

Het Vlaamse inburgeringsbeleid geëvalueerd

Synthese

Miet Lamberts, Peter De Cuyper, Johan Geets, Ludo Struyven,
Christiane Timmerman, Steven Van den Eede & Johan Wets

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



CeMIS
CENTRUM VOOR MIGRATIE
EN INTERCULTURELE STUDIES

CIP Koninklijke Bibliotheek Albert I

Wets, Johan

Het Vlaamse inburgeringsbeleid geëvalueerd. Synthese / Miet Lamberts, Peter De Cuyper, Johan Geets, Ludo Struyven, Christiane Timmerman, Steven Van den Eede & Johan Wets. - Leuven: Katholieke Universiteit Leuven. Hoger instituut voor de arbeid, 2007, 51 p.

ISBN 978 90-5550-435-0.
D/2007/4718/10.

Omslagontwerp: Koloriet

verbonden aan HIVA - K.U.Leuven

Miet Lamberts
Peter De Cuyper
Ludo Struyven
Johan Wets

verbonden aan OASeS/CeMIS

Johan Geets
Christiane Timmerman
Steven Van den Eede

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

1. Situering en onderzoeksvragen	1
1.1 Het inburgeringsdecreet	1
1.2 Het inburgeringstraject	2
1.3 De onderzoeksvragen	5
2. Sluitende aanpak	6
2.1 In cijfers	6
2.2 Het bereik kan beter	8
2.3 Wat vindt de doelgroep zelf?	10
2.4 Aanbevelingen	11
3. Screening, trajectbepaling en opvolging	13
3.1 Screening en trajectbepaling	13
3.2 Opvolging en trajectbegeleiding	16
3.3 Wat vindt de doelgroep zelf?	21
3.4 Aanbevelingen	23
4. Het aanbod	24
4.1 Maatschappelijke oriëntatie	24
4.2 Nederlands	28
4.3 Loopbaanoriëntatie	33
4.4 Het secundair traject	35
4.5 Aanbevelingen	38
5. De uitval tijdens het inburgeringsprogramma is hoog	39
5.1 'Drop outs' en niet-starters	40
5.2 De drop outs uit statistisch perspectief	42
5.3 Aanbevelingen	42
6. Sancties en rechtsongelijkheid	44
6.1 Verschillen tussen regio's	44
6.2 Aanbevelingen	44
7. Monitoring	45
8. Is de nieuwkomer ingeburgerd?	46

1. Situering en onderzoeksvragen

1.1 Het inburgeringsdecreet

Vlaanderen ontvangt jaarlijks meer dan 20 000 nieuwkomers. Immigratie maar vooral de integratie van nieuwkomers, kwam de voorbije jaren dan ook hoog op de Vlaamse politieke agenda te staan. 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 Septemberverklaring van 1999 lanceerde de Vlaamse regering de idee van *inburgering*.

In het Vlaamse integratiebeleid zien we gaandeweg een verschuiving van een collectief idee van integratie (een onthaalbeleid, met behoud van eigen identiteit), waarbij de verantwoordelijkheid vooral bij de ontvangende samenleving en de overheid ligt, naar een individueel idee van integratie (burgerschap en inburgering), waarin de verantwoordelijkheid vooral bij de minderheden zelf is komen te liggen. Er wordt steeds meer gepleit voor een meer dwingende aanpak tot integratie (Boender, 2001; Lodewyckx & Geets, 2002).

Deze evoluties resulteerden in en werden geconsolideerd via het *inburgeringsdecreet* dat op 1 april 2004 in werking trad.

Concreet wil de Vlaamse overheid via het inburgeringsdecreet aan nieuwkomers die via legale immigratie ons land binnenstromen, de eerste periode van hun verblijf een aangepast onthaal aanbieden. De Vlaamse regering ziet inburgering als *een proces met wederzijdse rechten en plichten*. De overheid heeft de plicht de persoon van de doelgroep een kwalitatief inburgeringstraject op maat van zijn/haar noden, aan te bieden. Op zijn beurt verbindt de nieuwkomer zich ertoe actief deel te nemen aan het inburgeringstraject. 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’.

Het inburgeringsdecreet van 28 februari 2003 creëert dus 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:

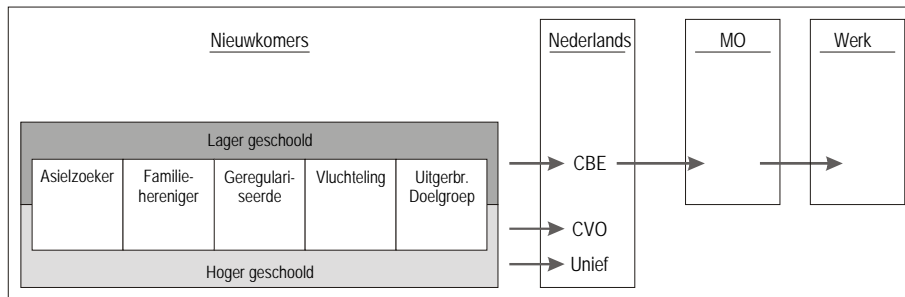
‘Van de nieuwkomer wordt er verwacht om er alles aan te doen om zelfredzaam te zijn, terwijl de Vlaamse overheid op haar beurt haar verantwoordelijkheid neemt, door het verstrekken van vereiste startkansen om op die manier een nieuw leven in een andere samenleving aan te vangen. Het is tegelijk de plicht 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.’

Nieuwkomers worden sinds 1 april 2004 verplicht een inburgeringstraject te volgen. De doelgroep bestaat uit personen die *verplicht* zijn een inburgeringstraject te volgen en personen die het *recht* hebben op een traject. Onderdanen van een EER-land en hun partners, kinderen of ouders kunnen immers niet verplicht worden een traject te volgen, personen die met een Belg(ische) huwen evenmin. Ook in Brussel is het inburgeringstraject niet verplicht. Daarnaast kunnen sommige nieuwkomers om persoonlijke redenen vrijgesteld worden van de inburgeringsplicht (omwille van leeftijd (65-plus), ziekte of handicap) (Administratieve wegwijzer Vreemdelingen, Vluchtelingen, Migranten, 2004). Los van al dan niet verplicht zijn, is de doelstelling dat alle nieuwkomers die tot de doelgroep behoren, bereikt worden. Hiermee wenst men een ‘sluitende aanpak’ te realiseren.

1.2 Het inburgeringstraject

Het *inburgeringstraject* dat aangeboden wordt, 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 (decreet: art4§2).

Het primaire inburgeringstraject bestaat uit een vormingsprogramma met drie componenten: maatschappelijke oriëntatie, loopbaanoriëntatie en Nederlandse taallessen, ondersteund door trajectbegeleiding (zie figuur 1). Het primaire traject wordt afgesloten bij de overdracht van de nieuwkomer naar een reguliere voorziening (secundair traject).



Figuur 1 Inhoud van het inburgeringstraject

Maatschappelijke oriëntatie (MO), zo stelt het beleid, heeft als doel het zelfstandiger functioneren van de nieuwkomer te verhogen. In dit pakket wordt kennis verschaft 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 aangeboden krijgen 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 M., 2006).

Het pakket *Nederlands als tweede taal* (NT2) 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 trajectbege-

leiding nader omschreven: 'de trajectbegeleiding kan volgende fases omvatten: het onthaal, de intake, de trajectbepaling, het sluiten van het inburgeringscontract, de voortgangscntrole 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 screenings door het HVN en de VDAB (intake). Daarbij dient rekening gehouden te worden met de reeds verworven kennis en vaardigheden. Niet alléén het programma zelf dient op maat samengesteld te worden. 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 (*het secundaire traject*). 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 volgprogramma 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.

1.3 De onderzoeksvragen

Aan de onderzoeksploegen werd de opdracht gegeven om na te gaan in welke mate het inburgeringsprogramma effectief en efficiënt is om de vooropgestelde doelen te bereiken.

Deze vraag wordt vanuit twee invalshoeken beantwoord: het institutionele perspectief en het gebruikersperspectief.

De centrale onderzoeksvraag vanuit institutioneel perspectief is of de keuzes binnen de lokale organisatorische setting en binnen de concrete uitvoeringspraktijk, kwaliteitsvolle trajecten op maat (kunnen) garanderen. Immers, 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 en zelfregulering. De idee achter de weinig centrale sturing is dat een vergaande autonomie het de onthaalbureaus en de uitvoerders moet mogelijk maken op een responsieve wijze in te spelen op de lokale noden. De verschillende actoren dienen dus de vertaalslag van het beleid te maken en keuzes te maken op lokaal niveau. De vraag of deze keuzes kwaliteitsvolle trajecten kunnen garanderen, wordt beantwoord via een combinatie van casestudies en de analyse van monitoringsdata.

Een evaluatie naar de effectiviteit en efficiëntie van het inburgeringsbeleid kan niet gebeuren zonder de doelgroep zelf, de nieuwkomers, aan het woord te laten. De centrale onderzoeksvragen betreffen het maatwerk, de effecten van het afgelegde inburgeringstraject op de nieuwkomer en de tevredenheid van de nieuwkomer met het aangeboden inburgeringstraject. Deze vraag wordt beantwoord op basis van de resultaten van een schriftelijke bevraging bij deelnemers aan het inburgeringstraject, aangevuld met de resultaten van diepte-interviews, afgenomen van een selectie van de deelnemers aan het inburgeringstraject, en van diepte-interviews, afgenomen bij 'drop outs', de niet-starters van en de afhakers tijdens het inburgeringsproces.

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 en zal worden nagegaan in welke mate de geformuleerde aanbevelingen geredigeerd worden door het 'nieuwe' decreet.

Dit onderzoek resulteert in drie deelrapporten.

In een eerste deelrapport (Wets J., 2006) wordt het concept 'inburgering' verder uitgewerkt. Dit evaluatieonderzoek diende te starten met een inventarisatie, analyse en operationalisering van de gestelde doelen van het inburgeringsbeleid. Een specificatie van de doelstellingen van het inburgeringsbeleid is noodzakelijk voor een kwaliteitsvol evaluatie-onderzoek en voor een bruikbare effectmeting.

Een tweede deelrapport heeft betrekking op de institutionele evaluatie (De Cuyper P. & Wets J., 2007). In dit deelrapport wordt het inburgeringsbeleid in

Vlaanderen geschetst, wordt de onderzoeksopzet beschreven en worden de resultaten met betrekking tot de institutionele analyse en evaluatie besproken.

Ten slotte omvat het derde deelrapport (Geets J., Van den Eede S., Timmerman C., Lamberts M. & Wets J., 2007) de evaluatie van het inburgeringsbeleid vanuit de gebruikers zelf.

