

Onderzoeksvoorstel VIONA 2004, thema 5, topic 1

**ARBEID EN MAATSCHAPPELIJKE
DWARSVERBINDINGEN:**

**Evaluatie van de inhoudelijke en financiële
aspecten van het Vlaams inburgeringsdecreet**

Prof. dr. Johan Wets (K.U.Leuven – HIVA)

Ludo Struyven (K.U.Leuven – HIVA)

Prof. dr. Christiane Timmerman (UA – OASeS)

Hoger Instituut voor de Arbeid • K.U.Leuven
E. Van Evenstraat 2e • 3000 Leuven

Tel. +32 16 32 33 33 • Fax +32 16 32 33 44



1. Promotoren

1.1 Hoofdpromotor

Naam: prof. dr. Johan Wets
 Functie: Projectleider
 Instelling: Hoger Instituut voor de Arbeid, Katholieke Universiteit Leuven
 Onderzoekseenheid: Sector Duurzame Ontwikkeling
 Contactadres: Kapucijnenvoer 33 – blok H – 4^{de} verdieping
 B - 3000 Leuven
 Telefoonnummer: +32 16 33 20 83 (33.20.75)
 Faxnummer: +32 16 33 20 76
 E-mail: johan.wets@hiva.kuleuven.ac.be

1.2 Copromotoren

Naam: Ludo Struyven
 Functie: Projectleider
 Instelling: Hoger Instituut voor de Arbeid, Katholieke Universiteit Leuven
 Onderzoekseenheid: Sector Onderwijs en Arbeidsmarkt
 Contactadres: E. Van Evenstraat 2e
 B - 3000 Leuven
 Telefoonnummer: +32 16 32 33 41
 Faxnummer: +32 16 32 33 44
 E-mail: ludo.struyven@hiva.kuleuven.ac.be

Naam: prof. dr. Christiane Timmerman
 Functie: Coördinator Cel 'allochtonen' Steunpunt Gelijke Kansenbeleid UA
 Projectleider Onderzoekslijn 'Migratie en Etnische Minderheden' OASeS
 Instelling: Universiteit Antwerpen
 Onderzoekseenheid: Steunpunt Gelijke kansenbeleid UA
 Migratie en Etnische Minderheden OASeS
 Contactadres: Gratiekapelstraat 10
 B - 2000 Antwerpen
 Telefoonnummer: + 32 3 220 46 26
 Faxnummer: +32 3 220 46 36
 E-mail: Christiane.Timmerman@ufsia.ac.be

2. Titel van het onderzoeksproject

Evaluatie van de inhoudelijke en financiële aspecten van het Vlaams inburgeringsdecreet

3. Samenvatting

4. Thema en topic

Voorliggend onderzoek sluit aan bij thema 5, topic 1: Arbeids en maatschappelijke dwarsverbanden: evaluatie van de inhoudelijke en financiële aspecten van het Vlaams inburgeringsdecreet.

5. Plan van aanpak: methode en gedetailleerd tijdschema

Dit project is opgebouwd uit vijf luiken. In een eerste luik wordt het analytisch kader geoperationaliseerd en werken we het concept 'inburgering' verder uit. Het tweede luik gaat dieper in op het bereik van de inburgering waarbij we een duidelijk onderscheid maken tussen Brussel en Vlaanderen. Het derde luik betreft een institutionele analyse van het inburgeringsbeleid vanuit het organisatieperspectief en het street-level perspectief. Het vierde luik bevat vervolgens een analyse vanuit gebruikersperspectief. In de laatste module leidt een transversale lectuur tot de SWOT analyse op basis waarvan de beleidsaanbevelingen gebeuren. De analyse van het inburgeringsbeleid vindt dus zowel op het macro- en meso- als op het microniveau plaats. Het thema wordt zowel op een kwantitatieve als op een kwalitatieve wijze benaderd. Beide benaderingen zijn complementair en ook nodig om tot een omvattende evaluatie van de implementatie, de efficiëntie en de effectiviteit te komen.

5.1 Luik 1: onderzoeksopzet

In het eerste luik wordt het analytisch kader verder uitgewerkt. Dit impliceert dat de onderzoeksvragen geoperationaliseerd worden in evaluatiecriteria, dat de verschillende luiken op elkaar afgestemd worden en dat er gekeken wordt wat er aan informatie reeds voorhanden is zowel in de literatuur als in de praktijkervaring in het binnen- en het buitenland. De uitwerking van het kader en criteria gebeurt door alle betrokken onderzoeksequipes samen.

Een bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar het concept 'inburgering'. Dit evaluatieonderzoek start met een inventarisatie, analyse en operationalisering van de gestelde doelen van het inburgeringsbeleid. Een specificatie van de doelstellingen van het inburgeringsbeleid en consensus hierover van opdrachtgevers en evaluatie-onderzoekers is noodzakelijk voor een kwaliteitsvol evaluatie-onderzoek en voor een bruikbare effectmeting. Daarom is het belangrijk om in deze fase van dit project de doelen te specificeren en deze te vertalen in criteria en indicatoren die een analysekader vormen voor de volgende modules.

5.2 Luik 2: het bereik van de inburgering

Dit luik heeft tot doel uitsluitel te geven over het aantal nieuwkomers dat daadwerkelijk bereikt wordt door het inburgeringsprogramma en wat hun profiel is. Daarbij maken we een opdeling tussen Vlaanderen en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

In dit luik wordt geopteerd voor een kwantitatieve analyse van beschikbare databronnen, waarbij de verschillende groepen in kaart gebracht worden aan de hand van elektronisch opgeslagen gegevens. De combinatie van data uit verschillende bronnen zal een behoorlijk beeld geven van de algemene socio-economische positie van nieuwe migranten en het bereik, c.q. niet-bereik van het inburgeringsbeleid. De looptijd van het project maakt bovendien een longitudinale benadering mogelijk zodat we ook een evolutie van het bereik en niet-bereik doorheen de tijd zullen schetsen.

5.3 Luik 3: institutionele analyse van het inburgeringsbeleid

Het derde luik voorziet een institutionele evaluatie op basis van een implementatieonderzoek 'op de werkvloer' van het inburgeringsbeleid. De onderzoeksvragen worden bekeken vanuit een tweevoudig perspectief: het organisatorisch perspectief, d.i. de inrichting en vormgeving van het aanbod, en het *street-level* perspectief, d.i. de uitvoering door de consulenten in interactie met de nieuwkomers. De vraag die centraal staat in dit

luik is de vraag in welke mate zowel de regionale en lokale organisatorische setting als de concrete uitvoeringspraktijk binnen deze setting kwaliteitsvolle trajecten op maat kunnen garanderen.

De evaluatie binnen dit institutionele luik betreft dus zowel het managementniveau als het uitvoeringsniveau. De implementatie van de inburgeringstrajecten vormt een aanzienlijke uitdaging op organisatorisch en uitvoerend vlak. Denken we maar aan het bereiken van 'alle nieuwkomers' in het kader van het behoeftedekkend aanbod en de verplichting (in feite een sluitende aanpak) en dus de organisatie van de toeleiding; de integratie van verschillende diensten naar een geïntegreerd samenwerkingsverband met één loket; de samenwerking bij de intake; het maatwerk voor nieuwkomers met uiteenlopende profielen; de verhoogde taakbelasting ten aanzien van de consultants en trajectbegeleiders; het belang van doorverwijzing en samenwerking met externe voorzieningen. Voor de analyse maken we een onderscheid tussen het aanbod, de uitvoering en de effecten of toegevoegde waarde.

De verschillende benaderingen voor dataverzameling die in dit onderzoeksluik gebruikt worden, zijn: face-to-face interviews, telefonische interviews, observatie, secundaire analyse van bestaande bronnen en koppeling met CVS-data (cliëntvolgsysteem). Daarbij volgen we een getrapte aanpak van het macroniveau tot het microniveau.

5.4 Luik 4: kwaliteit en effecten van het inburgeringsbeleid vanuit het gebruikersperspectief

Dit luik voorziet een evaluatie vanuit het *gebruikersperspectief*. Voor de effectmeting en de inhoud van de begeleiding geven de administratieve data slechts een algemeen beeld, bovendien zijn deze te weinig rijk om uitspraken te doen over de mate waarin de nieuwkomers op verschillende deeldomeinen zijn ingeburgerd. Een evaluatie naar de effectiviteit en de efficiëntie van het inburgeringsbeleid kan niet plaatsvinden zonder de doelgroep van het beleid aan het woord te laten, namelijk de nieuwkomers zelf. Vandaar dat wordt geopteerd voor een kwalitatief cohorteonderzoek. Dit betekent dat een lichter nieuwkomers vanaf de aanmelding en de intake zullen gevolgd worden tot en met het afsluiten van het secundaire traject. Hierbij zal een onderscheid gemaakt worden tussen verschillende groepen en/of verschillende trajecten. Daarnaast worden twee controlegroepen onderscheiden, een eerste groep op basis van de nieuwkomers die voor de invoering van de nieuwe aanpak (01.04.2004) zonder traject bleven, en een tweede groep op basis van de rechthebbenden zonder inburgeringsplicht. Zij worden op basis van face-to-face interviews (met tolk) bevroegd op de belangrijke beslissingsmomenten (de trajectbepaling, het afsluiten van het primaire traject en de overgang naar het secundaire traject en het afsluiten van het secundair traject). De effecten van het inburgeringsprogramma worden bevroegd op basis van objectieve indicatoren (bv gesproken taal,...) alsook subjectieve inschattingen van de nieuwkomer zelf.

5.4 Luik 5: SWOT analyse en eindrapportering

Tijdens deze fase worden de resultaten van de verschillende onderzoeksluiken geïntegreerd en samengebracht. De verschillende luiken zullen gebundeld worden in een onderzoeksrapport. Dit rapport zal dus een beperkt literatuuroverzicht en een uitgewerkt theoretisch kader bevatten, een weergave van de analyse van de databestanden en een verslag van de kwalitatieve interviews bij de onderscheiden groepen nieuwkomers en consultants. Op basis van de data-analyse en de diepte-interviews zal een antwoord geformuleerd worden op de verschillende onderzoeksvragen. Dit zal tevens resulteren in het formuleren van beleidsaanbevelingen: hoe kan het beleid het best inspelen op de problemen die betrekking hebben op de integratie van nieuwe migranten.

Belangrijk in dit afsluitende luik is de *transversale lectuur* van de onderzoeksbevindingen uit de andere luiken (met een speciale aandacht voor de horizontale aandachtspunten die in de oproep geformuleerd werden: het

genderaspect, achterstellingen en discriminaties op de arbeidsmarkt). Dit laat toe het volledige traject en alle betrokken actoren in al zijn dimensies onder de loep te nemen en te interpreteren vanuit de verschillende vormen van dataverzameling. In het eerste luik worden de evaluatiecriteria geformuleerd. Daaraan zullen de institutionele omkadering, de werking en de betrokken actoren getoetst worden. Hierbij wordt zowel de kwalitatieve als de kwantitatieve informatie betrokken die verzameld wordt in de (werk)omgeving en bij de cliënten. Met deze gegevens wordt een sterktezwakteanalyse doorgevoerd (SWOT-analyse) op basis waarvan beleidsaanbevelingen geformuleerd zullen worden. Hierin zullen ook de kostprijsberekeningen mee opgenomen worden.

Dit onderzoeksvoorstel omvat in totaal 59 onderzoeksmaanden. De doorlooptijd is 24 maanden (van december 2004 tot en met november 2006, met oplevering van eindrapport op 31 januari 2007). Het totaal van 59 maanden is verdeeld als volgt:

- 17 onderzoeksmaanden voor luiken 1, 2, 4 en 5 (onder verantwoordelijkheid van Johan Wets, HIVA, sector Duurzame Ontwikkeling)
- 22 onderzoeksmaanden voor luik 3 (onder verantwoordelijkheid van Ludo Struyven, HIVA, sector Onderwijs & Arbeidsmarkt)
- 20 onderzoeksmaanden voor luiken 1, 4 en 5 (onder verantwoordelijkheid van Chris Timmerman, OaSeS).

6. Output en valorisatie van de onderzoeksresultaten

Jaarlijks wordt er een voortgangsrapport van het onderzoek opgeleverd. Na het eerste jaar worden de eerste aanbevelingen en mogelijke bijsturingen omtrent het samenwerkingsverband en het inhoudelijk opzet geformuleerd.

De verschillende deelrapporten zullen gebundeld worden in een tussentijds rapport (na het eerste onderzoeksjaar) en een eindrapport (begin 2007). Dit rapport zal ook een literatuuroverzicht bevatten. Op basis van de deelrapporten zal een antwoord geformuleerd worden op de centrale onderzoeksvragen. Dit zal tevens resulteren in het formuleren van beleidsaanbevelingen (op basis van de SWOT analyse) die tussentijds en op het einde van het project getrokken zullen worden en in een uitgewerkt onderzoeksopzet voor de volgende cyclus van 3 jaar.

Naar valorisatie toe wordt verder voorgesteld om in samenwerking met de administratie een seminarie te organiseren met personen uit de verschillende betrokken diensten, de administratie, de politieke en/of academische wereld en organisaties uit het maatschappelijke middenveld die zich bezighouden met deze thematiek.

Daarnaast wordt gestreefd naar verdere verspreiding van de onderzoeksresultaten via beleidsgerichte en wetenschappelijke artikels en andere media.

7. CV van de onderzoeksverantwoordelijken

De leiding van dit onderzoek is in handen van drie onderzoeksgroepen, met elk hun eigen knowhow en onderzoekservaring inzake de thematiek van (nieuwe) migranten, integratie (inburgering) en de arbeidsmarkt. Hoofdpromotor is Johan Wets. Ludo Struyven (HIVA) en Christiane Timmerman (OASeS) zijn co-promotoren.

7.1 Curriculum vitae Johan Wets

Naam: prof. dr. Johan Wets
 Functie: Projectleider
 Instelling: Hoger Instituut voor de Arbeid, Katholieke Universiteit Leuven
 Onderzoekseenheid: Sector Duurzame Ontwikkeling
 Contactadres: Kapucijnenvoer 33 H
 B-3000 Leuven
 Telefoonnummer: +32 16 33 20 83 (33.20.75)
 Faxnummer: +32 16 33 20 76
 E-mail: johan.wets@hiva.kuleuven.ac.be

Johan Wets is doctor in de sociale wetenschappen en maakt deel uit van de sector duurzame ontwikkeling van het HIVA. Zijn onderzoeksdomeinen omvatten (a) internationale migratie; (2) de beleving en de gevolgen van werkloosheid, (3) de band tussen werkloosheid en sociale bijstand en (4) evaluatieonderzoek (zowel in het kader van het ESF als van ontwikkelingsinitiatieven).

Hij is reeds een tiental jaren met deze problematiek bezig. Hij heeft expertise opgebouwd met betrekking tot de link tussen arbeidsmarkt en migratie op internationaal vlak. Hij is gespecialiseerd in de dynamiek achter grootschalige migratiepatronen en combineert dit met een sterke kennis van de Vlaamse arbeidsmarktproblematiek.

Overzicht van belangrijkste recent onderzoek

De beeldvorming en houding van de Belgen tegenover nieuwe migranten

(i.s.m. prof. dr. Jaak Billiet en prof. dr. Hans De Witte)

Opdrachtgever: DWTC

Aantal onderzoeksmaanden: 36 onderzoeksmaanden

Einddatum (verlenging): september 2004

Migrantengemeenschappen, partners in het ontwikkelingsbeleid

Opdrachtgever: VLIR

Aantal onderzoeksmaanden: 12 + 8 onderzoeksmaanden

Einddatum September 2004

ATLAS: valorisatie resultaten socio-economische enquête: de allochtone bevolking in België

(met M. Poulin UCL en S. Feld Ulg)

Opdrachtgever: DWTC

Aantal onderzoeksmaanden: 4 onderzoeksmaanden

Einddatum: december 2004

Nieuwe migranten en de arbeidsmarkt

(met M. Lamberts, C. Timmerman en A. Martens)

Opdrachtgever: VIONA

Aantal onderzoeksmaanden: 23 onderzoeksmaanden

Einddatum: november 2005

Selectie uit relevante publicaties

Le Voy M., Verbruggen N. & Wets, J. (eds.) (2004), 'Undocumented Migrant Workers in Europe', PICUM and HIVA, Leuven, 147 p.

Meireman K., Meuleman B., Billiet J., De Witte H. & Wets J. (2004), 'Tussen aanvaarding en weerstand. Een sociologisch onderzoek naar houdingen tegenover asiel, opvang en migratie', Gent, Academia Press, 203p.

Lamberts M. & Wets J. (2002), 'Internationalisering van de Vlaamse Arbeidsmarkt', Leuven, HIVA, 82p.

Wets J. (2002), 'La dynamique migratoire internationale et son impact sur l'Europe', in Emmanuelle Bribosia & Andrea Rea (Eds), 'Les Nouvelles migrations: un enjeu Européen', Editions Complexes, p. 23-35.

Wets J. (2002), 'The Brain Business. Import and export assessed', in Van Beurden J, De Graaf P & Meinema T. (Eds.), 'Bridging the Gaps: essays on economic, social and cultural opportunities at global and local levels'. NIZW, Utrecht, p. 59 – 69.

Wets J. (ed.) (2000), 'Cultural Diversity in Trade Unions. A challenge to class identity?', Ashgate, Aldershot, 238 p.

7.2 Curriculum vitae Ludo Struyven

Naam: Ludo Struyven
 Functie: Projectleider
 Instelling: Hoger Instituut voor de Arbeid, Katholieke Universiteit Leuven
 Onderzoekseenheid: Sector Onderwijs en Arbeidsmarkt
 Contactadres: E. Van Evenstraat 2e
 B - 3000 Leuven
 Telefoonnummer: +32 16 32 33 41
 Faxnummer: +32 16 32 33 44
 E-mail: ludo.struyven@hiva.kuleuven.ac.be

Ludo Struyven is sinds 1994 projectleider aan het Hoger Instituut voor de Arbeid, sector Onderwijs en Arbeidsmarkt. Momenteel specialiseert hij zich in comparatief onderzoek van uitkerings- en activeringsstelsels en verricht beleidsgericht onderzoek over arbeidsmarktbeleid en levenslang leren. Zijn invalshoek voor het onderzoek zijn de institutionele beleidsanalyse en implementatieonderzoek. Tenslotte is hij ook regelmatig betrokken bij beleidsadviesopdrachten. Hij was onder meer projectleider van het vorige onderzoek 'proces-evaluatie van de individuele trajectwerking'. Dit project werd uitgevoerd in opdracht van Vlaams Minister van Werkgelegenheid en Toerisme Landuyt, in het kader van het Viona-onderzoeksprogramma. De expertise voor luik 3.3 van dit onderzoek bouwt daarop voort.

