

EduForum
Limburg



***Behoefteonderzoek: welke volwasseneneducatie
voor nieuwkomers en (ex)gedetineerden?***

In opdracht van:

EDUFORUM LIMBURG

Onderzoeker:

Steven Lenaers

Promotor:

Prof. Dr. Mieke Van Haegendoren

Juni 2001

SEIN/2001/05

VOORWOORD

Dit onderzoeksrapport is het resultaat van het "behoefteonderzoek: welke volwasseneneducatie voor nieuwkomers en (ex)gedetineerden?". Het Sociaal-Economisch Instituut (SEIN) voerde het onderzoek uit in opdracht van het Eduforum Limburg. Het onderzoek liep van maart tot juni 2001.

Het onderzoeksrapport is als volgend geconcipieerd:

- Een eerste, inleidend hoofdstuk beschrijft de doelstellingen en de methodologie van het onderzoek.
- Vervolgens valt het onderzoeksrapport uiteen in twee grote delen:
 - Deel I: Nieuwkomers
 - Deel II: Gedetineerden

In elk deel is er steeds aandacht voor volgende thema's:

- afbakening van de doelgroep
 - profiel van de doelgroep op basis van kwantitatieve en kwalitatieve gegevens
 - vormingsaanbod voor de doelgroep
 - evaluatie van het aanbod
- Een laatste hoofdstuk zet de belangrijkste conclusies op een rijtje en doet enkele aanbevelingen.

Wij danken iedereen die aan het onderzoek meegewerkt heeft.

INHOUDSTAFEL

Voorwoord

Inhoudstafel

Lijst van afkortingen

<i>Management summary</i>	i
1.1 Situering van het onderzoek	i
1.2 Vorming op de weg naar integratie	ii
1.2.1 Nieuwkomers	ii
1.2.1.1 Wie zijn ze?	ii
1.2.1.2 Het onthaaltraject	ii
1.2.1.3 Behoeften aan een onthaalbeleid	iii
1.2.2 Gedetineerden	iv
1.2.2.1 Wie zijn ze?	iv
1.2.2.2 Vorming in de gevangenis	v
1.2.2.3 Behoeften aan vorming	v
1.3 Conclusies	vi
• Nieuwkomers	vi
• Gedetineerden	vi
1.4 Aanbevelingen	vi
• Nieuwkomers	vi
• Gedetineerden	vii

HOOFDSTUK 1: Het onderzoek: waarom en hoe? 1

1.1 Edufora	1
1.2 Nieuwkomers en gedetineerden	2
1.3 De onderzoeksvraag: vraag en aanbod van vorming voor nieuwkomers en gedetineerden	2
1.4 De onderzoeksmethode	3
• Bronnenstudie	3
• Kwalitatief onderzoek	3
1.5 Besluit	4

2-9; /31>67

HOOFDSTUK 2: Wie zijn nieuwkomers? 6

2.1	Inleiding	6
2.2	Vluchtelingen	6
2.2.1	Asielzoekers	7
2.2.2	Erkende vluchtelingen	8
2.2.3	Geregulariseerde kandidaat-vluchtelingen	8
2.3	Volgmigranten	9
2.3.1	Gezinsherenigers	9
2.3.2	Gezinsvormers	10
2.4	Besluit	10
HOOFDSTUK 3: Profiel van de nieuwkomers		12
3.1	Hoe groot is de groep nieuwkomers?	12
	• Vluchtelingen	12
	• Volgmigranten	14
	• Vluchtelingen en volgmigranten samen in één grafiek	15
	• Limburgse nieuwkomers	16
3.2	Wie zijn deze nieuwkomers?	16
3.2.1	Vluchtelingen	16
3.2.2	Volgmigranten	18
	• Marokkaanse en Turkse nieuwkomers	18
	↳ Waarom emigreren?	18
	↳ Het huwelijk zelf	19
	↳ Het leven in België	20
3.3	Besluit	21
HOOFDSTUK 4: Het onthaalbeleid		22
4.1	Geschiedenis	22
4.2	Doelstelling van het onthaalbeleid	23
4.3	Middelen van het onthaalbeleid	23
4.4	De verantwoordelijkheden binnen het onthaalbeleid	24
4.5	Inhoud van het onthaalbeleid	24
4.6	Het onthaalprogramma	25
	• Stap 1: werving van de nieuwkomer	25
	• Stap 2: intakegesprek	25
	• Stap 3: educatief traject	26
	↳ Cursus Nederlands als tweede taal (NT2)	26

↳	Cursus maatschappelijke oriëntatie (MO)	26
•	Stap 4: afsluiting en overdracht	27
•	Trajectbegeleiding als rode draad doorheen het onthaalprogramma	27
↳	Trajectopvolging	28
↳	Individuele ondersteuning	28
4.7	Besluit	28

HOOFDSTUK 5: Het onthaalbeleid in Limburg 29

5.1	Intergemeentelijke samenwerking	29
•	Regio Zuid-Limburg	30
•	Regio Maasland	30
•	Regio West-Limburg	30
•	Regio Noord-Limburg	30
•	Regio Midden-Limburg	30
5.2	Het onthaaltraject inhoudelijk	31
5.2.1	Typische kenmerken van het onthaalbeleid in Limburg	31
•	Trajectbegeleiding	31
•	NT2	31
•	MO	32
•	Loopbaanoriëntatie	32
5.2.2	Enkele casestudy's	32
5.2.2.1	Case 1: nieuwkomersproject Heusden-Zolder	32
5.2.2.2	Case 2: inburgeringscontract in Bilzen	35
5.3	Besluit	36

HOOFDSTUK 6: Evaluatie van het onthaalbeleid 37

6.1	Instappen in het onthaaltraject of niet?	37
6.1.1	Het onthaalinitiatief PINA	37
6.1.2	Kritieke factoren voor deelname	38
6.2	Evaluatie van het onthaalbeleid	39
6.2.1	Het onthaaltraject	39
6.2.2	NT2	41
6.2.3	MO	41
6.3	Evaluatie per doelgroep	42
6.3.1	Mannen en vrouwen	42
•	Mannen	42

• Vrouwen	43
6.3.2 Vluchtelingen en volgmigranten	43
6.3.3 Hoog- en laaggeschoolden	44
6.4 Besluit	44

+)(\8-2))6(\2

HOOFDSTUK 7: Wie zijn gedetineerden? 46

7.1 Gedetineerden in Limburg	46
• Beklaagden	46
• Veroordeelden	46
• Geïnterneerden	47
7.2 Een schets van de Limburgse gevangenissen	48
• De gevangenis van Hasselt	48
• De gevangenis van Tongeren	48
7.3 Besluit	49

HOOFDSTUK 8: Profiel van de gedetineerden 50

8.1 Hoe groot is de groep gedetineerden?	50
8.2 Wie zijn deze gedetineerden?	51
8.2.1 Een sociaal profiel	51
8.2.2 Een behoefteprofiel	53
8.2.2.1 Schets van de gedetineerde in de gevangenis	53
8.2.2.2 Behoeftehiërarchie	55
8.2.2.3 Betekenis van vorming voor de gedetineerden	55
8.3 Besluit	57

HOOFDSTUK 9: Vorming in de gevangenis 58

9.1 Welke vormen neemt vorming aan?	58
9.1.1 Gemeenschappelijke activiteiten	58
• Cursussen	58
↳ Basiseducatie	59
↳ Onderwijs voor Sociale Promotie	59
• Informatieavonden	60
9.1.2 Zelfstudie	60
• Begeleid Individueel Studeren (BIS)	61

• Examencommissie van de Vlaamse Gemeenschap	61
• Open Universiteit	62
• Andere opleidingen	62
9.2 Wie is verantwoordelijk voor vorming?	62
9.3 Moeilijkheden bij het aanbieden van vorming	63
9.4 Besluit	65
HOOFDSTUK 10: Vorming in de Limburgse gevangenissen	66
10.1 Een overzicht	66
10.1.1 De gevangenis van Hasselt	66
10.1.2 De gevangenis van Tongeren	66
10.2 Enkele casestudy's	67
10.2.1.1 Case 1: Open School Hasselt	67
10.2.1.2 Case 2: VDAB Hasselt	68
10.2.1.3 Case 3: Centrum Basiseducatie Zuid-Limburg	70
10.2.1.4 Case 4: vzw Mardijck	71
10.3 Besluit	72
HOOFDSTUK 11: Evaluatie van vorming in de gevangenis	73
11.1 Zelfstudie	73
11.2 Gemeenschappelijke vormingsactiviteiten	73
11.3 Besluit	75
HOOFDSTUK 12: Conclusies en aanbevelingen	76
12.1 Vorming op de weg naar integratie	76
12.1.1 Nieuwkomers	76
12.1.1.1 Wie zijn ze?	76
12.1.1.2 Het onthaaltraject	77
12.1.1.3 Behoeften aan een onthaalbeleid	78
12.1.2 Gedetineerden	78
12.1.2.1 Wie zijn ze?	78
12.1.2.2 Vorming in de gevangenis	79
12.1.2.3 Behoeften aan vorming	79
12.2 Conclusies	80
• Nieuwkomers	80
• Gedetineerden	80
12.3 Aanbevelingen	81

• Nieuwkomers	81
• Gedetineerden	81
<i>Bibliografie</i>	83
<i>Bijlage</i>	86

LIJST VAN AFKORTINGEN

ASO	Algemeen Secundair Onderwijs
BIS	Begeleid Individueel Studeren
BSO	Beroeps Secundair Onderwijs
BuSO	Buitengewoon Secundair Onderwijs
CAD	Centrum voor Alcohol- en andere Drugproblemen
CAW	Centrum Algemeen Welzijnswerk
CICI	Centrum voor Interculturele Communicatie en Interactie
CGVS	Commissariaat-Generaal voor de Vluchelingen en de Staatlozen
CVO	Centrum voor Volwassenenonderwijs
EER	Europese Economische Ruimte
EU	Europese Unie
ICEM	Interdepartementale Commissie voor Etnisch-Culturele Minderheden
KAPA	Contractueel Adjunct-Penitentiair Assistent
KSO	Kunst Secundair Onderwijs
LID	Lokale Integratiedienst
LUC	Limburgs Universitair Centrum
MO	Maatschappelijke Oriëntatie
NT2	Nederlands als Tweede Taal
OASes	Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en Stad
OCIV	Overlegcentrum voor Integratie van Vluchtelingen
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OSP	Onderwijs voor Sociale Promotie
PRIC	Provinciaal Integratiecentrum Limburg
RUG	Rijksuniversiteit Gent
RVA	Rijksdienst Voor Arbeidsvoorziening
SEIN	Sociaal-Economisch Instituut
TSO	Technisch Secundair Onderwijs
UFSIA	Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius te Antwerpen
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling
VI	Voorwaardelijke Invrijheidstelling
VIZO	Vlaams Instituut voor Zelfstandig Ondernemen
VMC	Vlaams Minderhedencentrum

SAMENVATTING

1.1 SITUERING VAN HET ONDERZOEK

De Edufora zijn subregionale overlegorganen voor de organisaties in de volwasseneneducatie die met overheidsmiddelen werken. Tot deze organisaties behoren de VDAB, het VIZO, het OSP, basiseducatie, landbouwworming, het sociaal-cultureel werk en de private opleidings- en tewerkstellingsorganisaties. De taak van deze organisaties bestaat erin een gepast vormingsaanbod te verzorgen om ieder in staat te stellen ten volle te participeren aan de samenleving. Educatie wordt hier dan ook begrepen als levenslang en levensbreed leren.

De Edufora werken aan een betere afstemming tussen vraag en aanbod van deze leerprogramma's. Daartoe stellen ze naast een educatieve kaart die het aanbod in de streek uittekent ook een behoeftedetectierapport op. Dit rapport is het resultaat van een bronnenanalyse en een bevraging in de streek en het geeft aan welke behoeften aan educatie er in de streek bestaan. Bovendien maakt het een vergelijking tussen de educatiebehoeften en het educatieve aanbod in de streek. Zo'n behoeftedetectierapport moet een meer gefundeerd beleid in de volwasseneneducatie in de streek mogelijk maken.

In het kader van de opstelling van dit behoeftedetectierapport deed het Eduforum Limburg een beroep op het Sociaal-Economisch Instituut (SEIN) om een onderzoek uit te voeren naar de behoeften aan en het aanbod van volwasseneneducatie bij twee achtergestelde maatschappelijke groepen die binnen het actuele welzijnsbeleid van Minister Vogels extra aandacht krijgen: nieuwkomers en gedetineerden. Deze groepen zijn in aantal niet erg groot maar daar zal in de toekomst ongetwijfeld verandering in komen met de geplande bouw van de nieuwe gevangenis in Hasselt. Het aantal nieuwkomers zal in de toekomst ook ongetwijfeld toenemen. Bovendien gaat het om twee groepen die de weg naar het reguliere vormingsaanbod moeilijk vinden. Nochtans herbergen beide groepen een niet te onderschatten potentieel.

De doelstelling van het onderzoek is de behoeften aan en het aanbod van volwasseneneducatie bij nieuwkomers en gedetineerden in Limburg in kaart te brengen. Het onderzoek bestaat enerzijds uit een bronnenstudie van recente behoefteonderzoeken bij nieuwkomers en gedetineerden en anderzijds uit een eigen onderzoek door middel van diepte-interviews bij bevoorrechte getuigen. Dit zijn mensen in verschillende functies die

vanuit hun beroepsbezigheid een goed zicht hebben op de noden van nieuwkomers en gedetineerden.

1.2 VORMING OP DE WEG NAAR INTEGRATIE

1.2.1 NIEUWKOMERS

1.2.1.1 Wie zijn ze?

De nieuwkomers als doelgroep van het onthaalbeleid zijn:

1. asielzoekers wiens asielaanvraag ontvankelijk verklaard is
2. erkende vluchtelingen
3. mensen zonder papieren die door regularisatie recht op verblijf verwerven
4. gezinsherenigers
5. gezinsvormers

Nieuwkomers zijn *meerderjarige* personen die *geen of onvoldoende Nederlands* kennen en zich voor langere tijd in *Vlaanderen* willen vestigen. In het kader van het minderhedenbeleid is de groep verder beperkt tot de nieuwkomers die *achterstandskenmerken* vertonen die kunnen leiden tot permanente kansarmoede. Dit maakt dat volgmigranten uit de EU slechts sporadisch als nieuwkomers worden beschouwd. Enkel Zuid-Europese volgmigranten worden als nieuwkomers aanzien.

Limburg kent ongeveer 1500 nieuwkomers per jaar. Drie op vier onder hen komt naar Limburg in het kader van volgmigratie. Toch kan de verhouding vluchtelingen – volgmigranten erg verschillen van gemeente tot gemeente. Gemeenten met een bestaande uitgebreide migrantenpopulatie kennen relatief meer volgmigranten.

Ook de volgmigranten zijn vaak naar België gekomen op zoek naar een betere toekomst. Dit hebben zij gemeen met de vluchtelingen die in ons land asiel aanvragen. Vooral de economische welvaart en politieke vrijheid en stabiliteit oefenen een grote aantrekkingskracht uit op de kandidaat-migranten. Eenmaal in België aangekomen is de ontgoocheling vaak groot. De sociaal-economische realiteit komt niet overeen met het geromantiseerde beeld dat ze vooraf hadden van de Belgische samenleving. De mythe van de rijke migrant blijkt niet te kloppen.

1.2.1.2 Het onthaaltraject

Alle nieuwkomers die zich in Vlaanderen willen vestigen, krijgen de mogelijkheid in te stappen in een onthaaltraject van één jaar dat gericht is op sociale, educatieve en

professionele zelfredzaamheid van de nieuwkomers. Het onthaalprogramma bestaat uit verschillende stappen.

1. *Werving van de nieuwkomer*: bij inschrijving in de gemeente wordt de nieuwkomer gevraagd contact op te nemen met de dienst die zich in de gemeente bezighoudt met het onthaal van nieuwkomers (onthaalbureau).
2. *Intakegesprek met de nieuwkomer*: de nieuwkomer wordt aangespoord in het onthaaltraject te stappen.
3. *Educatief traject*: de nieuwkomer volgt een cursus van ongeveer 200 uren Nederlands en een cursus van ongeveer 60 uren maatschappelijke oriëntatie.
4. *Afsluiting en overdracht*: de nieuwkomer wordt verondersteld voldoende kennis van het Nederlands en van de werking van de Vlaamse samenleving te hebben om overgedragen te worden aan de VDAB of de lokale werkwinkel voor een opleiding of een baan.

Gedurende het hele traject volgen en ondersteunen de trajectbegeleiders van de onthaalbureaus de nieuwkomers.

In Limburg is het onthaalbeleid intergemeentelijk georganiseerd. Het is de bedoeling om op korte termijn te komen tot zes regio's waarin alle Limburgse gemeenten vertegenwoordigd zijn en waarbij steeds één onthaalbureau verantwoordelijk is voor de begeleiding van alle nieuwkomers in de regio. De cursussen Nederlands voor anderstaligen (NT2) en maatschappelijke oriëntatie (MO) worden plaatselijk aangeboden en voor de trajectbegeleiding kunnen de nieuwkomers in de eigen gemeente terecht op zitdagen van de trajectbegeleiders. De specifieke vorm die het onthaalbeleid in elke gemeente aanneemt, vertoont nog plaatselijke verschillen maar overal past men zich stukje bij beetje aan aan het bovenstaande stramien dat de Vlaamse overheid voorstelt.

1.2.1.3 Behoeften aan een onthaalbeleid

Nieuwkomers staan erg positief tegenover het onthaalbeleid. Mannen zien er vooral een manier in om sneller of aan beter werk te geraken. Vrouwen zien er vooral een manier in om onafhankelijker van hun man en schoonfamilie te kunnen functioneren.

De nieuwkomers staan erachter dat het onthaalbeleid inhoudelijk uit een cursus Nederlands en maatschappelijke oriëntatie bestaat.

- De cursus NT2 vinden zij het belangrijkste omdat het kennen van Nederlands onontbeerlijk is om na het doorlopen van het traject volwaardig te kunnen functioneren in deze maatschappij, hetzij als werkracht, hetzij als cursist in een vervolgopleiding, hetzij gewoon als burger.

- De cursus MO leert hen hoe de maatschappij in elkaar zit, waar ze terecht kunnen voor wat, welke beroepsmogelijkheden ze hebben, welke opleidingsmogelijkheden ze hebben, enz.

Toch bestaan er een aantal knelpunten:

- Een traject van een jaar duurt lang.
- De lessen gaan meestal overdag door. Dit is moeilijk te combineren met betaalde arbeid.
- Vrouwelijke volgmigranten worden al snel zwanger.
- Verre verplaatsingen vormen vaak een probleem.
- Effectieve zelfredzaamheid is er nog niet na één jaar onthaaltraject.

1.2.2 GEDETINEERDEN

1.2.2.1 Wie zijn ze?

Sinds anderhalve eeuw zijn er twee gevangenissen in Limburg. Het zijn arresthuizen die hoofdzakelijk bevolkt worden door beklaagden maar ook door een aantal veroordeelden. De dagpopulatie in de Limburgse gevangenissen bestaat uit ongeveer 151 gedetineerden. Op jaarbasis gaat het om 957 gedetineerden die op één of ander ogenblik in de gevangenis terechtkomen.

Limburgse gedetineerden zijn vooral Nederlandstalige mannelijke beklaagden tussen 20 en 40 afkomstig uit Limburg. De helft onder hen is laaggeschoold. Ze volgden meestal beroeps- en ook technisch secundair onderwijs dat ze vaak niet afmaakten. Het gevolg hiervan is een hoge werkloosheid en een lage activiteitsgraad.

In de gevangenis zitten de gedetineerden tot 22 uur per dag op een cel die ze vaak delen met één of meer celgenoten. Elke mogelijkheid om een tijd van cel te zijn wordt dan ook met beide handen aangegrepen. Maar door het tekort aan werk en activiteiten enerzijds en door de grote overbevolking anderzijds, zijn de mogelijkheden om de cel te verlaten erg beperkt.

Toch is het deelnemen aan activiteiten voor de gedetineerden niet de hoogste prioriteit. Eerst en vooral maken zij zich zorgen om hun vrijlating en hun naastbestaanden. Verder vinden zij de concrete leefsituatie van alledag belangrijk. Pas dan komt een zinvolle tijdsbesteding aan de orde.

Maar de meeste gedetineerden staan zeker niet afkerig tegenover vorming in de gevangenis. De helft onder hen vindt het vormingsaspect het belangrijkste bij activiteiten.

1.2.2.2 Vorming in de gevangenissen

De diensten van de Vlaamse Gemeenschap binnen de gevangenissen zijn verantwoordelijk om dienstverleningsorganisaties van buiten de gevangenis de gevangenis binnen te loodsen om ook daar een aanbod te verzorgen. Omdat de Vlaamse Gemeenschap vaak in gebreke blijft, steekt het Ministerie van Justitie een handje toe. Maar het is de bedoeling dat Basiseducatie de spil wordt voor de organisatie van het onderwijsaanbod in de gevangenis. Zelfs met de beste bedoelingen blijft het moeilijk om in een vormingsaanbod te voorzien. Meerdere hindernissen moeten overwonnen worden. Er moet eerst en vooral een vormingsorganisatie bereid gevonden worden om vorming in de gevangenis te komen geven, de nodige infrastructuur moet voorhanden zijn, vorming betekent extra werklast voor het gevangenispersoneel, de veiligheid moet te allen tijde gewaarborgd zijn, de nodige financiële middelen moeten voorradig zijn en een laatste probleem is dat het aanbod buiten de gevangenis niet zomaar kan toegepast worden op de gedetineerdenpopulatie.

Er bestaan in de gevangenis twee grote categorieën van vorming. Enerzijds is er de zelfstudie van gedetineerden. Dit neemt meestal de vorm aan van afstandsonderwijs. Anderzijds zijn er ook klassikale lessen in de gevangenis waaraan gedetineerden kunnen deelnemen.

Het vormingsaanbod in de Limburgse gevangenissen is erg beperkt. Het aanbod is veel kleiner dan de vraag. Ondanks de vele moeilijkheden proberen toch een aantal organisaties van buiten zoals Basiseducatie en de VDAB hun diensten aan te bieden in de gevangenis. Opvallend is hoe ze zelf ook nog steeds op zoek zijn naar een goede formule.

1.2.2.3 Behoeften aan vorming

Gedetineerden die in de gevangenis aan zelfstudie doen, zijn tevreden over de studiemogelijkheden, het niveau van de cursus, het contact met de begeleiders op afstand (als die er zijn) en de mogelijkheden om in de gevangenis examen af te leggen. Wat zelfstudie moeilijk maakt, is de gevangenisomgeving met het voortdurende rumoer, de overvolle cellen en het totale gebrek aan begeleiding of zelfs maar interesse voor de cursist binnen de gevangenis.

Het aanbod aan gemeenschappelijke vormingsactiviteiten is veel kleiner dan de vraag ernaar al verkiezen de gedetineerden werk boven vorming. De vorming die gebeurt, werkt meestal niet met concrete leerdoelen maar werkt gewoon algemeen vormend. Andere doelstellingen van vorming zijn minstens even belangrijk: zelfwaardegevoel opkrikken, drempelverlagend werken, gedetineerden uit de verveling halen en hen laten merken dat de maatschappij nog om hen geeft. Er is steeds veel aandacht voor de inbreng van de gedetineerden in de cursus. Het grootste probleem in de Limburgse gevangenissen is het grote verloop.

1.3 CONCLUSIES

De voornaamste conclusies op een rij:

- **Nieuwkomers**
 - Nieuwkomers zijn zeer enthousiast over het bestaan van het onthaalbeleid.
 - Het onthaalaanbod is kleiner dan de vraag. Er zijn ook te weinig instapmomenten. Dat zorgt voor wachtlijsten.
 - Individuele factoren zoals de behoefte tot werken (bij mannen) en de zorg voor de kinderen (bij vrouwen) zorgen ervoor dat sommige nieuwkomers niet kunnen instappen in het onthaalbeleid. Daarom vragen nieuwkomers om een aanbod dat organisatorisch aangepast is aan hun noden.
 - Het doorlopen van het onthaaltraject is geen garantie voor zelfredzaamheid in de samenleving. De overstap naar het reguliere aanbod blijft moeilijk.
- **Gedetineerden**
 - De vormingsmogelijkheden voor gedetineerden bestaan enerzijds uit zelfstudie (afstandsonderwijs) en anderzijds uit groepslessen in de gevangenis
 - Gedetineerden vinden dat de geboden zelfstudiepakketten op zich goed zijn maar klagen over het tekort aan begeleiding.
 - Het aanbod aan gemeenschappelijke vorming is zeer beperkt. De vraag ernaar is nochtans groot.
 - Vorming geven in de gevangenis is geen sinecure door het gebrek aan infrastructuur en aan betrokkenheid vanwege het gevangenispersoneel.
 - Concrete leerdoelen stellen is bij een gedetineerdenpopulatie onmogelijk vanwege het grote verloop in de gevangenis. Doelstellingen zijn eerder: zelfwaardegevoel opkrikken, drempelverlagend werken, gedetineerden uit de verveling halen, hen laten merken dat de maatschappij nog om hen geeft.

1.4 AANBEVELINGEN

Om de vorming aan nieuwkomers en gedetineerden in de toekomst te verbeteren doen wij volgende aanbevelingen:

- **Nieuwkomers**

- Het onthaalaanbod past niet altijd binnen de individuele
 - Het aanbod moet uitgebreid worden. Er moeten meer instapmomenten komen, de cursus MO moet overal een aparte cursus worden, liefst in de eigen taal van de nieuwkomers.
 - Het aanbod moet aangepast worden voor de nieuwkomers die willen deelnemen maar niet kunnen. Wij denken aan een betere bereikbaarheid met het openbaar vervoer, mogelijkheden tot kinderopvang maar vooral avond- en weekendonderwijs. Voor nieuwkomers die tijdelijk niet kunnen deelnemen aan het onthaaltraject, is het bestaan van educatief krediet erg belangrijk.
- Vaak voelt men zich na het doorlopen van het onthaaltraject niet klaar om zich zelfstandig in de samenleving te redden of in te stappen in een vervolgtraject. De oorzaak hiervan is niet duidelijk. Hypothesen zijn een te korte duur van het traject, het niet bestaan van eindtermen en onvoldoende didactisch geschoolde leerkrachten. Wij pleiten voor een didactische evaluatie van de onthaalprogramma's en de leerkrachten eens zij uniform in voege zijn.
- Het reguliere aanbod moet rekening houden met en begrip opbrengen voor de achtergrond van de nieuwkomers. Ook na een onthaaltraject blijft de nieuwkomer immers een aantal aanpassingsproblemen hebben.
- De intergemeentelijke samenwerking in Limburg waarbij de onthaalbureaus coördineren en waarbij gewerkt wordt met een pool van lesgevers, verhoogt de efficiëntie maar men moet voldoende oog blijven houden voor de werking op het lokale vlak. Toegankelijkheid en laagdrempeligheid zijn in deze sleutelwoorden.
- **Gedetineerden**
 - Bij cursussen die een vaste groep gedetineerden vereisen, pleiten wij voor kortlopende modules want het verloop is erg groot.
 - Het personeel van de gevangenis moet betrokken worden bij het aanbod. Dit is de sleutel tot een succesvolle samenwerking met de gevangenen. Zij moeten weten wat het aanbod inhoudt en wat de doelstellingen voor gedetineerden zijn. Alleen zo kunnen zij begrip opbrengen voor de extra werklust die vorming voor hen met zich meebrengt.
 - Er moeten mogelijkheden voor begeleiding van studerende gedetineerden voorzien worden. Wij zien hierbij vooral een rol weggelegd voor vrijwilligers.
 - Vormingsorganisaties moeten vaker de weg naar de gevangenis vinden. Hun vormingsaanbod en leerdoelstellingen kunnen echter niet dezelfde zijn als die buiten de gevangenis. Vorming moet gegeven worden in een onschoolse, no-nonsense benadering waarbij gedetineerden een grote inbreng hebben. Soms is het kennisaspect niet het

belangrijkst maar wel het feit van er te zijn voor gedetineerden en drempelverlagend te werken naar gedetineerden toe.

- Gedetineerden moet voldoende informatie geboden worden omtrent de educatieve mogelijkheden. Bij gedetineerden laat dit te wensen over. Vandaar het belang dat reguliere vormingsorganisaties zich ook in de gevangenis komen promoten.

