

## VLAAMSE REGERING KIEST VOOR INBURGERING

### Ambitieuus beleid moeizaam uit startblokken

*De Vlaamse regering maakt werk van de structurele uitbouw van een inburgeringsbeleid voor anderstalige nieuwkomers, zo besliste ze op 21 juni 2000. De regering bepaalde ook al een aantal krijtlijnen en eind 2001 moet er hierover een decreet klaar liggen. Opvallend daarbij zijn de belangrijke rol die de lokale besturen toebedeeld krijgen en de grote aandacht voor toeleiding van nieuwkomers naar de arbeidsmarkt. De regering maakt enkele honderden miljoenen vrij voor inburgering op de begroting 2000. Ondertussen neemt geen enkele beleidsmaker nog het woord onthaalbeleid in de mond.*

Dat inburgering een prioriteit is voor de Vlaamse regering bleek al uit het regeerakkoord. Wat men precies met die inburgering bedoelde en welke doelgroep men voor ogen had, was minder duidelijk. Volgens het regeerakkoord zou het inburgeringsbeleid zich zowel richten tot nieuwkomers als tot allochtonen die hier al langer verblijven. Nu lijkt de Vlaamse regering zich in een eerste fase te willen concentreren op anderstalige nieuwkomers. Concreet gaat het om volgmigranten (gezinsherenigers en mensen die via huwelijk verblijf verwerven), asielzoekers van wie de aanvraag ontvankelijk verklaard is en mensen die via de regularisatieprocedure een verblijfsvergunning verwerven.

### Onthaalbeleid in gang gezet

Is er dan in het verleden helemaal niets gebeurd voor deze groep? Natuurlijk wel. Sinds enkele jaren worden er in steeds meer gemeenten onthaalprogramma's aangeboden aan nieuwkomers. Nu eens gaat het initiatief uit van de particuliere minderhedensector, dan weer van de lokale overheid. Nochtans heeft het lang geduurd vooraleer de Vlaamse overheid anderstalige nieuwkomers als een groep met specifieke noden ging beschouwen. Een belangrijke aanzet voor een Vlaams nieuwkomersbeleid werd in 1998 met het minderhedendecreet gegeven. Het onthaalbeleid voor nieuwkomers is er namelijk in opgenomen als één van de drie sporen van het Vlaamse minderhedenbeleid. Vervolgens werd binnen de schoot van de

Interdepartementale Commissie Etnisch-Culturele Minderheden (ICEM) een werkgroep nieuwkomers opgericht. Ook het werkveld kreeg hierin een plaats. O.a. op basis van de ervaringen op het terrein ontwikkelde deze werkgroep vrij snel een concept voor het onthaalbeleid. De meeste onthaalinitiatieven werken in grote lijnen volgens dit concept en bieden nieuwkomers een onthaalprogramma aan dat bestaat uit individuele trajectbegeleiding, intensief Nederlands en een cursus maatschappelijke oriëntatie (MO). Dat alles moet de nieuwkomer toelaten om vrij snel min of meer zelfstandig zijn weg te vinden in de maatschappij.

De logische volgende stap van de Vlaamse overheid, een structurele financiering van het onthaalbeleid, bleef echter uit. De gevolgen laten zich raden. De bestaande onthaalinitiatieven kampen met een beperkte capaciteit en kunnen vaak bepaalde onderdelen van het onthaalprogramma onvoldoende uitbouwen. Bovendien zijn er nog zeer veel gemeenten waar nieuwkomers niet de kans krijgen om een onthaalprogramma te volgen.

### Van recht op onthaal naar verplichte inburgering

Als we de huidige Vlaamse regering mogen geloven, behoort deze situatie over afzienbare tijd tot het verleden. Elke nieuwkomer zal dan een speciaal programma kunnen volgen. Of beter gezegd moeten volgen, want de Vlaamse regering overweegt om elke nieuwkomer hiertoe te verplichten zodra het aanbod voldoende groot is. Het zal dan ook niet langer om een onthaalprogramma gaan, maar wel om een inburgeringsprogramma. Waar minister Vogels in haar beleidsnota 2000 <sup>1</sup> nog leek te twijfelen tussen de termen onthaal, integratie en inburgering, kiest de regering nu immers resoluut voor de term inburgering.