Overzicht van belangrijkste lopend en recent afgesloten onderzoek

- Struyven L. (1992), 'Regionalisering van de onderwijsplanning in Vlaanderen: meer ruimte voor regionale netwerken?', *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Beleid*, 1992-1993, 3, p. 173-181.
- Struyven L., Steurs G. (2003), 'Towards a Quasi-Market in Reintegration Services: first assessment of the Dutch Experience', *Australian Journal of Labour Economics*, 6, 2, June 2003, 331-356
- Struyven L., Vandenbrande T. (2003), 'Creatie van werkgelegenheid in de stad', in: Task Force Stedenbeleid, *De eeuw van de stad. Over stadsrepublieken en rastersteden. Voorstudies*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, 87-112.
- Struyven L. (2004), 'Trajectbegeleiding voor werkzoekenden. Een antwoord op de nieuwe risico's van globalisering', in ACV-Vlaams Regionaal Comité (red.), *Globaal werk, vakbondswerk! Globalisering en Vlaanderen*, Antwerpen/Apeldoorn, Garant, 147-159.
- Struyven L. and Steurs G. (2004), 'Quasi-market Reforms in Employment and Training Services: First Experiences and Evaluation Results', in Tessaring, M. and Descy, P. (eds.), *Evaluation and Impact of Education and Training. Third Report on Vocational Training Research in Europe*, Cedefop Reference series, Luxembourg: European Communities (in press).
- Struyven L. and Steurs G., The creation of a quasi-market for the reintegration of jobseekers. Empirical evidence from Australia and the Netherlands during the period 1998-2002, *Journal of European Social Policy* (in review).

Selectie van relevante publicaties, onderzoek en expertise

- Procesevaluatie van de individuele trajectwerking voor werkzoekenden (incl. inburgeringstrajecten)
 Opdrachtgever: Viona oproep 2002 – minister Landuyt (uitgevoerd)
 Periode: december 2002 - april 2004

Evaluatie van het project Bouwpool Antwerpen (vnl. allochtone werkzoekenden die via integrale trajecten worden begeleid naar moeilijk invulbare vacatures in de bouw)

Opdrachtgever: Stad Antwerpen (in voorbereiding)

Periode: najaar 2004 - medio 2005

Evaluatie van het ESF-programma Vlaanderen (doelstelling 3 van het Europees Sociaal Fonds)

Opdrachtgever: Ministerie Vlaamse Gemeenschap (lopend)

Periode: 2003-2008

7.3 Curriculum Vitae Christiane Timmerman

Naam: prof. dr. Christiane Timmerman
 Functie: Coördinator Cel 'allochtonen' Steunpunt Gelijke Kansenbeleid UA
 Projectleider Onderzoekslijn 'Migratie en Etnische Minderheden' OASeS
 Instelling: Universiteit Antwerpen
 Onderzoekseenheid: Steunpunt Gelijke kansenbeleid UA
 Migratie en Etnische Minderheden OASeS
 Contactadres: Gratiekapelstraat 10
 B-2000 Antwerpen
 Telefoonnummer: +32 3 220.46.26
 Faxnummer: +32 3 220.46.36
 E-mail: Christiane.Timmerman@ufsia.ac.be

Christiane Timmerman is doctor in de Sociale en Culturele Antropologie (K.U.Leuven, 1996). Aan de Universiteit Antwerpen is zij thans coördinator van de onderzoekscel 'Allochtonen' in het Steunpunt Gelijke Kansenbeleid, en projectleider van de onderzoekslijn Migratie en Etnische Minderheden van de Onderzoeksgroep Armoede Sociale Uitsluiting en de Stad (OASeS) Zij doceert in Antropologie in de Interuniversitaire Opleiding Vrouwenstudies en is eveneens covoorzitter van het Antwerps Centrum voor Migrantenstudies (ACMS), Universiteit Antwerpen. Zij is sinds 2004 academisch directeur van het Universitair Centrum Sint Ignatius (UCSIA). Haar publicaties, zowel internationaal als lokaal, handelen over de thema's migratie, etniciteit en nationalisme, Islam, gender.

Overzicht van belangrijkste lopend en recent afgesloten onderzoek

Socialisatieprocessen bij allochtonen

Opdrachtgever: Steunpunt Gelijke Kansenbeleid, UA

Aantal onderzoeksmaanden: 12

Einddatum maart 2005

Migratie en huwelijksdynamiek in de context van Marokkaanse – Belgische migratie (met bijzondere aandacht voor de veranderingen in het Marokkaanse familierecht)

Opdrachtgever: Steunpunt Gelijke Kansenbeleid, UA

Aantal onderzoeksmaanden: 12

Einddatum december 2004

Geestelijke gezondheidszorg bij allochtone jongeren (met bijzondere aandacht voor allochtone jongeren in de Bijzondere Jeugdbijstand)

Opdrachtgever: Federale overheid

Aantal onderzoeksmaanden: 18

Einddatum: november 2004

De Islamisering van de moderniteit: Islamisme en/of Islamitisch reveil bij studenten en rond plaatsen van eredienst van Marokkaanse en Turkse herkomst in België.

Opdrachtgever: FWO

Aantal onderzoeksmaanden: 36

Einddatum: december 2003

Islam en globalisering in Vlaanderen

Opdrachtgever: Steunpunt Gelijke Kansenbeleid, UA

Aantal onderzoeksmaanden: 24

Einddatum december 2003

Intrafamiliaal geweld bij allochtonen

Opdrachtgever: Steunpunt Gelijke Kansenbeleid, UA

Aantal onderzoeksmaanden: 4

Einddatum augustus 2003

Allochtone ouderen en het zorgaanbod in de stad Antwerpen

Opdrachtgever: Stad Antwerpen, OCMW Antwerpen, Steunpunt Gelijke Kansenbeleid

Aantal onderzoeksmaanden: 9 onderzoeksmaanden

Einddatum december 2002

De constructie van het samenleven: de mens als subject en object van Mondialisering, UFSIA 2002 project.

Opdrachtgever: Ufsia, UA

Onderzoeksmaanden: 24

Einddatum: december 2002

Het profiel en de verwachtingen van Marokkaanse en Turkse nieuwkomers in Vlaanderen.

Onderzoeksmaanden: 9

Einddatum: december 2000

Selectie van relevante publicaties, onderzoek en expertise

Timmerman, C., Lodewyckx, I., Vanheule, D., Wets, J. (eds) Wanneer wordt vreemd, vreemd. De vreemde in beeldvorming, registratie en beleid, Acco, in druk

Timmerman C., Vanderwaeren E. & Crul, M. (2003), *The second generation in Belgium*, International Migration Review, 1065-1090.

Timmerman C., Hermans P. & Hoornaert J. (eds.) (2002), *Allochtone jongeren in het onderwijs. Een multidisciplinair perspectief*, Leuven-Apeldoorn: Garant, Project Schoolmanagement, 234p.

Vranken J., Timmerman C., Van der Heyden K. (eds.) (2001), *Komende Generaties. Wat weten we (niet) over allochtonen in Vlaanderen*, Acco, Minderheden in de Samenleving, Leuven, 326p.

- Timmerman C., Van der Heyden K., Ben Abdeljelil Y. & Geets J. (2000), *Marokkaanse en Turkse nieuwkomers in Vlaanderen*, Onderzoek uitgevoerd door de Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en Stad (OASES), UFSIA – Universiteit Antwerpen, in opdracht van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap voor Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen, 225 p (+ bijlagen).
- Timmerman C. (2000), 'Muslim Women and Nationalism: the power of the image', *Current Sociology*, 48, 15-27.
- Timmerman C. (2000), 'Secular and Religious Nationalism Among Young Turkish Women in Belgium: Education May Make the Difference', *Anthropology and Education Quarterly*, 333-354.
- Timmerman C. (1999), *Onderwijs maakt het verschil. Socio-culturele praxis en etniciteitsbeleving bij jonge Turkse vrouwen*, Leuven: Acco, Minderheden in de samenleving, 279 p.

8. Referees

- | | |
|---------------|--|
| Naam: | Prof. dr. H.B. Entzinger |
| Instelling: | Migration and Integration Studies, Erasmus Universiteit Rotterdam, |
| Contactadres: | P.O. box 1738
3000 DR Rotterdam
Nederland
Telefoonnummer +31 10 408.26.31 / 408.20.85
Email entzinger@fsw.eur.nl |
| Naam: | dr. Philip Muus |
| Functie: | Assistant professor |
| Instelling: | International Migration and Ethnic Relations (IMER) Malmö University |
| Contactadres: | Citadellsvägen 9, Malmö
20506 Malmö
Zweden
Telefoonnummer +46 40-665.73.94
e-mail philip.muus@imer.mah.se
website www.imer.mah.se |

BIJLAGE 1

UITGEBREIDE BESCHRIJVING ONDERZOEKSPROJECT

1. Probleemstelling en afbakening

1.1. Achtergrond

De toename en verscheidenheid van migratiestromen, zijn redenen voor Castles en Miller (1993) om de late 20ste eeuw als 'the age of migration' te bestempelen. Als een gevolg van de toenemende globalisering van de samenleving, bevorderd door de nieuwe communicatietechnologie, de toenemende economische ongelijkheid en demografische onevenwichten (Golini et al, 1993; Wets, 1999), verlaten mensen hun land en gaan hun geluk elders opzoeken. Hun profiel differentieert zich van vorige migratiegolven: ze zijn afkomstig uit een grotere verscheidenheid aan landen en etnische groepen, jonger en vaker dan voorheen van het vrouwelijke geslacht en gaan naar andere, nieuwe bestemmingen (Collinson, 1994).

Deze tendensen kunnen ook hier waargenomen worden. België en ook Vlaanderen is een multiculturele samenleving geworden. Personen van een vreemde origine verblijven en werken reeds geruime tijd in het land. Door een tweedeling autochtone en allochtone bevolking te gebruiken, worden de gevestigde allochtonen (oudkomers) én de nieuwkomers samen bekeken waardoor de specificiteit van de situatie van nieuwkomers onderbelicht wordt. Noch de groep al langer aanwezige migranten, noch de groep nieuwe migranten zijn een homogene groep.

In het 'migrantenbeleid' zien we gaandeweg een verschuiving van een collectief idee van integratie (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 ook bij de minderheden zelf is komen te liggen. Er wordt steeds meer gepleit voor een meer dwingende aanpak tot integratie zoals in Nederland waar de Wet Inburgering Nieuwkomers verplichtte taalcursussen voor nieuwkomers oplegt. (Boender, 2001).

1.1 Van experimentele aanpak tot inburgeringsdecreet

De aandacht van de Vlaamse overheid voor nieuwkomers is vrij recent. 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. Aan nieuwkomers die via legale immigratie ons land binnenstromen, wil de Vlaamse overheid in de eerste periode van hun verblijf een aangepast onthaal aanbieden. Met dat inburgeringsbeleid borduurde de regering voor een deel verder op het vroegere onthaalbeleid, maar legde ze ook nieuwe accenten. Zo zette ze de rol van de lokale overheid sterk in de verf en lege ze expliciet de link met de actieve verzorgingsstaat. De Vlaamse regering ziet inburgering immers als een proces met wederzijdse rechten en plichten. De overheid heeft de plicht de persoon van de doelgroep een kwalitatief inburgeringsproject op maat van zijn haar noden aan te bieden, op zijn beurt verbindt de nieuwkomer zich ertoe actief deel te nemen aan het inburgeringstraject. De regering kondigde in 1999 een inburgeringsdecreet aan en startte in afwachting daarvan met een experimentele fase. 26 onthaalbureaus (24 in

Vlaanderen en 2 in Brussel) kregen drie jaar na elkaar projectsubsidies. In de experimentele periode hebben onthaalbureaus inburgeringstrajecten aangeboden aan meerderjarige nieuwkomers, werden pilootprojecten voor minderjarige nieuwkomers opgestart en werden een aantal ondersteunende maatregelen genomen (ICEM, 2004). De ervaringen en know-how opgedaan tijdens de experimentele fase in de jaren 2001-2003 werden geconsolideerd binnen het inburgeringsdecreet dat op 28 februari 2003 het in het Vlaamse Parlement gestemd. Het inburgeringsdecreet ging in uitvoering op 1 april 2004. 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 decreet brengt een aantal wijzigingen met zich mee t.a.v. de 'experimentele fase'. Ten eerste is het volgen van een primair inburgeringstraject verplicht vanaf 1 april 2004 voor in principe alle nieuwkomers uitgezonderd vreemdelingen die hier tijdelijk verblijven en asielzoekers wiens asielvraag niet of nog niet ontvankelijk verklaard is. De Vlaamse regering wenste in dit kader een sluitende aanpak te realiseren. Tot de doelgroep behoren alle nieuwkomers, dit zijn vreemdelingen van 18 jaar of ouder die zich recent en voor het eerst hebben ingeschreven in een gemeente van het Nederlandse taalgebied of in een gemeente in het gebied Brussel hoofdstuk (art 3) met uitzondering van nieuwkomers uit lidstaten van de EER en nieuwkomers die gehuwd zijn met een EER-onderdaan of met een Belg. Dit betekent een verruiming van de doelgroep (zie bijlage 3). Tot dusver kwamen alleen gezinsvormer en -herenigers, ontvankelijk verklaarde asielzoekers, erkende vluchtelingen en geregulariseerden in aanmerking, die achterstandskenmerken vertoonden. Dit achterstandskenmerk valt nu dus weg (Fermont 2003). De uitbreiding van de doelgroep gaat gepaard met organisatorische en inhoudelijke veranderingen. Organisatorisch wordt een schaalvergroting doorgevoerd waarbij men van 26 onthaalbureaus naar acht gaat: één in elke Vlaamse provincie en één in Brussel, Antwerpen en Gent. Daarnaast vonden er ook inhoudelijk enkele wijzigingen plaats: zo zal niet elke nieuwkomer het volledige primaire inburgeringstraject aangeboden krijgen (Nederlands, maatschappelijke oriëntatie, loopbaanoriëntatie ondersteund door trajectbegeleiding). Nieuwkomers die over voldoende vaardigheden beschikken, krijgen een partieel programma op maat of kunnen meteen naar het secundair traject worden doorverwezen. Organisatorisch bepaalt het onthaalbureau het inburgeringstraject na overleg met de nieuwkomer en laat zich hierbij leiden door de resultaten van de screening door het Huis van het Nederlands en een onderzoek door de VDAB. De Vlaamse regering schat dat ongeveer één nieuwkomer op drie het volledige traject zal nodig hebben.

Het hoofdstedelijk gewest Brussel vormt een buitenbeentje in het decreet. Door het aparte institutionele karakter van het Brussels-Hoofdstedelijk gewest, zijn de Brusselse nieuwkomers niet verplicht een inburgeringstraject te volgen. Bovendien worden in Brussel de gemeenten niet betrokken bij het inburgeringsbeleid. Het inburgeringsbeleid wordt er georganiseerd door de Vlaamse Gemeenschapscommissie. Deze specifieke situatie noopt ertoe om Brussel in dit onderzoek dan ook telkens afzonderlijk te behandelen in de verscheidene onderzoeksmodules.

1.3 Probleemstelling

Sinds de goedkeuring van het inburgeringsdecreet¹ in het Vlaamse Parlement werden er reeds stappen gezet om het decreet uit te voeren. Op 14 maart 2003 bijvoorbeeld, besliste de Vlaamse regering over de reorganisatie van de onthaalbureaus waaruit o.a. het besluit voortvloeide om de 26 bestaande onthaalbureaus tot 8 provinciale of grootstedelijke onthaalbureaus te beperken. *Onthaalbureaus* zullen in de toekomst samen met

¹ Decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid.

het Huis van het Nederlands en de VDAB diensten verstrekken als geïntegreerd samenwerkingsverband, via één loket.

De *doelgroep* van het inburgeringsbeleid is een zeer heterogene doelgroep. De overheid heeft zich tot doel gesteld om de nieuwkomers een modulair programma en een inburgeringstraject op maat aan te bieden. Het inburgeringstraject zelf zal bestaan uit een trajectbegeleiding en uit een vormingsprogramma met drie componenten: maatschappelijke oriëntatie, loopbaanoriëntatie en Nederlandse taallessen.

Het realiseren en implementeren van een zgn. 'sluitende' aanpak voor nieuwkomers leidt tot een aantal vragen die nader onderzoek vergen. Het inburgeringsdecreet streeft een behoeftedekkende aanpak na en betekent dus een enorme verruiming van de doelgroep. Naar schatting zijn er jaarlijks 14 à 15.000 nieuwkomers (Deschamps, 2003). In 2003 volgden 3900 nieuwkomers (met achterstandskenmerken) een traject.. Dit betekent dus dat op zeer korte termijn het aanbod sterk zal moeten verruimd worden indien men een sluitende aanpak beoogt. Dit gegeven doet enkele vragen rijzen voor het evaluatie onderzoek: wordt deze sluitende aanpak daadwerkelijk gehaald en dit binnen de vooropgestelde termijnen. Welke repercussies heeft dit volumebeleid voor de kwaliteit en inhoud van de trajecten. Is het mogelijk om voor elke nieuwkomer een traject op maat aan te bieden en kan de trajectbegeleider zich werkelijk laten leiden door de behoeften van de nieuwkomer?

