

```
elif _operation == "MIRROR_Y":
    mirror_mod.use_x = False
    mirror_mod.use_y = True
    mirror_mod.use_z = False
elif _operation == "MIRROR_Z":
    mirror_mod.use_x = False
    mirror_mod.use_y = False
    mirror_mod.use_z = True

#selection at the end -add back the deselected mirror modifier object
mirror_ob.select= 1
```

```
modifier_ob.select=1
bpy.context.scene.objects.active = modifier_ob
print("Selected" + str(modifier_ob)) # modifier ob is the active ob
mirror_ob.select = 0
None = bpy.context.selected_objects[0]
None = bpy.context.selected_objects[0]
```

# HET ONTHAALBELEID METEN EN OPVOLGEN

Analyse van de productie, het gebruik en de verspreiding van de administratieve gegevens van het inburgeringstraject

Onderzoeksrapport  
December 2025

Centre Bruxellois d'Action Interculturelle (CBAI)

---

**Auteurs:**

Blanca Perez Merle d'Aubigné en François Rinschbergh  
met de medewerking van Simon Debersaques  
en onder toezicht van Valeria Lucera

**Voor meer informatie:**

Valeria Lucera (valeria.lucera@cbai.be)

**Centre Bruxellois d'Action Interculturelle (CBAI)**

Stalingradlaan 24 – 1000 Brussel

Tel.: 02 289 70 50

infos@cbai.be

[www.cbai.be](http://www.cbai.be)

**Om dit document te citeren:**

Centre Bruxellois d'Action Interculturelle (2025). Het  
inburgeringsbeleid meten en opvolgen: analyse van de  
productie, het gebruik en de verspreiding van de  
administratieve gegevens van het inburgeringstraject.  
Brussel: CBAI.

Cette publication est également disponible en  
français



---

## DANKWOORD

Zonder hen individueel te kunnen noemen, gezien de anonimiteit die we hen hebben verzekerd, willen we de volgende personen hartelijk danken voor hun beschikbaarheid en hun bijdrage aan de realisatie van deze studie:

- De professionals van het inburgeringstraject (coördinatoren van de BAPA's, maatschappelijk werkers) die ondanks hun (zeer) drukke agenda tijd voor ons hebben vrijgemaakt.
- De leden van de administratie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (Vivalis) die ons in staat hebben gesteld dit onderzoek uit te voeren en eraan hebben deelgenomen.
- De informatici van Vivalis die tijd hebben vrijgemaakt om onze vragen te beantwoorden.
- De beheerder van het inburgeringstraject van de Cocof, die ons de rijke geschiedenis van dat platform heeft verteld.
- De vertegenwoordiger van de Cel Sociale Zaken- Gezondheid van het kabinet van minister Alain Maron

Zonder hun verschillende getuigenissen en hun waardevolle betrokkenheid zou dit rapport simpelweg niet tot stand zijn gekomen.

De teamleden bedanken ook hun voormalige collega voor zijn bijdrage aan het opstellen van een deel van dit rapport, alle collega's van het CBAI voor hun warme steun tijdens de hele redactiefase, en de directeur voor zijn constructieve opmerkingen en commentaar.

<b>Inleiding</b> .....	<b>1</b>
<b>Hoofdstuk 1 - Monitoring in de evaluatie van het overheidsbeleid</b> .....	<b>4</b>
1. Een overheidsbeleid opvolgen, waarom? .....	4
2. Monitoringpraktijk: een beknopte analyse ‘in itinere’ .....	6
3. Hoe monitor je een overheidsmaatregel? .....	9
4. Limieten van de monitoringpraktijk.....	15
<b>Hoofdstuk 2 – Analyse kader van het onderzoek</b> .....	<b>17</b>
1. Probleemstelling en onderzoeksopzet.....	17
2. Aanpak en vraagstelling .....	19
3. Methodologie .....	21
3.1. Kwalitatief onderdeel .....	21
3.2. Exploratief kwantitatief onderdeel .....	22
<b>Hoofdstuk 3: Stand van zaken van de APA</b> .....	<b>24</b>
<b>1. Opbouw van het administratieve beheersinstrument</b> .....	<b>24</b>
1.1. Voorstelling van de applicatie Accompagnement pour Primo-Arrivants (APA) .....	24
1.2. Wat is de databank van de APA? .....	28
1.3. Wijzigingen in de export van de gegevens van Cocof-Vivalis en de evaluatie-instantie .....	30
1.4. Veranderingen van het instrument als gevolg van de wetshervormingen .....	32
1.4.1. Ontwikkeling van interactiviteit met Bruwelcome voor het beheer van de inburgeringsplicht .....	33
1.4.2. Het verdwijnen van de primaire en secundaire luiken als gevolg van de cocomisering.....	36
1.5. De moeilijkheden bij de verwerking van gegevens .....	37
1.5.1. Opschortingen .....	38
1.5.2. De statussen van de dossiers .....	39
1.5.3. Niet overeenstemmende nomenclatuur van de statussen van de dossiers .....	40
1.5.4. Dossiers op de wachtlijst.....	41
1.5.5. Analyse van de inschrijvingen .....	42
<b>2. Analyse van de kwaliteit van de gegevens: verschillen tussen administratieve en statistische kwaliteit</b> .....	<b>43</b>
2.1. Variabelen met ontbrekende informatie .....	43
2.1.1. Variabelen met disfuncties.....	44
2.1.2. Achterhaalde variabelen .....	46
2.1.3. Variabelen die de sociaal begeleiders zelden gebruiken .....	47
2.1.4. Gedeeltelijk ingevulde variabelen.....	47
2.2. Betrouwbaarheid van de informatie, betrouwbaarheid van de gegevens .....	49
<b>3. Coderingspraktijken van de maatschappelijk werkers</b> .....	<b>52</b>
3.1. Heterogeniteit van de praktijken .....	53
3.1.1. Variaties in de opleiding voor de APA en de daaropvolgende veranderingen .....	53
3.1.2. Variatie in het gebruik van de APA en het inzicht in de rubrieken ervan .....	55
3.1.2.1. Begrippen die soms dubbelzinnig zijn.....	55
3.1.2.2. Sociale balansen ‘op zijn manier’ en volgens zijn professionele inzichten .....	57
3.1.2.3. Uiteenlopende beheermethodes voor de opvolging van het traject.....	60
3.2. Vastgestelde moeilijkheden .....	60
3.2.1. Technische moeilijkheden .....	60
3.2.2. Moeilijkheden betreffende de inhoud van de APA.....	63
3.2.3. Moeilijkheden voor het sociale werk.....	66
3.3. En toch... Het nut van de APA vanuit het oogpunt van de MW.....	67

<i>Hoofdstuk 4: Monitoring: verschillende praktijken en uiteenlopende doelstellingen .....</i>	<b>70</b>
1. De maatschappelijk werkers.....	70
2. De coördinaties van de maatschappelijk werkers en de directies .....	72
3. De administratie .....	73
4. Evaluatie-instantie .....	73
5. Vivalis en het project ‘Dashboard’ .....	75
<i>Hoofdstuk 5: Codering, indicatoren en IT-tools: drie hefboomen om de kwaliteit en het gebruik van de gegevens van het inburgeringstraject te verbeteren .....</i>	<b>79</b>
1. Aan de gegevensbron: de MW opleiden om de praktijken te harmoniseren .....	79
2. Herziening van de indicatoren die worden gebruikt in de activiteitenverslagen en bij de monitoring .....	80
2.1. Wijzigingen aan bestaande indicatoren.....	80
2.2. Voorstel van nieuwe indicatoren .....	81
3. Voorstel voor wijzigingen in het platform APA .....	85
3.1. Creatie van een status ‘wachtlijst’ .....	86
3.2. Sommige functionaliteiten van de APA verbeteren.....	87
3.2.1. De zoek-, export- en meldingsinstrumenten in de APA versterken .....	87
3.2.2. De documentatie over de databank van het platform APA versterken .....	88
3.3. Elementen van de sociale balans en de taalbalans die moeten worden herzien .....	89
<i>Besluit.....</i>	<b>92</b>
<i>Aanbevelingen Aan het Verenigd college van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) en zijn administratie (de diensten van het Verenigd college (DVC-Vivalis)).....</i>	<b>97</b>
<i>Bibliografie .....</i>	<b>104</b>
<i>Bijlagen.....</i>	<b>107</b>
Bijlage 1: Bijwerking van het schema van de activiteitenverslagen van de BAPA's.....	107
Bijlage 2: Lexicon van het schema van de activiteitenverslagen.....	132
Bijlage 3: Synthese van de institutionele reacties na de presentatie van het onderzoeksrapport aan het Administratie (Vivalis) .....	134

## Inleiding

---

Dit verslag is het resultaat van de reflectie die de cel 'nieuwkomer' van het CBAI heeft gestart over een van haar evaluatietaken: de monitoring<sup>1</sup> van het beleid voor de inburgering en begeleiding van nieuwkomers en buitenlanders.

Zoals bepaald in artikel 82, § 3, van het uitvoeringsbesluit van de GGC (18 januari 2024), heeft het CBAI – als evaluatie-instantie – met name tot taak om "een jaarlijks monitoringrapport op te stellen over de regeling 'inburgerings- en begeleidingstraject voor nieuwkomers en buitenlandse personen' [dat bestaat uit] een samenvatting van de administratieve gegevens die de operatoren in het kader van de regelgeving hebben geproduceerd". Het besluit verduidelijkt verder dat het rapport "bedoeld is om de concrete uitvoering van de regelgeving op te volgen".

Door ons over die specifieke opdracht te buigen, stellen we in dit onderzoeksrapport voor om een oefening in zelfreflectie te doen, waarbij we de balans opmaken van de doelstellingen, middelen, uitdagingen en perspectieven van dat onderdeel van de evaluatie van het overheidsbeleid, dat centraal is komen te staan.

Verschuivende conjuncturele vaststellingen onderstrepen het belang van deze stand van zaken vandaag.

**Ten eerste** is dit moment des te geschikter omdat het onthaalbeleid recentelijk **ingrijpende wettelijke en organisatorische veranderingen** heeft ondergaan:

- Enerzijds de **inwerkingtreding van de inburgeringsplicht** (juni 2022) en de uitbreiding van het publiek met alle buitenlandse personen (november 2022).
- Anderzijds de **institutionele overdracht van het onthaalbeleid** op 1 januari 2024 van de **Fransse Gemeenschapscommissie (Cocof)** naar de **Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie** (Verenigd college van de GGC en haar administratie Vivalis).

Die hervormingen hadden grote gevolgen voor zowel de organisatie van het systeem als de intensiteit en aard van de werklust van de operatoren<sup>2</sup>.

Dit roept de vraag op of niet alleen de doelstellingen en methoden voor opvolging en evaluatie, maar ook het computersysteem- de applicatie 'Accompagnement pour Primo-Arrivants' (APA)<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Met de term 'monitoring' bedoelen we, naast de wetgeving, alle praktijken en instrumenten waarmee gegevens op systematische en synthetische wijze kunnen worden verzameld, verwerkt, geanalyseerd en verspreid om de uitvoering van een beleid te volgen.

<sup>2</sup> Voor een analyse van de gevolgen van de dubbele wetwijziging van 2022 op de BAPA's verwijzen we naar het Onderzoeksrapport van 2024 van het CBAI: "*De opleidingsplicht in een context van uitbreiding van de doelgroep. Analyse van een transitie.*"

<sup>3</sup> De Application pour Primo-Arrivants (APA) is de software die de BAPA's gebruiken en die het geharmoniseerde beheer van de gegevens van hun doelgroepen moet toelaten. "Dit systeem heeft verschillende doelstellingen: het is een werkinstrument voor de maatschappelijk werkers (geïnformateerde dossiers van gebruikers), een instrument voor de individuele organisatie van het traject (inschrijving voor opleidingen) en een nuttig monitoringinstrument voor de directies van de BAPA's en voor de administratie. Die gegevens hebben betrekking op een reeks individuele kenmerken (leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, sociaal-economische situatie, samenstelling van het huishouden, reden voor de afgifte van de verblijfstitel in België, enz.), op bepaalde vaardigheden die in het kader van het traject worden beoordeeld (taalvaardigheden) en op het traject zelf (gekozen

- aan die wetgevende evoluties van het onthaalbeleid moeten worden aangepast. Heeft die ‘monitor’, oorspronkelijk ontworpen als een instrument voor het dagelijks beheer van de administratieve gegevens en de opvolging van de doelgroepen die gebruik maken van de BAPA's, zich aangepast aan die wetsvormingen en maakt hij het mogelijk om de nieuwe doelstellingen die daaruit voortvloeien zo goed mogelijk op te volgen?

**Vervolgens** maakte het Rekenhof in zijn auditrapport over de uitvoering en financiering van het (Franstalige) opvangbeleid in 2022<sup>4</sup> uiteenlopende opmerkingen. Enerzijds erkende het immers dat het **operationele beheer ‘globaal gezien doeltreffend’**<sup>5</sup> was, maar anderzijds wees het op een **‘onbevredigend’ strategisch beheer** doordat *“duidelijk geobjectiverde beleidsrichtlijnen en daarmee overeenstemmende indicatoren ontbreken”*, wat in fine elke vorm van sturing en doeltreffende evaluatie van het systeem zou beperken<sup>6</sup>.

Gelet op die vaststellingen heeft het Rekenhof een reeks aanbevelingen gedaan<sup>7</sup>. We vermelden er twee:

- 1) *“Werk het project van datawarehouse af om de verzameling en verwerking van de gegevens vlot te laten verlopen”* (aanbeveling 1). Dat ‘datawarehouse’, in het Nederlands gecentraliseerde en gestructureerde databank, zou zo kunnen worden gebruikt voor rapportage- en datavisualisatietools, zoals het dashboardproject dat begin 2025 door de administratie van de GGC (Vivalis) werd aangekondigd.
- 2) *“Verduidelijk de strategische richtlijnen en werk indicatoren uit die representatief zijn voor de strategische doelstellingen”* met betrekking tot het inburgeringstraject (aanbeveling 5), wat volgens het Rekenhof nooit werd gedaan, met name wegens de overdracht van deze materie van de Cocof naar de GGC.

Door de lens van de monitoringpraktijk sluit dit onderzoeksrapport duidelijk aan bij die reflectie, ook al past die tweede aanbeveling eerder in een evaluatiepraktijk dan in een (loutere) opvolging van het beleid.

**Ten slotte** heeft het CBAI verschillen in de coderingspraktijken in de APA tussen de verschillende actoren in het traject vastgesteld tijdens de overlegvergaderingen van dit jaar – een andere, meer kwalitatieve vorm van monitoring waarbij het CBAI, de directies van de BAPA's, het kabinet dat bevoegd is voor het onthaalbeleid en vertegenwoordigers van de administratie (GGC en

---

operator, voortgang in het traject, enz.) .” (CBAI en Observatorium voor Gezondheid en Welzijn (Vivalis), 2025, p. 97).

<sup>4</sup> **Rekenhof** (2022, oktober). *Het door de Franse Gemeenschapscommissie ingericht onthaaltraject voor vreemdelingen: Tenuitvoerlegging en financiering* (Verslag overgemaakt aan de Vergadering van de Cocof).

<sup>5</sup> Volgens het Rekenhof is dat doeltreffend operationeel beleid met name te danken aan het IT-systeem (APA) en de verwerking en (jaarlijkse) rapportage van de door het CBAI ingevoerde gegevens: *“Het beheer van dit traject gebeurt met behulp van een IT-tool die de begunstigen, hun noden en het grootste deel van het dienstenaanbod registreert. De verwerking van de ingevoerde gegevens maakt het mogelijk om, aan de hand van de rapportage van het CRAcs [CBAI], de uitgevoerde activiteiten op te volgen en na te gaan in hoeverre het dienstenaanbod de huidige vraag dekt.”* (Rekenhof, 2022, p.20).

<sup>6</sup> Nog steeds volgens het Rekenhof, *“vertoont het informatiesysteem bovendien tekortkomingen die elke poging om het systeem te beoordelen op efficiëntie, resultaten, impact of kwaliteit beperken. Het Rekenhof kan zich met name niet uitspreken over de kwaliteit van de geleverde diensten, aangezien dit aspect onvoldoende door de Cocof is onderzocht. [...] Wat de prestaties van het systeem betreft, [...] wordt [de] maatschappelijke meerwaarde van het inburgeringstraject globaal slechts weinig op objectieve basis onderzocht.”* (ibid., p.2).

<sup>7</sup> Rekenhof (2024). *“Het door de Franse Gemeenschapscommissie ingericht onthaaltraject voor nieuwkomers. Tenuitvoerlegging en financiering - Opvolging van de aanbevelingen .”*, november 2024

Cocof) bijeenkomen. Die moeilijkheden hebben niet alleen betrekking op de codering zelf, maar ook op het begrijpen, opstellen en verspreiden van de belangrijkste opvolgingsindicatoren tussen de BAPA's, het CBAI en de administratie van het Verenigd college van de GGC (Vivalis). Hoewel deze verwarring in de driemaandelijke rapportage in 2025 werd opgelost (door de invoering van een protocol voor het verzamelen, verwerken en presenteren van informatie), neemt dit niet weg dat het interessant is om een stap verder te gaan in de reflectie over opvolgingsindicatoren en de monitoringpraktijk in het algemeen.

Dit onderzoek beperkt zich dus niet tot een eenvoudige actualisering van het monitoringrapport dat de beoordelingsinstantie (CBAI) opstelt, zoals bepaald in het uitvoeringsbesluit. Het rapport wil ook aanzetten tot een bredere reflectie over de noodzakelijke aanpassingen van het monitoringsysteem en de APA, in het licht van recente wetgevende evoluties en de aanbevelingen van het Rekenhof, en op basis van de analyses en ervaringen van actoren in het veld (maatschappelijk werkers, coördinaties en vertegenwoordigers van de Administratie).

In dit perspectief zal onze reflectie zich toespitsen op twee complementaire doelstellingen:

- De monitoringpraktijken binnen het systeem in vraag stellen en de relevantie van de opvolgingsindicatoren onderzoeken, zowel wat betreft de noden van de operatoren in het veld als de doelstellingen van het nieuwe instrument voor gegevensverwerking en -analyse (het dashboard) dat de IT-dienst van de administratie van de GGC voorschrijft (net als het Rekenhof).
- De kwaliteit van de monitor beoordelen, aangezien die zowel afhankelijk is van de evolutie van zijn technische ontwikkeling als van de manier waarop de werknemers van de operatoren (BAPA's) de gegevens verzamelen.

\*\*\*

Het rapport bestaat uit **vijf hoofdstukken**:

- **Hoofdstuk 1** introduceert het onderwerp van deze studie, namelijk de monitoringpraktijk binnen de evaluatie van het overheidsbeleid.
- **Hoofdstuk 2** stelt ons analysekader, onze vragen en hypothesen, evenals de gekozen methodologie voor.
- **Hoofdstuk 3** geeft een stand van zaken met betrekking tot de applicatie *Accompagnement pour Primo-Arrivants (APA)*. Het gaat eerst in op het ontstaan, de structuur en de opeenvolgende veranderingen ervan, evenals op de moeilijkheden die deze met zich meebrachten voor de verwerking van de gegevens. Vervolgens geeft het een analyse van de kwaliteit van de gegevens die via de APA worden geproduceerd. In een laatste deel beschrijft het hoe de maatschappelijk werkers van de BAPA's 's zich het instrument eigen maken en er gegevens in invoeren.
- **Hoofdstuk 4** biedt een overzicht van de verschillende niveaus waarop het onthaalbeleid wordt opgevolgd (door de BAPA's, de overheid, het CBAI, een eventueel dashboard) om de verschillende en complementaire doelstellingen van die verschillende monitoringpraktijken te onderscheiden.
- **Hoofdstuk 5** identificeert drie hefboomen die, na onze gesprekken met alle betrokken actoren, doorslaggevend lijken te zijn om de kwaliteit te verbeteren en voor het gebruik van de gegevens van het inburgeringstraject.

## Hoofdstuk 1- Monitoring in de evaluatie van het overheidsbeleid.

---

In dit eerste hoofdstuk definiëren en omschrijven we de opvolging van een overheidsbeleid, en meer bepaald de monitoringpraktijk, aan de hand van de doelstellingen (1), van het onderscheid en de complementariteit ten opzichte van andere evaluatiemechanismen (2), van de technische uitvoering (3) en ten slotte van de beperkingen (4) van dat overheidsbeleid. Daartoe baseren we ons zowel op wetenschappelijke literatuur als op bestaande documentatie over de monitoringpraktijk in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (beleidsverklaringen van de regering en studies inzake regionale agentschappen<sup>8</sup>).

### 1. Een overheidsbeleid opvolgen, waarom?

De opvolging van een overheidsbeleid vloeit in de eerste plaats voort uit een politieke vraag, die zelf kadert in nieuwe visies en praktijken op het gebied van het beheer van de publieke sector sinds de jaren 1980.<sup>9</sup> Dat resultaatgerichte overheidsbeheer, vaak aangeduid met de termen *'new public management'*<sup>10</sup>, streeft naar een kwantitatieve objectivering van de prestaties, door de beschikbare middelen (input) af te zetten tegen de geleverde prestaties (output). Die praktijken werden eerst verspreid door internationale organisaties zoals de *Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling* (OESO)<sup>11</sup> of de *Wereldbank*<sup>12</sup> en vervolgens sterk bevorderd (in naam van de principes van goed beheer), zelfs opgelegd (via de voorwaarden voor monetaire fondsen) door de Europese Unie<sup>13</sup>. Dat beheer aan de hand van cijfers lijkt vandaag duurzaam te worden opgenomen in de praktijken van de Lidstaten in een context van budgettaire krapte.

Die tendens wordt bevestigd in de laatste regeerakkoorden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het akkoord 2014-2019 voert immers de permanente evaluatie in van de overheidsvoorzieningen, in het bijzonder via het onderdeel *"Budgettaire 'reset' en permanente evaluatie van het beleid"* van Hoofdstuk 5 – *Een omwenteling teweegbrengen in het bestuur*:

*De Regering moet te werk gaan volgens nieuwe paradigma's door [...] een evaluatie van alle beleidsdomeinen uit te voeren. [...] Dit [evaluatie]werk is onontbeerlijk aangezien sinds 25 jaar nieuwe initiatieven gelanceerd worden zonder dat het vroeger*

---

<sup>8</sup> Dit hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op Focus nr. 6 van het *Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse*. (Cipriano en Fastré, 2014).

<sup>9</sup> Die paradigmaverschuiving past in een bredere neoliberale ommezwaai van de staat. Voor een gedetailleerde uiteenzetting en een solide argumentatie over de evolutie van het verband tussen vormen van bestuur, de markt en statistische instrumenten sinds de XVIIe eeuw (typologie) verwijzen we naar het werk van Alain Desrosières, in het bijzonder zijn artikel *"L'État, le marché et les statistiques. Cinq façons d'agir sur l'économie"* (Desrosières, 2008).

<sup>10</sup> *"Deze ideologie bevat diverse opvattingen met betrekking tot het goede beheer van de publieke sector. Haar voornaamste idee berust op de aanwending van managementtechnieken uit de privésector, die fundamenteel gelijkaardig wordt geacht aan de publieke sector. In het bijzonder steunt de beoordeling van de door de administratie geleverde prestaties veel meer op de door haar behaalde resultaten, wat de ontwikkeling vergde van indicatoren die de rendementen van de overheidsacties meten (Peters, 2010)." (Cipriano en Fastré, 2014).*

<sup>11</sup> Oxley, H., Maher, M., Martin, J.-P., Nicoletti, G., & Alonso-Gamo, P. (1991). *The public sector: Issues for the 1990s* (OECD Economics Department Working Papers, No. 90, pp. 17–24). OECD Publishing.

<sup>12</sup> Bamberger, M., Clark, M., & Sartorius, R. (2004). *Monitoring and evaluation: Some tools, methods, and approaches*. World Bank.

<sup>13</sup> Een voorbeeld daarvan is de beheerstrategie *"Better regulation"* die de EU begin 2000 heeft ontwikkeld. Dat principe promoot met name een betere evaluatie op basis van prestatie-indicatoren voor de doelstellingen van de beleidsmaatregelen ([https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation\\_nl](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation_nl)).

*opgestarte beleid in vraag werd gesteld. Het dient gezegd dat bepaalde acties hun doel bereikt hebben en er niet langer evenveel begrotingsmiddelen aan besteed hoeven te worden. Of, omgekeerd, andere acties zijn ondoeltreffend gebleken en verdienen het derhalve niet te worden voortgezet. Of nog andere vergen meer financiële middelen om de vooropgestelde doelen te halen. Verre van een louter theoretische oefening te zijn, moet de evaluatie van de doeltreffendheid van het beleid ons in staat stellen om op basis van nauwkeurige kwantitatieve en kwalitatieve doelen een nieuwe bestemming te geven aan begrotingsmiddelen. (p.98)*

Hiertoe kondigt de regering de invoering aan van een permanente evaluatiemethodologie voor het gevoerde beleid via een geheel van ‘boordtabellen’ (*Dashboard*), een instrument dat al vaak vermeld wordt in de communicatie van de Europese Unie en dat als ‘waarschuwingssysteem’ moet dienen.

Met het onderdeel “*Een grotere transparantie en scherpere controlemaatregelen*” (p.113-114), vervolgt en bekrachtigt de gemeenschappelijke algemene beleidsverklaring van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Verenigd college van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie 2019-2024 dat nieuwe paradigma door deze keer de nadruk te leggen op de impactstudies. De Algemene Beleidsverklaring van de volgende gewestregering zal vermoedelijk dezelfde richting uitgaan.

Naast de politieke intenties en richtlijnen die kwantificering tot een instrument van bestuur<sup>14</sup> willen maken, verwijst de wetenschappelijke literatuur over de evaluatie van overheidsbeleid naar een reeks doelstellingen die ten grondslag liggen aan de opvolging van het overheidsbeleid. We kunnen er minstens vier opsommen in het kader van het onthaalbeleid:

1. Het **sturen van de operatoren** (operationele opvolging): de acties van de verschillende operatoren observeren en opvolgen (uitvoering, reikwijdte, prestatie) ten aanzien van de aanvankelijk vastgestelde middelen, om de interne samenhang te verzekeren en de toegewezen middelen aan te passen aan de werkelijke vraag. In het kader van het onthaalbeleid worden de BAPA’s bijvoorbeeld ingedeeld in één van de vier subsidiëringscategorieën in functie van het gemiddeld aantal dossiers op een jaar.
2. **Evaluatie van het systeem** (strategische opvolging): de algemene voortgang van het systeem volgen door de efficiëntie (resultaten ten opzichte van de middelen) en de doeltreffendheid (resultaten ten opzichte van de doelstellingen) kwantitatief te analyseren, om zo eerste aanwijzingen te krijgen van de kwaliteit, het nut en de impact ervan. Monitoring alleen volstaat echter niet om een overheidsbeleid te evalueren en moet worden aangevuld met aanvullende wetenschappelijke studies, waarbij met name gebruik wordt gemaakt van kwalitatief en/of kwantitatief onderzoek.
3. **Verantwoordingsplicht en transparantie van het systeem** (politieke opvolging): **verantwoording afleggen over acties, beslissingen, resultaten of het gebruik van middelen** aan een of meer belanghebbenden (autoriteiten, actoren uit de sector, burgers, enz.). Met een dergelijk instrument kan de uitvoerende macht bijvoorbeeld gemakkelijker vragen van volksvertegenwoordigers en parlementsleden beantwoorden, en omgekeerd kunnen die laatsten zich erop baseren om vragen te stellen over de uitvoering van het beleid in termen van de toewijzing van middelen of de doeltreffendheid van het beleid.
4. **Communicatie en leesbaarheid van het systeem** (burgeropvolging): iedereen informeren over de uitvoering van het beleid en, bij uitbreiding, over wat er wordt gedaan om een maatschappelijk probleem aan te pakken dat in de publieke belangstelling staat (in dit geval de opvang en integratie van buitenlandse personen).

---

<sup>14</sup> Hoewel het gebruik van statistieken in het overheidsbeheer niet nieuw is (Desrosières, 1993), wijzigt de finaliteit ervan eind XXe eeuw, van een instrument voor planning naar een instrument voor controle.

In het licht van die verschillende doelstellingen is het monitoren van overheidsbeleid dus een **hulpmiddel bij de besluitvorming, ontwikkeld door en voor de administratie**, of het nu gaat om operationeel, strategisch of politiek beheer.

## 2. Monitoringpraktijk: een beknopte analyse ‘in itinere’

De Engelse term *monitoring* vindt zijn etymologische oorsprong in het Latijnse werkwoord *monere*, dat ‘waarschuwen’, ‘adviseren’, ‘advies geven’ of ‘alarmeren’ betekent.<sup>15</sup> Dat werkwoord heeft eerst het woord *monitor* (monitor in het Nederlands) voortgebracht, dat oorspronkelijk een persoon of een instrument aanduidde dat belast was met het actief bewaken van iets. Van daaruit betekent het werkwoord *to monitor* – en bij uitbreiding *monitoring* – het **regelmatig en/of systematisch observeren of opvolgen van een proces of een systeem gedurende een bepaalde periode, met behulp van (vaak computergestuurde) gegevensverwerking, en met het oog op tijdige aanpassingen**.

Dat anglicisme verwijst naar een specifieke praktijk van de evaluatie van het overheidsbeleid: de statistische opvolging van overheidsmaatregelen. Die opvolging heeft tot doel **een voortdurende beknopte aanwijzing te geven van de middelen, verwezenlijkingen en resultaten van het systeem**, als aanvulling op de evaluatie van het systeem zelf, namelijk een grondiger onderzoek van de impact en het nut van een beleid aan de hand van specifieke criteria (efficiëntie, doeltreffendheid, relevantie). Dat ‘onderscheid-complementariteit’ tussen die twee benaderingen van de evaluatie van een overheidsbeleid wordt bijzonder goed uiteengezet in Focus nr. 6 van het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse van het BHG (BISA, 2014)<sup>16</sup>:

*De opvolging van de implementatie van het overheidsbeleid is een belangrijk beslissingsondersteunend werkinstrument. Ze focust op systematische en permanente presentatie van de vooruitgang van een beleid van de overheid, op het vlak van toegekende middelen (menselijke, materiële, financiële en andere), voltooide realisaties en behaalde resultaten. Ze maakt het mogelijk om te waken over de coherentie van de acties, zowel in het kader van één enkele maatregel als tussen maatregelen onderling.*

*De opvolging onderscheidt zich van **de evaluatie** van het overheidsbeleid. Het laatstgenoemde bestaat in systematisch en objectief onderzoek, op een of meer bepaalde momenten, van de processen, producten of effecten van een beleid door deze te beoordelen op basis van nauwkeurige evaluatiecriteria (bijvoorbeeld doeltreffendheid, efficiëntie, duurzaamheid en relevantie) (Jacob, 2010). De evaluatie is gedeeltelijk gebaseerd op de informatie die de opvolging aanlevert, als op aanvullende studies, analyses, enquêtes en gesprekken. Het evaluatiewerk wordt meestal uitgevoerd door daartoe gemachtigde actoren die niet betrokken zijn bij de implementatie van het betreffende beleid. (Focus nr. 6, BISA, 2014)*

Zoals blijkt uit een schema dat is ontwikkeld door het *Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse* (figuur 1), onderscheidt **monitoring** zich bovendien niet alleen van evaluatie, die tot doel heeft de (niet-)effecten, met inbegrip van onverwachte of ongewenste effecten, te begrijpen en te

---

<sup>15</sup> Wagner, D. A. (2005). *Monitoring and measuring literacy* (Vorbereidend verslag voor *EFA Global Monitoring Report 2006*). UNESCO.

<sup>16</sup> Hierbij moet worden opgemerkt dat die (methodologische) publicatie van het BISA rechtstreeks voortvloeit uit de (nieuwe) intenties van de Brusselse regering die hierboven zijn uiteengezet: de invoering van een statistische opvolging van het beleid. De redactie van dit hoofdstuk is in grote mate gebaseerd op die uitstekende publicatie.

verklaren, maar ook van auditwerkzaamheden zoals die worden uitgevoerd door het Rekenhof. Hoewel die laatste twee evaluatiemethoden bedoeld zijn om de resultaten ten opzichte van de middelen te beschrijven, benadert opvolging (monitoring) dit niet vanuit een controleperspectief (audit), maar vanuit een perspectief van **beslissingsondersteuning en realtime aanpassing van het overheidsbeleid**.

### Beleidsvaluatie versus monitoring en audit



Bronnen:

- Geparafraseerd uit Verlet, D. & Devos, C. (2008). Beleidsvaluatie: een inleidende situering. In Verlet, D. & Devos, C. (red.) Over beleidsvaluatie: van theorie naar praktijk en terug (pp. 7-21). Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Geparafraseerd uit De Peuter B., De Smedt J., Van Dooren W. en Bouckaert G. (2007). Handleiding beleidsvaluatie. Deel 2: Monitoring van beleid. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.

Opmerking : Vertaald uit het Frans

Figuur 1: Onderscheid tussen drie instrumenten voor de evaluatie van het overheidsbeleid. Bron: BISA (online schema<sup>17</sup>, zonder datum)

Bij de evaluatie van het overheidsbeleid worden doorgaans drie soorten studies onderscheiden met betrekking tot de tijdsduur of de cyclus van het geëvalueerde overheidsbeleid<sup>18</sup>:

- **Ex ante studies** (programmaontwerp): die evaluaties voorafgaand aan een overheidsbeleid, zoals programmeringsstudies of territoriale diagnoses, maken het mogelijk om de relevantie en haalbaarheid van een beleid te beoordelen en om de strategieën en modaliteiten van de programma's te ontwerpen op basis van een analyse van de werkelijke noden in een bepaalde ruimte en tijd.
- **Studies in itinere** (implementatie van de programma's): die analyses tijdens de implementatie van het overheidsbeleid geven voortdurend een beeld van de effecten, zodat beleidsmakers kunnen zien hoe het programma vordert in de richting van de doelstellingen, maar het programma, indien nodig, ook kunnen aanpassen en optimaliseren.
- **Ex post studies** (voltooing van programma's): die evaluaties achteraf- meestal aan het einde van een programma of een cyclus van het overheidsbeleid- zijn bedoeld om te meten in hoeverre de doelstellingen zijn bereikt, welke resultaten zijn behaald en vooral wat de impact van het beleid op langere termijn is.

<sup>17</sup> <https://bisa.brussels/wat-is-beleidsvaluatie>

<sup>18</sup> Site van IWEPs : <https://www.iweps.be/definition-et-missions-de-liweps-en-evaluation-de-politiques-publiques/>; Europese Unie (European Network for Rural development): [https://ec.europa.eu/enrd/evaluation/back-basics/role-monitoring-and-evaluation-policy-cycle\\_fr.html](https://ec.europa.eu/enrd/evaluation/back-basics/role-monitoring-and-evaluation-policy-cycle_fr.html)

**Opvolging (monitoring)** en **evaluatie (evaluatieonderzoek)** verschillen dus zowel wat hun **specifieke doelstellingen** als wat hun **tijdsduur** en **methoden** betreft (tabel 1): de opvolging vindt plaats **tijdens de implementatie** van het beleid op basis van administratieve gegevens en gestandaardiseerde indicatoren, terwijl de evaluatie van de impact plaatsvindt **na een beleidscyclus** op basis van een **onderzoeksvraag**, **verschillende hypothesen** en **methoden**, waarvoor vaak **veldonderzoek (vragenlijst, interviews, observaties)** nodig is.

	Monitoring (opvolging)	Evaluatie (onderzoek)
<i>Type instrument</i>	Instrument voor de sturing van overheidsmaatregelen	Instrument voor het beheer van overheidsmaatregelen
<i>Doelstelling</i>	De <b>implementatie</b> van een systeem beschrijven: de middelen, de verwezenlijkingen en de resultaten ervan.	<b>De voortgang en impact</b> van een systeem begrijpen en uitleggen: de effecten op korte en lange termijn
<i>Evaluatiecriteria</i>	Effectiviteit, efficiëntie, doeltreffendheid en interne samenhang	Doeltreffendheid, kwaliteit, nut, relevantie en Interne en externe samenhang
<i>Tijdsaspect</i>	<i>In itinere</i>	<i>Ex post of ex ante</i>
<i>Methodes</i>	Verwerking en statistische analyse (systematisch)	Kwalitatieve en/of kwantitatieve methoden (specifiek voor een onderzoeksvraag en te toetsen hypothesen)
<i>Gegevens</i>	Administratieve databank	- Productie van gegevens (veldonderzoek) - en/of administratieve databank (monitoring)
<i>Product</i>	Samenvattend rapport op basis van gestandaardiseerde indicatoren voor opvolging/programma	Handgeschreven rapport met een onderbouwd en weloverwogen oordeel op basis van evaluatiecriteria en wetenschappelijk bewijs (eg. impactindicatoren)
<i>Voornaamste bestemming</i>	Administratie	Uitvoerende macht
<i>Finaliteit</i>	Het systeem 'in real time' aanpassen	Het systeem structureel wijzigen (Uitvoeringsbesluit en/of ordonnantie)

Tabel 1: Samenvattend onderscheid tussen opvolging (monitoring) en evaluatie (onderzoek).

Die **dichotomische en complementaire benadering van de evaluatie**, zoals weergegeven in tabel 1, die echter niet volledig waterdicht is, is ook terug te vinden in de opdrachten van de evaluatie instantie van het inburgeringstraject ([kader 1](#)).

### Kader 1: Opdrachten van de evaluatie instantie van het inburgeringstraject

Artikel 82 van het uitvoeringsbesluit van het inburgerings- en begeleidingstraject voor nieuwkomers en buitenlandse personen (GGC, januari 2024) onderscheidt **een dubbele evaluatieopdracht: onderzoek** (§2) en **monitoring** (§3). Voor beide wordt een jaarverslag opgesteld.

Hoewel de opdrachten van de evaluatie instantie in de praktijk niet fundamenteel zijn veranderd sinds de 'cocomisering' van het onthaalbeleid, moet toch worden gewezen op een terminologische evolutie

in de nieuwe GGC-wetgeving. (Uitvoeringsbesluit, GGC, januari 2024). Terwijl de Cocof (Uitvoeringsbesluit, Cocof, 2016/584) al de jaarlijkse productie van een dubbel rapport - een 'Onderzoeksrapport' en een 'Evaluatierapport' vooropstelde-, bestond er verwarring tussen hun respectievelijke doelstellingen en inhoud (zie artikelen 6, 7, 8, 9). Voortaan heeft de GGC, door de term 'monitoring' (in plaats van 'onderzoek') en de term 'onderzoek' (in plaats van 'evaluatie') te gebruiken, in samenwerking met CRAcs-CBAI (evaluatie-instantie sinds 2016) getracht om, wat betreft de praktijk van die laatste, de doelstellingen te onderscheiden en te verduidelijken van elk van die twee jaarverslagen, die integraal deel uitmaken van de evaluatie van het beleid.