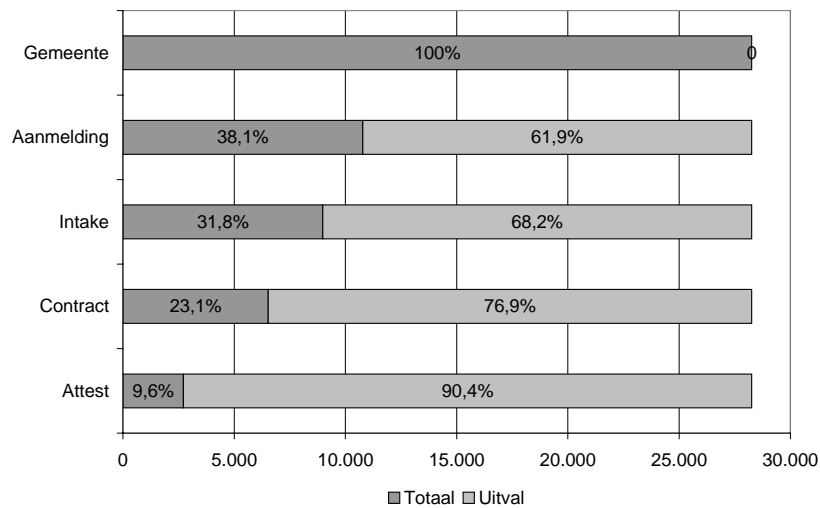
Dit syntheserapport brengt de bevindingen uit de verschillende deelrapporten samen en formuleert globale conclusies en aanbevelingen.

2. Sluitende aanpak

2.1 In cijfers

Zoals vooropgesteld beoogt het inburgeringsbeleid een sluitende aanpak, waarbij de volledige doelgroep dient bereikt te worden.

Voor de nieuwkomers die zich in 2005 ingeschreven hebben in de gemeenten, gingen we na in welke mate zij zich aanmelden bij het onthaalbureau, er een intake volgt en een inburgeringscontract afgesloten wordt, en in welke mate de doelgroep een inburgeringsattest behaalt.



Bron: Matrix

Figuur 2 Flow van aankomst in de gemeente tot het behalen van een attest (2005)

Uit figuur 2 blijkt dat 9,6% van de potentiële doelgroep uiteindelijk een inburgeringsattest haalt, wat op het eerste zicht een zeer laag percentage is.

Met een sluitende aanpak doelen we op het feit dat elke nieuwkomer die in aanmerking komt voor inburgering, zich daadwerkelijk bij het onthaalbureau heeft *aangemeld*. De cijfers tonen echter een grote uitval tussen de groep die zich vestigt in de gemeente en de groep die zich uiteindelijk aanmeldt in een onthaalbureau. Slechts 38,1% van deze groep meldt zich aan bij het onthaalbureau.

Een eerste belangrijke verklaring voor het beperkte aandeel nieuwkomers dat zich aanmeldt bij het onthaalbureau, is de vaststelling dat de potentiële doelgroep ook nieuwkomers bevat waarvan niet zeker is of ze daadwerkelijk tot de doelgroep behoren. Dit is te wijten aan de nog steeds bestaande onduidelijkheden en lacunes op de CEVI-lijsten, die aan de gemeenten wordt bezorgd en waarop aangeduid zou moeten staan wie (mogelijk) verplicht en rechthebbend is.

Van de nieuwkomers waarmee een intake is afgenomen en een contract is afgesloten; kan wel met zekerheid gesteld worden dat ze doelgroep zijn van het beleid. Van deze groep behaalt 41,7% een inburgeringsattest.

De gemiddelde doorlooptijd in 2005 om het attest te behalen bedraagt gemiddeld 7,1 maanden. Het gemiddelde zit dus in de meeste onthaalbureaus onder de vooropgestelde doorlooptijd van één jaar.

In de volgende paragrafen komen we uitgebreid terug op deze cijfers en op mogelijke redenen van uitval tijdens het inburgeringsproces.

Wie is het doelpubliek?

Voor de eigenlijke evaluatie van het inburgeringsdecreet, is het aangewezen even kort een blik te werpen op *het gemiddelde profiel* van het doelpubliek. Dit kan gebeuren op basis van de gegevens die verzameld worden in het kader van het inburgeringsbeleid zelf. Een analyse van de Matrixgegevens laat toe een algemeen overzicht te geven van wie de (potentiële) inburgeraars zijn.

Een screening op het nieuwkomersbestand (nieuwkomers die zich sinds de inwerkingstreding van het inburgeringsdecreet bij de onthaalbureaus aangemeld hebben), leert dat zij evenveel van het mannelijke als van het vrouwelijk geslacht zijn, al kan de genderbalans behoorlijk verschillen naargelang de regio van herkomst.

De nieuwkomers zijn in belangrijke mate jong. De gemiddelde leeftijd van de personen die een traject aanvatten is 33 jaar. De nieuwkomers van minder dan 35 maken twee derde uit van de groep van de totale groep. Naargelang zij ouder zijn, zijn ze ook moeilijker te overtuigen om aan een traject te beginnen.

In het matrixsysteem wordt ook de burgerlijke staat geregistreerd. Hieruit blijkt dat twee derde van de nieuwkomers als gehuwd geregistreerd staat of een duur-

zame relatie heeft. De anderen zijn vanuit administratief oogpunt alleenstaande (ongehuwd, weduwe/ weduwnaar of gescheiden).

De traditionele migrantengroepen (Marokkanen en Turken) blijven sterk vertegenwoordigd bij de nieuwkomers, maar de Oost-Europeanen en de ingezetenen uit landen uit Subsahara Afrika vormen grote en belangrijker wordende groepen.

De burgerlijke staat, het statuut, de leeftijd en de regio van herkomst, houden allemaal - rechtstreeks of onrechtstreeks verband met het feit of de nieuwkomers recht hebben op een integratietraject, of verplicht zijn er een te volgen. Zij zijn vaker rechthebbende (34%) dan verplicht (15%). Het resterende percentage zijn de personen waarvan nog niet geregistreerd is of ze tot de doelgroep behoren (16%) of waar nog twijfel over bestaat of ze rechthebbend of verplicht zijn (34%).

2.2 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 van nieuwkomers naar hun inburgeringstraject, in concreto naar het onthaalbureau.

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. Bij gebrek aan instroom werden in 2005 door de onthaalbureaus, net als vóór het decreet, toeleidings- en wervingsacties gestart. Daarnaast werden de gemeenten extra gesensibiliseerd en geïnformeerd door de cel inburgering en de onthaalbureaus. Uit volgende tabel kan worden afgeleid dat deze acties succes hadden: het aantal aanmeldingen steeg sterk en dit bij een quasi identiek aantal nieuwkomers.

Tabel 1 Aanmeldingen per onthaalbureau per jaar (N)

	2004*	2005	2006
Bon	328	725	744
Atlas	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 dat de onthaalbureaus strikt het decreet moesten naleven. De onthaalbureaus geven anno 2006 aan dat de samenwerking met de gemeenten globaal genomen vrij vlot verloopt en in de positieve richting is geëvolueerd.

Hoewel de instroom en het bereik (sterk) stegen de voorbij twee jaar, is de vooropgestelde sluitende aanpak echter nog niet bereikt (zie ook vorige paragraaf). Het gemiddelde bruto-bereik bedroeg 37,4% in de periode april 2004-december 2006. De stedelijke onthaalbureaus scoren wel beduidend beter qua bereik 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 geworven. Dit is niet onlogisch. De beslissing in 2006 om niet langer te werven, ging gepaard met de beslissing om de onthaalbureaus meer op output (aantal 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 die zeker niet gegarandeerd is.

Vooraf in de intergemeentelijke gebieden zijn er dus nog steeds knelpunten. Een ander 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, ... De decretale taken worden dus nog steeds niet uitgevoerd, zodat drie jaren na de invoering van het decreet niet langer van een transitie- maar wel van een structureel probleem gesproken dient te worden.

Meer algemeen is ook *de wijze waarop* de gemeenten hun verplichtingen nakomen van belang. De wijze waarop de gemeente doorverwijst is van groot belang en bepaalt in belangrijke mate het aantal aanmeldingen. 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...

Er kan dus gesteld worden dat de knelpunten inzake doorverwijzing en samenwerking met de gemeenten deels een transitieprobleem bleken te zijn, deels een meer structureel probleem, zeker in de intergemeentelijke gebieden.

Daarom vinden in nogal wat intergemeentelijke gebieden nog steeds wervingsacties plaats door de onthaalbureaus, 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.

De toeleiding door de gemeente is dus belangrijk, maar onvoldoende om tot een sluitende aanpak te komen. We stellen vast dat ook de samenwerking van de onthaalbureaus met actoren als het HVN en het OCMW een belangrijke rol spelen (toeleidingsmix). Vooral de HVN met een centrale intake spelen een belangrijke additionele rol in de toeleiding van nieuwkomers. Bovendien kunnen we ervan uitgaan dat de ene wervingsmethode wel kan werken voor de ene groep, maar daarom nog niet voor de andere. Een toeleidingsmix is dan ook belangrijk zodat doelgroepen met een verschillend profiel worden aangesproken.

De samenwerking met de gemeente, de centrale intake van het HVN en samenwerking met andere mogelijke toeleiders (toeleidingsmix), kwamen reeds aan bod als factoren die kunnen bijdragen tot een groter bereik. Daarnaast speelt echter ook de toegankelijkheid van het onthaalbureau een belangrijke rol (openingsuren, permanentieplaatsen, bereikbaarheid openbaar vervoer, ... en beschikbare informatie hierover).

2.3 Wat vindt de doelgroep zelf?

Tijdens de diepte-interviews met een aantal *niet-starters* van het inburgeringstraject, polsten we naar de redenen waarom ze niet in het inburgeringstraject gestapt zijn. De aangehaalde redenen liggen in de lijn van de verwachtingen, door ons samengevat onder de noemers: persoonsgebonden redenen, gezin & familiale redenen, socio-economische redenen, en cursus- en trajectgebonden redenen. We focussen ons hier op de *cursus- en trajectgebonden* redenen.

Van diegenen die niet startten met het programma, antwoordden verschillende respondenten dat ze niet op de hoogte waren van het programma. Vele gecontacteerde "niet-starters" die niet wensten deel te nemen aan het onderzoek, gaven hetzelfde antwoord. Ze vertelden dat ze de lokale onthaalbureaus niet kennen en dat ze niet op de hoogte zijn van het bestaan van een inburgeringsprogramma. Sommigen hadden geen uitnodigingsbrief ontvangen. Enkele respondenten vertelden dat ze niet alles wat ze gekregen hadden, gelezen hebben. Ze kunnen de uitnodiging over het hoofd hebben gezien.

Verschiedende respondenten die bij aankomst eerst uit eigen beweging bij een NT2-opleiding zijn terechtgekomen, vertelden dat niemand hen heeft doorverwezen naar het Huis van het Nederlands of het onthaalbureau. Het viel op dat het telkens respondenten betrof uit de regio Leuven (decentrale intake) en Limburg. In Antwerpen lijkt de doorverwijzing beter te verlopen. Verschillende personen vertelden dat zij bij de inschrijving voor een NT2-opleiding, doorverwezen werden naar het onthaalbureau. Dit wijst op de goede samenwerking tussen de aanbodsverstrekkers NT2, het HVN en het onthaalbureau; het feit dat in Antwerpen het Huis van het Nederlands en het onthaalbureau in hetzelfde gebouw huizen, is bovendien een pluspunt.