Hoe wil de regering deze inburgering concreet gaan

<sup>1</sup> Beleidsnota minister van Welzijn en Gelijke Kansen, p. 70, *Onthaal- en integratiebeleid voor een positieve inburgering* (5.4.6.)

organiseren? Op een decreet dat alles tot in de puntjes regelt is het nog even wachten, maar de eerste contouren tekenen zich nu al af. Een cursus maatschappelijke oriëntatie, een basispakket Nederlands en toeleiding naar de arbeidsmarkt zijn de drie sporen van het inburgeringsbeleid. Voor de concrete organisatie en uitvoering gaat de Vlaamse regering met de gemeenten in zee. Uitzondering is het Brussels Gewest. Daar is de Vlaamse Gemeenschapscommissie de partner van de regering. Op korte termijn wil de regering vooral verderbouwen op bestaande onthaalinitiatieven. Voorwaarde is wel dat één of meerdere gemeenten het onthaalbureau in kwestie erkennen. Ook voor de provinciale integratiecentra is er een taak weggelegd. Zij moeten vooral intergemeentelijke samenwerkingsverbanden tot stand helpen brengen en krijgen hiervoor extra personeel.

## Een ruim budget

Dat het de regering menens is, bewijst het budget dat ze dit jaar voor inburgering voorziet. Aanvankelijk was 60 miljoen ingeschreven op de begroting van de minister van Welzijn en Gelijke Kansen, maar bij de begrotingscontrole eind maart kwam daar ineens 235 miljoen bij. Later deden ook de ministers van Werkgelegenheid en Onderwijs nog een duit in het zakje, respectievelijk 118 en 43 miljoen. Totale som: 456 miljoen, een enorm bedrag in vergelijking met de 15 miljoen die de Vlaamse overheid vorig jaar voor nieuwkomersprojecten over had. We moeten er wel onmiddellijk aan toevoegen dat niet al dat geld bestemd is voor meerderjarige nieuwkomers. De bijdrage van de minister van Onderwijs (43 miljoen) gaat integraal naar het onthaal van anderstalige nieuwkomers in het lager onderwijs. Ook de onthaalklassen in het secundair onderwijs (27,8 miljoen) en het Voorrangsbeleid in Brussel (12,3 miljoen) delen in de koek. Het grootste deel van het budget wordt echter gereserveerd voor meerderjarige anderstalige nieuwkomers: 214,7 miljoen voor inburgeringstrajecten, 118 miljoen voor de integratie van nieuwkomers op de arbeidsmarkt – duidelijk een belangrijk aandachtspunt - en 40 miljoen voor allerlei begeleidende maatregelen, zoals extra personeel voor de provinciale integratiecentra, de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de Vlaamse administratie, het computergestuurde

cliëntvolgsysteem Traject 2000 en de uitbouw van een telefonische tolkendienst.

## 214,7 miljoen voor inburgeringstrajecten

214,7 miljoen gaat dus rechtstreeks naar inburgeringstrajecten voor meerderjarige nieuwkomers. Het geld zal verdeeld worden over de onthaalbureaus, die hiermee zowat 1500 inburgeringstrajecten zouden moeten kunnen realiseren. Extra trajecten wel te verstaan, want het is zeker niet de bedoeling dat het inburgeringsbudget in de plaats komt van andere middelen die nu al in het onthaal van nieuwkomers geïnvesteerd worden. Gemeenten die onthaalinitiatieven met SIF-middelen financieren bijvoorbeeld, moeten dit blijven doen tot er een decreet is.