Terwijl het 'onderzoek' tot doel heeft het systeem structureel te veranderen (met name op wetgevend vlak) door middel van aanbevelingen, is monitoring eerder gericht op een jaarlijkse opvolging om het aanbod aan te passen aan de aard en de intensiteit van de vraag. Fundamenteel gezien richt monitoring zich op criteria als effectiviteit, efficiëntie en doeltreffendheid (op korte termijn), terwijl onderzoek zich eerder bezighoudt met kwesties als kwaliteit, relevantie, nut en impact (op middellange en lange termijn).<sup>19</sup>.

**Het uitvoeringsbesluit van de GGC verduidelijkt de inhoud van het monitoringrapport evenwel niet.** Zoals we hieronder zullen zien (*hoofdstuk 4*) verwacht de wetgever sommige informatie nochtans onrechtstreeks.

### 3. Hoe monitor je een overheidsmaatregel?

Monitoring heeft tot doel specifieke indicatoren te genereren voor de analyse van de implementatie van een overheidsbeleid op basis van de verwerking van primaire gegevens die door het systeem zelf worden geproduceerd (in dit geval het inburgeringstraject). Onder **indicator** begrijpen we algemeen "*(een) variabele die kwantitatieve en kwalitatieve informatie geeft over een bepaald fenomeen. Hij bevat gewoonlijk een waarde en een meeteenheid*"<sup>20</sup>. In tegenstelling tot evaluatief onderzoek is monitoring voornamelijk gebaseerd op statistische indicatoren om het domein van de politieke intuïtie te overstijgen om een overheidsmaatregel te kunnen evalueren en aanpassen: "*Ik heb de indruk*" wordt "*Ik stel vast*" of "*Ik toon aan*"<sup>21</sup>. Zo zou het 'statistische argument' toelaten om vooroordelen weg te nemen door ze te vervangen door 'de onweerlegbare evidentie van de feiten'<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> "De instantie stelt jaarlijks een onderzoeksrapport op. Het onderzoek is gericht op een beter begrip en een betere reflexiviteit van het systeem, de context waarin het functioneert en de effecten die het heeft op de doelgroepen. [...]. Die analyses zullen worden voorzien van input door de ondersteunings- en monitoringopdrachten. Het onderzoeksrapport moet **aanbevelingen bevatten voor het verbeteren van het hele systeem** dat door de ordonnantie wordt ingevoerd." (art. 82 §2)

"De instantie stelt ook een jaarlijks monitoringrapport op over de regeling [...]. Het rapport is een samenvatting van de administratieve gegevens die de operatoren in het kader van de regelgeving hebben geproduceerd. Het is bedoeld **om de concrete uitvoering van de regelgeving op te volgen**. Het monitoringrapport kan ook betrekking hebben op de doorverwijzing van de doelgroep naar de Franstalige en Nederlandstalige taaloperatoren ." (art. 82 §3)

<sup>20</sup> Europese Commissie. (2014 , maart). *Programmeringsperiode 2014–2020. Opvolging en evaluatie van het Europees cohesiebeleid: Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en het Cohesiefonds. Ontwerpen en aanbevelingen* (Richtsnoeren). Directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling. (Vermeld in Focus nr. 6 van het BISA, 2014).

<sup>21</sup> Dethier, J.-L. (2012, 16 november). *Évaluation et pilotage*. Présentation dans le cadre du Certificat interuniversitaire en évaluation de politiques publiques, Brussel, niet verspreid. (Vermeld in Focus nr. 6 van het BISA, 2014).

<sup>22</sup> Desrosières, A. (2003). Naissance d'un nouveau langage statistique entre 1940 et 1960. *Courrier des statistiques*, (108), 41–52.

Monitoring is bij uitstek een kwantificeringsmethode voor de evaluatie van overheidsbeleid en berust op **vier grote fasen** voor het aggregeren van statistische gegevens:

1. Het **verzamelen** van gegevens: het verkrijgen van ruwe (primaire) gegevens, meestal afkomstig uit een administratieve databank die door het systeem is ingericht.
2. Het **verwerken** van gegevens: omzetting van ruwe (primaire) gegevens in 'statistieken', met name door ze samen te voegen tot (eenvoudige) variabelen.
3. De **analyse** van de gegevens: het opstellen van het 'statistische argument' aan de hand van *indicatoren (combinatie van variabelen)* en indexen (combinatie van indicatoren), waarmee de implementatie en de situatie van een overheidsmaatregel kan worden beschreven op basis van de opdrachten, normen en overeenkomsten die in verband worden gebracht met de 'goede' werking ervan.
4. Het **weergeven** van de gegevens: selectie en presentatie van de meest relevante informatie om de situatie te beschrijven aan de hand van grafische visualisatietools (tabellen, grafieken, kaarten, enz.) en bijbehorende commentaren;

Dat proces van opeenvolgende gegevensaggregatie wordt schematisch weergegeven in de afbeelding hiernaast, die is voorgesteld door Bauler en zijn collega's<sup>23</sup> en werd geactualiseerd door het IBSA.

*Bron: BISA, Focus nr. 6 (Cipriano en Fastré, 2014).*



*Bron: Bauler et al., 2004*

*Er worden meerdere aggregatiegraden van gegevens onderscheiden: de primaire gegevens (administratieve of via enquête verzamelde) worden verwerkt tot statistieken, waarop compilaties of extracties worden uitgevoerd om indicatoren te vormen. De laatstgenoemde kunnen nog worden geaggregeerd tot samengestelde indicatoren, ook indexen genoemd (Bauler et al., 2004).*

Om een overheidsbeleid op te volgen, moet men **toegang hebben tot uitgebreide en kwalitatief hoogwaardige kwantitatieve gegevens**. Bij de evaluatie van overheidsbeleid bestaan, net als bij academisch onderzoek, twee manieren om statistische gegevens te verzamelen: **administratieve databanken** en **enquêtes via vragenlijsten**. Terwijl de enquête veeleer wordt gebruikt voor evaluatiedoeleinden (op basis van een onderzoeksvraag en te onderzoeken hypothesen), vereist monitoring uitgebreide gegevens die door het systeem zelf worden gegenereerd. Er bestaan twee soorten administratieve databanken: databanken met betrekking tot federale instellingen (nationale registers of volkstellingen), die dus betrekking hebben op de hele Belgische of gewestelijke bevolking, en databanken die zijn ontwikkeld door

<sup>23</sup> Bauler, T., & Zaccai, E. (2004). Indicateurs pour un développement durable. In *Dictionnaire du développement durable belge*. Institut pour un développement durable.

en voor specifieke systemen (door de APA en voor het inburgeringstraject, in het geval dat ons hier bezighoudt), die zowel betrekking hebben op hun activiteiten als op hun doelgroep. Tabel 2 vergelijkt deze drie soorten statistische gegevensbronnen zowel qua doelstellingen, reikwijdte en beperkingen, als que nut bij de evaluatie van overheidsbeleid.

Statistische bronnen	Nationale administratieve databank	Specifieke administratieve databank van een systeem	Enquête via vragenlijst
<b>Initiële doelstelling van de gegevensinzameling</b>	Het (federaal en gewestelijk) beleid en administratieve diensten beheren	Het werk van de operatoren (beheertool) faciliteren en het systeem in zijn geheel beheren (opvolgingstool)	Aan specifieke statistische noden voldoen (onderzoeksvragen en -hypothesen).
<b>Populatie</b>	Uitgebreide populatie van de doelgroep (of grote subpopulatie)	Uitgebreide populatie van de begunstigden van het systeem	Representatieve steekproef van begunstigden (of subcategorie van begunstigden)
<b>Aard van de informatie</b>	Feitelijke administratieve variabelen	Feitelijke en/of verklarende administratieve variabelen	Verklarende, subjectieve en gedragsvariabelen
<b>Periodiciteit van de behandeling</b>	Regelmatig (jaarlijks, meerjarig)	Continu en/of regelmatig	Eenmalig
<b>Kostprijs</b>	Laag (hergebruik van bestaande gegevens*)	Laag – Gemiddeld (export van gegevens uit het verzamelpatform)	Hoog (verzameling en verwerking)
<b>Betrouwbaarheid van de definities (categorieën)</b>	Wettelijk, maar evolutief	Wettelijk, maar vatbaar voor interpretatie (verzameling van de operator), verklarend (antwoorden van de begunstigden) en/of evolutief	Gestandaardiseerd (vragen vastgesteld door de onderzoekers-enquêteurs), maar verklarend (antwoorden van de respondenten)
<b>Evaluatie - Categorieën indicatoren</b>	Contextuele indicatoren	- Opvolgingsindicatoren (programmatie) - Impactindicatoren	- Impactindicatoren - Tevredenheidsindicatoren
<b>Voorbeelden (Inburgeringstraject)</b>	- Vreemdelingenregister (Belgisch statistiekbureau, Statbel) - Migratiestromen (BISA)	- Applicatie voor nieuwkomers (APA) - Bruwelcome ( <i>Salesforce</i> )	Impactstudie van het evaluatie-organisme (CRACs-CBAI, 2021)

Zie wet 'Only Once' (2014): een overheidsdienst moet een gebruiker niet opnieuw de vraag stellen als de informatie al aan een andere dienst werd meegedeeld.

Tabel 2: *Vergelijking van de bronnen van statistische gegevens. Bron: Statbel, "Enquêtes en administratieve gegevens": <https://statbel.fgov.be/nl/over-statbel/methodologie/administratieve-bronnen/enquetes-en-administratieve-gegevens>*

Zoals de tabel doet vermoeden en, in het bijzonder in het geval van evaluaties, kunnen die verschillende bronnen worden samengevoegd- vaak na een voorafgaande harmonisering- om de begrijpelijkheid, de relevantie en de precisie van de ingezamelde gegevens te versterken.

*De twee bronnen zijn **complementair**: de enquêtes onderzoeken de dimensies die in de administratieve gegevens ontbreken, terwijl administratieve databanken precies,*

*volledig en regelmatig bijgewerkt zijn. [...] Ontwikkelingen in statistische methoden en gegevensverwerkingstechnologieën maken het nu mogelijk om hybride modellen te overwegen waarin enquêtes en administratieve databanken elkaar versterken. Het doel is niet om enquêtes te vervangen door administratieve gegevens, maar om de sterke punten van elke bron te benutten om nauwkeurigere, frequentere en beter gecontextualiseerde indicatoren te produceren.” (Statbel, “Enquêtes en administratieve gegevens”, 2021)*

Bij de evaluatie van overheidsbeleid, geldt evenwel het volgende: “Een van de grootste uitdagingen blijft echter de kwaliteit en toegankelijkheid van administratieve gegevens: het gebruik ervan voor statistische doeleinden moet, net als bij enquêtegegevens, voldoen aan de beginselen van gegevensbescherming en vergelijkbaarheid.”<sup>24</sup>. De gegevens die de operatoren van het inburgeringstraject via de applicatie voor de begeleiding van nieuwkomers (APA) genereren, zijn daar geen uitzondering op.

De APA werd ontworpen als instrument voor het **dagelijks beheer en de dagelijkse opvolging van de dossiers** van de doelgroepen van het inburgeringstraject, en als een echt **instrument voor het aansturen van het hele systeem**. Die spanning, die al bij het ontwerp van het informatiesysteem aanwezig was, heeft directe gevolgen voor de kwaliteit van de geproduceerde gegevens (zie hoofdstuk 3, delen 1 en 2). Bovendien hangt de betrouwbaarheid van die gegevens zowel af van de wijze waarop ze worden verzameld – gekenmerkt door variabele coderingspraktijken naargelang de werknemers (zie deel 3 van datzelfde hoofdstuk) – als van het vertrouwen dat wordt gesteld in de informatie die door de doelgroepen van het systeem zelf wordt verstrekt.

Zodra de kwaliteit en toegankelijkheid van de gegevens gewaarborgd zijn, wordt overgegaan tot de **verwerking** en **statistische analyse** ervan. In de wetenschappelijke literatuur, en met name in de zeer uitgebreide documentatie van de Europese Commissie, worden verschillende (sub)categorieën van indicatoren onderscheiden, afhankelijk van de informatienoden voor de evaluatie van het overheidsbeleid.

Het BISA<sup>25</sup> geeft daar een bijzonder verhelderende samenvatting van (figuur 2). Hij maakt enerzijds onderscheid tussen **contextindicatoren**, die betrekking hebben op het gehele grondgebied en alle doelgroepen van het overheidsbeleid, en anderzijds **programma-indicatoren**, die gericht zijn op de uitgevoerde acties en de doelgroepen van het systeem. Er zijn verschillende soorten programma-indicatoren: **indicatoren voor middelen, uitvoering en resultaten** – alle drie bedoeld voor de operationele opvolging van het geïmplementeerde systeem – en **impactindicatoren** die bedoeld zijn om de effecten op middellange en lange termijn op de doelgroepen te meten, met het oog op evaluatie. Tot slot moet worden benadrukt dat de (sociale, economische, institutionele) contextindicatoren zowel de opvolging als de evaluatie kunnen verduidelijken door een kader te bieden dat het mogelijk maakt “om de informatie aangereikt door de programma-indicatoren, te interpreteren of te nuanceren”<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Statbel, “Enquêtes en administratieve gegevens”: <https://statbel.fgov.be/nl/over-statbel/methodologie/administratieve-bronnen/enquetes-en-administratieve-gegevens>

<sup>25</sup> Cipriano, S., & Fastré, P. (2014). *Welke indicatoren voor de opvolging van overheidsbeleid?* (Focus nr. 6). Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse.

<sup>26</sup> *Ibid.*

02 Typologie van indicatoren		
Programma-indicatoren (hebben betrekking op de interventie en haar effecten)		
Indicator van ...		Voorbeelden van programma's vermeld in het regeerakkoord 2014-2019 van de Brusselse Regering: 1. Programma 'Jongerengarantie' (JG) van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) 2. Programma voor de ontwikkeling van actieve verplaatsing (te voet en per fiets) in het BHG
Middel	opvolging	Geeft informatie over de financiële, menselijke, materiële, organisatorische, reglementaire en andere middelen die ter beschikking zijn gesteld en worden gebruikt voor de implementatie van het programma.  Vb. 1: aantal personen gemobiliseerd voor de implementatie van de JG (in werkjaren); toegekend budget 39 miljoen €. Vb. 2: budgetten toegekend voor de inrichtingen ten behoeve van voetgangers en fietsers.
Realisatie	opvolging	Beschrijft het "fysieke" product van de gedane uitgaven. Geeft informatie over het resultaat van de activiteit, over het feit of de programma-acties al dan niet werden geconcretiseerd.  Vb. 1: aantal laaggeschoolde jonge Brusselaars dat vanaf de inschrijving voor werkloosheidsuitkering over de JG werd geïnformeerd; aantal jonge en laaggeschoolde Brusselse werklozen dat binnen de vier maanden naar een beroepsopleiding, stage of tewerkstelling via de JG werd georiënteerd. Vb. 2: aantal kilometers weg dat met brede trottoirs werd ingericht en aantal kilometers fietspad dat werd beveiligd.
Resultaat	opvolging	Beschrijft een specifiek aspect van een resultaat, een meetbaar kenmerk. Geeft informatie over de onmiddellijke resultaten voor de rechtstreekse bestemmingen van een actie en maakt meting mogelijk van de resterende afstand ten opzichte van een gegeven doelstelling, norm of referentie.  Vb. 1: deel van de jonge werklozen dat een beroepsopleiding, stage of tewerkstelling genoot via de JG. Vb. 2: deel van de automobilisten dat naar aanleiding van de nieuwe inrichtingen overschakelde op verplaatsing te voet of per fiets.
Impact	evaluatie	Geeft informatie over de verandering die op geloofwaardige wijze kan worden toegekend aan een programma, namelijk over de positieve of negatieve, al dan niet voorziene gevolgen, voorbij de beperkingen van het programma, over de onrechtstreekse effecten van het programma en zijn langetermijneffecten voor de rechtstreekse bestemmingen.  Vb. 1: werkloosheidsgraad van de laaggeschoolde jongeren na de ondersteuning door de JG; gemiddelde werkloosheidsduur na ondersteuning door de JG. Vb. 2: vermindering van verkeersopstoppingen in het BHG als gevolg van overschakeling op actieve verplaatsingswijzen (te voet en per fiets).
Contextindicatoren		
Context		Geeft informatie over de elementen van de sociaaleconomische context waarin de actie plaatsvindt en meet de evolutie van deze factoren, die extern zijn aan het programma maar zijn resultaten kunnen beïnvloeden.  Vb. 1: werkloosheidsgraad van de laaggeschoolde jongeren in het BHG; aantal jongeren dat niet naar school gaat, niet in opleiding is en geen werk heeft, en dat al dan niet is ingeschreven in een publieke tewerkstellingsinstelling in het BHG ("NEETS"); tewerkstellingsgraad van de laaggeschoolde jongeren in het BHG. Vb. 2: tevredenheid over de levenskwaliteit in het BHG; luchtkwaliteit in het BHG.

Bronnen: Europese Commissie, september 2013; Europese Commissie, 1999.

De hierboven vermelde definities komen uit een gids van de Europese Commissie die vooral de sleutelconcepten en indicatoren bevat betreffende de opvolging van sociaaleconomisch ontwikkelingsbeleid (→ Om verder te gaan).

Figuur 2 Typologie van programma-indicatoren (bron: BISA, Focus nr. 6 (Cipriano en Fastré, 2014))

Monitoring mag echter niet louter een 'catalogus' van indicatoren zijn, zonder voorafgaande en voortdurende reflectie over de doelstellingen ervan op het vlak van evaluatie, maar ook op het vlak van beleidsoriëntaties:

*Ten slotte is het nodig om selectief te zijn betreffende het aantal te volgen indicatoren. Er moet een evenwicht worden gevonden tussen overdreven vereenvoudiging en overvloed aan informatie. Lange lijsten van indicatoren maken de informatie moeilijk leesbaar, en ontmoedigen de inzameling of analyse ervan. Het is dus belangrijk om de relevante indicatoren te bepalen op basis van de beoogde informatie [de operationele en strategische doelstellingen] en de hierboven vermelde beperkingen [de kwaliteit van de beschikbare gegevens]. Daarvoor is het raadzaam om de producenten en de gebruikers van de gegevens met elkaar in contact te brengen vanaf het begin van de ontwikkeling en het keuzeprocess van de opvolgingsindicatoren. Dit is des te belangrijker omdat deze actoren zullen worden belast met hun analyse en actualisering. (BISA, Focus nr. 6, 2014)*

Om de meest relevante indicatoren te selecteren en te ontwikkelen, is het essentieel om voorafgaand aan de ontwikkeling ervan en tijdens de implementatie van het overheidsbeleid de juiste vragen te stellen. Twee grote categorieën vragen moeten daarbij als leidraad dienen<sup>27</sup>:

i. Welke informatie wil men produceren en meedelen?

- **Welke doelstellingen en uitdagingen definieert de wetgeving?**  
*Welke vooruitgang wordt bijvoorbeeld verwacht in de (taal)vaardigheden van de begunstigden van het inburgeringstraject?*
- **Welke criteria en afspraken formuleert de wetgeving?**  
*Wat zijn bijvoorbeeld de kwantitatieve normen (drempels) waarboven de werking van het systeem in gevaar komt?*
- **Welke andere informatie hebben de verschillende actoren van het beleid (operatoren, administratie, partners, evaluatie-instantie, enz.) nodig? Bestaat er consensus over deze aanvullende informatie onder alle betrokken partijen? Zijn er bijvoorbeeld categorieën en/of profielen van doelgroepen waarvan de toegang en opvolging prioritair moeten worden ‘gecontroleerd’?**

ii. Wat zijn de meest relevante indicatoren om die informatie te illustreren en te meten?

- **Hoe kunnen beleidsdoelstellingen worden omgezet in meetbare resultaten?**  
*Welke indicatoren moeten worden gebruikt om de middelen, prestaties en resultaten van het systeem te kwantificeren?*
- **Welke variabelen zijn nodig om elk van die informatie te illustreren?**  
*Worden die al gegenereerd door het computersysteem van het systeem? Of moeten ze nog steeds worden geproduceerd? En zo ja, wat zijn dan de technische beperkingen van die extra inzameling? Wat zijn de kosten en baten?*
- **Hoe worden de variabelen geproduceerd en hoe betrouwbaar zijn ze?**  
*Zijn ze gebaseerd op administratieve gegevens of op informatie uit aangiften? Is er ruimte voor interpretatie bij het verzamelen van informatie door tussenpersonen?*
- **Met welke frequentie heeft men de indicator nodig?**  
*Kunnen de vorderingen worden gemeten?*
- **Heeft de huidige context invloed op de relevantie van de indicatoren?**  
*Maakt de huidige conjunctuur bepaalde indicatoren minder relevant of zelfs overbodig? Of zorgt deze conjunctuur net voor een behoefte aan nieuwe opvolgingsindicatoren?*

Over de keuze van de te monitoren informatie en de respectievelijke (opvolgings)indicatoren moet voortdurend **consensus** bestaan tussen de betrokken actoren. Om dit te bereiken, moeten zij het eens zijn over de interpretatie van die informatie en over de relevantie ervan gedurende het overheidsbeleid. “Het is dan ook nodig om een identiteitsfiche van de indicator op te stellen, die een beschrijving geeft van de methodologische elementen van zijn ontwikkeling, anders gezegd van zijn metagegevens [definitie, beschrijving, ontwikkelingsmodaliteiten en grenzen]”<sup>28</sup>. Als alle betrokken partijen het daarover eens zijn, kunnen indicatoren bekritiseerd en collectief geselecteerd worden.

In het geval van het onthaalbeleid bijvoorbeeld worden de statistische tabellen die het CBAI voor elke operator opstelt – met het oog op het opstellen van hun respectieve

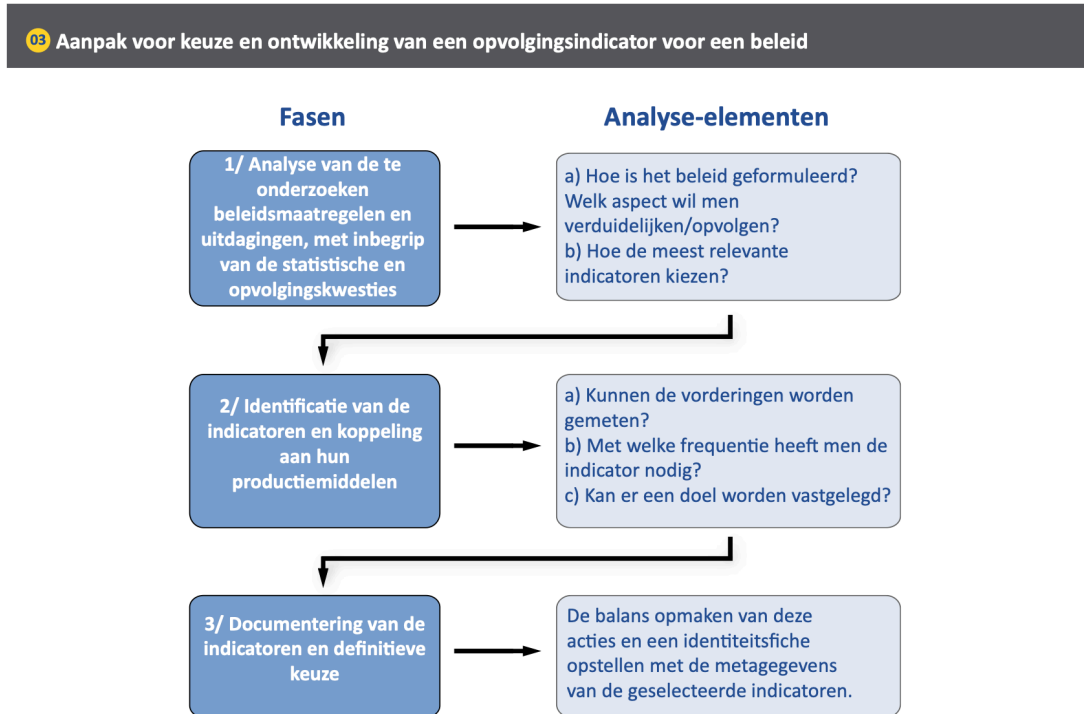
---

<sup>27</sup> BISA, Focus nr. 6 (Cipriano en Fastré, 2014).

<sup>28</sup> *Ibid.*

activiteitenverslagen (meegedeeld als spreadsheet) – vergezeld van een blad met metagegevens waarop alle indicatoren en hun berekeningswijze worden beschreven.

Het BISA vat het bovengenoemde samen in het volgende methodologische schema (figuur 3), als leidraad bij de keuze en ontwikkeling van opvolgingsindicatoren:



Bron : Delorme et al., 2011

Figuur 3: schema van de aanpak voor keuze en ontwikkeling van de opvolgingsindicatoren. Bron: BISA (2014)

Tot slot moeten de **geselecteerde opvolgingsindicatoren worden weergegeven en gecommuniceerd**, met name met behulp van grafische hulpmiddelen (tabellen, grafieken, kaarten, enz.), na verwerking en analyse van de gegevens. Die communicatie kan verschillende vormen aannemen, afhankelijk van de noden, het niveau van commentaar van de indicatoren en kwalitatieve bijdragen (jaarverslag, kwartaalverslag, dashboard, enz.). Wat het onthaalbeleid betreft, stelt het CBAI jaarlijks een monitoringrapport op (dat op 30 juni wordt ingediend en betrekking heeft op het voorgaande jaar). We komen in hoofdstuk 4 uitgebreider terug op die monitoring, wanneer we deze in het kader van de andere bestaande (en mogelijk toekomstige) monitoringpraktijken kaderen.

#### 4. Limieten van de monitoringpraktijk

Zoals eerder gezien in de complementariteit tussen opvolging (monitoring) en evaluatie (onderzoek), volstaat monitoring niet voor een grondige evaluatie, hoewel het een centraal onderdeel vormt van het informatiesysteem van een beleid.

Hoewel indicatoren het mogelijk maken om vaststellingen te doen of problemen aan het licht te brengen (beschrijving), geven ze **geen uitleg over de oorzaken of mechanismen van die problemen** (verklaring) en **reiken geen oplossingen aan** enerzijds. Anderzijds **belichten ze**

**slechts een deel van de realiteit.** Zoals het BISA aanstipt<sup>29</sup>: *“Zelfs al biedt de indicator een valabele voorstelling van de realiteit, mag hij toch niet met deze realiteit worden verward - hij blijft slechts een houvast, een signaal.”*

Overheidsstatistieken zijn namelijk een ‘ambivalent’ proces<sup>30</sup>, **dat zowel een objectieve weergave als een sociale constructie is**, waardoor een **reflexieve houding vereist is**. Het ontwerpen en opstellen van indicatoren vereisen immers een reeks methodologische keuzes (bronnen, aggregatie, rangschikking, uitsplitsing, weging, enz.):

*In een reflexieve aanpak richt de analyse zich niet alleen op de cijfers, maar op alle stappen die de kwantitatieve onderzoeker ertoe hebben gebracht de statistiek te produceren. Die stappen vormen op zich een sociaal proces waarin kleine en grote (vaak gedwongen) beslissingen zijn genomen. Door te erkennen dat cijfers sociaal geconstrueerd zijn, bevrijdt de onderzoeker zich van de illusie van waarheid. [...] Naast het vermoeden van anachronismen in lange reeksen, wordt aan statistische categorieën verweten dat ze zeer uiteenlopende situaties samenvoegen of de werkelijkheid tot het uiterste vereenvoudigen (bijvoorbeeld de ‘studenten’). [...] Daarbij wordt echter vergeten dat het samenvoegen, vereenvoudigen en uitwerken van categorieën (kortom: identificeren) ook onderwerp van analyse kunnen zijn. De gestelde vragen zouden bijvoorbeeld zijn: Waarom werden de ‘studenten’ [die categorie begunstigden] onder die noemer gegroepeerd? Hoe werd die groepering uitgevoerd? (F. Bugeja-Bloch, M-P Couto. Les méthodes quantitatives, Puf, 2015).*

Die gedeeltelijke en sociaal geconstrueerde realiteit verklaart gedeeltelijk waarom eenzelfde indicator kan worden gebruikt om tegenstrijdige argumenten te ondersteunen. De interpretatie ervan hangt af van de politieke context en de cognitieve en sociaal-symbolische kaders waarin deze wordt gebruikt. In dat opzicht kan er, in het kader van prestatiegericht bestuur, een risico op verschuiving optreden: de indicator wordt het te bereiken doel, ten koste van de realiteit die hij geacht wordt weer te geven. *“Het gaat er niet meer om de situaties werkelijk te verbeteren [...], maar om de gewenste kwantitatieve prestatie te behalen, ongeacht de methode.”*<sup>31</sup>

De vorm van de monitoring – het herhaaldelijk produceren van gestandaardiseerde indicatoren – kan die automatische, mechanische interpretatie overigens in de hand werken, ten koste van een reflectieve en gecontextualiseerde lezing. Het is daarom van essentieel belang dat de belanghebbenden die indicatoren voortdurend bespreken en dat hun verspreiding onder een niet-gespecialiseerd publiek, wordt aangevuld met duidelijke uitleg. Om de complexiteit van de situaties weer te geven, wordt aanbevolen om ze analytisch in perspectief te plaatsen aan de hand van diverse voorbeelden.

In het kader van het onthaalbeleid – we komen hierop terug in hoofdstuk 4 bij het punt over het dashboardproject van Vivalis – blijkt uit de evolutie van de werklasmeting van de operatoren, en bij uitbreiding van de monitoring van de verzadiging van het systeem, hoe belangrijk een zowel collaboratieve als reflexieve benadering van de monitoringpraktijken met alle actoren van het systeem is.

---

<sup>29</sup> BISA, Focus nr. 6 (Cipriano en Fastré, 2014).

<sup>30</sup> Alain Desrosières (1993), *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*. De ontdekking: *“Statistieken zijn ambivalent: ze geven de schijn van een geobjectiveerde realiteit, maar zijn ook het product van conventies en categorieën die in sociale en politieke contexten zijn geconstrueerd.”*

<sup>31</sup> Salais, R. (2010). *“Usages et mésusages de l’argument statistique : le pilotage des politiques publiques par la performance.”* Revue française des affaires sociales, (januari-juni), 129–147. (Vermeld in Focus nr. 6 van het BISA, 2014).

## Hoofdstuk 2 – Analyse kader van het onderzoek

---

Dit kortere hoofdstuk kadert de analyse in de volgende hoofdstukken. Op basis van de theoretische en contextuele elementen uit het eerste hoofdstuk schetsen we eerst de problematiek en bepalen we onze houding ter zake (1), om vervolgens de vragen en de aanpak te presenteren (2). Tot slot stellen we de methodologie voor die in het kader van dit onderzoek werd gevolgd (3).

### 1. Probleemstelling en onderzoeksopzet

Hoofdstuk 1 heeft de onderlinge afhankelijkheid aangetoond van de drie vormen van evaluatie van overheidsbeleid: opvolging (monitoring), evaluatie (onderzoek) en inspectie (audit). Enerzijds vormt opvolging een reflectieve basis – bevindingen die in vraag moeten worden gesteld – voor het evaluatieve onderzoek, en omgekeerd maakt het evaluatieve onderzoek reflectie over de relevantie en volledigheid van de opvolgingsindicatoren, alsook een beter begrip van die statistische bevindingen mogelijk. Anderzijds is de audit vaak gebaseerd op opvolging en evaluatie om het systeem te controleren, en kan ook, zoals in het geval van de verslagen van het Rekenhof over het inburgeringstraject, tekortkomingen in de praktijken en instrumenten voor het sturen en evalueren van het beleid aan het licht brengen.

Dat eerste hoofdstuk heeft ook aangetoond dat de opvolgingspraktijken en-instrumenten zijn geëvolueerd en zich aan het diversifiëren zijn in het specifieke geval van het inburgerings- en begeleidingstraject voor nieuwkomers en buitenlandse personen. Hoewel de term ‘*monitoring*’ in de wetgeving alleen voorkomt in de taken van de evaluatie-instantie (art. 82 van het uitvoeringsbesluit GGC, 2024), moeten we vaststellen dat die praktijken vandaag veelvuldig voorkomen: de driemaandelijke overlegvergaderingen, de jaarlijkse activiteitenverslagen van de BAPA’s (31 maart), het jaarlijkse monitoringrapport van de evaluatie-instantie (30 juni) en binnenkort het *Dashboard* van de administratie. Het onderstaande schema (figuur 4) geeft een overzicht van die verschillende instrumenten en samenwerkingspraktijken voor monitoring.

Uit die conjuncturele factoren komt **een eerste spanning naar voren met betrekking tot de positionering van de evaluatie-instantie (CBAI)** tussen die verschillende praktijken voor de opvolging van het beleid, in het bijzonder sinds de administratie Vivalis heeft aangekondigd in de loop van 2025 een boordtabel (*Dashboard*) aan de APA te koppelen. Terwijl het CBAI al enkele jaren van plan was zijn monitoringrapport te herzien met het oog op synthese en bruikbaarheid, zorgt de komst van dit nieuwe instrument voor een nieuwe situatie. Het gaat er dus om te verduidelijken hoe dit instrument voor continue opvolging en het jaarverslag van het CBAI elkaar aanvullen.



Figuur 4: schematische weergave van de verschillende opvolgingspraktijken van het onthaalbeleid.

Dat roept de vraag op van de inhoud van de monitoring, en meer bepaald de opvolgingsindicatoren, waarbij de evaluatie-instantie een rol zou spelen bij de keuze van de indicatoren voor het Dashboard.

De reflectie spitst zich toe op de vraag hoe de indicatoren momenteel worden opgesteld en wat de kwaliteit is van de onderliggende gegevens. Daarnaast zal ze de werking van de APA beschrijven en de manier waarop maatschappelijk werkers in het kader van hun begeleiding van nieuwkomers gegevens toevoegen aan de applicatie. Die elementen zullen ons helpen beter te begrijpen waarom bepaalde gegevens vandaag moeilijk te gebruiken zijn.

De applicatie *Accompagnement pour Primo-Arrivants* vormt namelijk de kern van het **informatiesysteem** van het inburgeringstraject. Sinds 2022 is het systeem bovendien gekoppeld aan Bruwelcome, de nieuwe applicatie voor het beheer van de inburgeringsplicht door lokale overheden (vreemdelingen- en/of bevolkingsdiensten van de Brusselse gemeenten). Hoewel het Rekenhof destijds (vóór de inwerkingtreding van de verplichting) van mening was dat dit IT-systeem (de unieke APA) ‘doeltreffend’ was, kunnen we die vaststelling vandaag, op basis van onze observaties van de afgelopen jaren, enigszins nuanceren vanuit het oogpunt van de opvolging en evaluatie van het beleid:

- Enerzijds lijkt de APA - de huidige ‘standaardmonitor’ - in zijn huidige vorm geen instrument te zijn dat volledig is afgestemd op de monitoring van het onthaalbeleid, noch wat betreft het soort informatie dat wordt verzameld, noch wat betreft de coderingspraktijken van gegevens, noch wat betreft de verwerking van gegevens (althans in afwachting van de komst van de boordtabel), vermits de applicatie *Accompagnement pour Primo-Arrivants* (APA) werd ontworpen vóór de implementatie van het inburgeringstraject en in de eerste plaats bedoeld was als een **instrument voor het dagelijkse beheer van de dossiers** van de doelgroepen door de erkende operatoren (we komen hierop terug in het begin van hoofdstuk 3).
- Anderzijds kan de **ontdubbeling van het informatiesysteem** in twee applicaties voor verschillende doelgroepen (Bruwelcome en APA voor nieuwkomers, en de unieke APA

voor buitenlandse personen) uiteindelijk de toegang tot en de verwerking van gegevens over het inburgeringstraject in zijn geheel bemoeilijken. Naast de (technische en menselijke) problemen met betrekking tot de interactiviteit van de twee platforms, of nog de toename van het aantal actoren dat verantwoordelijk is voor het coderen van de gegevens in de dossiers van de prioritaire doelgroep (gemeentelijke ambtenaren, BAPA-referenten, administratie Vivalis), lijkt de technische implementatie van die interactiviteit in de APA (relationeel beheer van de dubbele databank) nog minder te beantwoorden aan een monitoringlogica. Temeer omdat de gegevens van Bruwelcome alleen toegankelijk zijn voor de administratie (Vivalis) en in geen geval voor de evaluatieinstantie of de operatoren.

We onderzoeken die kwesties vanuit een meer reflectieve, pragmatische en voorstelgerichte houding dan gewoonlijk.

- **Reflectief**, omdat we onze huidige monitoringinstrumenten en -praktijken moeten toetsen aan de hand van reflectie en kritiek, rekening houdend met het nut en de complementariteit ervan.
- **Pragmatisch**, omdat het de bedoeling is om de monitor (de APA) grondig te onderzoeken en concreet te werken aan onze monitoringpraktijken, parallel aan de redactie van het monitoringrapport 2025 (wijzigingen met betrekking tot onze reflecties zullen overigens al in deze versie worden aangebracht).
- **Voorstelgericht**, omdat we, naast de meer algemene aanbevelingen aan het einde van dit rapport, wijzigingen moeten voorstellen - hoe klein ook - aan het IT-systeem (structurering van de APA) en het informatiesysteem (nieuwe indicatoren en schema's) van het inburgeringstraject.

## 2. Aanpak en vraagstelling

De analyse werd opgesplitst in twee delen: enerzijds de analyse van de monitor, de applicatie *Accompagnement pour Primo-Arrivants* (APA)- het IT-systeem van het systeem- en anderzijds de analyse van de opvolging van het beleid, namelijk het informatiesysteem van het systeem dat wordt gekenmerkt door een veelheid aan monitoringpraktijken en -instrumenten. De twee onderstaande tabellen geven voor elk van die analyses een toelichting op: de onderzoeksvragen en-hypothesen, alsook hun doelstellingen en evaluatiecriteria.