- ***Algemeen***

- Wij onderstrepen het belang van netwerkvorming en coördinatie van de initiatieven. Informele contacten hebben nood aan een formeel forum. Vormingsorganisaties zouden de gelegenheid moeten hebben om ervaringen uit te wisselen. In de gevangenissen zou men er zo toe kunnen komen dezelfde vorming aan te bieden in beide Limburgse gevangenissen. De voorbereidingstijd blijft immers gelijk maar het rendement ervan is dubbel zo groot. Maar ook in de nieuwkomerssector die een gloednieuwe sector is, kan men heel erg veel van elkaar leren.

HOOFDSTUK 1: HET ONDERZOEK: WAAROM EN HOE?

In dit inleidende hoofdstuk schetsen we de bedoeling van dit onderzoek. Eerst situeren we het onderzoek binnen de werkzaamheden van de opdrachtgever, het Eduforum Limburg. Vervolgens bieden we een antwoord op drie belangrijke vragen: wie en wat onderzoeken we, welke vragen trachten we te beantwoorden en hoe willen we deze antwoorden vinden.

1.1 EDUFORA

De Edufora zijn subregionale overlegorganen voor de organisaties in de volwasseneneducatie die met overheidsmiddelen werken. Tot deze organisaties behoren de VDAB, het VIZO, het OSP, basiseducatie, landbouwworming, het sociaal-cultureel werk en de private opleidings- en tewerkstellingsorganisaties. De taak van deze organisaties bestaat erin een gepast vormingsaanbod te verzorgen om ieder in staat te stellen ten volle te participeren aan de samenleving. Educatie wordt hier dan ook begrepen als levenslang en levensbreed leren.

De Edufora werken aan een betere afstemming tussen vraag en aanbod van de leerprogramma's. Daartoe stellen ze naast een educatieve kaart die het aanbod in de streek uittekent ook een behoeftedetectierapport op. Dit rapport is het resultaat van een bronnenanalyse en een bevraging in de streek en het geeft aan welke behoeften aan educatie er in de streek bestaan. Bovendien maakt het een vergelijking tussen de educatiebehoeften en het educatieve aanbod in de streek. Zo'n behoeftedetectierapport moet een meer gefundeerd beleid in de volwasseneneducatie in de streek mogelijk maken.

In het kader van de opstelling van dit behoeftedetectierapport deed het Eduforum Limburg een beroep op het Sociaal-Economisch Instituut (SEIN) om een onderzoek uit te voeren naar de behoeften aan en het aanbod van volwasseneneducatie bij twee achtergestelde maatschappelijke groepen die binnen het actuele welzijnsbeleid van Minister Vogels extra aandacht krijgen: nieuwkomers en gedetineerden.

De Vlaamse regering werkt aan een decreet dat een inburgeringsprogramma voor alle nieuwkomers voorziet. Dit decreet wordt tegen eind 2001 of begin 2002 verwacht. Verder werkte de Vlaamse Gemeenschap aan een Strategisch Plan inzake maatschappelijke hulp- en

dienstverlening aan gedetineerden waarvan de uitvoering in september 2001 van start zal gaan.

De groep nieuwkomers en gedetineerden is in Limburg in aantal niet erg groot maar daar zal in de toekomst ongetwijfeld verandering in komen met de geplande bouw van de nieuwe gevangenis in Hasselt. Het aantal nieuwkomers zal in de toekomst ook ongetwijfeld toenemen. Bovendien gaat het om twee groepen die de weg naar het reguliere vormingsaanbod moeilijk vinden. Nochtans herbergen beide groepen een niet te onderschatten potentieel.

1.2 NIEUWKOMERS EN GEDETINEERDEN

"Nieuwkomers" is een verzamelnaam voor personen met verschillende verblijfsstatuten die meestal recent op het Belgische grondgebied verblijven. Het gaat om volgende groepen:

- volgmigranten (gezinsvormers en –herenigers)
- asielzoekers wiens asielaanvraag ontvankelijk verklaard is
- erkende vluchtelingen
- mensen zonder papieren die door regularisatie recht op verblijf verwerven

Wij zullen ons in dit onderzoek expliciet richten op de nieuwkomers die zich in de provincie Limburg komen vestigen.

Onze onderzoekspopulatie gedetineerden bestaat uit de gedetineerden die opgesloten zijn in één van de twee Limburgse gevangenissen, Hasselt en Tongeren.

Bij beide doelgroepen willen we ons niet beperken tot de nieuwkomers in de nieuwkomersfase en gedetineerden terwijl ze in de gevangenis zitten. We willen ook aandacht hebben voor de aansluiting van deze doelgroepen bij het reguliere aanbod na deze fasen. Voor nieuwkomers is dat concreet na het doorlopen van het onthaaltraject (cf. infra), voor gedetineerden is dat na de vrijlating (ex-gedetineerden).

1.3 DE ONDERZOEKSVRAAG: VRAAG EN AANBOD VAN FORMING VOOR NIEUWKOMERS EN GEDETINEERDEN

Het doel van het onderzoek is eerst en vooral:

- enerzijds het aandragen van gefundeerde gegevens met betrekking tot het profiel, de noden en de verwachtingen van nieuwkomers en gedetineerden op het vlak van volwasseneneducatie
- anderzijds het aanbod van volwasseneneducatie in kaart brengen: wat bestaat er en hoe wordt het georganiseerd?

De tweede doelstelling is bovendien de beide invalshoeken met elkaar te confronteren en na te gaan in hoeverre het vormingsaanbod aan de bestaande behoeften tegemoetkomt. Dit vormt de essentie van een behoeftedetectierapport. Zo leggen we educatieve uitdagingen bloot en stellen we verbeterpunten voor.

1.4 DE ONDERZOEKSMETHODE

Dit onderzoeksrapport is de vrucht van enerzijds een bronnenstudie en anderzijds een kwalitatief onderzoek aan de hand van diepte-interviews.

• Bronnenstudie

Recentelijk liet welzijnsminister Vogels volgende behoefteonderzoeken uitvoeren:

- een onderzoek naar Turkse nieuwkomers (uitgevoerd door OASeS - UFSIA)
- een onderzoek naar Marokkaanse nieuwkomers (uitgevoerd door OASeS - UFSIA)
- een onderzoek naar het profiel en de verwachtingen van enkele specifieke doelgroepen van het onthaalbeleid in het kader van het Vlaamse minderhedenbeleid, met name de erkende vluchtelingen en ontvankelijk verklaarde asielzoekers enerzijds en volgmigranten andere dan Turken en Marokkanen anderzijds (uitgevoerd door het CICI - RUG)
- een onderzoek naar de plaats, rol en organisatie van maatschappelijke oriëntatie en trajectbegeleiding binnen het onthaaltraject voor nieuwkomers als doelgroep van het Vlaams Minderhedenbeleid (uitgevoerd door het CICI - RUG)
- een onderzoek bij gedetineerden in de Vlaamse gevangenissen naar de noden en behoeften inzake maatschappelijke hulp- en dienstverlening met het oog op hun sociale reïntegratie (uitgevoerd door het SEIN - LUC)

Deze onderzoeken die grotendeels gebaseerd zijn op contacten met de doelgroep nieuwkomers en gedetineerden, vormen de basis voor ons verder kwalitatief onderzoek waarin wij ons specifiek richten op de Limburgse situatie (behoeften en aanbod).

• Kwalitatief onderzoek

Ons kwalitatief luik bestaat uit het afnemen van diepte-interviews van een aantal bevoorrechte getuigen die actief zijn op het vlak van dienstverlening aan nieuwkomers en gedetineerden. Deze mensen hebben een klare kijk op de leefwereld van nieuwkomers en gedetineerden en hebben een groot inzicht in hun behoeften aan vorming.

De meningen van de doelgroep nieuwkomers en gedetineerden zelf kwamen naar onze mening reeds voldoende naar voor in de bestudeerde behoefteonderzoeken zodat wij ervoor kozen onze aandacht meer op het specifieke Limburgse aanbod te richten.

Concreet gaat het in de sector van de nieuwkomers om trajectbegeleiders, coördinatoren, mensen van de lokale integratiediensten (LID), ambtenaren van de dienst vreemdelingen en mensen van de Provinciale Integratiedienst (PRIC). Bevoorrechte getuigen in de sector van de gedetineerden zijn de mensen die in de gevangenis vorming geven.

1.5 BESLUIT

Het doel van het onderzoek is de behoeften aan en het aanbod van volwasseneneducatie bij nieuwkomers en gedetineerden in Limburg in kaart te brengen in het kader van het behoeftedetectierapport van het Eduforum Limburg. Het onderzoek bestaat enerzijds uit een bronnenstudie en anderzijds uit een kwalitatief onderzoek.

NIEUWKOMERS

HOOFDSTUK 2: WIE ZIJN NIEUWKOMERS?

In dit hoofdstuk gaan we in op de verschillende groepen die naar ons land migreren. Eerst is er aandacht voor een groep die in het algemene taalgebruik als "vluchtelingen" bestempeld wordt en vervolgens komen de volgmigranten aan de beurt. Bij gebrek aan een eenduidige afbakening van de groep nieuwkomers van overheidswege, besloten wij ons te baseren op de nieuwkomersdefinitie zoals het Vlaams Minderhedencentrum deze hanteert.

2.1 INLEIDING

België was in de 19e eeuw een emigratieland. Deze emigratie duurde tot de helft van de 20e eeuw in het kader van de seizoensarbeid. Deze situatie veranderde in de tweede helft van de 20e eeuw. De grote vraag naar arbeidskrachten gedurende de grote economische bloeiperiodes veroorzaakten opeenvolgende immigratiegolven in België. Het einde aan deze economische bloeiperiodes leidde in 1974 tot een immigratiestop behalve voor gezinshereniging en huwelijksmigratie. De immigratie in de jaren '80 en '90 bestaat dan ook voornamelijk uit gezinsherenigers en gezinsvormers maar ook uit asielzoekers en illegalen. (Timmerman, Van der Heyden, Ben Abdeljelil & Geets, 2000: 19, 172)

2.2 VLUCHTELINGEN

Vluchtelingen die in België bescherming zoeken tegen het onheil dat hen in hun land van herkomst bedreigt, kunnen zich enkel beroepen op het Vluchtelingenverdrag uit 1951 dat bekend staat als de Conventie van Genève. Overeenkomstig artikel 1,A,2 van het Vluchtelingenverdrag is een vluchteling: "de persoon die een gegronde vrees heeft voor vervolging om reden van zijn of haar ras, religie, nationaliteit, behoren tot een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging, die zich buiten zijn of haar land van herkomst bevindt en die wegens die vrees de bescherming van dat land niet kan of wil inroepen". Een persoon die aan deze voorwaarden voldoet, heeft recht op asiel in een ander land. (De Gryse & Poppe, 1999)

2.2.1 ASIELZOEKERS

Veel immigranten zijn asielzoekers. Toch leiden maar weinig asielaanvragen tot een permanente verblijfsvergunning (cf. infra). (Timmerman e.a., 2000: 172)

Wie in België aankomt en ten aanzien van de grensautoriteiten of een ambtenaar van de Dienst Vreemdelingenzaken verklaart dat hij asiel wil krijgen, is vanaf dat ogenblik asielzoeker oftewel kandidaat-vluchteling. De aanvraag wordt beoordeeld in twee fasen: een ontvankelijkheidsfase en een gegrondheidsfase. Tijdens de behandeling van het dossier heeft de asielzoeker recht op verblijf.

- De *ontvankelijkheidsfase* heeft tot doel de onrechtmatige asielaanvragen te scheiden van degenen die verder onderzoek vereisen. Er worden een aantal formele criteria onderzocht: geen verblijf van drie maand of meer in een derde land, het respecteren van de procedureregels, het opgeven van een valse identiteit,... Het ontvankelijkheidsonderzoek gebeurt door de dienst vreemdelingenzaken dat tot het Ministerie van Binnenlandse Zaken behoort. Is de beslissing negatief, dan krijgt de asielzoeker een bevel om het grondgebied te verlaten en kan hij bij het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS) beroep aantekenen tegen de beslissing. Als de aanvraag ontvankelijk verklaard wordt, start het onderzoek ten gronde.
- In de *gegrondheidsfase* toetst het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen het verhaal van de asielzoeker aan de criteria van de Conventie van Genève. Indien de aanvraag ongegrond bevonden wordt, krijgt de aanvrager een bevel om het grondgebied te verlaten tenzij hij in beroep gaat bij de Vaste Beroepscommissie voor de Vluchtelingen. Wie definitief uitgeprocedeerd is, verblijft illegaal op het grondgebied. Als de aanvraag gegrond is, wordt de aanvrager erkend als vluchteling en mag hij voor onbepaalde termijn in België verblijven. (De Gryse & Poppe, 1999)

De asielzoekers die ontvankelijk verklaard zijn in de eerste fase van de asielprocedure kunnen werken als zij een werkgever vinden die bereid is om een Voorlopige Toelating tot Tewerkstelling aan te vragen. Deze arbeidsvergunning is geldig voor die bepaalde werkgever die de aanvraag doet, voor één jaar (verlengbaar) en tot aan de beslissing van de asielaanvraag. (Pellens, 2000: 9)

Het inburgeringsbeleid richt zich enkel tot de asielzoekers wiens asielaanvraag ontvankelijk verklaard is. Deze groep verblijft langer in het land dan de asielzoekers in de ontvankelijkheidsfase en maakt een grotere kans op een permanente verblijfsvergunning.

2.2.2 ERKENDE VLUCHTELINGEN

Met de goedkeuring van de asielaanvraag, wordt een asielzoeker een erkend vluchteling en mag hij voor een onbepaalde termijn in België verblijven.

Erkende vluchtelingen zijn vrijgesteld van de verplichting tot het aanvragen van een arbeidskaart. Vanaf het ogenblik van erkenning kunnen zij zonder enige formaliteit aan het werk. (Pellens, 2000: 9)

Erkende vluchtelingen behoren ook tot de doelgroep van het inburgeringsbeleid. Op het ogenblik van hun erkenning als vluchteling krijgen zij dus een tweede instapmogelijkheid in het inburgeringsprogramma (cf. infra). (ICEM, 1999)

2.2.3 GEREGULARISEERDE KANDIDAAT-VLUCHTELINGEN

Van 10 tot 30 januari 2000 konden vreemdelingen die al een tijd in België verbleven zonder wettig statuut of met een onzeker verblijfsstatuut een aanvraag tot regularisatie van verblijf indienen op basis van de speciale regularisatiewet van 22 december 1999.¹

De regularisatieaanvraag verandert het verblijfsstatuut van de aanvrager niet. Vreemdelingen die zich op het ogenblik van de regularisatieaanvraag onwettig op het grondgebied bevonden, krijgen in afwachting van een beslissing dus geen tijdelijk verblijfsdocument maar zij worden wel op het grondgebied "gedoogd" (d.w.z. niet opgesloten of gerepatriëerd).

Tot nog toe zijn er nog geen dossiers afgehandeld. Tegen 31 oktober 2001 moet de regularisatiecommissie rond zijn met al haar dossiers. In geval van een positieve beslissing over de regularisatieaanvraag, krijgt de aanvrager recht op verblijf. Volgens de memorie van toelichting bij de wet is het de bedoeling een definitieve verblijfsvergunning te geven zonder voorwaarden of beperkingen in de tijd maar de wet zelf geeft geen garanties hieromtrent. (Somers, 2000)

Personen die tijdens de regularisatiecampagne een aanvraag indienden, kunnen in afwachting van hun dossierafhandeling aan het werk als de werkgever een arbeidsvergunning aanvraagt. Deze vergunning is geldig voor die bepaalde werkgever die de aanvraag doet, voor één jaar (verlengbaar) en tot aan de beslissing van de asielaanvraag. Vreemdelingen die voor onbepaalde duur geregulariseerd worden, kunnen werken zonder dat zij hiervoor een arbeidsvergunning nodig hebben. (Pellens, 2000: 9)

Op dit ogenblik zijn er nog geen ingediende dossiers afgehandeld. De mensen die momenteel in de regularisatieprocedure zitten, komen niet in aanmerking voor de eerste

¹ Daarnaast werden ook de op 10 januari 2000 nog hangende dossiers op basis van artikel 9, derde lid van de Verblijfwet van 15 december 1980 (het bestaande "regularisatiekanaal") overgedragen naar de nieuw opgerichte Commissie voor regularisatie.

inburgeringsfase (bijvoorbeeld met inburgeringsgelden betaalde lessen Nederlands voor anderstaligen, begeleiding door het onthaalbureau) maar omdat ze kunnen werken, komen ze wel in aanmerking voor de tweede fase (bijvoorbeeld VDAB-cursussen en –opleidingen, VDAB-trajectbegeleiding). (PRIC, 2001: 2)

2.3 VOLGMIGRANTEN

Na de immigratiestop van 1974 is het voor vreemdelingen enkel nog mogelijk om naar België te emigreren als volgmigrant. Dit kan via gezinsvereniging of gezinsvorming.

2.3.1 GEZINSHERENIGERS

Personen die omwille van gezinsvereniging naar België komen, hebben op basis van de Verblijfswet verblijfsrecht in België.² Om het recht op gezinshereniging te kunnen genieten, moeten wel een aantal voorwaarden vervuld zijn. Het recht op gezinshereniging is namelijk beperkt in de tijd en naar personen. Beperkt in de tijd omdat dit recht slechts ingeroepen kan worden tijdens de eerste twee jaren nadat iemand ingeweken is. Beperkt naar personen betekent enerzijds dat slechts bepaalde personen dit recht kunnen genieten.

- Wie de Belgische nationaliteit heeft of EU-burger is, kan de volgende familieleden en hun echtgenoten laten overkomen in het kader van gezinshereniging:
 - kinderen, kleinkinderen en achterkleinkinderen en hun echtgenoten als ze jonger dan 21 jaar of nog ten laste zijn en zich bij hen vestigen
 - ouders en grootouders en hun echtgenoten als zij ten laste zijn en zich bij hen vestigen
- Voor de migranten van buiten de EU zijn de mogelijkheden tot gezinshereniging beperkter. Alleen de kinderen jonger dan 18 komen in aanmerking als zij ten laste zijn van hun ouders en onder hetzelfde dak wonen.

Anderzijds is er een beperking naar personen omdat trapsgewijze gezinshereniging verboden is. Dit wil zeggen dat de vreemdeling die zelf gebruik gemaakt heeft van het recht op gezinshereniging en een verblijfsrecht verkregen heeft op grond van gezinshereniging, zich zelf niet kan beroepen op dit recht om zijn gezin te laten overkomen. (Timmerman, e.a., 2000: 99; Van de Putte, 1999)

Personen die in het kader van gezinshereniging naar België komen en onderdaan zijn van de Europese Economische Ruimte³ (EER) zijn vrijgesteld van de verplichting tot het verkrijgen

² wet van 15 december 1980, art. 10, 1e lid, 4°

³ Lidstaten: de EU-lidstaten, uitgebreid met IJsland, Liechtenstein en Noorwegen.

van een arbeidskaart. Gezinsherenigers van buiten de EER dienen wel in het bezit te zijn van een arbeidskaart om te kunnen werken.

Personen die in het kader van gezinshereniging naar België emigreren behoren tot de doelgroep van het inburgeringsprogramma.

2.3.2 GEZINSVORMERS

Belgen, EU-burgers en immigranten van buiten de EU hebben het recht een gezin te vormen met een buitenlandse echtgenoot of echtgenote. Voor niet-Belgen geldt wel de voorwaarde dat de echtgeno(o)t(e) meerderjarig moet zijn. Het huwelijk verleent de echtgeno(o)t(e) het recht om zich in België te vestigen. (Timmerman, e.a., 2000: 98)

De echtgenoten die in het kader van gezinsvorming naar België migreren hoeven geen arbeidskaart om te kunnen werken indien zij een onderdaan van de EER zijn. Anders is wel een arbeidskaart nodig.

Meerderjarige personen die in het kader van gezinsvorming naar België migreren behoren tot de doelgroep van het inburgeringsprogramma.

2.4 BESLUIT

De nieuwkomers als doelgroep van het inburgeringsbeleid zijn:

1. asielzoekers wiens asielaanvraag ontvankelijk verklaard is
2. erkende vluchtelingen
3. mensen zonder papieren die door regularisatie recht op verblijf verwerven
4. gezinsherenigers
5. gezinsvormers

Nieuwkomers zijn personen die *geen of onvoldoende Nederlands* kennen en zich voor langere tijd in *Vlaanderen* willen vestigen. In het kader van het minderhedenbeleid beperkt men nieuwkomers tot dezen die *achterstandskenmerken* vertonen die kunnen leiden tot permanente kansarmoede. Dit maakt dat volgmigranten uit de EU slechts sporadisch als nieuwkomers worden beschouwd. Enkel Zuid-Europese volgmigranten worden als nieuwkomers aanzien. (ICEM, 1999)

De hierboven beschreven populatie is ook de doelgroep van dit onderzoek met uitzondering van de *minderjarige* anderstalige nieuwkomers omdat in het onderwijs aan het onthaalbeleid voor hen een specifieke invulling gegeven wordt.

HOOFDSTUK 3: PROFIEL VAN DE NIEUWKOMERS

In dit hoofdstuk willen we ons een kwantitatief en een kwalitatief beeld vormen van de groep nieuwkomers in België. In een eerste deel verzamelen we enkele relevante cijfers over de aantallen nieuwkomers per statuut. In het tweede deel schetsen we de leefsituatie van de nieuwkomers in het land van herkomst, hun redenen tot migreren en de situatie waarin ze in België terechtkomen.

3.1 HOE GROOT IS DE GROEP NIEUWKOMERS?

Cijfergegevens over nieuwkomers zijn beperkt omdat het om een erg nieuwe term gaat die een aantal personen met verschillende statuten overkoepelt maar niet altijd alle personen met een bepaald statuut omvat. De registratie van deze mensen gebeurt zeer fragmentarisch en verspreid.

- **Vluchtelingen**

Tabel 1 toont het aantal asielaanvragen, het aantal dossiers dat ontvankelijk verklaard werd en het aantal erkenningen als vluchteling in België in 1998 en 1999. De regularisatiewet van dateert van januari 2000 en daarom komen cijfers hiervan niet in de tabel voor. Van 32.262 aanvragen tot regularisatie die in de regularisatieperiode ingediend werden, zijn er op dit ogenblik nog steeds geen dossiers afgehandeld. (Timmerman e.a., 2000: 173)

Tabel 1: Aantal asielaanvragen, ontvankelijk verklaringen en erkenningen in België per jaar

Jaar	Asielaanvragen	Ontvankelijken	Erkenningen
1998	21967	4453	1697
1999	35778	5356	1500
Totaal	57745	9809	3197

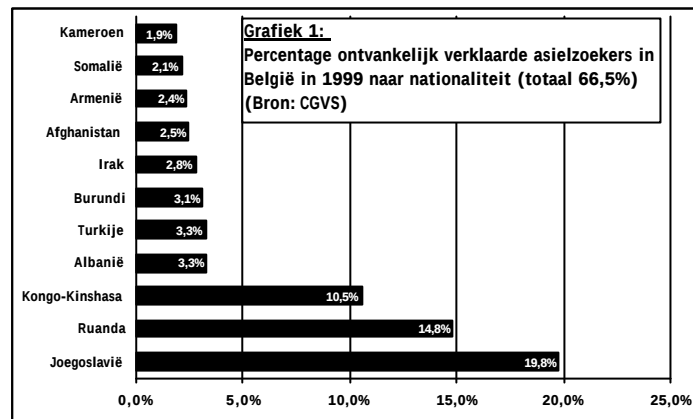
Bron: CGVS & Dienst Vreemdelingenzaken

Uit bovenstaande tabel blijkt duidelijk dat de kans dat een asielaanvraag ontvankelijk verklaard wordt niet erg groot is. De kans om bovendien effectief als vluchteling erkend te worden is bijzonder klein. In het jaarrapport van de ICEM van 1999 lezen we dat in de periode tussen 1 februari 1988 en 31 december 1998 193.171 asielaanvragen ingediend werden. Daarvan werden 46.401 aanvragen (ofte 29,6%) ontvankelijk verklaard (het uiteindelijke percentage zal iets hoger liggen omdat een aantal dossiers nog in de

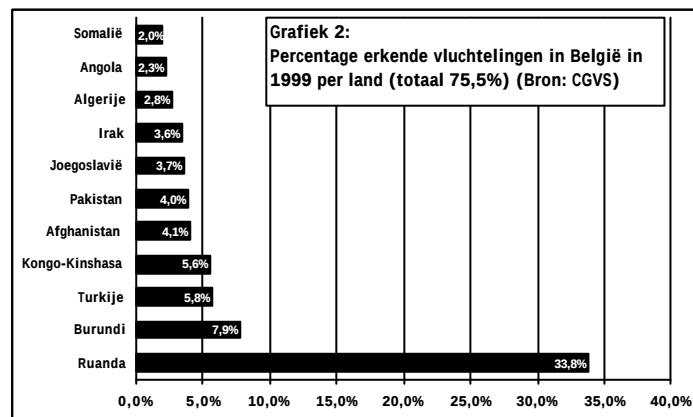
ontvankelijkheidsfase zitten). Over 133.352 aanvragen was reeds een beslissing genomen: 12.397 (9,3%) positief en 120.955 (90,7%) negatief. (ICEM, 1999)

Laten we ons nu toespitsen op enkele cijfers omtrent het profiel van de voor ons belangrijke doelgroep: ontvankelijk verklaarde asielzoekers en erkende vluchtelingen.

Grafiek 1 toont de belangrijkste landen waaruit asielzoekers in de ontvankelijkheidsfase afkomstig zijn. Vooral Joegoslavië, Ruanda en Kongo-Kinshasa vallen op. In 1999 was 45,1% van alle asielzoekers uit één van deze landen afkomstig.

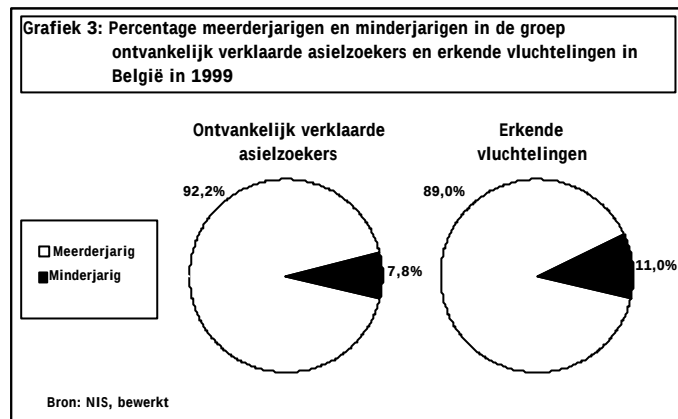


Grafiek 2 toont dat de effectieve erkenningen erg samenhangen met het land van herkomst. Elf landen nemen maar liefst drie vierde van alle erkenningen in 1999 voor hun rekening. Eén op drie in 1999 erkende vluchtelingen was Ruandeese.

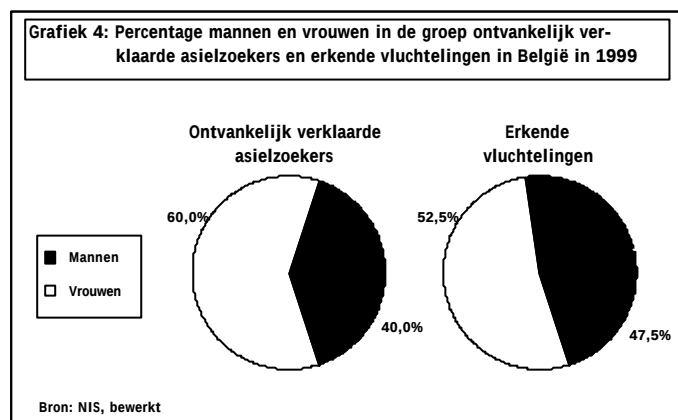


Niet alle nationaliteiten maken dus evenveel kans om erkend te worden. Uit het aantal definitieve beslissingen voor de periode tussen 1 februari 1988 en 31 december 1998 merken we dat van de belangrijkste nationaliteiten 1 op 4 Turken (23,1%) en 1 op 10 Kongolezen (11,1%) en Kosovaren (11,1%) als vluchteling erkend worden. De meeste andere nationaliteiten hebben een erkenningsgraad die verder onder het gemiddelde van 9,3% ligt. (Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2001)

Van de groep ontvankelijk verklaarde asielzoekers en erkende vluchtelingen is het overgrote deel meerderjarig (grafiek 3).