Andere respondenten hadden dezelfde ervaring met de VDAB. Een groot aantal respondenten gaan uit eigen beweging naar de VDAB. Ze verwachten dat de

VDAB hen kan helpen met het vinden van werk. De meeste respondenten willen zo snel mogelijk werken. In plaats van werk krijgen ze bij de VDAB echter vaak het antwoord dat deze instantie hen (voorlopig) niet kan helpen (omdat ze zich eerst bij het onthaalbureau dienen aan te melden). Sommigen melden echter dat ook bij de VDAB niemand hen iets gezegd heeft over het onthaalbureau. Van een doorverwijzing was in deze gevallen geen sprake.¹

In sommige gevallen kwam de doorverwijzing naar en het aanbod van het onthaalbureau te laat; deze personen waren zelf kort na hun aankomst op zoek gegaan naar cursussen Nederlands, naar werk, ... Culturele verschillen blijken hierin een rol te spelen. De tijdspanne tussen registratie binnen de gemeente en de eerste contacten met het onthaalbureau dient daarom best zo kort mogelijk te zijn.

De wijze waarop de betrokkenen voor de eerste keer met het onthaalbureau in contact zijn gekomen, verschilt ook. De meesten hebben een brief ontvangen en sommigen zijn daarop ingegaan. Andere respondenten geven toe dat ze de brief genegeerd hebben. Anderen vertellen dat ze geen brief ontvangen hebben. Een actievere, meer persoonlijke wervingsstrategie had meer motiverend kunnen werken.

Bovendien blijkt inburgering een moeilijk vatbaar concept voor de respondenten. We stellen vast dat we op de vraag: "Wat betekent inburgering" zelden een antwoord kregen. Het is in de eerste plaats een onbekend en abstract concept waaraan de meeste respondenten slechts moeilijk een invulling kunnen geven. Vraag is dan ook of een brief of brochure, overhandigd door de gemeente, voldoende wervend is en voldoende antwoorden kan bieden op de vragen van de doelgroep. Dit is opnieuw een pleidooi voor een meer persoonlijke wervingsstrategie. Ook het betrekken van de lokale allochtone gemeenschap kan hierin een rol spelen.

Uit de bevraging van deelnemers aan het inburgeringstraject bleek ook een mogelijke belangrijke rol weggelegd voor de OCMW-consulent als toeleider naar het inburgeringstraject.

2.4 Aanbevelingen

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 daar-

¹ VDAB Antwerpen voorziet reeds opleiding van trajectbegeleiders om een betere toeleiding vanuit de lokale werkwinkels te bekomen en om uitval te beperken.

bij 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. Een sluitend informaticasysteem kan dit ondersteunen.
- 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).
- Belang van netwerken, betrekken van de lokale allochtone gemeenschap vanuit sensibiliserend perspectief.
- Sluitend maken van 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 (zie verder).
- Opstellen van een benchmark m.b.t. bereik gekoppeld aan de verschillende uitvoeringspraktijken in de onthaalbureaus met het oog op leereffecten.
- Een meer persoonlijke wervingsstrategie, vertrekkend vanuit de meerwaarde van het inburgeringstraject voor het individu (van aanbodgerichtheid naar doelgerichtheid), rekening houdend met zowel de doelstellingen op kortere als op langere termijn voor het individu.
- De invoering van effectieve sancties, gecombineerd met een aanpak die nog steeds niet sluitend is vanuit de gemeente, lijkt 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 terecht komt, zal hij meer of minder kans maken op een sanctie.

3. Screening, trajectbepaling en opvolging

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 (screening onthaalbureau). Het beleid 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, waar nagegaan wordt welke cursus NT2 het best geschikt is voor de nieuwkomer (screening HVN).

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 (screening VDAB).

Rekening houdend met de resultaten van de verschillende screenings bepaalt het onthaalbureau vervolgens in overleg met de nieuwkomer het traject en maakt een inburgeringscontract op. 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 de VDAB. Om alles vlot te laten verlopen is het de bedoeling dat VDAB, onthaalbureau en HVN één loket vormen.

We gaan dieper in op verschillende aspecten van de screening, trajectbepaling en de opvolging.

3.1 Screening en trajectbepaling

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.

Organisatorische aspecten

Naast de organisatie van de eigen intake dient het onthaalbureau ook de intakes te initiëren bij VDAB en het HVN. Alle onthaalbureaus nemen hun taak als regisseur in dit kader op en initiëren de intakes bij het HVN en VDAB.

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. 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. In de periode april 2004 – december 2006 kreeg gemiddeld 90,4% van de ‘ingetakede’ nieuwkomers, direct een intake na hun aanmelding.

De termijn tussen aanmelding op het onthaalbureau en de opstart van het vormingsprogramma mag volgens het decreet maximaal drie maanden 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-loketfunctie 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 het registratiesysteem 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.

Naast het feit dat de screenings 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. Door de VDAB-consulenten wordt nog steeds heel wat uitval gemeld. Algemeen wordt door zowel het onthaalbureau als VDAB wel 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.

Meerwaarde van de screening

De screening van het HVN wordt als een meerwaarde ervaren en zorgt ervoor dat het aanbod Nederlands meer op maat is. Toch zijn er ook een aantal kritische bedenkingen, meer bepaald bij het screeningsinstrument, de COVAAR-test, 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.

Over de meerwaarde van de screening van VDAB zijn de meningen verdeeld. In 2005 werd gesteld dat het advies op basis van de screening, zeer vaak een advies voor uitgebreide loopbaanoriëntatie is, waardoor bepaalde respondenten de inhoudelijke waarde van de screening in vraag stelden. 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. Naargelang er een grotere verdeling is tussen adviezen voor uitgebreide en beperkte loopbaanoriëntatie, 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 (zie verder).

De trajectbepaling

De uiteindelijke trajectbepaling is de verantwoordelijkheid van het onthaalbureau. Rekening houdend met de resultaten van de verschillende screenings, bepaalt het onthaalbureau in overleg met de nieuwkomer het traject en maakt een inburgeringscontract op, tenzij een vrijstelling wordt verleend (een vrijstelling kan sinds 2006 enkel betrekking hebben op NT2). In totaal blijft de uitval tussen intake en contract doorheen de jaren stabiel: ongeveer 30% van de nieuwkomers die worden 'ingetaked', tekent geen contract.

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 mogelijk 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 inburgeringsdecreet stelt *maatwerk* voorop bij het bepalen van het inburgeringstraject. De doelstelling van het primaire traject, bestaat erin aansluiting te

vinden met een vervolgprogramma Deze ambitie wordt slechts gedeeltelijk bereikt. 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 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.

Maatwerk moet in deze context dan ook 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.

3.2 Opvolging en trajectbegeleiding

Eens het contract getekend, kan het vormingsprogramma van de nieuwkomer van start gaan. 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.

De uitval gedurende het vormingsprogramma is groot. 42% van de nieuwkomers die een contract ondertekende in 2005, haalde geen attest. Hoewel uitval verschillende individuele factoren kan hebben, spelen ook enkele structurele knelpunten en de opvolging van de nieuwkomer een rol.

We bespreken achtereenvolgens de functie van trajectbegeleider, de doorgeleiding en opvolging van de trajecten.

De rol van trajectbegeleider

Het wettelijk kader zorgt voor een zekere standaardisering van de flow, het betreft dan de termijnen waarbinnen screening en traject moeten worden afgerond, de opbouw van de flow, de drie screenings enz. Daarnaast verstrekt de administratie eveneens richtlijnen over de taken van de onthaalbureaus. 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, andere zien het als het wegwijs maken van de nieuwkomer en doorverwijzen naar andere instanties, nog andere 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, andere dan weer meer in staffuncties, met hogere caseloads tot gevolg. Naargelang het onthaalbureau zal zowel de caseload als de visie op trajectbegeleiding dus verschillen.

In het kader van het inburgeringsbeleid worden er voor trajectbegeleiders vanuit het centrale niveau geen diplomavereisten opgelegd, noch zijn er centrale functieprofielen opgesteld. Het ontbreken van centrale sturing wat betreft functieprofielen en diplomavereisten 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.

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 basisopleiding binnen het VMC.

De doorgeleiding en opvolging

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.

Tijdens de cursus MO is er in de bestudeerde dieptecases een goede opvolging door de trajectbegeleider. De opvolging vereist ten eerste een snelle en adequate informatievoorziening. 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 ontbreken van randvoorwaarden zoals kinderopvang, aangegeven.

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 en in te staan voor de verdere opvolging. 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. Ook krijgt de trajectbegeleider moeilijk zicht op de mate waarin de cursisten de cursus effectief volgen. 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.

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. 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.

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 niveau 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 NT2. 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 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 in sommige regio's 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 taalniveau 1.1 worden doorgegeven, ook diegenen die zijn gestopt of van perspectief veranderd.

Hoewel de doorgeleiding in bepaalde regio's vrij vlot verloopt, wordt ook in deze regio's vrij veel uitval gemeld. Nogal wat respondenten stellen dan ook dat de *screening* in dit opzicht *te vroeg* komt in het traject, zoals reeds vermeld. 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. 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 terecht komt. De screening zorgt ervoor dat een nieuwkomer gelabeld is als 'inburgeraar' en door de werkwinkelconsulent naar het juiste aanbod kan worden doorverwezen.

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.

Als de nieuwkomer zijn attest heeft gehaald, kan de overdracht naar het *secundaire traject* plaatsvinden. 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. Op deze wijze schiet het primaire traject als opstap naar het secundaire traject in belangrijke mate zijn doel voorbij. De doelstelling van het primaire traject bestaat er, zoals reeds aangehaald, in aansluiting te vinden met een vervolgprogramma.

Good practice: Brussel

OP basis van het voorgaande 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 geremedieerd. 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 consulenten 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 Wat vindt de doelgroep zelf?

Over trajectbegeleiding

Het overgrote deel van de respondenten is (zeer) tevreden over de contacten met en de geboden hulp van de trajectbegeleider. Deze tevredenheid is iets minder uitgesproken met betrekking tot het aantal gesprekken en de duurtijd van de begeleiding. De meerderheid van de respondenten wenst langer of frequenter gebruik te maken van de trajectbegeleider.

De meerderheid van de respondenten met een trajectbegeleider, geeft aan te kunnen praten met de trajectbegeleider wanneer men hier behoefte aan heeft. Wanneer respondenten niet met hun trajectbegeleider kunnen praten is dit vnl. omdat deze het te druk heeft of een andere taal spreekt. Sommige respondenten praten ook liever met hun MO-docent.

Niettegenstaande het positief verband tussen het aantal verblijfsmaanden en het aantal persoonlijke en telefonische contacten met de trajectbegeleider, kunnen we stellen dat de respondenten voornamelijk de eerste maanden na aankomst gebruik maken van de trajectbegeleider.