Voorwerp van de analyse 1	<i>Het IT-systeem (monitor): de applicatie APA</i>
Onderzoeksvragen	Hoe bepaalt de applicatie <i>Accompagnement pour Primo-Arrivants</i> (APA) de monitoringpraktijken van het systeem en hoe kan ze evolueren naar een instrument dat zowel de monitoringpraktijk als het dagelijkse werk van de BAPA's vergemakkelijkt? Hoe sluit de monitoring van de evaluatie instantie aan bij het dashboardproject van de administratie (aanbevolen door het Rekenhof) (zoals dat momenteel is opgezet) en welke complementariteit is wenselijk?
Hypothesen	Aangezien de applicatie <i>Accompagnement pour Primo-Arrivants</i> (APA) vóór de implementatie van het inburgeringstraject werd ontworpen en in de eerste plaats bedoeld is als een instrument voor het dagelijks beheer van de dossiers van de doelgroepen voor de erkende operators (BAPA's), is de APA (de 'standaardmonitor') in zijn huidige vorm mogelijk niet volledig aangepast aan de monitoringlogica van het inburgeringstraject.
Doelstellingen	Het gedrag van de variabelen van de APA beter begrijpen
	Inzicht krijgen in de <b>gebruiks- en coderingspraktijken</b> van de BAPA's en hun werknemers om de productie van administratieve gegevens te optimaliseren en, indien nodig, een reflectie over de harmonisatie van de praktijken op gang te brengen.
Evaluatiecriteria	- <b>Efficiëntie en doeltreffendheid</b> van het IT-systeem (operationeel vermogen versus monitoring) - <b>Interne samenhang</b> van de instrumenten (werk van het CBAI en complementariteit met het dashboardproject)

Voorwerp van de analyse 2	<i>Het informatiesysteem (monitoring): opvolging van het systeem</i>
Onderzoeksvraag	Hoe en met welk(e) middel(en) kan de analyse van de opvolging van het systeem (en de verspreiding ervan) worden versterkt voor het Verenigd college en zijn administratie (Vivalis), de erkende operatoren (BAPA's) en het middenveld? En welke complementariteit tussen de bestaande praktijken van de belanghebbenden?
Hypothesen	Om het onthaalbeleid te kunnen opvolgen, moeten nieuwe indicatoren worden ontwikkeld, met name om de verzadiging van de operatoren, de opschortingen en de strategische doelstellingen van de administratie te monitoren.
Doelstellingen	Nadenken over nieuwe indicatoren voor opvolging en evaluatie, en indien nodig, de productie en implementatie van nieuwe variabelen in de APA.
	De sjablonen voor de activiteitenverslagen van de erkende operatoren (BAPA's) en het monitoringrapport van de evaluatie instantie (CBAI) actualiseren. En nadenken over een nieuwe manier om het monitoringrapport van de evaluatie instantie te structureren en te verspreiden.
Evaluatiecriteria	- <b>Efficiëntie en doeltreffendheid</b> van de monitoringpraktijken en -systemen. - <b>Interne samenhang</b> van de monitoringpraktijken en -systemen.

### 3. Methodologie

Om deze analyse uit te voeren, hebben we gekozen voor een gemengde aanpak waarbij **kwalitatieve methoden** worden gecombineerd met **kwantitatief onderzoek**. Die complementariteit had tot doel de percepties van de betrokken actoren te kruisen met een objectievere analyse van de gegevens van het platform APA.

#### 3.1. Kwalitatief onderdeel

We zijn begonnen bij de analyse van archieven over het ontwerp van de APA en de opbouw van de indicatoren daarvan (lezen van notulen van 2013-2019 en de gebruikershandleiding van de APA).

#### *Semi-gerichte interviews*

Tussen mei en juni werden zeven semi-gerichte interviews gehouden met verschillende actoren van het inburgeringstraject:

- de beheerder van de Cocof die vroeger verantwoordelijk was voor het inburgeringstraject (2016-2023).
- de drie coördinaties van de sociaal begeleiders van de BAPA's, meestal vergezeld door de oudste MW van de BAPA.
- de administratie GGC en twee vertegenwoordigers van de IT-dienst die verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling van het platform APA.
- een vertegenwoordiger van de Cel Sociale Zaken- Gezondheid van het kabinet van minister Alain Maron, belast met het inburgeringstraject.

Het doel van die gesprekken was **inzicht te krijgen in het ontstaan van de applicatie**, haar **belangrijkste ontwikkelingen**, haar **beperkingen op zowel technisch** (werking, IT-beperkingen, ergonomie) **als inhoudelijk vlak** (formulering van vragen, relevantie van velden, samenhang van rubrieken), en de **verschillen in coderingspraktijken** die tussen gebruikers of operatoren kunnen bestaan. Ze hebben ook geholpen om de **organisatorische uitdagingen** en de **nood aan aanpassingen** van het instrument te identificeren.

#### *Focusgroep*

In september werd een **focusgroep** georganiseerd met zeven sociaal begeleiders van de drie BAPA's. Op die collectieve ontmoeting werden:

- praktijken van gegevensinvoer geanalyseerd, overeenkomsten en verschillen in het gebruik van de APA geobserveerd.
- Als minder relevant beschouwde rubrieken of vragen geïdentificeerd.
- De moeilijkheden bij het dagelijkse gebruik van de APA genoteerd.
- Voor zover de beschikbare tijd dat toeliet, verbeteringen aan de TB en de SB voorgesteld en nagedacht over indicatoren die daarin kunnen worden opgenomen.

#### *Herziening van het schema van de activiteitenverslagen*

Met het oog op de **herziening van het sjabloon voor de activiteitenverslagen van de BAPA's** werd een eerste werkvergadering met de administratie gehouden om een voorstel voor een nieuwe versie van het sjabloon uit te werken, waarin reeds wijzigingen zijn opgenomen die

rekening houden met de resultaten van de kwantitatieve en kwalitatieve analyses. Dat werd vervolgens **ter discussie voorgelegd aan de BAPA's**, in een participatieve logica, om tot een **collectief goedgekeurde definitieve versie** te komen. Daarnaast werd een ochtend gewijd aan de presentatie en bespreking van bepaalde sleutelindicatoren om hun opbouw te verduidelijken en hun gebruik in de activiteiten- en monitoringrapporten te valideren.

Alle informatie die via de individuele interviews en de focusgroep werd verzameld, werd integraal getranscribeerd en gecodeerd aan de hand van een horizontaal thematisch analysesjabloon. Dat betekent dat al het verzamelde materiaal werd geanalyseerd en de transversale thema's van het hele corpus werden geïdentificeerd (ontwerpen van de APA, dagelijks gebruik van het instrument en heterogeniteit van de praktijken, technische of inhoudelijke moeilijkheden in verband met de APA of het maatschappelijk werk, nut van de toepassing, suggesties voor verbeteringen). Vervolgens hebben we voor elk van die thema's de convergenties, variaties en divergenties in de uitspraken en praktijken van de geïnterviewde actoren onderzocht om een zo volledig mogelijke analyse van het instrument te kunnen geven.

### 3.2. Exploratief kwantitatief onderdeel

#### *Analyse van de databank APA*

Het kwantitatieve onderdeel bestond uit een **analyse van de databank** gedurende het hele jaar 2025, afkomstig uit de **export** van de APA op 31/12/2024.<sup>32</sup> De analyse gebeurde met de software RStudio (taal R).

Om de **algehele kwaliteit en betrouwbaarheid** van de beschikbare informatie te beoordelen, hebben we verschillende **technische controles** uitgevoerd, met name om:

- de **volledigheid** (percentage ontbrekende gegevens) voor elke variabele te berekenen.
- **Redundantie of inconsistenties** in de gegevens te identificeren.

De belangrijkste steekproef bestaat uit alle dossiers die tussen 2023 en 2024 in het inburgeringstraject werden geregistreerd. Die periode werd gekozen om de analyse te concentreren op de variabelen die momenteel worden gebruikt, alsook op het gedrag of de disfuncties die op het moment van de export (31/12/2024) waarneembaar zijn. Elk gebruik van andere substeekproeven wordt in de tekst vermeld.

De bevindingen uit deze analyses vormden ook de basis voor de focusgroep, die onder meer tot doel had ons te helpen het waarom van de resultaten van de verkennende kwantitatieve analyse te begrijpen.

#### *Analyse van het testplatform van de APA*

Vanaf eind juli 2025 hebben we toegang gekregen tot het geanonimiseerde testplatform van de APA. Dat stelde ons in staat de **werkelijke structuur van de databank** te analyseren, rekening houdend met de conditionele logica die in het instrument is geïntegreerd, en in sommige gevallen onze **analysecode** aan te passen. De recente toegang tot dit testplatform heeft namelijk bepaalde **voorwaarden** aan het licht gebracht die voorheen **niet in de scripts waren**

---

<sup>32</sup> Er werd een tweede export gevraagd, met alle APA-tabellen, om de gegevensverkenning aan te vullen met variabelen die gewoonlijk niet worden verwerkt. Die export werd niet ontvangen, wat de uitgebreide analyse van bepaalde aspecten van de databank (SPI, huisvesting, gezondheid, enz.) beperkt.

**meegenomen.** Bovendien maakte de toegang tot de APA-test het mogelijk om de structuur van de sociale en taalbalans en de formulering van de vragen in detail te analyseren.

Die analyses vormden de basis voor een beter begrip van het analytische potentieel van de databank APA en voor het identificeren van de beperkingen ervan voor statistische doeleinden.

Ten slotte werd een nieuw publicatiesysteem ontwikkeld op basis van Quarto (een functie van RStudio) in het kader van de herziening van de monitoringpraktijk. Dat zorgt ervoor dat niet alleen de indicatoren, maar ook hun weergave reproduceerbaar zijn dankzij standaardisatie en automatisering, zonder echter de beperkingen op te heffen die inherent zijn aan de kwaliteit en de productieomstandigheden van de brongegevens. Die publicatiemethode biedt bovendien de mogelijkheid een webversie te produceren. Die werd getest in het kader van de monitoring 2024 en vormt nu een instrument dat bij toekomstige oefeningen zal worden ingezet.

Een van de beperkingen van dat onderzoek betreft het gedeeltelijke onderzoek van de werking van de tabbladen van de opleidingen (inschrijving, export van tabellen). Hoewel die elementen werden vermeld in verband met de moeilijkheden vanuit het oogpunt van de gegevensanalyse, werden ze niet onderzocht vanuit het oogpunt van de gebruikerservaring. Die beperking is voornamelijk te verklaren door de tijdsdruk bij het uitvoeren van het onderzoek, waarbij de keuze gemaakt werd om te focussen op de belangrijkste thema's die tijdens de verkennende gesprekken naar voren kwamen.

Kortom, dit rapport analyseert de kwaliteit van de door de APA geproduceerde gegevens en de samenhang tussen de monitoringpraktijken. Het resulteert in een voorstel voor een geactualiseerde sjabloon voor de activiteitenverslagen van de BAPA's (zie bijlage), evenals een webpublicatieformaat voor de monitoring van de evaluatie-instantie.

## Hoofdstuk 3: Stand van zaken van de APA

---

### 1. Opbouw van het administratieve beheersinstrument

In het verleden hebben de diensten van het College van de Franse Gemeenschapscommissie (Cocof) een computerapplicatie ontwikkeld- *Application pour primo-arrivants* (APA)- die ter beschikking staat van de operatoren van het traject om de dossiers van de doelgroepen van het inburgeringstraject te beheren en op te volgen.

*“Het College waarborgt de logistieke ondersteuning van de onthaalkantoren door hen een **eenvormige informaticatoepassing** ter beschikking te stellen **voor de opvolging van de begunstigen** .” (Decreet Cocof, 5 juli 2013, art. 20)*

Alle sociale interventies van de BAPA's beginnen voortaan met het aanmaken van een vertrouwelijk digitaal dossier (art. 10, uitvoeringsbesluit van 18 januari 2024) waarin de identificatie- en biografische gegevens van de doelgroepen worden verzameld en de maatschappelijk werkers registreren vervolgens alle stappen die tijdens het traject werden ondernomen (afspraken, opleidingen, enz.).

#### 1.1. Voorstelling van de applicatie *Accompagnement pour Primo-Arrivants* (APA)

Dat IT-instrument werd vóór de opening van de operatoren van de trajecten door een particuliere dienstverlener ontwikkeld op basis van een bestek dat het te integreren soort informatie vastlegde. Die voorafgaande identificatie van de variabelen van het individuele dossier werd uitgevoerd in samenwerking met het Regionaal Centrum voor Steun aan de Sociale Cohesie (CRACS-CBAI), op basis van:

- enerzijds ontmoetingen en **gesprekken met Brusselse organisaties die al met nieuwkomers werken** (met name CIRE, Convivial en MOVE-Sampa) om te bepalen welke vragen – en dus variabelen – relevant en noodzakelijk zijn om de sociale en taalkundige noden in kaart te brengen.
- en anderzijds de **wetgeving** (uitvoeringsbesluit, Cocof, 24 april 2014) om de variabelen te bepalen voor de identificatie van de gebruiker (administratieve gegevens), de opvolging van het traject (voortgangsstatus in het traject) en de inhoud van het aanbod (opleidingen).

Tijdens de eerste jaren van de implementatie van het inburgeringstraject (2016-2020) is het instrument geleidelijk geëvolueerd op basis van de feedback die de operatoren gaven op de 'APA-vergaderingen' (informaticus, administratie, BAPA's en evaluatie-instantie). Die aanpassingen hadden zowel betrekking op kleine correcties van technische inconsistenties of IT-disfuncties ('bugs') als op nieuwe implementaties die tegemoetkwamen aan **nieuwe noden van de BAPA's**. Die nieuwe noden zijn onder andere:

- het toevoegen van nieuwe variabelen, zoals het hoogste diploma behaald in en buiten België;
- de ontwikkeling van nieuwe instrumenten die het dagelijkse beheer van de medewerkers van de BAPA's en de partner-taaloperatoren vergemakkelijken (met name het visualiseren van de opleidingsplanning en het exporteren van de lijst met deelnemers aan opleidingen).

- het aanmaken van het **Logboek** - een ruimte die (alleen) toegankelijk is voor de referentiepersoon<sup>33</sup> van de persoon die het traject volgt en waarin hij vrij aanvullende en/of gevoelige kwalitatieve informatie kan noteren.
- het versterken van de automatisering van administratieve taken door brieven en attesten op te stellen op basis van vooraf gedefinieerde modellen waarin de specifieke gegevens van elk dossier worden opgenomen.

In het licht van het ontwerp en de ontwikkeling van de APA blijkt duidelijk dat het doel van logistiek beheer van de operatoren van het traject (BAPA's) voorrang heeft gekregen op het doel van continue opvolging van het systeem door en voor de administratie. Hoewel de APA aanvankelijk de productie van rapportages (cijfermatige rapporten) mogelijk maakte, bleken die al snel weinig performant te zijn en werden ze weinig gebruikt. De beheerder van de Cocof die verantwoordelijk was voor het inburgeringstraject voor de periode 2016-2023, kwam al snel tot de conclusie dat jaarlijks een export van alle tabellen moest worden gevraagd om betrouwbare kwantitatieve gegevens te produceren<sup>34</sup>.

Die keuze, die meer gericht is op het operationele beheer, bleef niet zonder gevolgen voor de monitoringopdracht van de evaluatie-instantie (CBAI):

*De APA bleef het beheersinstrument van de BAPA's. Er was dus minder reden om vragen van het [CBAI] te hebben. Misschien aandachtspunten, want naarmate er wijzigingen werden aangebracht, konden bepaalde soorten gegevens [die nuttig zijn voor de monitoring] verloren gaan... Jullie [CBAI] werden geconfronteerd met inconsistenties en brachten de problemen eenmaal per jaar ter sprake bij ontvangst van alle uitgelezen gegevens. (Gesprek Beheerder van de Cocof tussen 2016-2023, april 2025)*

Hier komt een van de belangrijkste uitdagingen in verband met het gebruik van administratieve databanken voor statistische doeleinden aan het licht: het **uitvoeren van analyses op basis van gegevens die oorspronkelijk bedoeld waren voor beheer en niet voor statistische analyses**, wat de verwerking en interpretatie ervan bemoeilijkt en de reproduceerbaarheid ervan in de tijd kan beperken.

Die 'incoherenties' werden rond de jaren 2020-2022 nog duidelijker door opeenvolgende wets hervormingen (met name met betrekking tot taalvereisten, inburgeringsplicht, uitbreiding van het publiek<sup>35</sup>). Die evoluties hebben geleid tot belangrijke veranderingen in het informatiesysteem, met als belangrijkste de **interactie tussen de APA en de nieuwe applicatie Bruwelcome** die door de GGC werd ontwikkeld om de inburgeringsplicht te beheren (Ordonnantie GGC, 2017).

Bovendien hebben de Diensten van het Verenigd college (DVC) van de GGC (Vivalis) na de 'cocomisering' van het onthaalbeleid (1 januari 2024) de APA overgenomen, waardoor het onderhoud van de APA, net als Bruwelcome, werd overgedragen aan zijn interne IT-dienst (Iriscare). Het is zo dat, hoewel de evaluatie-instantie van het onthaalbeleid geen toegang heeft tot alle gegevens van de applicatie Bruwelcome, zij wel indirect en gedeeltelijk toegang heeft tot bepaalde informatie van de APA.

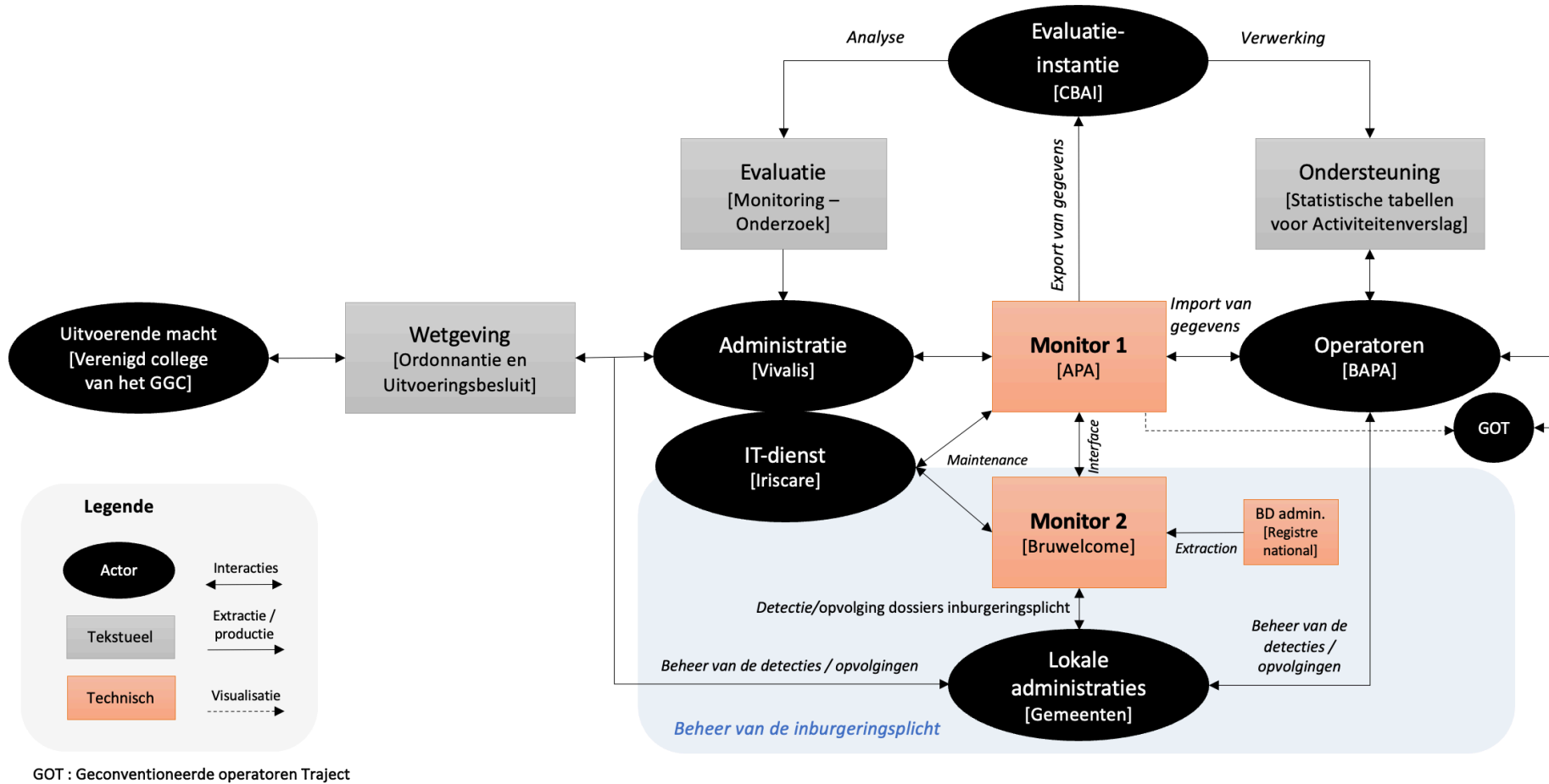
---

<sup>33</sup> Een ander MW kan incidenteel toegang krijgen tot het Logboek als de referent afwezig is.

<sup>34</sup> We gebruiken de term tabellen omdat de gegevens die in de APA zijn gecodeerd, worden opgeslagen in een databank en vervolgens worden uitgelezen in de vorm van Excel-tabellen.

<sup>35</sup> Zie **jaarverslag 2024, CBAI - "De opleidingsplicht in een context van uitbreiding van de doelgroep van het inburgeringstraject. Analyse van een transitie"** - alsook de technische nota van maart 2025 over de verzadiging van de BAPA's.

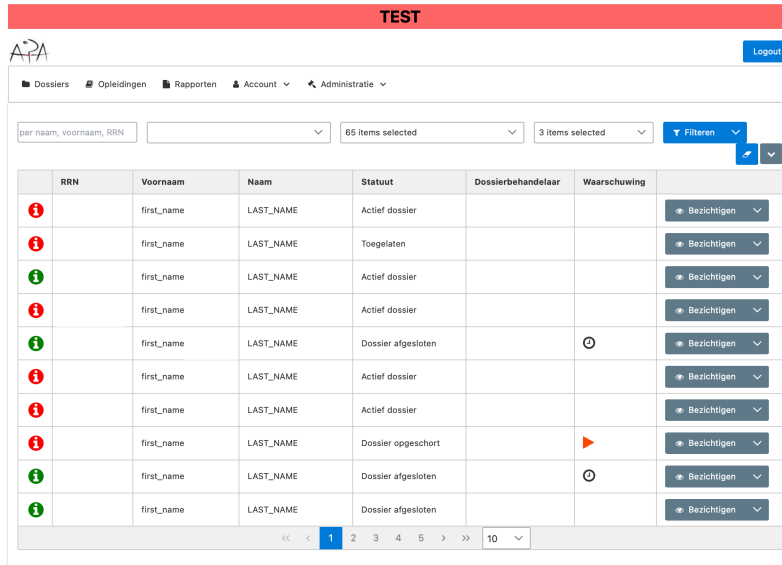
Figuur 5 geeft een schematisch overzicht van het informatiesysteem van het onthaalbeleid in 2025.



Figuur5: schema van het informatiesysteem van het onthaalbeleid in 2025

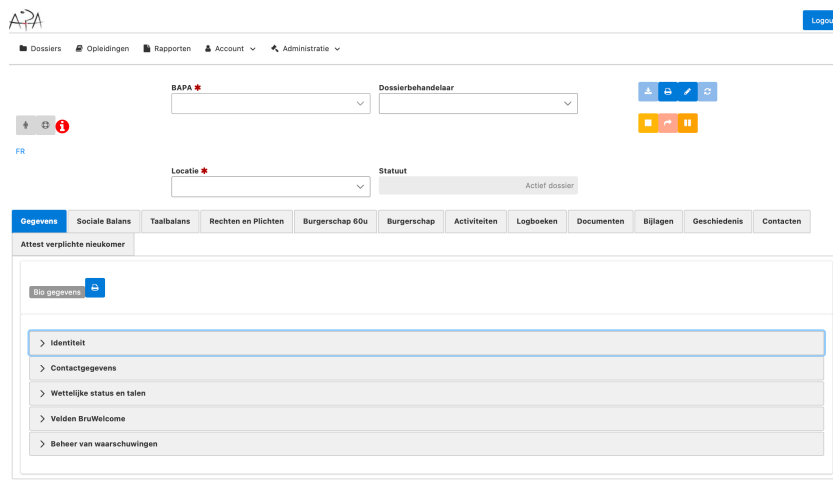
De applicatie APA werd opgebouwd rond twee beheerruimtes:

- **Dossiers:** bevat alle dossiers en maakt het mogelijk om die op te volgen. (Figuur 6).
- **Opleidingen:** bevat alle opleidingen en maakt het mogelijk om de organisatie van de opleidingen te beheren.



Figuur 6. Startscherm van de APA, dossierruimte.

In het kader van deze studie **focussen we ons meer op alle informatie met betrekking tot de dossiers**. Een dossier bevat 12 tabbladen voor een prioritaire doelgroep en 11 voor een niet-prioritaire doelgroep (Figuur 7). Die tabbladen stemmen overeen met de verschillende onderdelen van het inburgeringstraject (*Sociale balans, Taalbalans, Modules Rechten en Plichten, Opleiding over burgerschap, Opleiding over burgerschap 60u, Logboek* (instrument voor de sociale begeleiding)).



Figuur 7. Inhoud van een dossier in de APA.

Elk dossier heeft ook een tabblad *Chronologisch overzicht* (Figuur 8), dat de tijdens het traject doorlopen stappen samenvat en de statuswijzigingen van de dossiers vermeldt. Een dossier krijgt opeenvolgend 6 statussen: *Lopend dossier, Toegestaan dossier, Niet-toegestaan dossier, Actief dossier, Opgeschort dossier en Afgesloten dossier*. De voorwaardelijke en automatische toekenning van die statussen wordt hieronder toegelicht.

Vervolgens is er het tabblad Activiteiten voor het beheer van de aanvullende activiteiten van het traject die de BAPA's hebben ontwikkeld, zoals conversatietafels. Tot slot verloopt het administratieve beheer - met name het downloaden en indienen van attesten of andere documenten - via de tabbladen *Documenten*, *Bijlagen* en *Doc. Prioritaire nieuwkomers* voor de betrokken doelgroep. Hier volgt een overzicht van de belangrijkste schermen en tabbladen van de APA:

Gegevens	Sociale Balans	Taalbalans	Rechten en Plichten	Burgerschap 60u	Burg
Logboeken	Documenten	Bijlagen	<b>Geschiedenis</b>	Contacten	Attest verplichte nieuw
Geschiedenis					
26/05/2025 10:00:07	La demande de suspension a été envoyée auprès de BruWelcome				
04/04/2025 10:28:17	Dossier transféré de par vers				
21/06/2023 12:06:49	Le dossier est inscrit auprès de BruWelcome				
21/06/2023 12:00:27	Toegelaten -> Actief dossier				
21/06/2023 11:59:10	Gegevens in behandeling -> Toegelaten				
21/06/2023 11:57:43	-> Gegevens in behandeling				

Figuur 8. Voorbeeld van de informatie in het tabblad Chronologisch

Gegevens	Sociale Balans	<b>Taalbalans</b>	Rechten en Plichten	Burgerschap 60u
Taalbalans				
<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Verblijf en migratieroutes</li> <li>&gt; Studies en opleidingen</li> <li>&gt; Attesten van kennis van het Frans/Nederlands &amp; lopende opleidingen</li> <li>&gt; Resultaten van de positioneringstesten</li> <li>&gt; Opleidingsmodule</li> </ul>				

Figuur 9. Rubrieken van het tabblad Taalbalans

Gegevens	<b>Sociale Balans</b>	Taalbalans	R
Gegevensfiche			
<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Verblijf en migratieroutes</li> <li>&gt; Gezinsleven</li> <li>&gt; Professionele en financiële situatie</li> <li>&gt; Studies en opleidingen</li> <li>&gt; Gezondheid en toegang tot zorg</li> <li>&gt; Huisvesting</li> <li>&gt; Sociale netwerken</li> </ul>			
Identificatie van behoeften			
<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Verblijf en migratieroutes</li> <li>&gt; Gezinsleven</li> <li>&gt; Professionele en financiële situatie</li> <li>&gt; Studies en opleidingen</li> <li>&gt; Gezondheid en toegang tot zorg</li> <li>&gt; Huisvesting</li> <li>&gt; Sociale netwerken</li> </ul>			

## 1.2. Wat is de databank van de APA?

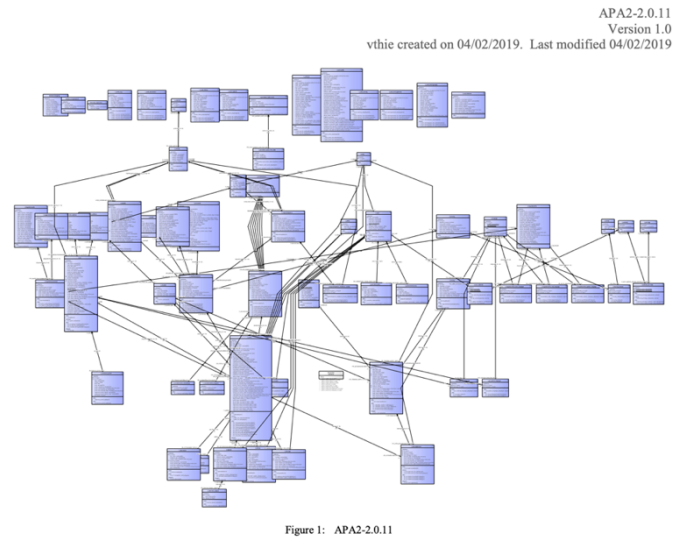
De applicatie *Accompagnement pour Primo-Arrivants* wordt dus gebruikt door verschillende actoren van het inburgeringstraject: de Administratie, de directies, de coördinaties, de opleiders en de maatschappelijk werkers van de BAPA's, alsook door het IT-team in het kader van IT-ontwikkelingen. Het CBAI gebruikt de applicatie niet rechtstreeks, maar **bewerkt de onderliggende databank**, dat wil zeggen de **opgeslagen informatie**.

Het uitvoeringsbesluit (GGC, 24 januari 2024) definieert een **dubbele taak voor de evaluatieinstantie in termen van verwerking van gegevens** van de APA via een jaarlijkse export op 31 december van het voorgaande jaar. Enerzijds de productie van "*instrumenten voor het verzamelen van (kwantitatieve) gegevens*" voor de **activiteitenverslagen van de operatoren van het traject** (art. 82, § 1), en anderzijds de productie van twee **jaarlijkse evaluatieverslagen** voor het Verenigd college en zijn administratie (art. 82, § 2, § 3): een monitoring (30 juni) en een evaluatief onderzoek (31 december). Terwijl de BAPA's bepaalde gegevens uit de APA kunnen exporteren, ontvangt het CBAI vollediger en **ruwe** gegevens van het IT-team van Vivalis. In het kader van dit onderzoek hebben we echter toegang gekregen tot de testversie

van de APA<sup>36</sup>, waardoor we de applicatie konden bewerken en een reeks volledig geanonimiseerde dossiers konden raadplegen.

De architectuur van de databank APA bestaat uit ongeveer **zeventig tabellen**<sup>37</sup>, **gegroepeerd** rond een centrale tabel, *t\_pafile*, die alle persoonlijke gegevens en het traject van een gebruiker met elkaar verbindt. Die tabel bevat ook de belangrijkste opvolgingsgegevens, zoals de data van de opleidingen of de informatie uit Bruwelcome.

Figuur 11. Archiefbeeld van de structuur van de databank van de APA in 2019.



In het kader van onze opdracht om het onthaalbeleid te evalueren, concentreren we onze analyses op **vijf hoofdtabellen**, die fungeren als ‘**structurende knooppunten**’ die toegang geven tot de meest relevante informatie over het traject van de gebruikers:

- *t\_pa*: bevat **de persoonlijke informatie** (identificatiegegevens, contactgegevens, enz.).
- *t\_socialthematics*: knooppunt van de **sociale balans** (SB): laat toe informatie over de rubrieken van de balans te groeperen, waarbij elke rubriek vervolgens zijn eigen tabel heeft.
- *t\_linguisticassessment*: knooppunt van de **taalbalans** (TB): hiermee kan informatie uit de TB-vragen, de resultaten van de positioneringstoets en gegevens over de aanbevolen module worden verzameld.
- *t\_training*: knooppunt van de **opleidingen RP, opleidingen over burgerschap en FVT**: maakt het mogelijk om informatie over het opleidingsaanbod (vanuit het oogpunt van de operatoren) te koppelen aan de vraag van de gebruikers.
- *t\_history*: deze tabel "bewaart elke wijziging in de status van het dossier chronologisch. Zo kan bijvoorbeeld op elk moment worden nagegaan op welke datum een bepaalde status is toegekend,"<sup>38</sup>. De informatie uit het chronologisch overzicht vormt de basis voor de **opvolgingslogica van de dossiers**. De tabel *t\_history* toont het traject van een persoon in de tijd en laat **evolutionaire analyses** van het systeem toe.

<sup>36</sup> De testversie van de APA is een geanonimiseerde versie van het platform waarmee verrichtingen kunnen worden gesimuleerd zonder dat dit invloed heeft op de werkelijke gegevens. Ze wordt voornamelijk gebruikt om nieuwe functies te testen en te controleren of er geen disfuncties zijn vóór ze in productie worden genomen.

<sup>37</sup> Een tabel is een structuur om gegevens te ordenen. Elke tabel bestaat uit rijen met records en kolommen met categorieën informatie, ook wel attributen of velden genoemd. Een tabel kan bijvoorbeeld een lijst met contactpersonen zijn. Ze worden ontvangen in de vorm van Excel-bestanden.

<sup>38</sup> Lemercier, J.-B. (Auteur), & De Roose, A. (Bijgewerkt). (2024, 25 juli). *Gebruikershandleiding van de applicatie APA* (Versie 2.14.14). Intern document, p. 39

## Kader 2: Verschillen in het chronologisch overzicht van de databank en het platform APA

Er zijn twee verschillen tussen de informatie in het chronologisch overzicht van de databank en de informatie die zichtbaar is op het platform.

Ten eerste gaat de informatie in de databank enkel over wijzigingen in de status van de dossiers. Anders gezegd, stemt elke nieuwe regel in de tabel *t\_history* overeen met een wijziging in de status van het dossier. De tabel vermeldt de nieuwe waarde van de status van het dossier (*new\_value*) naast de vorige waarde (*old\_value*). Het onderstaande voorbeeld illustreert het chronologisch overzicht van een gebruiker zoals die in de databank wordt weergegeven.

old_value	new_value	event_date
admit	primaryAspectInProgress	2024-06-03 10:42:38
NA	admit	2024-03-01 09:58:36

Figuur 12. Informatie van de tabel chronologisch overzicht (*t\_history*) van gebruiker X in de databank APA

Daarentegen staan op het platform ook alle elementen van het traject dat door de gebruikers is doorlopen- zoals de sociale balans in het onderstaande voorbeeld- en diverse beheerinformatie, zoals de plaatsing op de wachtlijst, de overdracht van een MW naar een andere, of de verzoeken en antwoorden inzake opschorting tussen de gemeente en de BAPA. De rode kaders op de onderstaande schermafbeelding komen overeen met de informatie die daadwerkelijk in het chronologisch overzicht van de bovenstaande databank is opgenomen.

11/06/2024 09:38:00	Bilan social complété ? : non -> oui
03/06/2024 10:42:00	Admis -> Dossier actif
03/06/2024 09:35:00	Dossier transféré
03/06/2024 09:35:00	Le dossier a été retiré de la liste d'attente
01/03/2024 10:00:00	Le dossier a été ajouté dans la liste d'attente. Le PA peut vous recontacter à partir du 01-06-2024. Date d'échéance sur liste d'attente : 01-07-2024
01/03/2024 09:58:00	-> Admis

Figuur 13. Informatie van het chronologisch overzicht van gebruiker X op het platform APA

Ten tweede gebruikt de databank nog steeds de oude nomenclatuur van de Cocof-regelgeving voor de statussen van de dossiers “eerste luik in uitvoering”, terwijl het platform de nieuwe nomenclatuur van de GGC-regelgeving weergeeft, met name de categorie “Actief dossier”.

### 1.3. Wijzigingen in de export van de gegevens van Cocof-Vivalis en de evaluatie-instantie

Historisch gezien ontving het CBAI van de Cocof een **export van geanonimiseerde gegevens die op 31 december waren vastgelegd**<sup>39</sup> en die bijna de volledige databank van de APA omvatten. Die export betekende de ontvangst van 67 Excel-tabellen begin januari. Die volledig ruwe gegevens moesten grondig worden geselecteerd, gecontroleerd en bewerkt.

Het proces is veranderd sinds Vivalis die bevoegdheden heeft overgenomen: in 2024 werden de essentiële variabelen voor de uitvoering van die dubbele opdracht vastgelegd op meerdere vergaderingen. De IT-dienst van Vivalis voert nu bepaalde bewerkingen uit, met name het

<sup>39</sup> Met uitzondering van het jaar 2023, vanwege een probleem bij de export van 31/12/2023, moest een tweede export worden uitgevoerd, waardoor de gegevens uiteindelijk dateren van 16/01/2024.

samenvoegen van tabellen om de vereiste variabelen te groeperen, zodat het CBAI in totaal nog maar acht tabellen ontvangt. Die ontwikkeling vermindert de werklast voor het voorbereiden en controleren van gegevens vooraf.

Hoewel het beperkt aantal ontvangen tabellen het werk verlicht, brengt dit toch een risico met zich mee in geval van technische problemen. Wanneer slechts vijf geconsolideerde tabellen beschikbaar zijn, wordt het namelijk moeilijker om de oorzaak van een afwijking te achterhalen of een indicator op basis van andere administratieve variabelen te ontwikkelen om die tekortkomingen te verhelpen. Het ontbreken van toegang tot de volledige tabellen beperkt dus zowel de diagnosemogelijkheden als de mogelijkheid om eventuele bugs, transmissie- of coderingsfouten te corrigeren zonder een beroep te doen op de IT-dienst.

Anderzijds kan het voorbereidende werk van de informatici van Vivalis soms onbedoeld leiden tot willekeurige keuzes<sup>40</sup> die het CBAI vroeger kon identificeren en waarop het methodologische keuzes kon maken. Bovendien is het op dit moment nog niet zeker of de nieuwe velden die in de loop van het jaar worden aangemaakt, systematisch in de gegevensexport zullen worden opgenomen.<sup>41</sup>

Na ontvangst van de gegevens worden basiscontroles uitgevoerd om te verzekeren dat de gegevensoverdracht conform is. De overdracht van gegevens is namelijk een cruciaal moment: er moet worden gecontroleerd of er geen bestanden zijn beschadigd - dat wil zeggen dat er geen gegevens zijn gewijzigd of beschadigd - en er moet snel worden gereageerd bij problemen, rekening houdend met de tijdsdruk.<sup>42</sup> Het gaat erom te controleren of het aantal tabellen en variabelen en de omvang van het dossier overeenkomen met de verwachtingen op basis van de trends van de afgelopen jaren.

De gegevens worden verwerkt met de statistische software RStudio. In eerste instantie voeren we een reeks **aanvullende tests uit om eventuele afwijkingen op te sporen**, zoals een te hoog percentage onbekende waarden, atypische verdelingen van categorieën of een te hoge (of te lage) concentratie van waarden. Die tests zijn ook bedoeld om eventuele wijzigingen in de samenstelling van de variabelencategorieën vast te stellen (bijvoorbeeld de toevoeging van een nieuw type verblijfstitel).