Vluchtelingen zijn iets vaker mannen dan vrouwen (grafiek 4). (Verstraete, Pyliser, Cornelis & Pinxten, 2000: 29-30)

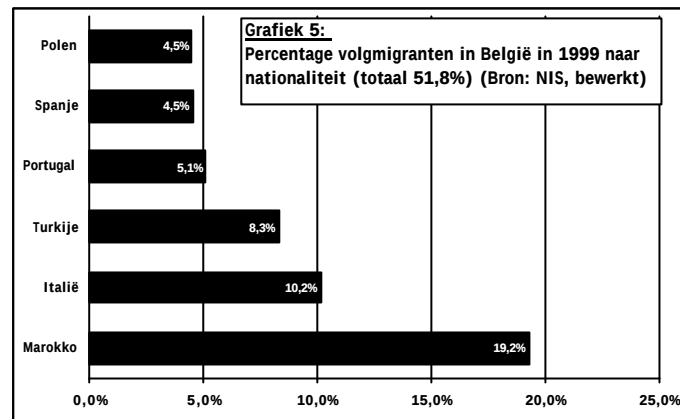


• **Volgmigranten**

Hierover bestaan nauwelijks cijfers omdat het niet om een officieel statuut gaat. De cijfers hieronder zijn een schatting. Ze zijn gekomen door uit de NIS tabel "Buitenlandse inwijking per nationaliteit en leeftijdsgroep" de nationaliteiten te halen die niet als allochtoon aanzien worden: West-Europa, de VS, Canada, Australië en Japan. Zo zijn wellicht ook de meeste mensen met tijdelijke arbeidscontracten eruit verwijderd. De schatting is zeker een overschatting. Buitenlandse studenten buiten de EU en mensen met een tijdelijk beschermingsstatuut konden immers niet verwijderd worden maar zijn geen nieuwkomers. (Verstraete, Pyliser, e.a., 2000: 53)

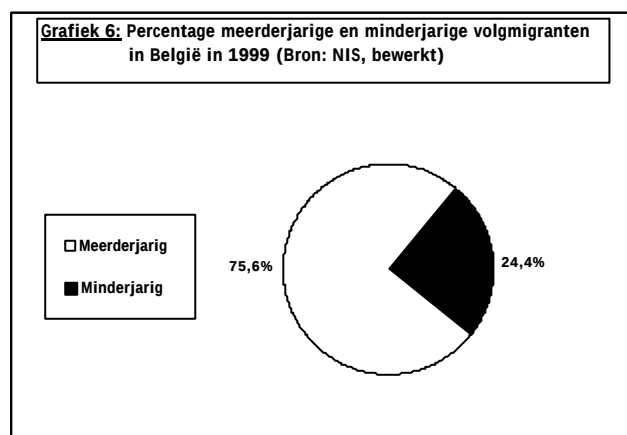
De NIS-gegevens geven 30.481 personen als volgmigrant aan. 4.837 onder hen kwamen uit Joegoslavië als gevolg van de oorlog in Kosovo. Kosovaren kregen in het jaar 1999 een tijdelijk ontheemdenstatuut en zijn dus geen volgmigranten. Vandaar dat we in onze verdere analyse deze groep buiten beschouwing laten.

Grafiek 5 toont de zes belangrijkste landen waaruit de helft van alle Belgische volgmigranten-nieuwkomers afkomstig zijn.



In hoeverre reflecteert het aantal volmigranten-nieuwkomers de bestaande aanwezigheid van migranten in België? Marokkanen, Italianen, Turken, Portugezen en Spanjaarden (de vijf grootste nieuwkomernationaliteiten bij volmigranten) maken ruim drie vierde uit van de vreemdelingenpopulatie in België met nieuwkomernationaliteiten (dus de West-Europeanen, Amerikanen, enz. niet meegerekend).⁴ De bestaande allochtone gemeenschap in Vlaanderen is dus verantwoordelijk voor veel van de volmigratie. (Timmerman, e.a., 2000: 25)

Grafiek 6 toont de verhouding tussen meerderjarige en minderjarige volmigranten. Drie op vier volmigranten zijn meerderjarig. Onder volmigranten zijn er dus vaker minderjarigen dan onder vluchtelingen. Minderjarigen kunnen enkel migreren in het kader van gezinshereniging. Gezinsvorming is enkel mogelijk voor meerderjarigen. (Timmerman, 2001: 98)

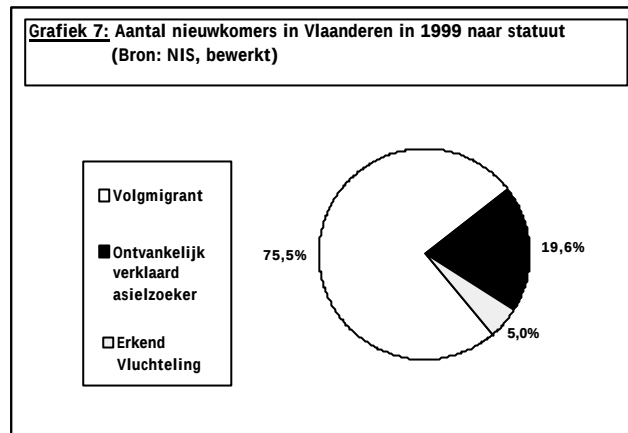


Het ontbreekt ons aan gegevens over de verhouding tussen het aantal nieuwkomers dat naar België komt in het kader van gezinshereniging enerzijds en in het kader van gezinsvorming anderzijds. Toch mag men ervan uitgaan dat gezinshereniging veel beperkter is in omvang dan gezinsvorming.

- ***Vluchtelingen en volmigranten samen in één grafiek***

⁴ Deze vijf nationaliteiten maken wel slechts de helft uit van alle vreemdelingen in ons land.

Volgmigranten zijn verreweg de grootste groep vormen onder de nieuwkomers. Grafiek 7 toont de verhoudingen tussen de drie nieuwkomersgroepen in Vlaanderen. (Verstraete, Pyliser, e.a., 2000: 60)



• Limburgse nieuwkomers

Limburg telt ongeveer 1511 nieuwkomers op jaarbasis (1999-2000). Tabel 2 toont hun verdeling over de provincie. (PRIC, 2000: 1-7)

Tabel 2: Aantal nieuwkomers in Limburg per regio

Regio	Aantal gemeenten	Aantal nieuwkomers
Zuid-Limburg	15	325
Maasland	5	149
West-Limburg	7	238
Noord-Limburg	9	183
West-Midden-Limburg	4	330
Oost-Midden-Limburg	4	286
Provincie	44	1511

Bron: PRIC

We kunnen geen opsplitsing maken naar statuut maar algemeen kennen de Limburgse mijngemeenten met een aanzienlijke allochtone populatie vooral volgmigranten onder hun nieuwkomers. Bij asielzoekers zijn vooral de gemeenten Sint-Truiden en Hasselt de populairste vestigingsplaatsen. (ICEM, 1999)

3.2 WIE ZIJN DEZE NIEUWKOMERS?

Wie zijn deze mensen en wat brengt hen ertoe te emigreren naar België? Eerst schetsen we de situatie van de vluchtelingen, vervolgens die van de gezinsvormers.

3.2.1 VLUCHTELINGEN

Asiel is, naast gezinshereniging en huwelijk, voor vreemdelingen bijna de enige manier om in België verblijfsrecht te verkrijgen. Sinds de immigratiestop zijn alle andere

immigratiepoortjes gesloten. Daarom komen ook veel zogenaamde "economische vluchtelingen" aan het asieldeurtje kloppen. (Vandaele, 2000)

Een analyse van de Europese langeafstandsmigratie in de laatste eeuwen toont aan dat er voornamelijk drie belangrijke krachten aan de basis liggen van migratiebewegingen:

1. economische krachten (werkgelegenheid)
2. demografische krachten (bevolkingsaan groei)
3. politieke krachten (de politiek van de nationale staten: oorlogvoering, migratiecontroles en weloverwogen rekrutering, uitwijzing, hervestiging van bepaalde etnische en religieuze groepen, enz.)

Op het einde van de 20ste eeuw duikt ook een nieuwe factor op: de ecologische. Het gaat om de eeuwenoude sprinkhanenplagen, droogtes en mislukte oogsten die met de steeds massalere vernietiging van het leefmilieu de laatste jaren echter almaar toenemen.

Deze economische, demografische, politieke, ecologische en andere factoren spelen enerzijds een rol in het land van oorsprong die de potentiële migrant wegduwen (push) en anderzijds in het land van bestemming die de migranten aantrekken (pull). Vandaar spreekt men van een push-pull-model. Beide werken in op de beslissing om te migreren. Daarnaast spelen een aantal andere factoren een rol zoals de te overbruggen afstand, de uitgangs- en toegangsregels, verbetering van transportinfrastructuur, de verhouding van de landen waartussen gemigreerd wordt, enz. (Wets, 1999)

Eenmaal de beslissing tot emigreren genomen, vraagt de vluchteling asiel aan in het land van bestemming. Zolang deze procedure loopt, heeft de asielzoeker recht van verblijf. Algemeen komt de vluchteling terecht in een voor hem onbekende wereld. Bovendien blijkt de sociale omgeving tijdens de loop van de asielprocedure nog steeds beperkt te blijven. Hij kent meestal slechts enkele personen of zelfs niemand. De opvang in België is dan ook zeer beperkt. Ofwel zijn er geen mensen uit de sociale omgeving die opvang verstrekken ofwel is er een vriend die met enkele zaken helpt (het zoeken van een huis, een administratief probleem, e.d.). Soms helpt een particuliere instelling. Maar veelal moeten de asielzoekers hun eigen weg zoeken. (Verstraete, Pyliser, e.a., 2000: 128-153)

De opvang van nieuwe asielzoekers tijdens het ontvankelijkheidsonderzoek gebeurt sinds 3 januari 2001 via de opvangcentra, de opvanginitiatieven van OCIV en de lokale opvanginitiatieven van OCMW's. De vluchtelingen kunnen in deze fase genieten van de materiële bijstand van de toegewezen opvangmogelijkheden als zij er verblijven. Deze materiële bijstand houdt in: huisvesting en voeding, medische zorgen, sociale begeleiding, procedurebegeleiding, activiteiten en vorming, vervoer in het kader van de procedure of medische verzorging. Als de asielzoeker niet in een opvangcentrum verblijft, kan hij enkel genieten van een tenlasteneming van de medische kosten onder bepaalde voorwaarden.

Als de asielaanvraag ontvankelijk verklaard wordt, moet de asielzoeker het centrum verlaten en zich in een gemeente laten inschrijven. Dan wordt hem een OCMW toegewezen in afwachting van de beslissing ten gronde.

Het idee dat vaak bestaat van de alleenstaande asielzoeker blijkt sinds de tweede helft van de jaren '90 minder en minder te kloppen. Het zijn, zeker in Limburg, steeds vaker gezinnen met kinderen.

3.2.2 VOLGMIGRANTEN

Wie na een huwelijk zijn in België wonende partner naar België volgt, is volgmigrant of meer concreet gezinsvormer. Bij personen die in het kader van gezinsvorming naar ons land komen, speelt de persoon met wie de nieuwkomer een gezin vormt een belangrijke rol. Als die persoon Vlaming is, is de kans groter dat de nieuwkomer binnen de Vlaamse gemeenschap opgenomen wordt. Hij zal vaker Nederlands horen, kan de Vlaamse gebruiken uit de eerste hand leren omdat hij er constant mee geconfronteerd wordt. Anders is het als de partner van allochtone afkomst is. Hoe beperkter de kennis van deze partner van het Nederlands en de Vlaamse samenleving, hoe moeilijker de nieuwkomer zich zal kunnen aanpassen aan de Vlaamse leefwijze.

Volgmigranten kennen vaker al iemand in België dan asielzoekers. Vooreerst is er de partner (voor gezinsvormers) of het gezin dat zij vervoegen (voor gezinsherenigers). Daarnaast kennen zij weinig mensen behalve soms vrienden of familie van de echtgenoot of echtgenote. Eenmaal in België blijft de sociale omgeving van de gezinsvormers beperkt maar niet zo erg als bij asielzoekers. De sociale omgeving bestaat uit de echtgenoot en de schoonfamilie, aangevuld met een klein aantal vrienden. De opvang in België wordt dan ook vooral door deze mensen gedaan en is veel intenser dan bij asielzoekers maar blijft al bij al beperkt. (Verstraete, Pyliser, e.a., 2000: 128-153)

In wat nu volgt gaan we in op de situatie waarin een groep volgmigranten verkeert die in Limburg een groot aandeel in de nieuwkomerspopulatie uitmaakt: Marokkaanse en Turkse nieuwkomers.

- **Marokkaanse en Turkse nieuwkomers**

➤ *Waarom emigreren?*

De drang om naar Europa te trekken is groot, vooral in de grote emigratiestreken. De Europese ambassades en consulaten worden overspoeld door visumaanvragen. Ook hier zijn push- en pullfactoren te onderscheiden.

Vooreerst zijn de grotere sociaal-economische zekerheden en het gevoel van veiligheid en rechtvaardigheid binnen het Belgische systeem van de sociale zekerheid die de minderbedeelden aanspreekt. Hoger geschoolden hebben ook ideologische redenen om te emigreren zoals de grotere politieke en sociale vrijheden in Europa die hen meer mogelijkheden kunnen bieden dan de beperkende maatschappij in het thuisland. Jongeren hebben het gevoel dat er geen toekomst is in eigen land en kiezen daarom voor een leven in Europa, liefst na een legale overtocht maar als dat niet kan zelfs illegaal.

In een land waaruit iedereen wil vertrekken, bestaat weinig interesse om te investeren in de industrie. Men heeft geen vertrouwen in het arbeidspotentieel. Dit is nefast voor de plaatselijke economie waardoor de pushfactoren blijven bestaan.

Daarnaast is de wijdverspreide mythe van de rijke migrant een belangrijke pullfactor. Deze wordt gevoed door het overweldigende vertoon van de migranten die in de vakanties terugkomen naar hun geboortestreek. Zij hangen een beeld op van weergaloze rijkdom in Europa. Deze migratiemythe heeft ook een nefaste invloed op de studies van vele jongeren. Zij zien geen noodzaak om zich nog in te spannen voor hun studies als zij door een huwelijk gemakkelijk een comfortabel leven kunnen leiden in Europa. Men gaat ervan uit dat het werk voor het oprapen ligt. Dat dit in realiteit meestal anders verloopt wordt verzwegen door de migranten die met groot vertoon op vakantie komen om niet als mislukkeling beschouwd te worden. Zo wordt de mythe in stand gehouden. (Timmerman e.a., 2000: 153-170, 211)

Het huwelijk zelf

Bij Turken en Marokkanen huwen de meeste mannen en vrouwen nog steeds met iemand uit Turkije of Marokko. Ook voor de tweede generatie migranten is dat het geval. De cijfers lopen uiteen van 40% bij de Marokkaanse mannen tot ruim 70% bij de Turkse mannen (tweede generatie).⁵

Veel allochtone jongens die in België opgegroeid zijn, klagen dat de meisjes hier te vrijgevochten zijn en willen liever een brave, onderdanige vrouw uit het thuisland huwen die hen zal respecteren. Het gevolg hiervan is dat de vrouwelijke nieuwkomers vaak jonge, ongeletterde meisjes zijn. Door de wetswijziging van 1994 hebben minderjarigen geen recht meer op gezinsvorming maar deze wet wordt soms omzeild door de nieuwkomer op papier meerderjarig te maken.

De allochtone meisjes die in België opgroeiden, klagen dat ze niet willen huwen met een jongen van hier omdat alle jongens hier toch maar in bendes zitten en met criminaliteit en

⁵ Bron: volkstelling 1991

drugs bezig zijn. Ze willen liever een partner uit het herkomstland die afhankelijker zal zijn van hen en hen daarom hopelijk meer zal respecteren.

Dat jongeren uit het thuisland braver en traditioneler zijn en daarom betere huwelijkspartners zouden zijn, is een fabeltje. De gemeenschap in het thuisland blijkt in vele opzichten minder conservatief te zijn dan de geëmigreerde gemeenschap.

Bijna al deze huwelijken zijn gearrangeerd maar daarom niet gedwongen. Hierbij wordt een vrouw verplicht om met een partner te huwen. Bij een gearrangeerd huwelijk kan een vrouw de voorgestelde partner weigeren. Toch ligt het initiatief tot partnerkeuze nooit bij de vrouw. Toch worden soms ook mannen zonder noemenswaardige inspraak uitgehuwelijkt. De bruidsschat en/of -prijs, de plaats waar men gaat wonen, werken of niet, de taal leren of niet, maken voorwerp uit van de huwelijksonderhandelingen tussen de ouders. De sterkste van beide partijen zal de inhoud van de overeenkomst in grote mate bepalen. (Timmerman e.a., 2000: 201-202, 237-238)

Het leven in België

De meeste nieuwkomers die in het kader van gezinsvorming naar Vlaanderen komen beweren ééNZijdig en onvolledig ingelicht te zijn over het leven in België. De goede kanten worden in de verf gezet en over de slechte kanten wordt gezwegen in alle talen. Men kan dus niet rekenen op een correcte en volledige informatiebedeling van de schoonfamilie noch van de echtgeno(o)t(e). Velen vinden het ook ongepast om de toekomstige echtgeno(o)t(e) of schoonfamilie uit te vragen over de situatie in België. Het is immers een voorrecht om naar het rijke Westen te emigreren via huwelijk. De meeste nieuwkomers hebben dan ook een heel ander beeld van België en hun leven hier. Ze dachten hier Belgen tegen te komen. Maar dit contact is bij de meeste nieuwkomers zeer beperkt. Ze komen vaak terecht in concentratiebuurten waar veel migranten samenwonen.

Voor de nieuwkomers (vooral de mannen) is werk vinden het allerbelangrijkste maar dit is moeilijker dan verwacht. Vooral de onkunde van het Nederlands is een zware handicap. Ze hoopten allemaal meteen werk te vinden zonder de taal te kennen.

Voor de mannen is werk de enige manier om hun traditionele taak als kostwinner voor het gezin op zich te nemen en eventueel de kosten van hun huwelijk of bruidsprijs en de overtocht naar België af te betalen. De meeste mannen ervaren ook de druk van hun familie in het thuisland die de migratie van hun zoon als een investering zien die snel moet renderen. Velen zijn daarom niet kieskeurig wat werkaanbiedingen betreft. Vaak komen ze terecht in zwartwerkcircuits of slecht betaalde jobs. Ook de nieuwkomers met een diploma secundair onderwijs komen in Vlaanderen slechts in aanmerking voor ongeschoolde arbeid.

Hun ervaring en diploma worden niet gehonoreerd. Zelfs hooggeschoolden worstelen met problemen. Zij willen een job op niveau maar kennen onvoldoende Nederlands.

Ook sommige vrouwen hebben ambitie om te werken maar ervaren de druk tot werken minder dwingend. Ze hopen te kunnen werken omdat dit als vrouw in hun thuisland vaak allesbehalve vanzelfsprekend is. Andere vrouwen kiezen resoluut voor hun rol als huisvrouw. De individuele verwachtingen van vrouwen omtrent het hebben van werk botsen soms met de verwachtingen van de man. De vrouwen hopen zich soms te emanciperen door naar Vlaanderen te komen terwijl de man een traditionele huisvrouw wenst. De vrouwen zijn dan ook vaak ontgoocheld over het conservatieve karakter van de eigen gemeenschap in Vlaanderen. De mythes die beide gemeenschappen over elkaar hebben leiden vaak tot conflicten.

Er bestaat onder de migrantengemeenschap een hele grote sociale controle maar daar staat weinig hulpvaardigheid en ondersteuning tegenover. Nieuwkomers verwijten de migrantengemeenschap te individualistisch te zijn. Die gemeenschap kijkt ook vaak neer op de nieuwkomer uit het "achtergebleven" thuisland. De nieuwkomer zelf daarentegen heeft vaak de indruk dat de tijd bij de migrantengemeenschap is blijven stilstaan. Vrouwelijke nieuwkomers klagen over de grote eenzaamheid waarin ze terechtkomen. Mannen hebben het emotioneel het moeilijkst met de precare economische situatie waarin ze terechtkomen. (Timmerman e.a., 2000: 208-213, 239-244)

3.3 BESLUIT

Limburg kent ongeveer 1500 nieuwkomers per jaar die per definitie tot de doelgroep van het onthaalbeleid behoren. We mogen aannemen dat meer dan drie op vier onder hen naar Limburg komt in het kader van volgmigratie. Toch kan de verhouding vluchtelingen – volgmigranten erg verschillen van gemeente tot gemeente. Gemeenten met een bestaande uitgebreide migrantenpopulatie kennen meer volgmigranten.

Ook de volgmigranten zijn vaak naar België gekomen op zoek naar een betere toekomst. Dit hebben zij gemeen met de vluchtelingen die in ons land asiel aanvragen. Eenmaal in België aangekomen is de ontgoocheling vaak groot.

HOOFDSTUK 4: HET ONTHAALBELEID

Dit vierde hoofdstuk brengt een uitgebreid beeld van het onthaalprogramma dat aan de nieuwkomers aangeboden wordt. We schetsen eerst kort de geschiedenis van het onthaalbeleid en zijn plaats binnen het beleid voor de etnisch-culturele minderheden. Vervolgens komen de doelstellingen van het onthaalbeleid aanbod. Daarna gaan we kort in op de middelen die het onthaalbeleid financieren. In een vierde punt schetsen we hoe de verantwoordelijkheden verdeeld zijn onder de verschillende partners binnen het onthaalbeleid. Ten slotte gaan we dieper in op de concrete inhoud van het onthaalbeleid, eerst algemeen en daarna stapsgewijs.

4.1 GESCHIEDENIS

Sinds de zomer van 1996 is er bij de Vlaamse Gemeenschap sprake van een beleid voor "etnisch-culturele minderheden". Dit concept verenigt het vroegere migrantenwerk, het vluchtelingenwerk en het woonwagenwerk. De coördinatie van dit beleid berust bij de Interdepartementale Commissie voor Etnisch-Culturele Minderheden (ICEM). Haar opdracht is ervoor te zorgen dat de etnisch-culturele minderheden goed onthaald en begeleid worden en, indien ze permanent in dit land blijven, dat ze als volwaardige burgers aan de Vlaamse samenleving kunnen deelnemen.

Om dit doel te bereiken wordt een driesporenbeleid voorgesteld:

- een *emancipatiebeleid* dat zich richt tot legale allochtone burgers en de trekkende bevolkingsgroepen
- een *onthaalbeleid* dat zich richt tot nieuwkomers
- een *opvangbeleid* dat zich richt tot illegale vreemdelingen

Met het decreet van 28 april 1998 kreeg dit Vlaamse beleid ten aanzien van etnisch-culturele minderheden een wettelijke basis. (Verstraete, Verbruggen & Cornelis, 2000: 18-19)

Een werkgroep "nieuwkomers" in de schoot van de ICEM werkte een concept voor het *onthaalbeleid* uit op basis van de ervaringen op het terrein. In juli 1998 keurde de Vlaamse regering dit algemeen concept voor het onthaal van meerderjarige nieuwkomers goed. Nederlandse taallessen, maatschappelijke oriëntatie en trajectbegeleiding vanuit een

onthaalbureau zijn de sleutelconcepten waarrond het model opgebouwd is. (Fermont, 2000; ICEM, 2000)

4.2 DOELSTELLING VAN HET ONTHAALBELEID

Het onthaalbeleid heeft als doel nieuwkomers in staat te stellen op een optimale wijze deel te nemen aan de samenleving. Het gaat dus om zelfredzaamheid van de nieuwkomer en wel in drie onderscheiden dimensies:

- *Sociale zelfredzaamheid.* De nieuwkomer is sociaal zelfredzaam wanneer hij voldoende Nederlands kent en voldoende vertrouwd is met onze samenleving om er zelfstandig zijn weg te vinden.
- *Educatieve zelfredzaamheid.* De nieuwkomer is educatief zelfredzaam wanneer hij in staat is om aan het reguliere educatieve aanbod deel te nemen. Dit betekent dat men aansluiting vindt bij het eerste jaar van de gekozen reguliere opleiding.
- *Professionele zelfredzaamheid.* De nieuwkomer is professioneel zelfredzaam wanneer hij kan instromen in de arbeidsmarkt of in staat is een beroepsopleiding te volgen. (ICEM, 2000)

4.3 MIDDELEN VAN HET ONTHAALBELEID

Op 21 juli 2000 besliste de Vlaamse regering werk te zullen maken van een structurele uitbouw van een inburgeringsbeleid voor anderstalige nieuwkomers.⁶ Voor het eigenlijke decreet hieromtrent is het nog wachten tot eind 2001 of begin 2002.

Op de begroting van 2000 maakte de regering 456 miljoen Belgische frank vrij waarvan 214,7 miljoen voor inburgeringstrajecten. Het geld werd verdeeld over de onthaalbureaus om hiermee zowat 1500 inburgeringstrajecten te realiseren. De subsidieaanvragen voor de onthaalbureaus moesten door de gemeenten, provincies of voor Brussel door de Vlaamse Gemeenschapscommissie gedaan worden. Particuliere onthaalinitiatieven konden dus niet rechtstreeks subsidies aanvragen. Intergemeentelijke samenwerking werd gestimuleerd. Het was geenszins de bedoeling om in elke gemeente een onthaalbureau op te richten. (Fermont, 2000)

⁶ Het is opvallend hoe de regering sinds juni 2000 voor de term "inburgering" kiest in plaats van "onthaal". Het nieuwe decreet zal wellicht ook niet meer spreken over een "onthaalprogramma" maar over een "inburgeringsprogramma" dat waarschijnlijk verplicht zal worden zodra het aanbod voldoende groot is. Wij beschouwen in dit rapport beide termen als gelijkwaardig.

De goedgekeurde subsidieaanvragen leidden tot gefinancierde projecten die een jaar zullen lopen in afwachting van het nieuwe decreet. Het jaar 2000-2001 is als het ware een experimenteel projectjaar voor het onthaalbeleid voor nieuwkomers.

4.4 DE VERANTWOORDELIJKHEDEN BINNEN HET ONTHAALBELEID

Elke *gemeente* moet ervoor zorgen dat elke nieuwkomer die tot de doelgroep behoort de kans krijgt om een onthaalprogramma te volgen. De gemeente is verantwoordelijk voor de coördinatie van het onthaalbeleid op lokaal vlak. Zij moet ervoor zorgen dat er een lokaal onthaalbeleid gevoerd wordt en dat er binnen de gemeente iemand belast is met de opvolging van het onthaalbeleid. Voor de meeste gemeenten is het - gezien de beperkte instroom van nieuwkomers - niet haalbaar om het onthaalbeleid binnen de gemeentelijke context te organiseren en een eigen onthaalbureau te voorzien. Intergemeentelijke samenwerking biedt voor deze gemeenten een oplossing.

De *onthaalbureaus*, waartoe de trajectbegeleiders behoren, staan in voor de praktische organisatie en concrete invulling van de trajecten voor nieuwkomers.

De *Vlaamse Gemeenschap* is de eindverantwoordelijke voor het voeren van een onthaalbeleid voor nieuwkomers. Zij bepaalt de inhoud, de doelstellingen en de doelgroepen van het onthaalbeleid. Zij voorziet ook de nodige instrumenten en middelen voor de uitvoering van dit beleid (financieel, logistiek en inhoudelijk). (ICEM, 1999; ICEM, 2000)

4.5 INHOUD VAN HET ONTHAALBELEID

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 onthaalbureau moet de drie sporen van het inburgeringsbeleid realiseren:

- *een cursus maatschappelijke oriëntatie (MO - 60 à 80 uur)*: Voorlopig biedt het onthaalbureau zelf deze cursus aan.
- *een basiscursus Nederlands (NT2 – 180 à 200 uur voor laaggeschoolden en 120 voor hooggeschoolden)*: Onthaalbureaus organiseren de lessen niet zelf, maar kopen cursussen in bij Centra voor Basiseducatie (voor laaggeschoolden) en Centra voor Volwassenenonderwijs (voor hooggeschoolden).
- *loopbaanoriëntatie*: Het onthaalbureau draagt de nieuwkomer na het volgen van het eerste deel van het inburgeringstraject over aan de VDAB of een lokale werkwinkel.

Daarom is het nodig de nieuwkomer in kennis te stellen van de verschillende mogelijkheden die hem geboden zijn qua tewerkstelling en opleiding.