Op 25 juli keurde de regering de procedure goed voor het verlenen van de subsidies aan onthaalbureaus. Een beoordelingscommissie onder leiding van minister Vogels, bestaande uit vertegenwoordigers van diverse administraties, heeft een aantal criteria bepaald en zal ook de subsidieaanvragen beoordelen. Een aantal zaken springen in het oog:

### 1. Aanvraag door gemeente of provincie

Subsidies voor het onthaalbureau moeten aangevraagd worden door een gemeente, een provincie of voor Brussel door de Vlaamse Gemeenschapscommissie. Wanneer de provincie de aanvraag indient, moet er bovendien voor elke gemeente een document bij de subsidieaanvraag gevoegd worden waaruit blijkt dat deze de inburgering van nieuwkomers aan het onthaalbureau toevertrouwt.

Particuliere onthaalinitiatieven kunnen dus niet rechtstreeks subsidies aanvragen. Provinciale integratiecentra evenmin. Nochtans lezen we in de brief die de regering op 5 juli naar alle Vlaamse gemeentebesturen zond om hen te informeren over het inburgeringsbeleid dat voorstellen van intergemeentelijke samenwerkingsprojecten door het betrokken provinciaal integratiecentrum ingediend kunnen worden.

### 2. Indienen vóór 13 oktober, geld gebruiken vóór 31 oktober 2001

Projecten kunnen ingediend worden tot 13 oktober 2000. Ten laatste 60 dagen na het indienen van

de aanvraag wordt de beslissing van de beoordelingscommissie meegedeeld aan het onthaalbureau. Onmiddellijk na ondertekening van het subsidiebesluit krijgt het onthaalbureau een voorschot van 90% op de rekening gestort. Wie snel over de subsidies wil beschikken, wacht dus best niet te lang met het indienen van zijn aanvraag. Bij de aanvraag moet men uiteraard ook een gedetailleerde begroting voegen. Er moet o.a. aangegeven worden hoeveel inburgeringstrajecten men zal realiseren. De regering heeft een maximumprijs per nieuwkomer bepaald, namelijk 129.500 fr. in de grote steden en 155.000 in de rest van Vlaanderen.

### 3. Intergemeentelijke samenwerking gestimuleerd

In een toelichting bij het aanvraagformulier voor subsidies wordt het belang van intergemeentelijke samenwerking onderstreept: 'Het is geenszins de bedoeling om in elke gemeente een onthaalbureau op te richten. Voor gemeenten met weinig nieuwkomers is een intergemeentelijk inburgeringsinitiatief een noodzaak. Maar ook voor grotere gemeenten die een centrumfunctie in de regio vervullen, is intergemeentelijke samenwerking de aangewezen vorm'.

### 4. Doelgroep

Meerderjarige anderstalige nieuwkomers die achterstandskenmerken vertonen die kunnen leiden tot permanente kansarmoede komen in aanmerking voor het inburgeringsprogramma 2000. Concreet gaat het om volgmigranten die na 31/8/1999 in het land zijn aangekomen, asielzoekers van wie de aanvraag na 31/8/1999 ontvankelijk verklaard is, vluchtelingen wiens aanvraag na 31/8/1999 erkend is en mensen wiens aanvraag tot regularisatie goedgekeurd wordt.

### 5. Het inburgeringsprogramma

Om voor subsidies in aanmerking te komen, moet het inburgeringsprogramma dat een onthaalbureau aanbiedt aan een aantal criteria voldoen. Een essentiële taak voor een onthaalbureau is trajectbegeleiding. Een trajectbegeleider tekent samen met de nieuwkomer een inburgeringstraject op maat uit. Het programma moet zo kort mogelijk zijn en zo snel mogelijk na de aankomst van de nieuwkomer in de gemeente worden aangeboden. Na het afronden van dit

eerste inburgeringstraject wordt de nieuwkomer overgedragen aan de VDAB of aan een reguliere onderwijsvoorziening voor een vervolgtraject. Nieuwkomers die niet in een vervolgtraject stappen worden na het afronden van het eerste inburgeringstraject nog maximaal één jaar gevolgd. Eén trajectbegeleider zou per jaar 40 à 50 nieuwkomers moeten kunnen volgen.