Ook de aard van het contacten speelt mee in de tevredenheid ten aanzien van trajectbegeleiding. Indien een respondent zowel over persoonlijke als praktische zaken kan praten met de trajectbegeleider, dan leidt dit significant tot een grotere tevredenheid in de appreciatie van de contacten met de trajectbegeleider. De meest gesignaleerde problemen hebben betrekking op de keuze van taal en beroepsopleidingen, werk, onderwijs, financiële problemen en huisvesting. Niet alle onderwerpen worden beschouwd als gespreksstof in de contacten met de trajectbegeleider. Bijna één derde van onze respondenten heeft financiële problemen maar slechts 38% hiervan vindt het 'zeer belangrijk' om hierover met de trajectbegeleider te praten, terwijl 36% problemen heeft met 'onderwijs' maar 67% het 'zeer belangrijk' vindt hier met de trajectbegeleider over te praten. Wellicht speelt hier een combinatie van schroom, samen met de beperkte bevoegdheidsradius van een trajectbegeleider op het financieel domein. Niettegenstaande is het wellicht een belangrijk element in het al of niet starten/afhaken binnen het inburgeringstraject.

De scholingsgraad speelt een significante invloed op de tevredenheid: hoe lager de scholingsgraad hoe meer respondenten 'zeer tevreden' zijn over de trajectbegeleiding en hoe meer respondenten ontevreden zijn over de duurtijd van de begeleiding. Laaggeschoolden signaleren ook meer problemen dan hogergeschoolden.

We constateren een significant verschil naargelang het verblijfstatuut van de respondenten en de appreciatie in de begeleidingsperiode. Voornamelijk asielzoekers/erkende vluchtelingen vinden de begeleidingsperiode te kort. We stellen vast dat o.a. volgmigranten minder deze behoefte hebben voor een langere begeleidingsperiode en meer beroep kunnen doen op vrienden en familie. Behalve met betrekking tot de duurtijd van de trajectbegeleiding zijn asielzoekers/erkende

vluchtelingen meer 'zeer tevreden' dan volgmigranten of respondenten met een ander verblijfstatuut.

Uit de *diepte-interviews* met deelnemers aan het inburgeringstraject, blijkt dat er een aantal respondenten zijn die niet goed geïnformeerd zijn over de taak en de functie van een trajectbegeleider. We kunnen stellen dat een minderheid van de 'slecht geïnformeerden' zelfs niet weet dat ze een trajectbegeleider hebben. De meerderheid van de 'slecht geïnformeerden' heeft een 'enge taakopvatting' van trajectbegeleiding. Deze enge taakinfilling bestaat dan uit enerzijds het afnemen van een intakegesprek en anderzijds instaan voor de trajectopvolging. De respondenten die een 'ruime taakopvatting' hebben van trajectbegeleiding, verwachten pasklare oplossing voor concrete problemen. Op basis van de interviews stellen we vast dat de hulpvraag van de inburgeraar groter is dan de geboden hulp door de trajectbegeleider. De drempels hebben betrekking op de beschikbaarheid (en bijgevolg de caseload) van een trajectbegeleider voor de inburgeringscliënt. Begeleiding op maat vraagt een goede opvolging van de cliënt. Dit gebeurt slechts in een aantal gevallen ook effectief. Er bestaat inherent aan de aard, hoeveelheid en intensiteit van de contacten met de MO-docent een kans dat de MO-docent een 'vertrouwenspersoon' wordt en de trajectbegeleider een 'controleur'. Het is de trajectbegeleider die de inburgeringscontracten afsluit en de opvolging (lees controle) hierop doet. Hierdoor vindt er een aantal gevallen een taakverschuiving plaats van de trajectbegeleider naar de MO-docent om individuele begeleiding te bieden, ook tijdens de MO-les. Naast de positieve effecten wordt dit problematisch naarmate het aantal voorziene MO-uren afneemt. Op organisatorisch vlak moet er met andere woorden worden gezocht naar een evenwicht tussen het aanbod MO-uren en de mate dat de trajectbegeleider tijd kan/moet maken om individueel probleemoplossend te werken. De recente invoering van de minimumstandaard van 60 MO-uren biedt hier wellicht soelaas.

Sommigen nemen niet deel aan het inburgeringstraject of haken af o.a. "omdat de trajectbegeleid(st)er hen te weinig motiveerde en/of onvoldoende informeerde". Soms ging de trajectbegeleid(st)er er van uit dat de het traject weinig interessant was voor de respondent. Bij respondenten met een autochtone Belgische partner, verloopt de communicatie ook vaak via de partner. De trajectbegeleid(st)er legt het traject uit in het Nederlands aan de partner in plaats zich tot de respondent te richten.

Over de trajectbepaling

Als we de informatie uit de interviews met niet-starters en afhakers overlopen, stellen we vast dat de meeste respondenten in eerste instantie bezig zijn met de uitbouw van een nieuw leven. Hoewel de meeste respondenten zich positief uitlaten over het inburgeringstraject, blijkt dat het traject voor de meeste geïnter-

viewde “afhakers” en “niet-starters” niet echt een belangrijke plaats toegewezen krijgt, niet aansluit bij hun persoonlijke doelstellingen.

Het betekent niet dat de respondenten geen oog hebben voor de positieve kanten van het inburgeringstraject. Integendeel, de meeste respondenten erkennen het mogelijke nut van het traject. De evaluatie van het inburgeringstraject vanuit het standpunt van de “afhakers” en “niet-starters” kunnen we beter begrijpen in termen van “gepercipieerde prioriteiten” dan in termen van “goed” of “slecht”. Het gaat niet om een goed of een slecht traject. Wat van tel is, is de mate waarin het traject in de ogen van de nieuwkomer en zijn/haar (leef-)omgeving tegemoet komt aan bepaalde noden, behoeftes of verwachtingen. Dit impliceert dat het inburgeringstraject in concurrentie staat met andere belangrijke zaken zoals werk, gezinsleven, sociaal leven, ... Als andere belangrijke zaken zich aandienen, leidt dit vaak tot een stopzetting van het traject, bijvoorbeeld als ze de kans krijgen om te gaan werken.

Anderzijds kan het volgen van het traject een te grote belasting betekenen waardoor andere prioriteiten onder druk kunnen komen te staan. Dit verhoogt eveneens het risico op “afhaken” of “niet-starten”. Het is onze indruk dat vele respondenten het traject volgen zolang ze geen andere belangrijkere prioriteiten hebben of de eigen prioriteiten en dagelijks taken niet te veel onder druk komen te staan.

Enkele respondenten nemen niet deel of haakten af omwille van weinig ondersteunende randvoorwaarden, zoals vervoersonkosten, geen kinderopvang. Enkele onder hen geraken niet aan het onthaalbureau zonder praktische ondersteuning (vervoer, kinderopvang). Deze factoren komen vooral voor in combinatie met andere factoren.

Ook de tijdstippen waarop de instanties de verschillende cursussen organiseren is van belang, al verschilt dit naargelang de concrete situatie van de nieuwkomer.

De trajectbegeleider kan in deze gevallen een belangrijke rol spelen om de doelgroep te motiveren om deel te nemen aan het inburgeringstraject, dit door een striktere opvolging, met aandacht voor de persoonlijke doelstellingen, noden, behoeften en verwachtingen, en het uitwerken van een trajectplan op maat.

3.4 Aanbevelingen

- De uitbouw van een effectieve één-loketfunctie kan er voor zorgen dat de intake en de informatie-uitwisseling sneller kan verlopen, wat de effectiviteit en efficiëntie van de trajecten ten goede kan komen;
- Om tot een betere informatieuitwisseling 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 loopbaanoriëntatie van VDAB blijft vrij groot. In dit opzicht dient aandacht besteed te worden aan de wijze waarop de doorgeleiding wordt vormgegeven door het onthaalbureau.

- De uitval naar LO kan ook mee verklaard worden doordat het perspectief van de nieuwkomers geen statisch gegeven is. 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; bovendien is tewerkstelling via de VDAB niet altijd de door iedereen (met een professionele perspectief) gewenste weg (zelfstandigen, opleiding via belendende sector). Dit vereist wel een goede oriëntatie en opvolging.
- Een goede, persoonlijke opvolging kan ook zorgen voor meer doelgerichte trajecten die aansluiten bij de (veranderlijke) persoonlijke doelstellingen van de nieuwkomers, zowel op korte als op lange termijn. Ook de noodzakelijke randvoorwaarden om een inburgeringstraject dat meer op maat van de nieuwkomer is te kunnen volgen, kunnen hierbij aan bod komen.
- Investeren in competentie-ontwikkeling van trajectbegeleiders en in het ontwikkelen en aanreiken van een methodiek (een eerste aanzet hiertoe vormt de visietekst *Trajectbegeleiding*, geschreven door het VMC), kan de trajectbegeleiding versterken. 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. Men zou dit kunnen beschouwen als een minimumkader, met voldoende ruimte en autonomie voor de trajectbegeleider;
- Het bepalen van duidelijke doelstellingen verbonden aan het behalen van het attest. Op deze wijze kan het traject doelgericht worden vormgegeven. Het VMC heeft in 2006 reeds samen met de onthaalbureaus stappen gezet in de richting van een duidelijker en beter onderbouwd doelstellingenkader voor inburgering. Dit proces wordt in 2007 verdergezet.

4. Het aanbod

Op basis van de screeningen 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.

4.1 Maatschappelijke oriëntatie

4.1.1 Het aanbod

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. 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 aan de vooravond 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 didactisch materiaal, geen standaardisatie van vaardigheden van de MO-docent en er wordt niet getest in welke mate de cursus de nieuwkomer kennis en vaardigheden heeft bijgebracht (geen duidelijk omschreven eindtermen).

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).

Wat de organisatie van de cursus betreft, lijkt er algemeen voldoende aanbod voor de meest courante talen te zijn en lijkt een aanbod binnen de drie maanden mogelijk. Toch zijn er enkele knelpunten, meer bepaald voor kleine taalgroepen en werkenden.

Wat de inhoudelijke differentiatie betreft, stellen we vast dat de beslissing om vanaf 2006 deze cursus niet enkel ter beschikking te stellen van laaggeschoolden maar van iedereen, in het merendeel van de onthaalbureaus niet geleid heeft tot verdere differentiatie van de cursussen. Sommige onthaalbureaus voorzien wel een specifieke cursus voor analfabeten, met een specifieke methodiek. Andere onthaalbureaus voorzien individuele begeleiding voor de hoogstgeschoolden. Maar in de meeste onthaalbureaus zitten hooggeschoolden, laaggeschoolden en analfabeten in dezelfde MO-groepen. Volgens de onthaalbureaus is de instroom vaak te klein om te kunnen differentiëren.

Door de respondenten wordt gesteld dat dit allerm minst evident is. Het aanbod is sowieso niet op maat voor analfabeten, voor laaggeschoolden gaat de cursus vaak te snel, voor hooggeschoolden te traag.

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.

4.1.2 Wat vindt de doelgroep zelf?

De cursisten zijn tevreden! Maar liefst 98% van de bevraagde cursisten is 'tevreden' tot 'zeer tevreden' over de cursus MO. Meer dan de helft (54%) van de cursisten is 'zeer tevreden'.