In tweede instantie worden de ruwe gegevens **opnieuw gecodeerd, geaggregeerd, hernoemd en gestandaardiseerd** ten opzichte van voorgaande jaren, om zo een opgeschoonde, homogene en van jaar tot jaar reproduceerbare databank te verkrijgen. Die van nature iteratieve stap werd in de loop der tijd geleidelijk verfijnd en aangepast.

---

<sup>40</sup> Bepaalde fouten in de APA kunnen bijvoorbeeld leiden tot dubbele vermeldingen of inconsistenties, zoals een gebruiker met twee dossiers. In die gevallen wordt ervan uitgegaan dat informatici vooraf geprogrammeerde opschoningsregels toepassen, die informatie automatisch samenvoegen. Dat proces kan leiden tot het verwijderen of verlies van bepaalde gegevens.

<sup>41</sup> Zo werd eind 2023 de functie ‘wachtlijst’ ontwikkeld. Dat jaar ontvingen we nog steeds de volledige tabellen uit de databank: zo ontdekten we dat de APA naast een variabele die aangaf of iemand op de wachtlijst stond, ook een uiterste datum voor de wachtlijst bevatte en een variabele die aangaf of die eventueel verlengd zou worden. Zonder die volledige export zouden die velden onzichtbaar zijn gebleven.

<sup>42</sup> Koumarianos, H., & Rivière, P. (2025). *Statistiques fondées sur des données administratives : Esquisse d'un cadre général* (Werkdocument), p. 47.

*“Men moet dus in gedachten houden dat administratieve gegevens, althans voor het grootste deel, geen onveranderlijke, vaste gegevens zijn, maar juist levende gegevens die voortdurend aan allerlei soorten wijzigingen onderhevig zijn (toevoeging van een object, verwijdering van een object, wijziging van een attribuut van een object, gebeurtenis met betrekking tot een of meer objecten, enz.). Ze bevinden zich in databanken, die net structuren zijn die permanente veranderingen kunnen ondersteunen zonder de integriteit van het geheel in gevaar te brengen. (Elmasri, Navathe 2016). Zonder voorafgaande verwerking kunnen ze dus niet voor statistische doeleinden worden gebruikt: vanwege hun evolutieve karakter zou elke aggregatie een ander resultaat opleveren, dat alleen relevant is op het moment waarop het werd geproduceerd.” (Koumarios & Rivière, 2025, p. 24)*

Tot slot worden de verwerkte gegevens **statistisch geanalyseerd** en omgezet in **indicatoren**<sup>43</sup>. Die indicatoren werden in eerste instantie ontwikkeld in samenwerking met de onthaalbureaus (toen nog BAPA VIA en BAPA-BXL) en de administratie Cocof in de loop van 2016. Die indicatoren zijn sindsdien slechts sporadisch gewijzigd, met name door de omvorming van de resultaatindicator via het wijzigingsbesluit van de Cocof van 24 juni 2021.

Naast de reeds genoemde uitdagingen moeten administratieve databanken ook continu **oog hebben voor wetwijzigingen, veranderingen in nomenclaturen of eventuele nieuwe beheerssoftware**.<sup>44</sup> Het inburgeringstraject is niet ontsnapt aan die ontwikkelingen: verschillende recente wetshervormingen hebben geleid tot ingrijpende aanpassingen aan het platform APA.

#### 1.4. Veranderingen van het instrument als gevolg van de wetshervormingen

Een eerste belangrijke verandering als gevolg van de nieuwe Vivalis-regelgeving is de **herdefiniëring van de doelgroepen** (Verordening GGC van 20 juli 2023 en het uitvoeringsbesluit ter zake van 18 januari 2024). Enerzijds de aanwijzing van een categorie van prioritaire doelgroepen; anderzijds de uitbreiding van de doelgroep van het systeem tot alle buitenlandse personen.

In dit geval werd het aanvankelijk tot nieuwkomers beperkte toepassingsgebied<sup>45</sup> in 2022 uitgebreid tot personen met een verblijfstitel van meer dan drie jaar, die voortaan worden aangeduid als ‘buitenlandse personen’ of ‘niet-prioritaire doelgroep’, om de bewoordingen van de ordonnantie te gebruiken. Vanuit technisch oogpunt heeft die ontwikkeling slechts tot beperkte aanpassingen op het platform APA geleid, die voornamelijk bestaan uit het schrappen van de toelatingsvoorwaarde met betrekking tot de maximale verblijfsduur.

---

<sup>43</sup> Die laatste fase komt aan bod in hoofdstuk 4, waarin we terugkomen op de indicatoren die momenteel worden gebruikt en nieuwe aanpassingen voorstellen in het licht van de veranderingen in het inburgeringstraject en in de institutionele context van de onthaalbureaus.

<sup>44</sup> Koumarios, H., & Rivière, P. (2025). *Statistiques fondées sur des données administratives : Esquisse d'un cadre général* (Werkdocument), p. 53.

<sup>45</sup> ‘Toepassingsgebied’ betekent: “alle objecten die aan die eigenschap voldoen [...]. In een administratieve context kan de definitie van het veld in de loop van de tijd veranderen, simpelweg omdat de wetgeving verandert (een bepaalde maatregel gold voor bedrijven met minder dan 10 werknemers, maar na wijzigingen geldt deze alleen nog voor bedrijven met minder dan 5 werknemers).” (Koumarios, H., & Rivière, P. (2025). *Statistiques fondées sur des données administratives : Esquisse d'un cadre général* (Werkdocument), p. 18).

De nauwkeurigere herdefiniëring van het toepassingsgebied, in combinatie met nieuwe voorwaarden, noopte echter tot de **ontwikkeling van nieuwe beheerssoftware, Bruwelcome**. De uitrol daarvan ging gepaard met **ingrijpende veranderingen in de APA**, om de **overeenstemming ervan met de nieuwe wetgeving** te verzekeren. Die veranderingen werden **in relatief korte tijd en zonder extra financiering gerealiseerd**, wat aanzienlijke gevolgen had voor de globale werking van het platform en de complexiteit van de gegevensverwerking. Dat is trouwens een van de belangrijkste redenen waarom we die kwestie in het kader van dit jaarlijkse onderzoeksrapport verder hebben onderzocht.

In het volgende deel maken we een balans op van de veranderingen die aan het instrument zijn aangebracht, waarbij we eerst de gevolgen voor het dossierbeheer (BAPA's) analyseren en vervolgens de gevolgen voor de gegevensanalyse (CBAI).

#### 1.4.1. *Ontwikkeling van interactiviteit met Bruwelcome voor het beheer van de inburgeringsplicht*

Met de applicatie Bruwelcome kunnen gemeenten in het BHG nieuwkomers identificeren die aan die inburgeringsplicht onderworpen zijn, hen hierover informeren, hun prioritaire dossiers (vrijstelling, opschorting enz.) opvolgen en bijwerken, en ten slotte controleren of die inburgeringsplicht wordt nageleefd (art. 16§1 van de Ordonnantie GGC van 20 juli 2023).

Er is een eerste verschil tussen de APA en Bruwelcome: Bruwelcome is namelijk rechtstreeks gekoppeld aan het Rijksregister (extractie van gegevens over de burgerlijke stand), waardoor een reeks gegevens over prioritaire dossiers kan worden opgehaald die vervolgens automatisch in de APA worden ingevuld, wat de maatschappelijk werkers tijd bespaart. Die applicatie is bovendien ook gekoppeld aan BON, dat naast de drie BAPA's de vierde operator van het traject vormt.

#### **Interactiviteit APA-Bruwelcome**

De koppeling tussen die twee applicaties wordt in het platform APA weergegeven door het verschijnen van een **nieuw tabblad 'Doc. Verplichte nieuwkomer'** waarmee de onthaalbureaus attesten (inschrijving en einde van het traject) kunnen versturen en opschorting of vrijstelling voor de prioritaire doelgroep kunnen aanvragen bij de gemeente waar zij wonen.

The screenshot displays the 'Doc. Verplichte nieuwkomer' tab in the APA platform. At the top, there is a navigation menu with tabs for 'Gegevens', 'Sociale Balans', 'Taalbalans', 'Rechten en Plichten', 'Burgerschap 60u', and 'Burgerschap'. Below this, there are sub-categories for 'Activiteiten', 'Logboeken', 'Documenten', 'Bijlagen', 'Geschiedenis', and 'Contacten'. The main content area is titled 'Attest verplichte nieuwkomer' and features a blue header for 'Inschrijving'. Underneath, there are radio buttons for 'Status' (Verstuurd and Niet verstuurd), a 'Verzenddatum' field with a calendar icon, and an 'Inschrijving' button. Below the 'Inschrijving' section are expandable sections for 'Opschorting', 'Vrijstelling', 'Einde traject', and 'Andere acties'.

Figuur 14. Schermafbeelding van het nieuwe tabblad 'Doc. Verplichte nieuwkomer' van het platform APA.

Er werd ook een **nieuwe rubriek ‘Velden Bruwelcome’** (Figuur 15) toegevoegd aan de persoonlijke gegevens, met bepaalde informatie (alleen-lezen) uit de applicatie Bruwelcome. Met die nieuwe rubriek kan de gemeente de opschortingen en vrijstellingen aan Bruwelcome meedelen.

Figuur 15. Schermafbeelding van het nieuwe tabblad ‘Velden Bruwelcome’ van het platform APA.

### De organisatorische en technische gevolgen voor de applicatie APA

De ontwikkeling van de nieuwe applicatie voor de prioritaire doelgroep bracht verschillende **organisatorische en technische** uitdagingen met zich mee: de APA was namelijk niet ontworpen om te communiceren met een tweede applicatie of om dossiers buiten haar omgeving te beheren.

*Bruwelcome. Dat verklaart waarom veel dingen achteraf een beetje slecht zijn toegevoegd, omdat de APA alleen is gebouwd voor dossiers in haar omgeving. En dus zijn er nu in APA veel verzoeken aan Bruwelcome en zij antwoorden ons dat ze het goedkeuren, dat ze het allemaal niet goedkeuren. (Informaticus Vivalis, gesprek juni 2025)*

**Organisatorisch** wordt het beheer van de APA verzorgd door twee afzonderlijke teams van informatici, die aan verschillende entiteiten verbonden zijn en voortaan moeten samenwerken om de ontwikkeling en het onderhoud van beide applicaties te verzekeren, zoals blijkt uit het fragment uit het gesprek. Naast die vereiste coördinatie kwam nog eens **de complexiteit van een systeem dat voor hen beiden nieuw was, met zijn technische en regelgevende vereisten**, wat het aanpassingswerk des te veeleisender maakte. Uit gesprekken met de IT-specialisten die verantwoordelijk zijn voor de APA hebben we in dat verband geleerd dat de coördinatie met het IT-team van Bruwelcome een aanzienlijke aanpassingsperiode heeft gekost, zowel om de contactmodaliteiten vast te stellen, als om een effectieve coördinatie te organiseren. Ze wijzen ook op de werkdruk die gepaard gaat met het gelijktijdig beheren van

meerdere applicaties, namelijk die voor het inburgeringstraject en alle andere applicaties waarvoor zij verantwoordelijk zijn.

**Op technisch vlak** leidt de onderlinge koppeling tussen verschillende platforms, die op hun beurt weer verbonden zijn met andere informatiesystemen, **onvermijdelijk tot compatibiliteitsproblemen**.

Wat de ingebruikname van Bruwelcome op 1 juni 2022 betreft, **konden er vooraf geen tests worden uitgevoerd om de interactie met de APA te evalueren**. Bruwelcome haalt rechtstreeks gegevens uit het Rijksregister, beschermde en officiële gegevens die, althans in dit stadium, geen tests toelieten<sup>46</sup>. Bovendien **hebben informatici pas zeer recent toegang gekregen tot Bruwelcome**, wat een goed inzicht in de werking ervan en de interactie met de APA in de weg stond en bijgevolg het vermogen om te anticiperen op en na te denken over mogelijke evoluties van het systeem beperkte.

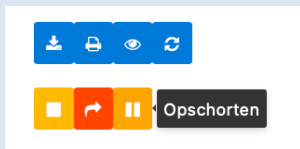
Die beperkingen hebben geleid tot een **groot aantal bugs in de applicatie APA** zodra de inburgeringsplicht van kracht werd. Temeer omdat APA regelmatig aanpassingen vergt<sup>47</sup>: enerzijds omdat het een **oud instrument** is dat software-updates en onderhoud van de beveiliging vereist, anderzijds omdat het als beheerapplicatie **voortdurend moet evolueren om aan de noden in het veld te voldoen**, wat betekent dat er regelmatig nieuwe functies moeten worden ontwikkeld en technische problemen moeten worden opgelost.

### Kader 3: De opschortingen

De ontwikkelingen met betrekking tot de interactiviteit met Bruwelcome vormden een bijzonder probleem voor de **opschortingen**. Hieronder beschrijven we de moeilijkheden voor de MW.

Momenteel zijn er vier verschillende manieren om een dossier op te schorten:

- de knop ‘opschorten’, die nu alleen nog bedoeld is voor de niet-prioritaire doelgroep.



- het gedeelte ‘Opschorting’ in het tabblad ‘Doc. *Verplichte nieuwkomer*, dat de MW gebruiken voor de verzoeken tot opschorting van de prioritaire doelgroep bij de gemeenten.



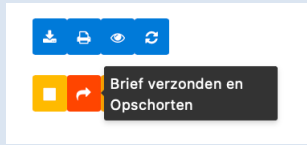
- het gedeelte “Velden Bruwelcome” in het tabblad Gegevens, waar de door de gemeenten opgelegde opschortingen worden weergegeven.

Documenten Vrijstellingen en Opschortingen			
Datum	Type	Titel	Downloaden
10/12/2024 15:09	Suspension	title 330024ba85a15b4	

<sup>46</sup> De BAPA’s testen de ontwikkelingen en de goede werking van het platform in de testomgeving van de APA vóór elke productiestart. Doordat de interactie met Bruwelcome echter niet kan worden gesimuleerd, treden bepaalde bugs alleen op bij de productie (gesprek met de administratie en de IT-dienst, 2025).

<sup>47</sup> In tegenstelling tot Bruwelcome, dat vandaag een relatief stabiele applicatie is, ondanks aanhoudende bugs en bepaalde evoluties die nog ter discussie staan.

- De knop ‘Verzonden e-mail en Opschorten’, waarvan het gebruik onduidelijk blijft. Het gebruik ervan varieert: sommige MW gebruiken het op hun eigen manier, terwijl het voor anderen vooral een knop is die door de coördinaties wordt gebruikt.



Die veelheid aan opties voor dezelfde handeling heeft geleid tot een aanzienlijke complexiteit in het **beheer van de opschortingen**, waardoor de informatie voor gebruikers moeilijk leesbaar is geworden bij gebrek aan een overzicht van de duur, de reden en de beslissing in een gecentraliseerde rubriek.

*“Het is een opschorting om het traject te verlengen. Maar dan verandert de datum erboven niet. Het is echt een wirwar... Het is superingewikkeld. Je moet je dus echt concentreren, weten wat werd gedaan en de datum in detail terugvinden door te zeggen: "Ah ja, de datum is inderdaad 2026. Het is niet maart 2025". En er is geen oplossing. Ik vind het erg onduidelijk en bovendien krijg je geen bericht wanneer een opschorting afloopt. Dat hebben we niet. We hebben ‘onderbreking van verblijf’ en ‘heractivering’. Dat hebben we wel.” (MW, focusgroep, oktober 2025)*

Bovendien verhindert een **bug bij Bruwelcome** dat de beslissingen van de gemeenten over opschortingen volledig worden doorgegeven aan de APA. Die disfunctie komt bovenop de **soms lange termijnen voor de goedkeuring of afwijzing van aanvragen door bepaalde gemeenten**, wat aanzienlijke operationele problemen veroorzaakt voor de teams in het veld.

De **disfuncties worden geleidelijk opgelost, maar dat zal nog enige tijd in beslag nemen**, temeer daar het tot op heden onmogelijk is om bij nieuwe ontwikkelingen te testen of de verbinding tussen beide platforms goed functioneert. **Het IT-team van Vivalis heeft dan ook veel werk verricht om correcties, updates en aanpassingen door te voeren, wat in het recente verleden van invloed kan zijn geweest op de stabiliteit en functionaliteit van de APA.**

#### *1.4.2. Het verdwijnen van de primaire en secundaire luiken als gevolg van de cocomisering*

De overdracht van bevoegdheden van de Cocof naar de GGC ging gepaard met een reorganisatie van het inburgeringstraject. De ordonnantie van 20 juli 2023 luidt meer bepaald de verdwijning in van de zogeheten *primaire* en *secundaire* luiken.

Tot dan toe voorzag het Cocof-decreet van 18 juli 2013 in een lineair traject voor het inburgeringstraject, met een strikte opeenvolging van de activiteiten waaruit het bestond. Zo kon de taalopleiding bijvoorbeeld pas worden gestart na deelname aan de module Rechten en Plichten. De ordonnantie heeft die **lineariteit opgeheven**. Hoewel er nog steeds een voortganglogica is, kan de volgorde van de activiteiten nu worden aangepast aan de noden van de doelgroepen of aan operationele beperkingen. Die verandering, die op het eerste gezicht onbeduidend lijkt, heeft niettemin **aanzienlijke gevolgen gehad voor de administratieve opvolging van de dossiers**.

De onderstaande tabel illustreert de bestaande statussen vóór de cocomisering, evenals hun impliciete betekenis. Impliciet in die zin dat de BAPA's wisten hoe de APA de statussen berekende, d.w.z. het verband tussen bepaalde acties die op een dossier werden uitgevoerd

en de voortgang van de statussen die het platform automatisch genereert. De statussen werden namelijk automatisch toegewezen op basis van de ingevulde velden. Een dossier dat als *behandeld*, werd weergegeven, betekende vroeger bijvoorbeeld dat de velden met betrekking tot de sociale balans (SB) en de taalbalans (TB) waren aangevinkt (en dus voltooid), terwijl de vraag “Heeft de nieuwkomer de opleiding *Rechten en Plichtengevolgd?*” nog moest worden gevalideerd, wat betekende dat de opleiding nog moest worden gevolgd.

COCOF		GGC
Statussen	Betekenis	Statussen
Gegevens in behandeling	Creatie van een dossier met naam, voornaam en RR	Gegevens in behandeling
Niet-toegelaten	De informatie in het dossier voldoet niet aan de vereiste criteria om tot het traject te worden toegelaten (ofwel ontbrekende informatie in het dossier, ofwel verblijf niet geldig)	Niet-toegelaten
Toegelaten	De informatie in het dossier voldoet aan de criteria om de nieuwkomer tot het traject toe te laten	Toegelaten
Primair luik in behandeling	Het dossier wordt behandeld	Actief dossier
Geopend dossier	SB en/of RP gevolgd	
Behandeld dossier	SB en TB volledig	
Primair luik afgesloten	SB en TB volledig en RP gevolgd	
Overeenkomst gegeneerd	Overeenkomst gegeneerd	
Overeenkomst geweigerd	Overeenkomst gegeneerd en geweigerd door de begunstigde	
Secundair luik in behandeling	Overeenkomst gegeneerd en aanvaard door de begunstigde	
Secundair luik afgesloten	Overeenkomst uitgevoerd (afhankelijk van het dossier FOCl en/of FVT gevolgd)	
Gearchiveerd dossier	Sluiting van het dossier (traject uitgevoerd of opgegeven, dossier al lang opgeschort....)	
Opgeschort dossier		
		Afgesloten dossier
		Gearchiveerd dossier
		Opgeschort dossier

Figuur 16. Vergelijking van de oude nomenclatuur van de statussen van de dossiers (Cocof) met de nieuwe (GGC)

Vandaag zijn alle tussenstatussen vervangen door één enkele status: *Actief dossier*. De operatoren kunnen dus niet meer snel bepalen welke actieve dossiers nog moeten worden ingeschreven voor een opleiding, een sociale balans, enz. Die verandering heeft tot problemen geleid, zowel voor de directie van de BAPA's als voor de maatschappelijk werkers, die nu moeite hebben om een overzicht te krijgen van de voortgang van hun dossiers - een probleem dat we in hoofdstuk 4 nader zullen analyseren.

Al die ontwikkelingen hadden directe gevolgen voor de **gegevensverwerking**. De APA heeft namelijk in één jaar tijd belangrijke technische veranderingen ondergaan, die vaak pas ontdekt werden naarmate er nieuwe exporten binnenkwamen. Er bestaat vandaag geen gecentraliseerd document meer waarin alle wijzigingen aan het platform worden bijgehouden, wat het moeilijk maakt om inzicht te krijgen in het gedrag van de gegevens en de aanpassing van de opvolgingsindicatoren vertraagt.

### 1.5. De moeilijkheden bij de verwerking van gegevens

Ten eerste leidt de onderlinge koppeling tussen verschillende platforms, die op hun beurt weer verbonden zijn met andere informatiesystemen, **onvermijdelijk tot compatibiliteitsproblemen**. In ons geval zijn bepaalde gegevens, met name die met betrekking tot **statistische sectoren** en **bepaalde nationaliteiten**, verdwenen vanaf 2023. Door dat verlies van gegevens was het onmogelijk om **ruimtelijke analyses op subgemeentelijk niveau** uit te voeren in onze monitoringrapporten en werd een uitgebreide analyse van de **nationaliteiten in het inburgeringstraject** beperkt.

### 1.5.1. Opschortingen

De technische en administratieve beperkingen van de opschortingen, zoals hierboven uiteengezet (zie *Kader 2*), hadden ook gevolgen op analytisch vlak. Het bleek namelijk bijzonder complex om de opschortingen vanuit de databank te verwerken, vanwege een **gebrek aan informatie in het chronologisch overzicht van de wijzigingen met betrekking tot dit statuut**.

Er zijn twee belangrijke hypothesen die dat verlies aan informatie kunnen verklaren:

- voor de prioritaire doelgroep worden de opschortingen gezamenlijk beheerd via beide platforms en eventueel via verschillende tabellen van de databank (*t\_messages*, *t\_exception\_ap*), waartoe wij momenteel geen toegang hebben. Die situatie betreft met name de verlenging van opschortingen<sup>48</sup> en bepaalde afsluitingen van dossiers (zie *Kader 4, Figuur 19*).
- **de toename van geautomatiseerde verrichtingen**, waardoor de traceerbaarheid van statuswijzigingen in het chronologisch overzicht wordt beperkt. Het automatisch reactiveren of sluiten van een opgeschort dossier wordt namelijk vaak niet weergegeven in de tabel 'chronologisch overzicht', wat leidt tot inconsistenties tussen de **waarde die aan de status van het dossier wordt toegekend en de laatste statuswaarde in het chronologisch overzicht**.

#### Kader 3: praktisch voorbeeld

In de twee onderstaande schermafbeeldingen (chronologisch overzicht vanuit het perspectief van de applicatie en de databank) zien we dat er **geen regel is aangemaakt in het chronologisch overzicht** om de wijziging van de status 'opgeschort' naar 'actief' aan te geven. De statuswijzigingen die in de databank zijn opgenomen, worden op het platform aangegeven met een pijl (->). Terwijl de status van het dossier 'Actief dossier' aangeeft, is de laatste weergegeven waarde in het chronologisch overzicht 'Opgeschort dossier (Opgeschort dossier via melding Salesforce)'.

Bij een analyse van de jaarlijkse evolutie van het aantal actieve dossiers zal het dossier in kwestie dus - ten minste tussen 25/05/2023 en 29/10/2025 (dag van de schermafbeelding) - als opgeschort worden beschouwd en dus niet worden meegeteld bij de actieve dossiers.

Locatie *	Statuut
	Actief dossier

Gegevens	Sociale Balans	Taalbalans	Rechten en Plichten	Burgerschap 60u	Burgerschap	Activiteiten
Logboeken	Documenten	Bijlagen	<b>Geschiedenis</b>	Contacten	Attest verplichte nieuwkomer	

Historie	Gebeurtenis	Uitvoerder
11/09/2024 15:23:13	Dossier transféré de	
07/06/2024 15:27:05	Heeft de nieuwkomer de opleiding burgerschap 60u gevolgd? : non défini -> oui	
25/05/2023 11:28:22	Actief dossier -> Dossier opgeschort (Dossier suspendu via notification Salesforce)	ssalesforce1
16/05/2023 14:09:56	Le dossier est inscrit auprès de BruWelcome	
16/05/2023 14:03:36	Gegevens in behandeling -> Actief dossier	
16/05/2023 14:01:58	-> Gegevens in behandeling	

Figuur 17. Schermafbeelding van een chronologisch overzicht van een prioritaire dossier in de applicatie APA.

pafile_id	history_id	field_name	old_value	new_value	event_date
1		Status	NA	dataInProgress	2023-05-16 14:01:58
2		Status	dataInProgress	primaryAspectInProgress	2023-05-16 14:03:36
3		Status	primaryAspectInProgress	freezed	2023-05-25 11:28:22

Figuur18. Schermafbeelding van datzelfde chronologisch overzicht van het prioritaire dossier in de databank van de APA.

<sup>48</sup> De tabel *t\_exception\_ap* met de aan de gemeenten gerichte verzoeken tot opschorting en vrijstelling en de (positieve of negatieve) antwoorden daarop werd opgenomen in het verzoek om gegevens voor het jaar 2025, zodat de opschortingen in de toekomst kunnen worden verwerkt.

### 1.5.2. De statussen van de dossiers

Dat gebrek aan traceerbaarheid, dat bij opschortingen wordt vastgesteld, heeft een grotere impact op de **verwerking van de statussen van de dossiers bij evolutieve analyses**<sup>49</sup>. Sinds twee jaar wordt bij de verwerking van gegevens namelijk een verschil geconstateerd tussen de **status die in het dossier wordt weergegeven** en de **laatste status die in het chronologisch overzicht is geregistreerd**. Die disfunctie heeft niet alleen betrekking op het **opschorten/opheffen van de opschorting** van dossiers, maar ook op het **afsluiten/opheffen van de afsluiting** ervan. Die discrepantie bemoeilijkt de interpretatie van het administratieve traject van de doelgroep en schaadt de betrouwbaarheid van de opvolging.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van alle combinaties die vandaag worden waargenomen tussen de status die aan het dossier is toegekend en de laatste status in het chronologisch overzicht ervan. Het eerste deel van de tabel (in het groen) bevat alle dossiers waarvan de statussen in het dossier en in het chronologisch overzicht ervan overeenkomen. Het tweede deel (in het rood) komt overeen met gevallen waarin de statussen uiteenlopen, wat wij beschouwen als *mislukkingen van het systeem*.

Zo geeft het systeem voor 10% van de dossiers die tot 31/12/2024 in de APA zijn geregistreerd, niet dezelfde status terug tussen die twee informatieniveaus (dossier en chronologisch overzicht). Dat aandeel daalt tot 2% wanneer de analyse tot een recentere steekproef wordt beperkt. Die verbetering wijst op een gedeeltelijke oplossing van de disfuncties, met name na het oplossen van de automatische archivering van dossiers na langdurige opschortingen in het chronologisch overzicht, wat neerkomt op 2.492 gevallen (zie onderstaande tabel) die in 2023 werden ontdekt.

	Status van het dossier op 31/12/24	Laatste status van het chronologisch overzicht	Geheel bevolking APA		Dossiers gecreëerd vanaf 2023	
			Aantal	Aandeel	Aantal	Aandeel
Succes	Inschrijving lopende	Inschrijving lopende	868		365	
	Toegelaten dossier	Toegelaten dossier	738		724	
	Actief dossier	Actief dossier	6035		5308	
	Opgeschort dossier	Opgeschort dossier	1087		825	
	Gearchiveerd dossier	Gearchiveerd dossier	17598		5552	
	Niet toegelaten	Niet toegelaten	46		38	
	<b>Subtotaal</b>			<b>26372</b>	<b>90%</b>	<b>12812</b>
Mislukking	Toegelaten dossier	Opgeschort dossier	1	0%	1	0%
	Actief dossier	Opgeschort dossier	84	3%	29	10%
	Actief dossier	Gearchiveerd dossier	78	3%	27	10%
	Opgeschort dossier	Actief dossier	1	0%	0	0%
	Opgeschort dossier	Gearchiveerd dossier	1	0%	0	0%
	Gearchiveerd dossier	Toegelaten dossier	3	0%	0	0%
	Gearchiveerd dossier	Actief dossier	290	10%	217	78%
	Gearchiveerd dossier	Opgeschort dossier	2492	84%	6	2%
	Gearchiveerd dossier	Niet toegelaten	3	0%	0	0%
<b>Subtotaal</b>			<b>2953</b>	<b>10%</b>	<b>280</b>	<b>2%</b>
<b>TOTAAL</b>			<b>29325</b>	<b>100%</b>	<b>13092</b>	<b>100%</b>

Tabel 3: Samenvatting van de statussen die (niet) overeenkomen tussen de status op het dossier en de laatste status die aan het chronologisch overzicht is toegewezen.

<sup>49</sup> Voor analyses van de voorraad, d.w.z. analyses die op een moment  $t$  (meestal op 31/12) worden uitgevoerd, hebben die disfuncties geen invloed, omdat de informatie over de status van het dossier kan worden gebruikt.

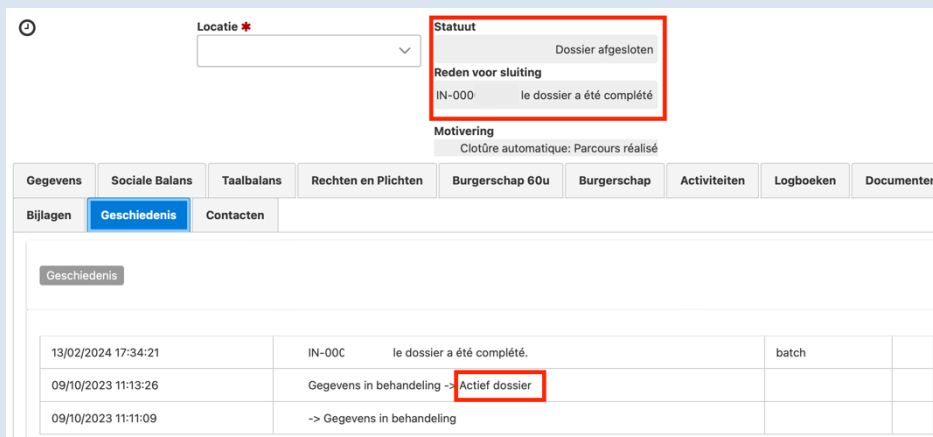
Maar het voortbestaan van verschillen, hoe klein ook, blijft problematisch gelet op het belang van die informatie voor de analyse van de trajecten. Bij de steekproef van dossiers die vanaf 2023 zijn aangemaakt, zitten nog 217 gevallen waarin de status van het dossier gearcheveerd is (het equivalent van afgesloten in de APA), ondanks het feit dat de laatste status van het chronologisch overzicht actief blijft (zie kader hieronder). Er werd trouwens een verzoek ingediend bij het IT-team van Vivalis om de oorzaken van die afwijkingen te analyseren en mogelijke technische oplossingen te identificeren.

**Kader 4: voorbeeld van afgesloten (gearcheveerd) dossier waarvan de laatste status in het chronologisch overzicht actief is**

Die gevallen komen voor bij alle types doelgroepen. In het onderstaande voorbeeld (Figuur 19) zien we dat het dossier van een prioritaire gebruiker in het chronologisch overzicht op 9/10/2023 werd geactiveerd, maar dat daarna geen regel aangeeft dat de status werd veranderd in een afsluiting. Het chronologisch overzicht zou de volgende laatste regel moeten bevatten:

Actief dossier -> Dossier afgesloten (Clôture automatique: Parcours réalisé)

Er verschijnt alleen een bericht “het dossier werd aangevuld”, maar dat heeft geen betrekking op een statuswijziging (geen pijl (->)). In de databank is die informatie afkomstig van de tabel *t\_message*, waartoe de evaluatie-instantie geen toegang heeft vanwege het gevoelige karakter van zijn inhoud.



Figuur 19. Type geval waarin het dossier ‘gesloten’ aangeeft en het chronologisch overzicht van het dossier als laatste status ‘actief dossier’ vermeldt.

1.5.3. Niet overeenstemmende nomenclatuur van de statussen van de dossiers

Die evolutie vertaalde zich, wat de databank betreft, in de verwijdering van alle gegevens van de statussen tussen **dossier geopend** en **secundair luik in uitvoering**. Dat betekent dat 113 636 regels uit het chronologisch overzicht zijn verwijderd, met behoud van de titels van de statussen uit de nomenclatuur Cocof.

Die situatie heeft een **dubbel effect** gehad. Enerzijds een **verschil in nomenclatuur** tussen de databank en de statussen die worden weergegeven in de interface APA. Zo stemt een afgesloten dossier in het platform APA bijvoorbeeld overeen met een gearcheveerd dossier in de databank. Anderzijds is er een **empirisch probleem** in verband met het verlies van overeenstemming tussen de oude statuswaarde (*old\_value*) en de nieuwe statuswaarde (*new\_value*) in het chronologisch overzicht.

Voorbeeld van een chronologisch overzicht van een dossier vóór de cocomisering in de databank:

	pafile_id	history_id	field_name	old_value	new_value	audit_created_date
1	1401	1567	Status	NA	status.primaryAspectInProgress	2023-05-15 11:55:10
2	1401	1568	Status	status.primaryAspectInProgress	status.opened	2023-06-05 09:11:23
3	1401	1568	Status	status.opened	status.completedPrimaryAspect	2023-06-09 14:05:12
4	1401	1568	Status	status.completedPrimaryAspect	status.generatedConvention	2023-06-09 14:08:43
5	1401	1568	Status	status.generatedConvention	status.secondaryAspectInProgress	2023-06-23 14:32:27
6	1401	1569	Status	status.secondaryAspectInProgress	status.completedSecondaryAspect	2023-09-22 13:27:29
7	1401	1569	Status	status.completedSecondaryAspect	status.archived	2023-09-30 20:01:07

Voorbeeld van een chronologisch overzicht van een dossier na de cocomisering in de databank:

	pafile_id	history_id	field_name	old_value	new_value	event_date
1	1401	156	9 Status	NA	primaryAspectInProgress	2023-05-15 11:55:10
2	1401	156	7 Status	completedSecondaryAspect	archived	2023-09-30 20:01:07

Dat voorbeeld toont hoeveel regels werden verwijderd: een dossier dat voorheen 7 regels met informatie bevatte, bevat er nu nog maar 2.

Hoewel dat verlies aan overeenstemming kan worden omzeild door de titels aan te passen aan de nieuwe nomenclatuur, **bemoeilijkt het verwijderen van gegevens (regels) uit het chronologisch overzicht de leesbaarheid van de evolutie van de dossiers.**

#### 1.5.4. Dossiers op de wachtlijst

Tot slot: de invoering van wachtlijsten mag dan geen rechtstreeks gevolg zijn van een wetshervorming, het is wel een van de gevolgen van de geleidelijke verzadiging van het systeem.

Voor een goed begrip van de uitdagingen, moet de werking ervan worden verduidelijkt. In principe bedraagt de inschrijvingstermijn van een dossier op de wachtlijst momenteel 6 maanden (voorheen 3 maanden), maar in werkelijkheid is die termijn 9 maanden in de APA, waardoor de persoon 3 maanden (voorheen 1 maand) de tijd heeft om zich opnieuw aan te melden. In die periode blijft het dossier aan de referentie-BAPA gekoppeld. Na afloop van die termijn zijn drie situaties mogelijk:

- 1) het dossier wordt behandeld door de BAPA en wordt *actief*;
- 2) de inschrijving op de wachtlijst wordt op verzoek van de betrokkene met zes maanden verlengd;
- 3) Het dossier wordt na 9 maanden gesloten bij ontstentenis van reactie van de betrokken persoon.

Dat instrument stelt de BAPA's in hun dagelijkse beheer in staat om de dossiers die op een tijdstip *t* op de wachtlijst staan, daadwerkelijk te onderscheiden van de andere dossiers. **Wat de gegevensverwerking betreft, heeft de implementatie ervan de opvolgingslogica van de dossiers echter aanzienlijk bemoeilijkt.** De wachtlijst is namelijk niet bedoeld als status, maar als een kenmerk dat aan het dossier is gekoppeld en dat met een knop kan worden toegewezen of verwijderd. Het verschijnt niet in het chronologisch overzicht van de dossiers in de databank.

Die keuze **maakt het moeilijk om duidelijk te bepalen op welk ogenblik een dossier op de wachtlijst werd geplaatst of ervan verwijderd**. In de praktijk krijgen die dossiers meestal de status *toegelaten*, wat betekent dat ze in aanmerking komen, maar nog niet door een BAPA worden behandeld omdat er geen plaats is.

Als er nu een termijn voor de wachtlijst wordt geregistreerd en daarmee indirect de datum van inschrijving op de wachtlijst kan worden geschat<sup>50</sup>, lijkt die informatie te verdwijnen voor dossiers die zijn afgesloten wegens niet-verschijnen (geval 3). Het wordt dus onmogelijk om op betrouwbare wijze alle personen te identificeren die op een bepaald moment op de wachtlijst stonden. Gezien het analytische belang van de mogelijkheid om het aantal personen te schatten voor wie het aanbod niet werd gerealiseerd, hebben we niettemin geprobeerd om in het kader van de monitoring 2024 een schatting te geven.

Een laatste wijziging, doorgevoerd op verzoek van de BAPA's, is om de naam van de BAPA te verwijderen voor dossiers die zijn afgesloten zonder dat er na de wachtlijst opnieuw contact werd opgenomen. Die wijziging heeft enerzijds tot doel de persoon in staat te stellen zich later bij een andere BAPA in te schrijven en anderzijds de identificatie te vergemakkelijken van dossiers die al op een wachtlijst stonden. **Die implementatie toont duidelijk dat de BAPA's met hetzelfde opvolgingsprobleem kampen als wij**. Dankzij die implementatie kunnen de betrokken personen nu geïdentificeerd worden.

Op 31/12/2024 hadden 56 buitenlandse personen geen BAPA, hoewel ze toch een actief dossier hadden. Het ging om voormalige gebruikers van wie het dossier, waarvan de afsluiting ongedaan gemaakt werd na inschrijving op de wachtlijst, weer dezelfde status had gekregen als vóór de afsluiting ervan. Hoewel we die gegevens kunnen bijstellen, blijft elke poging om een prognose te maken van het aantal personen dat in een bepaalde periode op de wachtlijst staat uiterst complex- het is een waar methodologisch huzarenstuk.

Die moeilijkheid illustreert **de noodzaak om de wachtlijst te laten evolueren naar een echte dossierstatus, opgenomen in de bestaande nomenclatuur, om de traceerbaarheid ervan voor analytische doeleinden te verzekeren**. We doen hiervoor een voorstel in hoofdstuk 5.