2. Onderzoeksvragen

Kernvraag voor dit evaluatie-onderzoek is de vraag in welke mate het inburgeringsbeleid effectief en efficiënt is. Het onderzoek gaat ten eerste in op de vraag in hoeverre de uitvoerders van het Inburgeringsbeleid erin slagen de doelstellingen van de wet te realiseren. Ten tweede gaan we de gepercipieerde effecten na bij de nieuwkomers *zelf*. Deze vraag naar effectiviteit zal worden beantwoord aan de hand van een bereik- en een cohortanalyse. Zo geven we uitsluitsel over het aantal nieuwkomers dat bereikt wordt en over de resultaten die de nieuwkomers tijdens het inburgeringsprogramma boeken. Deze resultaatmeting vatten we niet puur cijfermatig op, we trachten de effecten na te gaan via zowel kwantitatieve als kwalitatieve analyse. Daarnaast vatten we de effectiviteitsmeting breder op dan louter het meten van de directe effecten. Ook de redenen voor het al dan niet effectief zijn van het inburgeringstraject (voor bepaalde groepen) krijgt aandacht. Deze verklaringen hiervoor komen aan bod in de interviews met zowel deskundigen, coördinatoren als uitvoerders van de verschillende uitvoeringsorganisaties op het vel. De efficiëntievraag gaat over de wijze waarop de inburgeringstrajecten worden vormgegeven.

Concreet onderscheiden we zes onderzoeksvragen met telkens een aantal subvragen.

- Wat verstaat men onder het concept inburgering, welke doelstellingen worden precies beoogd met dit beleid en hoe kunnen deze geoperationaliseerd worden?
- In welke mate worden de beoogde doelgroepen van het inburgeringsbeleid bereikt en welk profiel hebben ze?
 - Worden alle nieuwkomers die daarvoor in aanmerking komen, bereikt door het inburgeringsbeleid?
 - Wat zijn de profielkenmerken van deze nieuwkomers?
 - Hoeveel nieuwkomers worden *niet* bereikt? Wat is hiervoor de verklaring? Wat zijn de kenmerken van deze nieuwkomers?
 - Hoe evolueert het bereik tussen 2005 en 2007?
 - Hoeveel nieuwkomers hebben een vrijstelling gekregen? Waarom? Wat zijn de kenmerken van deze nieuwkomers? Zijn er bepaalde 'risicogroepen'?
 - Wat is het effect van de verplichting en mogelijke sancties op het bereik?

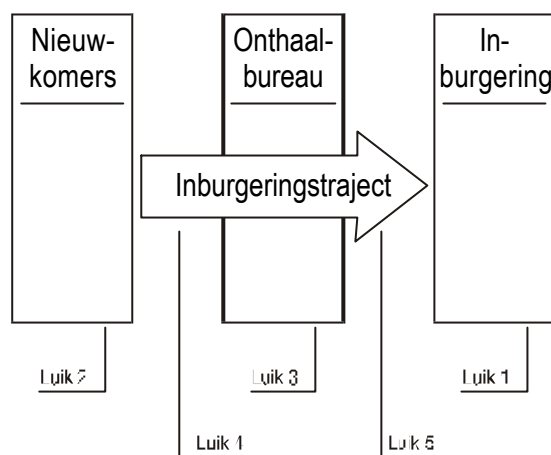
- Hoe organiseert men de toeleiding in het kader van de sluitende aanpak, welke knelpunten treden hierbij op en welke oplossingen worden hierbij aangebracht?
 - Welke invloed heeft de organisationele setting op het (tijdig) bereiken en afwerken van de intake-procedure?
 - Hoeveel nieuwkomers vallen uit tijdens het inburgeringsprogramma? Wat is hun profiel?
 - Wat is het effect van de verplichting op het bereik en de uitval tijdens het inburgeringsprogramma? Hoe wordt omgegaan met afwezigheden en uitval leidt dit tot sancties?
- Hoe zien de trajecten er inhoudelijk uit en in welke mate zijn ze op maat van de nieuwkomer?
 - Welke types van (primaire en secundaire) trajecten kunnen onderscheiden worden voor welke nieuwkomers? Welke types nieuwkomers worden direct doorverwezen naar een secundair traject en welke niet?
 - Is er voldoende aanbod aanwezig voor trajecten op maat?
 - Hoe ziet het aanbod dat wordt aangeboden aan de nieuwkomers er uit?
 - In welke mate kan dit op maat zijn voor de nieuwkomers?
 - In welke mate worden de cursussen gedifferentieerd naar profiel van de nieuwkomers?
 - Zijn er voldoende instroommomenten?
 - Hoe flexibel is de organisatie? Wat met nieuwkomers die werken, worden er avond-cursussen voorzien...
 - ...
 - Welke rol spelen de caseload en de verhoging van het aantal te realiseren trajecten en het beschikbare aanbod en de lokale perceptie van de doelstellingen van inburgering bij het bepalen van het trajectvoorstel? Zijn de trajecten vraag- of aanbodsgestuurd? Welke informele cliënttypologieën hanteren de inburgeringsconsulenten bij het bepalen van het trajectaanbod?
 - Hoe beoordelen de nieuwkomers het afgelegde traject en de kwaliteit van de geboden begeleiding? Zijn de trajecten volgens de nieuwkomers zelf op maat?
 - Hoe ziet de taakverdeling en afstemming tussen gemeente, onthaal bureau, het huis van het Nederlands en de VDAB er in de praktijk uit? Welke vorm neemt de samenwerking tussen de verschillende actoren aan, zijn er lokale verschillen? Biedt de geïntegreerde samenwerking een meerwaarde? Welke factoren maken bepaalde locaties tot succesvolle varianten inzake samenwerking?
 - In hoeverre zijn de trajecten, gegeven de beleidsdoelstellingen, als succesvol te kwalificeren? Wat is de toegevoegde waarde die gerealiseerd wordt door dit beleid?
 - Wat is de kostprijs van het traject? Wat is de gemiddelde kostprijs per type cliënt? Wat is de gemiddelde kostprijs per type bureau?

Een antwoord op deze onderzoeksvragen vormt eveneens een antwoord op de in de oproep geformuleerde vragen. De wijze waarop de onderzoeksvragen geoperationaliseerd worden, komt aan bod in volgende punt.

3. Plan van aanpak en methodologie

In dit project is opgebouwd uit vijf luiken. In een eerste luik wordt het onderzoek geoperationaliseerd en werken we het concept 'inburgering' verder uit. Een tweede luik gaat dieper in op het bereik van de inburgering waarbij we een duidelijk onderscheid maken tussen Brussel en Vlaanderen. Een derde luik betreft een institutionele analyse van het inburgeringsbeleid op zowel managementniveaus als uitvoeringsniveau. Een vierde luik bevat vervolgens een analyse vanuit gebruikersperspectief. In de laatste module leidt een trans-

versale lectuur tot de SWOT analyse op basis waarvan de beleidsaanbevelingen gebeuren. De analyse van het inburgeringsbeleid vindt dus zowel op macro, meso als micro niveau plaats. Het thema wordt zowel op een kwantitatieve als op een kwalitatieve wijze benaderd. Beide benaderingen zijn complementair en nodig om een volledig beeld te schetsen van de problematiek.



Figuur 1 Schematische voorstelling van de onderzoeksluiken

Integratie is een complexe materie met veel dimensies en heeft betrekking op domeinen als welzijn, huisvesting, onderwijs, ... Het gevolg is dat de evaluatie van het inburgeringsbeleid bijzonder complex is. Deze complexiteit maakt duidelijk dat een evaluatie van het inburgeringsbeleid naar effecten enkel maar kan benaderd worden, via een veelheid van evaluatie-instrumenten en -methoden. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden opteren we wan ook voor de 'mixed method approach' waarbij we op de onderscheiden onderzoeksvragen zowel via kwalitatieve als kwantitatieve data een antwoord wensen te bieden. We trachten telkens de kwantitatieve gegevens aan te vullen en te verdiepen met kwalitatieve gegevens via diepte-interviews en casestudies. De evaluatie van een onderzoeksmaterie als inburgering leent zich daarnaast bij uitstek voor een longitudinale benadering. Dergelijk longitudinaal opzet maakt het immers mogelijk zowel het bereik als de effecten doorheen de tijd te bestuderen. De langere tijdspanne van dit onderzoek maakt dergelijke longitudinale benadering mogelijk.

3.1 Operationalisering van het onderzoek en uitwerking van het analytisch kader

In het eerste luik wordt het onderzoekskader verder uitgewerkt. Dit impliceert dat uitgaande van de onderzoeksvragen, de criteria voor evaluatie worden geoperationaliseerd, dat de verschillende luiken op elkaar afgestemd worden en dat er gekeken wordt wat er aan informatie reeds voorhanden is zowel in de literatuur als in de praktijkervaring in andere landen. Het is binnen dit kader dat het onderzoek zal uitgevoerd worden. De uitwerking van het onderzoekskader gebeurt door alle betrokken onderzoeksequipes samen.

Een vertrekbasis daarbij is het concept 'inburgering'. Dit evaluatie-onderzoek start met een inventarisatie, analyse en operationalisering van de gestelde doelen van het inburgeringsbeleid. Een specificatie van de doelstellingen van het inburgeringsbeleid en consensus hierover van opdrachtgevers en evaluatie onderzoekers is noodzakelijk voor een kwaliteitsvolle evaluatie-onderzoek en voor een bruikbare effectmeting. Het gaat immers om het evalueren van een interventie, die bedoeld is om een sociaal systeem van een bestaande situatie X naar een gewenste situatie Y te brengen. Het zijn de kenmerken van Y die in de doelstellingen worden vastgelegd. Swanborn (1999) wijst erop dat effectmeting zonder tevoren precieze doelstellingen te bepalen, kan leiden tot het kapitaliseren van verschillen. Dit wil zeggen dat we verschillen tussen

interventie- en vergelijkingsgroepen, die we altijd wel zullen vinden, gaan interpreteren terwijl ze mogelijk alléén maar door toevallige omstandigheden zijn ontstaan (Swanborn, 1999:81). Daarom is het belangrijk om in een eerste fase van dit project de doelen te specificeren en deze te vertalen in criteria en indicatoren die een analysekader vormen voor de volgende modules.

In het decreet wordt inburgering als een middel gezien om tot volwaardige participatie te komen. Het bepalen van doelstellingen, de operationalisering ervan en de verfijning tot een aantal meetbare indicatoren zal dus op twee aspecten betrekking hebben. Enerzijds het bepalen van de doelstellingen van het inburgeringsprogramma zelf (eindtermen MO, niveau Nederlands), anderzijds het operationaliseren van 'volwaardige participatie'. De kernvraag die in luik 4 zal beantwoord worden is de mate waarin er een correlatie bestaat tussen enerzijds (de resultaten op) het inburgeringstraject en de (mate van) integratie in het maatschappelijk veld.

Methodisch wordt gewerkt op basis van gesprekken met sleutelactoren (centrale politieke overheden, intermediairen) documentanalyse (beleidsnota's, overeenkomsten...) en een beperkte literatuursurvey waarbij naast aandacht voor bestaand Vlaams onderzoek (CICI 2001²) ook en vooral aandacht zal uitgaan naar buitenlandse literatuur m.b.t. het operationaliseren van het concept integratie of 'volwaardige participatie aan de samenleving'. Deze onderzoeksfase wordt afgesloten met een werkconferentie met beleidsverantwoordelijken en intermediairen waarbij de operationalisering zal gevalideerd worden.

Timing: 3 onderzoeksmaanden

HIVA: 2 onderzoeksmaanden OASeS: 1 onderzoeksmaand

3.2 Bereik inburgering

Dit luik heeft als doel uitsluitel te geven over het aantal nieuwkomers dat daadwerkelijk bereikt wordt door het inburgeringsprogramma en wat hun profiel is. Omwille van de eerder omschreven specifieke situatie in Brussel, maken we voor deze module een opdeling tussen Vlaanderen en het Brussels hoofdstedelijk gewest.

3.2.1 Het profiel van de nieuwkomers

De onderzoekspopulatie, de nieuwe migranten, is een heterogene groep. Personen met een vreemde nationaliteit kunnen het land binnenkomen in het kader van familiehereniging of -vorming, via de asielprocedure en voor enkelingen is het ook mogelijk om een arbeidscontract te bemachtigen (arbeidsmigratie). Daarnaast zijn er personen die illegaal het land binnengekomen zijn, en die (al dan niet) beroep gedaan hebben op de regularisatiemogelijkheden om legaal in het land te kunnen verblijven.

De hypothese kan naar voor worden gebracht worden dat deze verschillende groepen verschillende economische en socio-culturele profielen hebben en mede daardoor verschillen vertonen in de wijze waarop en met wat zij de arbeidsmarkt betreden. Daarnaast zullen de specifieke migratiecontext en de juridische categorieën waarin de nieuwe migranten onderverdeeld worden (gezinshereniging, asiel, vluchteling, illegaal, geregulariseerd) ook hun weerslag hebben op hun mogelijke intrede in de arbeidsmarkt. Het is voor een beleid belangrijk te weten in hoeverre deze groepen homogene, dan wel heterogene groepen vormen, in hoeverre er problemen en hindernissen kunnen vastgesteld worden die eigen zijn aan welbepaalde groepen of

² Zo formuleerde CICI (2001) een aantal minimale competenties op het vlak van kennis, vaardigheden en attitudes.

subgroepen. Het is bij een trajectbenadering eveneens belangrijk om te weten in hoeverre de verschillende juridische categorieën die deze groepen zijn, ook homogene groepen zijn, dan wel een verzameling sterk van elkaar verschillende subgroepen of individuen die toevallig in dezelfde categorie zitten. Op basis van een dergelijke kennis van de onderzoekspopulatie kan de overheid een meer gericht en meer gediversifieerd beleid uittekenen.

Dit onderzoek wil een zo ruim mogelijk inzicht verschaffen in de verschillende groepen nieuwkomers en de specificiteit van hun scholings- en tewerkstellingsbehoeftes. Voor de verschillende groepen wordt een profiel opgesteld. Daarbij wordt, in de mate van het mogelijke, ondermeer gepeild naar:

- - de vooropleiding en het kwalificatieniveau van de nieuwkomers;
- - de ervaren hindernissen;
- - het type betrekking;
- - de loopbaanontwikkeling;

3.2.2 De regionale verdeling

3.2.2.1 *Vlaanderen*

In de 'experimentele' periode 1 september 2002 – 31 oktober 2003 telde Vlaanderen 14.856 doelgroep-nieuwkomers. Hiervan hebben er zich 6.432 in 24 Vlaamse onthaalbureaus aangemeld, daarnaast melden zich 764 nieuwkomers aan bij de 2 Brusselse onthaalbureaus. Van deze groep zijn er daadwerkelijk 4.205 in een inburgeringstraject gestapt, in totaal stonden nog 1.046 nieuwkomers in oktober 2003 op de wachtlijst (ICEM 2004). Het realiseren en implementeren van een sluitende aanpak betekent dus een capaciteitsverhoging naar 15.000 trajecten. Hoewel niet al deze nieuwkomers daadwerkelijk een volledig traject zullen krijgen, is er wel een intake voorzien voor elke nieuwkomer waarna eventueel een (gedeeltelijke) vrijstelling kan worden verleend. Niettemin lijkt het bereiken van een sluitende aanpak niet evident, het betekent immers dat op korte termijn het aanbod zal moeten verviervoudigen. Een eerste centrale vraag in deze module is dan ook in welke mate deze sluitende aanpak wordt bereikt. Hiertoe vergelijken we de nieuwkomers die tot de doelgroep behoren met diegenen die daadwerkelijk een inburgeringstraject zijn gestart dan wel een vrijstelling hebben gekregen (= netto bereik). De looptijd van het project maakt een longitudinale benadering mogelijk zodat we daarnaast een evolutie van het bereik doorheen de tijd zullen schetsen. Hierbij aansluitend gaan we ook na wie het primaire traject daadwerkelijk afmaakt en dus een inburgeringsattest krijgt en wat de uitval is tijdens het traject. Naar analogie van Brink e.a. maken we daarbij het onderscheid tussen tijdelijke uitval en definitieve uitval. Bij tijdelijke uitval volgt een deelnemer gedurende een langere periode geen lessen (ziekte, zwangerschap...), maar keert weer terug op school voordat het inburgeringsprogramma is beëindigd. Er is sprake van definitieve uitval wanneer een deelnemer voortijdig stopt met het programma en niet meer opnieuw begint binnen de termijn van het inburgeringsprogramma.

3.2.2.2 *Het Brussels hoofdstedelijk gewest*

Gezien de grondwettelijke tweetaligheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de overwegend Frans-talige ingesteldheid van de Brusselse gemeenten, heeft de Vlaamse gemeenschap ervoor geopteerd in de hoofdstad niet de gemeenten tot belangrijkste partner te maken in het inburgeringsbeleid, maar wel de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC). De VGC draagt de verantwoordelijkheid over de uitvoering van het inburgeringsbeleid in Brussel, zoals de gemeenten dat doen in de rest van Vlaanderen. In Brussel is de inburgering bovendien niet verplicht. Zowel het bereik als het profiel van de 'vrijwillige' nieuwkomers zal dus hoogstwaarschijnlijk belangrijke verschillen vertonen met dat in Vlaanderen. Voor Brussel voorzien we om deze reden een aparte longitudinale analyse van de bestanden.

3.2.3 Onderzoeksvragen

Samenvattend zetten we de kernvragen voor deze onderzoeksmodule op een rijtje:

- Worden alle nieuwkomers die daarvoor in aanmerking komen, bereikt door het inburgeringsbeleid?
- Wat zijn de profielkenmerken van de nieuwkomers?
- Hoeveel nieuwkomers worden *niet* bereikt? Wat zijn de kenmerken van deze nieuwkomers?
- Hoeveel nieuwkomers hebben een vrijstelling gekregen? Waarom? Wat zijn de kenmerken van deze nieuwkomers?
- Rondt alle nieuwkomers die daarvoor in aanmerking komen ook het primaire inburgeringstraject af (binnen het jaar?)
- Hoeveel nieuwkomers vallen uit tijdens het inburgeringsprogramma? Wat is hun profiel?

3.2.4 Methode

Om deze vragen te beantwoorden maken we gebruik van bestaande databanken. Daarbij kunnen twee (complementaire) pistes gevolgd worden: een analyse van het cliëntvolgsysteem van de onthaalbureaus en een koppeling van de bestaande gegevens (APS databestand – onthaalbureau – VDAB - ...) via Kruispuntbank.