Indien we gaan kijken naar de evaluatie van de verschillende inhoudelijke en organisatorische elementen van de cursus, vinden we ook steeds hoge gemiddelde tevredenheidsscores terug. Wat de inhoudelijke elementen betreft, hebben de verschillende aspecten globaal genomen hoge gemiddelde tevredenheidsscores: de bruikbaarheid van de cursus wordt gemiddeld genomen het hoogst gescoord. Ook op vlak van begrijpbaarheid, inhoud, niveau, cursusmateriaal en volledigheid vonden we gemiddeld hoge tevredenheidsscores.

De gemiddelde tevredenheidsscores over de organisatorische aspecten van de cursus lagen wel lager dan de inhoudelijke scores. Toch kunnen we ook hier niet spreken van slechte scores op vlak van combineerbaarheid, totaal aantal lesuren, lesuren per week, cursusmoment, bereikbaarheid, wachttijd en aansluiting met andere inburgeringscursussen.

Gemiddeld krijgen onze respondenten 58 uren MO met een minimum van 18 lesuren en een maximum van 90 lesuren. De mediaan ligt op 60 MO-uren, wat meteen ook het meest voorkomend aantal lesuren is met meer dan één derde van de respondenten (37%). Respondenten die vinden dat ze 'voldoende' aantal lesuren hebben, krijgen gemiddeld 58 lesuren voorgeschoteld. De huidige vooropgestelde duur van 60 uren sluit dus goed aan bij de verwachtingen van de nieuwkomers.

We vinden grote verschillen tussen de inburgeringsregio's wat het aantal cursisten per klas of het aantal lesuren per week betreft. Gemiddeld hebben onze respondenten 9 lesuren per week, met een minimum van 3 en een maximum van 36. De respondenten die meer dan 10 lesuren per week hebben, zijn hier het meest tevreden over.

Gemiddeld zitten ze 14 cursisten in de MO-klas. We vinden de grootste tevredenheid met betrekking tot het cursistenaantal in MO-groepen met tussen de 13 en 17 cursisten.

Voor iets meer dan de helft van de respondenten werd de MO-cursus in de 'moedertaal' van de respondent gegeven (53%), met een oververtegenwoordiging binnen onthaalbureau's in stedelijk gebied. Van de respondenten waarvan de cursus in een contacttaal werd gegeven (47%), beweert 94% geen problemen naar begrijpbaarheid te ondervinden.

Op de vraag of alle onderwerpen duidelijk waren voor de respondent, antwoordde 85% affirmatief. De overige respondenten (15%) voor wie de MO-cursus niet in zijn geheel duidelijk is, vindt dat het tempo in het algemeen te hoog ligt (38%), dat sommige onderwerpen niet duidelijk zijn (36%) of begrijpen de docent niet goed (17%). Er blijkt wel een significante invloed uit te gaan van het aantal lesuren op de appreciatie van het tempo. Het grootste aandeel respondenten dat het tempo van de MO-cursus goed vindt (83%), krijgt tussen de 50 en de 70 lesuren.

Volgens eigen zeggen was iets minder dan de helft (45%) van de respondenten nooit afwezig tijdens de MO-les. Van de respondenten die wel eens afwezig waren tijdens de MO-les, was meer dan de helft één keer, één vijfde soms en één vijfde regelmatig afwezig. De opgegeven reden voor deze afwezigheid is in ongeveer

40% van de gevallen omwille van ziekte en 40% omwille van allerlei administratieve redenen. Ook bestaat er een licht maar significant verband tussen al of niet afwezig zijn en het scholingsgraad: de meerderheid (88%) van de respondenten die regelmatig afwezig waren, zijn hoger- en hooggeschoolden.

De uiteenlopende achtergronden en interesses van de cursisten die in éénzelfde MO-klas zitten, maakt het voor de docent niet gemakkelijk om een gebalanceerde keuze à la carte te maken uit het aanbod van thema's die in meerdere of mindere mate kunnen besproken worden. De vraag of een onderwerp 'voldoende', 'te weinig' of 'te veel' aan bod komt in een cursus geeft aan hoe uitgebalanceerd het cursuspakket is voor de MO-cursist en geeft aan in welke mate er maatwerk wordt geleverd. Volgens onze respondenten zijn de belangrijkste MO-onderwerpen: werk, verblijfsprocedure, gezondheidszorg, sociale zekerheid, VDAB, onderwijs & opvoeding. Tot de minst belangrijke bevonden onderwerpen behoort 'cultuur & vrije tijd', 'internet', 'verenigingsleven' en 'stadswandeling'. We kunnen besluiten dat in het algemeen gesproken de belangrijkste MO-onderwerpen ook voldoende aan bod kwamen in de MO-cursus.

Andere onderwerpen die volgens de respondenten 'te weinig' aan bod kwamen tijdens de MO-cursus zijn 'racisme en discriminatie' (33%), 'solliciteren en CV' (32%) en 'politie' (29%). Verder vond men ook dat voornamelijk, cultuur & vrije tijd (33%) en verenigingsleven (32%) 'te weinig' aan bod kwam. Deze onderwerpen werden in het algemeen wel als minder belangrijk gequoteerd.

Uit de diepte-interviews met deelnemers aan het inburgeringsprogramma blijkt het belang van de MO-cursus op verschillende domeinen nl. het verwerven van feitelijke kennis, het aanleren van vaardigheden, het ontwikkelen van een sociaal netwerk en informele kennisoverdracht.

De MO-syllabus wordt door de meeste ex-cursisten nog gretig gebruikt. Het is een back-up, maar ook een multiplicator van kennis door de toegankelijkheid ervan voor niet-cursisten. Dit houdt in dat het handboek aan hoge kwaliteitseisen moet voldoen. Volgens de respondenten liggen hier nog gemiste kansen zowel naar vorm als naar inhoud. Volgens onze respondenten vervaagt de feitenkennis snel door de (over)load van informatie op beperkte tijd. De cursisten moeten met andere woorden het handboek leren gebruiken. Een veel gehoorde opmerking is dat de theoretische bagage moet geactiveerd worden in de praktijk.

Alvorens de MO-lessen effectief van start gaan moet er mogelijkheid zijn voor 'fine-tuning' in functie van de interesses van de groep. Uit de kwalitatieve en kwantitatieve bevraging blijkt dat volgmigranten, in vergelijking met asielzoekers of arbeidsmigranten, Andere informatie-behoeften hebben (meer behoefte aan informatie over zwangerschap, kinderopvang, onderwijs en opvoeding, rechten en plichten verbonden aan het huwelijk, de verschillende instanties die men kan raadplegen bij echtelijke problemen, ...). Terwijl asielzoekers eerder in de asielprocedure en arbeidsmigranten eerder in arbeidswetgeving, vakbondorganisaties en het zelfstandigenstatuut, geïnteresseerd zijn.

Er bestaat een spanningsrelatie tussen de beschikbare lestijd, de onderwerpen die van algemeen, groepsgebonden of particulier belang zijn, de inhoudelijke en de sociale doelstelling van de cursus, de functie van de MO-docent (collectief) en de trajectbegeleider (individueel). Al deze elementen moeten onderling afgestemd zijn om te kunnen spreken van een inburgeringscursus 'op maat van de nieuwkomer' zoals de decreetgever vooropstelt.

Ook bij de afhakers stelden we vast dat geen van de respondenten afhaakt uit ontgoocheling met de invulling van het traject. Niemand haakt af omwille van de lesinhoud en kwaliteit van de lessen. De meeste personen blijven, ondanks het feit dat ze afgehaakt hebben positief staan tegenover het aanbod. Sommigen hopen op een later moment opnieuw in te stappen. Voor nog anderen was het een handige hulp of, achteraf bekeken, zou het bepaalde zaken vergemakkelijkt hebben. Enkele geven toe dat het aanbod niet echt op hun maat is, maar dat het voor andere nieuwkomers zeker een waarde heeft. Zij stellen zich de vraag welke meerwaarde deze cursus voor hen bood, of zou geboden hebben. Vaak hadden ze via andere kanalen al de nodige informatie gevonden of uitgelegd gekregen.

4.2 Nederlands

4.2.1 Het aanbod

De Huizen van het Nederlands zijn acht vzw's waarvan drie stedelijk georganiseerd en vijf provinciaal. De aansturing ervan gebeurt door de administratie onderwijs. 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. De financieringssystematiek voor de HVN berust op een volledige inputfinanciering. Het aantal afgenomen testen, doorverwijzingen, enz. speelt geen rol in de financiering van deze organisatie.

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 lange wachtlijsten zijn en voldoende instapmomenten. In de CVO's worden nergens wachtlijsten gemeld. Ook de centra voor basiseducatie kennen quasi geen wachtlijsten voor laaggeschoolde nieuwkomers, wel voor analfabeten. 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 bepaalde regio's zijn de instroommomenten beperkt tot twee, andere regio's (met een grotere instroom) voorzien daarnaast instapmomenten in november in april, nog anderen voorzien de mogelijkheid om elke maand in te stappen in een cursus niveau 1.1. Een algemeen knelpunt, ook in regio's met meerdere instapmomenten, is het gebrek aan

een zomeraanbod. Daarnaast wordt in nogal wat intergemeentelijke gebieden het aantal instapmomenten voor analfabeten als een knelpunt geduid, vaak bedraagt dit maar éénmaal per jaar.

Afhankelijk van de regio waar de nieuwkomer terechtkomt, zullen de doorlooptijden dus verschillen. 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.

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

Wel 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.

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.

4.2.2 Wat vindt de doelgroep zelf?

Algemeen gesproken zijn de cursisten 'zeer tevreden' over de cursus NT2, niveau 1.1. Maar liefst 94% van de bevroegde cursisten is 'tevreden' tot 'zeer tevreden'. Iets minder dan helft van de cursisten is 'zeer tevreden' (43%).

Indien we gaan kijken naar de 'inhoudelijke' en 'organisatorische' elementen van de evaluatie, vinden we ook hier globaal genomen hoge gemiddelde tevredenheidsscores.

De cursisten zijn over het algemeen tevreden over de inhoud, het niveau, de begrijpbaarheid, de volledigheid en de bruikbaarheid van de cursus en over het

cursusmateriaal. 3 op 10 cursisten vinden dat er wel verbetering mogelijk is qua manier van lesgeven. 1 op 5 cursisten suggereert toch veranderingen aan de inhoud van de cursus of aan het cursusboek

De tevredenheid over de organisatorische aspecten van de cursus liggen globaal genomen wel iets lager, maar toch scoren de verschillende aspecten hier ook goed. Het minst tevreden zijn de respondenten over de wachttijd. De andere aspecten scoren gemiddeld genomen goed: de combineerbaarheid van de cursus en de aansluiting met andere inburgeringscursussen, de bereikbaarheid, het moment waarop de cursus gegeven wordt, het aantal lesuren per week en het totaal aantal lesuren.

