) niet ontvankelijk verklaard is;
- vreemdeling zijn;

- 18 jaar of ouder;
- ingeschreven zijn in een Vlaamse of Brusselse gemeente;
- recent en voor het eerst ingeschreven zijn in hogergenoemde gemeente.

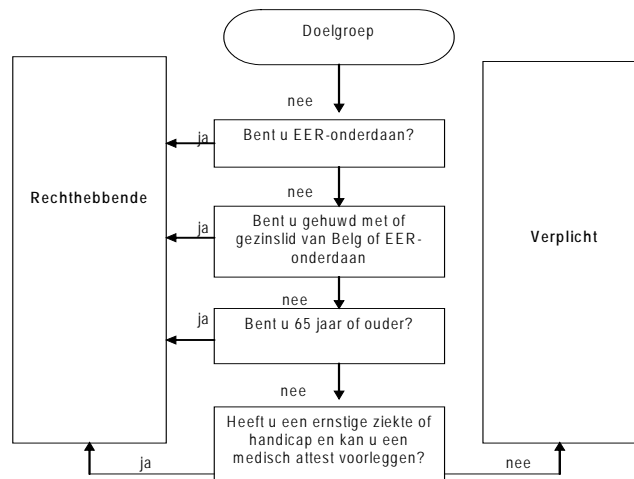
Het besluit van de Vlaamse regering (30 januari 2004), dat uitvoering geeft aan het decreet, geeft dan aan wie tot de doelgroep gerekend wordt (artikel 2, §1): al wie hier verblijft op basis van de vreemdelingenwet of de regularisatiewet.

De verplichting tot inburgering wordt geregeld in artikel 5 van het decreet, dat verder uitvoering krijgt in artikel 30 en 31 van het uitvoeringsbesluit. Het decreet verplicht alle nieuwkomers tot het volgen van een inburgeringstraject tenzij internationaal rechterlijke bepalingen het anders bepalen of tenzij ze ingeschreven zijn in een Brusselse gemeente.

Tenslotte wordt ook voorzien in individuele vrijstelling van verplichting, in geval van ziekte of handicap en voor oudere nieuwkomers (art. 31 uitvoeringsbesluit).

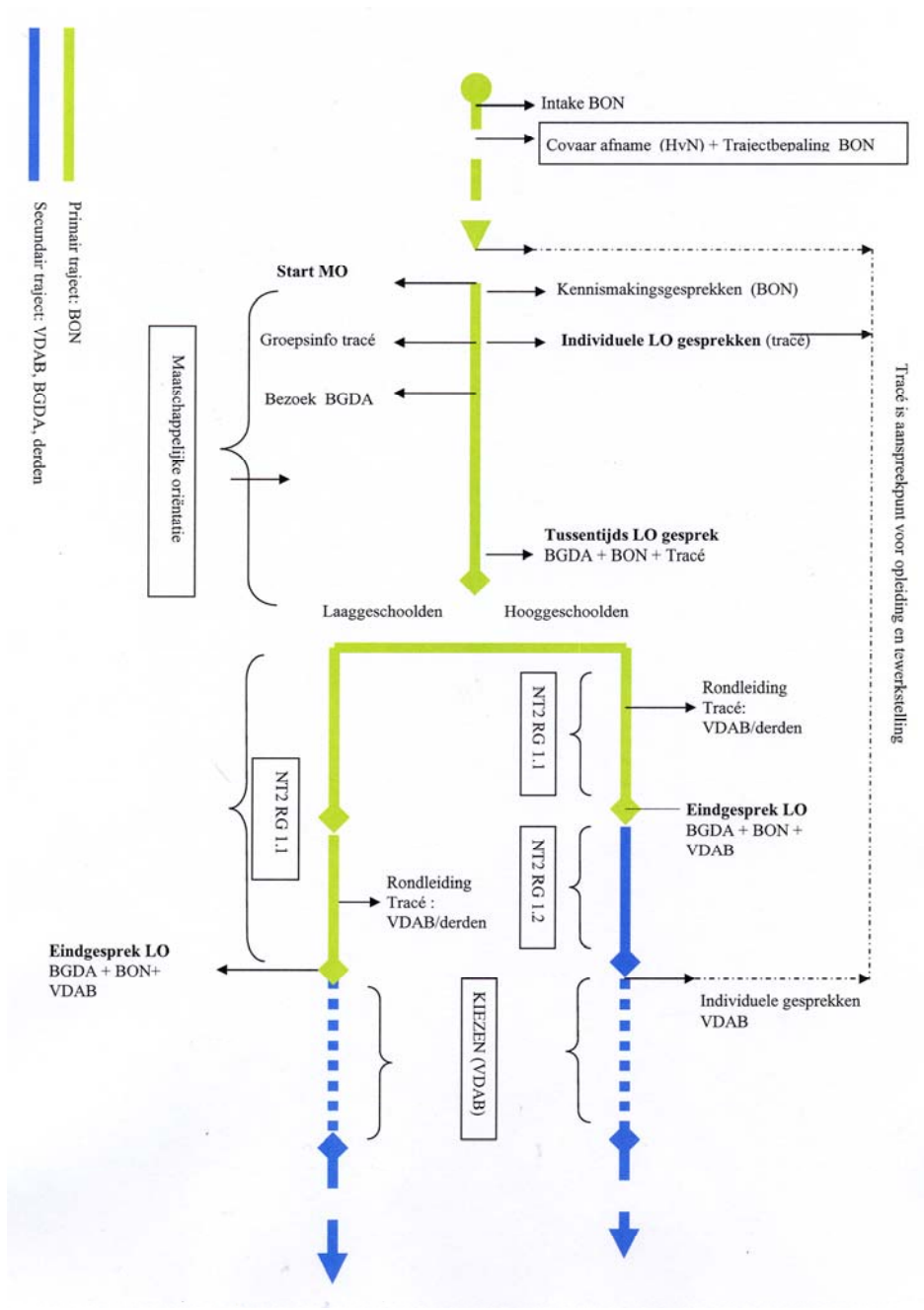
Als betrokkene tot de doelgroep behoort, en zich in één van de volgende situaties bevindt, dan is hij of zij niet verplicht, maar heeft hij of zij wel een recht op een traject:

- a) onderdaan zijn van een lidstaat van de EER (met inbegrip van België);
- b) echtgenoot zijn van hogergenoemde;
- c) bloedverwant zijn hogergenoemde of diens echtgenoot, jonger dan 21 of ten laste van hogergenoemde of diens echtgenoot;
- d) echtgenoten van de personen bedoeld in c);
- e) in Brusselse gemeente ingeschreven zijn;
- f) betrokkene is ernstig ziek of heeft een fysieke of mentale handicap, die deelname of verdere deelname aan het inburgeringstraject blijvend onmogelijk maakt (medisch attest noodzakelijk!);
- g) betrokkene is 65 jaar of ouder.



Figuur b1.1 Stroomdiagram doelgroepen

Bijlage 2/ De flow in Brussel



BIBLIOGRAFIE

- Barett S. (2004), 'Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies', *Public Administration*, vol 82 (2), p. 249-262.
- Besluit van de Vlaamse regering van 30 januari 2004 betreffende het Vlaams inburgeringsbeleid, BS, 26 april 2004.
- Besluit van de Vlaamse regering van 12 maart 2004 betreffende de richtlijnen voor maatschappelijke oriëntatie en trajectbegeleiding van het Vlaamse inburgeringsbeleid, B.S.14.VI.2004.
- Besluit van de Vlaamse Regering van 25 maart 2005 betreffende het project Huis van het Nederlands, B.S.28.IV.2005.
- Besluit van de Vlaamse Regering van 22 juli 2005 betreffende de Huizen van het Nederlands, B.S.16.IX.2005.
- Besluit van de Vlaamse Regering van 15 december 2006 betreffende de uitvoering van het Vlaamse inburgeringsbeleid.
- Braster (2000), *De kern van casestudies*, Van Gorcum, Assen.
- Brink M., Does B., Odé A. & Tromp E. (2002), *Verscheidenheid in integratie. Evaluatie van de effectiviteit van de WIN*, Regioplan, Amsterdam.
- Castles S. & Miller S.M. (1993), *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, MacMillan, London.
- Commissie 'ter invulling van de cursus maatschappelijk oriëntatie' (2006), *Eindverslag*, Vlaamse Regering, Brussel.
- Decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaams inburgeringsbeleid, B.S., 8 mei 2003.