Na het afronden van dit primaire inburgeringstraject wordt de nieuwkomer overgedragen aan de VDAB of aan een reguliere onderwijsvoorziening voor een vervolgtraject (secundair inburgeringstraject). De sector waarnaar de nieuwkomer overgedragen wordt, draagt de eindverantwoordelijkheid voor het vervolgtraject, al blijft het onthaalbureau nog een bepaalde tijd betrokken bij het secundair trajectdeel. Nieuwkomers die niet in een vervolgtraject stappen, worden na het afronden van het eerste inburgeringstraject nog maximaal één jaar gevolgd. (ICEM, 2000; ICEM, 2001: 179; Fermont, 2000)

Let op dat al deze voorwaarden om als project erkend te worden niet beletten dat er verschillende initiatieven zijn waar nieuwkomers terecht kunnen om Nederlands te leren en maatschappelijke vorming te volgen. Elk onthaalbureau heeft een verschillend aanbod of legt minstens verschillende klemtonen binnen dit aanbod.

Ook de wijze van organisatie kan verschillen tussen de verschillende onthaalbureaus. Een gemeentelijke dienst kan de rol van het onthaalbureau uitoefenen, een erkende particuliere organisatie in de gemeente kan dat doen of verschillende gemeenten kunnen samenwerken in een intergemeentelijk samenwerkingsverband. (Timmerman e.a., 2000: 176-177)

4.6 HET ONTHAALPROGRAMMA

Laten we dieper op de verschillende stappen binnen het onthaalprogramma ingaan.

- **Stap 1: werving van de nieuwkomer**

Bij inschrijving in de gemeente verwijst de gemeentelijke dienst (Dienst Bevolking of Dienst Vreemdelingenzaken) de nieuwkomer door naar het onthaalbureau en geeft de gegevens over de inschrijving in de gemeente door aan het onthaalbureau. Sommige nieuwkomers melden zich spontaan, bij andere is een actievere werving door het onthaalbureau noodzakelijk. (ICEM, 1999) Het eerste contact bestaat meestal uit een brief, indien mogelijk in de eigen taal of anders in een contacttaal. Deze brief kan opgevolgd worden door bijkomende inspanningen zoals telefonisch contact of een huisbezoek. (Verstraete, Verbrugge, e.a., 2000: 64)

- **Stap 2: intakegesprek**

Wanneer de nieuwkomer ingaat op de uitnodiging van het onthaalbureau vindt er een intakegesprek plaats dat peilt naar de achtergronden en aspiraties van de nieuwkomer. Het onthaalprogramma wordt voorgesteld en de nieuwkomer wordt gemotiveerd om in te

stappen. Op basis van deze gegevens zal de trajectbegeleider samen met de nieuwkomer een trajectplan opstellen. (ICEM, 1999)

De taal van de nieuwkomers kan een probleem vormen. Vaak werken in onthaalbureaus al mensen van allochtone afkomst. Een contacttaal kan ook een oplossing bieden.

- **Stap 3: educatief traject**

Het educatief traject is een kortlopend en intensief oriëntatieprogramma waar vaardigheden geleerd worden om zelfstandig in de Vlaamse samenleving te kunnen functioneren. Het omvat twee componenten: een cursus Nederlands als tweede taal (NT2) en een cursus maatschappelijke oriëntatie (MO). De cursussen NT2 zijn gericht op praktische taalvaardigheid en moeten een eventuele overstap naar het reguliere taalaanbod mogelijk maken. De cursussen MO zijn voornamelijk gericht op een praktische kennis van de samenleving zodat de nieuwkomer er zelfstandig in kan functioneren. Beide cursussen worden gratis aangeboden.

➤ *Cursus Nederlands als tweede taal (NT2)*

Het aanbieden van een intensieve cursus NT2 behoort tot de kern van het onthaalbeleid. Het gebrek aan kennis van het Nederlands is immers voor elke nieuwkomer een probleem. Een basiskennis Nederlands is onontbeerlijk voor een zelfstandig functioneren in de samenleving.

De cursussen worden op verschillende niveaus aangeboden. Laaggeschoolde nieuwkomers kunnen terecht in de centra voor basiseducatie, het onderwijs voor sociale promotie richt zich dan weer naar de hoger geschoolden. Ook de VDAB heeft een decretale opdracht ten aanzien van anderstalige werkzoekenden en organiseert in dit kader een aanbod NT2.

➤ *Cursus maatschappelijke oriëntatie (MO)*

Maatschappelijke oriëntatie heeft tot doel de nieuwkomer wegwijs te maken in de nieuwe samenleving. Het gaat hierbij zowel om het verwerven van elementair inzicht in de maatschappelijke voorzieningen als om het verwerven van praktische kennis van het dagelijkse leven in deze samenleving.

De cursussen MO worden meestal gegeven door het onthaalbureau of het integratiecentrum. Zij gebeuren soms in de eigen taal van de nieuwkomer of in een contacttaal. Het vinden van lesgevers in elke taal is vaak een probleem. De aanwervingsprocedure is traag terwijl je voor MO snel een beroep op iemand moet kunnen doen omdat taalbehoeften vlug veranderen. Daarnaast wordt iemand slechts voor een zeer beperkt aantal uren aangeworven en dat

levert oninteressante contracten op. Daarom werkt men al op enkele plaatsen met een pool van lesgevers.

Als er geen aanbod MO bestaat, neemt de instelling die NT2 geeft ook heet aanbod MO op zich. Dat is meestal Basiseducatie. MO wordt dan in de lessen NT2 aangeboden als een geïntegreerd pakket. Ofwel zit MO dan verweven in de cursus NT2 ofwel wordt NT2 zeer praktijkgericht onderwezen zodat men het MO noemt. De leerkrachten zijn in die gevallen dus mensen van basiseducatie of OSP. Basiseducatie heeft nooit een apart aanbod MO ontwikkeld. Enerzijds is er het taalprobleem: zij mogen enkel les geven in het Nederlands. Anderzijds bestaan er nu al ellenlange wachtlijsten voor NT2. De vraag die zich hier stelt is of het opportuun is dat MO onder onderwijs valt. De toekomst zal hier verdere duidelijkheid in moeten scheppen.

De cursus MO is overal gratis en de financiering gebeurt meestal met middelen uit het Sociaal Impulsfonds. De aanbodverstrekker maakt doorgaans ook zelf het MO-lesmateriaal aan. De taal waarin les wordt gegeven blijkt in praktijk nauw samen te hangen met de grootte en heterogeniteit van de doelgroep en de middelen waarover men lokaal beschikt.

De inhoud en concrete uitwerking van de cursus maatschappelijke oriëntatie zijn nog niet van overheidswege vastgelegd. Daarom is het voor veel onthaalinitiatieven zowel qua vorm als qua inhoud nog zoeken naar een werkbare formule. (ICEM, 1999; Verstraete, Verbruggen e.a., 2000: 114-117)

- **Stap 4: afsluiting en overdracht**

Het educatief traject loopt normaal één jaar en zou moeten volstaan om de nieuwkomer te brengen tot een basisniveau dat indien gewenst de instap in een vervolgtraject in het reguliere opleidingsaanbod, beroepsopleiding of tewerkstelling garandeert. (ICEM, 1999)

Deze vierde stap kunnen we indelen in drie analytische substappen:

- *Overdracht naar de reguliere partners:* de reguliere onderwijsinstellingen of arbeidsbemiddelaars. Wanneer de nieuwkomer niet voor een vervolgtraject kiest wordt het dossier gewoon afgesloten.
- *Nazorg:* Eens de overdracht gebeurd is, houdt men in sommige onthaalinitiatieven nog contact met de nieuwkomer.
- *Afsluiting van het dossier:* Dit gebeurt soms direct na de beëindiging van het traject maar meestal pas na een periode van opvolging. (Verstraete, Verbrugge, e.a., 2000: 74-75)

- **Trajectbegeleiding als rode draad doorheen het onthaalprogramma**

Via trajectbegeleiding wordt de nieuwkomer ondersteund en begeleid bij het doorlopen van het onthaalprogramma. De trajectbegeleiders van het onthaalbureau staan in voor deze begeleiding. (ICEM, 1999)

Wanneer we trajectbegeleiding vanuit het standpunt van de trajectbegeleiders bekijken, doen zij eigenlijk twee dingen: trajectopvolging en individuele ondersteuning van de nieuwkomer.

➤ Trajectopvolging

Het gaat hier om het opstellen van een trajectplan en het begeleiden van de nieuwkomer. Het opvolgen van die trajecten bestaat hoofdzakelijk uit het motiveren van de nieuwkomer, het bijstaan van de nieuwkomer in het maken van plannen en het oplossen van problemen die de voortgang van het traject verhinderen.

➤ Individuele ondersteuning

Nieuwkomers komen met heel veel hulp- en dienstverleningsvragen aan bij de trajectbegeleider (bijvoorbeeld vertalingen, emotionele problemen, problemen met hun statuut, enz.). Hoewel deze vragen strikt genomen niet tot de eigenlijke trajectbegeleiding behoren is het wel van belang deze mensen hierbij te helpen om zo een vertrouwensband op te bouwen die onontbeerlijk is om een degelijke trajectbegeleiding te kunnen uitbouwen. (Verstraete, Verbrugge, e.a., 2000: 62-71)

4.7 BESLUIT

Het onthaalbeleid is gericht op sociale, educatieve en professionele zelfredzaamheid van de nieuwkomers. Daartoe wordt een onthaaltraject van één jaar aangeboden dat een cursus van ongeveer 200 uren Nederlands voor anderstaligen inhoudt en een cursus van ongeveer 60 uren maatschappelijke oriëntatie. Het is de bedoeling dat de nieuwkomer na het doorlopen van dit onthaaltraject voldoende kennis van het Nederlands en van de werking van de Vlaamse samenleving heeft om overgedragen te worden aan de VDAB of de lokale werkwinkel voor een opleiding of een baan. Gedurende het hele traject volgen en ondersteunen de trajectbegeleiders van de onthaalbureaus de nieuwkomers.

HOOFDSTUK 5: HET ONTHAALBELEID IN LIMBURG

In dit hoofdstuk bespreken we hoe het onthaalbeleid in Limburg toegepast wordt. Eerst schetsen we de organisatie van het onthaalbeleid en daarna gaan we in op het inhoudelijk aspect van het onthaalaanbod in Limburg.

5.1 INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING

In Limburg is het onthaalbeleid voornamelijk intergemeentelijk georganiseerd. Maar door het landelijke aspect van Limburg kunnen er omwille van de uitgestrekte regio's en de beperkte mobiliteit geen al te grote entiteiten gevormd worden. Momenteel bestaan er 8 regio's van samenwerkende gemeenten die rond één onthaalbureau werken. In deze regio's zijn 37 van de 44 gemeenten vertegenwoordigd.

Voor de 8 intergemeentelijke regio's werden 8 subsidieaanvragen ingediend. De provincie Limburg diende er één in: voor de regio Maasland. In Zuid-Limburg nam de vzw Streekplatform Haspengouw samen met de provincie deze taak op zich. In andere regio's dienden de centrumgemeenten in de regio's de aanvraag in.

Tabel 3 biedt een duidelijk overzicht van de huidige situatie.

Tabel 3: Onthaaltrajecten in Limburg

Regio	Gemeenten		Nieuw-komers	Budget	Tra-jecten
	N	Namen			
Zuid-Limburg	13	Heers*, Alken, Bilzen, Borgloon, Gingelom, Herk-de-Stad, Hoeselt, Kortesseem, Nieuwerkerken, Riemst, Sint-Truiden, Tongeren, Wellen	325	6.800.800	80
Maasland	5	Dilsen-Stokkem, Kinrooi, Lanaken, Maaseik, Maasmechelen	149	4.838.300	60
West-Limburg (1)	3	Heusden-Zolder*, Ham, Leopoldsburg	238	5.300.000	40
West-Limburg (2)	2	Beringen*, Tessenderlo		4.200.000	40
Noord-Limburg	9	Lommel*, Bocholt, Bree, Hamont-Achel, Hechtel-Eksel, Meeuwen-Gruitrode, Neerpelt, Overpelt	183	4.500.000	40
Midden-Limburg (1)	2	Houthalen-Helchteren*, Zonhoven	330	3.800.000	30
Midden-Limburg (2)	2	Hasselt*, Diepenbeek		4.020.000	60
Midden-Limburg (3)	1	Genk*	270	7.420.265	60
Provincie	37		1495	40.879.365	410

*: Gemeenten waar een onthaalbureau gevestigd is

- **Regio Zuid-Limburg**

In Zuid-Limburg werken 13 gemeenten intergemeentelijk samen om 325 nieuwkomers een onthaal te bieden. Enkel Herstappe en Voeren doen (nog) niet mee. Herstappe is een gemeente zonder nieuwkomers en Voeren is een faciliteitengemeente.

Het centraal onthaalbureau voor de regionale trajectbegeleiders bevindt zich in Heers in het streekhuis van de vzw Steekplatform Haspengouw. Vier verzorgingsgebieden bestrijken de regio:

- Gingelom, Herk-de-Stad, Sint-Truiden, Nieuwerkerken
- Alken, Borgloon, Heers, Kortesseem, Wellen
- Riemst, Tongeren, Voeren (in de toekomst)
- Bilzen, Hoeselt

De hoofdaccenten zullen op Sint-Truiden, Tongeren en Bilzen komen te liggen. Nu is men vooral in Sint-Truiden actief. In Tongeren was er geen aanbod meer mogelijk door een late start.

Vanuit de Vlaamse overheid is gevraagd dat alle onthaalbureaus zich zouden verzelfstandigen. In Zuid-Limburg zal het onthaalbureau dan ook moeten loskomen van Streekontwikkeling en het Streekplatform.

- **Regio Maasland**

In deze regio werken 5 gemeenten samen om 149 nieuwkomers op jaarbasis een onthaal te bieden. Er is nog geen onthaalbureau omdat zowel Maasmechelen, Maaseik als Dilsen-Stokkem kandidaat zijn. Dit is een probleem want er is ook een fulltime coördinatie nodig van de werkzaamheden. Totnogtoe nam het PRIC deze taak op zich.

- **Regio West-Limburg**

In West-Limburg is alles nog in volle ontwikkeling. Momenteel zijn er twee onthaalinitiatieven die intergemeentelijk samenwerken: Beringen en Heusden-Zolder. Lummen en Halen zullen toetreden tot het samenwerkingsverband dat zal fusioneren tot één geheel.

- **Regio Noord-Limburg**

Er is één onthaalbureau in Lommel voor de Noord-Limburgse regio van 9 gemeenten die op jaarbasis 183 nieuwkomers te verwerken krijgt. Lommel heeft nog geen trajectbegeleiders, enkel een coördinator en een stagiair.

- **Regio Midden-Limburg**

In Midden-Limburg zijn er nu drie onthaalinitiatieven, elk met een centrumgemeente waar het onthaalbureau gevestigd is. Deze drie initiatieven hebben de opdracht gekregen om tot één onthaalbureau te komen. Onder Hasselt (met Diepenbeek) en Houthalen-Helchteren (met Zonhoven) is er een akkoord om volgend jaar te streven naar één regio met één onthaalinitiatief. Genk zou liever zelfstandig blijven werken als centrumgemeente voor de gemeenten As, Opglabbeek en Zutendaal. Alles tezamen staan deze drie onthaalinitiatieven in voor het onthaal van 270 nieuwkomers. (PRIC, 2000: 1-7)

Als uiteindelijke doelstelling op langere termijn stelt het Provinciaal Integratiecentrum van Limburg (PRIC) voorop te komen tot 6 regio's waarin alle Limburgse gemeenten opgenomen zijn, met één onthaalbureau per regio maar waar meerdere leslokaties mogelijk zijn.

5.2 HET ONTHAALTRAJECT INHOUDELIJK

De sector is volop in beweging maar er bestaat een vrij gedetailleerde maar enigszins gedateerde beschrijving van het onthaalaanbod in 1999. (ICEM, 2000) In de bijlage van dit onderzoeksrapport is het overzicht voor Limburg opgenomen.

Hieronder zetten we eerst enkele algemene typische kenmerken voor het onthaalbeleid in Limburg. Daarna werken we enkele casestudy's uit.

5.2.1 TYPISCHE KENMERKEN VAN HET ONTHAALBELEID IN LIMBURG

Hieronder zetten we de verschillende sporen van het onthaaltraject op een rijtje en schetsen kort de situatie in Limburg.

- **Trajectbegeleiding**

Trajectbegeleiding gebeurt vanuit de zes onthaalbureaus in Limburg. Op termijn wil men komen tot één onthaalbureau per regio dat de gegevens centraliseert en het aanbod coördineert. Daarnaast wil men zitdagen organiseren in de verschillende gemeenten.

- **NT2**

Het aanbod NT2 is in Limburg een zaak van de centra voor basiseducatie (voor laaggeschoolden) en de CVO-scholen (voor hoger geschoolden). Het grootste verschil tussen beide cursussen is dat bij laaggeschoolden NT2 vooral gericht is op taalvaardigheid (durven spreken) terwijl hoger geschoolden ook spraakkunst krijgen.

Het aantal aangeboden uren varieert nogal, evenals het aantal instapmomenten per jaar. De cursus duurt wel steeds één jaar, wat erg kort is om Nederlands te leren. De lessen gaan meestal overdag door, tweemaal per week.

Hooggeschoolden die in hoog tempo Nederlands willen leren, kunnen terecht in het Centrum voor Moderne Talen (CMT) in Hasselt. Daar kunnen zij gedurende vier halve dagen per week Nederlands leren. Deze cursus valt echter buiten het onthaalbeleid is en is dan ook niet kosteloos.

- **MO**

MO wordt soms geïntegreerd binnen NT2 ofwel apart aangeboden door mensen van het onthaalbureau zelf of door freelance lesgevers. De cursus bestaat uit een 65-tal uren en wordt in de eigen taal aangeboden. Men denkt aan het opstarten van een Limburgse pool MO-lesgevers omdat het freelancerstatuut onaantrekkelijk is.

Inhoudelijk heeft de provincie Limburg één cursus opgesteld voor de hele provincie maar in de praktijk worden nog vele andere cursussen gebruikt en voeren vele leerkrachten nog eigen aanpassingen door.

- **Loopbaanoriëntatie**

De toeleiding van de nieuwkomer naar de arbeidsmarkt is het derde spoor. Hiervoor draagt het onthaalbureau de nieuwkomer over aan de VDAB of de lokale werkwinkel. Dit spoor volgt dus na de twee eerste sporen (NT2 en M0) maar in de praktijk vragen sommige nieuwkomers al vroeger om naar de VDAB te gaan. Sommige VDAB's laten dit ook inderdaad toe. De bedoeling is wel om deze toelating in de toekomst te laten afhangen van noties Nederlands.

5.2.2 ENKELE CASESTUDY'S

Om een goed zicht te krijgen op welke vorm trajectbegeleiding in Limburg aanneemt, leek het ons aangewezen om enkele casestudy's in het rapport op te nemen die de trajectbegeleiding *in de praktijk* beschrijven.

5.2.2.1 Case 1: nieuwkomersproject Heusden-Zolder

De gemeente Heusden-Zolder werkt sinds 1995 aan de uitbouw van een onthaalbeleid voor nieuwkomers. Zij vervult dan ook zonder meer een pioniersrol in de provincie Limburg.

Het onthaalbeleid richt zich tot personen van vreemde herkomst die toegelaten worden tot het Belgisch grondgebied en naar Heusden-Zolder komen met de bedoeling zich er voor langere tijd te vestigen en die achterstandskenmerken vertonen die kunnen leiden tot

kansarmoede. Concreet gaat het om "gezinsherenigers en gezinsvormers, kandidaat- en erkende vluchtelingen; mensen die naar hier komen in het kader van tewerkstelling of pensioen; vreemdelingen die de taal niet kennen en onvoldoende weten hoe de samenleving functioneert waardoor zij moeilijk toegang krijgen tot opleidingen en arbeid".

Het onthaal bestaat uit meerdere fasen:

– *Fase 1: actieve rekrutering*

Bij de inschrijving op het gemeentehuis krijgt elke nieuwkomer een folder (Nederlands/Frans/Engels/Turks) met informatie over het integratiecentrum. De gemeentelijke dienst vraagt de nieuwkomer om contact op te nemen met het integratiecentrum. Het integratiecentrum zelf stuurt de nieuwkomer ook steeds een schriftelijke uitnodiging. Nieuwkomers die hier niet spontaan op ingaan, krijgen thuis bezoek. Dit eerste contact gebeurt meestal in de eigen taal of in een contacttaal.

De bedoeling van dit eerste contact is na te gaan of de nieuwkomer tot de doelgroep behoort (minderjarigen worden doorverwezen naar het schoolopbouwwerk, 65-plussers en EU-burgers worden niet specifiek aangespoord om het onthaalprogramma te volgen) en hen te informeren over het bestaande aanbod en de verschillende mogelijkheden.

– *Fase 2: het intakegesprek*

Tijdens dit gesprek tussen een medewerker van het integratiecentrum en de nieuwkomer wordt het onthaalprogramma uitvoerig toegelicht en wordt bekeken of de nieuwkomer kan instappen.

– *Fase 3: het educatieve programma*

Er zijn twee instapmomenten per jaar voor de nieuwkomerscursus: januari en september. Dat is eigenlijk te weinig maar de termijnen zijn wel zo bepaald met het oog op de doorstroming naar en de instapmomenten van de reguliere voorzieningen. De cursus duurt 15 weken en bestaat uit een cursus Nederlands en een cursus maatschappelijke oriëntatie.

- De cursus Nederlands bestaat uit ongeveer 200 uren en wordt gegeven op twee leerniveaus. De lessen worden gegeven in samenwerking met Basiseducatie West-Limburg (voor laaggeschoolden) en het Centrum voor Volwassenenonderwijs (voor hoger geschoolden).
- De cursus MO omvat 60 uren. Deze lessen werden als lespakket totnogtoe enkel in het Turks gegeven omdat driekwart van de nieuwkomers van Turkse origine was. De laatste jaren wordt dit pakket ook in verkorte vorm in andere talen aangeboden naargelang de samenstelling van de aanwezige groep nieuwkomers.

Beide cursussen worden apart georganiseerd maar het is wel zo dat wie NT2 volgt, ook MO moet volgen (als het er is). Men probeert beide cursussen inhoudelijk op elkaar af te stemmen al is dat geen sinecure omdat er een groot verschil is in het aantal uren. Tegen

het einde van de cursus wordt er kennisgemaakt met de opleidings- en tewerkstellingsmogelijkheden.

Zowel NT2 als MO worden door dezelfde leerkrachten gegeven op twee niveaus: hoog- en laaggeschoolden. Daardoor hebben de leerkrachten een goed zicht op welke nieuwkomer het best op welk niveau de cursussen zou volgen. Indien nodig kan de nieuwkomer dan overstappen naar een ander niveau.

Ook de vluchtelingen volgen een aparte cursus omdat men ervan uitgaat dat deze groep een specifieke problematiek en een ander toekomstperspectief heeft.

Mannen en vrouwen zitten samen in de les hoewel er soms vraag is naar aparte lessen voor vrouwen.

– *Fase 4: de trajectbegeleiding*

De nieuwkomer beslist zelf of hij het traject wil doorlopen. Zolang het traject loopt, wordt de nieuwkomer individueel bijgestaan bij problemen (materieel, administratief, emotioneel,...). Verder is er ook aandacht voor het sociale aspect. Om nieuwkomers uit het sociaal isolement te halen, organiseert het integratiecentrum sociale meetings zoals een bowlingavond. Op die manier ontstaat er ook een hechte band tussen de cursisten. Soms worden er ook reünies gehouden.

De trajectbegeleiding loopt ten einde wanneer de nieuwkomer doorstroomt naar het reguliere systeem.

– *Fase 5: begeleide doorstroming*

Hoewel arbeidsoriëntatie in principe later komt, worden tijdens de cursus al contacten gelegd met doorstromingsorganisaties zoals de VDAB, vzw Route, Adviespunten Werkzoekenden, Basiseducatie, CVO, e.a. De informatie wordt collectief gegeven en de bezoeken worden in groep afgelegd. De bespreking ervan en het zoeken naar de meest aangewezen mogelijkheden gebeurt individueel met elke deelnemer.

In de praktijk stappen heel wat nieuwkomers al in de eerste fase van het onthaalprogramma naar de VDAB. Maar deze, net als andere opleidingscentra, verwacht een flinke kennis van het Nederlands.

Het aanbod komt inhoudelijk goed tegemoet aan de vraag van de nieuwkomers want steeds meer mensen komen zich spontaan inschrijven. Communicatie met het reguliere aanbod van tewerkstellings- en opleidingsinitiatieven blijft natuurlijk belangrijk zodat mensen kunnen gestimuleerd worden om hun kansen te vergroten door bijkomende lessen Nederlands of beroepsopleidingen te volgen.

Algemeen wil bijna elke nieuwkomer graag Nederlands leren maar de financiële draagkracht moet dit toelaten. Sommigen willen les volgen en werken combineren: ze volgen overdag de lessen en doen nacht- of weekendwerk. Maar deze situatie is vaak onhoudbaar.

5.2.2.2 Case 2: inburgeringscontract in Bilzen

Sinds 1998 werkt de gemeente Bilzen met een "inburgeringscontract" van één jaar dat afgesloten wordt tussen de nieuwkomer en de stad. De ondertekening van dit contract is niet verplicht maar er wordt door het stadsbestuur wel erg op aangedrongen.

Ondanks de specifieke werking met een inburgeringscontract blijft de onthaalprocedure erg gelijklopend met de andere initiatieven. We geven kort een overzicht.

– Fase 1: Aanmelding

Elke vluchteling die legaal in het land wil verblijven, meldt zich vrijwillig aan bij de dienst Vreemdelingenzaken van de gemeente. Daar vult hij een "intake nieuwkomer"-formulier in en krijgt hij een meldingsbewijs.

– Fase 2: Intake

Alle meerderjarige nieuwkomers die aan de definitie beantwoorden en die in Bilzen komen wonen, worden verzocht een inburgeringscontract te ondertekenen. Inburgering houdt in Bilzen voorlopig alleen het volgen van NT2 in: 240 uur bij basiseducatie of OSP. Basiseducatie richt zich op de laaggeschoolden, OSP op de hoger geschoolden. De doorverwijzing naar Basiseducatie of OSP gebeurt door de dienst Vreemdelingenzaken. Er zijn twee instapmomenten.

Wie volledig analfabeet is (ook in de eigen taal) kan niet gewoon aan de lessen deelnemen. Hiervoor is een specifieke opleiding nodig die niet overal gegeven wordt omdat er te weinig kandidaten zijn.

– Fase 3: Individuele trajectbegeleiding

Inburgering duurt in principe één jaar. Er is verdere opvolging gedurende dat jaar. De dienst probeert minstens één voortgangsgesprek te hebben. Maar de meeste nieuwkomers komen wel vaker langs omdat ze heel wat te regelen hebben, o.a. voor de arbeidskaart. De dienst probeert ook na te gaan wie vaak aanwezig of afwezig is. OSP geeft deze gegevens door, Basiseducatie wil dit niet formeel doen omwille van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

– Fase 4: Zelfstandig functioneren en integreren

Na één jaar worden de nieuwkomers verondersteld zichzelf te kunnen beredderen. Dan is het contract afgelopen.

Ondanks het opstarten van het inburgeringsproject in Zuid-Limburg, houdt Bilzen vast aan het eigen project met het inburgeringscontract. Bilzen heeft wel de namen van haar nieuwkomers doorgegeven aan het Streekplatform Haspengouw dat de rol van onthaalbureau in die regio op zich genomen heeft (cf. supra). Het Streekplatform wil in Bilzen vooral MO geven omdat taalles er al is. De provincie (PRIC) zou deze cursus MO organiseren als cursus van 60 uur, wellicht in de eigen taal of in een contacttaal.

5.3 BESLUIT

In Limburg is het onthaalbeleid intergemeentelijk georganiseerd. Daarbij is steeds één onthaalbureau verantwoordelijk voor de begeleiding van alle nieuwkomers in de regio. Voorlopig staan de bureaus nog slechts in voor 410 trajecten voor 1495 nieuwkomers. De cursussen voor de andere nieuwkomers worden met andere middelen gefinancierd (voornamelijk SIF-middelen) maar passen in een gemeenschappelijk kader.

De specifieke vorm die het onthaalbeleid in elke gemeente aanneemt vertoont kleine plaatselijke verschillen maar overal past men zich nu aan aan het stramien dat de Vlaamse overheid voorstelt.

HOOFDSTUK 6: EVALUATIE VAN HET ONTHAALBELEID

In dit hoofdstuk evalueren we het onthaalbeleid. Vooreerst bekijken we welke factoren een invloed uitoefenen op het al dan niet instappen van een nieuwkomer in een onthaaltraject. Vervolgens evalueren we het onthaalbeleid, eerst algemeen en dan vanuit de verschillende doelgroepen bekeken.