3.2.4.1 Analyse van de registratiegegevens in het CVS

De in het kader van het inburgeringsbeleid opgeslagen gegevens laten toe om reeds een eerste profiel van de onderzoekspopulatie op te stellen. De trajectgegevens van de deelnemers aan de inburgeringtrajecten zullen vanaf 1 maart 2004 opgenomen worden in een specifieke cliëntdatabase M@trix. Dit is het cliëntvolgsysteem. Deze M@trix database is allereerst ontwikkeld voor de dossierbehandeling van de leerlingen, cursisten van de Huizen van het Nederlands (VDAB-Onderwijs) en de Centra Basiseducatie. Voor de bereikmeting stellen we een koppeling voor tussen de (rijksregisternummers van) personen die op de lijsten verstrekt door de Vlaamse overheid aan de gemeenten staan en het cliëntvolgsysteem (CVS).

We opteren ervoor om de registratiegegevens van alle onthaalbureaus in Vlaanderen en Brussel in rekening te nemen. We verwachten immers een verschillend profiel naargelang de stedelijke context of naargelang het traject in Brussel of in Vlaanderen wordt afgelegd (zie 3.2.2)

3.2.4.2 koppeling met de gegevens van de KSZ

Binnen dit luik van het onderzoek willen we een duidelijk beeld van de positie van nieuwkomers op de Vlaamse arbeidsmarkt trachten te verwerven via de koppeling van deze populatiegegevens met beschikbare gegevens in het Datawarehouse Arbeidsmarkt van de Kruispuntbank Sociale Zekerheid. Iedereen die op de arbeidsmarkt actief is, staat geregistreerd. Het feit dat iedereen die werkt of werkloos is geweest geregistreerd wordt, maakt het mogelijk om de nieuwe migranten die actief zijn op de formele arbeidsmarkt langs deze weg te volgen. Een koppeling via het rijksregisternummer van het APS-databestand 'nieuwkomers' met de gegevens uit het individueel opvolgingsdossier biedt een perspectief voor de statistische studie van de integratie van nieuwkomers en van het bepalen van effecten van de inburgeringtrajecten.

Door de Cel Inburgering zijn reeds contacten gelegd met de Kruispuntbank Sociale Zekerheid met het oog op uitwisseling van relevante gegevens, rekening houdend met de privacywetgeving. In welke mate deze gegevens voor statistische aggregatie en verwerking kunnen aangewend worden is op dit ogenblik nog niet helemaal duidelijk. Het VIONA onderzoek "nieuwkomers op de arbeidsmarkt" (2003, promotoren Wets, Lamberts, Timmerman en Martens). Legt reeds een basis voor deze benadering. Het onderzoek waarop dit

voorstel betrekking heeft zal kunnen verder bouwen op het voorbereidend werk dat in het lopende onderzoek verricht wordt.

Een blik op de deelnemers die in een traject stapten tussen september 2001 en oktober 2002 geeft reeds een idee van de verdeling van de nieuwe migranten naar verblijfsstatuut. 4 op 10 van de nieuwkomers is een ontvankelijk verklaard asielzoeker, 4 op 10 van de nieuwkomers is een volgmigrant, waarvan $\frac{3}{4}$ gezinsvormer is en 2 op 10 is geregulariseerd of slachtoffer van mensenhandel (Vlaams minderhedencentrum).

De aangevraagde gegevens maken het mogelijk om een scherper algemeen beeld te vormen van de nieuwe migranten en bovendien om een specifieke profielen te schetsen op basis van de opgeslagen kenmerken. Verschillen zij naargelang het juridisch statuut, naargelang ze al dan niet verplicht zijn om aan een traject deel te nemen, Deze analyse zal ook een zicht geven op het profiel van de 'drop outs', van diegenen die voortijdig afhaken, van diegenen die niet aan een traject beginnen, Op deze wijze is het mogelijk een vergelijking te maken tussen de doelgroep van het beleid, diegenen die daadwerkelijk een inburgeringscontract hebben gekregen en diegenen die hun traject hebben afgerond.

Timing: 6 onderzoeksmaanden

HIVA: 6 onderzoeksmaand
OASeS: 0 onderzoeksmaand

3.3 Het institutionele perspectief: implementatie van het inburgeringsbeleid vanuit het perspectief van de uitvoerders

3.3.1 Theoretische aanknopingspunten

Dit luik voorziet een institutionele evaluatie op basis van een implementatieonderzoek 'op de werkvloer' van het inburgeringsbeleid in de jaren 2005 en 2006. Dit gebeurt vanuit een tweevoudig perspectief: het organisatorisch perspectief, d.i. de inrichting en vormgeving van het aanbod, en het *street-level* perspectief, d.i. de uitvoering door de consulenten in interactie met de nieuwkomers. Theoretisch knopen we aan bij de vraag 'How policy is produced at the front-lines' (Brodkin 2003). Uitgangspunt hierbij is dat beleid pas zijn definitieve vorm krijgt in de uitvoeringsorganisatie en in de dagelijkse contacten van de uitvoerders met hun klanten. De impact van inburgeringsbeleid is derhalve in grote mate afhankelijk van hoe het beleid wordt geïnterpreteerd en geïmplementeerd in het dagdagelijkse routinematig gedrag van de uitvoerders. Een dergelijke interpretatie van de werking van het beleid wordt in de literatuur geduid als een 'sociaal-constructivistisch model van beleid' (cf. Lipsky 1980; van der Veen 1990). Voor het kader van dit onderzoek knopen we aan bij de literatuur over discretionaire ruimte en copingstrategieën enerzijds en institutionalisering en samenwerking anderzijds.

Aangezien de nieuwe inburgeringsaanpak gepaard gaat met een schaalvergroting en grote getallen, vertrekken we vooreerst van de theorie van Lipsky over copingstrategieën. Volgens deze theorie staan *street-level workers* onder toenemende druk door de kloof die ontstaat tussen behoeften en beschikbare middelen. Ze maken bijgevolg gebruik van hun discretionaire ruimte om hun gedrag aan te passen. Mogelijke strategieën zijn (1) de vraag naar dienstverlening inperken, cliënten classificeren en selectief behandelen (afoming); (2) cliënten controleren; (3) beleidsdoelen aanpassen; (4) opvattingen over cliënten ontwikkelen. De variatie in gedrag kan worden verklaard vanuit verschillende mechanismen: vanuit de werkomgeving (zials bij Lipsky), en vanuit de individuele voorkeuren en percepties bij de uitvoerders (bv. tolerantie vs. aversie van de doelgroep; perceptie van de effectiviteit van beleidsinstrumenten) (Kroeger in Engbersen 1995; Winter 2002). In dit onderzoeksluik gaan we na welke copingstrategieën zich voordoen en op welke wijze deze kunnen worden

verklaard. Hiertoe kunnen we gedeeltelijk terugvallen op een analoog opzet bij VDAB-consulenten in het kader van de trajectbegeleiding voor werklozen (De Cuyper en Struyven 2004a, 2004b)

Copinggedrag is evenwel niet alleen disfunctioneel in relatie tot de beleidsdoelen. Uit de organisatieliteratuur blijkt dat routines functioneel zijn voor de stabiliteit en effectiviteit van organisaties. Bij beleidsveranderingen - zoals het samenwerkingsverband bij de nieuwe inburgeringsaanpak - zullen bepaalde organisaties overgaan tot een snelle adoptie van deze vernieuwingen, in tegenstelling tot de 'nakomers' en de 'achterblijvers', gekenmerkt door inertie. Vraag is dan hoe de verschillende veranderingsreacties te verklaren zijn. Uit Tolbert en Zucker (1983, 1987) leren we dat in organisaties die voordien, dus voor de invoering van het inburgeringsdecreet al streefden naar een vergroting van het bereik en het aanbod en vrijwillig samenwerkten met andere organisaties, deze nieuwe ingrediënten al geïnstitutionaliseerd zijn geraakt. Zucker zoekt de verklaring vooral bij intra-organisatorische factoren, eerder dan bij de externe omgeving. Samenwerking kan echter nog door tal van andere factoren worden beïnvloed. Voor dit onderzoek vertrekken we van het overzicht van bevorderende en belemmerende factoren op basis van Mattessisch en Monsey (1992) en Taylor-Powell, Rossing en Geran (1998). Op basis van deze auteurs kunnen we in totaal 6 soorten factoren onderscheiden (cf. overzicht in Vanhoren en Struyven, 2000):

- omgevingsfactoren (traditie, legitimiteit, ..);
- factoren m.b.t. de partners (wederzijds respect en vertrouwen, meerwaarde voor de eigen organisatie, ..);
- factoren m.b.t. het proces en de structuur (eigenaarschap van proces, ..);
- factoren m.b.t. communicatie (openheid, ..);
- factoren m.b.t. doelstellingen (haalbaarheid, ..);
- factoren m.b.t. bronnen (middelen, bekwaam manager).

Centraal in dit luik staat de vraag in welke mate zowel de regionale en lokale organisatorische setting als de concrete uitvoeringspraktijk binnen deze setting kwaliteitsvolle trajecten op maat kunnen garanderen. De evaluatie binnen dit institutionele luik betreft dus zowel het managementniveau als het uitvoeringsniveau. De implementatie van de inburgeringstrajecten vormt immers een aanzienlijke uitdaging op zowel organisatorisch als op uitvoerend vlak. Denken we maar aan het bereiken van 'alle nieuwkomers' in het kader van het behoeftendekkend aanbod en de verplichting (in feite een sluitende aanpak) en dus de organisatie van de toeleiding; de integratie van verschillende diensten naar een geïntegreerd samenwerkingsverband met één loket; de samenwerking bij de intake; het maatwerk voor nieuwkomers met uiteenlopende profielen; de verhoogde taakbelasting ten aanzien van de consulenten en trajectbegeleiders; het belang van doorverwijzing en samenwerking met externe voorzieningen. Voor de analyse maken we een onderscheid tussen het aanbod, de uitvoering en de effecten of toegevoegde waarde, zoals blijkt in bijgaande tabel.

Tabel 1 structuur voor de institutionele analyse

	Toeleiding/onthaal	Primair traject	Secundair traject
Aanbod:	Eén-loket	Morfologie	Id.
Welk	Samenwerking	Samenwerkingsafspraken	
Samenwerking en afstemming	gemeenten		
Uitvoering:	Screening + intake	Aansluiting	Id.
Taken, processen, procedures	Doorverwijzing, terug-	Uitval	
Samenwerking en afstemming	koppeling	Verplichting	
	Overleg, uitwisseling	Opvolging	
Toegevoegde waarde:			
Bereik: behoeftendekkend? Kostenefficiënt?			
Responsiviteit: op maat van behoeften?			
Kwaliteit: bereikbaar? Op tijd? Klantvriendelijk?			
Professioneel?			

3.3.2 onderzoeksvragen en aanpak

3.3.2.1 Aanbod

Met het doel van een behoeftendekkend aanbod worden in feite twee zaken beoogd: enerzijds een voldoende aanbod (vandaar de schaalvergroting, modularisering en het werken met vrijstellingen), anderzijds een aanbod op maat (afgestemd op de behoeften van de nieuwkomers). In een eerste stap gaan we na in welke mate en op welke wijze de betrokken instanties en voorzieningen aan dit tweevoudig opzet tegemoet komen. Dat dit van belang is, kan bijvoorbeeld afgeleid worden uit de evaluatie van het Nederlandse inburgeringsbeleid, waar de beperkte effecten van het beleid gedeeltelijk werden toegeschreven aan problemen bij het beschikbare aanbod (Brink e.a. 2002; Ramselaar e.a. 2003). Ook uit de Vlaamse actualiteit bleek al dat dit een aandachtspunt van eerste orde is.

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

- In welke mate is er een aanbod voor resp. screening en onthaal, primaire trajecten en secundaire trajecten beschikbaar?
- Op welke groepen is dit aanbod gericht? Welke inspanningen worden er gedaan voor de minderjarigen?
- Hoe geven de betrokken instanties dit aanbod vorm op de volgende aspecten: mate van differentiatie en flexibilisering; ruimtelijke spreiding en momenten van instroom; begin- en eindtermen; begeleiding en follow-up van de cliënten?
- Op welke wijze krijgen de schaalvergroting, afstemming en samenwerking inzake het aanbod vorm? welke factoren spelen daarbij een rol?

Telkens wordt ook gekeken naar verschillen en gelijkenissen tussen de verschillende gebieden. Op die wijze komen we tot een eerste overzicht van bevorderende en belemmerende factoren voor samenwerking.

De belangrijkste methode om deze vragen te beantwoorden zijn telefonische contacten en face-to-face interviews bij de instanties op het macro-niveau (departementen; VDAB) en het meso-niveau (onthaalbureaus en andere dienstverleners), aangevuld met schriftelijke bronnen (zie 3.3.3 voor uitwerking).

3.3.2.2 Uitvoering

In een tweede stap belichten we het functioneren van het proces van de inburgering. Daarbij onderscheiden we grosso modo volgende drie fasen: ten eerste de toeleiding en het onthaal, ten tweede de intake en trajectbepaling, ten derde de trajectbegeleiding en de opvolging van het inburgeringstraject. Telkens gaan we na welke uitvoeringspraktijken worden toegepast en in welke mate de samenwerking bij de onderscheiden fasen van het uitvoeringsproces positief of negatief wordt beïnvloed.

De kernvragen voor de analyse van het aldus gefaseerde uitvoeringsproces zijn de volgende:

- Hoe verloopt de toeleiding?
- In welke mate verschilt de toeleiding voor de verschillende juridische categorieën of doelgroepen?
- Wie wordt eerst uitgenodigd? Hoe verloopt de samenwerking met de gemeente?
- Hoe gaan de onthaalbureaus om met de verplichting? Welke rol speelt het individuele inburgeringscontract? Wat doet de consulent als de nieuwkomer niet komt opdagen?
- Welke nieuwkomers krijgen trajectbegeleiding? Waarop baseert de consulent zich om al dan niet trajectbegeleiding te voorzien?
- Hoe werken de betrokken instanties samen bij de screening en intake?
- Welke copingstrategieën vinden we terug bij de consulenten? Hoe kunnen we deze strategieën verklaren? Welke rol spelen informele typologieën? Zijn er verschillen al naargelang de culturele achtergrond van de nieuwkomer?
- Hoe verloopt de doorverwijzing van de nieuwkomer en de communicatie over en met de nieuwkomer?
- Wie volgt de nieuwkomers op, en op welke wijze? Hoe gaat de betrokken consulent om met uitvallers?
- Hoe wordt over de vorderingen en problemen tijdens het proces informatie uitgewisseld en overlegd? Wie treedt tijdens het primaire en secundaire traject op als 'agendahouder'?
- Hoe beïnvloedt de nieuwe beleidsaanpak het werk van de consulenten in vergelijking met de vroegere situatie? Welke invloed heeft dit voor de personeelsfuncties, de caseload, de registratie, het gebruik van instrumenten, de personeelsevaluatie? Spelen de organisaties en consulenten al langer op de nieuwe aanpak in?

Voor de analyse van het uitvoeringsproces gaan we te werk via face-to-face interviews bij een staal van onthaalbureauconsulenten (w.o. trajectbegeleiders - naar schatting een 80-tal in Vlaanderen) en consulenten bij de betrokken voorzieningen (voor een nadere uitwerking, zie 3.3.3).

3.3.2.3 Toegevoegde waarde

Vanuit het institutionele perspectief kunnen we reeds een inzicht verwerven in de mate waarin met het inburgeringsbeleid de beoogde doelen van effectiviteit, efficiëntie en kwaliteit worden gerealiseerd. Centrale vernieuwingen zijn het behoeftendekkend aanbod, de verplichting en de benadering van maatwerk en trajecten. Het samenwerkingsverband vormt daarbij de voornaamste tussenliggende variabele. In deze derde en laatste stap keren we bijgevolg het perspectief om: terwijl boven de beïnvloedende factoren voor samenwerking centraal stonden, gaan we nu dieper in op de effecten van het samenwerkingsverband. Deze effecten situeren we op volgende niveaus: het bereik van de samenwerking, de responsiviteit ten aanzien van de nieuwkomer en de kwaliteit van het aanbod.

De concrete onderzoeksvragen voor de effecten van het samenwerkingsverband luiden als volgt:

- In welke mate draagt de samenwerking bij tot de realisatie van een groter (c.q. behoeftendekkend) aanbod? In welke mate is er sprake van een grotere kostenefficiëntie?
- Op welke wijze draagt het samenwerkingsverband bij tot een vergroting van de responsiviteit, d.i. de realisatie van een aanbod op maat van de behoeften van de nieuwkomer (zowel als individu als groep)?

- Op welke wijze beïnvloedt de samenwerking de kwaliteit van de inburgering: te denken valt aan aspecten zoals de bereikbaarheid, toegankelijkheid, klantvriendelijkheid, wachttijden, professionaliteit (o.m. mate van specialisatie)?

Deze vragen zullen telkens aan bod komen in de face-to-face interviews bij verantwoordelijken en uitvoerders bij onthaalbureaus en voorzieningen in de verschillende gebieden (zie 3.3.3). Het is de bedoeling om de onderscheiden patronen of 'stijlen' van organisatie en uitvoering vervolgens te koppelen met een aantal objectieve maten voor de toegevoegde waarde, in het bijzonder het kwantitatieve bereik, het uitvalpercentage en doorstromingspercentages naar primaire en secundaire trajecten, types van primaire en secundaire trajecten. Daarvoor doen we een beroep op de analyses in de andere onderzoeksluiken.

3.3.3 Multi-methodenbenadering

De grote sterkte van implementatie-onderzoek op het street-level niveau is dat het de onderzoeker toelaat om binnen te dringen in de alledaagse praktijk en te verkennen en verklaren op welke wijze het inburgeringsbeleid op het terrein wordt gerealiseerd. Aldus wordt duidelijk wat er gebeurt 'onder de oppervlakte' van beleidsdoelen en beleidsmonitoring. Dit onderzoek is het best gebaat met casestudies via een multi-methodenbenadering. De combinatie van twee of meer benaderingen levert de meest waardevolle informatie op.