Het onthaalbureau moet ook de drie sporen van het inburgeringsbeleid realiseren:

- + Een cursus maatschappelijke oriëntatie (MO). Het aantal uren van zo een cursus bedraagt 60 à 80. Voorlopig biedt het onthaalbureau zelf deze cursus aan.
- + Een basiscursus Nederlands (NT2). Onthaalbureaus organiseren de lessen niet zelf, maar kopen cursussen in bij Centra voor Basiseducatie (voor laaggeschoolden) en Centra voor Volwassenenonderwijs (voor hooggeschoolden). Het aantal uren van zo een basiscursus is bepaald op gemiddeld 180 à 200 voor laaggeschoolden en gemiddeld 120 voor hooggeschoolden.
- + Toeleiding naar de arbeidsmarkt. Het is de bedoeling dat het onthaalbureau de nieuwkomer, na het volgen van het eerste deel van het inburgeringstraject (MO en basiscursus NT2), overdraagt aan de VDAB of een lokale werkwinkel. Het onthaalbureau sluit hierover een intentieverklaring met de VDAB of lokale werkwinkel. Dat de regering toeleiding van nieuwkomers naar de arbeidsmarkt zeer belangrijk vindt, bewijst het aparte budget van 118 miljoen dat ze ervoor uittrekt.

## Inburgering (niet) ter discussie?

Het is natuurlijk een goede zaak dat de regering werk maakt van de structurele uitbouw van een nieuwkomersbeleid en hierin ook fors wil investeren. De bestaande onthaalinitiatieven en veel gemeenten zijn al langer vragende partij voor een duidelijk kader en voor een structurele Vlaamse financiering. Alleen is het jammer dat dit alles alleen maar kan onder de noemer van een inburgeringsbeleid. Terwijl onthaalbeleid eerder het beeld oproept van een gastvrije maatschappij die open staat voor nieuwkomers, richt inburgering eerder de focus op



nieuwkomers als probleemgroep. Door te stellen dat nieuwkomers moeten inburgeren, beschouwt men nieuwkomers in feite als minderwaardige burgers, die pas volwaardige burgers kunnen worden wanneer ze aan een aantal criteria voldoen. Een inburgeringsprogramma is dan de weg hiertoe. Bovendien heeft de overheid alleen bepaalde categorieën vreemdelingen voor ogen wanneer ze over inburgering spreekt, wat de betrokken groepen extra stigmatiseert.

We hopen in elk geval dat de discussie over inburgering – en over het eventueel invoeren van een verplichting – nog niet gesloten is en dat er nog een breed en open debat over gevoerd zal worden.

## Overhaast

Ook met de manier waarop de regering het dossier de voorbije maanden aangepakt heeft, is niet iedereen gelukkig. Is de regering niet iets te overhaast te werk gegaan door plots zoveel geld voor nieuwkomersprojecten vrij te maken? Van 60 naar 456 miljoen, daar was niemand op voorbereid. Was het niet beter eerst te werken aan een definitief kader voor het nieuwkomersbeleid en in afwachting daarvan de bestaande initiatieven rustig te laten groeien? Voor de verdeling van de plots vrijgekomen middelen, moest er nu op korte termijn een detailregeling uitgewerkt worden. Daarnaast zal het verre van eenvoudig zijn om al deze middelen vóór eind oktober 2001 effectief uit te geven. 1500 bijkomende trajecten voor nieuwkomers realiseren doe je immers niet in één-twee-drie. Het uitbreiden van de capaciteit van bestaande onthaalinitiatieven en zeker het opstarten van nieuwe initiatieven vergt ook een grondige voorbereiding. Denken we maar aan het aanwerven van nieuwe personeelsleden, het zoeken van bijkomende lokalen, het afsluiten van samenwerkingsovereenkomsten, o.a. met onderwijsinstellingen of het op één lijn krijgen van gemeenten in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Toen de enorme budgetverhoging voor inburgering op 31 maart bekend raakte, besefte iedereen dan ook dat er geen tijd te verliezen was. Daarom is het des te onbegrijpelijk dat de regering zo lang getalmd heeft met het nemen van een beslissing over het verdelen van de bijkomende middelen. Het gevolg is dat de meeste onthaalbureaus pas in november of december over hun subsidies zullen