6.1 INSTAPPEN IN HET ONTHAALTRAJECT OF NIET?

Instappen in het onthaaltraject is nog niet verplicht in Vlaanderen. Laten we even ingaan op kritieke succesfactoren die bepalen of een nieuwkomer al dan niet in het onthaaltraject stapt.

In deze paragraaf bekijken we eerst een aantal cijfergegevens die erop zouden kunnen wijzen dat bepaalde nieuwkomers vaker instappen in het onthaaltraject dan anderen. Daarna zetten we de factoren op een rijtje die het al dan niet instappen in het onthaaltraject of het afhaken tijdens het onthaaltraject bepalen.

6.1.1 HET ONTHAALINITIATIEF PINA

Dit initiatief biedt het onthaaltraject aan aan nieuwkomers in Antwerpen. PINA heeft uitgebreide gegevens over wie instapt in het traject en wie niet. Niet-deelnemers bij PINA zijn nieuwkomers met wie men minstens één contact gehad heeft maar die beslisten niet in het onthaaltraject te stappen.

Mannen nemen vaker deel dan vrouwen. Redenen hiervoor schetsen we in paragraaf 6.3.1.

Tabel 4: Deelname naar geslacht

	Mannen		Vrouwen	
Deelnemers	229	67,6%	145	54,3%
Niet-deelnemers	110	32,4%	122	45,7%
Totaal	339	100,0%	267	100,0%

Bron: Onthaalinitiatief PINA, in: Verstraete, Pyliser e.a., 2000

In de deelname aan het onthaaltraject naar statuut merken we erg kleine verschillen (tabel 5). Asielzoekers in de ontvankelijkheidsfase nemen minder vaak deel maar zij behoren niet tot de nieuwkomerspopulatie. Over erkende vluchtelingen is nauwelijks een uitspraak te doen omdat hun aantal enorm klein is. Gezinsherenigers nemen wel opvallend minder deel.

Dit heeft voornamelijk te maken met hun leeftijd. Het gaat hier vaak om minderjarigen die doorverwezen worden naar het specifiek op hen gerichte aanbod en om ouderen die minder snel zullen deelnemen zoals blijkt uit tabel 6.

Tabel 5: Deelname naar statuut

	Deelnemers		Niet-Deelnemers		Totaal	
Asielzoekers in ontvankelijkheidsfase	52	73,2%	19	26,8%	71	100,0%
Asielzoekers in gegrondheidsfase	85	85,0%	15	15,0%	100	100,0%
Erkende vluchtelingen	7	77,8%	2	22,2%	9	100,0%
Gezinsvormers	180	88,2%	24	11,8%	204	100,0%
Gezinsherenigers	8	57,1%	6	42,9%	14	100,0%
Andere	42	20,2%	166	79,8%	208	100,0%
Totaal	374	61,7%	232	38,3%	606	100,0%

Bron: Onthaalinitiatief PINA, in: Verstraete, Pyliser e.a., 2000

Uit tabel 6 blijkt duidelijk dat hoe jonger men is, hoe vlugger men in een onthaaltraject wil stappen.

Tabel 6: Deelname naar leeftijd

	Deelnemers		Niet-Deelnemers		Totaal	
18-30	205	66,8%	102	33,2%	307	54,7%
31-45	129	64,5%	71	35,5%	200	35,7%
46-60	13	31,0%	29	69,0%	42	7,5%
60-...	3	25,0%	9	75,0%	12	2,1%
Totaal	350	62,4%	211	37,6%	561	100,0%

Bron: Onthaalinitiatief PINA, in: Verstraete, Pyliser e.a., 2000

Tabel 7 toont dat er geen verschil bestaat in de deelname naar scholingsgraad. We merken wel dat het aandeel hooggeschoolden veel groter is dan het aandeel laaggeschoolden. Dit is trouwens in meer onthaalinitiatieven het geval.

Tabel 7: Deelname naar scholingsgraad

	Laaggeschoolden		Hooggeschoolden	
Deelnemers	104	64,6%	270	60,7%
Niet-deelnemers	57	35,4%	175	39,3%
Totaal	161	100,0%	445	100,0%

Bron: Onthaalinitiatief PINA, in: Verstraete, Pyliser e.a., 2000

6.1.2 KRITIEKE FACTOREN VOOR DEELNAME

Uit een Nederlands wetenschappelijk onderzoek naar de belangrijkste redenen van niet-deelname aan het onthaaltraject en het vroegtijdig verlaten van het traject blijkt dat niet geslacht, leeftijd, statuut enz. bepalende factoren zijn. Er komen verschillen voor maar ze concentreren zich niet rond specifieke categorieën nieuwkomers.

Het is de individuele situatie van de nieuwkomer die bepalend is voor de deelname. Bij mannen gaat het vooral om het gebrek aan tijd door werk. Ervaring leert dat een combinatie van werken en het volgen van een onthaaltraject niet haalbaar is. Bij vrouwen is de belangrijkste uitvalreden zwangerschap en de zorg voor kinderen. Daarnaast zijn er andere

legitieme argumenten zoals ziekte, persoonlijke problemen en financiële problemen waardoor men werk verkiest boven scholing.

Wie niet deelneemt blijkt scholing toch wel belangrijk te vinden maar zij vinden geen "passend" aanbod. Hiermee bedoelen ze niet de inhoud van het aanbod maar de organisatie ervan. Er is behoefte aan een scholingsaanbod dat combineerbaar is met de zorgtaken, het werk en persoonlijke omstandigheden.

Ten slotte blijkt uit het onderzoek dat nieuwkomers (en wij denken hierbij vooral aan de vrouwen) het niet naar school "mogen" gaan niet als expliciete reden van niet-deelname vermelden. Veel mannen zijn voorstander van het volgen van onderwijs door hun vrouw. Deze scholing mag echter niet ten koste gaan van de kinderen. De zorgtaken in het gezin hebben voorrang. (ICE, 1997)

De beslissing tot deelname aan het onthaalproject is bijgevolg steeds een kosten-batenanalyse waarin enerzijds een aantal trajectgegevens in beschouwing worden genomen zoals de bereikbaarheid, de kostprijs, de intensiteit van de cursus en de samenstelling van de cursistengroep onder beschouwing ligt en anderzijds een aantal persoonlijke gegevens zoals de financiële draagkracht en de gezinssituatie.

6.2 EVALUATIE VAN HET ONTHAALBELEID

In deze paragraaf stellen we ons de vraag hoe nieuwkomers reageren op het onthaalbeleid. Wat loopt goed, waar situeren zich knelpunten, hoe kan het beter? Eerst bekijken we het onthaaltraject in het algemeen en daarna gaan we dieper in op het aanbod NT2 en MO.

Deze evaluatie is enerzijds gebaseerd op de bestudeerde behoefteonderzoeken waar vooral naar de mening van de nieuwkomers zelf gepeild werd en anderzijds op onze diepte-interviews met bevoorrechte getuigen.

6.2.1 HET ONTHAALTRAJECT

Nieuwkomers staan algemeen positief tegenover het officiële onthaalbeleid. De meesten zijn blij verrast te horen dat er zoiets bestaat. Ze zien het traject als een middel om kennis te verwerven over de maatschappij waarin zij leven en/of als voorbereiding op een vervolgopleiding of werk. Voor sommige cursisten is een onthaaltraject een laatste hoop op werk. Toch ervaren cursisten dat het getuigschrift dat ze aan het eind verkrijgen niet serieus genomen wordt op de arbeidsmarkt. Dit werkt ontmoedigend. Een oorzaak van dit probleem is misschien ook dat er geen concreet te behalen leerdoel van het onthaaltraject vastgelegd is.

Nieuwkomers die het traject doorlopen hebben, vinden dat het een positieve invloed heeft gehad op hun leven hier. Het is een steun, een gids, een goede en betrouwbare bron van informatie. Er is daarnaast ook waardering voor de sociale dimensie binnen het onthaaltraject. Er zijn veel nieuwkomers die wensen dat de hulp en de ontmoetingsmogelijkheden die het onthaalinitiatief biedt nog verder zouden reiken. Het valt hen aan het eind zwaar om de deur van het onthaalbureau achter zich dicht te trekken. Ze voelen zich vaak nog niet in staat om zichzelf te redden. Vandaar ook dat de overstap naar de reguliere sector vaak moeizaam verloopt.

✓ **Knelpunten**

- Het aanbod is veel kleiner dan de vraag ernaar. Er zijn mensen die uit de boot vallen of op lange wachtlijsten terechtkomen, onder meer omdat er een tekort is aan lesgevers MO in een bepaalde taal.
- Nieuwkomers vragen dat het onthaalaanbod meer zou passen in hun leven, vooral op organisatorisch vlak (uren cursus, instapmogelijkheden, enz.). Zo is er bijvoorbeeld een vraag naar weekendonderwijs. Op dit ogenblik moet de nieuwkomer vaak kiezen tussen werken of een opleiding volgen. Deze óf-óf-situatie belemmert de integratie aangezien niet alleen het onthaaltraject maar ook het hebben van werk een belangrijke integrerende waarde in de samenleving heeft. Natuurlijk worden precare werksituaties best vermeden.
- Omdat nieuwkomers soms tijdelijk niet kunnen deelnemen aan het onthaaltraject, is het bestaan van educatief krediet voor deze groepen erg belangrijk.
- Vaak voelt men zich na het doorlopen van het onthaaltraject niet klaar om zich zelfstandig in de samenleving te redden of in te stappen in een vervolgtraject. De oorzaak hiervan is niet duidelijk. Hypothesen zijn een te korte duur van het traject, het niet bestaan van een concreet leerdoel en onvoldoende didactisch geschoolde leerkrachten. Wij pleiten voor een didactische evaluatie van de onthaalprogramma's eens zij uniform in voege zijn.
- De overstap na de inburgeringscursus naar het reguliere aanbod is moeilijk. Veel deelnemers maken wel de keuze om verder te gaan. Ze leren over de verschillende mogelijkheden tijdens de cursus MO. Problemen zijn wel dat er dikwijls een verdere verplaatsing gedaan moet worden. Verder verloopt er ook vaak veel tijd tussen beide cursussen. Zo verliest men veel van wat men geleerd heeft.
- De overheid denkt aan het verplicht maken van het inburgeringsprogramma voor elke nieuwkomer eens het aanbod voldoende groot is. Dit kan een groot probleem vormen voor nieuwkomers die er financieel slecht voor staan en moeten werken om rond te komen.

6.2.2 NT2

De nieuwkomers vinden het leren van Nederlands het belangrijkste onderdeel van het onthaaltraject. Ze zien dit als een essentiële factor om werk te kunnen vinden, te kunnen praten met de mensen en meer algemeen volwaardig te kunnen functioneren in de samenleving. Het kennen van de taal vinden zij onmisbaar in hun onafhankelijk en zelfstandig functioneren.

Ze willen zo vlug mogelijk met NT2 beginnen en betreuren de lange wachtlijsten.

✓ **Knelpunten**

- Nieuwkomers vinden het lessenpakket te kort, niet intensief genoeg.
- Er zitten te veel hiaten in het aanbod: te weinig instapmomenten en bijgevolg lange wachtlijsten.
- Er is te weinig gelegenheid om effectief Nederlands te spreken. Er is te weinig nadruk op actieve taalbeheersing.
- Sommige hooggeschoolden vinden de cursus niet intensief genoeg. Wie een intensief aanbod zoekt, komt terecht bij universiteiten of de privé-sector en deze opleidingen zijn meestal onbetaalbaar. Daartegenover staat dat sommige nieuwkomers het aanbod te zwaar vinden.

6.2.3 MO

De nadruk ligt bij de meeste nieuwkomers op het leren van Nederlands. Van de cursus MO verwachten de nieuwkomers dat deze cursus hen inzicht bijbrengt in de rechten en plichten die zij hebben in België. Ze verwachten via MO de spelregels binnen hun nieuwe sociale wereld te leren kennen en er onafhankelijk in te leren functioneren. De nadruk ligt er vooral op te weten waar men terecht kan voor bepaalde informatie. Men moet niet meteen alles zelf leren in de cursus maar zelf zijn weg leren vinden naar de informatie.

Over de thema's die best aan bod komen bestaat vrij grote eensgezindheid onder lesgevers en nieuwkomers: werk, beroepenoriëntatie, gezondheid, huisvesting, politiek, onderwijsmogelijkheden, gemeentelijke diensten, openbaar vervoer, de post, banken, enz. De nieuwkomers vinden de huidige inhoud goed. Ze zijn het meest enthousiast wanneer de cursus apart georganiseerd wordt in de eigen taal, liefst met klasdiscussies erbij en zo concreet mogelijk: met stadswandelingen, bezoek aan de instellingen, enz.

De huidige cursus MO voldoet ruimschoots aan de verwachtingen. Hij krijgt minder kritiek dan de cursus NT2. Mannen willen vooral dat MO hen werk kan opleveren terwijl vrouwen eerder maatschappijvaardig willen worden (de weg vinden, de administratie kennen).

✓ **Knelpunten**

- Nieuwkomers zijn niet erg te vinden voor een in NT2 geïntegreerde cursus MO. Ze willen een cursus waaraan ze interactief kunnen deelnemen.
- Algemeen zijn zowel docenten als leerlingen het erover eens dat MO best in eigen taal gegeven wordt. Het is immers belangrijk dat de kennisoverdracht grondig gebeurt en dat de informatie correct begrepen wordt. Ten tweede is het belangrijk MO zo vroeg mogelijk aan te bieden. Toch bieden veel initiatieven MO in het Nederlands aan. Een veel gehoord argument is dat sommige taalgroepen te klein zijn. Bovendien zal dit de regel worden indien MO volgens het nieuwe decreet onder het Departement Onderwijs zou ressorteren. Een derde mogelijkheid is het organiseren van MO in een contacttaal. Zo kan je meerdere mensen bereiken. Maar veel mensen kennen slechts zeer beperkt een contacttaal. Vaak is de kennis van het Nederlands van de nieuwkomers door de cursus NT2 na een paar maanden groter dan die van een contacttaal.

6.3 EVALUATIE PER DOELGROEP

In deze paragraaf schetsen we de betekenis van het onthaaltraject voor de verschillende doelgroepen binnen het onthaalbeleid. We stellen ons de vraag in hoeverre de heterogeniteit binnen de groep nieuwkomers een knelpunt is.

Eerst gaan we in op de verschillen tussen mannen en vrouwen. Daarna komen de vluchtelingen en de volgmigranten aan bod. Ten slotte lichten we de verschillen tussen hoog- en laaggeschoolden toe.

6.3.1 MANNEN EN VROUWEN

We zagen eerder dat mannen vaker in een onthaaltraject stappen dan vrouwen. Dit verschil komt vooral voort uit de verschillende rollen die mannen en vrouwen hebben in de islamitische cultuur.

- **Mannen**

Mannen willen zo vlug mogelijk werken en financieel onafhankelijk zijn. De verwachtingen van mannen over het onthaalbeleid en de mogelijkheden na het voltooien van de cursus

liggen erg hoog en zijn vaak irrealistisch. Men verwacht al snel hoge beroepsmogelijkheden en buitensporige financiële implicaties door het volgen van de cursus.

De functie van de cursus voor mannen is vooral een economische zelfredzaamheid te bewerkstelligen en liefst binnen een zo kort mogelijke termijn. Als de mannelijke nieuwkomer merkt dat het volgen van een cursus onvoldoende bijdraagt tot betere tewerkstellingsmogelijkheden is de kans erg groot dat hij een preciaire tewerkstelling verkiest boven het voltooien van de cursus. (Timmerman 2000: 252-254)

- **Vrouwen**

De vrouwelijke gezinsvormers streven eerder een sociaal-maatschappelijke zelfredzaamheid na. Vanuit hun culturele achtergrond staan ze wel onder druk om zo snel mogelijk zwanger te worden. Dit is één van de belangrijkste oorzaken waarom vrouwen afhaken. Om te voorkomen dat deze vrouwen hun recht verliezen om later (bijvoorbeeld na de zwangerschap) een onthaaltraject te volgen, denkt de Vlaamse Gemeenschap eraan om te werken met een educatief krediet. Op die manier blijven vrouwen die niet in de cursus stappen omwille van tijdelijke omstandigheden, hun recht op hun aantal uren cursus behouden.

Want ook vrouwen zijn gemotiveerd. Om te kunnen deelnemen aan de opleiding moeten zij vaak hun man en de schoonouders overtuigen. Wat de man als beschermend omschrijft, ervaart de vrouw als controlerend. Dit kan verklaren waarom er iets minder vrouwen in het onthaaltraject stappen dan mannen. (Timmerman e.a., 2000: 206, 241)

Om praktische en principiële redenen gaat men meestal niet in op de vraag van sommigen om aparte cursussen voor vrouwen te organiseren.

6.3.2 VLUCHTELINGEN EN VOLGMIGRANTEN

Omdat vluchtelingen en gezinsvormers zeer verschillend zijn, vangen sommige initiatieven deze twee groepen in de cursus MO gescheiden op. Vluchtelingen wonen vaak met een heleboel mensen samen en brengen deze problematiek mee naar de les. Zij leren expliciet vaardigheden als vuil sorteren, leren fietsen, leren poetsen, enz. Dat is een heel ander accent dan bij volgmigranten. Die leren dit van hun familie. Algemeen overheerst de gedachte dat alle nieuwkomers wel in één groep kunnen zitten maar dat asielzoekers in de ontvankelijkheidsfase (die dus niet tot de nieuwkomersgroep behoren maar zich vaak op eigen initiatief inschrijven) toch een heel andere groep vormen.

6.3.3 HOOG- EN LAAGGESCHOOLDEN

Het is duidelijk dat er een gedifferentieerd aanbod aangeboden moet worden naar scholingsgraad. Deze mensen hebben andere interesses en belangen (o.a. de gelijkstelling van hun diploma waardoor ze hier op hetzelfde niveau kunnen werken als in hun thuisland). Zo'n gedifferentieerd aanbod is bijna overal een feit en de vraag is of dit niet nog meer zou moeten gebeuren. Vooral de hoogst en de laagst geschoolden vallen vaak uit de boot. De hoogst geschoolden vinden geen aanbod op hun niveau en de laagst geschoolden (zwakbegaafden, analfabeten in de eigen taal, dyslectische mensen) vinden vaak geen aangepast aanbod.

6.4 BESLUIT

Nieuwkomers staan erg positief tegenover het onthaalbeleid. Mannen zien er vooral een manier in om sneller of aan beter werk te geraken. Vrouwen zien er een manier in om zelf maatschappijvaardig te worden en onafhankelijk van hun man en schoonfamilie te kunnen functioneren.

De nieuwkomers staan erachter dat het onthaalbeleid inhoudelijk uit een cursus Nederlands en maatschappelijke oriëntatie bestaat.

- De cursus NT2 vinden zij het belangrijkste omdat het kennen van Nederlands onontbeerlijk is om na het doorlopen van het traject volwaardig te kunnen functioneren in deze maatschappij, hetzij als werkracht, hetzij als cursist in een vervolgopleiding, hetzij gewoon als burger.
- De cursus MO leert hen hoe de maatschappij in elkaar zit, waar ze terecht kunnen voor wat, welke beroepsmogelijkheden ze hebben, welke opleidingsmogelijkheden ze hebben, enz.

Toch bestaan er een aantal knelpunten:

- Een traject van een jaar duurt lang.
- De lessen gaan meestal overdag door. Dit is moeilijk te combineren met betaalde arbeid.
- Vrouwelijke volgmigranten worden al snel zwanger.
- Verre verplaatsingen vormen vaak een probleem.
- Effectieve zelfredzaamheid is er nog niet na één jaar onthaaltraject.

GEDETINEERDEN

HOOFDSTUK 7: WIE ZIJN GEDETINEERDEN?

Limburg kent sinds anderhalve eeuw twee gevangenissen. In dit hoofdstuk schetsen de Limburgse gevangenissen en hun populatie.

7.1 GEDETINEERDEN IN LIMBURG

Onder de koepel "gedetineerden" onderscheiden we drie categorieën naar hechtenistitel. De hechtenistitel hangt samen met de reden waarom iemand van zijn vrijheid beroofd wordt.

- **Beklaagden**

Wanneer iemand van een misdrijf verdacht wordt en de onderzoeksrechter beslist dat deze persoon best preventief in hechtenis genomen wordt, komt hij in principe terecht in het *arresthuis* van het gerechtelijk arrondissement waar de feiten zich voordeden. In Limburg zijn er twee gerechtelijke arrondissementen, Hasselt en Tongeren, elk met een arresthuis. De gedetineerde belandt in een cel die hij deelt met enkele andere personen. In principe is de gedetineerde op dat ogenblik nog steeds onschuldig ook al verliest hij zijn vrijheid.

Elke maand verschijnt de beklaagde voor de Raadkamer. Die beslist de voorlopige hechtenis met een maand te verlengen of de beklaagde vrij te laten. Het is dus mogelijk dat de persoon in kwestie reeds geruime tijd in de gevangenis zit op het ogenblik van zijn veroordeling. Het is ook mogelijk dat hij reeds voorlopig vrijgelaten werd in afwachting van zijn proces. In dat geval moet hij zich na zijn veroordeling aanmelden in de gevangenis voor het uitzitten van zijn straf.

De periode van voorhechtenis is vaak een erg moeilijke periode. Men moet zich aanpassen aan een nieuwe situatie (zeven op tien beklaagden zit voor het eerst in de gevangenis) en maakt zich zorgen om zijn proces en de familie die men achterlaat. Dit bezorgt beklaagden in het algemeen veel kopzorgen en stress.

- **Veroordeelden**

Eenmaal veroordeeld, wordt de gedetineerde meestal overgeplaatst naar een *strafhuis* waar de overbevolking minder prangend is en het verloop ook kleiner. Limburg telt geen strafhuis zodat gedetineerden in voorhechtenis die in een Limburgs arresthuis verblijven na hun

veroordeling meestal overgeplaatst worden naar een strafhuis buiten Limburg. Toch verblijft ook een substantieel aantal veroordeelden in de Limburgse arresthuizen.

Voor straffen onder de drie jaar komt de vrijlatingsdatum in principe overeen met een derde van de straf. Bij straffen langer dan drie jaar komt men na één derde van de straf in aanmerking voor voorwaardelijke invrijheidstelling (VI). In dat geval verschijnt de gedetineerde voor de VI-commissie die op basis van het hen voorgelegde dossier beslist of de gedetineerde onder voorwaarden vrijkomt of niet. Deze voorwaarden betreffen over het algemeen de woonst na detentie, het hebben van werk, het gaan naar de justitieassistent, het wegblijven bij ex-gedetineerden en uit discotheken, enz. Wanneer de voorwaardelijke invrijheidstelling niet goedgekeurd wordt, kan de gedetineerde na een half jaar opnieuw voor de commissie komen. Meestal laat de commissie wel voor het strafeinde een VI toe om de gedetineerde de hierboven genoemde voorwaarden te kunnen opleggen.

- **Geïnterneerden**

In plaats van een veroordeling kan de pleger van een misdrijf ook een internering oplopen. Geïnterneerden zijn mensen die een delict gepleegd hebben en op het moment van de berechting krankzinnig, geestesgestoord of zwakzinnig zijn en sociaal gevaarlijk. Internering wordt uitgesproken door de rechterlijke macht op basis van de wet tot bescherming van de maatschappij van 1 juli 1964. Internering is geen straf maar een maatregel van sociaal verweer met curatieve doeleinden. De geïnterneerde wordt uit de gemeenschap gesloten om hem te verhinderen schade aan te richten en hem tegelijkertijd aan een geneeskundige behandeling te onderwerpen. Geïnterneerden komen terecht in een instelling tot bescherming van de maatschappij. In Vlaanderen zijn er zo twee: Merksplas en Turnhout. 52% van de geïnterneerden zit in één van deze twee gevangenissen. De overige helft is verdeeld over een aantal andere gevangenissen, al dan niet op een aparte vleugel of psychiatrische annex. Het beschermingsaspect in de wet wordt dus ten volle uitgevoerd maar van de curatieve behandeling die in de wet vervat ligt, is nauwelijks sprake. Geïnterneerden krijgen in de gevangenis niet de behandeling die ze nodig hebben.

Zodra iemand geïnterneerd is, is de commissie tot bescherming van de maatschappij verantwoordelijk. Alle geïnterneerden verschijnen om het half jaar voor de commissie die oordeelt of ze opgesloten blijven, vrijkomen op proef of opgenomen mogen worden in een instelling. Er is geen commissie in Limburg. Algemeen verblijven er dan ook nagenoeg geen geïnterneerden in de Limburgse gevangenissen tenzij "op transfer". Alle gedetineerden mogen immers een aantal keer een aanvraag doen om voor korte tijd naar een andere gevangenis overgeplaatst te worden om dichterbij huis te zitten zodat de familie vaker op bezoek kan komen. (Van Haegendoren & Lenaers, 2001: 113-114)

7.2 EEN SCHETS VAN DE LIMBURGSE GEVANGENISSEN

- ***De gevangenis van Hasselt***

De gevangenis van Hasselt is sinds 1858 in gebruik. Zij is gebouwd volgens de opvattingen van Ducpétiaux, de eerste inspecteur-generaal die het Belgische gevangenisbestuur organiseerde (cellulaire gevangenis met een afzonderingsregime). Behoudens moderniserings- en verbouwingswerken, werden aan de infrastructuur geen wezenlijke veranderingen aangebracht.

De gevangenis is in de eerste plaats een arresthuis voor het arrondissement Hasselt voor mannelijke gedetineerden maar in praktijk herbergt zij ook veroordeelde gedetineerden. De inrichting omvat 57 cellen waarin tot 98 gedetineerden kunnen ondergebracht worden.

De inrichting beschikt over twee kleine werkplaatsen waar in totaal zo'n 20 gedetineerden kunnen werken. Daarnaast is er mogelijkheid tot werk op cel. Een tiental gedetineerden kan werken in vertrouwensfuncties. Ongeveer twee derde van de gedetineerden in Hasselt werkt in de gevangenis.

Gedetineerden kunnen ononderbroken televisie kijken en tweemaal per dag is er een wandeling. (Ministerie van Justitie, 1999: 59-60)

- ***De gevangenis van Tongeren***

De gevangenis van Tongeren werd in 1844 in gebruik genomen. Het was de allereerste cellulaire gevangenis met een streng afzonderingsregime zoals Ducpétiaux dat voorstond. Na de Tweede Wereldoorlog kende de gevangenis voor het eerst een sterke overbevolking. Wijzigingen aan de infrastructuur en het regime waren een onvermijdelijk gevolg. In 1989 werd de vrouwenafdeling gesloten. De basisstructuur van de inrichting is een U-vorm.

Als arresthuis is de gevangenis hoofdzakelijk bevolkt met beklaagden en niet-definitief veroordeelden. De veroordeelden die er verblijven zijn meestal gedetineerden die wachten op hun overplaatsing naar een strafhuis of die ter beschikking worden gehouden van de Tongerse justitie. Enkele veroordeelde gedetineerden worden behouden om reden van tewerkstelling of in het belang van hun reïntegratie. De inrichting heeft een capaciteit van 47 cellen, bestemd voor een bevolking van 70 gedetineerden.

Gedetineerden staan in voor huishoudelijke taken en onderhoudsdienst, in de werkplaats of in hun eigen cel. Ongeveer vier op tien gedetineerden hebben werk in de gevangenis.

Behoudens deelname aan gemeenschappelijke activiteiten verblijven de gedetineerden op een kleine cel, waarin zij een televisietoestel kunnen huren. Tweemaal per dag is er een wandeling voorzien. (Ministerie van Justitie, 1999: 89)

7.3 BESLUIT

Onder gedetineerden onderscheiden we beklaagden, veroordeelden en geïnterneerden. De Limburgse gevangenissen kennen vooral een beklaagdenpopulatie omdat het arresthuizen zijn maar er verblijven ook een aantal veroordeelden.

HOOFDSTUK 8: PROFIEL VAN DE GEDETINEERDEN

In dit hoofdstuk schetsen we een profiel van de gedetineerdenpopulatie. Eerst laten we een aantal kwantitatieve gegevens voor Limburg de revue passeren, daarna stellen we een sociaal en behoefteprofiel van de gedetineerde op.

8.1 HOE GROOT IS DE GROEP GEDETINEERDEN?

In de gevangenis van Hasselt verbleven er in 1999 gemiddeld 81 gedetineerden, in de gevangenis van Tongeren 70. Beide gevangenissen behoren tot de klasse 3. Dit is de klasse van de kleinste gevangenissen in België.