#### 1.5.5. Analyse van de inschrijvingen

Tot slot hebben die veranderingen de manier waarop een **inschrijving** wordt gedefinieerd ingrijpend veranderd. Vroeger kwam de 'inschrijving', die tot nu toe 'toelating' werd genoemd, overeen met elk dossier dat de status *toegelaten*' kreeg, d.w.z. dat aan alle vereisten voldeed om toegelaten te worden tot het inburgeringstraject (meerderjarig zijn, een verblijfstitel van meer dan drie maanden hebben, enz.).

In een context van **verzadiging van het systeem** volstaat dat criterium niet meer om de daadwerkelijke start van een persoon in het traject te bepalen. Voor niet-prioritaire personen hangt de inschrijving nu ook af van de **beschikbaarheid van plaatsen**. Bijgevolg was de enige operationele oplossing om **de status "toegelaten" niet langer gelijk te stellen met een actief dossier** (zie Hoofdstuk 5).

---

<sup>50</sup> Door 4 of 7 maanden af te trekken, afhankelijk van het al dan niet verlengen van de einddatum.

## 2. Analyse van de kwaliteit van de gegevens: verschillen tussen administratieve en statistische kwaliteit

In het volgende deel analyseren we de variabelen met incoherenties in de databank van de APA. Het doel is om de kwaliteit van de gegevens te evalueren om de statistische indicatoren te kunnen aanpassen op basis van de verkregen resultaten, en zo de betrouwbaarheid van de geproduceerde cijfers te vergroten.

Variabele betekent informatie die een of meerdere numerieke, logische (d.w.z. binaire, van het type ‘waar/onwaar’) of alfanumerieke (tekenreeksen) waarden kan aannemen. Zo komt bijna elk veld dat in de APA kan worden ingevuld overeen met een variabele in de databank. Zo wordt de informatie van het veld “*Hebt u kinderen ?*” van de sociale balans bijvoorbeeld overgenomen in de variabele ‘*has\_children*’ en bevat *TRUE*, *FALSE* of *NA* (niet toegewezen).

Er moet echter worden opgemerkt dat, hoewel het om administratieve gegevens gaat, het merendeel ervan **op aangiften is gebaseerd en door een derde partij is ingevoerd, met name wat betreft de sociale en de taalbalans..** Hun verzamelwijze zal dus altijd een **inherente systematische fout** bevatten.

### 2.1. Variabelen met ontbrekende informatie

We hebben het percentage ontbrekende gegevens<sup>51</sup> geanalyseerd voor een reeks van 135 ruwe variabelen (d.w.z. zonder voorafgaande bewerking), op basis van een eerste steekproef bestaande uit dossiers die tussen 2023 en 2024 voor het eerst actief werden (N=11 455). Het percentage ontbrekende gegevens stemt overeen met de verhouding tussen het aantal niet-ingevulde waarden (NT) en het totale aantal records van eenzelfde variabele.

In een context van administratieve gegevens is het essentieel om een onderscheid te maken tussen werkelijk ontbrekende waarden en ‘veilige waarden’, die beide in de databank APA worden gegroepeerd onder de noemer ‘niet toegewezen’ (NA), terwijl ze niet dezelfde analytische betekenis hebben. Een ‘veilige waarde’ is in feite een waarde ‘die men gebruikt wanneer men niet goed weet wat men moet zeggen’<sup>52</sup>. Het is een non-antwoord dat niet met een echte ‘neen’ mag worden verward.

In de APA kunnen vijf belangrijke situaties leiden tot de registratie van de waarde ‘niet toegewezen’ (NT):

- **Weigering om te antwoorden** op de betreffende vraag, in dit geval door de gebruiker van het inburgeringstraject (wegens vertrouwelijkheid of ongemak bij het verstrekken van de informatie).
- **Veld niet ingevuld** door de maatschappelijk werkers (vergeten, tijdgebrek of onmogelijkheid om de informatie te verkrijgen), d.w.z. de standaardwaarde ‘NT’ wordt toegekend in de databank en weergegeven als “niet gedefinieerd” in de APA.
- **Verlies van informatie** als gevolg van technische disfuncties of computerbugs;
- **Het veld (of de vraag) wordt niet weergegeven** wanneer niet aan de voorafgaande voorwaarden is voldaan. Indien het antwoord op de vraag “Hebt u kinderen?” bijvoorbeeld

---

<sup>51</sup> Omwille van de leesbaarheid gebruiken we hier de term ‘ontbrekende gegevens’, waarbij we ons ervan bewust zijn dat het ontbreken van informatie op zich al een interpreteerbare betekenis kan hebben.

<sup>52</sup> Koumarios, H., & Rivière, P. (2025). *Statistiques fondées sur des données administratives : Esquisse d’un cadre général* (Werkdocument), p. 19.

negatief is, worden de overige vragen over kinderen niet weergegeven. Hun waarden worden daarom geregistreerd als ‘niet toegewezen’.

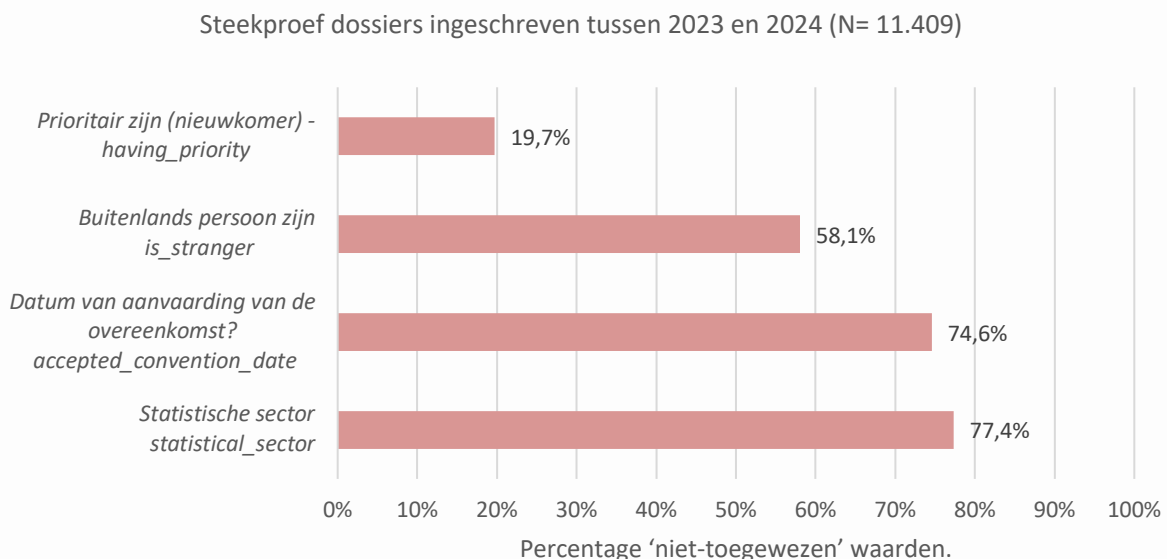
- **Onvolledige voortgang van het dossier**, wanneer het nog niet het stadium heeft bereikt waarin de vraag had kunnen worden gesteld. Bijvoorbeeld, gebrek aan informatie over kinderen omdat de sociale balans nog niet werd uitgevoerd.

De laatste twee gevallen vloeien rechtstreeks voort uit de technische structuur van het platform. Daarom werden de analyses uitgevoerd op **specifieke substeekproeven**, die werden gedefinieerd in functie van bepaalde variabelen, om rekening te houden met die structurele omstandigheden.

We presenteren hier alleen de variabelen waarvan het percentage ontbrekende gegevens hoger is dan 10%, omdat de kwaliteit van de gegevens boven die drempel twijfelachtig wordt. Een hoog percentage kan wijzen op een structurele disfunctie bij het verzamelen of op een inherente beperking in de relevantie of op de gevoeligheid van de vraag.

### 2.1.1. Variabelen met disfuncties

In de eerste steekproef ontbreken respectievelijk 20% en 58% van de gegevens met betrekking tot de definitie van de *prioritaire* categorie en die van de buitenlandse personen (Figuur 20). Hoewel het gebrek aan informatie in dat geval geïnterpreteerd wordt<sup>53</sup>, vormt het een groot empirisch probleem: die informatie zou systematisch moeten worden verstrekt (waar of niet waar), omdat ze verplicht is in de APA en door maatschappelijk werkers wordt meegedeeld. Alleen dossiers van vóór de wetshervormingen zouden terecht ontbrekende waarden mogen vertonen. Die uitleg volstaat echter niet: het probleem lijkt eerder verband te houden met de manier waarop de categorie “vrijwillige nieuwkomer” in de APA wordt gecodeerd en met het veelvuldige gebruik van standaardwaarden.



Figuur 20. Variabelen met een percentage ontbrekende gegevens van meer dan 10% voor informatie over een dossier dat tussen 2023 en 2024 voor het eerst in het inburgeringstraject is ingeschreven.

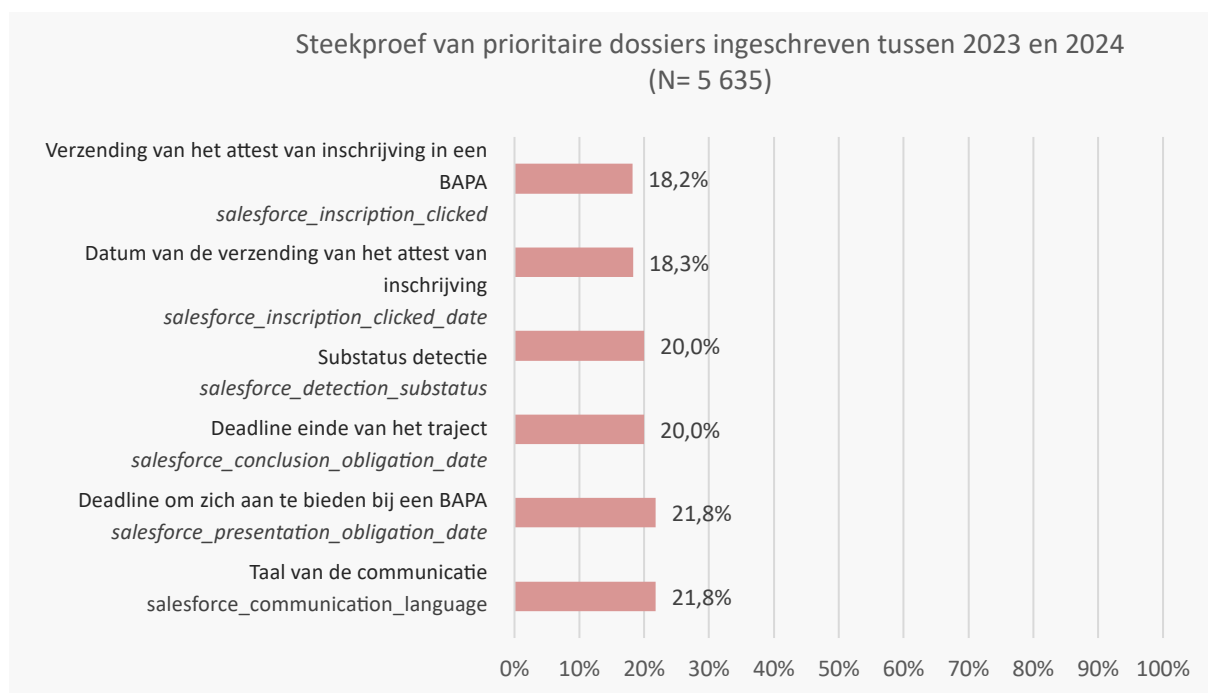
<sup>53</sup> Door de voorwaarden voor antwoorden en het uitblijven van antwoorden te combineren, kunnen we de niet-prioritaire nieuwkomers omschrijven.

De variabele ‘statistische sectoren’ – die verwijst naar de woonwijk op een subgemeentelijk niveau – illustreert eveneens een aanzienlijke disfunctie: **77%** van de in 2023-2024 ingeschreven dossiers hebben de waarde niet toegewezen (NT). Dat percentage weerspiegelt de compatibiliteitsproblemen als gevolg van voornoemde koppeling tussen de applicatie Bruwelcome en de APA.

### Variabelen van de prioritaire doelgroep

Meer in het algemeen geldt voor een groot aantal variabelen uit Bruwelcome dat het **percentage ontbrekende gegevens een indicator is voor de omvang van de problemen met de koppeling tussen de twee applicaties**. Alle variabelen van Bruwelcome worden voorafgegaan door ‘salesforce’.

De variabelen die in onderstaande grafiek worden weergegeven, zouden in theorie volledig moeten zijn zodra een prioritaair dossier in de APA wordt ingeschreven. Toch ontbreekt 18% tot 22% van de waarden, wat wijst op een gedeeltelijke overdracht van informatie tussen de twee applicaties. Deze variabelen betreffen inzonderheid : de uiterste inschrijvingsdatum bij een operator van het inburgeringstraject, de uiterste datum om het traject af te ronden, de datum waarop het inschrijvingsbewijs wordt verzonden, de communicatietaal en de substatus van het dossier (normaal, ingebrekestelling 1 of 2, sanctie, enz.).



*Figuur 21: Variabelen met een percentage ontbrekende gegevens van meer dan 10% voor informatie over een prioritaair dossier dat voor het eerst is ingeschreven in het inburgeringstraject tussen 2023 en 2024.*

Bovendien ontbreken in ongeveer 41% van de prioritaire dossiers die volgens de APA<sup>54</sup> zijn afgerond, gegevens voor twee variabelen van Bruwelcome die in principe aan het einde van het

<sup>54</sup> In de APA betekent het antwoord ‘ja’ op de vraag "Traject voltooid?" dat het inburgeringstraject als voltooid wordt beschouwd.

traject of kort daarna beschikbaar zouden moeten zijn: de einddatum van het traject en de datum van verzending van het bijbehorende attest.

Variabele	Percentage ontbrekende gegevens	Steekproef	Omvang steekproef
<i>Datum van de verwezenlijking van het traject</i> <i>salesforce_actual_conclusion_date</i>	40,7%	<b>Prioritaire dossiers ingeschreven tussen 2023- 2024 die het traject hebben gerealiseerd</b>	978
<i>Datum van verzending van het attest van voltooiing van het traject</i> <i>salesforce_certificate_date</i>	40,7%		

Tabel 4: Variabelen met een percentage ontbrekende gegevens van meer dan 10% voor informatie over een **prioritair dossier** dat voor het eerst is **ingeschreven** in het inburgeringstraject tussen 2023 en 2024 en dat **het traject heeft gerealiseerd volgens de APA**.

Die cijfers suggereren dat de nodige informatie op het moment van de export nog niet was doorgegeven in een niet te verwaarlozen deel van de afgesloten dossiers in de APA. **Dat roept de vraag op of de termijn voor het einde van het traject blijft lopen, met name in verband met de eventuele toepassing van sancties.**

### 2.1.2. Achterhaalde variabelen

Sommige variabelen kunnen ook **achterhaald raken als gevolg van wijzigingen in de applicatie of wetshervormingen**. De variabele *accepted\_convention\_date* die een percentage ontbrekende gegevens van 75% vertoont, is daar een voorbeeld van (Figuur 20). Ze verwees aanvankelijk naar de datum van ondertekening van de overeenkomst waarmee het primaire deel kon worden afgesloten. Die overeenkomst heeft nu geen zin meer:

*“Noden worden niet meer geïdentificeerd. Maar daar staat tegenover dat er nu alles is, in tegenstelling tot vroeger: er is het feit dat de persoon lessen Frans, burgerschap enz. moet volgen. De overeenkomst bevat echt alle details, maar is dezelfde voor iedereen, voor de hele doelgroep.” (Coördinatie van MW, gesprek 2025).*

In 2024 vermelden sommige dossiers echter nog steeds een datum voor die variabele, zonder dat het oorspronkelijke veld in de toepassing kan worden geïdentificeerd.

Een soortgelijke vaststelling doet zich voor bij de variabelen die verwijzen naar *“de interesse om opleidingen Rechten en Plichten, burgerschap (60u) en talen te volgen<sup>55</sup>”*, die tijdens de sociale balans zijn ingevuld: het percentage ontbrekende gegevens schommelt tussen 15% en 89% (Figuur 22 en Figuur 23). Daarentegen blijft de interesse voor de opleiding burgerschap van 50u een betrouwbare variabele, vermits die bepalend is voor de vrijstelling van de module als de persoon al een gelijkwaardige opleiding heeft gevolgd.

Die informatie stond in de overeenkomst die de doelgroepen van het inburgeringstraject verklaarden na te leven. Het feit dat die velden vandaag de dag weinig of minder informatie bevatten, is symptomatisch voor zowel de uniformering van de overeenkomsten als het verplichte karakter van het traject- en dus van de opleidingen- waardoor het begrip ‘interesse’ de facto teniet wordt gedaan. Al die variabelen worden bijgevolg uit de analyses geweerd<sup>56</sup>.

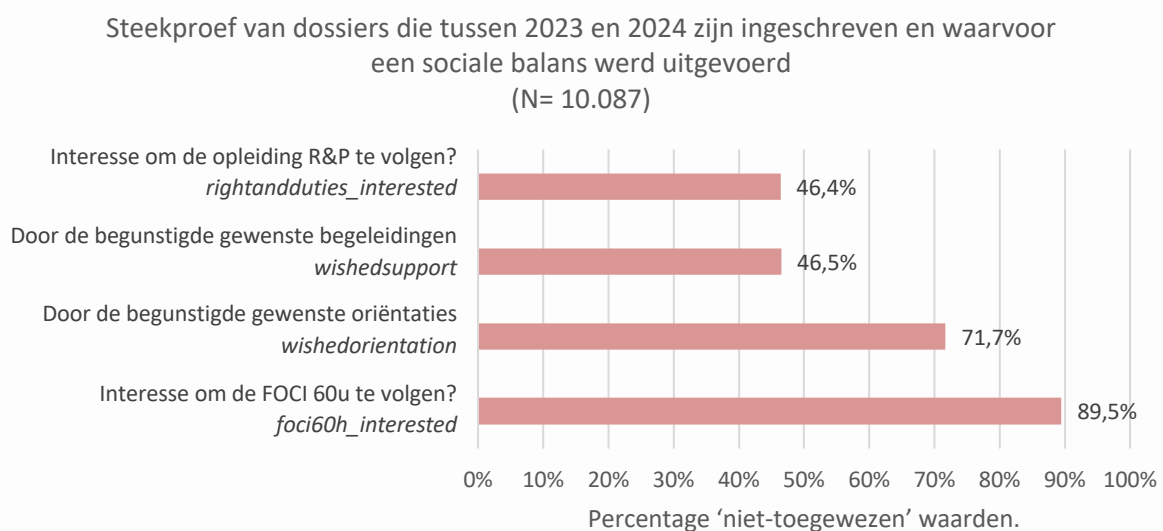
<sup>55</sup> In het geval van de opleiding burgerschap van 60u lijkt de hoge interesse logischer, aangezien de modules van 60u pas in 2024 zijn verschenen en een van de BAPA's er dit jaar nog geen had gerealiseerd.

<sup>56</sup> We hadden de analyses met betrekking tot die dimensies al uit de monitoring 2024 gehaald.

### 2.1.3. Variabelen die de sociaal begeleiders zelden gebruiken

Bepaalde gegevens die bij de sociale balans moeten worden verzameld, zijn slechts in zeer beperkte mate volledig. Dat geldt met name voor de variabelen met betrekking tot het gewenste type begeleiding (*wished\_support*), waarvoor 46% van de dossiers geen antwoord bevat, en voor de variabele met betrekking tot het gewenste type oriëntatie (*wished\_orientation*), waarvoor het percentage niet-beantwoorde vragen 72% bedraagt. Een antwoord wordt hier gedefinieerd als de selectie van ten minste één optie uit de soorten begeleiding (vraag over verblijf, gezinsleven, gezondheid, huisvesting...) of oriëntatie (opleiding of socioprofessionele integratie).

De maatschappelijk werkers lijken die velden in de praktijk weinig of niet te gebruiken; daarom lijkt het logisch om ze niet langer op te nemen in analyses van sociale begeleiding en de voorkeur te geven aan alternatieven in ons statistisch monitoringwerk. Ze maakten het met name mogelijk om gebruikers te identificeren die geïnteresseerd waren in sociale begeleiding in het kader van het traject. In het volgende onderdeel komen we terug op de mogelijke redenen voor die stijging van het non-responspercentage.



Figuur 22: Variabelen met een percentage ontbrekende gegevens van meer dan 10% voor informatie over een dossier dat voor het eerst is ingeschreven in het inburgeringstraject tussen 2023 en 2024 en waarvoor een sociale balans werd uitgevoerd.

### 2.1.4. Gedeeltelijk ingevulde variabelen

Sommige variabelen met een lage responsgraad weerspiegelen zowel een gebrek aan aanvulling van de dossiers- sommige negatieve antwoorden kunnen worden uitgedrukt als 'niet gedefinieerd' - als, meer in het algemeen, een moeilijkheid om nauwkeurige en soms gevoelige informatie te verzamelen.

#### De variabele *french\_knowledge\_confirmation*

De variabele "*french\_knowledge\_confirmation*" ("Kan u aantonen dat u de Franse taal beheerst (niveau A2 van het ERK)?"), moet in principe altijd worden ingevuld wanneer de taalbalans wordt uitgevoerd, aangezien die bepalend is voor een eventuele vrijstelling voor een

taalopleiding (Figuur 23). Het non-responspercentage (15%) kan dan ook worden geïnterpreteerd als een 'veilige waarde', namelijk het vergeten om de optie 'nee' aan te kruisen na een negatief antwoord van de gebruiker. Die hypothese zou ook kunnen gelden voor andere variabelen waarvan de inhoud niet intrusief of bijzonder persoonlijk lijkt, of die gemakkelijk kunnen worden afgeleid uit een gesprek met de gebruiker, zoals:

- *is\_learning\_french* ("Volgt u lessen Frans")- Figuur 23
- *obtained\_equivalence* ("Hebt u een gelijkwaardigheid voor dat diploma verkregen?") – Tabel 5

Aangezien het echter om te onzekere hypothesen gaat, kunnen die variabelen niet worden geïnterpreteerd, wat hun bruikbaarheid beperkt en gevolgen zal hebben bij het hercoderen in indicatoren.



Figuur 23: Variabelen met een percentage ontbrekende gegevens van meer dan 10% voor informatie over een dossier dat voor het eerst is ingeschreven in het inburgeringstraject tussen 2023 en 2024 en waarvoor een taalbalans werd uitgevoerd.

Bovendien geldt dat hoe meer variabelen betrekking hebben op subvragen- dat wil zeggen voorwaardelijke items die afhangen van eerdere antwoorden, met name in sociale en taalbalansen- hoe sterker het non-responspercentage toeneemt.

### **Het geval van variabelen die verband houden met het aantal kinderen**

Dat blijkt bijvoorbeeld duidelijk uit de numerieke variabelen voor de aanwezigheid van kinderen in het huishouden, buiten het huishouden of in het buitenland. (Tabel 5).

- "Hoeveel in België met u" (*how\_many\_in\_belgium\_with\_you* ?)
- "Hoeveel wonen in het buitenland?" (*how\_many\_in\_foreign\_country* )
- "Hoeveel in België, ergens anders dan bij u?" (*how\_many\_in\_belgium\_without\_you*)

De non-respons op die items kan duiden op terughoudendheid om te antwoorden, moeite met het stellen van de vraag, of, eenvoudiger, tijdsgebrek tijdens de sociale balans. In die gevallen

gaan we ervan uit dat dichotome vragen (ja/nee) hogere responspercentages zouden opleveren. De non-respons op die vragen heeft grote gevolgen voor de hercodering van de huishoudtypes, een van de indicatoren met het hoogste percentage onbekenden, dat in 2024 voor alle BAPA's 16% bedraagt.

Variabele	Percentage ontbrekende gegevens	Steekproef	Omvang steekproef
<i>Hoeveel wonen in België met u?</i> <i>how_many_in_belgium_with_you</i>	13,3%	Dossiers ingeschreven in 2023- 2024, met <b>sociale balans</b> en met <b>kinderen</b>	6 308
<i>Hoeveel wonen in het buitenland?</i> <i>how_many_in_foreign_country</i>	75,0%		
Hoeveel in België, ergens anders dan bij u? <i>how_many_in_belgium_without_you</i>	81,9%		
Werden uw bekwaamheden erkend? <i>obtained_competences_recognition</i>	62,2%	Dossiers ingeschreven in 2023- 2024, met <b>sociale balans</b> en <b>onderwijs gevolgd</b>	9 414
Wat is uw hoogst in België behaalde diploma? <i>highest_belgian_certificate</i>	94,7%		
Hebt u een gelijkwaardigheid voor dat diploma verkregen? <i>obtained_equivalence</i>	16,9%	Dossiers ingeschreven in 2023- 2024, met <b>sociale balans</b> en <b>buitenlands diploma</b>	8 928
Alfa- leesvaardigheid <i>alpha_reading</i>	23,7%	Dossiers ingeschreven in 2023- 2024, met <b>taalbalans</b> en <b>alfabetisering</b>	1731
Alfa- schrijfvaardigheid <i>alpha_writing</i>	23,9%		1731
<i>is_activity</i>	16,0%	Dossiers ingeschreven in 2023- 2024, met <b>taalbalans</b> en <b>nood aan taalopleiding</b> (taalniveau niet vereist)	8 577
Type activiteit (aanvraag voor opleiding) <i>type</i>	16,0%		
<i>Datum van de aanvraag</i> <i>demand_date</i>	16,0%		
<i>Inschrijving voor een module</i> <i>inscription_module</i>	16,0%		
<i>Beschikbaar vanaf</i> <i>availability_from_date</i>	99,2%		

Tabel 5: Variabelen met een percentage ontbrekende gegevens van meer dan 10% voor informatie over een dossier dat voor het eerst is **ingeschreven** in het inburgeringstraject tussen 2023 en 2024 en **waarin een sociale balans of een taalbalans werd uitgevoerd**.

## 2.2. Betrouwbaarheid van de informatie, betrouwbaarheid van de gegevens

Tot slot is het systematisch invullen van een veld geen garantie voor de betrouwbaarheid van de informatie die het bevat. Verschillende factoren kunnen de werkelijke kwaliteit van de informatie en dus ook van het gegeven beïnvloeden:

### a. Disfunctie van het platform

Sommige variabelen zijn technisch ingevuld, maar bevatten **onjuiste waarden**. Zoals de variabele *created\_before\_cocomisation*, bedoeld om de dossiers te identificeren die werden aangemaakt vóór het beheer van het inburgeringstraject werd overgedragen aan de GGC, die de waarde 'waar' weergeeft voor alle dossiers, inclusief die welke na de overdracht werden aangemaakt. Hoewel die variabele potentieel nuttig is voor analyses, is ze dus niet bruikbaar.

## b. Verklaring van de gebruikers

De betrouwbaarheid kan ook worden aangetast door de manier waarop mensen antwoorden. Zo wordt de variabele *orientation\_contact* ("Nieuwkomer doorverwezen door") vaak ingevuld als 'mond-tot-mondreclame', terwijl vaak blijkt - zoals het dossier zelf aantoont - dat de doorverwijzing gebeurde door de gemeente, het OCMW of een andere vereniging. Sinds de invoering van de inburgeringsplicht is de gemeente het logische en bijna systematische antwoord geworden, waardoor het minder relevant is geworden om die informatie in te zamelen.

## c. Werking van het platform

De opvolging van de **verwezenlijking van de opleidingen en activiteiten in de databank van de APA blijft complex**<sup>57</sup>. Bepaalde acties kunnen automatisch door het platform worden gepland of aangevraagd, bijvoorbeeld de aanvraag voor inschrijving voor de opleiding Rechten en Plichten in alle talen die de gebruiker beheerst of de inschrijving voor een volledige taalopleiding, zonder dat de beschikbaarheid of daadwerkelijke deelname van de gebruiker altijd wordt bevestigd of zonder dat een opleiding wordt geannuleerd.

Dat kan leiden tot een verschil tussen de geregistreerde acties en de daadwerkelijk uitgevoerde acties, wat de betrouwbaarheid van de indicatoren voor de prestaties van de gebruikers beperkt. Die betrouwbaarheid hangt bovendien af van de correcte communicatie van informatie door verschillende actoren (opleiders burgerschap, taalopleidingsoperatoren, gebruikers) en van de handmatige invoer door de MW. Vanwege de complexiteit van de verwerking van die gegevens verwerken de BAPA's hun eigen gegevens over opleidingen burgerschap voor het activiteitenverslag. In hoofdstuk 5 wordt echter een alternatieve analyse van de gevolgde taalopleidingen voorgesteld waarmee die beperkingen worden omzeild.

## d. Codering door maatschappelijk werkers

Ten slotte kunnen de interpretatie of coderingspraktijken variëren, zelfs wanneer velden verplicht zijn. Dat beïnvloedt de coherentie van de gegevens.

Twee verplichte variabelen bij het aanmaken van een dossier illustreren dat derde punt goed:

- De datum voor de afgifte van de verblijfstitel: "*permit\_date*"
- De begindatum van het laatste wettig verblijf: "*residency\_starting\_date*"

De formulering van het tweede veld blijft bijzonder dubbelzinnig, terwijl ze een centrale rol speelt in het onderscheid tussen buitenlandse personen<sup>58</sup> en rechthebbende nieuwkomers<sup>59</sup>. Voor maatschappelijk werkers is het belangrijk te bepalen of de persoon al meer dan drie jaar in België woont (gedifferentieerd criterium voor toegang tot het systeem). Dat onderscheid wordt in de praktijk gemaakt door hetzij de vraag te stellen: "Sinds wanneer verblijft u in

---

<sup>57</sup> Wegens tijdgebrek werden de problemen van de BAPA's op dat vlak niet geanalyseerd. Uit de verkennende gesprekken bleek ook dat het platform niet goed functioneert, met name wat betreft het exporteren van de deelnemerslijsten.

<sup>58</sup> Het gaat om buitenlandse personen die niet langer het statuut 'nieuwkomer' genieten (verblijfstitel van meer dan drie jaar) en die sinds november 2022 toegang hebben. Ze volgen de opleiding min of meer vrijwillig, in die zin dat het een van de voorwaarden is voor toegang tot de nationaliteit.

<sup>59</sup> Dat zijn de nieuwkomers die zijn vrijgesteld van de inburgeringsplicht of die de opleiding vóór juni 2022 hebben gevolgd. Ze volgen de opleiding min of meer vrijwillig, in die zin dat dat vaak verplicht wordt door voorschrijvende instellingen om sociale rechten te behouden, zoals de verlenging van de verblijfstitel (Dienst vreemdelingen van de gemeentebesturen) of het leefloon in het kader van het GPMI (OCMW).

België?”, hetzij door het type verblijf en de datum die op de verblijfskaart wordt vermeld, omdat bepaalde kaarten noodzakelijkerwijs het bestaan van een eerdere verblijfstitel impliceren.

Hoewel de praktische inzet vaak duidelijk is, verschilt het inzicht in welke informatie bij welk veld hoort van begeleider tot begeleider, zoals blijkt uit het onderstaande fragment uit de focusgroep:

- CBAI: *Wat is het verschil tussen "datum van aanvang van het laatste wettig verblijf in België" en "datum van afgifte"?*
- MW 1: *Ik vul dezelfde in.*
- MW 2: *"Datum van afgifte" is de datum waarop de kaart werd afgeleverd. "Datum van aanvang van het laatste wettig verblijf" is de datum die op de verblijfskaart staat.*
- MW 3: *Dat is om onderscheid te maken tussen buitenlandse personen en nieuwkomers. "Datum van afgifte" is dus de datum van de huidige kaart. en "Datum van aanvang van het laatste wettig verblijf" is dus de eerste kaart die de persoon ontvangen heeft.*
- MW 4: *dat hangt af van het dossiertype. Als hij 'verplicht' is, is dit al ingevuld door de gemeente. En dan is het dezelfde. Maar voor de vrijwillige of buitenlandse persoon heb ik voor de tweede datum zijn eerste kaart ingevuld.*

*(Uittreksel uit de focusgroep met de MW)*

*Dat [datum van afgifte van de verblijfstitel], is de identiteitskaart die de persoon op zich heeft. En daaronder staat de datum van het laatste verblijf in België. Het lijkt alsof ze tweemaal dezelfde vraag stellen. Ze hadden hier "van het eerste wettig verblijf in België" moeten zetten. Het is slecht geformuleerd." (Coördinatie van MW, gesprek mei 2025)*

Er is ook een nodeloze herhaling van de informatie in die twee variabelen, wat vragen oproept over hun analytische nut. Van de niet-prioritaire dossiers die tussen 2023 en 2024 zijn ingeschreven, heeft 75% inderdaad dezelfde datum in beide velden. Die verschillen in interpretatie en gebruik tonen aan dat die velden in hun huidige staat geen bruikbare gegevens verzekeren, hoewel ze systematisch worden ingevuld.

Tot slot kunnen de gegevens, afgezien van de beperkingen die verband houden met de interpretatie van de vragen, ook worden beïnvloed door menselijke fouten bij de administratieve registratie. Zo blijkt uit de jaarlijkse analyses van de trajecttijden systematisch zij het in geringe mate- dat er dossiers zijn met trajecttijden van minder dan nul, wat wijst op onjuiste of inconsistente invoer. Die fouten illustreren de natuurlijke beperkingen van de administratieve gegevens, waarmee rekening moet worden gehouden.

\*\*\*

Uit de analyse van de kwaliteit van de door de APA geproduceerde gegevens blijkt dat er een aantal **inconsistenties, lacunes** en, zoals hierboven al kort vermeld, **verschillen tussen BAPA's en/of tussen maatschappelijk werkers** bestaan. Sommige variabelen uit die elementen vertonen een bijzonder hoog percentage ontbrekende gegevens. Die vaststellingen kunnen niet volledig worden begrepen zonder aandacht te besteden aan de **manier waarop deze gegevens in het veld worden gecodeerd**, met name wanneer ze betrekking hebben op kwesties die als intrusief worden beschouwd of die het wantrouwen van de doelgroepen kunnen wekken.

Het volgende punt gaat over de coderingspraktijken van de maatschappelijk werkers, om te begrijpen hoe hun dagelijkse gebruiken, beperkingen en afwegingen de productie van gegevens en dus de betrouwbaarheid van de monitoring beïnvloeden.

### 3. Coderingspraktijken van de maatschappelijk werkers

De APA zou kunnen worden beschouwd als een sociaal-technisch instrument ten dienste van het beheer en de controle van een bevolking. Door de APA te beschouwen als een 'regeringstechnologie'- een technische procedure ten dienste van een bestuurlijke macht- wordt de aandacht gevestigd op de 'instrumentalisering' als centrale activiteit in de 'kunst van het besturen'<sup>60</sup>. Onderzoek naar sociaal-administratief werk in OCMW of Justitiehuisen heeft die logica overigens goed gedocumenteerd door te tonen hoe IT-systemen bijdragen aan de formalisering, rationalisering en 'protocolisering'<sup>61</sup> van het maatschappelijk werk<sup>62</sup>. Anderen wijzen ook op het onzichtbaar maken van de politieke keuzes aan de basis van die instrumenten, vermits elk instrument "waarden uitdraagt, gevoed door een interpretatie van het sociale en precieze opvattingen over de beoogde reguleringswijze"<sup>63</sup>.

Nu de verplichting om het inburgeringstraject te volgen volledig van kracht is, blijft dat kritische perspectief ongetwijfeld even pertinent. De APA kan echter ook worden beschouwd als een instrument dat ambivalenter is dan die kritische interpretaties doen vermoeden. Zonder de normativiteit van dat soort instrumenten en hun controlefunctie te ontkennen, moet hier aandacht worden besteed aan hun plasticiteit, dat wil zeggen aan de manier waarop de actoren in het veld zich het **instrument dagelijks opnieuw toe-eigenen en het aanpassen**. In plaats van ons te beperken tot wat de APA van maatschappelijk werkers verwacht, kijken we hier naar wat zij ermee doen, hoe zij omgaan met de beperkingen ervan om hun onthaal- en begeleidingsopdrachten te vervullen. Door degenen die dat instrument dagelijks gebruiken aan het woord te laten, wordt de 'zwarte doos' van de coderingspraktijken op een kier gezet, zodat we inzicht krijgen in de logica, de praktijken en (soms) het knutselwerk die aan de basis liggen van de productie van kwantitatieve gegevens.

Om die praktijken in kaart te brengen, hebben we naast de informatie die we tijdens de gesprekken hebben verzameld, een focusgroep georganiseerd met maatschappelijk werkers van de verschillende tweetalige operatoren van het Brusselse inburgeringstraject. De discussies waren opgebouwd rond vier hoofdpijlers die de belangrijkste aspecten weerspiegelen die door de deelnemers naar voren werden gebracht: de heterogeniteit van de praktijken, de ondervonden moeilijkheden, het nut van de APA en de voorgestelde verbeterpunten. De eerste drie van die pijlers vormen de structuur van dit deel, terwijl de laatste pijler (betreffende de verbeteringen) in het laatste hoofdstuk van dit rapport wordt behandeld.

---

<sup>60</sup> Halpern, C., Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2019). Instrument. In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Dirs.), *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 321-330). Presses de Sciences Po., p. 324.

<sup>61</sup> Dubasque, D. (2025). *Le paradoxe de Polanyi : Quand les procédures étouffent l'essence du travail social*. <https://dubasque.org/le-paradoxe-de-polanyi-quand-les-procedures-etouffent-lessence-du-travail-social/>

<sup>62</sup> Jonckheere, A. (2013). L'accompagnement socio-judiciaire saisi par l'informatisation en Belgique. *Déviance et Société*, 37(3), 345–357; Zie ook bijvoorbeeld het artikel van Nathalie Cobbaut: "Les travailleurs sociaux, débordés par l'accompagnement administratif" verschenen in het tijdschrift Alter Échos (nr. 519, 30 september 2024).

<sup>63</sup> Lascoumes, P., & Le Galès, P. (Dirs.). (2004). *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po, p. 13.

### 3.1. Heterogeniteit van de praktijken

In tegenstelling tot wat men zou denken, leidt het gebruik van software die door alle maatschappelijk werkers van de verschillende Brusselse onthaalbureaus wordt gedeeld, niet noodzakelijk tot een standaardisering van de praktijken. Hoewel professionals die in contact staan met de doelgroepen van de BAPA's door hun gebruik van de APA een bepaald stramien moeten volgen om hun uitwisselingen zo goed mogelijk te structureren en de voortgang van hun verschillende begeleidingsdossiers te kunnen volgen, zijn er toch grote verschillen tussen de verschillende BAPA's en binnen de BAPA's zelf.