- Decreet van 4 juni 2003 betreffende het inwerkingsbeleid, B.S.30.VI.2003.
- Decreet van 7 mei 2004 betreffende de Huizen van het Nederlands, B.S.19.XI.2004.
- Het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid gewijzigd bij decreet van 14 juli 2006
- De Cuyper P. & Struyven L. (2004), *De trajectbegeleiding van werklozen in Vlaanderen: de kloof tussen beleid en uitvoering onderzocht. Deel 2: Survey bij consulenten*, HIVA, Leuven
- De Grootte A. (2004), *Het inburgeringsbeleid nader verkend*, VIONA visiegroep 8 december 2004.
- Den Hertog & Van Sluijs (1995), *Onderzoek in organisaties. Een methodologische reisgids*, Van Gorcum, Assen.
- Fermont I. (2003), 'Goedkeuring inburgeringsdecreet', *Administratieve wegwijzer Vreemdelingen, Vluchtelingen, Migranten*, Nieuwsbrief 101, Kluwer uitgevers, Mechelen.
- Fermont I. (2003), 'Inwerkingsdecreet gestemd', *Administratieve wegwijzer vreemdelingen, Vluchtelingen, Migranten*, Nieuwsbrief nr 101, Kluwer Uitgevers, Mechelen.
- Fermont I.(2004), 'Inburgeringsdecreet in werking: wat verandert er allemaal?', *Administratieve wegwijzer Vreemdelingen Vluchtelingen Migranten*. Nieuwsbrief, nr.111, Kluwer uitgevers, Mechelen.
- ICEM (2004), *jaarrapport 2002-2003 betreffende het Vlaamse beleid naar etnisch culturele minderheden*, Brussel.
- Keulen M. (2004), *Beleidsnota Inburgering 2004-2009*, Brussel.
- Keulen M. (2005), *Beleidsbrief Inburgering. Beleidsprioriteiten 2005-2006*, Brussel.
- Keulen M. (2006), *Beleidsbrief Inburgering. Beleidsprioriteiten 2006-2007*, Brussel.
- Lipsky M. (1980), *Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, Russel Sage Foundation, New York.
- Ministerieel besluit van 29 maart 2004 betreffende de registratie en de uitwisseling van gegevens in het kader van het inburgeringsbeleid, B.S.6.VII.2004.

- Ministerieel besluit van 11 juni 2004 betreffende de richtlijnen voor de inburgering van minderjarige anderstalige nieuwkomers in het kader van het Vlaamse inburgeringsbeleid, B.S.VII.2004.
- Ministerieel besluit van 17 januari 2005 betreffende het kwaliteitsbeleid van de onthaalbureaus in het kader van het Vlaamse inburgeringsbeleid, B.S.19.IV.2005.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2001), *Beter Bestuur, een visie op een transparant organisatiemodel voor de Vlaamse administratie*, Brussel.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Inspectie financiën (2005), *Bijzondere audit van de onthaalbureaus*, Brussel
- Ontwerp van decreet tot de wijziging van het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid
- Poole M., Van De Ven A., Dooley K. & Holmes M. (2000), *Organizational change and innovation processes. Theory and methods for research*, Oxford University Press, Oxford.
- Pröpfer & Partners (2004), *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, www.partnersenpropper.nl.
- Sakali S. (2003), 'Huizen van het Nederlands', *Administratieve wegwijzer Vreemdelingen, Vluchtelingen, Migranten*, Nieuwsbrief nr 98, Kluwer Uitgevers, Mechelelen.
- Swanborn P.G. (1999), *Evalueren*, Boom, Amsterdam.
- Tops P. & Hartman C. (2005), *Frontlijnsturing, uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*, Tilburgse school voor Politiek en bestuur, Stip, Tilburg.
- Van Der Veen R. (1990), *De sociale grenzen van beleid. Een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid*, Stenfert Kroese, Leiden.
- Van der Zwaan A.H. (1995), *Organisatie onderzoek. Leerboek voor de praktijk: ontwerpen van onderzoek in organisaties*, Van Gorcum, Assen.
- Van Thiel S. & Leeuw F. (2003), 'De prestatieparadox in de publieke sector', *Beleidswetenschap*, 2, p. 123-143
- Vlaamse Administratie - cel inburgering (2004), *Informatiepakket voor onthaalbureaus*, Brussel.

Vlaams Parlement (2005), *Bulletin van vragen en antwoorden, Zitting 2004-2005, nr.23, 2 september 2005.*

Wets J. (1999), *Waarom onderweg? Een analyse van de oorzaken van grootschalige migratie- en vluchtelingenstromen*, Departement Politieke Wetenschappen K.U.Leuven, Leuven, 358 p.