Toch mag men zich op deze kleine aantallen niet in de dagpopulatie niet verkijken. Beide gevangenissen zijn immers arresthuizen en kennen een zeer groot verloop in hun populatie. Arresthuizen kunnen geen binnenkomenden weigeren. Daarom stelt zich hier vooral het probleem van overbevolking.

In het gerechtelijk arrondissement Hasselt vinden jaarlijks meer dan 150 aanhoudingen plaats en in Tongeren meer dan 200.⁷ Al deze mensen verblijven langere of kortere tijd in de gevangenis. Daarnaast zijn er nog een aantal gedetineerden die op transfer komen in één van de Limburgse gevangenissen. Alles bij elkaar telde de gevangenis van Hasselt in 1999 een jaarpopulatie van 512. In Tongeren kwamen in dat jaar 445 gedetineerden over de vloer. Al bij al is de doelgroep gedetineerden in de Limburgse gevangenissen dus aanzienlijk.

Tabel 8: Gemiddelde gedetineerdenpopulatie in Limburg in 1999

	Dagpopulatie	Jaarpopulatie
Hasselt	81	512
Tongeren	70	445
Totaal	151	957

Bron: CAW De Maretak

⁷ Bron: Ministerie van Justitie, Directoraat-Generaal Strafinrichtingen

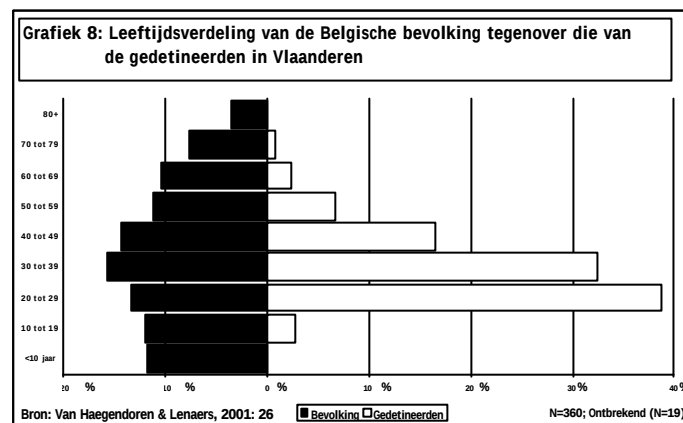
8.2 WIE ZIJN DEZE GEDETINEERDEN?

Om de gedetineerdenpopulatie te leren kennen schetsen we in een eerste paragraaf kort een sociaal-demografisch profiel van de gedetineerden. De meeste gedetineerden vertonen immers enkele typische kenmerken die hen onderscheiden van de het profiel van de rest van de bevolking. In een tweede paragraaf stellen we een behoefteprofiel op van de gedetineerdenpopulatie.

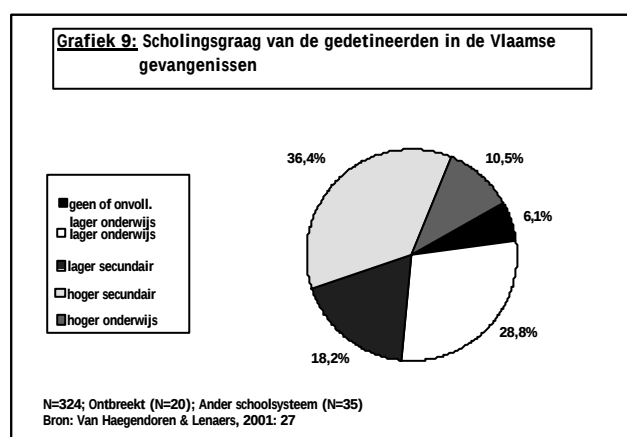
8.2.1 EEN SOCIAAL PROFIEL

De aangehaalde cijfers komen uit een steekproefonderzoek bij 379 gedetineerden in de Vlaamse gevangenissen.

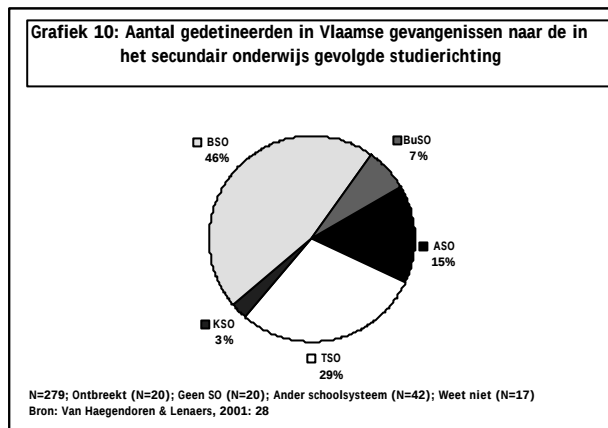
Gedetineerden zijn vooral jonge mannen. Driekwart onder hen is jonger dan 40. Grafiek 8 toont de leeftijdsverdeling van gedetineerden tegenover die van de Belgische bevolking.



Grafiek 9 toont dat de helft van de gedetineerden laaggeschoold is (hoogstens een diploma lager secundair onderwijs).



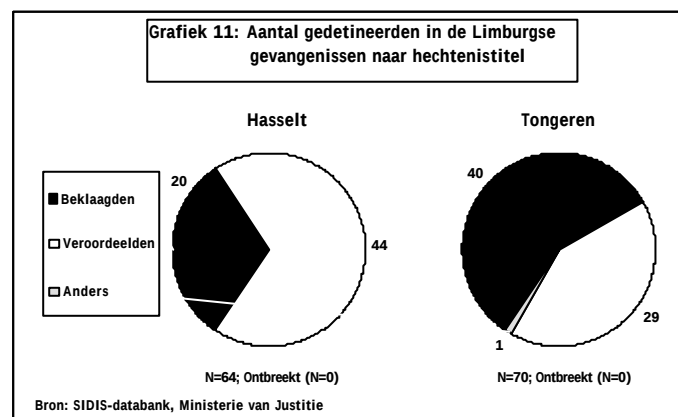
In het secundair onderwijs volgden zij vooral beroeps- en ook technisch onderwijs. (Grafiek 10)



Een belangrijk gevolg van deze gebrekkige schoolloopbaan is een hoge werkloosheid (30%) en een lage activiteitsgraad: minder dan de helft van de gedetineerden werkte op het ogenblik dat ze in de gevangenis terechtkwamen (46%). (Van Haegendoren & Lenaers, 2001: 25-29)

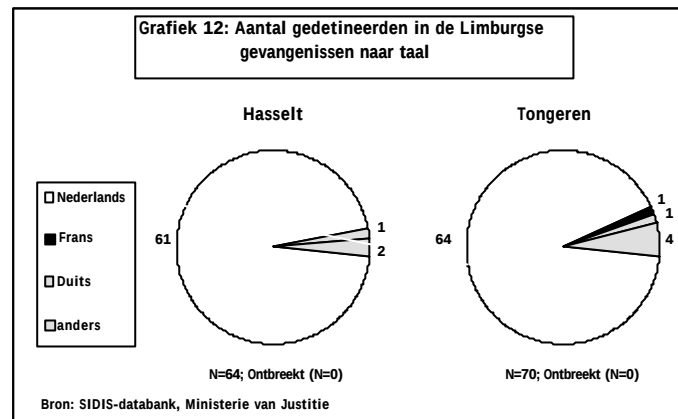
Wanneer we de populatie van de twee Limburgse gevangenissen in detail bekijken⁸, merken we vooreerst op dat zij enkel uit mannen bestaat. Sinds 1989 verblijven er geen vrouwelijke gedetineerden meer in een Limburgse gevangenis.

Omdat de gevangenissen arresthuizen zijn, bestaat de populatie voor de helft uit beklaagden. Verhoudingsgewijs verblijven in Hasselt wel minder beklaagden dan in Tongeren (grafiek 11). De veroordeelden die in de gevangenissen verblijven, zitten meestal korte straffen uit op enkele uitzonderingen na die in de gevangenis langdurig vertrouwensjobs uitoefenen.

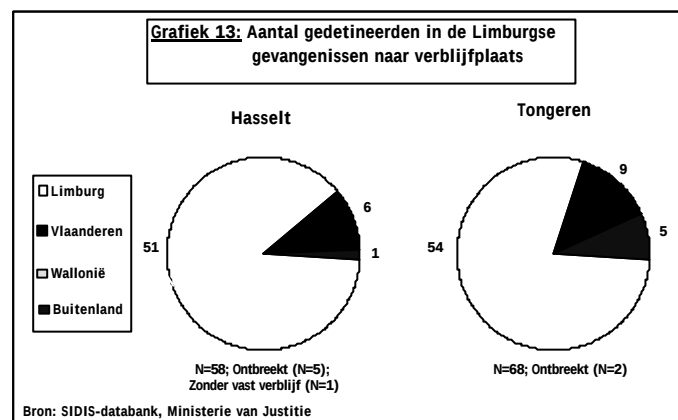


Onder gedetineerden in Vlaanderen is een grote groep anderstaligen. In Limburg doet dit fenomeen zich minder voor. Zowel in Hasselt als in Tongeren is het aantal anderstalige gedetineerden erg beperkt. (Grafiek 12)

⁸ De bron van deze Limburgse gegevens is de SIDIS-databank. Dit is een databank van het Ministerie van Justitie en bevat beschrijvingen van de gedetineerden en hun detentiesituatie (opsluitingsfiche). De gegevens van de gevangenis van Hasselt dateren van 27 september 2000 en de gegevens van Tongeren van 30 augustus 2000.



De meeste gedetineerden die in een Limburgse gevangenis zitten, wonen ook in Limburg. Dat blijkt uit grafiek 13.



8.2.2 EEN BEHOEFTEPROFIEL

Eerst schetsen we een beeld van de gedetineerden binnen de gevangenis. Vervolgens overlopen we de behoeftehiërarchie die bij gedetineerden in de gevangenis bestaat zoals Van Haegendoren en Lenaers (2001, 151) die blootlegden. Ten slotte schetsen we de betekenis die vorming in de gevangenis voor gedetineerden heeft.

8.2.2.1 Schets van de gedetineerde in de gevangenis

Zeven op tien beklaagden komt voor het eerst in de gevangenis terecht. Ze moeten hun persoonlijke bezittingen inleveren en krijgen een gevangenisplunje. Ze komen terecht in een cel die ze omwille van de overbevolking delen met één of meer andere gedetineerden. Het is een geheel nieuwe leefwereld die heel wat aanpassing vergt.

Zo vlug mogelijk na de opname nodigt de psychosociale dienst in de gevangenis de gedetineerden uit voor een intakegesprek. Zij trachten binnen een kort bestek de belangrijkste kennis die een gedetineerde in de gevangenis nodig heeft over te brengen. Daarnaast krijgen gedetineerden een welkomstpakket met wat papier, postzegels en enkele

andere spullen. Hoe alles er precies aan toe gaat binnen de gevangenis leren gedetineerden door de tijd. Het meest horen ze van medegedetineerden.

De eerste weken zijn zwaar in de gevangenis. Naast de aanpassing aan het gevangenisleven zijn er vaak nog een groot aantal zaken die buiten geregeld dienen te worden: de huur moet opgezegd worden, het gezin valt vaak zonder inkomen, de kinderen en huisdieren van alleenstaanden moeten opgevangen worden, enz.

Regelmatig zien de beklaagden hun advocaat in verband met hun proces. Elke maand moet de beklaagde immers voor de Raadkamer verschijnen. Die kan tot een voorlopige vrijlating beslissen of een verdere aanhouding gelasten in afwachting van het proces. Verschijnen voor de Raadkamer gaat bij veel gedetineerden gepaard met grote stress.

Na de eerste aanpassingen, leren gedetineerden hun weg kennen binnen de gevangenis. Dan zoeken zij naar bezigheid om hun zinnen te verzetten. Op cel blijven zij immers toch maar de hele tijd piekeren. Eigenlijk is elk excuus goed om van cel weg te zijn. Werk is natuurlijk ideaal. Ook al is het meestal hersenloze en eentonige arbeid, toch is men het grootste deel van de dag van cel weg en 's avonds is men moe zodat men goed slaapt. Bovendien kunnen de gedetineerden een zakcentje verdienen waarmee ze sigaretten, voeding, enz. uit de gevangeniskantine kunnen aankopen. Maar meestal is er niet voldoende werk beschikbaar. Gevangenissonen werken daarom met wachtlijsten.

Wie niet werkt, zit tot 22 op 24 uur op cel. Voor hen zijn er enkel de twee wandelingen, 's morgens en 's middags om van cel weg te zijn. Enkel voor het douchen en het bezoek kan men de cel nog verlaten. Verder kunnen gedetineerden zich inschrijven voor activiteiten. In Hasselt krijgen zij binnenkomst de mogelijkheid om de activiteiten waaraan zij willen deelnemen aan te duiden in een lijst. De meeste gedetineerden duiden gewoon alle mogelijkheden aan. Vandaar dat men ook hiervoor op een wachtlijst terechtkomt.

De veroordeling zorgt voor een knik in de detentie. Dan weten gedetineerden hoeveel tijd ze in de gevangenis zullen moeten doorbrengen en overwegen hoe zij de komende tijd het best zouden kunnen invullen. Sommigen willen dat zinvol doen, anderen willen gewoon zo snel mogelijk de tijd om krijgen. Het belangrijkste blijft dus de vraag naar bezigheid. Bij de meeste gedetineerden toch. Sommigen schijnen gewoon op hun vrijlating te wachten. Ze werken niet, zitten de hele dag op cel naar hun televisie te staren. Ze leven vaak 's nachts en slapen overdag want de nacht gaat sneller voorbij.

Anderen willen hun tijd wel zinvol invullen. De belangrijkste plaats neemt het werk daarin in. Soms zijn er ook activiteiten maar veel te weinig. Ze laten de gedetineerden zich even niet meer opgesloten voelen. Dat vermindert de stress ook. Wie niet genoeg uit zijn cel kan, zoekt zijn toevlucht tot andere middelen om er even tussenuit te knijpen. Toegang tot drugs is er in elke gevangenis wel. (Van Haegendoren & Lenaers, 2001: 32-35)

8.2.2.2 Behoeftehiërarchie

De gedetineerde heeft vanaf het moment dat hij de gevangenis binnenstapt slechts één grote behoefte die alle andere overheerst: *zo vlug mogelijk vrijkomen*.

In tweede instantie is de band met buiten belangrijk: het contact met en de zorg voor de *naastbestaanden*. De familie is als steun en toeverlaat bijna onmisbaar. Zij zijn vaak alles wat de gedetineerde nog rest. Het bezoek is dan ook het hoogtepunt in het leven binnen de gevangenis. Bovendien biedt de familie de gedetineerde na de vrijlating een houvast en een hoop op een betere toekomst.

Naast de vrijheidsberoving en de zorg voor de naastbestaanden is de gedetineerde bezig met zijn huidige *leefsituatie* binnen de gevangenis: dagdagelijkse behoeften als eten, hygiëne, celgenoten, de behandeling door penitentiaire beampten en hulpverleners, enz.

Ten slotte zijn de gedetineerden op zoek naar een zinvolle tijdsbesteding tijdens de detentie. Hierbij is *werk* hebben in de gevangenis voor veel gedetineerden van groot belang. Dit is financieel interessant en het levensritme van buiten blijft min of meer behouden. Wie werkt is een groot deel van de dag van cel en 's avonds moe zodat hij goed kan slapen. Het huidige *dienstverleningsaanbod* vormt geen alternatief voor werk omdat het slechts occasioneel aangeboden wordt en meestal onbetaald is maar het kan wel een beperkte zinvolle tijdsbesteding zijn. (Lenaers, 2001: 29)

8.2.2.3 Betekenis van vorming voor de gedetineerden

Activiteiten zijn erg succesvol in de gevangenissen. Omdat de vraag naar activiteiten zoveel groter is dan het aanbod ervan, zitten bijna alle activiteiten vol. Maar in de gevangenis kunnen we dit gegeven nauwelijks als norm van behoeftevervulling beschouwen. Gedetineerden grijpen elke kans om even van cel te zijn en aan de alledaagse beslommeringen te ontsnappen. (Van Haegendoren & Lenaers, 2001: 44)

Om toch een beeld te krijgen van wat gedetineerden het meest aanspreekt in activiteiten stelden Van Haegendoren en Lenaers hen de vraag welke betekenis de activiteiten voor hen in de eerste plaats hadden. Zij maakten in de antwoorden een onderscheid naar de zes functies van het sociaal-cultureel werk zoals Joris Vaessen (1998, 31-36) ze naar voor bracht in zijn basisbehoefteonderzoek bij gedetineerden inzake sociaal-cultureel werk.

- *Sociale functie*: Gedetineerden komen vooral naar de activiteiten voor de gezelligheid, om wat bij te praten.
- *Stressregulerende functie*: Gedetineerden nemen vooral deel om zich af te reageren, hun stress kwijt te geraken.

- *Ontspanningsfunctie*: Gedetineerden willen zich ontspannen, zich niet langer gevangen voelen tijdens de activiteiten.
- *Tijdverdrijvende functie*: Gedetineerden nemen deel om het wachten dat de straf met zich meebrengt te versnellen.
- *Vormingsfunctie*: Gedetineerden komen vooral naar de activiteiten om iets bij te leren.
- *Communicatief bevrijdende functie*: Gedetineerden willen creatief bezig zijn, ze willen het gevoel hebben een stem te hebben.

Tabel 9: Belangrijkste functie van sociaal-culturele activiteiten naar hechtenistitel

	Hechtenistitel			Totaal (N=312)
	Beklaagd	Veroordeeld	Geïnterneerd	
Sociale functie	5,3%	5,9%	11,8%	6,4%
Stressregulerende functie	6,7%	9,4%	8,8%	8,7%
Ontspanningsfunctie	17,3%	7,4%	17,6%	10,9%
Tijdverdrijvende functie	10,7%	10,3%	8,8%	10,3%
Vormingsfunctie	38,7%	53,2%	50,0%	49,4%
Communicatief bevrijdende functie	12,0%	4,9%	0,0%	6,1%
Neemt nooit deel	8,0%	7,9%	2,9%	7,4%
andere	1,3%	1,0%	0,0%	1,0%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Ontbreekt (N=67)

 $\chi^2=19,47$; df=14; n.s.

Bron: Van Haegendoren & Lenaers, 2001: 116

Tabel 9 toont dat vorming hoog aangeschreven staat bij gedetineerden maar het is van groot belang om de specifieke betekenis die vorming voor gedetineerden heeft, goed te begrijpen. De motivatie om vorming te volgen komt wel voort uit de wil om iets bij te leren maar het behalen van een schools diploma is niet het ultieme doel. Studie wordt zelden gezien als een mogelijkheid om een mislukte schoolcarrière goed te maken. Het praktische nut is voor de gedetineerde van groter belang: leren (correct) schrijven, op de hoogte blijven van wat er in de maatschappij gebeurt, inzicht krijgen in iets wat voor hen voordien onduidelijk was, een betere toegang tot de arbeidsmarkt bewerkstelligen, enz. Naar analogie met het reguliere onderwijs ligt de lat dus niet zo hoog.

Er is wel een belangrijk verschil tussen zelfstudie en klassikaal onderwijs. Voor wie aan zelfstudie doet, is de vormingsfunctie zonder meer de belangrijkste. Klassikaal onderwijs daarentegen vervult naast de belangrijkste vormingsfunctie ook andere functies zoals een sociale en een tijdverdrijvende functie. (Van Haegendoren & Lenaers, 2001: 61)

Uit bovenstaande tabel blijkt ook duidelijk dat de vormingsfunctie voor beklaagden minder belangrijk is dan voor veroordeelden. Voor veroordeelden is vorming eerder een bewuste zinvolle invulling van hun straftijd. Voor beklaagden kadert vorming meer in een onspannende sfeer, een manier om van cel te zijn en even de gedachten te verzetten.

8.3 BESLUIT

Limburgse gedetineerden zijn vooral Nederlandstalige mannelijke beklaagden tussen 20 en 40 afkomstig uit Limburg. De helft onder hen is laaggeschoold. Ze volgden meestal beroeps- en ook technisch secundair onderwijs dat ze vaak niet afmaakten. Het gevolg hiervan is een hoge werkloosheid en een lage activiteitsgraad.

In de gevangenis zitten de gedetineerden tot 22 uur per dag op een cel die ze vaak delen met één of meer celgenoten. Elke mogelijkheid om een tijd van cel te zijn wordt dan ook met beide handen aangegrepen. Maar door het tekort aan werk en activiteiten enerzijds en door de grote overbevolking anderzijds, zijn de mogelijkheden om de cel te verlaten erg beperkt.

Toch is het deelnemen aan activiteiten voor de gedetineerden niet de hoogste prioriteit. Eerst en vooral maken zij zich zorgen om hun vrijlating en hun naastbestaanden. Verder vinden zij de concrete leefsituatie van alledag belangrijk. Pas dan komt een zinvolle tijdsbesteding aan de orde.

Maar de meeste gedetineerden staan zeker niet afkerig tegenover vorming in de gevangenis. De helft onder hen vindt het vormingsaspect het belangrijkste bij activiteiten.

HOOFDSTUK 9: VORMING IN DE GEVANGENIS

Dit hoofdstuk bespreekt de vormingsmogelijkheden binnen de gevangenis. We zetten de voornaamste vormen van educatie in de gevangenis op een rijtje. Daarna gaan we na wie verantwoordelijk is voor het organiseren van vorming. Ten slotte schetsen we enkele hindernissen op de weg naar het opzetten van een vormingsaanbod.

9.1 WELKE VORMEN NEEMT VORMING AAN?

Vorming in de gevangenis kan ingedeeld worden in twee categorieën. Enerzijds zijn er de gemeenschappelijke, klassikale vormingsactiviteiten en anderzijds zijn er mogelijkheden tot zelfstudie in de gevangenis. We laten beide vormen de revue passeren.

9.1.1 GEMEENSCHAPPELIJKE ACTIVITEITEN

De gemeenschappelijke vormingsactiviteiten binnen de gevangenis kunnen algemeen twee vormen aannemen. Ze kunnen deel uitmaken van een lessenreeks of ze kunnen eenmalig zijn en de vorm aannemen van een informatieavond of –namiddag. Op beide gaan we nu dieper in.

- **Cursussen**

Onder cursussen verstaan we een reeks van regelmatige activiteiten die samen één geheel vormen en waarvan de deelnemers min of meer dezelfde blijven. Als je inschrijft voor een cursus, schrijf je in principe dus in voor meerdere activiteiten. Bovendien is het eigen aan cursussen dat zij een actieve deelname van de deelnemers vragen.

De meest voorkomende cursussen zijn vormingscursussen (bijvoorbeeld taal- en computerlessen) maar er zijn ook cursussen die gericht zijn op cultuurcreatie (tekenen, gitaarles, enz.). Daarnaast zijn er een aantal cursussen die specifiek gericht zijn op gedetineerden zoals "op vrije voeten" (als voorbereiding op de vrijlating) en "slachtoffer in beeld" (aandacht voor het slachtoffer bij misdrijven). (Van Haegendoren & Lenaers, 2001: 44)

In wat volgt laten wij twee belangrijke cursussen passeren die ook in de buitenwereld bestaan en in een aantal gevangenissen ook hun diensten aanbieden: Basiseducatie en het Onderwijs voor Sociale Promotie.

↳ Basiseducatie

Basiseducatie is een educatieve voorziening voor laaggeschoolde en educatief achtergestelde volwassenen. Het onderwijs- en vormingsaanbod is gericht op het aanleren en verbeteren van basiscompetenties die elementair zijn voor het functioneren in en het participeren aan de samenleving.

Het cursusaanbod basiseducatie in de samenleving omvat vijf leerdomeinen: Nederlands als moedertaal, Nederlands als tweede taal, alfabetisering in de eigen taal: Turks en Arabisch (dit wordt niet in de gevangenis aangeboden), sociale kennis en vaardigheden en rekenen. Daarnaast is het nog belangrijk de cursus "op vrije voeten" te vermelden. (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap Departement Onderwijs, 2000a; VOCB, 2001)

De samenwerking tussen de gevangenissen en de centra voor basiseducatie verloopt over het algemeen moeizaam. Vooreerst kan men in de meeste gevangenissen nauwelijks werken met een vaste groep. Bovendien is er geen homogeen niveau van kennis en vaardigheden onder gedetineerden. Daarnaast komt het bijleren voor de gedetineerde niet altijd op de eerste plaats. Lesgevers moeten vooral individueel werken en vaak meer doen dan alleen maar lesgeven. Gedetineerden willen hun verhaal soms kwijt aan iemand van buiten de gevangenis. Er is een geëigende aanpak nodig, anders dan in de samenleving. De centra voor basiseducatie noch de wetgeving terzake zijn hierop voorzien. Er is dan ook vaak een probleem met de financiering. Maar de mensen van Basiseducatie moeten zich niet enkel aanpassen aan hun doelpubliek, de gedetineerden maar ook aan de geplogenheden van de gevangenis met al hun gebreken en eigenaardigheden. Dit alles zorgt ervoor dat de mensen van Basiseducatie eerder kiezen voor extra werkzaamheden buiten de gevangenis waar de wachtlijsten ook lang zijn. (Van Haegendoren & Lenaers, 2001: 58-59)

↳ Onderwijs voor Sociale Promotie

Onderwijs voor Sociale Promotie of "avondonderwijs" wordt georganiseerd op secundair niveau (beroeps en technisch) en op het niveau van het hoger onderwijs van het korte type. Elke volwassene en elke adolescent die aan de voltijdse leerplicht voldaan heeft, kan zich inschrijven als hij in bezit is van minstens een diploma secundair onderwijs of als hij ouder dan 21 jaar is en slaagt in een toelatingsproef.

Onderwijs voor Sociale Promotie wil de kans bieden een studiebewijs te behalen, zich in zijn vak bij te scholen of te vervolmaken, zijn talenkennis te vergroten of persoonlijke

ontplooiing en maatschappelijke integratie te bevorderen. (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap Departement Onderwijs, 2000c)

Voor het volgen van de lessen wordt een bijdrage gevraagd maar gedetineerden die verblijven in een Belgische strafinrichting zijn vrijgesteld van betaling. Er worden in enkele strafinrichtingen cursussen hulpkok, boekhouden, groenzorg, informatica en andere georganiseerd. Het is veelal een cursus van één jaar. Deze brengt sociale vaardigheden en verantwoordelijkheid bij. Bovendien is het bezigheid en krijgt men aan het eind een getuigschrift. Maar dit onderwijs is niet specifiek arbeidsmarktgericht. (Van Haegendoren & Lenaers, 2001: 59)

- **Informatieavonden**

Op informatieavonden komt een gastspreker, meestal namens een organisatie, een uiteenzetting geven over een bepaald thema. De mogelijke onderwerpen zijn eindeloos. Het kan gaan over de huurwetgeving, over de euro, over kanker, over internet, enz. De organisatie van deze avonden is nog eenvoudiger dan bij cursussen en er kan ook een groter doelpubliek bereikt worden omdat de toehoorders niet actief hoeven deel te nemen. Toch worden er niet zoveel informatieavonden georganiseerd. De opkomst kan soms ook laag uitvallen als het onderwerp de gedetineerden totaal niet aanspreekt. Informatieavonden lenen zich ook minder tot het vervullen van andere functies voor gedetineerden dan de vormingsfunctie. Wederom zijn de onderwerpen die het dichtst aanleunen bij de leefwereld van de gedetineerden het populairst: informatie rond verlof, de VI-wet, werkloosheid, wonen, de commissie tot bescherming van de maatschappij (voor geïnterneerden), het OCMW, enz. Maar de verschillende onderwerpen spreken natuurlijk niet steeds alle gedetineerden aan. Beklaagden en veroordeelden hebben bijvoorbeeld weinig behoefte aan een informatieavond over de commissie tot bescherming van de maatschappij. (Van Haegendoren & Lenaers, 2001: 45)

9.1.2 ZELFSTUDIE

Wanneer je met een gedetineerde over vorming in de gevangenis spreekt, zal hij meestal denken aan de taal- of computerlessen die zo nu en dan in de meeste gevangenissen georganiseerd worden. Toch bestaan er ook mogelijkheden tot zelfstudie in de gevangenis die ook in de buitenwereld bestaan zoals "Begeleid Individueel Studeren", de Examencommissie van de Vlaamse Gemeenschap, de Open Universiteit en nog andere. We laten ze hier kort de revue passeren.

- ***Begeleid Individueel Studeren (BIS)***

BIS is een dienst van de afdeling Volwassenenonderwijs van het Departement Onderwijs van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. BIS verstrekt cursussen via afstandsonderwijs (per correspondentie). De cursus bestaat uit zelfstudie met begeleiding van een mentor die de huistaken verbetert en studietips geeft.