Hoewel de verschillende rubrieken van de applicatie als 'vergrendeld'<sup>64</sup> worden weergegeven-afgezien van de velden die APA-gebruikers vrij kunnen invullen (open vragen, Logboek...)- blijft het moeilijk om de coderingspraktijken te uniformeren. Dat komt omdat er soms een groot aantal verschillende actoren in de APA werken, zoals in deze BAPA:

*Wat u moet weten, is dat zodra het dossier van een persoon in de APA wordt geopend, er verschillende interveniënten zijn: Er is [de administratief assistent] die verantwoordelijk is voor de taalopleidingsoperatoren, die de aanwezigheden opvolgt, enz. Er zijn opleiders die hetzelfde doen voor 'Rechten & Plichten' en 'Burgerschap'. En dan is er nog de MW die de leiding neemt over het hele dossier, de sociale opvolging, enz. Daarnaast hebben we ook nog de psycholoog en de jurist die aanvullende informatie over het traject van de persoon toevoegen aan het Logboek. Er zijn dus meerdere interveniënten. Er zijn veel interveniënten die op verschillende momenten bij het dossier betrokken raken. Daarom moet het uniform zijn en moet het elke keer op dezelfde manier worden ingevuld. (Coördinatie van MW, gesprek mei 2025)*

Zoals aan het einde van het uittreksel uit het gesprek wordt benadrukt, is de kwestie van de opleiding voor de APA dus belangrijk voor de interne coherentie. Temeer omdat de APA regelmatig veranderingen ondergaat en vaak nieuwe functies verschijnen (of verdwijnen).

Zoals uit de volgende twee punten blijkt, getuigen de opleiding voor de APA en het gebruik van de applicatie echter eerder van diversiteit dan van echte uniformiteit.

#### 3.1.1. Variaties in de opleiding voor de APA en de daaropvolgende veranderingen

Tijdens de eerste jaren van de implementatie van het inburgeringstraject zorgde de Cocof voor de APA opleiding van alle maatschappelijk werkers van de verschillende BAPA's<sup>65</sup>. Er worden geen gecentraliseerde opleidingen meer georganiseerd. De verschillende BAPA's blijven hun teams natuurlijk zo harmonieus mogelijk opleiden, maar er is geen algemene coherentie meer voor alle tweetalige Brusselse operatoren.

Sommigen hebben gekozen voor een **stelsel** dat door de coördinatie van de MW wordt **gecentraliseerd**. Deze heeft bijvoorbeeld een 'gebruikershandleiding' voor intern gebruik opgesteld als aanvulling op die van de IT-dienst van de Cocof (waarvan de laatste versie (V2.14.14) dateert van 25 juli 2024):

*In het begin hebben we veel testen gedaan in de APA. Er was de gebruikershandleiding. Maar we hebben al snel ons eigen instrument gecreëerd. Omdat de*

---

<sup>64</sup> Gesprek coördinatie MW, mei 2025.

<sup>65</sup> Gesprek met de beheerder van de Cocof tussen 2016-2023, april 2025 en gesprek met de coördinatie MW, mei 2025

*gebruikershandleiding heel theoretisch is. [...] We hebben daarom ons eigen document opgesteld. “Hoe vul je de APA in?”, “Waarom moet je denken?”, “Wat moet je doen?” “In welke volgorde?” En ik, ik heb de twee andere BAPA’s vaak gebeld om de zaken te begrijpen. Want, er was de user guide. En dan was er de realiteit, de praktijk. En het was helemaal niet... In ieder geval op bepaalde vlakken helemaal niet intuïtief: wat betreft de overeenkomst, al die dingen, was het echt ingewikkeld om te begrijpen hoe je moest coderen om ervoor te zorgen dat de juiste gegevens in de overeenkomst terecht kwamen... (Coördinatie MW, gesprek mei 2025)*

Naast die algemene handleiding informeert de coördinatie van dit BAPA het team ook per e-mail over wijzigingen in de APA, organiseert presentaties voor het team, stelt de maatschappelijk werkers voor testen te doen en bij eventuele vragen contact op te nemen met de coördinatie:

*Ik stuur altijd een mail. Deze week heb ik een mail gestuurd om te zeggen “vandaag om uur x wordt verandering y of z doorgevoerd”. En ik leg dat vervolgens uit op de volgende teamvergadering [...] Ik heb een presentatie gemaakt voor iedereen. Meestal doe ik dat. Ziezo. Maar ik neem altijd de tijd om het te tonen... En we doen testen. En dan zeg ik hen “test en kom terug”. (Coördinatie van MW, gesprek mei 2025)*

Anderen hebben- naast een interne opleiding door een verantwoordelijke persoon binnen het BAPA en naast de regelmatige operationele vergaderingen die worden georganiseerd om de balans op te maken met alle professionals van het onthaalbureau- ook een **door collega's gepromoot systeem** opgezet waarbij oudere maatschappelijk werkers de nieuw aangeworven maatschappelijk werkers opleiden:

*Ik kwam toen er een mentorprogramma was. Dus twee meters, twee collega's die mij gedurende drie maanden opleidden. Ik werd door hen begeleid, ik woonde de gesprekken met hen bij en daarna werd ik steeds autonomer in mijn werk. Ik heb de APA leren gebruiken met hen. En ik heb ook sessies gedaan met de collega die mijn collega X heeft opgeleid. Ik heb het twee of drie keer met haar gedaan, en daarna gebruikte ik [de APA] met de andere collega's die mij tijdens de afspraken opleidden. (MW, focusgroep, september 2025)*

Anderen hebben ten slotte een periode van **drie weken 'scholing' en observatie** van de werkwijzen van andere collega's, voordat ze zelfstandig aan de slag kunnen en echt 'operationeel' worden:

*[...] Toen ik aankwam, kregen we eerst drie weken scholing en kregen we een aantal presentaties over verschillende dingen. Ik heb een opleiding over de APA gekregen van de operationeel directeur, die ons in grote lijnen uitleg gaf en ons vervolgens de kans gaf om een beetje met de APA-test te spelen om te zien hoe het werkte. En daarna, tijdens de scholing, wonen we sociale balansen, taalbalansen, inschrijvingen bij en op dat moment zien we een beetje hoe het werkt. En dan, beginnen we het te gebruiken, schrijven we een eerste persoon in ... Dus we hebben even de tijd om de APA onder de knie te krijgen. (MW, focusgroep, september 2025)*

Ondanks die inspanningen blijft er soms toch een zekere onzekerheid bestaan binnen de organisatie (binnen eenzelfde BAPA), zoals blijkt uit de moeilijkheden om bepaalde vragen in de APA<sup>66</sup> te begrijpen, of zoals blijkt uit deze anekdote die tijdens de focusgroep werd verteld:

---

<sup>66</sup> Zie het gedeelte over de moeilijkheden in verband met de inhoud van de APA (punt 3.2.2.) voor meer details hierover.

[...] op een dag heb ik de taalbalans ingevuld. En een andere collega zei mij dat ik iets moest invullen wat ik vergeten was. En toen ik ben beginnen werken, heeft men mij gezegd dat ik dat deel van de taalbalans niet moet invullen. En toen ik ben beginnen werken, heeft men mij gezegd “je moet dat deel invullen” [gelach]. Ik stel dus vast dat elk maatschappelijk werkers iets anders begrepen heeft. En dus .... [lach] (MW, focusgroep, september 2025)

Voorafgaand aan het coderingswerk in de APA lijken de opleidingen voor het gebruik van de applicatie dus zelf heterogeen en afhankelijk van de manier waarop elke BAPA ze organiseert. Dat gebrek aan gecentraliseerde opleiding (op de schaal van het systeem zelf) heeft onvermijdelijk invloed op het gebruik dat de maatschappelijk werkers maken van de APA en op hun inzicht in de verschillende rubrieken ervan. Dat heeft bij uitbreiding gevolgen voor de kwaliteit en de coherentie van de gegevens die worden verzameld voor de monitoring ter attentie van de administratie en het College.

### 3.1.2. Variatie in het gebruik van de APA en het inzicht in de rubrieken ervan

De verschillende professionals van de BAPA's zijn veel meer dan louter uitvoerende ambtenaren. Ze zijn verantwoordelijk voor de concrete uitvoering van het onthaalbeleid en beschikken in die hoedanigheid over een zekere discretionaire bevoegdheid.<sup>67</sup> Die **speelruimte** kan gevolgen hebben voor hun coderingspraktijken en daarmee ook voor de productiewijze van de gegevens die in het kader van de monitoring worden gebruikt. Zonder hier in te gaan op de *moelijkheden* bij het gebruik van de APA- die we in het volgende deel zullen bespreken-, wordt hier gewezen op de *diversiteit* van de concrete toepassingen van de applicatie en de uiteenlopende interpretaties van de verschillende rubrieken (of vragen)<sup>68</sup>.

#### 3.1.2.1. Begrippen die soms dubbelzinnig zijn

Allereerst heeft de focusgroep mogelijke **interpretatieverschillen** van bepaalde sleutelbegrippen van het inburgeringstraject tussen maatschappelijk werkers aan het licht gebracht. We hebben hierboven (aan het einde van deel 2 van dit hoofdstuk) al gewezen op de

---

<sup>67</sup> Dubois, V. (1999). *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*. Economica; Mascia, C., & Costa Santos, A. (2021). “Suivre la règle”, ou le (non-)usage du pouvoir discrétionnaire. *Les Politiques Sociales*, 3-4(3), 93–104.

<sup>68</sup> We zullen er hier niet verder op ingaan, maar vermelden hier ook dat de onthaalpraktijken van de BAPA's ook zeer uiteenlopend zijn (inschrijving in een onthaalregister, zoeken naar een tolk of gebruik van *Google Translate*, kennismakingsgesprek, inschrijving voor een informatiebijeenkomst en/of op een wachtlijst...) nog vóór een gebruiker wordt geholpen en de APA wordt gebruikt. Om rekening te houden met die onthaalpraktijken, moet een belangrijke uitdaging worden aangegaan: het tellen van personen (die al dan niet zullen worden opgevolgd) en de werklastmeting. Hoewel sommige professionals de inschrijving soms als 'gestart' beschouwen vanaf het eerste contact met een persoon die zich bij het onthaal meldt, wordt de inschrijving bij de APA pas als *effectief* beschouwd vanaf het moment dat het dossier formeel in behandeling wordt genomen. In de praktijk werken de professionals van de BAPA's op basis van de concrete aankomst van personen, de status van hun inburgeringsplicht en de interne organisatorische beperkingen. De werklast voorafgaand aan de daadwerkelijke inschrijving wordt zichtbaar gemaakt via het onthaalregister dat de BAPA's elk op hun eigen manier bijhouden. Sommige operatoren beschouwen de codering in dat register als een extra werklast en schrijven niet iedereen in die zich bij het onthaal meldt. Die informatie staat in de activiteitenverslagen en wordt trouwens ook vermeld in de analytische monitoring. Die situatie illustreert een inherente beperking van de logica van formele traceerbaarheid: ze maakt alleen zichtbaar wat is gecodeerd, zonder volledig in te gaan op het 'sociale gegeven'. Daarom lijkt het van essentieel belang om kwalitatieve gegevens te produceren, met name kwalitatieve feedback in activiteitenverslagen, om de kwantitatieve gegevens aan te vullen en een getrouwer beeld te geven van de realiteit in het veld.

onduidelijkheden rond de data van het ‘begin van het laatste wettig verblijf in België’ en de ‘afgifte van de verblijfstitel’, waarmee de zogenaamde ‘vrijwilligers’ kunnen worden onderscheiden van de zogenaamde ‘buitenlandse personen’ onder de doelgroep zonder inburgeringsplicht. Daar komt nog bij dat de antwoorden op die vragen voor buitenlandse personen louter declaratief zijn. Hier beïnvloedt zowel de interpretatie van de maatschappelijk werker als de wens van de begunstigde om bepaalde informatie te verstrekken de productie van bepaalde gegevens. Het feit dat bepaalde informatie declaratief van aard is (en niet als zodanig wordt gespecificeerd) beperkt de reikwijdte van de analyses die kunnen worden uitgevoerd met het oog op de monitoring en vereist op zijn minst dat de omstandigheden waarin die gegevens worden geproduceerd, worden verduidelijkt.

Naast dat begrip met betrekking tot het administratieve statuut van de personen, kwamen tijdens de focusgroep ook andere onduidelijkheden aan het licht met betrekking tot vragen over de taalbalans. Dat geldt voor verschillende items, zoals:

De 'taal die thuis gesproken wordt':

- MW 1: Voor de 'taal die thuis gesproken wordt', heeft mens ons verteld dat als we het Frans bekrachtigen, we dat moeten doen in 'taal die thuis gesproken wordt' omdat de persoon natuurlijk Frans praat...
- MW 2: Maar het zou kunnen dat hij Frans praat en thuis geen Frans praat!
- MW 3: Ik spreek en lees thuis Spaans...

De ‘aanbevolen module’:

*Ik denk dat het begrip 'aanbevolen module' voor ons allemaal problematisch is, en we begrijpen niet eens waar het naar verwijst. In mijn hoofd komt de aanbevolen module precies overeen met de TB die op dat moment wordt gemaakt. Maar dat leidde tot verwarring in mijn hoofd... Is het de inschrijvingsmodule, is het... Ik stelde dat ook vast bij andere collega's. Dat maakte het dus een beetje ingewikkeld om te begrijpen in welke modules we de persoon inschreven. (MW, focusgroep, september 2025)*

De ‘datum van de take-up’ (voor de rubriek "Heeft de nieuwkomer de taalopleiding gevolgd ?"):

- MW 1: En soms voeg ik de datum toe die op het attest staat.
- MW 2: Ja, de datum die op het diploma staat....  
[Geroezemoes]
- MW 1: Ja... voor een beroepsopleiding: “datum van de take-up”...
- MW 3: Maar is de “datum van de take-up’ jouw opvolging?  
Nee, neen! [Geroezemoes] Het attest!
- MW 4: Ik vul de datum van het attest in. [...] Ik vul dat in. Ik weet niet of het OK is.

Of nog, ‘Heeft de nieuwkomer op eigen krachten een opleiding gevolgd?’:

- MW 1: ‘Op eigen krachten’, betekent dat dat hij zich zelf heeft ingeschreven? [...]
- MW 2: Ja, dat is het. Nou ja, ik doe het zo. [...]
- MW 3: Ik heb een probleem gehad voor die vragen. Zoals ik daarnet al vertelde, had ik 'niet gedefinieerd' en 'niet gedefinieerd' ingevuld. En toen heeft een collega mij gebeld. Ze zei mij: “neen, eigenlijk moet je invullen “Heeft de nieuwkomer de taalopleiding gevolgd ?” Dat was voor een persoon die het niveau op eigen kracht had bereikt. Ze is naar een school gegaan. Ze zei, je vult in: “Heeft de nieuwkomer de taalopleiding gevolgd: neen” en “Heeft de nieuwkomer op eigen krachten een opleiding gevolgd: ja”. Ik had het zo moeten doen.
- MW 4: Ja, ik had het zo moeten doen. Maar nu heeft men ons gezegd ‘ja’ in te vullen voor de taalopleiding. Dat hebben ze je gezegd, niet waar?

Hoewel de vragen of formuleringen van de sociale balans werden aangepast sinds de invoering van het inburgeringstraject, blijven sommige vragen nog steeds dubbelzinnig en onduidelijk. Soms is dat het gevolg van een gebrek aan aanpassing aan de talrijke wijzigingen in de wetgeving en een nieuwe doelgroep (de 'buitenlandse personen') die de BAPA's onthalen.

### 3.1.2.2. Sociale balansen 'op zijn manier' en volgens zijn professionele inzichten

De doelstelling van de 'sociale balans'- zoals vastgelegd in de wetgeving- is de MW toelaten om "de noden van de begunstigde vast te stellen, onder andere op het gebied van huisvesting, inkomen, gezondheidszorg, socioprofessionele inschakeling, kinderopvang en onderwijs"<sup>69</sup>. Die 'noden' worden vastgesteld op een moment T waarop de MW de verschillende thema's uit de wetgeving bespreekt om te bepalen of- en waarvoor- de gebruiker sociale begeleiding nodig heeft.

De praktijken kunnen hier twee vormen aannemen. Sommigen- een minderheid van de MW die we hebben ontmoet- geven de voorkeur aan een **strikte naleving van de vragen** in de sociale balans. Zo legt een deelnemer aan de focusgroep uit dat het zijn taak is om de discussie te 'begeleiden' en dat hij de vragen die hij stelt, aan 'iedereen' stelt (hij past 'het systeem' toe, zonder discriminatie of interpretatie):

*Ik begeleid. Ik verduidelijk dat de sociale balans algemene vragen zijn, geen specifieke vragen voor een bepaalde persoon. Het systeem is gewoon zo. En daarna stel ik de vragen zoals ze er staan. (MW, focusgroep, september 2025)*

Hoewel die werkwijze misschien kil en afstandelijk lijkt, moet worden opgemerkt dat ze de invloed van de MW op de dynamiek van de uitwisseling en op de informatie die de professional al dan niet relevant acht om te coderen, tot een minimum beperkt. Het voordeel van die aanpak is in ieder geval dat alle informatie die in het kader van de sociale balans wordt gevraagd, wordt bijgehouden, terwijl bij een minder formele aanpak vaak alleen de vragen worden behandeld die relevant zijn voor de situatie van de persoon in kwestie.

De meeste professionals die we hebben gesproken, delen echter **een ander standpunt**: dat het met een sociale balans "niet de bedoeling is om een verhoor af te nemen. Het is de bedoeling om een gesprek te hebben"<sup>70</sup>. In die zin wordt de sociale balans dan beschouwd als een 'skelet' dat zo natuurlijk mogelijk moet worden ingevuld, dat wil zeggen 'in de vorm van een discussie'.<sup>71</sup> Hoewel de sociale balans, zoals we hierboven hebben benadrukt, door sommigen wordt gezien als een 'vergrendeld' instrument, biedt de omzetting ervan in een 'discussie' toch de mogelijkheid om bepaalde kwesties te herformuleren- en dus te interpreteren.

In die 'vrije' opvatting van de sociale balans verloopt het proces in twee fasen: eerst moet het door de APA voorgestelde raamwerk worden 'omgezet' in een zo natuurlijk mogelijk gesprek, om dat gesprek vervolgens weer om te zetten in 'aanvinkvakjes' en 'in te vullen velden'. Het idee is om tijdens het gesprek met de persoon *snel aantekeningen te maken* om te voorkomen dat het als een 'aangifte' overkomt:

*Wat ik vaak doe, is het belangrijkste invoeren zodra de persoon vertrokken is [...]. Ik voer niet graag in terwijl we aan het praten zijn. Voor mij lijkt dat te veel op een aangifte bij*

---

<sup>69</sup> Art. 4, § 3, 1° van de Ordonnantie betreffende het inburgerings- en begeleidingstraject voor nieuwkomers en buitenlandse personen, 20 juli 2023.

<sup>70</sup> Gesprek coördinatie MW, mei 2025.

<sup>71</sup> *Idem*.

*de politie. Ik hou daar niet van. Vluchtelingen werden verhoord, enz. bij het CGVS, de Dienst... We hebben geen zin om hetzelfde schema te hanteren. (Coördinatie van MW, gesprek mei 2025)*

Tijdens de focusgroep vertelden de aanwezigen ons over het algemeen dat ze dingen ‘op hun eigen manier’ doen:

*Soms noteer ik het antwoord zonder de vraag te stellen. Het hangt ervan af wie ik tegenover me heb. Ik pas aan. Wanneer het een vluchteling is. In dat geval natuurlijk, ja. “Je bent net aangekomen, je bent vluchteling”, dan ga ik echt in op de kwesties die ik erg belangrijk vind. Als ze alleenstaand zijn... [...] Als de persoon werkt en een goed statuut heeft, ga ik geen vragen stellen [over de huisvesting]. Begrijp je? Het hangt ervan af wie ik tegenover me heb. Omdat ik al eens heb meegemaakt dat iemand tegen mij zei: “Ja, ik wil een sociale woning”. Maar die persoon voldoet niet aan de criteria. Ik leg dan uit dat je voor sociale woningen niet meer dan ... mag verdienen. Als mensen fulltime werken, weet ik niet of ... Er zijn mensen die op commissiebasis werken. Ik ga die vraag niet stellen aan mensen die op commissiebasis werken! “Is uw woning aangepast?”, dat interesseert mij niet eerlijk gezegd! [lach]*

‘Het op je eigen manier doen’ betekent niet noodzakelijk ‘vragen overslaan’ - zoals soms gebeurt en zoals we uitgebreider zullen zien in het punt over de moeilijkheden in verband met de inhoud van de APA. Sommigen vinden het echter belangrijk om **te verduidelijken welke vragen ‘voor de statistieken’ zijn en welke voor ‘de begeleiding’**, zoals de volgende twee MW:

*Ik stel geen vragen in het wilde weg. Ik neem een papiertje, kijk de persoon in de ogen. Ik begin en ik leg uit. Ik zeg “ik ga u vragen stellen”. Ik zeg welke vragen voor de statistieken zijn, zoals “In welke gemeente bent u aangekomen?” Dat is om min of meer een idee te hebben. Ik ga echt het gesprek aan en dat vergt tijd. (MW, focusgroep september 2025)*

*Naar mijn mening is elke vraag wettig, zolang men de persoon op zijn gemak stelt, hem vertelt dat hij niet verplicht is om te antwoorden, maar dat wij de plicht hebben om die vragen te stellen. Er is natuurlijk altijd een goede en een slechte manier om ze te stellen. Dat is een soort richtlijn. Wij doen het eigenlijk op maat. We proberen de persoon in te schatten. Als we merken dat iemand zich ongemakkelijk voelt, probeer ik dan iets te zeggen als: “Ach, ik heb ook moeite met huisvesting...”, ik weet het niet. We proberen de persoon op zijn gemak te stellen. (MW, focusgroep september 2025)*

De coördinaties van de MW van de drie BAPA’s die we hebben ontmoet, verbieden de ‘neutrale’ en ‘afstandelijke’ manier om een sociale balans op te maken niet, maar moedigen die tweede- ‘vrije’ en ‘natuurlijke’ aanpak- in de regel aan. Ze nodigen de MW zelfs uit om **bepaalde vragen die als niet relevant worden beschouwd**, over te slaan of, als er meerdere velden zijn die verwante (of zelfs overlappende<sup>72</sup>) thema's behandelen, te kiezen welke ze willen beantwoorden, ‘*deze die u het meest aanspreekt!*’ verduidelijkt de coördinator van de MW die

---

<sup>72</sup> Net als de rubriek ‘identificatie van de noden’, waarin drie vragen worden gesteld (‘Wat zijn de noden van de persoon?’, ‘Welke informatie wordt aan de persoon verstrekt op basis van de antwoorden?’, ‘Welke stappen worden aan de persoon voorgesteld?’), en dat maar liefst zeven keer na elkaar (of voor elk van de zeven rubrieken van de sociale balans: ‘Verblijf en migratieparcours’, ‘Gezinsleven’, ‘Professionele en financiële situatie’, ‘Studie en opleiding’, ‘Gezondheid en toegang tot de gezondheidszorg’, ‘Huisvesting’ en ‘Sociale netwerken’).

ook aanstipt meer belang te hechten aan het Logboek<sup>73</sup> dan aan de antwoorden op de sociale balans:

*Wanneer we een dossier overnemen, kijken we in het Logboek naar alles wat er is geschreven en alles wat in behandeling is. Zo krijgen we inzicht in de situatie van de persoon. Wanneer ik naar de sociale balans ga om de dossiers af te sluiten, kijk ik of deze is ingevuld. Maar er staat vaak niet veel in. Er zijn databanken. Ik kijk naar het onderwijsniveau en de werksituatie van de persoon. En daar blijft het bij. (Coördinatie van MW, gesprek mei 2025)*

In dat perspectief staat het sociale begeleidingswerk voorop, en niet het werk van de onderzoekers die gegevens moeten verzamelen. Daarom wordt bij voorkeur gebruik gemaakt van het Logboek, met vrije invulling, dat in dit stadium (d.w.z. op het moment van het schrijven van dit onderzoeksrapport) volledig vertrouwelijk is voor de evaluatie-instantie<sup>74</sup>. Tijdens de focusgroep werd deze **kwestie van de vertrouwelijkheid** overigens aan de orde gesteld door verschillende MW, die van mening zijn dat bepaalde externen geen inzage zouden moeten hebben in de informatie die in het Logboek is opgenomen. Ondanks de erkenning dat het Logboek zeer nuttig kan zijn, met name wanneer een collega een dossier overneemt, wordt ook benadrukt dat de vertrouwelijkheid ook intern belangrijk is, buiten dit scenario, zoals deze persoon tijdens de focusgroep duidelijk heeft uitgelegd:

*En wat betreft de vertrouwelijkheid... Het is waar dat de logboeken kunnen worden gebruikt om alle informatie over een persoon te verzamelen. Dat is handig wanneer iemand een dossier overneemt. Maar ik vraag me soms wel af: "Moet ik dat opschrijven?", "moet ik dat niet opschrijven", omdat ik niet per se wil dat mijn collega dat ziet als het niet belangrijk is voor de begeleiding. (MW, FG, september 2025)*

Een andere MW vertelde ons over zijn ambivalente houding ten opzichte van dat Logboek: hij vindt het nuttig voor zijn eigen werk, maar voelt tegelijkertijd een zeker wantrouwen vanwege de onzekerheid die heerst rond de vertrouwelijkheid ervan:

*Het Logboek heeft volgens mij een klein voordeel, maar ik hou er niet van. Ik vind het alleen handig om aantekeningen in te maken. Maar ik hou er niet van om daar te veel details te geven. Omdat je niet weet wie het gaat lezen. Het spijt me, maar ik denk dat er mensen zijn die het Logboek niet mogen lezen. Dat is dus een klein nadeel, vooral voor bepaalde mensen die alles vertellen. Als iemand een chronische ziekte heeft en vertelt welke ziekte dat precies is, dan is het een beetje vervelend als iemand anders dat kan lezen. Een leidinggevende, een medewerker van een administratieve dienst... weet ik veel. Ik vind het niet zo prettig dat iedereen toegang heeft. (MW, focusgroep, september 2025)*

---

<sup>73</sup> Zoals gedefinieerd in de 'Gebruikshandleiding' voor de APA, opgesteld door de Cocof, is het 'Logboek' "bedoeld om de dossierbeheerder in staat te stellen een schriftelijk spoor bij te houden van zijn gesprekken met de nieuwkomer. De inhoud van dat tabblad stelt de gebruiker ook in staat om snel kennis te nemen van de verschillende thema's die al met de nieuwkomer werden besproken en om die op te volgen", Lemerrier et Le Roose, 2024, p. 36). De MW gebruiken dat tabblad van de APA regelmatig als aanvulling op de 'sociale balans', met als voordeel dat de informatie voortdurend kan worden bijgewerkt. Het Logboek is namelijk evolutief, in tegenstelling tot de sociale balans, die een opname is van het inburgeringstraject op een bepaald moment T.

<sup>74</sup> We willen erop wijzen dat dat Logboek ook kan worden gebruikt om informatie over zowel de sociale begeleiding als het taaltraject van de personen te noteren. Vanwege het vertrouwelijke karakter van dat Logboek blijven bepaalde gegevens onzichtbaar voor het CBAI, de instantie die verantwoordelijk is voor de statistische monitoring. Zo kan het bijvoorbeeld niet zien of iemand tijdens zijn taaltraject werd doorverwezen als dat niet in de taalbalans wordt vermeld, maar alleen in het Logboek, zoals dat af en toe gebeurt (zie focusgroep, september 2025).

### 3.1.2.3. Uiteenlopende beheermethodes voor de opvolging van het traject

We sluiten dit punt tot slot af met een korte opmerking over het feit dat iedereen een zekere mate van inventiviteit aan de dag legt voor het dagelijkse beheer van de dossiers die via de APA moeten worden behandeld. Zonder hier verder op dat aspect in te gaan- het wordt in het volgende hoofdstuk verder uitgediept met de kwestie van gedifferentieerde rapportage- en monitoringpraktijken- onderstrepen we enkel de uiteenlopende handswijzen:

Sommigen maken bijvoorbeeld hun eigen register aan, in de vorm van een gestructureerd Excel-bestand dat een reeks kolommen bevat met de belangrijkste informatie die in aanmerking moet worden genomen voor de opvolging van de dossiers van de betrokken personen. In een andere BAPA hebben sommigen het geluk dat ze beschikken over een Excel-tool- in de vorm van een 'lege matrix om in te vullen'- die hun management tot hun beschikking heeft gesteld en waarmee de MW in een paar muisklikken een algemeen overzicht krijgen van de voortgang van hun verschillende dossiers. Anderen werken tot slot op papier en vullen talloze notitieboekjes om hun opvolgingen bij te houden, waardoor ze zich op bijzonder efficiënte wijze beschermen tegen mogelijke computerbugs.

Met een lichte overdrijving zouden we kunnen zeggen dat de werking van de BAPA's uiteindelijk minder lijkt op een uniform en routinematig bureaucratisch model voor alle MW, dan op een **echte 'ad-hoc-ratie'**<sup>75</sup>: elke structuur- en soms zelfs elke professional- zet zijn eigen instrument op maat in om zijn werk te organiseren. Of het nu gaat om het opvolgen van dossiers waarbij iedereen in het algemeen *'een beetje doet wat hij wil'*<sup>76</sup>, of om het opstellen van sociale balansen die *'iedereen op zijn eigen manier en naar eigen inzicht interpreteert'*<sup>77</sup>. Hoewel die creativiteit blijk geeft van een groot aanpassingsvermogen, bestaat het risico dat wat aan individuele vindingrijkheid wordt gewonnen, verloren gaat aan algemene samenhang.

## 3.2. Vastgestelde moeilijkheden

Hoewel de APA een onmisbaar instrument is in het kader van de implementatie van het inburgeringstraject, gaat het dagelijks gebruik ervan gepaard met een reeks moeilijkheden die het dagelijks werk van de maatschappelijk werkers bemoeilijken. Die moeilijkheden doen zich voor op verschillende niveaus die verband houden met de technische werking van het instrument, de formulering en de relevantie van de verschillende in te vullen rubrieken en, tot slot, de manier waarop de APA in de logica van het maatschappelijk werk zelf past. De volgende subpunten behandelen die drie aspecten achtereenvolgens.

### 3.2.1. Technische moeilijkheden

Mettertijd werd de APA verrijkt met opeenvolgende toevoegingen en functionele correcties (zoals we eerder in dit hoofdstuk hebben gezien). Die geleidelijke opeenstapeling, die niet gepaard ging met een structurele herziening, heeft de applicatie veranderd in een complex lappendeken waarvan de heterogeniteit de architectuur kwetsbaar, moeilijk te onderhouden en vatbaar maakt voor **terugkerende disfuncties** (uit gesprekken met de coördinaties van de

---

<sup>75</sup> Franssen, A. (2008). État social actif : une nouvelle grammaire des risques sociaux. In Y. Cartuyvels (Dir.), *Les ambivalences du risque : regards croisés en sciences sociales* (pp. 113-148). Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, p. 131.

<sup>76</sup> MW, focusgroep september 2025.

<sup>77</sup> Gesprek coördinatie MW, mei 2025.

drie BAPA's blijkt dat er talloze computerbugs zijn en dat er terugkerende problemen zijn in de koppeling tussen Bruwelcome- beheerd door de gemeenten- en de APA).

Dat heeft een negatieve invloed op de stabiliteit van het systeem en beperkt de mogelijkheid om het instrument op een betrouwbare en duurzame manier te ontwikkelen, of zelfs gewoon te gebruiken zonder bang te moeten zijn dat 'alles verdwijnt' zonder enige waarschuwing, zoals deze vertegenwoordiger van BAPA benadrukt:

*Er zijn veel zaken die verdwijnen. De nationaliteitsaanvraag bijvoorbeeld. Het heeft geen zin om die vraag te beantwoorden. We beantwoorden die vraag niet langer. Het geeft nooit het juiste antwoord. Je vult 'ja' in en het wordt 'nee'. 'Interesse voor de nationaliteitsaanvraag', dat gegeven is volledig onjuist. Het werkt niet. [...] De sociale balans is een van de dingen die toch heel vaak over het hoofd worden gezien. En dus is het gedeelte 'identificatie van de noden' leeg. Dat wordt over het hoofd gezien.. En dus, zelfs als we het hebben gedaan, we hebben geklikt, is er geen datum omdat het in feite niet is [opgeslagen]. (Coördinatie van MW, gesprek mei 2025)*

Naast de technische bugs die eigen zijn aan de APA, moeten ook de moeilijkheden met de externe koppeling tussen de APA en de applicatie van de gemeentebesturen voor het beheer van de inburgeringsplicht (Bruwelcome) worden benadrukt. Zo beseffen de gemeenten soms niet dat sommige gebruikers van de BAPA's 'verplichte personen' zijn en worden die bijgevolg als 'niet-verplicht' geregistreerd in de BAPA's. Die bugs verhinderen soms ook dat bepaalde belangrijke documenten in Bruwelcome worden geïmporteerd, zoals attesten van regelmatige inschrijving (ARI) of attesten van beëindiging van het traject. Bovendien zijn er talrijke valse noten in de communicatie tussen de operatoren van het inburgeringstraject en de gemeenten. Dat is te wijten aan het verschil in tijdsbeleving tussen de BAPA's en de gemeenten (de eersten vinden de reactietijd van de tweede soms te lang), maar ook aan het feit dat er veel gesprekspartners zijn (minstens negentien) en dat zij niet allemaal dezelfde werkwijzen hanteren<sup>78</sup>. Ten slotte is het zo dat de maatschappelijk werkers van de BAPA's niet de mogelijkheid hebben om een door de gemeente- of zelfs automatisch door Bruwelcome- opgeschort dossier opnieuw te activeren, of om de informatie te wijzigen die vanuit Bruwelcome in de APA is ingevoerd. Die informatie is soms onjuist, zoals bijvoorbeeld een verkeerd gespelde voornaam. Dat maakt hun werk er ook niet gemakkelijker op, zoals de coördinaties van de MW van deze twee BAPA's benadrukken:

*Stel je voor dat - en dat komt heel vaak voor - een dossier door de gemeente wordt opgeschort omdat de persoon een oranje kaart van zes maanden had. De oranje kaart verloopt dus [...], de persoon ontvangt zijn nieuwe verblijfstitel, maar de gemeente heeft het dossier opgeschort. En dus blijft het dossier bij ons opgeschort. De persoon komt terug met zijn geldige verblijfstitel. Dus zelfs als we het dossier uit het archief halen, blijft het opgeschort in de APA. We kunnen dus niets doen op het niveau van de interface met de gemeenten. Het is dus aan ons om naar de gemeente te gaan en opnieuw uit te leggen dat de persoon wel degelijk een nieuwe verblijfstitel heeft en dat ze het dossier moeten reactiveren. Pas daarna besluit de gemeente al dan niet het dossier te reactiveren. Want gemeenten reageren hier niet altijd op. Maar zelfs als je een geldige verblijfstitel hebt, zit je na een onderbreking nog steeds vast in de APA wat betreft de opvolging (Coördinatie 1 van MW, gesprek mei 2025).*

---

<sup>78</sup> Gesprek met de coördinaties van de MW (mei 2025). Zie ook het jaarverslag 2024 van het CBAI- "De opleidingsplicht in een context van uitbreiding van de doelgroep van het inburgeringstraject. Analyse van een transitie.",

- *Coördinatie 2 van MW: Het probleem ligt bij de informatie die de gemeente ons stuurt voor de ‘verplichten’. Als ze [bij de gemeente] van adres veranderen, kunnen we dat niet wijzigen. Zelfs als we het dossier synchroniseren, blijft het oude adres zichtbaar als de aanpassing niet door de gemeente werd gedaan. Dus moet je een alarm instellen. Ik stel een alarm in het Logboek in: “Opgelet, adreswijziging”. Want als we bijvoorbeeld een bewijs van voltooiing van het traject moeten afdrukken - wat op zich niet dramatisch is -, staat niet het juiste adres op het document. We kunnen sommige velden voor de ‘verplichten’ dus niet wijzigen.*
- *CBAI: En wat dan? Moet je een mail naar de gemeente sturen om te vragen dat ze het veranderen?*
- *Coördinatie 2 van MW: Ja, inderdaad. Maar het is veel gepruts. We besteden daar veel [tijd] aan.*

*(Coördinatie 2 van MW, gesprek mei 2025)*

Tot slot moet hier ook worden gewezen op de risico's die IT-disfuncties kunnen opleveren voor **de veiligheid van de applicatie en de vertrouwelijkheid van de gegevens** die erin zijn gecodeerd.

Er is een zekere berusting te bespeuren bij de MW die met die computerfouten worden geconfronteerd: *“Het is een beetje vermoeiend, maar ja, dat hoort er nu eenmaal bij”, “Net als in elk ander systeem zijn er bugs...”*<sup>79</sup> Toch blijven de MW niet werkeloos toekijken, maar ontwikkelen **aanpassingsstrategieën** waarmee ze hun werk kunnen blijven doen, ook al geeft iedereen toe dat *“het extra tijd kost”* en *“het de zaken een beetje ingewikkeld maakt”*.<sup>80</sup> Een van die strategieën is, zoals hierboven al vermeld, het gebruik van papier, met name om identificatiekaarten te maken (*“we hebben toch een archief, om de contactgegevens van de persoon te hebben”*<sup>81</sup>). Anderen maken ook regelmatig **back-ups** op hun computers (*“De documenten alleen in de APA zetten, dat vind ik te eng!”*<sup>82</sup>) ...maar niet altijd (*“we vertrouwen het systeem zozeer dat we geen back-up hebben!”*<sup>83</sup>). Anderen hercoderen de verloren gegevens uit hun geheugen:

*Onlangs zijn sociale balansen en taalbalansen verdwenen... Ik ga de persoon niet nog een keer contacteren om ze opnieuw in te vullen. Ik vul opnieuw in met de informatie die ik mij herinner. Niets aan te doen als er informatie ontbreekt. (MW, focusgroep, september 2025)*

Het risico is dat die laatste strategie een negatieve invloed heeft op de kwaliteit van de gegevens waarop de monitoring is gebaseerd. Volgens sommige MW die tijdens de focusgroep werden ontmoet, is het coderingswerk in de APA vaak *“een beetje geknoei om op het einde het attest van beëindiging van het traject te krijgen”*:

*Soms is er gewoon één ding dat alles blokkeert. En dan moeten we een beetje prutsen - “ah, misschien heb ik dat niet aangevinkt” - en dat is wat ervoor zorgt dat het goed komt. Ik weet het niet... Ik heb het gevoel dat het soms een beetje willekeurig is! (MW, focusgroep, september 2025)*

Zoals we in de vorige delen over de evolutie van het instrument en de kwaliteit van de geproduceerde gegevens (deel 1 en 2 van dit hoofdstuk) hebben gezien, is de APA een

---

<sup>79</sup> MW, focusgroep september 2025.