kunnen beschikken. Voor de start van het schooljaar in september is het al hopeloos te laat. Er stelt zich trouwens nog een ander, niet te onderschatten probleem. Zullen de schepencolleges en de bestendige deputaties zo kort voor de verkiezingen nog bereid zijn om inburgering op de agenda te plaatsen en een project in te dienen?

## Geen inbreng werkveld

We betreuren ook dat de regering het werkveld nog nauwelijks bij de voorbereiding van de beslissingen betrokken heeft. Nochtans werd de inbreng van het werkveld op de Werkgroep Nieuwkomers van ICEM in het verleden altijd naar waarde geschat. Op deze werkgroep verrichtten administratie, beleid en werkveld in een constructieve sfeer samen heel wat beleidsvoorbereidend werk. Dat de werkgroep op 7 april in allerijl bijeen kwam, was dan ook niet meer dan normaal. Daarna was er plots geen inspraak meer. Ook niet in het bepalen van een aantal minimale kwaliteitscriteria voor de in te dienen projecten, iets wat nochtans op 7 april afgesproken was. De volgende vergaderingen van de Werkgroep Nieuwkomers vonden plaats op 7 juli en 28 juli. Voor discussie was toen geen ruimte meer. Het werkveld kreeg er alleen maar te horen wat de regering beslist had.

En wat moeten we nu denken van de invulling die de regering tot nu toe aan haar inburgeringsbeleid gegeven heeft? Positieve elementen zijn er zeker. De regering werkt samen met de bestaande onthaalbureaus, de gemeenten krijgen een belangrijke verantwoordelijkheid, MO wordt erkend als wezenlijk onderdeel van het traject van de nieuwkomer, intergemeentelijke samenwerking wordt gestimuleerd, ... Ook de verhoogde aandacht voor toeleiding naar de arbeidsmarkt – getuige het aparte budget van 118 miljoen – is op zich een goede zaak. Werk is inderdaad een hoofdbekommernis voor vele nieuwkomers. We hopen echter dat inburgeringstrajecten niet automatisch verengd zullen worden tot trajecten naar werk. Een vrouw met enkele kleine kinderen bijvoorbeeld, die het niet ziet zitten om buitenshuis te werken, hoeft toch niet meteen in een beroepsopleiding te stappen. Of een hoog opgeleide nieuwkomer die wil verder studeren, moet hiertoe toch ook de kans krijgen? Trajecten die leiden tot sociale of educatieve redzaamheid moeten dus mogelijk blijven. Hiervoor

is o.a. de uitbouw van een vervolgaanbod Nederlands broodnodig. Essentieel is dat elke nieuwkomer een traject op maat kan volgen. Vandaar het grote belang van een deskundige trajectbegeleiding door het onthaalbureau.

## Op naar een goed decreet

Het komende jaar is er heel wat werk aan de winkel. Het is van groot belang dat het geplande decreet een goed decreet wordt, dat vertrekt van een coherente en onderbouwde beleidsvisie. Dat het werkveld nauw betrokken worden bij het tot stand komen van dit decreet, lijkt niet meer dan normaal. Want als er ergens in Vlaanderen know-how aanwezig is, dan is het wel bij de mensen die al jaren op het terrein het onthaal van nieuwkomers organiseren. Het Vlaams Minderhedencentrum wil, zoals aangegeven in haar meerjarenplan, deze know-how bundelen en ondersteunen en er mee voor zorgen dat de overheid in haar beleidsplannen rekening houdt met deze kennis en ervaring.

**Ignace Fermont**  
Stafmedewerker Onthaalbeleid