Iedereen kan zich het hele jaar door inschrijven en meteen met de lessen beginnen. Er zijn geen leeftijdsgrenzen of diplomavereisten. De toegang tot de opleidingen is volledig vrij. Er zijn cursussen op verschillende niveaus. Gedetineerden zijn vrijgesteld van inschrijvingsgeld. Enkel de 32 frank aan postzegels voor de inzending van de huistaken en in uitzonderlijke gevallen de kosten van een handboek of atlas worden door de cursist betaald.

De cursussen vormen een goede voorbereiding op de examens van de examencommissie van de Vlaamse Gemeenschap, algemeen secundair onderwijs (ASO) (cf. infra). De meeste cursisten volgen echter een cursus uit persoonlijke interesse. Van elke afgewerkte cursus is een attest te verkrijgen. Dat heeft niet de waarde van een diploma, het toont enkel aan dat een bepaalde cursus gevolgd werd. (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap Departement Onderwijs, 2000b)

Voor gedetineerden die hun tijd zinvol willen gebruiken met zelfstudie lijkt BIS een ideale oplossing. Ieder kan op zijn eigen tempo studeren op de momenten dat hij dat wil. BIS is dan ook veruit de populairste vorm van zelfstudie in de gevangenis. Het correspondentiesysteem met de mentor verloopt vlot. Toch kan het voor een gedetineerde een niet geringe financiële inspanning zijn om aan zelfstudie te doen. (Van Haegendoren & Lenaers, 2001: 58)

- ***Examencommissie van de Vlaamse Gemeenschap***

Eigenlijk bestaan er drie examencommissies, één voor het secundair onderwijs, één voor het hogescholenonderwijs en één voor het academisch onderwijs. Iedereen die één van deze onderwijsdiploma's wil behalen, kan zich inschrijven. Er is geen enkele voorwaarde, tenzij de betaling van het inschrijvingsgeld. Per kalenderjaar zijn er telkens twee zittijden. Je legt examen af op basis van de examenprogramma's van de examencommissie of het leerplan van een school van je keuze. Je legt examen af over alle vakken die voorkomen in het programma van de examencommissie of in de studierichting van je keuze als je met een schoolleerplan werkt. (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap Departement Onderwijs, 2001)

Gedetineerden kunnen de examens afleggen in de gevangenis. Schriftelijke examens gebeuren meestal onder supervisie van een penitentiair beambte. Voor mondelinge examens

komt de examencommissie naar de gevangenis toe. (Van Haegendoren & Lenaers, 2001: 59-60)

- **Open Universiteit**

De Open Universiteit is een wettelijk erkende Nederlandse instelling voor hoger onderwijs. Zij is bevoegd om academische diplomaprogramma's aan te bieden. Deze studieprogramma's monden uit in een Nederlands wettelijk erkend universitair diploma dat gelijkwaardig kan verklaard worden met equivalente Belgische diploma's. Studeren bij de Open Universiteit Nederland betekent afstandsonderwijs. Er is geen diploma of toelatingsexamen vereist. Er zijn maar twee voorwaarden: 18 jaar of ouder zijn en het inschrijvingsgeld betalen. (Universiteit Gent)

Het is onduidelijk of in de gevangenissen zelf examens afgelegd kunnen worden. De begeleiding bij de Open Universiteit is minder intensief dan bij bijvoorbeeld het Begeleid Individueel Studeren al kan er tijdens telefonische spreekuren steeds om hulp gevraagd worden maar dat is voor de gedetineerden met hun beperkte en sterk gereguleerde beltijd geen evidente zaak. (Van Haegendoren & Lenaers, 2001: 60)

- **Andere opleidingen**

Er bestaat nog een veelheid aan andere cursussen die aangeboden worden door privé-initiatief. Zo zijn er onder andere de zelfstudiepakketten van de Nationale Handelsacademie (zelfstudie met of zelfstudie zonder hulp) waarmee je een vak kan leren of een diploma kan behalen. (Van Haegendoren & Lenaers, 2001: 58-60)

9.2 WIE IS VERANTWOORDELIJK VOOR VORMING ?

Met het nieuwe Strategisch Plan inzake hulp- en dienstverlening inzake gedetineerden wordt *Basiseducatie* de spil voor de organisatie van het aanbod inzake onderwijs. OSP, BIS, enz. zullen via basiseducatie worden toegeleid. Dit betekent niet dat basiseducatie dit aanbod zelf verstrekt maar wel zoekt naar externe deskundigheid dat dan op contractuele basis via basiseducatie kan gesubsidieerd worden.

Het was steeds al de opzet van de Vlaamse Gemeenschap *om vormingsorganisaties of personen die buiten de gevangenis een vormingspakket aanbieden* aan te spreken om ook binnen de gevangenis hun diensten aan te bieden. Maar voordien was het zoeken van deze mensen en de concrete organisatie van de activiteiten in principe de taak van het justitieel welzijnswerk en het sociaal-cultureel werk in de gevangenissen. In de praktijk zullen deze

organisaties actief blijven bij het organiseren van vorming die niet het pure onderwijs betreft zoals bij het organiseren van informatieavonden.

Het *justitieel welzijnswerk* hangt af van het Departement Welzijn van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Het vervult de rol van de centra voor algemeen welzijnswerk (CAW) ten aanzien van justitiecliënten. In Hasselt bestaat deze dienst uit 2,85 voltijdse equivalenten van justitiële welzijnswerkers. In Tongeren zijn dat er 1,5. Zij staan zowel in voor hulpverlening als voor dienstverlening.

De *sociaal-culturele werkers* worden gesubsidieerd door het Departement Cultuur van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Hun taak is het concreet organiseren van activiteiten die begeleid worden door vormingswerkers uit externe organisaties. Het sociaal-cultureel werk in de gevangenissen is nog steeds slechts een pilootproject ook al loopt het al zeven jaar. Er werken op dit ogenblik vier sociaal-culturele werkers halftijds in zeven gevangenissen maar niet in Limburg.

Omdat de aanwezigheid van de Vlaamse Gemeenschap op het dienstverleningsvlak erg pover blijft, nam het Ministerie van Justitie initiatieven om deze Vlaamse leemten op te vullen: de *kapa's*⁹. Dit zijn adjunct-penitenciaire assistenten die niet hun normale taken als penitenciaire beampten uitvoeren maar zich bezig houden met de organisatie van allerlei activiteiten. Zij nemen dus als het ware taken over die de Vlaamse Gemeenschap zouden moeten invullen. In de Limburgse gevangenissen zijn geen kapa's aangesteld.

Vaak houdt de *gevangenisdirectie* houdt zich ook zelf bezig met het organiseren van activiteiten. Soms wordt er ook een gedetineerde aangesteld wiens dagtaak het is de mensen die zich bezighouden met dienstverlening bij te staan.

In de praktijk is het dus zo dat de organisatie van dienstverlening in verschillende gevangenissen door verschillende personen en organisaties gedaan wordt. Het is allerminst een coherent geheel. (Van Haegendoren & Lenaers, 2001: 39-40)

9.3 MOEILIKHEDEN BIJ HET AANBIEDEN VAN VORMING

We weten nu wie verantwoordelijk is voor het organiseren van vorming. Dit neemt niet weg dat goodwill bij deze mensen volstaat om een vormingsaanbod op poten te zetten. Er zijn talrijke hindernissen die telkens opnieuw dienen overwonnen te worden bij elk nieuw vormingsaanbod.

Het spreekt vanzelf dat er vooreerst een *persoon of sociaal-culturele organisatie* bereid moet gevonden worden om de activiteit concreet vorm te geven. Zo kan de Franse les moeilijk

⁹ kapa: letterwoord voor Contractueel Adjunct-Penitenciair Assistent; Assistant Pénitentiaire Adjoint Contractuel

zonder leerkracht Frans. Deze persoon moet ook vrij zijn wanneer het met het oog op het gebruik van de infrastructuur en het inzetten van het gevangenispersoneel goed uitkomt. Al bij al is de drempel voor sociaal-culturele organisaties om naar de gevangenen te komen erg hoog. De gevangenis is een veelal onbekende wereld waar dienstverlening een specifieke aanpak vergt.

Daarnaast moet de nodige *infrastructuur* voorhanden zijn. Dat is voor veel gevangenen een acuut probleem. Er zijn te weinig gemeenschapsruimten. De weinige lokaaltjes zijn op veel ogenblikken bezet. Maar ook in de open lucht ontbreekt het aan de nodige infrastructuur.

Activiteiten organiseren is bovendien niet enkel een zaak van de mensen van de Vlaamse Gemeenschap. Het betekent ook extra werklast voor het *gevangenispersoneel*. De penitentiare beambten moeten de gedetineerden van en naar de activiteiten begeleiden en er soms ook nog bij aanwezig blijven. Verder belemmert een activiteit vaak andere zaken die moeten gebeuren zoals douchen of telefoneren. Een aantal penitentiare beambten hebben het er ook moeilijk mee dat er allerlei dienstverlening voor gedetineerden georganiseerd wordt en niet voor hen. Vooral de penitentiare beambten met al een lange carrière achter de rug, hebben het soms moeilijk met deze veranderingen. Het is daarom belangrijk dat penitentiare beambten betrokken worden bij de dienstverlening want zij zitten op de eerste lijn bij de gedetineerde. Nu komt het vaak voor dat de beambte helemaal geen idee heeft waarvoor hij een bepaalde gedetineerde uit zijn cel laat.

Bij elke activiteit moet ook de *veiligheid* gewaarborgd zijn. De directie beslist autonoom of en hoe bij een bepaalde activiteit de veiligheid al dan niet gewaarborgd kan worden.

Een vijfde moeilijkheid bij het organiseren van activiteiten is dat de activiteiten van veel organisaties van buiten *niet toepasbaar* zijn op de *specifieke doelgroep* van de gedetineerden. Een lessenreeks die vier weken duurt, kan bijvoorbeeld niet mogelijk zijn omdat veel gedetineerden in arresthuizen niet zo lang in hechtenis blijven ofwel na veroordeling overgeplaatst worden.

Een andere belangrijke hindernis die moet genomen worden, is het gebrek aan *financiële middelen*. Voor de organisatie van activiteiten kan geput worden uit twee fondsen. Het Ministerie van Justitie voorziet ondanks de staatshervorming nog steeds een budget voor voordrachten en lessen in de Vlaamse strafinrichtingen. Verder is er nog het Steunfonds voor gedetineerden. Dit fonds wordt gespijsd door de winst op de kantineverkoop. Een voorwaarde voor het aanwenden van de budgetten van dit fonds is wel dat de aanwending ervan ten bate van de hele gevangenisgemeenschap moet staan. In de praktijk zijn sommige gevangenen eerder geneigd dit fonds aan te spreken dan andere. De Vlaamse

Gemeenschap voorziet geen werkingsmiddelen voor dienstverlening aan gedetineerden. (Van Haegendoren & Lenaers, 2001: 40-41)

9.4 BESLUIT

De diensten van de Vlaamse Gemeenschap binnen de gevangenissen zijn verantwoordelijk om vormingsorganisaties van buiten de gevangenis de gevangenis binnen te loodsen om ook daar een aanbod te verzorgen. Omdat de Vlaamse Gemeenschap vaak in gebreke blijft, steekt het Ministerie van Justitie een handje toe. Maar het is de bedoeling dat Basiseducatie de spil wordt voor de organisatie van het aanbod inzake onderwijs in de gevangenis.

Maar zelfs met de beste bedoelingen blijft het moeilijk om in een vormingsaanbod te voorzien. Meerdere hindernissen moeten overwonnen worden. Er moet eerst en vooral een vormingsorganisatie bereid gevonden worden om vorming in de gevangenis te komen geven, de nodige infrastructuur moet voorhanden zijn, vorming betekent extra werklast voor het gevangenispersoneel, de veiligheid moet te allen tijde gewaarborgd zijn, de nodige financiële middelen moeten voorradig zijn en een laatste probleem is dat het aanbod buiten de gevangenis niet zomaar kan toegepast worden op de gedetineerdenpopulatie.

Er bestaan in de gevangenis twee grote categorieën van vorming. Enerzijds is er de zelfstudie van gedetineerden. Dit neemt meestal de vorm aan van afstandsonderwijs. Anderzijds zijn er ook klassikale lessen in de gevangenis waaraan gedetineerden kunnen deelnemen.

HOOFDSTUK 10: VORMING IN DE LIMBURGSE GEVANGENISSEN

In dit hoofdstuk schetsen we het onderwijsaanbod in de gevangenissen van Hasselt en Tongeren. Eerst geven we een kort overzicht van alle vormingsactiviteiten. Daarna gaan we in op enkele casestudy's.

10.1 EEN OVERZICHT

In dit overzicht beperken wij ons tot de cursussen die effectief doorgang vinden op het ogenblik van het onderzoek. Er zijn een aantal cursussen die "tijdelijk" stilliggen omwille van onenigheid over de hulpverleningsvisie, gewijzigde arbeidsomstandigheden van de vormingswerkers waardoor men op zoek is naar opvolging. Met deze cursussen houden wij geen rekening.

10.1.1 DE GEVANGENIS VAN HASSELT

- *Open School Hasselt (Basiseducatie)*

Open school Hasselt komt twee maal per week in de gevangenis, eenmaal voor een cursus "sociale kennis en vaardigheden" en eenmaal voor een cursus "lezen en schrijven".

- *VDAB Hasselt*

De VDAB geeft tweewekelijks aan een kleine groep gedetineerden informatie over de werking van de VDAB en tracht vervolgens gemotiveerde deelnemers naar een trajectbegeleiding te oriënteren.

- *Centrum voor Alcohol- en andere Drugproblemen (CAD)*

De preventiedienst van het CAD geeft twee maal per jaar een tweedaagse vormingscursus aan gedetineerden.

10.1.2 DE GEVANGENIS VAN TONGEREN

- *Centrum Basiseducatie Zuid-Limburg*

Basiseducatie biedt elke week een sessie aan over een bepaald thema dat past binnen een cursus "sociale vaardigheden".

- *Vzw Mardijck*

Mardijck biedt een wekelijks een cursus "algemene vorming" en een trimestriële vormingsdriedaagse "wat na de gevangenis?".

– *Vzw Dialoog*

Dialoog geeft eenmaal per jaar een cursus van acht sessies "omgaan met lastige situaties".

10.2 ENKELE CASESTUDY'S

In deze paragraaf zetten we de werking en inhoud van een aantal vormingsprogramma's in de Limburgse gevangenissen op een rij. Alle vormingsactiviteiten die maandelijks of meer in de gevangenis aangeboden worden, komen aan bod.

10.2.1.1 Case 1: Open School Hasselt

Open School Hasselt komt twee maal per week in de gevangenis van Hasselt, op dinsdag- en op vrijdagmiddag. Er worden twee cursussen aangeboden aan twee verschillende groepen: een cursus sociale kennis en vaardigheden en een cursus lezen en schrijven.

– *Sociale kennis en vaardigheden*

De inhoud van deze cursus is heel ruim. Zo worden er regelmatig mensen of organisaties zoals het OCMW uitgenodigd om te komen spreken. De reacties van buiten zijn positief. De drempel is niet te hoog. Er is ook veel aandacht voor creatieve dingen zoals het organiseren van een tentoonstelling. Er wordt in de keuze van de activiteiten vaak naar de gedetineerden geluisterd maar een probleem is dat door het hoge verloop iemand die een voorstel doet vaak al weg is tegen de tijd dat het georganiseerd wordt.

– *Lees- en schrijfgroep*

In de lees- en schrijfgroep probeert basiseducatie te vertrekken vanuit wat de gedetineerde kan en wat hij wil bereiken. Daar werkt de lerares dan aan met de gedetineerde. Leren lezen en schrijven heeft voor de gedetineerden vooral een praktisch nut. Ook hier is het groot verloop een groot probleem.

Omdat het volgen van een cursus voor de gedetineerden die niet werken één van de weinige mogelijkheden is om de cel voor een tijdje te verlaten, komen sommige gedetineerden ook naar de cursus voor de gezelligheid. Maar de leerhouding is positief. Het is één van de weinige plaatsen waar de gedetineerden zichzelf kunnen zijn en even kunnen vergeten dat ze in de gevangenis zitten. Die zelfwaarde is enorm belangrijk. In de gevangenis moet alles gevraagd worden, bijvoorbeeld om te douchen of om te telefoneren en vaak wordt er pas laat gevolg gegeven aan een verzoek. Er is in de gevangenis een grote behoefte aan menselijkheid.

Inschrijven voor de cursus gebeurt aan de hand van rapportbriefjes. Soms staan er mensen op de wachtlijst, soms zijn er opeens te weinig gedetineerden in de les. Als dat voorkomt, blijken de ingeschreven gedetineerden de volgende les vaak te protesteren dat men hen de week tevoren niet is komen afhalen. De samenstelling van de groepen wisselt enorm omdat de gevangenis van Hasselt een arresthuis is. Als basiseducatie enkel met veroordeelden zou werken, zou de cursus succesvoller zijn, tenminste als het afwerken van de droge stof het enige criterium zou zijn. Maar zoals eerder vermeld zijn er ook andere doelstellingen van de lessen.

Basiseducatie wordt niet altijd even erg geapprecieerd door de directie en de penitentiaire beambten. Opleiding in de gevangenis is ook alleen toegankelijk voor niet-werkenden.

De gevangenis van Hasselt heeft gebrek aan infrastructuur. Er is geen specifieke sport- of vormingsaccommodatie. De lessen van basiseducatie gaan door in de bezoekszaal of in de kapel.

10.2.1.2 Case 2: VDAB Hasselt

De VDAB van Hasselt geeft sinds maart 1998 elke eerste en derde donderdag van de maand gedurende anderhalf uur informatie over de VDAB aan een groep van maximaal twaalf gedetineerden. De psychosociale dienst van de gevangenis kijkt welke gedetineerden in aanmerking komen om over niet al te lange tijd vrij te komen en selecteert op die basis kandidaten voor de cursus. Gemotiveerde gedetineerden kunnen zich natuurlijk ook altijd kandidaat stellen. De VDAB werkt liefst enkel met veroordeelden, meer bepaald personen die uitzicht hebben op halve vrijheid¹⁰ of voorwaardelijke invrijheidstelling maar er volgen toch ook een paar beklaagden de lessen. Door te werken met veroordeelden blijft een zekere kerngroep behouden wat bij cursussen met beklaagden ondoenbaar is. Toch is het nooit een standvastige groep. Zo gebeuren er transfers waarbij om veiligheidsredenen niemand weet wanneer deze precies zullen plaatsvinden. Dat het verloop in deze cursus groot blijft, bewijst het feit dat op twee jaar tijd zo'n 200 gedetineerden één of meerdere lessen bijwoonden.

De les gaat door in het bezoekszaaltje. De gedetineerden krijgen eerst kort de gelegenheid om wat uit te praten. Dan is het tijd voor de les. Onderwerpen die in de les behandeld worden zijn onder meer: wanneer moet of mag je naar de VDAB komen, wat is de RVA en wat is het verschil met de VDAB, welke opleidingen worden er gegeven, enz. Men gaat steeds zo goed mogelijk in op de concrete vragen van de gedetineerden. Eigenlijk bestaat

¹⁰ Gedetineerden met een regime van halve vrijheid mogen overdag de gevangenis verlaten om te gaan werken of om een opleiding te volgen. Een regime van halve vrijheid gaat de vrijlating vooraf.

de les veel meer uit het beantwoorden van deze vragen dan uit het overlopen van de vooropgestelde leerstof.

Gedetineerden kennen de VDAB en de RVA wel maar hebben deze instellingen genegeerd en zijn er dus ook geen graag geziene gasten. Dit vergroot de drempel om er na de detentie naartoe te stappen. Op die manier werkt het feit dat de VDAB zelf naar de gedetineerden toestapt drempelverlagend.

Een aantal gedetineerden komt naar de les om van cel te zijn. Bovendien is het een sociale aangelegenheid met een drankje en (vroeger) een sigaretje. Maar er is voldoende aandacht voor het vormende aspect.

De consulente van de VDAB doet ook aan individuele begeleiding in de gevangenis. Op het ogenblik van ons interview met haar, had zij twee gedetineerden onder haar hoede. Het gaat om gedetineerden die effectief in aanmerking komen voor VI of halve vrijheid. De consulente kiest deze mensen in overleg met de psychosociale dienst (om zeker te zijn dat ze kunnen vrijkomen). Bij deze mensen gaat zij ook in op de achtergrond van de gedetineerde (misdrijf, beroepservaring,...) en op de vraag wat zijn ambities zijn. Veel gedetineerden willen in de bouwsector aan het werk. Laaggeschoolden zijn het best gebaat met een opleiding maar dat is niet altijd mogelijk (ze hebben een inkomen nodig, ze hebben vaak geen vervoer,...).

Ruwweg is de gedetineerdenpopulatie op basis van haar arbeidsverleden in te delen in drie groepen:

1. *Wie voordien stempelde*, neemt de draad na de detentie (een "neutrale periode") terug op.
2. *Wie werkte en er niet opnieuw kan beginnen*, moet opnieuw een aanvraag doen voor stempelgeld maar krijgt een sanctie van de RVA omdat hij zelf schuldig is aan zijn werkloosheid.
3. *Wie zelfstandige was* (vaak fraudeurs), komt niet in aanmerking om te gaan stempelen. Deze mensen hebben vaak nog een paar miljoenen achter de hand ofwel miljoenen schulden zodat het hen aan elke werkmotivatie ontbreekt.

Veel andere VDAB's werken liever niet met gedetineerden. Elke VDAB-consulent moet per jaar immers een aantal arbeidstoeleidingstrajecten afwerken. Bovendien moeten 60% van die trajecten in het vinden van werk resulteren. De financiering van een VDAB-kantoor hangt samen met het aantal afgewerkte trajecten. Wanneer een VDAB-consulent zijn tijd in gedetineerden steekt, realiseert hij geen trajecten en dat heeft negatieve financiële gevolgen.

Daarom schrijft de VDAB Hasselt vanaf dit jaar elke gedetineerde in als werkzoekende en komt elke gedetineerde in een traject. In principe kan dit niet omdat gedetineerden niet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt en kan de 60%-norm zeker niet gehaald worden.

De VDAB Hasselt realiseert zich dat gedetineerden een werkreserve vormen. Onder gedetineerden zijn veel potentiële stempelaars. De VDAB zoekt mensen met potentieel voor de krappe arbeidsmarkt. Waarom zouden het geen ex-gedetineerden mogen zijn!?

10.2.1.3 Case 3: Centrum Basiseducatie Zuid-Limburg

Vroeger gaf basiseducatie in de gevangenis van Tongeren op woensdagvoormiddag een cursus lezen en schrijven. Door het grote verloop was dat eigenlijk ondoenbaar en is men er tijdelijk mee gestopt.

Nu geven twee personen van basiseducatie sinds september 2000 een cursus "sociale vaardigheden". Er wordt gewerkt met modules waarvoor een groep gedetineerden zich kan inschrijven. Elke module bestaat uit drie sessies. Een sessie duurt 2,5 uur. Na afloop van een module krijgen gedetineerden steeds een attest. Gedetineerden zijn vragende partij voor zo'n certificering.

De eerste module was "omgaan met contact". Deze module ging over gevoelens bij en na bezoek, vriendschap, enz. Er werd gewerkt met stellingen waarop gedetineerden konden reageren met redelijke argumenten. De gedetineerden stonden heel open voor elkaar, ze luisterden naar elkaar. Ze hebben respect voor elkaar, ze leren ook goede dingen van elkaar zoals elkaar uit het dal halen. De module werd afgesloten met een spelelement. Zo'n module moet dan ook heel flexibel zijn. Elke sessie moet apart georganiseerd worden. Je kan dan ook niet werken met een handboek. Het is altijd belangrijk een no-nonsense stijl te handhaven. Het mag niet te soft of te vrouwelijk aangebracht worden.

De tweede module was "omgaan met kritiek". Daar hebben gedetineerden moeite mee. Gedetineerden hebben al te vaak een houding van "ik heb niks gedaan, het zijn de anderen". De module draaide enerzijds om vragen als: wat doe ik als ik kritiek krijg, loop ik weg, maak ik ruzie, enz. Anderzijds kwamen ook onderwerpen als agressiebeheersing aan bod en ook "hoe gééf ik kritiek". In deze module was er veel ruimte voor rollenspelen. Ook hier is het eerder de bedoeling te praten, discussies te voeren. Gedragsverandering bereiken is zeker te hoog gegrepen maar inzicht bijbrengen is wel een belangrijke doelstelling. Ook hier is een no-nonsense benadering nodig. Aan het eind van de module werd een persoon uitgenodigd die goed kon omgaan met kritiek: Michel Vandenbosch.

Op het ogenblik van ons interview waren deze twee modules achter de rug. Organisatorisch moesten er heel wat hindernissen overwonnen worden. Soms was er geen lokaal voorradig, door de nieuwe werkverdeling in ploegen kon er slechts om de week een sessie doorgaan om

dezelfde gedetineerdengroep te kunnen behouden (want wie werkt mag niet naar vorming), ten slotte is er ook een stakingsdag geweest. Door dit alles duurde de eerste module geen drie maar zeven weken. Op de eerste sessie waren twaalf gedetineerden aanwezig waarvan er aan het eind slechts drie overbleven.

10.2.1.4 Case 4: vzw Mardijck

Mardijck geeft al bijna tien jaar elke donderdagnamiddag van 15 tot 17 uur cursus in de gevangenis van Tongeren. In het begin was de voornaamste doelstelling gedetineerden de kans te geven even de cel te verlaten. Mardijck biedt nu enerzijds een trimestriële driedaagse vorming aan en anderzijds een wekelijkse algemene vorming.

– Driedaagse vorming

De driedaagse richt zich tot een vijftiental gedetineerden waarvan de psychosociale dienst vermoedt dat ze kortelings zullen vrijkomen. De driedaagse bestaat enerzijds uit bezinning over wat te doen na de vrijlating en anderzijds uit informatieverstrekking. Er wordt een methodiek gebruikt die vragen bij gedetineerden tracht los te weken. Mardijck werkt met een "panel van deskundigen": mensen van het OCMW, VDAB, RVA, vakbond, mutualiteit, enz. Deze mensen kunnen met bijvragen het probleem van de gedetineerde precies aflijnen en op die manier een passend antwoord formuleren op de vragen van de gedetineerden. Dit systeem blijkt zeer goed te werken. De sessies vragen wel veel voorbereidingswerk.

De bedoeling van de driedaagse is de gedetineerden te helpen bij het oplossen van de problemen die ze kunnen hebben bij en na de vrijlating.

– Wekelijkse algemene vorming

Voor de wekelijkse sessies kunnen gedetineerden zich inschrijven op de inschrijflijst die binnenkomers krijgen. De meeste gedetineerden schrijven zich dan meteen voor alles in. Zo ontstaat er een wachtlijst. Als je niet komt, word je van de lijst geschrapt en sta je terug onderaan. In het algemeen blijft men komen.

Voor deze sessies neemt Mardijck geen thema's meer uit het handboek algemene vorming. Men speelt flexibel in op de actualiteit of vragen van gedetineerden. Voorbeelden van thema's zijn:

- het verschil tussen feiten en meningen
- verkeersagressie
- actualiteit
- levensbeschouwing

Het laatste kwartier is er een actualiteitenquiz.

De activiteiten van de vzw Mardijck in de gevangenis worden gesubsidieerd door de gevangenis zelf.

10.3 BESLUIT

Het vormingsaanbod in de Limburgse gevangenissen is erg beperkt. Het aanbod is veel kleiner dan de vraag. Ondanks de vele moeilijkheden proberen toch een aantal organisaties van buiten hun diensten aan te bieden in de gevangenis. Opvallend is hoe ze zelf ook nog steeds op zoek zijn naar een goede formule. Een evaluatie van dit aanbod volgt in het volgende hoofdstuk.

HOOFDSTUK 11: EVALUATIE VAN VORMING IN DE GEVANGENIS

In dit hoofdstuk evalueren we de verschillende vormingsinitiatieven die bestaan voor gedetineerden. De evaluatie is enerzijds gebaseerd op de meningen van de gedetineerden zelf zoals ze in het onderzoek van Van Haegendoren en Lenaers naar voor kwamen en anderzijds op de meningen van de bevoorrechte getuigen in dit onderzoek. Eerst komen de zelfstudiemogelijkheden aan bod en daarna de gemeenschappelijke vormingsactiviteiten.