<sup>80</sup> *Idem.*

<sup>81</sup> *Idem.*

<sup>82</sup> *Idem.*

<sup>83</sup> *Idem.*

instrument dat onderhevig is aan talrijke disfuncties. De IT-dienst en de administratie Vivalis werken dagelijks aan het oplossen van die talloze problemen. Sinds de organisatie van de focusgroep werden aanzienlijke inspanningen geleverd om het systeem te stabiliseren, ook al blijven de geuite bezorgdheden en de verouderde staat van het instrument duidelijk aanwezig. Uiteindelijk werpen die inspanningen meestal hun vruchten af en worden oplossingen gevonden om de APA 'beheersbaar' te houden (om een uitdrukking van de operatoren te gebruiken). Die bugs en andere technische problemen blijven echter gevolgen hebben voor de geëxporteerde gegevens en het statistische monitoringwerk dat daaruit voortvloeit.

Maar afgezien van die technische problemen en hun progressieve oplossing, zijn er nog andere problemen die verband houden met de inhoud zelf van de APA. Inzicht in die moeilijkheden is noodzakelijk om te begrijpen waarom de maatschappelijk werkers bepaalde variabelen slechts gedeeltelijk (of zelfs helemaal nooit) invullen.

### 3.2.2. *Moeilijkheden betreffende de inhoud van de APA*

De sociale balans roept meerdere vragen op, ongeacht of die op een vrije manier wordt uitgevoerd, in de vorm van een 'natuurlijk' gesprek, of de vorm aanneemt van een meer systematische opvolging van de gestelde vragen. Naast de diversiteit aan praktijken en interpretaties van bepaalde voornoemde begrippen, brachten de uitwisselingen in de focusgroep een zeker ongemak aan het licht bij bepaalde vragen die soms als nutteloos, soms als te indiscreet werden beschouwd. De MW in de focusgroep vonden andere vragen dan weer slecht geformuleerd. De relevantie van bepaalde vragen werd vervolgens soms in twijfel getrokken omdat ze weinig belang zouden hebben voor de sociale begeleiding of omdat ze 'valse hoop' zouden wekken bij de doelgroepen van het traject door te suggereren dat bepaalde oplossingen hen zouden kunnen worden aangeboden in het kader van hun sociale begeleiding of hun taalopleiding. Tot slot werd, buiten de sociale balans, een laatste opmerking gemaakt over de houding van de MW in het kader van de taalbalansen.

Laten we beginnen met de vragen die inhoudelijk moeilijkheden opleveren voor de MW die we hebben ontmoet.

Ten eerste zijn er vragen die nooit aan de doelgroepen zouden worden gesteld omdat ze voor sommigen "*intrusief zouden zijn of omdat ze nutteloos zijn in de sociale begeleiding*"<sup>84</sup>. Er is dus een **herformulering** nodig om het mogelijke (symbolische) geweld te temperen dat MW zouden kunnen uitoefenen door bepaalde vragen die betrekking hebben op privéaangelegenheden, zoals gezondheid, rechtstreeks te stellen:

Zoals "Hebt u gezondheidsproblemen?" Ik stel die vraag niet. De persoon zal het zeggen als hij dat wil. Er zijn personen die hun gezondheidstoestand vermelden. Soms stellen we die vraag wanneer de persoon een doorverwijzing naar SPI vraagt. (MW, focusgroep, september 2025)

Soms wordt ook de **overdaad aan informatie** ter discussie gesteld. De MW vinden dat bepaalde details die aan de gebruikers worden gevraagd geen enkele zin hebben:

---

<sup>84</sup> MW, focusgroep september 2025.

*Het ziekenfonds, ik weet niet waarom... Eerlijk gezegd begrijp ik niet waarom de naam van het ziekenfonds wordt gevraagd... Of je een ziekenfonds hebt of niet, ja, maar de naam? Ik begrijp niet waarom. (MW, focusgroep, september 2025)*

*"Hebt u een ziekenfonds?", dat volstaat voor mij. "Welk ziekenfonds?" is overbodig. Ongeacht welk ziekenfonds. Behalve bij problemen, dan "welk ziekenfonds kan ik contacteren." Maar waarom hebben we de naam van het ziekenfonds nodig? Ik noteer die vaak niet meer! (MW, focusgroep, september 2025)*

Sommige **vragen** worden als opdringerig en nutteloos beschouwd, terwijl de MW zich ongemakkelijk voelen bij andere vragen omdat ze **slecht geformuleerd** lijken, maar niet noodzakelijkerwijs oninteressant om de noden van de persoon bij te werken. Zo kunnen vragen over iemands schoolcarrière of hun beroepsactiviteiten kwetsend zijn:

*Soms vinden mensen het ongemakkelijk om te zeggen dat ze nooit naar school zijn geweest. Hoe stellen we de vraag dan? "Bent u naar school geweest of niet?" "Wat is uw hoogst behaalde diploma?" We weten heel goed dat er mensen zijn die nooit naar school zijn geweest, dus we moeten voorzichtig zijn met het stellen van vragen, want voor mensen die weinig of geen onderwijs hebben genoten, is het vervelend om te zeggen: "Ik ben niet naar school geweest". (Coördinatie van MW, gesprek mei 2025)*

*[...] dat is zoals "Werkt u?" "Nee." "Waarom?" ... Snapt u? Vaak zijn het vrouwen die thuis blijven. Wij moeten weten of ze werken, want "als je werkt en een opleiding volgt, hebben we [aangepaste uren] [te bieden], dat soort dingen". Maar ergens zijn het niet mijn zaken waarom ze niet werken. Misschien hebben ze geen zin, verdient de echtgenoot voldoende ... (Coördinatie van MW, gesprek mei 2025)*

Sommige MW herformuleren de vragen dan om mensen de kans te geven zich vanuit hun eigen referentiekader uit te drukken, zoals deze MW uitlegt:

*"Bent u naar school gegaan?" Ik vind dat... Ik ga die vraag nooit aan iemand stellen. Nooit! Ik vraag wel 'Hoeveel jaar?', "Hoeveel jaar hebt u school gelopen?" Op die manier. En men antwoordt "In mijn land is het 6 jaar, het gaat zo..." Ik probeer de vragen een beetje op die manier te stellen. (MW, focusgroep, september 2025)*

Vragen over de samenstelling van het huishouden vormen soms ook een probleem voor de professionals die we hebben ontmoet, met name omdat de **administratieve categorieën zelf soms tot misverstanden leiden**. Dit is het geval bij de vraag "Bent u het gezinshoofd?", dat alle professionals die we hebben gesproken 'onmogelijk te stellen' vinden, omdat de MW gewoon niet begrijpen "waarom die vraag bestaat"<sup>85</sup>:

- MW 1: "Bent u het gezinshoofd?", is een vraag die ik niet stel bij een persoon in gezinshereniging. Want dat betekent van niet.
- MW 2: Ik stel ze nooit.
- MW 3: Ik evenmin... "Bent u het gezinshoofd?" [lach].
- MW 4: Ik heb die vraag in het begin gesteld, tijdens mijn eerste gesprek, en het ging om een man die in het kader van gezinshereniging was gekomen. Hij voelde zich te slecht om te antwoorden.
- MW 5: Soms zijn het culturele zaken...
- MW 4: Sindsdien heb ik de vraag niet meer gesteld.

---

<sup>85</sup> Gesprek coördinatie MW, mei 2025.

- *MW 5: Als mijnheer in het kader van gezinshereniging komt, is mevrouw het gezinshoofd. Zij werkt en die vraag is dan een beetje vervelend voor heel veel mensen...*

*(MW, focusgroep, september 2025)*

Dat laatste fragment wijst op een belangrijke **uitdaging inzake interculturele communicatie**, aangezien de categorie ‘gezinshoofd’ kan worden geïnterpreteerd als de persoon ‘die de beslissingen neemt’ in het gezin (wat de historische betekenis van het begrip is) in plaats van als een strikt administratieve categorie (die weliswaar verouderd is, maar geen echte gendergerelateerde inhoud heeft). Het is dat misverstand dat de MW duidelijk benadrukt in bovenstaande uitwisseling door de uitdrukking te herformuleren als "*Bent u het hoofd in uw gezin ?*" Bovendien wordt de administratieve status van ‘gezinshoofd’ doorgaans toegekend aan de persoon met het hoogste inkomen binnen het koppel. Die regel kan namelijk het gevoel van symbolische diskwalificatie versterken bij degene (bijvoorbeeld de '*meneer in gezinshereniging*' in het bovenstaande fragment) die niet alleen financieel het minst bijdraagt aan het huishouden, maar bovendien niet wordt erkend als 'hoofd' in het gezin.

Een derde categorie vragen betreft **rubrieken** die om twee redenen als **weinig relevant** worden beschouwd voor de sociale begeleiding: ofwel omdat ze alleen interessant lijken om ‘statistieken op te stellen’:

*Ik heb daar vervolgens niets aan voor mijn sociale begeleiding. Ik vul het in omdat het moet [lach]. Omdat je het moet invullen voor de statistieken, of weet ik veel... Maar ik ga er niet terug naar ... (MW, focusgroep, september 2025)*

Ofwel omdat die vragen mensen ertoe aanzetten verzoeken te formuleren waarop de MW sowieso geen antwoord kunnen geven, zoals deze professionals opmerken wanneer ze verwijzen naar vragen die zowel uit de sociale als uit de taalbalans voortkomen:

*Het is toch zo dat ‘aangepaste opleidingslocatie’ alleen voor statistieken is bedoeld, neem ik aan? Of is het misschien om de persoon beter te begeleiden? Want zijn er eigenlijk oplossingen? Ik had ooit iemand met dyslexie. Het betekent niet noodzakelijk dat er oplossingen zijn... (MW, focusgroep september 2025)*

- *MW 1: Ik voel me altijd ongemakkelijk wanneer ik het deel huisvesting aankaart. Als ik de vraag stel, heb ik het gevoel dat de persoon hulp van mij verwacht, terwijl ik geen oplossing heb.*
- *TS2: Ja, het is zo'n beetje de doos van Pandora openen.*

*(MW, focusgroep, september 2025)*

Door die vragen te stellen, worden de MW geconfronteerd met de beperkte middelen waarover zij of andere verzadigde diensten beschikken- "*we hebben geen aanbod, we hebben niet genoeg te bieden!*"<sup>86</sup>, "*we weten heel goed dat we heel beperkt zijn qua huisvesting*"<sup>87</sup>- en ongegronde verwachtingen kunnen creëren bij de doelgroepen: "*Het is net alsof je iemand valse hoop geeft*" verklaart die MW tijdens de focusgroep<sup>88</sup>.

Een laatste opmerking betreft de **houding van de MW** in het kader van taalbalansen, waarbij van de maatschappelijk werker wordt verwacht dat hij een inventarisatie maakt van de ‘taalvaardigheden’ van de persoon en een ‘positioneringstest’ afneemt om hem in een

---

<sup>86</sup> MW, focusgroep september 2025.

<sup>87</sup> Gesprek coördinatie MW, mei 2025

<sup>88</sup> MW, focusgroep september 2025.

taalopleidingsmodule in te schrijven die is aangepast aan zijn niveau. Sommige MW die we hebben ontmoet, voelen zich in eerste instantie niet helemaal gerechtigd om die taaltests af te nemen, om de eenvoudige reden dat ze daar niet voor zijn opgeleid- "*Eigenlijk weten wij niet echt hoe we taaltests moeten afnemen. We hebben dat geleerd van collega's die deze vaardigheden in de praktijk hebben ontwikkeld*"<sup>89</sup>; "*Het vereist bekwaamheden, we zijn niet gespecialiseerd als 'taalopleidingsoperator*"<sup>90</sup>. Die beoordelingen gebeuren dan intuïtief, waarbij de algemene indruk van de MW over het niveau van de persoon voorop staat: "Na een gesprek met de persoon voel ik in welk niveau ik hem moet testen. *En ik doe de test op basis daarvan*"<sup>91</sup>.

Naast dat gevoel van onrechtmatigheid dat sommige MW aanstippen, brengt ook **de last van de verantwoordelijkheid** de MW soms in een lastige positie. De resultaten van de taalniveautest die ze afnemen, kunnen namelijk belangrijke gevolgen hebben voor het traject van de doelgroep, zoals deze professional duidelijk aangeeft:

*Soms is het moeilijk omdat [de gebruikers] onder enorme druk staan. Het feit dat ze slagen voor hun test, zal invloed hebben op [hun dagelijks leven]. Of ze tijd moeten vrijmaken om Franse les te volgen of niet. Of sommigen, voor later, de nationaliteitsaanvraag [...]. Soms leggen mensen zichzelf enorme druk op. We zijn dus een beetje 'A2-homologatoren', terwijl dat eigenlijk niet onze taak is. Soms is het niet altijd gemakkelijk om die rol te vervullen [...]. Wat wij vaak doen, is dat we onze collega's altijd vragen als we twijfelen. We staan onder druk en vragen ons af "ben ik te vriendelijk?", "Ben ik te streng?" En dat heeft zo'n enorme impact op mensen dat wij niet aarzelen om ons kantoor te verlaten, naar onze collega's toe te gaan en te vragen: "Wat vind jij ervan?" [...]. Ik vind dat dat een beetje de druk van onze schouders wegneemt. (MW, focusgroep, september 2025)*

Naast de vragen van de APA waar MW bepaalde moeilijkheden mee hebben en die ze daarom overslaan of herformuleren, is het ook de positie waarin het instrument hen plaatst die hen in conflict kan brengen met hun 'ondersteunende rol':

*Ik denk dat de rol van maatschappelijk werk eigenlijk een ondersteunende rol is. We willen helpen, dus soms zeg ik: "We zijn hier eigenlijk niet om mensen tegen te houden." Als ik dus zie dat iemand werkt, jonge kinderen heeft en weinig tijd om Franse lessen te volgen, wil ik die persoon niet beletten om verder te in te burgeren omdat ik vind dat ze haar schrijfvaardigheid moet verbeteren. (MW, focusgroep, september 2025)*

### 3.2.3. Moeilijkheden voor het sociale werk

We hebben dat zojuist gesuggereerd in verband met de moeilijkheden rond de positie van 'A2-homologatoren'. Voor meerdere maatschappelijk werkers lijkt sociale begeleiding soms het ondergeschoven kindje van het inburgeringstraject te zijn, gezien de steeds belangrijkere rol van 'logistiek medewerker' en administratief beheerder die professionals moeten vervullen, althans in de huidige context van verzadiging.

---

<sup>89</sup> Idem.

<sup>90</sup> Gesprek coördinatie MW, mei 2025

<sup>91</sup> MW, focusgroep september 2025.

Die vaststelling is niet nieuw en het jaarverslag van het CBAI van 2024 heeft er trouwens een volledig deel aan besteed<sup>92</sup>. We gaan dat aspect van het onthaalbeleid hier dus niet uitgebreid bespreken. Enkele beknopte elementen verdienen echter nog even onze aandacht ter afsluiting van dit punt, met name omdat ze aansluiten bij het betoog van de verschillende professionals die we hebben ontmoet.

Het onderzoeksrapport van vorig jaar bracht de kwestie van **de administratieve inflatie en de toename van de taken** aan het licht, die bij de MW een gevoel van zinloosheid voeden, terwijl de overbelasting van de BAPA's de werklast verhoogt en de kwaliteit van de sociale opvolging ondermijnt. De professionals die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het inburgeringstraject gaven toen aan het gevoel te hebben dat ze logistiek medewerkers van 'gedwongen trajecten' werden, ten koste van de ondersteunende relatie. Dat werd bijvoorbeeld nogmaals benadrukt door deze coördinator van BAPA, die onderstreept dat de afgelopen jaren "*de sociale balans in sommige gevallen sterk meer weg had van een oriëntatiegesprek. Dat kan toch niet?*"<sup>93</sup>.

Vervolgens verdient een tweede element ook aandacht: de administratieve werklast voor de MW, die soms nog zwaarder wordt door de manier waarop de **APA samenwerkt met Bruwelcome**. Het meldingssysteem dat elke handeling in Bruwelcome meedeelt, helpt de MW niet om de voortgang van de verschillende statussen van hun dossiers te volgen, maar kan juist leiden tot een overdaad aan berichten, waardoor de opvolging net verwarrender wordt, zoals deze coördinator enigszins geïrriteerd opmerkte:

*Vorige week keek ik bijvoorbeeld naar een dossier en zag ik dat er 'onderbreking' stond en vervolgens in de regel erboven 'hervatting na onderbreking' en daarna weer 'onderbreking' en vervolgens 'hervatting na onderbreking'. We hebben vier berichten ontvangen voor hetzelfde dossier. Voor eenzelfde persoon dus, en een collega ontvangt dat. En hij begrijpt er niets van. En bij de gemeente denkt hij: "Ah, het is een onderbreking. Ah, maar nee, het is geen onderbreking. Ah, het is een onderbreking." Ze realiseren zich namelijk niet dat wij een e-mail ontvangen telkens ze dat doen. Dat is erg storend, omdat we op een gegeven moment niet meer weten wat er aan de hand is. "Onderbroken", "niet onderbroken"? Neen, eigenlijk is het niet onderbroken. Oké, maar waarom heeft de gemeente dat drie keer gedaan, of goedgekeurd, vervolgens afgewezen, vervolgens goedgekeurd en vervolgens weer afgewezen? Is het goedgekeurd of is het afgewezen? Maar we krijgen wel vier mails! (Gesprek coördinatie MW, mei 2025)*

### 3.3. En toch... Het nut van de APA vanuit het oogpunt van de MW

Ondanks de genoemde moeilijkheden verwerpen de maatschappelijk werkers de APA niet volledig. Dit laatste subpunt onderzoekt de aspecten van het instrument die de MW nuttig vinden. Zij erkennen namelijk allemaal het onmiskenbare nut van het instrument en de hulp die het biedt bij hun werk om de deelnemers aan het inburgeringstraject op te volgen en te begeleiden.

---

<sup>92</sup> Jaarverslag van het CBAI - december 2024, De opleidingsplicht in een context van uitbreiding van de doelgroep van het inburgeringstraject. Analyse van een transitie", pp. 75-88.

<sup>93</sup> Gesprek coördinatie MW, mei 2025

Tijdens de discussies benadrukten verschillende deelnemers aan de focusgroep in de eerste plaats het gebruiksgemak van de applicatie- "*Ik vond het heel intuïtief en vrij duidelijk*"- en de positieve bijdragen van de APA qua dossierbeheer en de productie van gegevens om het inburgeringstraject te volgen - "*Het voordeel is dat we een databank hebben en onze begunstigden kunnen volgen*"; "*We hebben een algemeen overzicht van de dossiers van de begunstigden. Als een collega afwezig is, gaan we naar de APA, bekijken we het dossier en zien we wat we moeten doen*". In dat verband beschouwen alle geïnterviewden het Logboek als een bijzonder **essentieel instrument** voor het opvolgen van dossiers (of voor de eventuele overdracht ervan aan een collega), met name omdat het de mogelijkheid biedt verslag uit te brengen over de evolutie van het traject en de situatie van de gebruikers:

*De SB en de TL [...] zijn foto's op een moment T. Ze kunnen dus niet worden gewijzigd. Op de dag dat je je SB met die persoon hebt gedaan, sluit je je SB af. En al het andere, alle veranderingen die zich zullen voordoen in de opvolging, de evolutie van de persoon, enz., daarvoor is je Logboek een echt instrument om aan te geven dat "er een geboorte is geweest", "ze moet verhuizen", "er is een probleem met de werkgever", "verlies van werk"... (Gesprek coördinatie MW, mei 2025)*

Vervolgens erkennen de MW die we hebben ontmoet ook de hulp die **de APA biedt bij het structureren van de uitwisselingen met de doelgroep van het traject**. Het biedt een minimaal schema dat iedereen zich eigen kan maken en kan aanpassen aan de situatie, en dat als leidraad dient om de begeleide personen aan het praten te krijgen: "*Er zijn begunstigden die minder [spraakzaam] zijn... Het is nu eenmaal moeilijker om bepaalde onderwerpen aan te snijden en daarom is het beter om een structuur aan te houden, dat helpt ook om mensen aan het praten te krijgen*"<sup>94</sup>.

Tal van maatschappelijk werkers benadrukten ook het nut van de verschillende onderdelen van de APA en hun specifieke vragen. Ook al lijken die vragen niet meteen relevant, of kunnen ze de gebruiker doen geloven dat er systematisch oplossingen worden voorgesteld voor elk aangekaart probleem, toch helpen ze soms om mensen bewust te maken van het problematische karakter van bepaalde situaties- bijvoorbeeld "*als er problemen zijn met de onbewoonbaarheid of met de eigenaar*"- en bieden ze professionals de mogelijkheid om mensen te adviseren en door te verwijzen naar de juiste diensten:

*Ik vind de vraag over de huisvesting heel erg nuttig, omdat de persoon zich soms niet realiseert dat er hulp beschikbaar is. We hebben niet per se oplossingen, maar als er bijvoorbeeld problemen zijn met onbewoonbaarheid of met de eigenaar, kunnen we doorverwijzen naar andere verenigingen. (MW, focusgroep, september 2025)*

In dezelfde geest hebben verschillende deelnemers aan de focusgroep ook vermeld dat, ondanks de kritiek op de taalniveautests, de taalbalans toch een waardevol 'voorwendsel' is om de sociale begeleiding te verlengen (wat alle ontmoette MW als de kern van hun beroep beschouwen):

- *MW 1: Soms heb ik bij taalbalansen al veel mensen gehad die dingen zeiden die ik niet had verwacht [...]. Ik heb ongelooflijke dingen gezien. Maar het is een taalbalans en je verwacht je daar niet aan en dan komt het. Ik heb zo meerdere gevallen gehad waarin dingen werden gezegd. Ik begrijp dat er een enorme werklast is. Maar ik*

---

<sup>94</sup> MW, focusgroep september 2025.

*denk dat het toch niet slecht is. Omdat we de persoon kennen, die ons vertrouwt en we er als maatschappelijk werker voor zorgen dat hij zich op zijn gemak voelt [...].*

- *MW 2: Het is waar dat je zo automatisch een tweede afspraak krijgt.*
- *MW 1: [...] mensen komen voor een taalbalans, maar komen ook met een rekening, of ze vragen je om iets anders. Als we tijd hebben, regelen we dat.*

*(MW, focusgroep, september 2025)*

\*\*\*

In dit hoofdstuk hebben we een stand van zaken gegeven van de APA, vanaf het ontstaan ervan tot de overname door de MW, via een analyse van de kwaliteit van de gegevens die deze produceert. De beschrijving van de coderingspraktijken van de MW wees op een zekere diversiteit, zowel tussen de BAPA's als intern (tussen de MW onderling), waarbij laatstgenoemden blijken gaven van een groot aanpassingsvermogen aan de realiteit en de referentiekaders van de doelgroepen waarmee zij dagelijks te maken hebben. We hebben ook gewezen op de moeilijkheden bij het formuleren van bepaalde vragen - die sinds de laatste wetswijzigingen niet zijn bijgewerkt - en op de problemen die door de APA worden veroorzaakt en die van invloed zijn op de opvolging van de MW (en, meer in het algemeen, van alle actoren die dat overheidsbeleid proberen te monitoren).

In het volgende hoofdstuk zullen we ons concentreren op de verschillende praktijken voor het monitoren van het inburgeringstraject - waaronder de praktijken van de MW - om de verschillende vormen en uiteenlopende doelstellingen ervan te onderzoeken.

Vervolgens komen we in hoofdstuk 5 terug op de concrete voorstellen van de actoren in het veld. Op basis van hun kennis van en ervaring met de APA doen zij verschillende aanbevelingen die nuttig zijn om de applicatie te verbeteren en de kwaliteiten ervan te versterken.

## Hoofdstuk 4: Monitoring: verschillende praktijken en uiteenlopende doelstellingen

---

Na analyse van de werking van het platform APA aan de hand van zijn databank, de beperkingen die bepaalde variabelen opleggen en de heterogeniteit van de coderingspraktijken (hoofdstuk 3), blijft een essentiële vraag onbeantwoord: hoe wordt **de opvolging van het onthaalbeleid** praktisch georganiseerd? Met andere woorden, via welke mechanismen wordt de monitoring uitgevoerd en operationeel gemaakt?

Hoewel de evaluatie-instantie het beleid jaarlijks moet monitoren, is zij **niet de enige actor die bij de opvolging betrokken is**. In de praktijk bestaan momenteel vier opvolgingsniveaus naast elkaar, waarbij verschillende actoren betrokken zijn en verschillende tijdschema's worden gehanteerd. We presenteren ze hier, beginnend bij het operationele niveau - dat van de maatschappelijk werkers- tot het niveau van de evaluatie-instantie.

### 1. De maatschappelijk werkers

De maatschappelijk werkers brengen wekelijks of zelfs dagelijks verslag uit over hun dossiers om de evolutie van de individuele dossiers op de voet te volgen. De recente wetshervormingen en structurele veranderingen van het platform hebben de opvolging echter aanzienlijk complex gemaakt. Twee coördinaties geven een goed beeld van de impact van die veranderingen in het veld:

*“De basisarchitectuur werd onlangs gewijzigd. Ik vind dat een beetje jammer want vroeger kon je duidelijker zien hoe het met het dossier zat in functie van zijn status. (Coördinatie 1 van MW, gesprek mei 2025)*

*Vroeger was het inderdaad zo dat we iedereen zagen die in het primaire luik zat, wat betekende dat ze de opleiding over burgerschap nog niet hadden gedaan en zich nog in dat eerste deel van het traject bevonden. We hebben ons aangepast, dus nu exporteren we dossiers via de APA om te weten voor welke personen een SB of TB ontbreekt.” (Coördinatie 2 van MW, gesprek mei 2025)*

Die rapportage wordt ook ondermijnd door een reeks functies van het platform die niet operationeel zijn. In dit deel komen we terug op die moeilijkheden, om vervolgens voorstellen te doen om het instrument te verbeteren. Allereerst lijkt het ons essentieel om te vermelden dat het **tabblad “Rapport” van de APA niet werkt**, terwijl dat automatisch een overzicht zou moeten genereren met het aantal actieve, opgeschorte, afgesloten dossiers, enz.

Een van de grootste uitdagingen voor de MW is net om een totaalbeeld te krijgen van de dossiers die actie vereisen (inschrijving voor een opleiding, een afspraak voor een taal- of sociale balans of een nieuwe planning na een afwezigheid, enz.). Hoewel het platform het mogelijk maakt om **dossiers in Excel-formaat te exporteren, zijn die bestanden zeer groot, complex en weinig geschikt voor de dagelijkse operationele opvolging**. Elke export bevat ongeveer 85

kolommen (variabelen), terwijl een twaalftal<sup>95</sup> variabelen ruim voldoende zou zijn om een overzicht te maken van de dossiers waarin actie moet worden ondernomen.

De MW die aan de focusgroep hebben deelgenomen, benadrukken de moeilijkheden bij het gebruik van die exports, met name omdat ze niet vertrouwd zijn met of geen opleiding hebben gekregen voor Excel:

*Bij ons doet iedereen volgens mij ook wat hij wil. [...] En ik heb nog nooit iets geëxporteerd vanuit de APA omdat ik vind dat de bestanden... Er zijn te veel kolommen, je moet altijd filteren, er zijn bugs...(MW, focusgroep september 2025)*

Een maatschappelijk werker legt uit dat hij een **opleiding Excel** heeft gevolgd om die gegevens correct te kunnen verwerken. Die getuigenis wijst op een tweede belangrijk punt dat ook door een coördinator naar voren werd gebracht: in zijn huidige vorm vereist het platform **technische vaardigheden** die verder gaan dan wat normaal gesproken vereist is voor de functie van maatschappelijk begeleider.

Daardoor gaan maatschappelijk werkers **individuele alternatieve oplossingen ontwikkelen**. Enkele voorbeelden illustreren die operationele diversiteit:

- Opmenging in een individueel Excel-bestand en apart  
*Ik heb mijn eigen Excel-bestand en zodra ik iemand inschrijf, voeg ik die persoon toe aan mijn bestand. Ik heb een kolom SB, TB, opleiding over burgerschap, afsluitingsdatum, opschorting. En zo zijn al mijn gegevens up-to-date. (MW, focusgroep, september 2025)*
- Papieren opvolging voor dossiers die bijna de afsluitingsdatum hebben bereikt (inburgeringsplicht) met export van de APA  
*Ik probeer alle opmerkingen in de agenda te noteren, zodat ik ze niet vergeet. En daarna reserveren we elke vrijdag om alle administratieve taken te doen. En om de twee weken of elke maand moeten we alle dossiers downloaden om ze te sorteren op afsluitingsdatum. Afhankelijk van de urgentie, dus dossiers met een naderende afsluitingsdatum, moeten we de status van het dossier zien, wat de persoon heeft gedaan en opleidingen voorstellen of de persoon indien nodig bellen.... (MW 1, focusgroep september 2025)*  
*Ik doe dat manueel, ik heb mijn schriften. [...] Wanneer iemand komt, noteer ik TB, opleiding over burgerschap, einddatum... Ik doe dat manueel. Dat is veel gemakkelijker. (MW, focusgroep september 2025)*
- Ontwikkeling en systematisering van interne tools die daarvoor zijn ontwikkeld  
*We hebben een superhandige Excel-tool die onze directeur voor ons heeft gemaakt. We exporteren dossiers. De tool geeft ons statistieken met het percentage actieve/inactieve dossiers. En we hebben een matrix waarmee we zowat alle informatie kunnen exporteren. En dus probeer ik dat regelmatig te doen. Soms exporteer ik alleen mijn nieuwkomers die hun opleiding over burgerschap nog niet hebben gedaan. En dan maak ik een tabel of een nieuwe notitie met de personen die ik moet inschrijven. Of nog alle nieuwkomers die hun R&P niet hebben gedaan. Op die manier vind ik alles terug in mijn spullen. Daarna maak ik nieuwe lijstjes met wie ik wanneer moet inschrijven. Maar eigenlijk gebruik ik die tool heel vaak, hij is heel handig. (MW, FG, september 2025)*

---

<sup>95</sup> Dat twaalftal variabelen zou overeenkomen met de basisgegevens en de contactgegevens van de persoon (RRN, naam, voornaam, geslacht, e-mailadres en gsm) en de informatie over het al dan niet uitvoeren van de sociale balans en de taalbalans, het al dan niet volgen van de modules R&P, opleiding over burgerschap 50u of 60u en taalopleidingen.

Deze fragmenten weerspiegelen **zeer uiteenlopende opvolgingsmethoden**, die worden beïnvloed door individuele voorkeuren, digitale vaardigheden, organisatorische middelen en beschikbare tijd. In de praktijk moeten maatschappelijk werkers **meerdere coderingen** doen, dat wil zeggen dezelfde informatie in verschillende media of bestanden vermelden, bij gebrek aan een geïntegreerd en gemakkelijk te gebruiken instrument binnen de APA.

*Ik heb het geprobeerd in Excel, ik heb het geprobeerd in Word, maar ik heb de indruk dat het extra werk is! Want telkens wanneer iemand zich komt inschrijven, moet je onthouden wie zich komt inschrijven en dat in Excel of Word noteren, en dat is eigenlijk dubbel werk. (MW, focusgroep, september 2025)*

Die werkwijze leidt niet alleen tot tijdverlies, maar verhoogt ook het risico op fouten<sup>96</sup> bij het invoeren van gegevens of op vergetelheden, wat uiteindelijk resulteert in een weinig efficiënte praktijk.

## 2. De coördinaties van de maatschappelijk werkers en de directies

Ook de coördinaties van de maatschappelijk werkers en de directies van de BAPA's moeten de dossiers maandelijks of zelfs wekelijks opvolgen om een overzicht te hebben van de situatie van de BAPA en de werkverdeling binnen het team. Ze worden echter geconfronteerd met dezelfde problemen als de maatschappelijk werkers.

Op hun niveau streven de coördinaties ernaar om verschillende strategieën - die elkaar aanvullen- toe te passen om hun MW-teams te ondersteunen bij hun werk. Sommigen maken een overzicht van alle dossiers die moeten worden afgesloten en sturen de lijst elke maand naar hun teams. Anderen hebben een **specifiek instrument** ontwikkeld om MW te helpen om de opvolging van hun verschillende dossiers systematisch te organiseren. Dat instrument- vermeld in het vorige punt- is opgebouwd rond talrijke Excel-formules en maakt het mogelijk om alle vereiste opvolgingsacties voor de dossiers van elke maatschappelijk werker samen te vatten op basis van een export van de APA. Het heeft een dubbele functie: de individuele opvolging door de maatschappelijk werkers vergemakkelijken en de coördinatie toelaten om de werklast binnen het team te verdelen, knelpunten te identificeren en de verzadiging van het systeem nauwkeuriger op te volgen, zoals de initiatiefnemer van het instrument goed uitlegt:

*En dan is er nog een versie voor het hele team, die ik samen met de verantwoordelijke MA <sup>97</sup> bekijk. Zo kunnen we vaststellen waar het wringt, waar de knelpunten zitten... We begrijpen dat we de werklast misschien wat moeten verlichten, of een aantal dossiers [aan een andere MA] moeten doorgeven, of de verdeling [van de dossiers] moeten herzien op basis van de werktijd [van elke MA]. [...] En dat zijn simpele Excel-formules. Maar een BAPA die dat soort dingen niet heeft, ik weet eerlijk gezegd niet hoe die het doet..." (Coördinatie van MW, gesprek mei 2025)*

De grote interesse die dat interne initiatief wekte bij alle MW die aanwezig waren bij de focusgroep – "Wilt u [uw instrument] niet delen?" - toont aan hoezeer de BAPA's behoefte hebben aan een instrument dat een adequate operationele opvolging verzekert, voor het beheer van zowel de dossiers als de teams.

---

<sup>96</sup> Zo bestaat bijvoorbeeld de kans dat de sociale balans niet als 'voltooid' is aangevinkt en dat de datum is ingevuld op het moment dat het dossier zou moeten worden afgesloten. In een klein deel van de dossiers is de datum van de sociale balans immers gelijk aan die van de afsluiting. Hoewel fouten normaal zijn, verhoogt het meermaals invoeren van gegevens het risico op mogelijke fouten.

<sup>97</sup> Hier verwijst AS naar begeleiders die gelijkwaardig zijn aan maatschappelijk werkers.

### 3. De administratie

De administratie zorgt voor een regelmatige opvolging van het systeem, met name tijdens de driemaandelijke overlegvergaderingen. Die opvolging combineert kwalitatieve elementen - verzameld bij de BAPA's in de vorm van feedback uit het veld- en kwantitatieve gegevens die door de onthaalbureaus worden doorgegeven. Tot de gevraagde gegevens behoren:

- het aantal actieve/opgeschorte/op de wachtlijst geplaatste/afgesloten dossiers per categorie begunstigde;
- het aantal ingeschreven dossiers per categorie begunstigde en per geslacht;
- het aantal geplande opleidingen over burgerschap, uitgedrukt in aantal uren;

Op initiatief van de administratie en met de steun van de evaluatie-instantie werd een protocol voor gegevensextractie opgesteld, nadat werd vastgesteld dat de rapportagepraktijken van de BAPA's onderling sterk uiteenliepen. Dat protocol heeft tot doel de methoden te harmoniseren en de vergelijkbaarheid van de verstrekte gegevens te verzekeren.

Het kan ook gebeuren dat de administratie cijfers produceert op basis van exports van het platform, zowel voor de interne opvolging als om vragen uit de politieke wereld te beantwoorden (met name parlementaire vragen van het Verenigd college aan de bevoegde minister of van de Europese instellingen, bijvoorbeeld).

Vermits die verzoeken niet steeds alleen betrekking hebben op de BAPA's, maar ook op het hele Brusselse systeem, kan de administratie de gegevens van Bruwelcome gebruiken om toegang te krijgen tot de informatie van de Nederlandstalige Brusselse operator (BON). Hiervoor maakt de administratie gebruik van de boordtabel (het dashboard) van Bruwelcome<sup>98</sup>, dat belangrijke indicatoren weergeeft met betrekking tot de prioritaire doelgroep van het inburgeringstraject (BON en BAPA's) in het tweetalige Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

De eerder genoemde **problemen met de koppeling tussen Bruwelcome en de APA** kunnen echter ook hier een negatieve invloed hebben op de betrouwbaarheid van de gegevens in de boordtabel van Bruwelcome. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de gemeenten de dossiers niet opvolgen, bijvoorbeeld wanneer een dossier dat in APA is afgesloten, niet is afgesloten in Bruwelcome, wat kan leiden tot onvolledige cijfers in de boordtabel. Ten slotte wordt de monitoring nog complexer gemaakt door het feit dat Bruwelcome en de APA **niet dezelfde definitie hanteren van wat een 'actief dossier' is**.. Het eerste platform (Bruwelcome) neemt namelijk 'opgeschorte dossiers' op in zijn definitie van 'actieve dossiers', in tegenstelling tot de APA, die 'opgeschorte' dossiers niet als 'actief' beschouwt.

### 4. Evaluatie-instantie

De evaluatie-instantie stelt elk jaar een **monitoringrapport op over het systeem**, op basis van de gegevens die de administratie op 31 december heeft verstrekt. Op basis van dat rapport, dat bestemd is voor het Verenigd college van de GGC en de administratie, kunnen een algemeen overzicht van het systeem<sup>99</sup> over het afgelopen jaar en een gedetailleerde analyse van de

---

<sup>98</sup> De applicatie Bruwelcome biedt een boordtabel waartoe de administratie toegang heeft en dat een overzicht geeft van onder meer het aantal actieve dossiers, het aantal afgesloten dossiers van de verplichte doelgroep, uitgesplitst naar BON en BAPA, enz.

<sup>99</sup> De gegevens van de drie BAPA's zijn geaggregeerd.

evoluties van de doelgroep en de verwezenlijkingen van de erkende operatoren worden gerealiseerd. De monitoring omvat ook kwalitatieve informatie uit de activiteitenverslagen die door elk van de onthaalbureaus worden opgesteld.