De verschillende benaderingen voor dataverzameling die we in dit onderzoeksluik gebruiken zijn de volgende: face-to-face interviews, telefonische interviews, observatie, secundaire analyse van bestaande bronnen en koppeling met CVS-data (cliëntvolgsysteem). Daarbij volgen we een getrapte aanpak van het macro-niveau tot het microniveau.

3.3.3.1 Dataverzameling op het macroniveau

Als voorbereiding op het casestudy-onderzoek verzamelen we de relevante informatie over de vormgeving en organisatie van het inburgeringsbeleid. Dit gebeurt via twee benaderingen: analyse van bestaande documenten en face-to-face interviews met een aantal sleutelactoren en stakeholders.

In totaal voorzien we 7 interviews bij de verschillende administraties en instellingen die verantwoordelijk zijn voor beleidsvoorbereiding en –uitvoering op het centrale bestuursniveau. Het gaat om gesprekspartners uit volgende geledingen: het kabinet; de administraties Welzijn, Onderwijs en Werkgelegenheid; de VDAB; VVSG; en voor Brussel de Vlaamse Gemeenschapscommissie.

De dataverzameling op dit macroniveau gaat vooraf aan de eigenlijke casestudies.

3.3.3.2 Dataverzameling op het meso- en microniveau

Voor de case studies maken we een onderscheid tussen een fase met 'breedtecases' en een fase met 'dieptecases'. De breedtecases omvatten de 8 onthaalbureaus, de dieptecases omvatten een steekproef van onthaalbureau-locaties. In het breedte-onderzoek focussen we de dataverzameling op het management van de inburgering vanuit de onthaalbureaus (het mesoniveau), in het diepte-onderzoek focussen we de dataverzameling daarnaast ook op de uitvoering op het niveau van consultants (het microniveau) en andere dienstverleners in interactie met de nieuwkomers.

3.3.3.2.1 *Breedtecases*

De breedtecases hebben betrekking op alle 8 onthaalbureaus. De dataverzameling vindt plaats bij sleutelfiguren via semi-gestructureerde interviews (bv. kan je vertellen hoe de samenwerking verloopt?) en gestructureerde interviews (bv. verloopt de samenwerking volgens jou flexibel of helemaal niet flexibel?). Meer bepaald betreft het de verantwoordelijke staf (binnen stad, provincie of vzw al naargelang het statuut van het onthaalbureau) en de coördinerende staf die instaat voor de dagelijkse leiding van het onthaalbureau. Telefonische interviews zijn geschikt voor de voorbereiding en follow-up, face-to-face interviews zijn geschikt om zo volledig mogelijke informatie te bekomen. Dezelfde betrokkenen zullen dus stapsgewijze worden bevraagd: bij de voorbereiding (telefonisch), bij het eigenlijke interview (face-to-face), en bij de follow-up (telefonisch). Aanvullend bij de interviews worden beschikbare schriftelijke bronnen maximaal geconsulteerd (samenwerkingsakkoorden, organogram, jaarverslagen, beleidsnotities, personeelsbladen, nieuwsbrieven, circulaires...). De interviews worden afgenomen door de onderzoekers.

De topics bij de interviews hebben betrekking op volgende domeinen:

- beschikbaarheid van aanbod en voorzieningen;
- opvattingen bij het management over inburgering;
- structuur van de samenwerking en het functioneren ervan;
- organisatie van de processen met de cliënt, gaande van de toeleiding tot de opvolging;
- verplichting van nieuwkomers;
- toegevoegde waarde van het samenwerkingsmodel.

Deze gegevens zullen we zoveel mogelijk aanvullen met variabelen over de werkomgeving (personeelsformatie, taakverdeling) en de flow van cliënten (grootte van instroom, type instroom...). Op deze wijze kunnen we uitspraken doen over de relatie tussen aanbod, samenwerking en meerwaarde en de invloed hierop van de specifieke context waarbinnen de onthaalbureaus opereren. Omdat de onthaalbureaus recent een schaalvergrotingsproces doormaakten en de beleidscontext bovendien aan sterke veranderingen onderhevig is, opteren we voor longitudinale casestudies (Den Hertog & Van Sluys 1995; Van der Zwaan 1995). Op het einde van het tweede onderzoeksjaar (2006) zullen de bevraagde actoren opnieuw – ditmaal uitsluitend telefonisch - bevraagd worden over ontwikkelingen, ev. nieuwe knelpunten en beïnvloedende factoren.

3.3.3.2.2 *Dieptecases*

Naast de breedtecases maken we een selectie van cases die in de diepte worden geanalyseerd. Het aantal dieptecases bedraagt 5: 4 cases in Vlaanderen en de case Brussel. Dat Brussel als case wordt genomen heeft te maken met de specifieke situatie ervan voor het Vlaamse inburgeringsbeleid. Voor de 4 Vlaamse cases houden we rekening met de variabelen ruimtelijke spreiding, schaalgrootte en statuut van de organisatie (provinciaal; gemeentelijk; vzw). Ons voorstel is om de twee grootstedelijke onthaalbureaus (Antwerpen en Gent) te selecteren en twee onthaalbureaus die op provinciale schaal opereren. De definitieve keuze zal voorgelegd worden aan de Visiegroep.

De te bevragen groep bij de dieptecases bestaat uit verantwoordelijken, onthaalbureauconsulenten (intakeconsulenten, case managers, trajectbegeleiders) en consulenten bij de voorzieningen in het primaire en secundaire traject; de cliënten komen in een ander deel aan bod (zie ..). De selectie van de te interviewen personen is als volgt:

- Op het managementniveau bevragen we niet enkel het stafniveau binnen de onthaalbureaus (zie breedtecases), maar ook de verantwoordelijke staf binnen de huizen van het Nederlands, de VDAB en reguliere aanbodsverstrekkers die een rol spelen bij het primaire traject of het secundaire traject. Dit gebeurt via semi-gestructureerde interviews die deels telefonisch en deels face-to-face worden afgeno-

men. In deze interviews streven we een uitbreiding en verdieping na van de verzamelde gegevens in het breedte-onderzoek over aanbod, samenwerking, organisatie van het proces en toegevoegde waarde van de samenwerking.

- Op het uitvoerend street-level niveau bevragen we de uitvoerders of consultants die instaan voor het onthaal, de trajectbepaling en de trajectbegeleiding bij het onthaalbureau, voor de organisatie en begeleiding bij het primaire traject en voor de organisatie en begeleiding bij het secundaire traject. Voor de informatie omtrent de onthaalbureau-consulenten maken we gebruik van de CVS-data. Variabelen voor steekproeftrekking zijn leeftijd, geslacht, scholing en (indien mogelijk) caseload. Aanvullend kunnen we ook terugvallen op directe observatie. De steekproeftrekking van de overige consultanten gebeurt op basis van beschikbare data bij de betrokken voorzieningen. Voor de dataverzameling bij inburgeringsconsulenten van de VDAB kunnen we deels terugvallen op het interview- en survey-materiaal afkomstig van 23 VDAB-inburgeringsconsulenten, verzameld in het Viona-onderzoek over de evaluatie van de VDAB-trajectwerking (De Cuyper & Struyven 2004a, 2004b). Dit zal ons extra informatie opleveren over de inhoud van de begeleiding en vooral de mate waarin deze op maat van de nieuwkomer gebeurt.

Per dieptecase mikken we op 10 tot 12 interviews. In totaal gaat het dus om 50 tot 60 interviews, gespreid over twee onderzoeksjaren (2005 en 2006). Afname gebeurt door de onderzoekers. Bij deze interviews knopen we theoretisch aan bij het reeds geciteerde Viona-onderzoek naar de uitvoering van de VDAB-trajectwerking, waarbij we het verband leggen tussen werkomstandigheden en oriëntaties van de consultanten en hun uitvoeringspraktijk. De dieptecases zijn geneste of 'embedded' cases, waarin gegevens verzameld en geanalyseerd worden op meerdere niveaus: management, uitvoerders en de organisatie als geheel (Yin 1989:49 in Braster 2000). Dit maakt het mogelijk verbanden te leggen tussen het aanbod, de samenwerking, de uitvoeringspraktijk en het effect op de toegevoegde waarde.

Timing: 22 onderzoeksmaanden

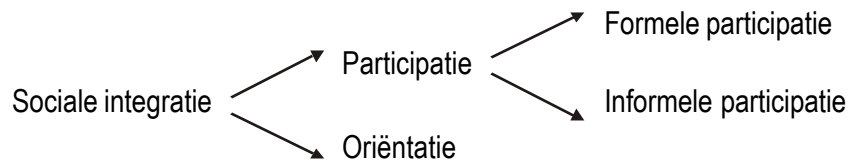
HIVA: 22 onderzoeksmaand OASeS: 0 onderzoeksmaand
--

3.4 Kwaliteit en effecten inburgeringstrajecten vanuit gebruikersperspectief

3.4.1 Theoretische aanknopingspunten

Dit luik voorziet een evaluatie vanuit het gebruikersperspectief in de jaren 2005 en 2006. Voor de effectmeting en de inhoud van de begeleiding geven de administratieve data slechts een algemeen beeld, bovendien zijn deze te weinig rijk om uitspraken te doen over de mate waarin de nieuwkomers op verschillende deeldomeinen zijn ingeburgerd. Een evaluatie naar de effectiviteit en de efficiëntie van het inburgeringsbeleid kan niet plaatsvinden zonder de doelgroep van het beleid aan het woord te laten namelijk de nieuwkomers zelf. Vandaar dat wij opteren voor een kwalitatief cohorteonderzoek. Dit betekent dat we een lichter nieuwkomers vanaf de aanmelding en de intake zullen volgen tot en met het afsluiten van het secundaire traject. Hierbij zullen we een onderscheid maken tussen verschillende groepen. (Een optie is hier om deze groep ook via administratieve data op te volgen.) Met deze groep zullen doorheen de tijd face-to-face interviews (met tolk) plaatsvinden. We opteren ervoor om telkens belangrijke beslissingsmomenten binnen het onderzoek te bevragen. Meer bepaald zijn dit de trajectbepaling, het afsluiten van het primaire traject en de overgang naar het secundaire traject en het afsluiten van het secundaire traject. We bevragen de nieuwkomers over verschillende aspecten: de toeleiding, intake, het programma voor hen, de trajectbegeleiding, de overdracht naar het secundaire traject en het secundaire traject. Daarnaast toetsen we naar effecten van het inburgeringsprogramma. Dit gebeurt aan de hand van enkele objectieve indicatoren (bv gesproken taal,...) als aan de

hand van enkele subjectieve inschattingen van de nieuwkomer zelf. Het schema met betrekking tot sociale integratie van Veenman (1995) kan deze twee aspecten verduidelijken.



Bron: Veenman (1995)

Figuur 2 Schema sociale integratie

In het analyseschema van Veenman (1995 in Timmerman, ea., 1999) heeft integratie betrekking op een gedragsaspect (de participatie) en een houdingsaspect (de oriëntatie), twee onderling afhankelijke elementen. Het gedragsaspect omvat twee vormen, de formele participatie en de informele participatie. De formele participatie bekijkt de mate waarin wordt deelgenomen aan officiële instituties (officiële diensten voor arbeid, welzijn en cultuur, gezondheidszorg, het onderwijs en het verenigingsleven voor kinderen en volwassenen). De informele participatie gaat de sociale contacten na in de buurt, met vrienden en op het werk (inclusief ex-collega's).

3.4.2 Methodologie

Voor het kwalitatief onderzoek opteren we voor het verzamelen van biografische data aan de hand van diepte-interviews. Dit materiaal geeft ons de mogelijkheid om de levensloopbaan van de respondent, in relatie tot haar/zijn opleidings- en tewerkstellingsbehoefte te analyseren. Oorspronkelijk, en dan hebben we het over de Chicago-school van de jaren '20 en '30, werden de biografische data gezien als een representatie van het 'echte' leven van een individu (Nijhof, 2000). Het levensverhaal moet wel zo goed mogelijk op zijn validiteit worden getest. Volgens het symbolisch interactionisme geeft het levensverhaal toegang tot een subjectieve interpretatie van de werkelijkheid. De relatie tussen individu en sociale realiteit moest hierbij worden herdacht. Het uitgangspunt van het symbolisch interactionisme kan nog best worden verduidelijkt aan de hand van één enkel zinnetje "If men define situations as real, they are real in their consequences". Daar waar de symbolisch interactionistische benadering het biografisch materiaal niet langer ziet als een representatie van het werkelijke leven, maar wel als een representatie van wat als werkelijk wordt ervaren, stelt de constructivistische sociologie ook dit als werkelijk ervaren in vraag. Het levensverhaal wordt gezien als een tekst die een momentane uitdrukking is van een voorbijgaande en precare pseudo-coherentie. Zij evolueren van een studie van het subject naar een discoursanalyse (Thijs, Vranken, 2004). In vele studies worden de verschillende opvattingen over wat nu juist in het biografisch materiaal wordt gerepresenteerd door elkaar gebruikt. In de praktijk veronderstelt deze methodologie een accurate check van de validiteit en geldigheid van het data-materiaal.

Wat betreft het aantal diepte-interviews steunen we op 'theoretische saturatie', een concept uit de 'Grounded Theory Approach' ontwikkeld door Glazer & Strauss (Glazer, Strauss: 1967). Volgens hen gaan data-verzameling en analyse hand in hand en zijn het geen strikt gescheiden fases in een kwalitatief onderzoek. Aan de hand van de analyse van enkele interviews is de onderzoeker in staat om beslissingen te nemen over bijkomende verzameling van data. De bedoeling is om aan de hand van de analyse van bijkomende data die niet of niet volledig in overeenstemming zijn met de eerste versies van een theorie, de theorie verder te ontwikkelen. Dit proces wordt aangeduid met de term 'theoretical sampling', een werkwijze die uiteindelijk moet leiden tot een gegronde theorie die het onderzochte sociale fenomeen uitvoerig verklaart. Het

verzamelen van materiaal wordt beëindigd wanneer er 'theoretische saturatie' optreedt, dus wanneer een verdere dataverzameling en –analyse geen substantiële verandering meer zou aanbrengen in de ontwikkelde theorie. Het is dan aan de onderzoekers om een zo representatief mogelijke steekproef te voorzien, met voldoende verscheidenheid in de eigen verhalen. Niettegenstaande de 'grounded theory' niet toelaat het aantal interviews a priori vast te leggen, zal de samenstelling en selectie van de steekproef steeds in nauw overleg met de visiegroep gebeuren.

Meer dynamisch en longitudinaal onderzoek, zoals benaderd vanuit het levensloopperspectief, is vereist om de bestaande inzichten aan te vullen. In hun zoektocht naar een optimalisatie van hun kansen verplaatsen migranten zich niet alleen naar andere regio's (op zoek naar jobs in verschillende seizoenen of periodes), maar veranderen ook van sector (landbouw, industrie, ev. criminaliteit) en van legale status (Knights, 1996). Aanname van een dynamische en longitudinale benadering verwerpt niet de bestaande categorieën maar kan relevante dynamieken en bewegingen van de ene naar de andere zichtbaar maken.

Aangezien we geïnteresseerd zijn in de factoren die de dynamieken van inburgering, opleiding en arbeid beïnvloeden, menen we dat een levensloopenalyse een antwoord kan bieden op onze onderzoeksvragen. Het levensloopperspectief kenmerkt zich door haar opzet om veranderingen gedurende het leven te begrijpen (zowel de oorzaken, processen en gevolgen) door de interactie van verschillende invloeden op macro-, meso- en microniveau (Mayer en Tuma, 1987). De onderliggende hypothese is dat alleen een longitudinale analyse de dynamieken kan begrijpen die leiden tot een specifieke situatie op een specifiek moment in de tijd (Maltz, 1996). Maltz (2001) suggereert grafische technieken om de levensloop in beeld te brengen op een manier die helpt om patronen te identificeren. Dit kan de vorm aannemen van een tijdslijn met de verschillende episodes in de arbeidsmarktparticipatie van een respondent, waarvan we dan zowel de lengte (de periode waarin een respondent een specifieke job had) als de factoren die de overgangen bepalen, zullen analyseren.

De afname van de diepte-interviews gebeurt door interviewers die over de nodige expertise beschikken en indien mogelijk in een contacttaal die de respondent machtig is. Indien de interviewer geen van de talen van de respondent kent, wordt er beroep gedaan op een tolk.

3.4.2.1 Hypothese

We kunnen de hypothese naar voor schuiven dat de verschillende groepen nieuwkomers omwille van hun specifieke migratiecontext onderscheiden economische en socio-culturele profielen hebben en ondermeer daardoor verschillen vertonen in de wijze waarop en met welke scholing en competentie zij de arbeidsmarkt en de samenleving betreden. Daarbij aansluitend kunnen we eveneens de hypothese formuleren dat zij verschillende trajecten afleggen. Aangezien het inburgeringsbeleid 'maatwerk' voorop stelt als een belangrijke doelstelling, is het de vraag in welke mate vanuit cliëntenperspectief de verschillende inburgeringstrajecten voldoende gediversifieerd zijn om te kunnen spreken van een kwalitatief, effectief en efficiënt inburgeringsbeleid.

3.4.2.2 Aandachtspunten en centrale vragen

De centrale vragen betreffen het maatwerk en de effecten van de inburgering op de nieuwkomer:

- Wat zijn de gewenste en ongewenste effecten van een (niet algemene) verplichting vanuit het perspectief van de nieuwkomer?
- In welke mate biedt een traject op maat met een 'professioneel perspectief' een alternatief en voortkomt het een vroegtijdig stopzetten of het niet opstarten van een inburgeringstraject. Hoe actief begeven zij zich op de arbeidsmarkt of nemen zij eerder zorgtaken op zich? Wat is de specifieke rol hierbij van hun sociaal netwerk en de migratiecontext waar zij deel van uit maken? Welke inspanningen ondernemen zij

om de transitie naar arbeid te verhogen (volgen van opleiding, taal cursus, ...)? Welke waarden hanteren zij en welke arbeidsoriëntatie koesteren zij?