11.1 ZELFSTUDIE

Gedetineerden vinden de studiepakketten op zich erg goed maar de gevangenis is een moeilijke plaats om te studeren vanwege het voortdurende rumoer, de overbevolking op de cellen en vooral het feit dat men er helemaal alleen voorstaat. Uit het onderzoek van Vanhaegendoren en Lenaers blijkt dat bijna zes op tien van alle studerende gedetineerden geen begeleiding krijgt bij hun studie binnen de gevangenis. Nochtans vindt bijna negen op tien gedetineerden die momenteel onderwijs volgen dat het wel nodig is iemand te hebben binnen de gevangenis die hen helpt bij hun studie.

De hierboven geschetste moeilijkheden bij het studeren in de gevangenis, samen met de overplaatsingen naar andere gevangenissen zijn er de belangrijkste oorzaken van dat er vaak wel aan onderwijs begonnen wordt maar dat de studie niet afgemaakt wordt. Bijna vier op tien gedetineerden die vroeger onderwijs volgden, maakten deze studie af.

✓ **Knelpunten**

- Gedetineerden die aan zelfstudie doen vragen meer begeleiding en ook betrokkenheid van iemand binnen de gevangenis. Er zou iemand moeten zijn bij wie ze met vragen terecht kunnen. Bovendien is het nodig dat iemand de gedetineerden zou motiveren bij hun studie. Zij hebben die steun nodig.

11.2 GEMEENSCHAPPELIJKE VORMINGSACTIVITEITEN

Het volgen van een cursus biedt gedetineerden de mogelijkheid om herhaaldelijk op vaste tijdstippen de cel te verlaten. Het vormingsaanbod wordt dan ook aangegrepen om even uit de dagelijkse sleur te zijn en zijn zinnen even op iets anders te zetten. Toch is het niet zo

dat gedetineerden misbruik zouden maken van deze geboden dienst en de lessen zouden storen of de leerkracht buitenspel zouden zetten. Zij vinden het niet meer dan normaal dat wanneer er iemand speciaal naar de gevangenis komt om hen vorming te bieden, zij het verplicht zijn aandacht te schenken. Zij zullen zich ook realiseren dat als zij het te bont maken, de kans erg klein is dat de cursus verdergezet wordt. Maar er is tijdens de lessen niet enkel aandacht uit beleefdheid, er blijkt een volle overgave vanwege de gedetineerden te bestaan. Zij nemen actief deel aan de lessen. Hiertoe moet ook wel de gelegenheid geboden worden. Een te schoolse aanpak is taboe in de gevangenis. Gedetineerden willen actief betrokken worden bij de les. Daarom is het ook van belang dat de onderwerpen die in de cursus aan bod komen, aansluiten bij de leefwereld van de gedetineerden. Zij liggen meestal niet wakker van verloren diploma's of theoretische kennis. Vorming moet voor hen vooral een praktisch nut hebben, in de gevangenis of erbuiten. Want de detentie brengt een aantal specifieke problemen met zich mee waarbij vorming kan helpen. Een cursus rond de problemen van het vaderschap in de gevangenis is een goed voorbeeld. Gedetineerden voelen immers dat zij tekortgeschoten zijn tegenover hun kinderen en gezin. Verder willen zij na de detentie vaak een nieuwe start nemen. Het feit dat zij in de gevangenis kennis maken met een aantal organisaties die buiten de gevangenis een aanbod voorzien zoals de VDAB, Basiseducatie, enz. werkt drempelverlagend. Vorming heeft zoals eerder reeds gezegd dus een erg specifieke betekenis binnen de gevangenis en haar doelstellingen zijn nauwelijks vergelijkbaar met de functies van vorming erbuiten. Enerzijds gaat het net als buiten om kennisvergaring en het opkrikken van de eigenwaarde maar anderzijds zijn er vele andere doelstellingen zoals ontspanning, stimuleren van het groepsgevoel, bijbrengen van sociale vaardigheden, drempelverlagend werken ten aanzien van organisaties buiten de gevangenis, hen het gevoel geven dat de maatschappij nog om hen geeft, enz.

✓ **Knelpunten**

- Een probleem met het organiseren van cursussen is dat het verloop in de gevangenis groot is. Lang niet elke gedetineerde kan weken na elkaar steeds aanwezig zijn in de cursus. Daarom pleiten wij voor cursuspakketten die korter maar intensiever zijn. In plaats van te werken met een cursus van 1 sessie per week gedurende 3 weken, zou men beter werken met 3 sessies op één week. Maar dit is voor organisaties die ook buiten de gevangenis actief zijn meestal ondoenbaar.
- Belangrijk is de certificering van een cursus. Gedetineerden die vaak een geschiedenis van mislukkingen achter zich hebben, zijn enorm trots op zichzelf dat zij zo'n cursus tot een goed einde gebracht hebben.

- De infrastructuur in de gevangenis vormt een probleem. Bij vorming is niet veel meer nodig dan een leerkracht, een klaslokaal en voldoende plaats om te zitten maar dit is in een kleine gevangenis al veel gevraagd.
- De medewerking van de gevangenen en hun personeel laat soms te wensen over. Leerkrachten moeten vaak lang op hun gedetineerden wachten, soms worden de gedetineerden gewoon niet afgehaald. Veel penitentiaire beambten staan sceptisch tegenover een vormingsaanbod voor gedetineerden.
- Een aantal vormingsorganisaties vinden nog steeds de weg naar de gevangenis niet omdat hun vormingsaanbod van buiten niet past op de doelgroep van de gedetineerden. Het is nodig vorming te bekijken vanuit het oogpunt van de gedetineerden en aandacht te hebben voor hun leefwereld. Dat is de sleutel tot een succesvol vormingsaanbod in de gevangenis.

11.3 BESLUIT

Gedetineerden die in de gevangenis aan zelfstudie doen, zijn tevreden over de studiemogelijkheden, het niveau van de cursus, het contact met de begeleiders op afstand (als die er zijn) en de mogelijkheden om in de gevangenis examen af te leggen. Wat zelfstudie moeilijk maakt, is de gevangenisomgeving met het voortdurende rumoer, de overvolle cellen en het totale gebrek aan begeleiding of zelfs maar interesse voor de cursist binnen de gevangenis.

Het aanbod aan gemeenschappelijke vormingsactiviteiten is veel kleiner dan de vraag ernaar al verkiezen de gedetineerden nog vaak werk boven vorming. De vorming die gebeurt, werkt meestal niet met concrete leerdoelen maar werkt gewoon algemeen vormend. Andere doelstellingen van vorming zijn minstens even belangrijk: zelfwaardegevoel opkrikken, drempelverlagend werken, gedetineerden uit de verveling halen en hen laten merken dat de maatschappij nog om hen geeft. Er is steeds veel aandacht voor de inbreng van de gedetineerden in de cursus. Het grootste probleem in de Limburgse gevangenissen is het grote verloop.

HOOFDSTUK 12: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Dit laatste hoofdstuk zet de besluiten op een rijtje die doorheen het gevoerde onderzoek naar voor kwamen. Daaruit trekken we enkele belangrijke conclusies en op basis daarvan doen we ten slotte enkele aanbevelingen.

12.1 VORMING OP DE WEG NAAR INTEGRATIE

De vooropgestelde doelstelling van dit onderzoek was de behoeften aan en het aanbod van volwasseneneducatie bij nieuwkomers en gedetineerden in Limburg in kaart te brengen in het kader van het behoeftedetectierapport van het Eduforum Limburg. Het onderzoek bestond enerzijds uit een bronnenstudie en anderzijds uit diepte-interviews bij bevoorrechte getuigen.

12.1.1 NIEUWKOMERS

12.1.1.1 Wie zijn ze?

De nieuwkomers als doelgroep van het onthaalbeleid zijn:

1. asielzoekers wiens asielaanvraag ontvankelijk verklaard is
2. erkende vluchtelingen
3. mensen zonder papieren die door regularisatie recht op verblijf verwerven
4. gezinsherenigers
5. gezinsvormers

Nieuwkomers zijn *meerderjarige* personen die *geen of onvoldoende Nederlands* kennen en zich voor langere tijd in *Vlaanderen* willen vestigen. In het kader van het minderhedenbeleid is de groep verder beperkt tot de nieuwkomers die *achterstandskenmerken* vertonen die kunnen leiden tot permanente kansarmoede. Dit maakt dat volgmigranten uit de EU slechts sporadisch als nieuwkomers worden beschouwd. Enkel Zuid-Europese volgmigranten worden als nieuwkomers aanzien.

Limburg kent ongeveer 1500 nieuwkomers per jaar. Drie op vier onder hen komt naar Limburg in het kader van volgmigratie. Toch kan de verhouding vluchtelingen –

volgmigranten erg verschillen van gemeente tot gemeente. Gemeenten met een bestaande uitgebreide migrantenpopulatie kennen relatief meer volgmigranten.

Volgmigranten komen niet alleen naar België om romantische en familiale redenen: velen onder hen zijn op zoek naar een betere toekomst. Dit hebben zij gemeen met de vluchtelingen die in ons land asiel aanvragen. Vooral de economische welvaart en politieke vrijheid en stabiliteit oefenen een grote aantrekkingskracht uit op de kandidaat-migranten. Eenmaal in België aangekomen is de ontgoocheling vaak groot. De sociaal-economische realiteit komt niet overeen met het geromantiseerde beeld dat ze vooraf hadden van de Belgische samenleving. De mythe van de rijke migrant blijkt niet te kloppen.

12.1.1.2 Het onthaaltraject

Alle nieuwkomers die zich in Vlaanderen willen vestigen, krijgen de mogelijkheid in te stappen in een onthaaltraject van één jaar dat gericht is op sociale, educatieve en professionele zelfredzaamheid van de nieuwkomers. Het onthaalprogramma bestaat uit verschillende stappen.

1. *Werving van de nieuwkomer*: bij inschrijving in de gemeente wordt de nieuwkomer gevraagd contact op te nemen met de dienst die zich in de gemeente bezighoudt met het onthaal van nieuwkomers (onthaalbureau).
2. *Intakegesprek met de nieuwkomer*: de nieuwkomer wordt aangespoord in het onthaaltraject te stappen.
3. *Educatief traject*: de nieuwkomer volgt een cursus van ongeveer 200 uren Nederlands en een cursus van ongeveer 60 uren maatschappelijke oriëntatie.
4. *Afsluiting en overdracht*: de nieuwkomer wordt verondersteld voldoende kennis van het Nederlands en van de werking van de Vlaamse samenleving te hebben om overgedragen te worden aan de VDAB of de lokale werkwinkel voor een opleiding of een baan.

Gedurende het hele traject volgen en ondersteunen de trajectbegeleiders van de onthaalbureaus de nieuwkomers.

In Limburg is het onthaalbeleid intergemeentelijk georganiseerd. Het is de bedoeling om op korte termijn te komen tot zes regio's waarin alle gemeenten vertegenwoordigd zijn en waarbij steeds één onthaalbureau verantwoordelijk is voor de begeleiding van alle nieuwkomers in de regio. De cursussen NT2 en MO worden plaatselijk aangeboden en voor de trajectbegeleiding kunnen de nieuwkomers in de eigen gemeente terecht op zitdagen van de trajectbegeleiders. De specifieke vorm die het onthaalbeleid in elke gemeente aanneemt, vertoont nog plaatselijke verschillen maar overal past men zich stukje bij beetje aan aan het bovenstaande stramien dat de Vlaamse overheid voorstelt.

12.1.1.3 Behoeften aan een onthaalbeleid

Nieuwkomers staan erg positief tegenover het onthaalbeleid. Mannen zien er vooral een manier in om sneller of aan beter werk te geraken. Vrouwen zien er vooral een manier in om onafhankelijker van hun man en schoonfamilie te kunnen functioneren.

De nieuwkomers staan erachter dat het onthaalbeleid inhoudelijk uit een cursus Nederlands en maatschappelijke oriëntatie bestaat.

- De cursus NT2 vinden zij het belangrijkste omdat het kennen van Nederlands onontbeerlijk is om na het doorlopen van het traject volwaardig te kunnen functioneren in deze maatschappij, hetzij als werkracht, hetzij als cursist in een vervolgopleiding, hetzij gewoon als burger.
- De cursus MO leert hen hoe de maatschappij in elkaar zit, waar ze terecht kunnen voor wat, welke beroepsmogelijkheden ze hebben, welke opleidingsmogelijkheden ze hebben, enz.

Toch bestaan er een aantal knelpunten:

- Een traject van een jaar duurt lang.
- De lessen gaan meestal overdag door. Dit is moeilijk te combineren met betaalde arbeid.
- Vrouwelijke volgmigranten worden al snel zwanger.
- Verre verplaatsingen vormen vaak een probleem.
- Effectieve zelfredzaamheid is er nog niet na één jaar onthaaltraject.

12.1.2 GEDETINEERDEN

12.1.2.1 Wie zijn ze?

Sinds anderhalve eeuw zijn er twee gevangenissen in Limburg. Het zijn arresthuizen die hoofdzakelijk bevolkt worden door beklaagden maar ook door een aantal veroordeelden. De dagpopulatie in de Limburgse gevangenissen bestaat uit ongeveer 151 gedetineerden. Op jaarbasis gaat het om 957 gedetineerden die op één of ander ogenblik in de gevangenis terechtkomen.

Limburgse gedetineerden zijn vooral Nederlandstalige mannelijke beklaagden tussen 20 en 40 afkomstig uit Limburg. De helft onder hen is laaggeschoold. Ze volgden meestal beroeps- en ook technisch secundair onderwijs dat ze vaak niet afmaakten. Het gevolg hiervan is een hoge werkloosheid en een lage activiteitsgraad.

In de gevangenis zitten de gedetineerden tot 22 uur per dag op een cel die ze vaak delen met één of meer celgenoten. Elke mogelijkheid om een tijd van cel te zijn wordt dan ook met beide handen aangegrepen. Maar door het tekort aan werk en activiteiten enerzijds en

door de grote overbevolking anderzijds, zijn de mogelijkheden om de cel te verlaten erg beperkt.

Toch is het deelnemen aan activiteiten voor de gedetineerden niet de hoogste prioriteit. Eerst en vooral maken zij zich zorgen om hun vrijlating en hun naastbestaanden. Verder vinden zij de concrete leefsituatie van alledag belangrijk. Pas dan komt een zinvolle tijdsbesteding aan de orde.

Maar de meeste gedetineerden staan zeker niet afkerig tegenover vorming in de gevangenis. De helft onder hen vindt het vormingsaspect het belangrijkste bij activiteiten.

12.1.2.2 Vorming in de gevangenis

De diensten van de Vlaamse Gemeenschap binnen de gevangenissen zijn verantwoordelijk om dienstverleningsorganisaties van buiten de gevangenis de gevangenis binnen te loodsen om ook daar een aanbod te verzorgen. Omdat de Vlaamse Gemeenschap vaak in gebreke blijft, steekt het Ministerie van Justitie een handje toe. Maar het is de bedoeling dat Basiseducatie de spil wordt voor de organisatie van het onderwijsaanbod in de gevangenis. Zelfs met de beste bedoelingen blijft het moeilijk om in een vormingsaanbod te voorzien. Meerdere hindernissen moeten overwonnen worden. Er moet eerst en vooral een vormingsorganisatie bereid gevonden worden om vorming in de gevangenis te komen geven, de nodige infrastructuur moet voorhanden zijn, vorming betekent extra werklast voor het gevangenispersoneel, de veiligheid moet te allen tijde gewaarborgd zijn, de nodige financiële middelen moeten voorradig zijn en een laatste probleem is dat het aanbod buiten de gevangenis niet zomaar kan toegepast worden op de gedetineerdenpopulatie.

Er bestaan in de gevangenis twee grote categorieën van vorming. Enerzijds is er de zelfstudie van gedetineerden. Dit neemt meestal de vorm aan van afstandsonderwijs. Anderzijds zijn er ook klassikale lessen in de gevangenis waaraan gedetineerden kunnen deelnemen.

Het vormingsaanbod in de Limburgse gevangenissen is erg beperkt. Het aanbod is veel kleiner dan de vraag. Ondanks de vele moeilijkheden proberen toch een aantal organisaties van buiten hun diensten aan te bieden in de gevangenis. Opvallend is hoe ze zelf ook nog steeds op zoek zijn naar een goede formule.

12.1.2.3 Behoeften aan vorming

Gedetineerden die in de gevangenis aan zelfstudie doen, zijn tevreden over de studiemogelijkheden, het niveau van de cursus, het contact met de begeleiders op afstand (als die er zijn) en de mogelijkheden om in de gevangenis examens af te leggen. Wat zelfstudie moeilijk maakt, is de gevangenisomgeving met het voortdurende rumoer, de

overvolle cellen en het totale gebrek aan begeleiding of zelfs maar interesse voor de cursist binnen de gevangenis.

Het aanbod aan gemeenschappelijke vormingsactiviteiten is veel kleiner dan de vraag ernaar al verkiezen de gedetineerden werk boven vorming. De vorming die gebeurt, werkt meestal niet met concrete leerdoelen maar werkt gewoon algemeen vormend. Andere doelstellingen van vorming zijn minstens even belangrijk: zelfwaardegevoel opkrikken, drempelverlagend werken, gedetineerden uit de verveling halen en hen laten merken dat de maatschappij nog om hen geeft. Er is steeds veel aandacht voor de inbreng van de gedetineerden in de cursus. Het grootste probleem in de Limburgse gevangenissen is het grote verloop.

12.2 CONCLUSIES

De voornaamste conclusies op een rij:

- **Nieuwkomers**

- Nieuwkomers zijn zeer enthousiast over het bestaan van het onthaalbeleid.
- Het onthaalaanbod is kleiner dan de vraag. Er zijn ook te weinig instapmomenten. Dat zorgt voor wachtlijsten.
- Individuele factoren zoals de behoefte tot werken (bij mannen) en de zorg voor de kinderen (bij vrouwen) zorgen ervoor dat sommige nieuwkomers niet kunnen instappen in het onthaalbeleid. Daarom vragen nieuwkomers om een aanbod dat organisatorisch aangepast is aan hun noden.
- Het doorlopen van het onthaaltraject is geen garantie voor zelfredzaamheid in de samenleving. De overstap naar het reguliere aanbod blijft moeilijk.

- **Gedetineerden**

- De vormingsmogelijkheden voor gedetineerden bestaan enerzijds uit zelfstudie (afstandsonderwijs) en anderzijds uit groepslessen in de gevangenis
- Gedetineerden vinden dat de geboden zelfstudiepakketten op zich goed zijn maar klagen over het tekort aan begeleiding.
- Het aanbod aan gemeenschappelijke vorming is zeer beperkt. De vraag ernaar is nochtans groot.
- Vorming geven in de gevangenis is geen sinecure door het gebrek aan infrastructuur en aan betrokkenheid vanwege het gevangenispersoneel.
- Concrete leerdoelen stellen is bij een gedetineerdenpopulatie onmogelijk vanwege het grote verloop in de gevangenis. Doelstellingen zijn eerder: zelfwaardegevoel opkrikken,

drempelverlagend werken, gedetineerden uit de verveling halen, hen laten merken dat de maatschappij nog om hen geeft.

12.3 AANBEVELINGEN

Om de vorming aan nieuwkomers en gedetineerden in de toekomst te verbeteren doen wij volgende aanbevelingen:

- **Nieuwkomers**

- Het aanbod moet uitgebreid worden. Er moeten meer instapmomenten komen, de cursus MO moet overal een aparte cursus worden, liefst in de eigen taal van de nieuwkomers.
- Het aanbod moet aangepast worden voor de nieuwkomers die willen deelnemen maar niet kunnen. Wij denken aan een betere bereikbaarheid met het openbaar vervoer, mogelijkheden tot kinderopvang maar vooral avond- en weekendonderwijs.
- Omdat nieuwkomers soms tijdelijk niet kunnen deelnemen aan het onthaaltraject, is het bestaan van educatief krediet voor deze groepen erg belangrijk.
- Vaak voelt men zich na het doorlopen van het onthaaltraject niet klaar om zich zelfstandig in de samenleving te redden of in te stappen in een vervolgtraject. De oorzaak hiervan is niet duidelijk. Hypothesen zijn een te korte duur van het traject, het niet bestaan van eindtermen en onvoldoende didactisch geschoolde leerkrachten. Wij pleiten voor een didactische evaluatie van de onthaalprogramma's en de leerkrachten eens zij uniform in voege zijn.
- Het reguliere aanbod moet rekening houden met en begrip opbrengen voor de achtergrond van de nieuwkomers. Ook na een onthaaltraject blijft de nieuwkomer immers een aantal aanpassingsproblemen hebben.
- De intergemeentelijke samenwerking in Limburg waarbij de onthaalbureaus coördineren en waarbij gewerkt wordt met een pool van lesgevers, verhoogt de efficiëntie maar men moet voldoende oog blijven houden voor de werking op het lokale vlak. Toegankelijkheid en laagdrempeligheid zijn in deze sleutelwoorden.

- **Gedetineerden**

- Er moeten mogelijkheden voor begeleiding van studerende gedetineerden voorzien worden. Wij zien hierbij vooral een rol weggelegd voor vrijwilligers.
- Vormingsorganisaties moeten vaker de weg naar de gevangenis vinden. Hun vormingsaanbod en leerdoelstellingen kunnen echter niet dezelfde zijn als die buiten de gevangenis. Vorming moet gegeven worden in een onschoolse, no-nonsense benadering

waarbij gedetineerden een grote inbreng hebben. Soms is het kennisaspect niet het belangrijkste maar wel het feit van er te zijn voor gedetineerden en drempelverlagend te werken naar gedetineerden toe.

- Bij cursussen die een vaste groep gedetineerden vereisen, pleiten wij voor kortlopende modules want het verloop is erg groot.
- Vormingsorganisaties die in de gevangenis komen, zouden de gelegenheid moeten hebben om ervaringen uit te wisselen. Bovendien sporen wij hen aan niet in één maar in beide Limburgse gevangenissen vorming aan te bieden. Wat in Tongeren gegeven kan worden, kan meestal ook in Hasselt en andersom. De voorbereidingstijd blijft immers gelijk maar het rendement ervan is dubbel zo groot.
- Het personeel van de gevangenis moet betrokken worden bij het aanbod. Dit is de sleutel tot een succesvolle samenwerking met de gevangenissen. Zij moeten weten wat het aanbod inhoudt en wat de doelstellingen voor gedetineerden zijn. Alleen zo kunnen zij begrip opbrengen voor de extra werklust die vorming voor hen met zich meebrengt.

BIBLIOGRAFIE

- BONTE A. (2000), *Afsluiting nieuwkomersproject Sint-Truiden*, Sint-Truiden, Basiseducatie Zuid-Limburg, (losbladig)
- CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSEN EN VOOR RACISMEBESTRIJDING (2001), (23-04-01), Statistisch overzicht, www.antiracisme.be/NL/cijfers/cijfers.htm
- DE GRUYSE P., POPPE I. (1999), Het Belgische asielbeleid, anno 1999, *NoordZuid Cahier*, juni 1999 (te raadplegen: www.wereldwijd.be/archief/9906-043.htm)
- ICE (BUREAU INTERCULTURELE EVALUATIE) (1997), Argumenten voor uitval. Samenvatting, www.inka.amsterdam.nl/publicaties/samenvatting.htm
- ICEM (INTERDEPARTEMENTALE COMMISSIE VOOR ETNISCH-CULTURELE MINDERHEDEN) (1999), *Het Vlaamse beleid t.a.v. etnisch-culturele minderheden. Jaarrapport 1998*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
- ICEM (INTERDEPARTEMENTALE COMMISSIE VOOR ETNISCH-CULTURELE MINDERHEDEN) (2000), *Het Vlaamse beleid t.a.v. etnisch-culturele minderheden. Jaarrapport 1999*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
- ICEM (INTERDEPARTEMENTALE COMMISSIE VOOR ETNISCH-CULTURELE MINDERHEDEN) (2001), *Het Vlaamse beleid naar etnisch-culturele minderheden. Jaarrapport 2000*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
- FERMONT I., Vlaamse regering kiest voor inburgering. Ambitieuze beleid moeizaam uit de startblokken, www.vmc.be/INBURGERING.htm
- LENAERS S. (2001), Hulpverlening aan gedetineerden, *LUC-Nieuws*, juni (5), 29-31
- MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP DEPARTEMENT ONDERWIJS (2000a), (13-11-00), Basiseducatie, www.ond.be/permanente_vorming/Basiseducatie.htm

- MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP DEPARTEMENT ONDERWIJS (2000b), BIS Begeleid Individueel Studeren, www.bis.vlaanderen.be

- MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP DEPARTEMENT ONDERWIJS (2000c), (21-11-00), Onderwijs voor Sociale Promotie, www.ond.vlaanderen.be/permanente_vorming/OSP.htm

- MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP DEPARTEMENT ONDERWIJS (2001), (23-01-01), De examencommissie van de Vlaamse Gemeenschap voor het voltijds secundair onderwijs, www.ond.vlaanderen.be/secundair/examencommissie/

- MINISTERIE VAN JUSTITIE DIRECTORAAT STRAFINRICHTINGEN (1999), *Jaarverslag 1998*, Brussel

- PENNÉ K. (1999), *Vluchtelingenbeleid in België: financiële consequenties voor 3 Vlaamse O.C.M.W.'s*, Diepenbeek, LUC

- PELLENS K. (2000), *Vluchtelingen, een kansengroep op de arbeidsmarkt. Praktijkboek rond Trajectbegeleiding van vluchtelingen naar werk. (voorlopige versie)*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap

- PRIC (PROVINCIAAL INTEGRATIECENTRUM LIMBURG) (2001), *Nieuwkomers in Limburg*, Hasselt, PRIC (losbladig)

- RAMAKERS J. (1995), *De asielzoekers*, Leuven, Davidsfonds

- SOMERS E., STUDIE- EN ADVIESDIENST VLAAMS MINDERHEDENCENTRUM (2000), (9-5-00), De regularisatiecampagne van binnenuit bekeken, www.vmc.be/RegularisatieSomers.htm

- TIMMERMAN C., VAN DER HEYDEN K., BEN ABDELJELIL Y., GEETS J. (2000), *Marokkaanse en Turkse nieuwkomers in Vlaanderen*, Antwerpen, OASeS

- VAESSEN J. (1998), *Basisbehoefteonderzoek gedetineerden in relatie tot het sociaal-cultureel werk*, Berchem, VFFW

- VAN HAEGENDOREN M., LENAERS S., VALGAEREN E. (2001), *De Gemeenschap achter de tralies. Onderzoek naar de behoeften van gedetineerden aan maatschappelijke hulp- en dienstverlening*, Diepenbeek, SEIN

- VANDAELE J. (2000), De grote wereld komt binnen langs het klein kasteeltje, *Wereldwijd Magazine*, januari 2000 (te raadplegen: www.wereldwijd.be/archief/ww301-18.html)

- VAN DE PUTTE M. (1999), Het Belgische migratiebeleid. Hoe kan een vreemdeling wettelijk in ons land verblijven?, *NoordZuid Cahier*, juni 1999 (te raadplegen: www.wereldwijd.be/archief/9906-031.htm)

- VERSTRAETE G., PYLISER C., CORNELIS M., Pinxten R. (2000), *Onderzoek naar het profiel en de verwachtingen van enkele specifieke doelgroepen van het onthaalbeleid in het kader van het Vlaamse minderhedenbeleid, met name de erkende vluchtelingen en ontvankelijk verklaarde asielzoekers enerzijds en volgmigranten andere dan Turken en Marokkanen anderzijds*, Gent, CICI

- VERSTRAETE G., VERBRUGGEN N., CORNELIS M. (2000), *Onderzoek naar de plaats, rol en organisatie van maatschappelijke oriëntatie en trajectbegeleiding binnen het onthaaltraject voor nieuwkomers als doelgroep van het Vlaams Minderhedenbeleid*, Gent, CICI

- VOCB (VLAAMS ONDERSTEUNINGSCENTRUM VOOR BASIS-EDUCATIE) (2001), (13-2-01), *Basiseducatie*, www.vocb.be/basis.taf

- WETS J. (1999), De dynamiek achter internationale migraties. Een export van problemen., *NoordZuid Cahier*, juni 1999 (te raadplegen: www.wereldwijd.be/archief/9906-011.htm)

BIJLAGE

Bijlage I: Het onthaalaanbod in Limburg

Bron:

INTERDEPARTEMENTALE COMMISSIE VOOR ETNISCH-CULTURELE MINDERHEDEN, *Vlaamse beleid t.a.v. etnisch-culturele minderheden. Jaarrapport 1999*, Brussel, 2000