3 op 10 cursisten suggereren wel verbeteringen met betrekking tot het aantal lesuren per week. 1 op 5 cursisten zien verbeteringen mogelijk in de groepssamenstelling. Slechts 1 op 10 cursisten vindt dat er verbetering mogelijk is met betrekking tot de kostprijs, de groepsgrootte, de locatie en/of het moment waarop de cursus gegeven wordt.

Gemiddeld zijn er 16 cursisten in de klas NT2-niveau 1.1. De cursisten die vinden dat er 'voldoende' cursisten in de NT2-klas zitten, zijn gemiddeld met 15. Cursisten die vinden dat er 'te veel' cursisten in de NT2-klas zitten, zijn gemiddeld met 20 cursisten. Cursisten die vinden dat er 'te weinig' cursisten in de NT2-klas zitten, zijn gemiddeld met 11 cursisten.

Gemiddeld hebben onze respondenten 11 lesuren NT2 per week, met een minimum van 3 en een maximum van 40 lesuren per week. Ongeveer 41% heeft tussen de 7 en 12 lesuren per week, 23% heeft maximum 6 lesuren per week en 16% heeft meer dan 12 lesuren. De respondenten die vinden dat ze 'voldoende' lesuren per week hebben, hebben gemiddeld 11 lesuren per week, de respondenten die vinden dat ze te weinig lesuren per week hebben, hebben gemiddeld 9 lesuren. Hoe lager de scholingsgraad, hoe meer men vindt te weinig lesuren NT2 per week te krijgen. Ook jongeren zouden meer lesuren per week appreciëren, in vergelijking met 26-plussers. Volgmigranten vinden relatief vaker dat het aantal lesuren 'te weinig' is in vergelijking met asielzoekers/erkende vluchtelingen. Dit sluit aan bij de grotere nood aan werk en bijgevolg hun behoefte aan een meer intensief traject.

75% van de respondenten vindt het tempo van de basismodule Nederlands (niveau 1.1) 'voldoende', 20% vindt het 'te snel' en 5% vindt het tempo 'te traag' (5%). We vinden geen verschillen naar leeftijd en diploma, wat kan wijzen op voldoende differentiatie binnen de cursussen. Wel zien we dat deelnemers aan cursussen binnen de universitaire taalcentra en CVO iets vaker vinden dat het tempo te snel gaat.

Volgens onze respondenten vormen de spreekoefeningen het belangrijkste lesonderwerp. Maar ook luisteroefeningen, leesoefeningen en schrijf oefeningen worden belangrijk gevonden. Bij de onderwerpen die 'te weinig' aan bod kwamen scoren luisteroefeningen en spreekoefeningen het hoogst. Met andere woorden vindt

ongeveer 1 op 3 respondenten dat de zaken die zij het belangrijkste vinden (namelijk Nederlands leren spreken) toch te weinig aan bod komt in de cursus Nederlands. Het merendeel van de respondenten is echter tevreden over het aanbod en vindt dat de onderwerpen voldoende aan bod komen.

Bijna twee derde van de respondenten (63%) heeft het cursusmoment zelf kunnen kiezen. Er bestaat wel een positief significant verband tussen 'het cursusmoment zelf kunnen kiezen' en de mate van tevredenheid omtrent het cursusmoment. Voor bijna de helft van de cursisten valt de cursus NT2 (niveau 1.1) in de voormiddag (46%) en voor één vierde van de cursisten valt de cursus NT2 in de namiddag (25%). De andere respondenten hebben de cursus in de avond (17%) of zowel in de voor- als in de namiddag (12%). Het merendeel van de cursisten is tevreden met het cursusmoment.

Ongeveer 40% van de respondenten was nooit afwezig op de les Nederlands. Van diegene die wel minstens éénmaal afwezig zijn geweest (60%), is 51% slechts een enkele keer afwezig geweest en 48% soms. Een verwaarloosbaar aandeel zegt regelmatig afwezig te zijn geweest (1%). Er blijkt een sterk significant verschil tussen aanwezigheden in de verschillende talencentra. Zo blijkt 72% van de respondenten uit de universitaire talencentra nooit afwezig geweest op de cursus Nederlands, in vergelijking met 39% van de respondenten aan het CVO en 33% van de respondenten aan het CBE.

Iets minder dan één op tien (9%) van de bevroegde respondenten heeft de cursus NT2 stopgezet. De opgesomde redenen hiervoor zijn gezondheid (ziekte, zwangerschap), werk, een tijdelijke terugkeer naar het herkomstland of het niveau van de cursus (te moeilijk/te gemakkelijk).

De respondenten leren voornamelijk Nederlands om sociale contacten te kunnen leggen, om werkgerelateerde redenen, voor eigen studies of voor de studies van de kinderen. Het zijn voornamelijk vrouwelijke volgmigranten tussen de 18-25 jaar die Nederlands volgen omwille van de kinderen. Hoe langer de verblijfstijd hoe groter de kans dat respondenten Nederlands leren omwille van eigen studie-aspiraties. Respondenten die les volgen aan het CVO of universitaire talencentra doen dit relatief meer om werkgerelateerde redenen dan respondenten die les volgen aan het CBE. Respondenten die Nederlands leren in het CBE doen dit relatief meer om sociale contacten te leggen dan de respondenten die Nederlands volgen aan het CVO of universitaire talencentra.

Ongeveer de helft van de respondenten geeft aan weinig contact met Nederlandstaligen te hebben. Slechts een minderheid van de respondenten beweert 'veel' (13%) tot 'zeer veel' (7%) contact te hebben met Nederlandstaligen. Er is een duidelijk positief verband tussen het volgen van NT2 en de mate waarin men contact heeft met Nederlandstaligen. Asielzoekers/erkende vluchtelingen hebben in gans de lijn minder contact met Nederlandstaligen dan volgmigranten.

De meeste "afhakers" en "niet-starters" hebben doorgaans zeer weinig contacten met Nederlandstaligen. Ze gebruiken het Nederlands slechts in een beperkte context. De contacten met autochtone Nederlandstalige personen zijn hoofdzake-

lijk formeel van aard, hetzij via de officiële instanties hetzij op het werk. Vaak kunnen de respondenten zich in een contacttaal of in de eigen taal behelpen binnen de leefomgeving. De meeste respondenten wonen ook in een buurt met een hogere concentratie aan nieuwkomers. De meeste respondenten zijn echter wel van mening dat het belangrijk is om deze taal te leren omwille van de betere kansen op werk en op het volgen van een opleiding.

Verschillen tussen UT, CVO en CBE?

8% van de respondenten uit de universitaire talencentra melden dat ze gevraagd werden welke onderwerpen men belangrijk vond, t.o.v. 21% van de CBE-cursisten en 37% van de CVO-cursisten. Toch scoren de universitaire talencentra vooral op inhoudelijke aspecten beter dan de andere taalcentra. Met betrekking tot de inhoudelijke appreciatie scoren de universitaire talencentra op alle facetten het best; namelijk op 'inhoud', 'niveau', 'begrijpbaarheid', 'volledigheid', 'bruikbaarheid' en 'cursusmateriaal'. Het CVO scoort op inhoudelijk vlak voornamelijk relatief slecht in vergelijking met de andere talencentra met betrekking tot het 'niveau' van de cursus. Een mogelijke verklaring hiervoor vinden we misschien in de appreciatie van het 'tempo' waarin de cursus wordt gegeven. Immers, we zagen reeds eerder dat de respondenten van het CVO en de universitaire talencentra in vergelijking met het CBE vaker vinden dat het tempo van de cursus te hoog ligt. Respondenten uit de universitaire talencentra hebben een significant hoger opleidingsniveau dan cursisten uit de CVO's (68% van de cursisten uit de universitaire talencentra hebben een buitenlands hoger onderwijsdiploma in vergelijking met 35% van de respondenten uit de CVO's). Wellicht zijn zij beter voorbereid of vertrouwd met het verwerken van grote hoeveelheden leerstof waardoor zij minder problemen ervaren met het vereist 'studieniveau'.

Op organisatorisch vlak scoren de universitaire talencentra significant slechter met betrekking tot de 'combineerbaarheid' en 'aansluiting' met andere (inburgerings-)trajecten. Een mogelijke verklaring is dat de opleiding van het CBE en CVO beter geïntegreerd zijn in het inburgeringspakket dan de universitaire talenopleidingen. De CBE's scoren relatief significant slechter dan de andere talentra op vlak van 'volledigheid' van de cursus en het 'cursusmoment'. Wellicht een onderliggend reden hiervan is de wens op een intensiever traject bij de respondenten uit de CBE's.

Uit diepte-interviews met "inburgeraars" blijkt dat er ondanks de oriënteringsproef die de respondenten aflegden in het Huis van het Nederlands (Covaar-test), problemen bestaan met de oriëntatie van de cursist. De grootste problemen vinden we bij respondenten die aanvankelijk naar het CVO worden toegeleid om vaak pas na geruime tijd, naar een meer aangepast leerniveau geheroriënteerd te worden. Dit leidt bij een aantal respondenten tot frustratie doordat ze, paradoxaal door de overload aan informatie, zeer weinig bijleren.

Ook bij de “afhakers” en “niet-starters” is er een grote eensgezindheid over het belang van het leren van het Nederlands. Vaak zijn zij dan ook op eigen initiatief gestart met een opleiding Nederlands. Met betrekking tot de NT2 opleiding, hangt volgens deze respondenten veel af van de wijze waarop de taalleraar de taal onderwijst. Sommige respondenten hadden ervaring met een leerkracht die enkel Nederlands wilde spreken en geen verdere toelichting wilde geven in een contacttaal of in de moedertaal van de respondent. Een leerkracht die ook toelichting kan en wil geven in de contacttaal appreciëren deze respondenten duidelijk meer. Sommige respondenten vonden het tempo niet goed aangepast; ofwel was er een keuze voor een heel trage cursus of wel een cursus met een hoog tempo. Eén respondent bekritiseerde de samenstelling van de klas. De klasgroep bestond uit mensen met een verschillend niveau. Sommige klasgenoten konden niet lezen of schrijven en anderen, zoals hij, hadden op zijn minst hogere studies aangevat.

4.3 Loopbaanoriëntatie

4.3.1 Het aanbod

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).

Om met de cursus loopbaanoriëntatie te kunnen starten, moet aan twee voorwaarden worden voldaan: de nieuwkomer moet een professioneel perspectief hebben en een Nederlands niveau-attest 1.1.

Het aantal geplande instapmomenten voor de cursus LO is sterk afhankelijk van de instroom. 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.

In sommige 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 enkele regio's werden knelpunten gemeld doordat de aanbodsverstrekkers NT2 medewerking weigerden aan het onthaalbureau. Doordat VDAB geen einddata doorkreeg 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 dat de cursussen LO begonnen, zodat er geen cursisten zaten in de cursus en deze werd afgeschaft met lange doorlooptijden voor de nieuwkomer tot gevolg.

Binnen het aanbod LO wordt in de meeste regio's niet gedifferentieerd naar geschooldheid. Een belangrijk knelpunt bij de cursus loopbaanoriëntatie is dan ook 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. 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. Voor analfabeten is er in de meeste regio's geen aanbod voorzien.