- De meeste gezinsvormers – en gezinsherenigers komen uit enkele regio's in Marokko en Turkije (cf. Timmerman, 2000). In welke mate is het mogelijk/wenselijk/realiseerbaar om in het herkomstland van start te gaan met een basispakket NT2 en MO? In welke mate is het scholingsniveau van deze gezinsvormers- en herenigers verschillend? Welke voorbeelden bestaan er reeds hieromtrent en in welke mate zijn ze overdraagbaar naar de Vlaams/Belgische context?
- Welke rol spelen (zelf-)organisaties in de opvang en begeleiding van nieuwkomers naar de samenleving en de opleidings- en arbeidsmarkt?

3.4.2.3 Aantallen en selectie van de respondenten

We rekruteren de respondenten via de acht onthaalbureaus van Vlaanderen en Brussel. Op basis van de dossiers aanwezig in de onthaalbureaus kunnen we er voor zorgen een zo divers mogelijke steekproef samen te stellen. Dit onderzoeksgedeelte loopt gedeeltelijk parallel met de bevraging van de trajectbegeleiders en inburgeringsconsulenten (luik 3). De selectie van trajecten/groepen zullen we rechtstreeks relateren aan de selectie van de consulenten (luik 3). Op die wijze worden dezelfde trajecten vanuit zowel institutionele factoren als individuele factoren geanalyseerd. Daarbij zullen we rekening houden met opleidingsniveau, leeftijd, etnische origine, beroepservaring. Deze gegevens zullen slechts schaars voor handen zijn voor zij die het inburgeringstraject niet hebben gevolgd. Bij de selectie van de respondenten zullen we specifiek aandacht besteden aan het genderspect en andere focusgroepen zoals 'drop outs', minderjarige en oudere nieuwkomers, analfabeten en hoog opgeleide nieuwkomers (cf. Infra).

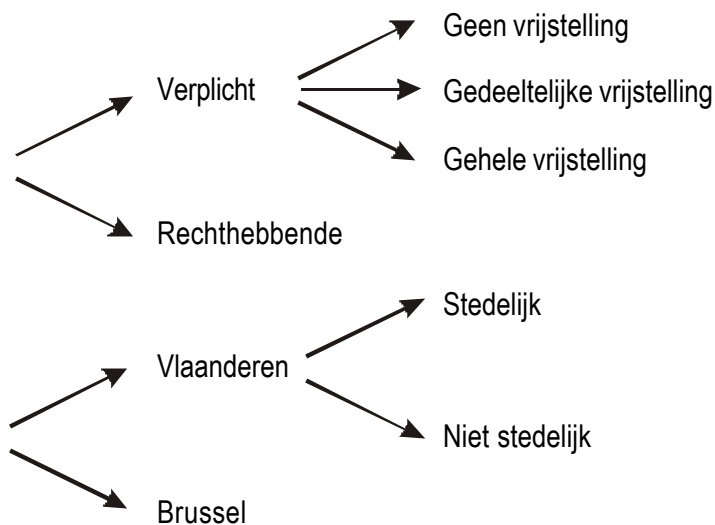
Zo trachten we een antwoord te formuleren op de vraag welke nieuwkomer welk traject krijgt aangeboden met welk effect en resultaat.

We vertrekken van de optie om een viertal verschillende respondentengroepen te nemen (cfr. figuur 3). Daarnaast voorzien we respondenten voor de controlegroepen (zie onder). Dit betekent dat de begingroepen telkens groter moeten zijn omdat uitval te verwachten is. De bevraging gebeurt via semi-gestructureerde interviews. De samenstelling en selectie van de steekproef zal steeds in nauw overleg gebeuren met de visiegroep.

3.4.2.4 Organisatie en planning van de interviews

We onderscheiden verschillende cohorten en verschillende interviewmomenten. De interviewmomenten lopen simultaan met het traject dat de nieuwkomer doorloopt. Twee opties liggen open: we selecteren voor het primair en secundair traject telkens nieuwe respondenten die het inburgeringstraject niet, gedeeltelijk of geheel doorlopen of we doen een vervolgonderzoek (longitudinaal) met dezelfde respondent. We prefereren de longitudinale methode. De verschillende interviewmomenten garanderen dat we bij een 'nulmeting' (voorafgaandelijk aan het feitelijk traject) zicht krijgen op de 'oorspronkelijke' verwachtingen en behoeftes tav het inburgeringstraject en de mate hoe deze willens nillens gewijzigd zijn doorheen het traject. Een probleem hierbij is evenwel dat er interactie-effecten kunnen optreden (een respondent gaat bewust of onbewust rekening houden in zijn keuzes met het geven dat hij/zij wordt gemonitord. Deze kunnen misschien vermeden worden door de respondenten niet in te lichten over het vervol ginterview.

Er worden verschillende respondentencohortes, interviewmomenten en regio's onderscheiden:



Figuur 3 Schema inburgeringstrajecten

Primair traject: het eerste moment van bevraging wordt gepland in de periode voordat er een 'intake gesprek' plaats vindt in het onthaalbureau ('nulmeting'). Hiervoor nemen we instromers van al de onthaalbureaus' in Vlaanderen en Brussel. (Planning interviews 2005). Wanneer het tweede interviewmoment plaats heeft, hangt af van de eventueel genoten vrijstelling (geheel of gedeeltelijk) van het primaire traject. Dit diepte-interview vindt plaats na de cursus MO en NT2 (Planning interviews 2006).

Secundair traject: een eerste moment van bevraging wordt gepland voordat het secundair traject van start gaat ('nulmeting'). (Planning interviews 2005: voor de vrijgestelde van primair traject / Planning interviews 2006 voor de doorstromers van het primair traject). Het tweede interviewmoment heeft plaats na het secundair traject. Algemene evaluatie van afgelegde traject. (Planning interviews 2005: voor de vrijgestelde van primair traject / Planning interviews 2006 voor de doorstromers van primair & secundair traject)

We trachten elke respondent 2 maal te bevragen, gespreid over twee jaar (2005 – 2006)

- Geen vrijstelling primaire traject
 - eerste interview: na 'intake' maar voor begin van het primaire traject
 - tweede interview: einde primaire traject, voor begin secundaire traject
 - derde interview: einde secundaire traject
- Gedeeltelijke vrijstelling:
 - eerste interview: na 'intake' maar voor begin van het primaire traject
 - tweede interview: einde primaire traject, voor begin secundaire traject
 - derde interview: einde secundaire traject
- Gehele vrijstelling primaire traject
 - eerste maal: na 'intake' maar voor begin van het secundaire traject
 - tweede maal: einde secundaire traject

3.4.3 Controlegroepen

Een gedeelte van de potentiële cliënten fungeert als controlegroep. Namelijk diegene van de doelgroep die rechthebbende zijn, maar niet verplicht om een inburgeringstraject te volgen. We denken hierbij in de eerste plaats aan de gezinsvormers – en gezinsherenigers die met een Belgische partner val allochtone oorsprong getrouwd zijn. Een tweede controlegroep bestaat uit de groep nieuwkomers die voor 1 april 2004 is

ingestroomd en geen traject heeft gehad. Voor de steekproeftrekking maken we gebruik van de beschikbare data.

Indien men inzicht wil verwerven in de thematiek van nieuwkomers moet men met duidelijk rekening houden met de context waarin de migratie zich gerealiseerd heeft. Ten tweede moet men rekening houden met de aangeboden inburgeringstrajecten. In welke mate worden zij als behulpzaam ervaren. Maar hoe hoog is de drempel, gezien de concurrerende verwachtingen die er bij de nieuwkomers leven. Het is algemeen bekend dat de Turkse en Marokkaanse nieuwkomers van 'oudsher' een moeilijk bereikbare groep is van het onthaalbeleid (Timmerman ea, 2000). Grotendeels valt dit buiten het voluntarisme van de betrokken nieuwkomer zelf, maar ervaart hij een aantal beperkingen binnen zijn directe omgeving die vaak onverzoenbaar zijn met het volgen van een onthaaltraject. Het is belangrijk om inzicht te krijgen in de drempels die hun weerhouden om gebruik te maken van hun inburgeringsrecht.

Rekening houdend met dit gegeven zal dit voor het onderzoek een belangrijk aandachtspunt blijven. Te meer omdat een groot deel wél een inburgeringsrecht hebben maar geen verplichting³. Omdat het wellicht niet makkelijk zal zijn om deze respondenten te rekruteren, moeten hier extra inspanningen worden geleverd. Onze rekruteringskanalen hiervoor zijn divers. Enerzijds taal- en beroepsopleidingscentra voor anderstaligen bij VDAB en 'derden' organisaties; anderzijds via werkgevers waar traditioneel veel nieuwkomers te vinden zijn: (wegen)bouw, tuinbouw, kuissector enz. Het lopend VIONA-onderzoek i.v.m. 'arbeidsmarktparticipatie bij nieuwkomers' geeft ons hiervoor de nodige contacten.

De omvang van de onderzoeksopdracht wordt verder sterk mede bepaald door de mate waarmee andere opleidingsvoorzieningen zoals de 'derden' en 'zelforganisaties' in rekening worden genomen die voor de nieuwkomers een aanvullend of complementaire aanbod hebben uitgewerkt (bv. Milli Gorus voor de Turkse nieuwkomers). Dit geldt zowel voor de nieuwkomers die inburgeringsplicht hebben, maar zeker ook voor diegene die geen inburgeringsverplichting hebben. De belangrijkste reguliere voorzieningen kunnen zeker in kaart worden gebracht. Inzage in de rol van de zelforganisaties in de opvang van nieuwkomers wordt eveneens geboden door de federaties van de zelforganisaties en het project 'Voor en door nieuwkomers van de Koning Boudewijnstichting'.

3.4.4 Speciale aandacht voor bepaalde subgroepen

Er moet op worden toegezien dat bepaalde subgroepen voldoende vertegenwoordigd zijn in de 'respondentensteekproef' (in de mate van het mogelijke evenredig met hun aanwezigheid binnen de populatiegegevens van de nieuwkomers). We denken hierbij aan 'drop outs'; minderjarigen, ouderen, analfabeten, hooggeschoolden.

3.4.4.1 'Drop outs'

Er wordt apart aandacht besteedt aan de 'drop outs'; nl. cursisten die al of niet verplicht een inburgerings-traject moeten volgen die voortijdig afhaken of zelfs helemaal niet van start gaan. De kwalitatieve informatie wordt vervolgens gekoppeld aan het kwantitatief profielonderzoek van de 'drop outs'.

³ Een eerste berekening leert dat het hier om ten minste 25% gaat (schatting APS). (Descamps,2003)

3.4.4.2 Minderjarige nieuwkomers

Het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid bepaalt eveneens het primair inburgeringstraject voor de minderjarige anderstalige nieuwkomers (art. 17 – art 19).

Het primair inburgeringstraject voor minderjarige anderstalige nieuwkomers omvat een educatieve component, ondersteund door trajectbegeleiding.

De educatieve component bestaat uit het onthaalonderwijs dat wordt aangeboden in een onderwijsinstelling voor basis-secundair onderwijs en dat gericht is op taalvaardigheid Nederlands en op de sociale integratie. De trajectbegeleiding omvat de actieve doorverwijzing naar onderwijsinstellingen die onthaalonderwijs aanbieden, naar socio-culturele instellingen en organisaties en naar gezondheids- en welzijnsinstellingen.

We kunnen hierbij gaan kijken hoe de drie pilootprojecten van de ‘minderjarigenwerkingen’ in Gent, Antwerpen, West-Vlaanderen functioneren en de mate dat er oog is voor specifieke doelgroepen van minderjarigen nieuwkomers met een langdurig verblijfsperspectief. We denken hierbij aan de Buitenlandse Niet-Begeleide Minderjarigen en de Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers. De minderjarige Marokkaanse en Turkse gezinsvormers hebben ook niet initieel de bedoeling om aansluiting te vinden bij het regulier onderwijs. Zij zijn als ‘echtgenote van’ naar Vlaanderen gekomen. Ze gaan niet naar de onthaalklassen en komen in principe niet in aanmerking voor de inburgeringscursus.

Voor beide groepen moet worden bekeken in welke mate trajectbegeleiding wordt opgenomen door de onthaalbureaus.

3.4.4.3 Oudere nieuwkomers

Naast de groep ‘gezinsvormers’, maken ook ‘gezinsherenigers’ deel uit van de doelgroep van het inburgeringbeleid. Het gaat hier voornamelijk om ouders die hun kinderen vervoegen en anderzijds kinderen die hun ouders vervoegen.

De 65 plussers hebben sowieso geen inburgeringsplicht. Het is de vraag in welke mate ze van hun inburgeringsrecht gebruik gaan maken. In welke mate vinden ze hun weg naar het regulier aanbod en welke behoefte hebben ze hieromtrent.

In welke mate heeft een oudere nieuwkomer die wel onderworpen is aan de inburgeringsplicht (bv. 55 + - < 65 jaar) dezelfde behoefte en dezelfde cognitieve vaardigheden dan de jongere nieuwkomers?

3.4.4.4 Analfabeten

Analfabeten die niet geheel vrijgesteld zijn van hun inburgeringsplicht zijn genoodzaakt om een lang traject te volgen. De mogelijkheid van ‘drop out’ effecten neemt hierdoor toe, zeker wanneer de verschillende trajecten niet aansluiten op elkaar. Het inburgeringstraject kan hierdoor doorkruist worden door een groeiende arbeidswens.

3.4.4.5 Hoogopgeleide nieuwkomers

De hoogst opgeleide nieuwkomers krijgen een geïntegreerd pakket dat de cursus MO en Nederlandse taal bundelt. Nieuwkomers die eerst een diploma wensen te behalen behoren eveneens tot deze groep. Ze hebben in principe achteraf geen recht meer op trajectbegeleiding of loopbaanoriëntatie. De vraag blijft met andere woorden in welke mate een voldoende hoge sociale en professionele zelfredzaamheid gehaald wordt.

Timing: 24 onderzoeksmaanden

HIVA: 6 onderzoeksmaand OASeS: 18 onderzoeksmaand
--

3.5 Swot analyse

Tijdens deze fase worden de resultaten van de verschillende onderzoeksluiken geïntegreerd en samengebracht. De verschillende luiken zullen gebundeld worden in een onderzoeksrapport.. Dit rapport zal dus een beperkt literatuuroverzicht en een uitgewerkt theoretisch kader bevatten, een weersgave van de analyse van de databestanden en een verslag van de kwalitatieve interviews bij de onderscheiden groepen nieuwkomers. Op basis van de data-analyse en de diepte-interviews zal een antwoord geformuleerd worden op de verschillende onderzoeksvragen. Dit zal tevens resulteren in het formuleren van beleidsaanbevelingen: hoe kan het beleid het best inspelen op de problemen die betrekking hebben op de arbeidsmarktintegratie van nieuwe migranten.

Belangrijk in dit afsluitende luik is de *transversale lectuur* van de onderzoeksbevindingen uit de andere luiken (met een speciale aandacht voor de horizontale aandachtspunten die in de oproep geformuleerd werden: het genderaspect, achterstellingen en discriminaties op de arbeidsmarkt). Dit laat toe het volledige traject en alle betrokken actoren in al zijn dimensies onder de loep te nemen. In het eerste luik worden de evaluatiecriteria geformuleerd. Daaraan zullen de institutionele omkadering, de werking en de betrokken actoren getoetst worden. Hierbij wordt zowel de kwalitatieve als de kwantitatieve informatie betrokken die verzameld wordt in de (werk)omgeving en bij de cliënten. Met deze gegevens wordt een sterkte-zwakteanalyse doorgevoerd (SWOT-analyse) op basis waarvan beleidsaanbevelingen geformuleerd zullen worden. Hierin zullen ook de kostprijsberekeningen mee opgenomen worden

Timing 4 onderzoeksmaanden

HIVA: 3 onderzoeksmaanden OASeS: 1 onderzoeksmaand

BIJLAGE 2

BIBLIOGRAFIE BIJ HET ONDERZOEKSVORSTEL

- Adam I., Ben Mohammed N. Kagne B., Martiniello M. & REA A. (2001), *Itinéraires des sans papiers en Belgique*, ULG, ULB en steunpunt mensen zonder papieren, Brussel, Luik.
- Administratieve wegwijzer voor vreemdelingen, vluchtelingen en migranten (AWV), (1999), Afl. 28, p. 1-63
- Besluit van de Vlaamse regering van 30 januari 2004 betreffende het Vlaams inburgeringsbeleid; BS. 26 april 2004.
- Boender, W. (2001), Multiculturaliteit, burgerschap en islam in Nederland, in Douwes, D., *Naar een Europese Islam?*, Mets & Schilt, Amsterdam.
- Braster (2000), *De kern van casestudies*, Van Gorcum, Assen
- Brettell C.B. & Hollifield J.F. (2000), *Migration Theory: Talking across Disciplines*. In *Migration Theory: Talking across Disciplines*. Edited by Brettell C.B. and Hollifield J.F., New York and London: Routledge.
- Brink M., Does B., Odé A. & Tromp E. (2002), *Verscheidenheid in integratie. Evaluatie van de effectiviteit van de WIN*, Regioplan, Amsterdam
- Brodin E.Z. (2003), Street-Level Research. Policy at the Front Lines, in Lennong M.C. & Corbett T. (eds.), *Policy into action. Implementation Research and Welfare Reform*, the Urban Institute Press, Washington, 145-163
- Burgers J. & Engbersen G. (1996), 'Globalisation, Migration, and Undocumented Immigrants,' *New Community* 22 (4): p.619-635.
- Castles S. & Miller S.M. (1993), *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. London: MacMillan.
- Chapple S., Yeabsley J., Gorbey S. & Poot J. (1994), *Literature review on the economic impact of Immigration*, New Zealand department of Labour, Occasional Paper Series Occasional Paper 1994 September 1994, Labour Market Policy Group, Department of Labour, Wellington, New Zealand, 72 p.
- CICI (2001), *Onderzoek naar de finaliteit van het Vlaamse inburgeringsbeleid*, CICI, Gent.
- Collinson S. (1994). *Europe and International Migration*. London: Pinter for Royal Institute of International Affairs.
- Coppel J., Dumont J.-C. & Visco I. (2001), *Trends in immigration and economic consequences*, Economic Department Working Papers, OECD, 31 p.
- Cross M. & Waldinger R. (2002) *Migrants and the Urban Labour Market in Europe and North America*. In *Globalization and the New City: Migrants, Minorities and Urban Transformations in Comparative Perspective*. Edited by M.Cross and Moore R. Basingstoke: Palgrave Publishers .
- De Cuyper P. & Struyven L. (2004a), *De trajectbegeleiding van werklozen in Vlaanderen: de kloof tussen beleid en uitvoering onderzocht. Deel 1: Casestudies (met synthese en beleidsaanbevelingen)*, HIVA, Leuven
- De Cuyper P. & Struyven L. (2004b), *De trajectbegeleiding van werklozen in Vlaanderen: de kloof tussen beleid en uitvoering onderzocht. Deel 2: Survey bij consultants*, HIVA, Leuven
- Decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaams inburgeringsbeleid, B.S., 8 mei 2003.
- Den Hertog & Van Sluijs, *Onderzoek in organisaties. Een methodologische reisgids*, Van Gorcum, Assen
- Descamps, L. (2003), *Volwassen anderstalige nieuwkomers in het Vlaamse gewest:: aantallen, profielen, beleidsaandachtspunten*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
- Enbersen G. (1995), De institutionele factor, in: L. Aarts, De Jong P. , van der Veen R.J., Wagenaar H. (eds.), *Het bedrijf van de verzorgingsstaat, naar nieuwe verhoudingen tussen staat, markt en burger*, Boom, Amsterdam/Meppel, 37-55

- Engbersen G. & van der Leun J. (2001), 'The Social Construction of Illegality and Criminality,' *European Journal on Criminal Policy and Research* 9: p. 51-70.
- Engbersen G. (1995-1996), 'The Unknown City', *Berkeley Journal of Sociology* 10: p.87-111.
- Esping-Andersen G. (1996), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, Thousand Oaks, Calif. Sage, London.
- Espinosa K. & Massey D.S. (1999), 'Undocumented Migration and the Quantity and Quality of Social Capital', *Migration and Transnational Social Spaces*. Edited by Pries I.L.. Aldershot and Brookfield: Ashgate.
- Fermont I.(2004), Inburgeringsdecreet in werking: wat verandert er allemaal?, In Administratieve wegwijzer Vreemdelingen Vluchtelingen Migranten. Nieuwsbrief, nr111, Kluwer uitgevers, Mechelen.
- Fermont I., (2003), Verblijfsregeling: goedkeuring inburgeringsdecreet,
- Garson Jean-Pierre (2000), *Where do illegal migrants work?*, OECD, Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs.
- Glazer, B., Straus, A., (1967), *The discovery of Grounded Theory*, Chicago: Aldine.
- Glover S., Gott C., Loizillon A., Portes J., Price R., Spencer S., Srinivasen V. & Willis C. (2001), *Migration, an economic and social analysis*, RDS occasional papers no. 67, Home Office, London, 68 p.
- Golini A., Bonifazi C., & Righi A. (1993), 'A General Framework for the European Migration System in the 1990s', *The New Geography of European Migrations*. Edited by King R. London: Belhaven Press.
- ICEM (2004), *jaarrapport 2002-2003 betreffende het Vlaamse beleid naar etnisch culturele minderheden*, Brussel.
- Kesteloot C. & Meert H. (1999), 'Informal Spaces: The Geography of Informal Economic Activities in Brussels', *International Journal of Urban and Regional Research* 23 (2): p. 232-251.
- King R., Fielding A., & Black R. (1997), 'The International Migration Turnaround in Southern Europe', *Southern Europe and the New Immigrations*. Edited by King R. and Black R. Brighton and Portland: Sussex Academic Press.
- Kloosterman R. (1996), 'Mixed Experiences: Post Industrial Transition and Ethnic Minorities on the Amsterdam Labour Market', *New Community* 22 (4):p. 654.
- Kloosterman R., van der Leun J., & Rath J. (1998), 'Across the Border: Immigrants' Economic Opportunities, Social Capital and Informal Business Activities', *Journal of Ethnic and Racial Studies* 24 (2): p. 249-268.
- Kloosterman R., van der Leun J., & Rath J. (1999), 'Mixed Embeddedness: (In)formal Economic Activities and Immigrant Business in the Netherlands', *International Journal of Urban and Regional Research* 23 (2): p. 252-266.
- Knights M. (1996), 'Bangladeshi Immigrants in Italy: From Geopolitics to Micropolitics', *Transactions of the Institute of British Geographers* NS 21 (1): p. 105-123.
- Leman J. (1997), 'Undocumented Migrants in Brussels: Diversity and the Anthropology of Illegality', *New Community* 23 (1): p.25-41.
- Lievens, J., Reniers, G., (1997), Stereotypen in perspectief. De evolutie van enkele aspecten van het huwelijk bij Turkse en Marokkaanse minderheden in België (working paper, 3), Universiteit Gent, Vakgroep Bevolkingswetenschappen.
- Lipsky M. (1980), *Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, Russel Sage Foundation, New York
- Loobuyck P. (2001), *Vreemdelingen over de werkvloer, debat over arbeidsmigratie en migratiestop in kaart*, Academia Press, Gent, 250 p.
- Maltz M.D (1996), 'Criminality in Space and Time: Life Course Analysis and the Micro-Ecology of Crime', in John Eck & David Weisburd, Eds., *Crime and Place*, Monsey, New York: Criminal Justice Press.
- Maltz M.D. (2000), 'Visualizing Lives: New Pathways for Analyzing Life Course Trajectories', *Journal of Quantitative Criminology*, Vol. 16, No. 2, p. 255-281, June 2000.

- Marx I., De Maesschalck V., Mussche N., (2002), Het arbeidsmigratiebeleid in onze buurlanden, en in de Europese Unie. Een onderzoek in opdracht van de Vlaams minister van Werkgelegenheid en Toerisme, VIONA-onderzoeksprogramma, Antwerpen, p. 81
- Massey D.S. et al. (1998), *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*. Oxford: Clarendon Press.
- Mattessich P.W. & Monsey B.R. (1992), *Collaboration: what makes it work. A review of research literature on factors influencing succesful collaboration*, Amherst H. Wilder Foundation, St. Paul, Minnesota
- Mayer, K.U. & Tuma N.B. (eds) (1987), *Applications of event history analysis in life course research*, Berlin: Max-Planck-Institut für Bildungsforschung.
- Mendoza C. (1997), 'Foreign Labour Immigration in High-Unemployment Spain: The Role of African-Born Workers in the Girona Labour Market', *Southern Europe and the New Immigrations*. Edited by King Russell and Black Richard. Brighton and Portland: Sussex Academic Press.
- Mendoza C. (2000), *The role of the State in Influencing African Labour outcomes in Spain and Portugal*, CCIS, Working paper No 3, February 15th, University of San Diego, La Jolla, California, 20 p.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Administratie Werkgelegenheid – Afdeling Tewerkstelling – Cel Migratie (2001), *Jaarrapport 2001, Tewerkstelling van Buitenlandse Werknemers in het Vlaams Gewest*. Website: <http://www2.vlaanderen.be/werk>
- Nwolisa E.O. (1999), *Njepu Amaka. It's good to migrate*. PhD thesis K.U.Leuven.
- Pang C.L. (2001), *Trafficking in unaccompanied minors for sexual exploitation in the European Union*. Geneva: International Organisation for Migration.
- Pinxten R., Verstraete G., Pyliser C. & M. Cornelis (2000), *Onderzoek naar het profiel en de verwachtingen van enkele specifieke doelgroepen van het onthaalbeleid in het kader van het Vlaamse Minderhedenbeleid, met name: erkende vluchtelingen en ontvankelijk verklaarde asielzoekers enerzijds en volgmigranten andere dan Turken en Marokkanen anderzijds*. Eindrapport december 2000.
- Piore M.J. (1979), *Birds of Passage. Migrant Labour and Industrial Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations (2000), *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations*, ESA/P/WP.160 21 march 2000, United Nations.
- Pugliese E. (1993), "Restructuring of the Labour Market and the Role of Third World Migrations in Europe", *Environment and Planning D: Society and Space* 11: p. 513-522.
- Quassoli F. (1999), 'Migrants in the Italian Underground Economy', *International Journal of Urban and Regional Research* 23 (2): p. 212-231.
- Ramselaar H, Reterink J.W.L, Spanninga H., Sprenger J.J.I. (2003), *Achterstanden in inburgering inhalen met inzet van ICT. Kansen voor inburgeraars en samenleving*, Berenschot, Utrecht
- Rosholm M., Scott K. & Husted L. (2000), *The Times Are A-Changing. Organisational Change and Immigration Employment Opportunities in Scandinavia*, Working Paper 00-07, June 2000, Centre for Labour Market and Social Research, Aarhus, 30p.
- Saida, loopbaanoriëntatie voor nieuwkomers, info en vormingsdag
- Sassen S. (1996), 'New Employment Regimes in Cities: The Impact on Immigrant Workers', *New Community* 22 (4): p.579-594.
- SERV, Evaluatie van de Gemeenschappelijke platformtekst 'Evenredige arbeidsdeelname en diversiteit 2010' van 3 december 2002.
- Soenen H. (2003), 'Survival of the fittest? Economic strategies of undocumented workers in Brussels', *Kolor*, 2003, Vol. 4, nr. 2, November (in press).
- Solé C. et al. (1998), 'Irregular Employment amongst Migrants in Spanish Cities', *Journal of Ethnic and Racial Studies* 24 (2): p. 333-346.
- Spencer S. (ed.) (1994), *Immigration as an Economic Asset: The German Experience*, Trentham Books, Oakhill, 116 p.

- Stalker P. (2000), *Workers without Frontiers. The Impact of Globalisation on International Migration*, Lynne Rienner/ILO, Boulder, Colorado/London.
- Steuropunt Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming (2002) *De Arbeidsmarkt in Vlaanderen*, Deel 4, Jaarboek 2002.
- Straubhaar Th. (2001), *New Migration needs a NEMP (a New European Migration policy) ad not (only) a German Einwanderungsgesetz*. HWWA, Hamburg, February 2001, 22 p.
- Swanborn P.G. (1999), *Evalueren*, Boom, Amsterdam.
- Taylor-Powell E., Rossing B., Geran J. (1998), *Evaluating collaboratives. Reaching the potential*, University of Wisconsin-Extension, Madison, Wisconsin
- Thijs, R., De Raedemaeker, W., Vranken, J., (2004), Bruggen over woelig water, Is het mogelijk om uit de generatie-armoede te geraken?, ACCO.
- Timmerman, C., Geets, J., Vanderweaeren, E., (2001) *Integrale Jeugdhulpverlening met speciale aandacht voor Buitenlandse Niet-Begeleide Minderjarigen*.
- Timmerman, C., Van der Heyden, K., Ben Abdeljelil, Y., Geets, J., (2000) *Turkse en Marokkaanse nieuwkomers in Vlaanderen*, UA.
- Timmerman, C., Vanderheyden, K., Vranken, J., (2001), *Komende Generaties. Wat weten we (niet) over allochtonen in Vlaanderen*, ACCO, Minderheden in de Samenleving.
- Tolbert P.S. & Zucker L.G. (1983), Institutional sources of change in the formal structure of organizations: the diffusion of civil service reform, 1880-1935, *ASQ*, 28, 22-39
- United Nations (2002), *International Migration Report 2002*, United Nations, New York.
- Van der Aa R. et al. (1999), *Sectoren in de knel. Knelpunten in de personeelsvoorziening, oorzaken en oplossingsrichtingen*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Rotterdam.
- van der Veen R.J. (1990), *De sociale grenzen van beleid. Een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid*, Stenfert Kroese, Leiden
- Van der Zwaan A.H. (1995) *Organisatie onderzoek. Leerboek voor de praktijk: ontwerpen van onderzoek in organisaties*, Van Gorcum, Assen
- Vanhoren I. en Struyven L. (2000), *Trajectbegeleiding en consortiumwerking: keurslijf of katalysator? Analyse van de praktijk van geïntegreerde dienstverlening voor werkzoekenden in ESF-consortia anno 1999*, HIVA, Leuven
- Verstraete G., Verbruggen T., & Cornelis M. (2000b), *Onderzoek naar de plaats, de rol en organisatie van maatschappelijke oriëntatie en trajectbegeleiding binnen het onthaaltraject voor nieuwkomers als doelgroep van het Vlaamse Minderhedenbeleid*.
- Vlaams Economisch Verbond (1999), *De paradox van de arbeidsmarkt. Een dossier van het VEV en de Vlaamse sectororganisaties*, Antwerpen.
- Vlaams Minderhedenbeleid, website
<http://www.wvc.vlaanderen.be/minderheden/inburgeringsbeleid/beleid/beleid.htm>
- Vlaams Minderhedencentrum (2002), www.vmc.be: geschiedenis van migraties en migratiebeleid.
- Vranken J., Timmerman C. & Van Der Heyden K. (red.) (2000), *Komende generaties, wat weten we (niet) over allochtonen in Vlaanderen?*, Acco, Leuven, p. 326.
- Wets J. (1992), 'Wie is wie ? immigrant, asielzoeker, vluchteling, illegaal, ...', *Noord-Zuid-cahier*, Jg 17 No. 2, juni 1992, p. 5-12
- Wets J. (1999), *Waarom onderweg? Een analyse van de oorzaken van grootschalige migratie- en vluchtelingenstromen*, Leuven, Departement Politieke Wetenschappen K.U.Leuven, 358 p.
- Winter S.C. (2002), *Explaining Street-Level Bureaucratic Behavior in Social and Regulatory Policies*. Paper prepared for the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association in Boston
- Yin R.K. (1989), *Case study research. Design and methods*, Sage, Newbury Park CA
- Zimmermann K. (1994), 'The Labour Market Impact of Immigration', in S. Spencer (ed.), *Immigration as an Economic Asset: The German Experience*, Trentham Books, Oakhill, p. 39-64.

Zucker L.G. (1987), Institutional theories of organization, in *Annual Review of Sociology*, 13, 443-464

BIJLAGE 3

DE DOELGROEP VAN HET INBURGERINGSBELEID

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

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

De nieuwkomers behoren daarom tot de volgende categorieën (Bron: 22/06/2004, www.inburgering.be):

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

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

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

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

- hier niet met een tijdelijk doel verblijven
- geen asielzoeker zijn wiens asielaanvraag (nog) niet ontvankelijk verklaard is
- vreemdeling zijn
- 18 jaar of ouder
- ingeschreven zijn in een Vlaamse of Brusselse gemeente
- recent en voor het eerst ingeschreven zijn in hogergenoemde gemeente

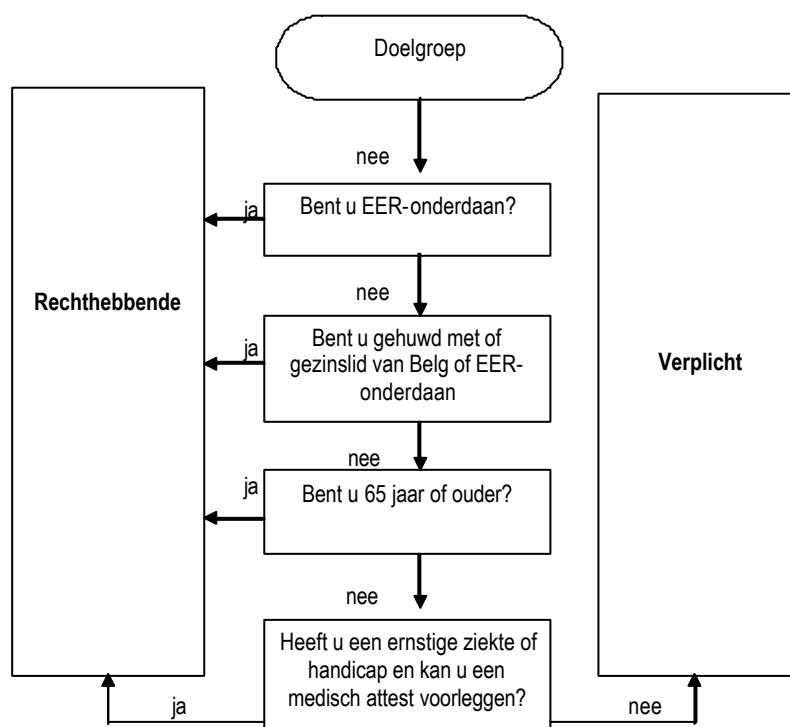
Het besluit van de Vlaamse regering (30 januari 2004), dat uitvoering geeft aan het decreet, geeft dan aan wie tot de doelgroep gerekend wordt (artikel 2, §1): al wie hier verblijft op basis van de vreemdelingenwet of de regularisatiewet.