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-consulenten dringen dan ook aan op een niveau 1.2 of stimuleren de nieuwkomers om tijdens de cursus LO verder Nederlands te studeren.

4.3.2 Wat vindt de doelgroep zelf?

Meer dan vier vijfde van de respondenten zijn 'tevreden' (41%) tot 'zeer tevreden' (43%) over de cursus LO en minder dan één vijfde is 'minder tevreden' over de cursus LO (16%). In vergelijking tussen de algemene appreciatie van trajectbegeleiding, de cursus MO en NT2 scoort LO het minst goed.

Er blijkt geen significante invloed uit te gaan van geslacht, leeftijd, scholingsniveau, verblijfstatuut en het aantal verblijfsmaanden op de tevredenheid ten aanzien van LO. De meest 'zeer tevreden' cursisten vinden we bij de respondenten die in plaats van een volledige groepscursus LO (45% van deze groep was zeer tevreden) een aantal persoonlijk gesprekken heeft gehad met de consulent (55% van deze groep was zeer tevreden). Het minst 'zeer tevreden' zijn de respondenten die slechts één gesprek met de consulent hebben gehad (26% van deze groep).

De meeste respondenten formuleren een hele reeks van verwachtingen ten aanzien van LO. De drie meest vernoemde verwachtingen zijn 'hulp bij het zoeken naar een job', informatie over beroepsopleidingen en 'informatie over werk zoeken'. De verwachtingen zijn hoog gespannen bij de cursisten LO. De LO-cursisten verwachten zelfs meer 'hulp bij het zoeken naar een job' dan louter 'informatie over beroepsopleidingen', wat eigenlijk de voornaamste bedoeling is van de LO-cursus. Meer nog dan louter 'hulp bij het zoeken naar een job' zijn er een aantal respondenten die zelfs verwachten dat de VDAB bemiddelt bij mogelijke werkgevers.

Uit diepte-interviews bij deelnemers aan het inburgeringsprogramma, blijkt dat voornamelijk de rechthebbende (volgmigranten) bepaalde inburgeringsetappes lijken over te slaan en te 'by-passen' wanneer het traject niet snel genoeg vooruit gaat. Enerzijds is er druk om snel door te stromen naar de arbeidsmarkt. Anderzijds kwam de cursus LO-cursus, die integraal in het Nederlands wordt gegeven, veelal te vroeg. De vereiste Nederlandse talenkennis van niveau 1.1 voldoet niet om de cursus helemaal te begrijpen.² Er bestaat met andere woorden een spanningsrelatie tussen ongewenste effecten van het te vroeg aanbieden van de LO-cursus (niet begrijpen) en de ongewenste effecten van het te laat aanbieden van een LO-cursus (afhakkers). Een aantal respondenten hebben in plaats van de LO-cursus, die afhankelijk van de korte of lange versie tussen de twee en de vier weken duurt, een aantal individuele gesprekken gehad met de trajectbegeleider wat het traject kan verkorten. De respondenten bleken hier dan ook uiterst tevreden over. Het is alleen niet altijd even duidelijk wie in aanmerking komt (bv. hooggeschoolden, nieuwkomers met bepaalde beroepservaringen) en in welke omstandigheden (bv. volle LO-klassen), voor deze individuele oriëntatiegesprekken.

4.4 Het secundair traject

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).

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). 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

² Momenteel wordt het pakket Loopbaanoriëntatie herwerkt. De cursus wordt op taal herzien en klanten worden ook vaak aangemoedigd (zowel door de VDAB als door het onthaalbureau) om het pakket te combineren met het volgen van de opleiding Nederlands niveau 1.2.

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.

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 stroomt 56% van de nieuwkomers met een opgestart secundair traject door naar een schakelpakket. Als Antwerpen niet wordt meegeteld, blijkt de doorstroom naar de schakelpakketten 70% te bedragen. Het aanbod van schakelpakketten is in de meeste regio's voldoende groot, zij het dat de doorlooptijden soms aanzienlijk zijn. 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 Antwerpen worden wachttijden van vier maanden tot een jaar gemeld, omwille van capaciteitsproblemen. Een oplossing hiervoor wordt gezocht in het doorverwijzen naar het aanbod van derden.

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). 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. 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 voor 2006) een specifieke remediëring is voorzien indien de nieuwkomer niet slaagt in de test. 20% van de nieuwkomers slaagt niet in de test en kan niet geredieerd worden. Deze groep wordt meestal doorverwezen naar een aanbodsverstrekker NT2 of naar een specifiek VDAB-taalpakket (Bonte Was), en na verloop van tijd terug opgeroepen. Op de mate waarin deze groep ook nog daadwerkelijk start, hebben we geen zicht.

De nieuwkomers die doorstromen naar de schakelpakketten, volgen voornamelijk het schakelpakket voor de secundaire sector.

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 de praktijk blijkt deze doorstroming ook geen evidentie te zijn. 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), ... 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 op gericht is, niet kunnen aanvangen. De psycho-technische testen worden daarbij vaak als struikelblok aangehaald. Deze testen zouden cultuurgebonden zijn,³ hebben een specifiek taalgebruik en moeten vaak binnen een bepaald tijdsbestek worden afgewerkt. Voor niet-native speakers blijkt dit niet evident. Anderzijds zou men ook kunnen stellen dat het niveau van de schakelpakketten onvoldoende is afgestemd op de doorstroom naar de beroepsopleidingen. Daarnaast zijn er ook andere redenen die de beperkte doorstroom naar de reguliere beroepsopleiding verklaren: vaak zijn klanten aan het werk, teruggegaan naar het land van herkomst, ...

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.⁴ 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 afoming 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. Het specifieke knelpunt voor nieuwkomers is dat hun talige niveau in die wachttijd daalt, wat de kansen om door te testen te geraken dan weer verlaagt.

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 consultants gaan hierbij de kansen op een duurzame tewerkstelling verloren. In een artikel 60 tewerkstelling wordt vaak geen verder 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.

De VDAB inburgeringsconsulent is de spilfiguur in het secundaire traject en staat gedurende het traject in voor de opvolging en begeleiding van de nieuwkomer. De trajectbegeleiding zelf verschilt zowel qua intensiteit, inhoud als doelgerichtheid van de reguliere VDAB-trajectwerking. Door deze specifieke aanpak blijken

³ De VDAB heeft met de invoering van de CEBIR-tests in 2005 getracht om deze culturele geladenheid te verminderen.

⁴ Sinds 1 april 2006 hanteert de VDAB een voorrangregel voor kansengroepen voor opname in opleidingen (volgens chronologie van de aanvragen per opleiding).

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.

4.5 Aanbevelingen

- Ontwikkelen van een aanbod voor laaggeletterden en analfabeten met een professioneel perspectief. VDAB Antwerpen, Atlas en het onthaalbureau Mechele 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 (multimediaal) lesmateriaal voor de cursus MO (het bundelen, vergelijken en verbeteren van reeds bestaand waardevol materiaal -ontwikkeld op het terrein- kan hier een belangrijk onderdeel van vormen). In het nieuwe uitvoeringsbesluit wordt aangegeven dat de onthaalbureaus gebruik dienen te maken van een uniform handboek en dat het agentschap 'materialen' ter beschikking stelt. In welke mate dit om didactisch materiaal gaat, is niet duidelijk.
- Verhoogde aandacht voor pedagogische klasinrichting ('good practices' is Atlas).
- Een MO-pakket ontwikkelen dat ruimte biedt voor zelfstudie en doeopdrachten met mogelijkheid tot begeleiding door docent of trajectbegeleider. Zelfstudiepakketten bieden een oplossing voor cursisten die behoeften hebben aan een meer exhaustieve cursus en een intensiever traject.
- Impact of Swot-analyse van verenigen van functie MO-docent en trajectbegeleider. Impact van "controlerend en administratief" gehalte van de opdracht van een trajectbegeleider op het hulpverleningsaspect.

- 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. Zoals reeds aangehaald, heeft het VMC in 2006 reeds samen met de onthaalbureaus stappen gezet in de richting van een duidelijker en beter onderbouwd doelstellingenkader voor inburgering. Dit proces wordt in 2007 verdergezet.
- 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.
- De effectiviteit van de Covaartest als oriëntatie-instrument nagaan. Hieraan gerelateerd, nagaan in welke mate er lacunes zijn in het aanbod.
- Het aanbod in het Brusselse NT2-onderwijs screenen op het aanbod komen van spreekvaardigheid. Promoten en/of uitbreiden van taalinitiatieven zoals Bru-taal.
- Gezien het nieuwe decreet en mogelijke gevolgen op wijzigingen in het instroomprofiel, rekening houden met het feit dat volgmigranten een intensiever inburgeringstraject wensen en specifieke behoeftes hebben.
- Nagaan wie in aanmerking komt, in welke omstandigheden om recht te hebben op de individuele LO-gesprekken met consulent.

5. 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 aanmelding bij het onthaalbureau, 30% uitval tussen de intake en het afsluiten van het contract en nog eens 40% uitval tussen het begin van het inburgeringsprogramma 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 het inburgeringsprogramma en de opvolging is vormgegeven: de trajecten zijn weinig doelgericht op de persoonlijke doelstellingen van de nieuwkomer, er is geen systematische opvolging van de uitval, de trajectbegeleiding is oplossingsgericht, weinig systematisch en heeft een curatief karakter, aandacht voor de randvoorwaarden is nodig. Bon (Brussel) 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 (zie verder). Daarnaast is het bestaande sanctiebeleid niet effectief (zie verder).

5.1 'Drop outs' en niet-starters

We bevroegen een aantal afhakers en net-starters. In vergelijking met eerder onderzoek, komen in onze interviews dezelfde redenen naar voor om af te haken of niet te starten: persoonsgebonden redenen, gezin & familiale redenen, socio-economische redenen en cursus- en trajectgebonden redenen.

We stelden vast dat de uitval tijdens het inburgeringsprogramma niet altijd het gevolg is van cursus- en trajectgebonden aspecten. Integendeel, we stelden vast dat de meeste afhakers niet afhaakten omwille van de inhoud en aard van het inburgeringsprogramma. Afhaken gebeurt meestal omdat het volgen van een inburgeringstraject moeilijk te combineren is met andere taken en verwachtingen van respondenten zoals werken, zorgen voor het gezin of verzorgen van zieke of hulpbehoevende familieleden. Na verloop van tijd ervaren verschillende respondenten dat de impact van het volgen van het traject op het dagelijkse leven als te belastend. Veranderingen in hun leefstijl vormen vaak breekpunten waardoor cursisten afhaken. De trajectbegeleider kan op deze momenten een belangrijke rol spelen; door strikte opvolging en een aanpak 'meer op maat' kan uitval zo misschien vermeden worden.

Ook al haken de meeste cursisten dus niet af omwille van het inburgeringsprogramma, toch kan de wijze waarop het inburgeringstraject vormgegeven wordt en de ondersteuning die geboden wordt, deze uitval proberen te vermijden of te remediëren.