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

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

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

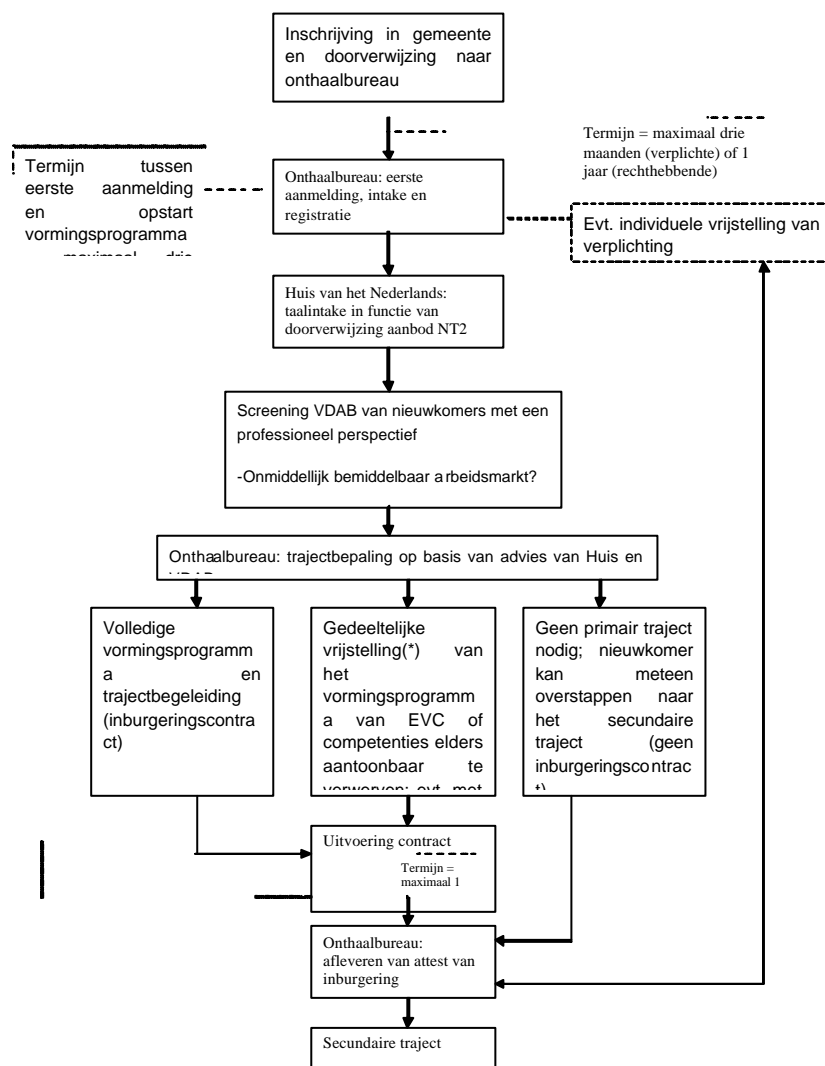
- onderdaan zijn van een lidstaat van de EER (met inbegrip van België)
- echtgenoot zijn van hogergenoemde
- bloedverwant zijn hogergenoemde of diens echtgenoot, jonger dan 21 of ten laste van hogergenoemde of diens echtgenoot,
- echtegenoten van de personen bedoeld in c)
- in Brusselse gemeente ingeschreven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



Figuur 4 Stroomdiagram doelgroepen

BIJLAGE 4 DE WERKING VAN DE ONTHAALBUREAUS

Het Huis van het Nederlands gaat na welke cursus het best geschikt is voor de nieuwkomers. Laaggeschoolden worden doorverwezen naar een centrum voor basiseducatie (CBE), hooggeschoolden naar een centrum voor volwassenonderwijs (CVO) en de hoogstgeschoolden eventueel naar een universitair talentcentrum. Het resultaat van deze taal intake heeft ook gevolgen voor de maatschappelijke oriëntatie (MO), want alleen laaggeschoolden en nieuwkomers uit de schemerzone tussen laag- en hooggeschoolden hebben recht op een cursus MO in eigen taal. Hooggeschoolden krijgen geen aparte cursus meer, maar een geïntegreerde cursus binnen de cursus Nederlands in het CVO. Wie meer wil weten over onze maatschappij zal in de toekomst in sommige CVO's een module 'socio-culturele integratie' kunnen volgen. (Ignace Fermont, VMC, 2004)



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

Source: VMC (Ignace Fermont), 06/2004

Figuur 5 De flow van het inburgeringstraject

1. Structuur onthaalbureaus

De 26 voormalige onthaalbureaus kenden diverse organisatievormen:

- Het onthaalbureau is ingebed in de gemeentelijke diensten, al dan niet gelinkt aan een gemeentelijke integratiedienst (bv. Kom-pas Gent, PIN Antwerpen)
- De gemeente vertrouwt het onthaal van nieuwkomers toe aan een particuliere organisatie in de gemeente (bv. Stad Kotrijk werkt samen met Migrantencentrum)
- De gemeente treedt toe tot een intergemeentelijk samenwerkingsverband. Hierbinnen worden verschillende formules gehanteerd:
 - Het onthaalbureau is ondergebracht bij een centrumgemeente (bv. Kom-pas Waasland in Sint-Niklaas)
 - Het onthaalbureau is ondergebracht bij een bestaande VZW (bv. provinciaal integratiecentrum in arrondissement Turnhout, Streekplatform Haspengouwen in Zuid-Limburg).
- De deelnemende gemeenten richten gemeenschappelijk een onthaalbureau op (een VZW, nieuwe formule intergemeentelijke samenwerking, ...). Momenteel zijn hier nog geen voorbeelden van.

De huidige schaalvergroting wordt ondersteund door een procesbegeleider van de Cel Inburgering. Deze schaalvergroting heft de verschillende organisatievormen niet op en gaat overal niet even snel. (Jaarrapport ICEM 2002-2003)

In Antwerpen en Gent zal de gemeente het onthaalbureau organiseren, in Limburg en Vlaams-Brabant de provincie, in de provincie Antwerpen en West-Vlaanderen het particuliere integratiecentrum en in Oost-Vlaanderen en Brussel een nieuw gestichte vzw. Elk onthaalbureau, met uitzondering van Gent en Antwerpen, heeft verschillende vestigingsplaatsen en antennes waar trajectbegeleiding en maatschappelijke oriëntatie aangeboden worden. De onthaalbureaus maken afspraken met de Huizen van het Nederlands en de VDAB om hun diensten zowel mogelijk via één loket aan te bieden. (Bron: Ignace Fermont, VMC, 2004)

2. Samenwerking Onthaalbureau – werkwinkel VDAB

Het inburgeringsbeleid beoogt een snelle en duurzame inschakeling van de nieuwkomer in de samenleving. Primaire en secundaire inburgeringstrajecten worden bijgevolg niet los van elkaar aangeboden. In de primaire trajecten moet het onthaalbureau reeds de aanknopingspunten met het secundaire traject inbouwen zodoende een 'warme overdracht' mogelijk te maken (Kadertekst samenwerking onthaalbureau – werkwinkel/VDAB, XX). Daarnaast kunnen bepaalde categorieën rechtstreeks doorstromen naar de secundaire trajecten.

'Individueel maatwerk' wat als algemene doelstelling wordt vooropgesteld, veronderstelt een degelijke screening van alle nieuwkomers die een inburgeringsprogramma (moeten) aanvangen. Voor de nieuwkomers die een traject volgen met het oog op professionele zelfredzaamheid gebeurt de screening door het onthaalbureau en de VDAB/lokale werkwinkel. Beide partners bepalen gezamenlijk hoe de screening concreet zal gebeuren. Enkele elementen van deze screening zijn:

- bepaling van de afstand tot de arbeidsmarkt en de oorzaken/redenen ervan;
- motivatie van de keuze voor het taalaanbod, mede gebaseerd op de resultaten van de studievvaardigheidstest (COVAAR)
- aanduiden van te ondernemen acties met het oog op waardering van diploma's, vaardigheden en valorisatie van elders verworven competenties
- aanduiden van te ondernemen acties m.b.t. beroepsoriëntatie

De screening loopbaanoriëntatie mondt uit in een door alle partijen aanvaard 'trajectplan' dat de volgende onderdelen bevat:

- inhoud van het inburgeringsprogramma;
- afstemmingsmomenten;
- afspraken i.v.m. overdracht

Art. 13 van het Inburgeringsdecreet van 28 februari 2003 bepaalt dat loopbaanoriëntatie tot doel heeft een individueel proces te ondersteunen en begeleiden waarbij de meerderjarige persoon van de doelgroep de eigen levensloopbaan uittekent, en daarbij onder meer inzicht verwerft in de arbeidsmarkt en het onderwijsstelsel, waarbij de reeds aanwezige competenties vertaald worden naar onze samenleving. Het onthaalbureau bepaalt het vormingsprogramma, na overleg met de betrokkene. Het onthaalbureau houdt hierbij rekening met de reeds verworven kennis of vaardigheden en met de kennis of vaardigheden die betrokkene aantoonbaar zal verwerven bij reguliere voorzieningen. Het onthaalbureau kan eveneens de betrokkene geheel of gedeeltelijk vrijstellen van het primaire traject. Betrokkene die over voldoende vaardigheden beschikken hebben de mogelijkheid om meteen in het secundaire inburgeringstraject te stappen. Die overstap gebeurt in onderling overleg tussen het onthaalbureau, de betrokkene, de reguliere voorziening(en), verantwoordelijk voor het vervolgetraject.

Voor de loopbaanoriëntatie wordt in de experimentele fase uitgegaan van een cursusaanbod van 20 u. gegeven door Werkwinkel VDAB. De inhoud van de cursus MO wordt afgestemd op de cursus loopbaanoriëntatie.

Ook binnen het secundaire inburgeringstraject tracht men maatwerk te leveren door differentiatie te voorzien. Daartoe zal gebruik worden gemaakt van alternatieve systemen NODW (Nederlands Op De Werkvloer), IBO, een klassieke interface-aanpak. Om de mogelijkheden van (taal)stages en werkervaring te optimaliseren, wordt de projectontwikkelaar allochtonen van het STC-team betrokken bij het arbeidsmarktgerichte luik van het inburgeringsprogramma. Hoe deze betrokkenheid vorm krijgt, is onderwerp van overleg tussen het onthaalbureau, de Werkwinkel/VDAB en het betrokken STC.

BIJLAGE 5 VOORSTELLING VAN HET HIVA

Het Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA) is een instelling van de K.U.Leuven. Het werd in zijn huidige structuur opgericht in 1974, op initiatief van de K.U.Leuven en van de Christelijke Arbeidersbeweging. Beide instanties zijn gelijk vertegenwoordigd in de beleidsorganen van het HIVA.

De prioritaire doelstellingen van het HIVA zijn:

- wetenschappelijke inzichten verwerven over maatschappelijke problemen van de werknemers en van kansarme groepen in de samenleving om aldus een bijdrage te leveren tot de oplossing van deze problemen;
- de dialoog en samenwerking stimuleren tussen wetenschap en praktijk, tussen universiteit en werknemersbeweging.

Deze doelstellingen krijgen concreet gestalte in volgende *activiteiten*:

- aantrekken en uitvoeren van wetenschappelijke studies over onderwijs en arbeidsmarkt, sociaal en economische beleid, arbeid. Binnen elke sector wordt het centraal maatschappelijk thema op een multidisciplinaire wijze bestudeerd en uitgewerkt in deelthema's. Het meeste onderzoek is beleidsgericht: verzamelen van basisinformatie over beleidsontwikkelingen, wetenschappelijke evaluatie van beleidsmaatregelen, uittekenen van beleidsopties en hun consequenties;
- de onderzoeksresultaten worden gepubliceerd in wetenschappelijke rapporten en artikels, en in aangepaste vorm bekendgemaakt aan een breder publiek;
- inrichten van studie- en vormingsbijeenkomsten rond thema's die in de onderzoekssectoren worden bestudeerd. Hierdoor wordt de dialoog tussen wetenschap, beleid en praktijk gestimuleerd;
- daarnaast worden ook bredere vormingsinitiatieven ingericht over mensmanagement, veiligheid op de werkvloer, milieu.

Dit onderzoeksvoorstel wordt ingediend vanuit de sectoren *Arbeid* en *Duurzame Ontwikkeling* van het HIVA. Binnen de sector *Arbeid* wordt interdisciplinair onderzoek verricht over drie grote thema's: werk, werkloosheid en arbeidersbeweging. Deze drie thema's worden interdisciplinair benaderd vanuit vier disciplines: sociologie, psychologie, geschiedenis en economie. De Sector *Duurzame Ontwikkeling* benadert naast de ecologische dimensie van de arbeidsvraagstukken eveneens de meer internationale aspecten, waaronder het thema internationale migratie en de asielproblematiek.

Voor meer informatie verwijzen we graag naar het laatste jaarverslag van het HIVA. Dit Jaarverslag is op aanvraag verkrijgbaar (zich wenden tot Liesbeth Villa, tel. +32 16 32 33 32).

BIJLAGE 6

VOORSTELLING VAN OASES

De *Onderzoeksgroep Armoede, Sociale uitsluiting en de Stad* werkt binnen de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen Ze is het resultaat van de samensmelting - in 2000 - van CASUM ('Armoede, Sociale Uitsluiting en Minderheden' o.l.v. Jan Vranken) en SWW (Steunpunt voor Wonen en Woonbeleid o.l.v. Luc Goossens).

Tot de meer markante onderzoeksthema's behoren onder meer: migraties en allochtonen, urbane vormen van sociale uitsluiting en stedelijk beleid ter zake, het gemeentelijk woondossier, sociale huisvesting, sociale economie en arbeidszorg, het dagelijkse leven van de armen, sociale netwerken en – last but not least - de publicatie van het jaarboek 'Armoede en Sociale Uitsluiting'. In het najaar 2002 wordt gestart met een eigen reeks cahiers.

Ook qua aanpak is de waaier erg ruim. Het onderzoek binnen OASeS is zowel fundamenteel als toegepast van aard, zowel kwalitatief als kwantitatief en zowel beleidsondersteunend als actiegericht. Alhoewel sociologische analyse domineert, komen ook andere disciplines (antropologie, sociale geografie, criminologie, psychologie) aan bod.

Het onderzoek gebeurt vanuit twee perspectieven: de studie van mechanismen van sociale uitsluiting en onderzoek over de verbanden tussen de sociale en de ruimtelijke dimensie van het samenleven. OASeS wil zich uitdrukkelijk profileren binnen het spanningsveld tussen het lokale en het globale, vandaar dat er samenwerkt wordt met zowel basiswerkingen en plaatselijke overheden als met Europese instanties (bijvoorbeeld in het Vijfde Kaderprogramma) – en met de hele waaier aan niveaus daartussen.

Ofschoon wetenschappelijk onderzoek de eerste bestaansgrond van OASeS is, toch wordt het leven van de onderzoeksgroep geïnspireerd door een uitdrukkelijk streven naar een meer rechtvaardige, veilige en leefbare samenleving: een wereld van oases dus voor iedereen.

OASeS is opgedeeld in **drie onderzoeklijnen**:

- 1) Onderzoeklijn Armoede en Sociale Uitsluiting
- 2) Onderzoeklijn Wonen en de Stad
- 3) Onderzoeklijn Migratie en Etnische Minderheden

We beperken ons tot de **onderzoeklijn 'Migratie en Etnische Minderheden'** waarvan Dr. Christiane Timmerman de supervisie waarneemt.

De onderzoeksinteresse rond migratie en etnische minderheden bestaat reeds vanaf het begin van de jaren '80. Deze onderzoeksinteresse werd binnen OASeS geconsolideerd eind 1997 door de integratie van de onderzoeksgroep 'Migratie en Gezondheid' van het Prins Leopold Instituut voor Tropische Geneeskunde te Antwerpen.

De uitdrukkelijke aandacht van OASeS voor etnische minderheden heeft in belangrijke mate te maken met de opvallende aanwezigheid van verschillende van deze groepen in onze westerse welvaartsstaat. Het manifest utilitair karakter van de uitnodiging van gastarbeiders van weleer blijkt tot vandaag uit de marginale positie die 'de gastarbeiders' wordt gegund. Het inzicht dat de allochtonen van nu 'er zijn om te blijven' drong bij velen ruimschoots laat door. De volledige reikwijdte van de persoonlijke en maatschappelijke kostprijs van achterstand en achterstelling in de context van onderwijs, arbeid, huisvesting en gezondheid wordt nog te

weinig diepgaand en in al zijn consequenties onderzocht. De groeiende zelfredzaamheid, emancipatorische ontwikkelingen en identiteits(re-)constructie van allochtonen worden op maatschappelijk vlak met een zekere ambivalentie gevolgd. Zij refereren daarbij aan particuliere aanspraken van eigenheid op basis van recht op identiteit en gelijkheid van alle burgers, gelegitimeerd door een gemeenschappelijk westers normatief kader van universele aard. Door een wereldwijd aanvaarde discours van 'identiteit als recht' treden religieuze gemeenschappen, etnische en/of regionale groepen, de publieke ruimte binnen om collectieve aanspraken te maken. Zij verwerven aldus de mogelijkheid om te participeren aan een solidariteit die niet stoelt op een nationaal, maar wel op een supranationaal discours.

De veranderende samenstelling van de bevolking, de groeiende differentiatie van de etnisch-culturele minderheidsgroepen en verschuivingen in de migratiepatronen in een ruimere context van mondialisering vormen een blijvende onderzoeksbron die een toetssteen kunnen zijn voor beleidsmaatregelen en tevens een kritische feedback geven op het publieke en politieke debat hieromtrent.

De aanwezige onderzoeksexpertise is een caleidoscoop van diverse onderwerpen en benaderingen: fundamenteel of toegepast-, beleidsgericht onderzoek; kwalitatief of beschrijvend kwantitatief onderzoek; sociologisch of multi-disciplinair onderzoek. Zo onderzochten we, meer specifiek, de plaats en de rol van Marokkaanse en Turkse vrouwen en jongeren in de gezondheidszorg in het bijzonder en in de Westerse samenleving in het algemeen. Op het gebied van de sociale netwerken van Marokkaanse en Turkse vrouwen besteedden we voornamelijk aandacht aan de interactie tussen maatschappelijke participatie, islam en ruimtelijke inpassing. Onderwijs en huisvesting vormden eveneens belangrijke componenten uit dit debat.

Recentere onderzoeksprojecten gaan over Turkse en Marokkaanse nieuwkomers, het gebruik van communicatienetwerken door allochtonen, integrale jeugdhulpverlening en etnisch-culturele minderheden en islambeleving bij hogeschoolden.

Inhoudelijk wordt er zeer nauw samengewerkt met het Steunpunt Gelijke Kansenbeleid, een wetenschappelijk en beleidsondersteunend onderzoeks- en expertisecentrum van de Universiteit van Antwerpen. De nauwe samenwerking met de Onderzoeksceel Allochtonen van het Steunpunt Gelijke Kansenbeleid waarborgt dat de invalshoek van achterstand en achterstelling van allochtonen, die een drempel vormen om volwaardig aan de samenleving te participeren, niet uit het oog wordt verloren.

Coördinaten:

Telefoon:	secretariaat	+32 3 220 49 59
	Luc Goossens, woordvoerder	+32 3 220 43 22
	Jan Vranken, woordvoerder	+32 3 220 43 20
Fax:	OASeS	+32 3 220 46 36
E-mail:	OASeS@ua.ac.be	
	voornaam.naam@ua.ac.be	
Postadres	OASeS, Prinsstraat, 13, 2000 Antwerpen	
Bezoek:adres	OASeS, Gratiekapelstraat, 10, 2000 Antwerpen	