We stelden dus vast dat voor de afhakers het inburgeringstraject onvoldoende kan bijdragen tot belangrijke noden of verwachtingen in de perceptie van de nieuwkomer en/of (leef-)omgeving. Uit de interviews blijkt dat dit een belangrijk aspect is. Het inburgeringstraject is vaak onvoldoende afgestemd op de situatie van de nieuwkomer. Het houdt te weinig rekening met bepaalde basisnoden en behoeften. Het inburgeringstraject biedt de nieuwkomer de kans om Nederlands te leren, te leren over de gebruiken en gewoonten, rechten en plichten in Vlaanderen en een arbeidsperspectief. Dit zijn ongetwijfeld belangrijke zaken die bijdragen tot de "bestaanszekerheid". De verschillende respondenten erkennen het belang van deze zaken voor het verbeteren van de eigen situatie. In die zin lijkt het traject tegemoet te komen aan deze belangrijke behoefte. Toch was dit voor onze respondenten niet zo het geval. Een groot nadeel op dit punt betreft de tijdsduur van het traject. De nood naar zekerheid is erg groot en meestal wensen de respondenten een veel snellere invulling van deze nood. Het traject geeft geen antwoord op de nood in het heden, maar stelt een perspectief voorop in de nabije toekomst. Vanuit

dit standpunt lijkt het geen strategische keuze om een nieuwkomer te verplichten tot het volgen van een traject zolang er geen bestaanszekerheid geboden wordt.

Daarnaast biedt het volgen van het inburgeringstraject volgens deze respondenten te weinig garanties op het invullen van hun verwachtingen en noden, zeker in verhouding met de te leveren inspanningen en tijdsinvestering. De waarde van een inburgeringsattest is onbestaande. Het biedt op dit moment geen voordeel op de arbeids- en/of woningmarkt.

De aanwezigheid van alternatieven verhoogt de kans op afhaken en niet-starten. In de interviews vinden we veel informatie die deze hypothese ondersteunen. Vaak haken respondenten af omwille van alternatieve keuzes die ze kunnen maken zoals werken, alternatief traject of kinderen, ... De keuze om al dan niet te werken in het zwart/of onder slechte arbeidscondities, biedt een onmiddellijke behoeftebevrediging en komt tegemoet aan een acute nood. Bovendien neemt arbeid een centrale plaats in bij de mannelijke nieuwkomers. De beleefde waarde van "het kunnen werken", ook als is het onder slechte arbeidsomstandigheden, is zeer groot. Ongewild draagt de houding van VDAB ook bij tot deze keuze. De vereiste omtrent het niveau van het Nederlands ontmoedigde verschillende respondenten. Ze ervoeren weinig hulpbereidheid bij de VDAB en zochten op eigen kracht naar werk. Hierdoor stijgt het risico op illegale arbeid of op werken onder slechte arbeidsomstandigheden

Enkele respondenten nemen niet deel of haakten af omwille van weinig ondersteunende randvoorwaarden zoals kinderopvang. Enkele onder hen geraken niet aan het onthaalbureau zonder praktische ondersteuning (vervoer, kinderopvang). De factoren spelen een rol in combinatie met andere factoren. De respondenten die naar de randvoorwaarden verwezen, haalden ook andere factoren mee aan.

De praktische organisatie van de lessen kan sommige cliënten in conflict brengen met bepaald socio-culturele waarden en regels of zelfs met bepaalde taboes. Gemengde klassen zijn voor sommige vrouwen en mannen niet aanvaardbaar. Het betreft hier niet enkel een deel van de vrouwelijke nieuwkomers afkomstig uit de Maghreblanden, maar ook voor Joods-orthodoxe personen geldt dit.

We gaan even verder in op het genderaspect. De sociale rolinvullingen van mannen en vrouwen verschillen naargelang de socio-culturele achtergrond van de nieuwkomer. Deze rollen en rolverwachtingen kleuren mede de reden van en de verwachtingen omtrent de migratie van de nieuwkomer. Voor een deel van de vrouwelijke respondenten staat de zorg voor het gezin centraal. In die zin kunnen we de vraag opwerpen in welke mate het inburgeringstraject inspeelt en tegemoet komt aan de noden en verwachtingen van de vrouwen die migreren vanuit een traditioneel vrouwelijk zorgperspectief? In welke mate is het voldoende sensitief voor dit aspect? Volgens verschillende sleutelfiguren is het huidige traject te éénzijdig gericht op arbeid. Misschien is er een diversiteit aan trajecten nodig?

De steun vanuit de leefomgeving van de cliënt blijkt erg belangrijk. In sommige gemeenschappen van etnische minderheden en respondenten bestaan verschillende misopvattingen over het traject. Deze houden verband met een angst bij

deze respondenten en/of personen uit hun (leef-)omgeving om de eigen culturele identiteit te verliezen. In hun beleving lijkt het traject een soort assimilatiestrategie die de "eigen" culturele identiteit wil wijzigen, modificeren.

Voor de trajectbegeleiders en coördinatoren is het ook niet altijd gemakkelijk om een goed evenwicht te vinden tussen de mogelijkheden waarover ze beschikken en het voldoende rekening houden met enkele culturele elementen. Het duidt echter wel op het belang van een goede interculturele communicatie, niet enkele met de nieuwkomer, maar ook met diens directe sociale omgeving en de gemeenschap waarin die zich bevindt. Uit de interviews leiden we af dat respect voor de socio-culturele achtergrond van de nieuwkomers een belangrijke thema is.

5.2 De drop outs uit statistisch perspectief

De gegevens in het Matrix systeem laten toe te speuren naar een systematisch verband tussen verschillende variabelen. Zo werd er nagegaan of er een specifiek profiel bestaat van die personen die beginnen aan een traject, maar die niet tot een attest geraken. Uit deze analyses bleek onder meer dat er geen selectieve uitval is naargelang het geslacht, eens het traject gestart is. Ook wat betreft de burgerlijke staat, kan er nauwelijks van een selectieve uitval gesproken worden, al haalt de groep van gehuwde personen en personen in een duurzame relatie verhoudingsgewijs iets minder een attest dan de ongehuwden. Uit een analyse van het verband dat er bestaat tussen de nationaliteit (geoperationaliseerd in nationaliteitsclusters) en het al dan niet behalen van een attest, blijkt dat de groepen uit het Midden Oosten, Subsahara Afrika en de ex-USSR en Oost Europa iets succesvoller zijn dan de traditionele migrantengroepen (de Marokkanen en de Turken), waar de uitval iets groter is.

5.3 Aanbevelingen

- Uitval kan vermeden worden door beter in te spelen op de verschillende domeinen van de (leef-)omgeving van de nieuwkomers. Lokaal overleg tussen het onthaalbureau en gemeenschappen van etnische minderheden kan de nieuwkomer ondersteunen en kan misopvattingen omtrent het traject wegwerken. Zo zouden de trajecten flexibeler kunnen inspelen op belangrijke socioculturele aspecten van de nieuwkomer, zoals bijvoorbeeld het inrichten van cursussen waarin mannen en vrouwen gescheiden les volgen. In dit verband is er waarschijnlijk ook een rol weggelegd voor de integratiecentra en -diensten, die ook werk maken van het verhogen van de toegankelijkheid van reguliere diensten.
- Het traject kan inspelen op de motivatie van de nieuwkomers door een concreet voordeel te bieden indien met het hele traject volgt. Dit zou o.a. kunnen door het inburgeringsattest op te waarderen. Als we nog een stapje verder zouden gaan, zou het aanbieden van een soort van 'inburgeringsloon' er voor

kunnen zorgen dat nieuwkomers meer bestaanszeker aan het traject kunnen beginnen en alternatieven afwijzen.

- 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. Aandacht dient hierbij te zijn voor de noodzakelijke randvoorwaarden.
- 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 voorzien van een opleiding (meer dan de huidig voorziene vorming) voor de trajectbegeleiders, waarbij niet enkel aan kennisoverdracht wordt gedaan, maar ook vaardigheden worden aangeleerd inzake gesprekstechnieken, het opsporen van belemmeringen...
- Uitbouw van alternatieve trajecten in samenwerking met werkgeversorganisaties.
- 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. Hierbij zou wel rekening moeten gehouden worden met de afhankelijkheid van onthaalbureaus t.a.v. derden tijdens het inburgeringsproces.

6. Sancties en rechtsongelijkheid

6.1 Verschillen tussen regio's

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.bt. 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.

6.2 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.

7. Monitoring

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 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 kinderziekten ontgroeit.

Historisch blijven er heel wat gegevens ontbreken of lijken gegevens die ingevoerd werden, op het eerste zicht 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'. Een kruising van de INB-codes en de codes die aangeven of de betrokken populatie tot de doelgroep behoort of niet (ingevoerd door de trajectbegeleider na de intake), of ze rechthebbende zijn of verplicht (eveneens ingevoerd door de trajectbegeleider na de intake), toont aan dat er nog nood is aan de correctie van deze categorieën door de trajectbegeleider.

Naast de interpretatie van de geregistreerde gegevens staat ook de *kwaliteit van de registratie* in Matrix voorlopig nog niet op punt. Bepaalde velden worden door bepaalde onthaalbureaus ingevuld, andere dan weer niet. We vonden nogal wat anomalieën. 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. Met het verstrijken van de tijd en het meer intens gebruiken van het systeem zal de invoer waarschijnlijk verbeteren.

Het aantal '*ontbrekende waarden*' blijft een knelpunt. In 2005 en 2006 bedroeg het aantal ontbrekende waarden van de INB-codes respectievelijk 34,5% en 26,8%. Een dergelijk hoog percentage, voornamelijk voor 2006, zorgt er voor dat het moeilijk blijft betrouwbare uitspraken te doen over de aanwezigheid van rechthebbenden en verplichten in de nieuwkomerspopulatie op basis van deze gegevens (CEVI-waarden).

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 vaak 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 zodat de trajectbegeleiders en anderen die cliënten-informatie op dagelijkse basis nodig hebben, niet overgaan tot het ontwikkelen of in stand houden van parallelle systemen. Aangezien vele partners betrokken zijn bij het inburgeringstraject, beseffen we dat de ontwikkeling en hantering van dergelijk systeem een proces is dat tijd vergt. Maandelijks wordt overleg gepleegd met de eindgebruikers (de onthaalbu-

reus) via een gebruikersplatform waar aanpassingen met betrekking tot het gebruiksvriendelijker maken van het systeem, telkens worden meegenomen;

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 (aan de hand van een codeboek en procedurehandboek). 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 een vorm van foutenrapportering te voorzien.

8. 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, 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 de nieuwkomers zoals gedefinieerd in ons conceptueel kader. 'Afhakers' en 'niet-starters' burgeren zich ook in.

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.

Zoals reeds aangehaald, heeft het VMC in 2006 reeds samen met de onthaalbureaus stappen gezet in de richting van een duidelijker en beter onderbouwd doelstellingskader voor inburgering. Dit proces wordt in 2007 verdergezet.