Het uitvoeringsbesluit specificiert niet wat er precies in dat monitoringrapport moet staan. De inhoud kan evenwel worden afgeleid uit de vereisten die in diezelfde tekst worden gesteld aan de activiteitenverslagen van de operatoren. Artikel 76 van het uitvoeringsbesluit van de GGC (januari 2024), dat vrijwel identiek is aan dat van de Cocof, bepaalt dat het verslag "ten minste betrekking heeft op de volgende elementen:

- 1° het aantal begunstigen van het inburgeringstraject, **waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen nieuwkomers en buitenlandse personen**, en de verhouding wordt gespecificeerd ten opzichte van het aantal trajecten dat bij voorrang wordt voorbehouden voor nieuwkomers;*
  - 2° kwantitatieve en kwalitatieve gegevens in verband met de begunstigen;*
  - 3° kwantitatieve en kwalitatieve gegevens in verband met de georganiseerde infosessies over de rechten en plichten;*
  - 4° kwantitatieve en kwalitatieve gegevens in verband met de sociale en de taalbalans;*
  - 5° kwantitatieve en kwalitatieve gegevens in verband met de opleiding burgerschap;*
  - 6° kwantitatieve en kwalitatieve gegevens in verband met de taalopleiding en de operatoren;*
  - 7° kwantitatieve en kwalitatieve gegevens in verband met de uitvoering van de begeleiding;*
  - 8° het aantal afgeleverde attesten van beëindiging van het traject;*
  - 9° in het algemeen op: a) de globale opvolging van de begunstigen; b) de ondervonden moeilijkheden ; c) het tewerkgestelde personeel en de overeenkomsten met derden; d) de logistieke aspecten; e) de budgettaire aspecten.*
- Indien mogelijk moeten de gegevens in dit verslag ingedeeld worden volgens **geslacht** ."*

Naast die **indicatoren van verwezenlijking**, uitgesplitst naar 'geslacht' en 'categorie begunstigen', bepaalt de wetgeving ook een **resultaatindicator** voor de operatoren (en bij uitbreiding hun werklast): **het (gemiddeld) aantal actieve dossiers** (elke dag van het jaar). Die kwantitatieve norm bepaalt de subsidiecategorie van de erkende operator (artikel 71 van het uitvoeringsbesluit GGC, 2024).

Op basis van die in de wetgeving vastgelegde inhoudelijke gegevens en na discussies tussen het CBAI, de BAPA's en de administratie (Cocof) tijdens de eerste jaren van de implementatie van het inburgeringstraject in Brussel, is geleidelijk een monitoringstructuur ontstaan (die sindsdien vrijwel ongewijzigd is gebleven):

- 1) Institutionele en territoriale context van de implementatie:** korte presentatie van de institutionele situatie (bijv. wetswijzigingen) en de situatie van de doelgroep (nieuwkomers en buitenlandse personen) in het BHG en in België.
- 2) Algemene organisatie van het inburgeringstraject:** evolutie van de stroom van de toelatingen en van de beëindiging van trajecten, aantal actieve en opgeschorte dossiers, en werklast (actieve dossiers / vte MW).
- 3) Profielen van de doelgroepen die worden toegelaten tot de BAPA's:** sociaal-demografische situatie (geslacht, leeftijd, samenstelling van het huishouden), nationaliteit, beroepssituatie (inkomen en diploma's), verblijfssituatie (verblijfstitel en redenen), en residentiële geografie (woongemeenten).

**4) Acties die de BAPA's hebben ondernomen:**

- **Onthaalmodules:** sociale balansen & taalbalansen
- Bestanddelen van het aanbod:
  - Opleidingen over burgerschap (Rechten & Plichten en opleiding over burgerschap 50/60u)
  - Taalopleiding (richtingen alfa/FVT)
  - Sociale begeleiding
- **Einde van het traject:** attesten en duur van het traject

Het eerste deel gebruikt administratieve gegevens die zijn geproduceerd door regionale (IBSA) of federale instanties (CGVS, Myria, enz.), terwijl de delen 2, 3 en 4 gegevens van de APA en de BAPA's gebruiken (onthaalregister en register van planning en uitvoering van de opleidingsmodules).

In het kader van zijn opdrachten met betrekking tot 'het ontwikkelen van instrumenten voor het verzamelen van gegevens' en 'de incidentele uitvoering van advieswerkzaamheden'<sup>100</sup>, wil het CBAI, als evaluatie- en ondersteuningsorgaan van de administratie en de BAPA's, een reeks voorstellen formuleren met betrekking tot de koppeling tussen zijn monitoringwerk en het project 'Dashboard' dat de administratie wil opzetten. Een project waarvan we de doelstellingen en beperkingen in het volgende punt zullen presenteren.

## 5. Vivalis en het project 'Dashboard'

Begin 2025 kondigde de administratie Vivalis aan dat ze een door haar IT-team ontwikkeld project voor een boordtabel 'Dashboard' zou implementeren om het onthaalbeleid continu te kunnen monitoren. Het doel is om te beschikken over een tool voor datavisualisatie, met behulp van tabellen en grafieken, waarin de belangrijkste cijfers worden samengevat. Dat maakt quasi realtime monitoring mogelijk, vergemakkelijkt de productie van statistieken en het nemen van beter geïnformeerde beslissingen. Dat initiatief kwam meer bepaald tegemoet aan een aanbeveling die het Rekenhof in 2022 heeft gedaan naar aanleiding van de audit van dat overheidsbeleid toen het nog onder de bevoegdheid van de Cocof viel.

Dat instrument, dat oorspronkelijk bedoeld was om rechtstreeks ter beschikking te worden gesteld van de administratie, zou in principe ook toegankelijk zijn voor de evaluatie-instantie (het CBAI), opdat die de geaggregeerde gegevens rechtstreeks in de vorm van tabellen en grafieken kan verzamelen. Op die manier is het niet meer nodig om haar ruwe gegevens te bezorgen die zij dan moet verwerken, zoals tot nu toe elk jaar gebeurde volgens de tussen het CBAI en de administratie vastgestelde en overeengekomen modaliteiten. Op het moment van de redactie van dit onderzoeksrapport is de mogelijkheid om de directies van de BAPA's toegang te geven tot dit dashboard nog in bespreking.

Hoewel dat project over het algemeen positief wordt onthaald door de operationele actoren van het systeem, roept het toch een aantal vragen op en zijn er bepaalde aandachtspunten met betrekking tot de implementatie ervan.

Ten eerste zou het ontvangen van gegevens in een reeds geaggregeerde vorm de operationele mogelijkheden van de evaluatie-instantie sterk beperken. Het beperkt immers haar

---

<sup>100</sup> Art. 82 §1, Uitvoeringsbesluit GGC, 18 januari 2024.

mogelijkheden om gerichte analyses uit te voeren, zowel voor ad-hocondersteuning als voor onderzoek. En dat terwijl die analyses relevant zouden kunnen zijn voor de evaluatie- en onderzoeksopdracht, en dus voor de algemene reflexiviteit van het beleid, zoals voorzien door de wetgever.

Ten tweede moet bijzondere aandacht worden besteed aan de beperkingen van een dashboard en de verschillen met een analytische monitoring. Het toekomstige instrument zou namelijk worden ontwikkeld door de IT-teams van de dienst Iriscare van de GGC, die ondanks hun deelname aan de vergaderingen over de APA die de administratie Vivalis organiseert, nogal ver af staan van de realiteit waarmee de BAPA's in het veld worden geconfronteerd. Die praktijken zijn complex en verankerd in maatschappelijk werk waarvan het doel de monitoringlogica overstijgt- zoals we in dit rapport<sup>101</sup> hebben aangetoond- en vergen een gedetailleerd begrip van die realiteit om ervoor te zorgen dat de opgestelde indicatoren ook echt relevant zijn.

Een dashboard zou zeker nuttig kunnen zijn voor de eerste twee hier genoemde monitoringniveaus (het dagelijks beheer en het opstellen van het jaarlijkse activiteitenverslag door de directies van de BAPA's). Daarentegen lijkt het ons slechts in beperkte mate relevant voor het derde niveau (dat van de algemene monitoring van het onthaalbeleid). Dat laatste vereist immers niet alleen expertise op het gebied van data-analyse, maar ook transversale kennis van het onthaalbeleid in het BHG, de evolutie daarvan en de sociale en politieke context waarin het zich afspeelt. Het is precies dat soort expertise dat de evaluatie-instantie, die momenteel door het Verenigd college is aangesteld, in de loop der tijd heeft ontwikkeld.

Ten derde, hoewel het doel van een Dashboard verschilt van dat van een analytische monitoring, vereist de ontwikkeling van een instrument voor de continue opvolging van overheidsmaatregelen toch een **nauwe samenwerking tussen technische vaardigheden en sociaal-analytische expertise**. In het kader van haar reflecties over open data en het beheer ervan door verschillende 'nieuwe' IT-specialisten ('data scientist', 'data analyst', 'data manager', 'chief data officer' of zelfs 'data protection officer') herinnert politicoloog Anne Lehmans ons eraan dat de productie van cijfers "vormen van samenwerking en communicatie" vereist tussen IT-professionals en professionals "die inzicht hebben in de economische en sociale uitdagingen"<sup>102</sup>. In die zin vereist het door de administratie voorgestelde dashboardproject een opvolging tijdens de implementatie en het gebruik ervan. Die opvolging zou het mogelijk maken om rekening te houden met het vermogen- zowel van de evaluatie-instantie als van de BAPA's- om de gekozen indicatoren aan te passen aan de evoluties die in het veld en op het platform APA worden waargenomen (zie hoofdstuk 3.1).

De ontwikkeling van een dergelijk instrument vereist dus **reflexiviteit en samenwerking tussen actoren**. De keuze van precieze indicatoren in een overheidsbeleid is inderdaad een centrale uitdaging, zowel op politiek als op strategisch vlak, want op basis van die keuzes worden politieke beslissingen genomen die niet alleen gevolgen hebben voor de operatoren van het beleid, maar ook voor degenen voor wie dit beleid bedoeld is.

---

<sup>101</sup> Zie punt van hoofdstuk 3 over de moeilijkheden waarmee de MW kampen.

<sup>102</sup> Lehmans, A. (2018). Les réinventions de la démocratie à l'aune de l'ouverture des données : du discours de la participation aux contraintes de la gouvernance. *Les Enjeux de l'information et de la communication*, 19(2), p. 140-141). De hier geciteerde auteur voegt daaraan toe – en wij sluiten ons daarbij aan in de vorige paragraaf – dat "de datacultuur niet strikt technisch is, maar ook analytisch, gekoppeld aan het vermogen om de uitdagingen en gegevens te identificeren die waardevolle informatie kunnen opleveren". (Lehmans, 2018, p. 141).

**Kader 5: Meting van de werklust van de operatoren en bewaking van de verzadiging van het systeem: een complexe indicator die een voortdurende dialoog vereist.**

Om het belang van de zowel collaboratieve als reflexieve benadering van monitoringpraktijken in overleg met alle actoren van het systeem beter te beschrijven, willen we hier stilstaan bij de **evolutie van de meting van de werklust van de operatoren** en, bij uitbreiding, de **bewaking van de verzadiging van het systeem**. Dat element is veelzeggend voor **de evoluties met een impact op de keuze van de indicatoren en de variabelen daarvan**, voordat we in het volgende hoofdstuk overgaan tot verbeteringsvoorstellen.

Oorspronkelijk bepaalde de Cocof-wetgeving (artikel 22, §1 van het uitvoeringsbesluit van 24 april 2014) de "**jaarlijks behandelde dossiers**" - namelijk de dossiers waarvan de sociale en taalbalansen in de loop van het jaar werden opgesteld- als resultaatindicator (d.w.z. financieringsindicator) van de operatoren. Al snel bleek echter dat die indicator geen goed beeld gaf van de werkelijke werklust van de operatoren.

In 2019 kende een van de operatoren namelijk een situatie van verzadiging, een situatie die niet kon worden voorzien op basis van de resultaatindicator uit zijn activiteitenverslag, noch op basis van die uit het monitoringrapport van het CBAI. Dat kan met name worden verklaard door een effect van **overdracht van werklust** van het ene jaar naar het andere: in de (overgrote) meerderheid van de gevallen blijft een dossier namelijk langer dan een jaar open (zeker vóór de invoering van de inburgeringsplicht en bij gebrek aan een maximale duur voor het inburgeringstraject). Daardoor werden de dossiers die vóór het analysejaar waren 'behandeld' (of gedeeltelijk 'behandeld') niet meegeteld in de werklust van de operator, hoewel de toegekende subsidie wordt berekend op die laatste.

Na overleg tussen de verschillende actoren die betrokken zijn bij het inburgeringstraject (BAPA's, administratie, CBAI) werd de resultaatindicator in de regelgeving vervangen door "*het gemiddelde aantal **actieve dossiers per dag van het jaar***" (wijzigend uitvoeringsbesluit Cocof van 24 juni 2021). Die variabele wordt gedefinieerd als "*elk (aangemaakt) dossier dat noch langer dan drie opeenvolgende maanden is opgeschort, noch is afgesloten*"<sup>103</sup>. Meer fundamenteel ging het om de overgang van:

- een '**stroomlogica**' (behandelde dossiers): het aantal dossiers (personen die in het kader van het traject worden begeleid) dat tijdens een bepaalde periode, vaak een jaar, wordt geteld;
- Naar een '**stocklogica**' (actieve dossiers): het aantal dossiers (begeleide personen) dat op een bepaalde datum, vaak de laatste/eerste dag van het kalenderjaar, wordt geteld.

Hoewel de opvolging van de verzadiging (daling van het aantal opnames) enigszins minder dringend werd door de wereldwijde COVID-19-pandemie, hebben de inwerkingtreding van de inburgeringsplicht en de uitbreiding van het publiek met buitenlandse personen in 2022 de kwestie van de verzadiging snel weer op de agenda gezet.

In 2023 hebben de onthaalbureaus tijdens de driemaandelijke overlegvergaderingen al snel een sterke stijging van het aantal inschrijvingen gemeld. Dankzij de regelmatige rapportage tijdens overlegvergaderingen kon worden vastgesteld dat twee exploitanten vanaf eind 2023 verzadigd waren. Die situatie heeft geleid tot de invoering van een geautomatiseerd en uniform systeem voor het beheer van wachtlijsten.

De activiteitenverslagen 2024 van de BAPA's en het monitoringrapport 2024 van het CBAI (over het jaar 2023), evenals het onderzoeksrapport 2024 van het CBAI maakten het vervolgens mogelijk om

<sup>103</sup> De huidige wetgeving (uitvoeringsbesluit GGC, januari 2024) bevat een lichtjes andere definitie: "*elk dossier dat noch langer dan drie opeenvolgende maanden is opgeschort, noch is afgesloten*".

de tendens naar een algemene verzadiging van het systeem en de gevolgen daarvan voor de organisatie van het systeem en de toegankelijkheid ervan voor het publiek van het inburgeringstraject zowel kwantitatief als kwalitatief te objectiveren. Die resultaten werden onlangs naar voren gebracht in een samenvattende nota over de verzadiging van het inburgeringstraject<sup>104</sup>.

Uiteindelijk hebben die bevindingen - met input van de regelmatige uitwisselingen tussen de verschillende belanghebbenden - de noodzaak aan het licht gebracht om **een nieuwe opvolgingsindicator te creëren, die ook dienst doet als uitvoeringsindicator voor de operatoren en die beter is afgestemd op de huidige uitdagingen en conjunctuur.**

Het voorbeeld van de werklastmeting van de BAPA's aan de hand van de stockindicator illustreert het belang van het voortdurende heen en weer schakelen tussen de verschillende monitoringpraktijken die eigen zijn aan elk van de belanghebbenden bij de opvolging van het onthaalbeleid. Het laat ook zien dat de opvolgingsindicatoren, net als de instrumenten die nodig zijn om ze te produceren, kunnen evolueren in functie van de realiteit in het veld en de uitwisselingen tussen de actoren.

Hoewel de ontwikkeling van het Dashboard niet alleen voor de administratie, maar ook voor de directies van de onthaalbureaus uiterst nuttig is- zoals we al hebben benadrukt-, moeten de maatschappelijk werkers een in de APA geïntegreerd instrument krijgen om de stand van zaken van de dossiers regelmatig en doeltreffend op te volgen. Een BAPA heeft trouwens een expliciete vraag in die zin gesteld:

*Een van de voorstellen die we hadden gedaan, was om te zeggen: "Zou het niet goed zijn als we alle dossiers met 'sociale balans opgesteld' en alle dossiers met 'taalbalans opgesteld' konden opvragen?" Het zou handig zijn om in de APA, in plaats van gigantische Excel-bestanden waarin het echt ingewikkeld is omdat ze zoveel informatie bevatten, een klein hulpmiddel te hebben waarmee je gewoon de naam, de voornaam kan opvragen, bijvoorbeeld iedereen die de taalbalans, of de sociale balans, of de opleiding over burgerschap niet heeft gedaan, of nog niet werd ingeschreven, of niet heeft gedaan of niet heeft gepland. Dat zou de opvolging vergemakkelijken. (Coördinatie van MW, gesprek mei 2025).*

In het volgende hoofdstuk doen we, in het licht van al die bevindingen en de resultaten van onze gesprekken, van de focusgroep, van de analyse van de kwaliteit van de gegevens, maar ook op basis van onze ondersteunende en analytische rol, voorstellen die meer specifiek betrekking hebben op de indicatoren van dit overheidsbeleid, gesteund door de raadpleging die we hebben gehouden met alle belanghebbenden bij dit overheidsbeleid die we hebben ontmoet.

---

<sup>104</sup> "Technische nota over de verzadiging van de BAPA's: organisatorische en financiële uitdagingen van het inburgerings- en begeleidingstraject voor nieuwkomers en buitenlandse personen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest" (CBAI, 2025). Het CBAI heeft die nota in maart 2025 gepubliceerd, in samenwerking met de operatoren, en gericht aan de voorzitters van de Brusselse fracties van de politieke partijen.

## Hoofdstuk 5: Codering, indicatoren en IT-tools: drie hefboomen om de kwaliteit en het gebruik van de gegevens van het inburgeringstraject te verbeteren

---

De voorstellen van de maatschappelijk werkers van de verschillende BAPA's die we hebben ontmoet en hun coördinatoren getuigen van een constructieve houding: verre van de APA af te wijzen - en ondanks de vele kritiek die ze erop hebben geuit - probeert iedereen er een coherenter, ergonomischer instrument van te maken dat beter op hun noden is afgestemd. Dit laatste hoofdstuk bevat de voorstellen voor veranderingen - op het gebied van opleiding en harmonisatie van coderingspraktijken, nieuwe indicatoren en functionele verbetering van de APA - die tijdens deze uitwisselingen werden geformuleerd.

### 1. Aan de gegevensbron: de MW opleiden om de praktijken te harmoniseren

Een eerste punt waarover alle betrokkenen het eens leken te zijn en dat daarom zeker het vermelden waard is, betreft de opleiding tot APA, oftewel de 'plek' waar alle gegevens worden geproduceerd die worden gebruikt om het inburgerings- en begeleidingstraject van nieuwkomers op te volgen. Zoals hierboven vermeld (*zie paragraaf 3 van hoofdstuk 3*), is er al jaren geen collectieve opleiding (op regionaal niveau) meer georganiseerd voor alle operatoren van het inburgeringstraject en hun werknemers. Daarom heeft elke BAPA een efficiënt intern opleidingssysteem opgezet om dit tekort op te vangen, maar de MW die we hebben ontmoet beschouwen dat soms als ontoereikend. Ondanks die inspanningen hebben we ook gezien dat de praktijken en het begrip van bepaalde sleutelbegrippen van het traject sterk heterogeen zijn. De MW die we hebben ontmoet, zijn zich hier terdege van bewust. Daarom vragen ze om een specifieke opleiding tot de APA, "*zelfs al is het maar een halve dag, of een uur, of twee uur*", aldus een van de MW die we tijdens de focusgroep hebben ontmoet. "*We moeten meer worden opgeleid. Nog meer uitleg krijgen. Zowel de nieuwe als de oude werknemers!*" voegde een andere MW toe.

Die opleidingen zouden niet alleen helpen om het gebruik van de APA te harmoniseren en de evoluties ervan op te volgen, maar zouden ook bijzonder nuttig zijn om bepaalde kwesties te verduidelijken die momenteel een probleem vormen voor de MW. Dat is wat een andere MW nog eens verwoordde door te suggereren dat die opleidingen worden gegeven "*door de mensen die de APA hebben opgezet*" of door degenen die de gegevens ervan exploiteren, om de werknemers van de BAPA's duidelijkheid te verschaffen over de zin van bepaalde vragen (die volgens sommigen geen ander doel lijken te hebben dan het produceren van statistieken).

Ten slotte zouden die opleidingen ook een pedagogische invalshoek kunnen bevatten die aandacht besteedt aan interculturele houding, met name wat betreft de *manier waarop vragen worden geformuleerd*. Het doel zou zijn om mogelijke culturele schokken en de reproductie van stereotypen of vooroordelen te vermijden die door de begeleide doelgroep kunnen worden waargenomen of gevoeld, en die de MW soms moeten beheren. Dat lijkt des te relevanter omdat er nog steeds bepaalde misverstanden bestaan, hoewel de MW vragen anders hebben geformuleerd en betekenissen hebben afgesproken - elk op hun eigen manier, zoals we in hoofdstuk 3 van dit rapport hebben aangetoond. Die praktijken zouden baat hebben bij een meer systematische bewustmaking voor de interculturele aanpak, waarbij professionals worden aangemoedigd om de doelgroepen te bevragen en te begeleiden vanuit hun culturele

referentiecontext. Een dergelijke aanpak zou op zijn minst helpen om bepaalde misverstanden op te lossen, of die nu betrekking hebben op begrippen die in het kader van de sociale balans worden gebruikt ('hoofd van het huishouden', 'opleidingsniveau'...) of tot uiting komen in de dagelijkse omgang met de doelgroepen, zoals deze MW in deze anekdote vertelt:

*"Soms ook woorden, in het Spaans... Het is best grappig... Er is [bijvoorbeeld] een van de begunstigden die binnenkomt en tegen de leraar zegt: "Ik was gedrogeerd, ik heb veel drugs gebruikt, dus ik ben niet wakker geworden'. Maar in het [Spaans], zegt men drugs voor geneesmiddelen. En de andere zegt "Maar mijnheer, hij neemt drugs en schaamt zich niet om dat voor iedereen te zeggen!" En dan zeg ik "neen, neen, neen, hij neemt geneesmiddelen!" (MW, focusgroep september 2025).*

## 2. Herziening van de indicatoren die worden gebruikt in de activiteitenverslagen en bij de monitoring

Een tweede hefboom om de kwaliteit en het gebruik van de gegevens van het inburgeringstraject te verbeteren, betreft de opvolgingsindicatoren. We hebben het hier over de bestaande indicatoren en stellen aanvullende indicatoren voor.

### 2.1. Wijzigingen aan bestaande indicatoren

#### **Berekening van de stroom van de inschrijvingen**

In het kader van de opvolging van het onthaalbeleid, zowel voor de monitoring als voor de activiteitenverslagen, worden de complementaire benaderingen van de stroom- en voorraadlogica gebruikt om de dossiers van de BAPA's, en *ipso facto* de gebruikers, de activiteiten en de werklust binnen de onthaalbureaus te meten. Met de stroomlogica kunnen de **evoluties van de doelgroep** worden geanalyseerd, terwijl de stocklogica de **effectieve werklust van de BAPA's** weerspiegelt.

Door de wijzigingen in het platform als gevolg van wetswijzigingen, met name de aanpassing aan de nieuwe nomenclatuur waarin de actieve statussen (met uitzondering van de status toegelaten) worden samengevoegd en de wachtlijst wordt gecreëerd, moest de manier waarop een **inschrijving wordt omschreven** worden herzien. Vroeger werd een dossier als **ingeschreven** beschouwd zodra het de status *toegelaten* kreeg, dat wil zeggen wanneer het voldeed aan de voorwaarden voor toegang tot het inburgeringstraject (meerderjarig zijn, beschikken over een verblijfstitel van meer dan 3 maanden, enz.). Vandaag de dag, in een context van **verzadiging van het systeem**, volstaat dat criterium niet meer: of iemand daadwerkelijk aan het traject kan deelnemen, hangt nu af van de **beschikbaarheid bij de BAPA**, met name voor niet-prioritaire personen.

Die veranderingen leiden tot een belangrijke vaststelling op het vlak van de statussen: **de meeste personen met de status toegelaten op 31 december 2024 (92%) staan op de wachtlijst**. Ter herinnering: om een dossier actief te maken, moet de MW formeel akkoord gaan met de behandeling ervan. Het is dus logisch dat de status 'toegelaten' bijna uitsluitend personen uit de wachtlijst omvat. Daarom kan **de status 'toegelaten' niet meer worden gelijkgesteld met een effectieve inschrijving**. Die vaststelling rechtvaardigt overigens zijn uitsluiting van de actieve statussen in de nieuwe nomenclatuur.

In december 2024 waren er echter nog 60 dossiers met de status 'toegelaten' die niet op de wachtlijst stonden. Zij zijn als volgt onderverdeeld:

- Voor 32 dossiers liep de termijn van de wachtlijst af, zodat ze moesten worden gearhiveerd;
- De anderen lijken hun traject daadwerkelijk te zijn begonnen zonder dat de behandeling van het dossier was gevalideerd, wat wijst op een **coderingsprobleem**.

Bij het tellen van de stroom inschrijvingen werd altijd alleen rekening gehouden met de **eerste effectieve inschrijving in het inburgeringstraject**. Wanneer een oud dossier opnieuw wordt geactiveerd in 2024 wordt het **niet geteld in de stroom inschrijvingen van 2024**. We zijn dieper ingegaan op dat aspect in het kader van dit onderzoek. Er zijn verschillende redenen voor die keuze:

1. Meestal werd al een deel van het traject afgerond en worden niet alle stappen herhaald, met name de sociale balans of de module Rechten en Plichten. Sinds de invoering van het systeem werden 393 dossiers na een eerste registratie opnieuw geactiveerd. Daarvan werden slechts 21 sociale balansen opnieuw opgesteld (die worden overigens meegeteld in het aantal sociale balansen dat elk jaar wordt opgesteld). Er wordt echter een andere indicator voorgesteld om de reactivatie van dossiers zichtbaar te maken.
2. De stroomlogistiek bestudeert de veranderingen in de doelgroepen en observeert de opkomst van nieuwe doelgroepen: het tweemaal tellen van dezelfde persoon - wiens kenmerken niet zijn veranderd - zou de interpretatie vertekenen.
3. Die opnieuw geactiveerde dossiers worden echter wel meegeteld in de stock als ze actief zijn tijdens de analyse, wat de complementariteit tussen de twee indicatoren aantoont.

### ***Berekening van de stock actieve dossiers***

Net als bij de stroom leidt de nieuwe nomenclatuur tot bepaalde dubbelzinnige situaties. Er zijn **dossiers die zowel op de wachtlijst staan als actief zijn**, en dat meestal om twee redenen:

- **coderingsfout**: de MW heeft de start goedgekeurd terwijl de BAPA niet over voldoende onthaalcapaciteit beschikte;
- **oud dossier uit archief gehaald**: om een oud dossier op de wachtlijst te plaatsen, moet het opnieuw worden geactiveerd. Het gereactiveerde dossier krijgt echter automatisch zijn laatste status terug, vaak actief.

Volgens het besluit van de GGC van 18 januari 2024 is een actief dossier een dossier dat niet is opgeschort of afgesloten. Op het moment dat dit besluit werd opgesteld, bestond er echter geen wachtlijst. Het is dus voortaan noodzakelijk om een voorwaarde toe te voegen: *het dossier mag niet op de wachtlijst staan*.

### 2.2. Voorstel van nieuwe indicatoren

Om de analyse van de opvolging van het systeem in een context van verzadiging te verfijnen, worden verschillende aanvullende indicatoren voorgesteld.<sup>105</sup> Die moeten een beeld geven van

---

<sup>105</sup> Sommige van die indicatoren werden het afgelopen jaar al gebruikt in de activiteitenverslagen van de BAPA's of de monitoring van 2024.

het traject dat mensen in het systeem afleggen, van de druk die wordt uitgeoefend op de capaciteit en van de daadwerkelijke toegankelijkheid van het inburgeringstraject.

### ***Aantal gereactiveerde dossiers***

Een dossier wordt als **gereactiveerd** beschouwd wanneer het dossier van een persoon die voor het eerst in het inburgeringstraject is ingeschreven, wordt gearhiveerd en vervolgens opnieuw in behandeling wordt genomen. De reactivering betekent dus dat een eerder begonnen traject wordt hervat.

Sinds de invoering van het systeem werden **393 reactiveringen** geregistreerd, waarvan **365 in 2024 (93%)**. Die terugkeer naar het traject is recent en wordt nog intensiever in 2024. Die indicator lijkt ons relevant omdat hij die werklust zichtbaar maakt, ook al zijn deze dossiers misschien niet gelijk aan de inschrijving van een nieuw dossier. Hij biedt ook de mogelijkheid om onderbroken trajecten te identificeren, de duur ervan in de tijd te begrijpen en de waarschijnlijke oorzaken ervan te analyseren (wetswijzigingen, instabiliteit van het verblijfsstatuut, uitgesteld gebruik van het systeem, enz.).

We stellen voor om die indicator toe te voegen aan de activiteitenverslagen van de BAPA's, vermits ze niet allemaal in dezelfde periode zijn geopend, wat tot interessante verschillen tussen operatoren kan leiden. We stellen ook voor om dit op te nemen in de monitoring, zodat een meer globale analyse van het hele systeem mogelijk wordt.

### ***Overbevolkingsgraad van het inburgeringstraject***

Geïnspireerd door een indicator die in gevangenissen wordt gebruikt, meet de overbevolkingsgraad van het inburgeringstraject de druk op het systeem door de vraag (actieve dossiers + dossiers op de wachtlijst) te vergelijken met de gefinancierde capaciteit (momenteel **6.000 plaatsen**).

$$\text{Overbevolkingsgraad} = \left( \frac{\text{actieve dossiers} + \text{dossiers op wachtlijst}}{\text{gefinancierde capaciteit (6.000 dossiers in 2025)}} \right) \times 100$$

Een graad:

- lager dan 100 zou wijzen op een afdoende capaciteit;
- gelijk aan 100 zou wijzen op de volledige benutting van de beschikbare plaatsen;
- hoger dan 100 zou wijzen op een overbevolking.

Die indicator biedt inzicht in de structurele verzadigingsgraad van het systeem, zorgt voor de opvolging van de evolutie van de gelijktijdige belasting van de BAPA's en documenteert het verschil tussen de werkelijke vraag en de institutionele capaciteit. Het werd al gebruikt in het kader van het monitoringrapport 2024 en de technische nota van 2025<sup>106</sup>, en zal ook in die kaders blijven worden gebruikt.

---

<sup>106</sup> Zie Technische nota van maart 2025 over de verzadiging van de BAPA's en Monitoringrapport 2024 van het CBAI.

### ***Uitsluitingspercentage***

Het uitsluitingspercentage meet het aandeel van de aanvragen die niet werden voldaan. Het stemt overeen met het aantal personen van wie het dossier niet kon worden behandeld, in verhouding tot het aantal personen van wie het dossier wel kon worden behandeld. Die indicator is geïnspireerd op de OESO-indicator voor gezondheidskwesties, de *'unmet healthcare needs'*<sup>107</sup>.

Die indicator, die voor het eerst wordt gebruikt in de monitoring van dit jaar, maakt het mogelijk om, in het kader van het inburgeringstraject, de **omvang te kwantificeren van de vraag die niet kan worden voldaan door de verzadiging**, d.w.z. situaties waarin de toegang tot het traject niet concreet kan worden verzekerd. Het laat ook toe om de meest getroffen doelgroepen zichtbaar te maken. Het uitsluitingspercentage moet alleen worden berekend voor **de doelgroepen die te maken hebben met de verzadiging**. Voor 2025 zijn dat op dit moment de niet-prioritaire doelgroepen. Hieronder geven we een overzicht van de berekening in dat geval:

*uitsluitingspercentage* *niet-prioritaire doelgroep* =

$$\left( \frac{\text{wachlijst niet prioritair}}{\text{wachlijst niet prioritair} + \text{actieve niet prioritaire dossiers}} \right) \times 100$$

Die berekening kan afzonderlijk worden uitgevoerd voor de twee categorieën niet-prioritaire doelgroepen (buitenlandse personen en gerechtigde nieuwkomers) om ze te vergelijken, en moet ook worden toegepast op de prioritaire doelgroep zodra een wachtlijst wordt geopend.

### ***Stroom wachtlijst***

De stroom van de wachtlijst verwijst naar het aantal personen dat gedurende een bepaalde periode, in dit geval jaarlijks, **op de wachtlijst werd geplaatst**. Het geeft een beeld van de evolutie van de druk op de BAPA's en toont of de vraag zich stabiliseert of juist toeneemt. Die indicator zal worden gebruikt in de activiteitenverslagen van de BAPA's en in de monitoring, voor zover de APA-gegevens dat toelaten.

### ***Inschrijvingsgraad na inschrijving op een wachtlijst***

Het is ook relevant om te analyseren welk percentage van de mensen er- al dan niet- in slaagt om zich in te schrijven voor het inburgeringstraject nadat ze op een wachtlijst hebben gestaan. Die indicator maakt het in de eerste plaats mogelijk om te beoordelen in hoeverre de BAPA's in staat zijn om de wachtlijst in de loop van een jaar weg te werken. We meten dus de stroom van de wachtlijst van een jaar op basis van de stroom van dossiers die in datzelfde jaar werden ingeschreven na een periode op de wachtlijst. Hieronder volgt de berekeningsmethode als we 2025 als referentiejaar nemen.

*Inschrijvingspercentage na wachtlijst in 2025* =

---

<sup>107</sup> OESO (2020), *"Unmet needs for health care: Comparing approaches and results from international surveys"*, Nr. 2020/01, OECD Publishing, Parijs.

$$\left( \frac{\text{dossiers in 2025 ingeschreven in het traject na een wachtlijst}}{\text{stroom wachtlijst van 2025}} \right) \times 100$$

Die indicator zal zowel in de activiteitenverslagen van de BAPA's als in de monitoring worden gebruikt.

### ***Percentage stopzettingen na inschrijving op wachtlijst***

Door die indicator in de monitoringrapporten op te nemen, kan het aantal personen die uit het systeem verdwijnen nadat ze op een bepaald moment op een wachtlijst zijn geplaatst, in een getal worden uitgedrukt. Om het aantal stopzettingen na inschrijving op de wachtlijst te berekenen, volstaat het om de dossiers die nog op de wachtlijst staan en de dossiers die uiteindelijk in het traject werden ingeschreven, van de stroom van de wachtlijst af te trekken.

*Percentage stopzettingen wachtlijst =*

$$\left( \frac{\text{stroom wachtlijst} - (\text{stock wachtlijst} + \text{dossiers ingeschreven na een wachtlijst})}{\text{stroom wachtlijst}} \right) \times 100$$

### ***Tijd (gemiddeld en mediaan) op de wachtlijst***

We stellen ook voor om de gemiddelde en mediane wachttijd op de wachtlijst vóór de daadwerkelijke inschrijving in een BAPA te berekenen, om zo een beter beeld te krijgen van de omvang van de verzadiging en de gevolgen daarvan voor de toegankelijkheid van het systeem. Die indicator zal in het kader van de monitoringrapporten worden gebruikt.

### ***Wachttijd (gemiddeld en mediaan) tussen de inschrijving in het traject en het begin van de take-up van de opleidingen over burgerschap***

Het onderzoeksrapport over de impact van de wetshervormingen<sup>108</sup> op het systeem heeft aangetoond dat de centrale rol van de opleidingen over burgerschap op dit moment het belangrijkste **knelpunt** in het inburgeringstraject is. Die situatie is ontstaan door de uitbreiding van het inburgeringstraject met de buitenlandse personen.<sup>109</sup>

Die indicator meet de gemiddelde en mediane wachttijd tussen de inschrijving voor het inburgeringstraject en de daadwerkelijke start van de opleiding over burgerschap, om de mogelijke verzadiging van de opleidingen over burgerschap te monitoren en de evolutie van de wachttijd voor het publiek te analyseren. Hoewel die indicator ter beschikking werd gesteld van de BAPA's voor hun activiteitenverslagen 2024, werd hij niet gebruikt. Het lijkt daarom relevanter om deze te analyseren in een globale benadering van het systeem, aan de hand van de monitoringrapporten.

### ***Aantal gegeven opleidingen over burgerschap per jaar in verhouding tot het aantal vte's voor de opleiding over burgerschap***

---

<sup>108</sup> Jaarverslag 2024 van het CBAI - "De opleidingsplicht in een context van uitbreiding van de doelgroep van het inburgeringstraject. Analyse van een transitie".

<sup>109</sup> Een groot deel schrijft zich voornamelijk in om de opleiding over burgerschap te volgen, zonder dat er noodzakelijkerwijs behoefte is aan sociale begeleiding of taalopleidingen.

Een tweede indicator, ingevoerd bij het onderzoeksrapport 2024, betreft het aantal opleidingen over burgerschap dat per jaar wordt gegeven in verhouding tot het aantal vte's dat hiervoor wordt toegewezen. Het doel is om de werkdruk van de opleiders te monitoren. De gegevens voor de berekening ervan zullen worden verzameld uit de activiteitenverslagen van de BAPA's, die jaarlijks in maart worden gepubliceerd.

In het kader van de bestaande monitoring wordt de werklast van de MW geschat op basis van het aantal actieve dossiers per vte dat aan sociale begeleiding is toegewezen. Het lijkt dus relevant om een soortgelijke logica toe te passen voor de opleiders, temeer omdat zij in het uitvoeringsbesluit niet worden opgenomen in het basisteam, maar onder de werkingskosten vallen. Die indicator maakt het dus mogelijk om de middelen die voor de opleidingen over burgerschap worden ingezet beter te objectiveren en kunnen helpen bij eventuele discussies over het evenwicht tussen (te hoge) werklast en toegewezen middelen. Die indicator geeft echter geen informatie over de realiteit of de kwaliteit van het uitgevoerde werk, aspecten die bij een kwalitatieve analyse wel in aanmerking kunnen worden genomen.

### ***Gemiddeld en mediaan aantal gevolgde taalmodules voor voltooide trajecten***

Tijdens de duur van dit onderzoek hebben we gekeken naar indicatoren die kunnen worden gebruikt voor de rapportage over de take-up van de taalmodules. Daarbij hebben we rekening gehouden met het feit dat de gegevens over de take-up van taalopleidingen bijzonder complex zijn om te analyseren. In de praktijk schrijven MW de betrokken doelgroepen meestal in voor een volledige taalopleiding, waardoor de beschikbare gegevens over de daadwerkelijke take-up van de modules minder nauwkeurig zijn. Om een relevantere analyse van de taaltrajecten mogelijk te maken, is ervoor gekozen te focussen op de steekproef van dossiers die tijdens het observatiejaar zijn afgesloten, met de mogelijkheid om de analyse uit te breiden tot twee jaar als het aantal dossiers onvoldoende blijkt te zijn, rekening houdend met alle modules die een ander resultaat hebben dan stopgezet.

Hoewel het Rekenhof in 2022, toen de Cocof nog bevoegd was voor het inburgeringstraject dat niet verplicht was, de aanbeveling deed om indicatoren in te voeren om de taalvoortgang van de betrokken doelgroepen te meten, lijkt die doelstelling vandaag minder relevant gezien de wettelijke verplichting om aan het einde van het traject niveau A2 te bereiken.

De overwogen indicator is dus niet bedoeld om de taalvoortgang in strikte zin te meten, maar heeft eerder betrekking op **het aantal taalmodules dat tussen het aanbevolen taalniveau bij aanvang van het traject en niveau A2 wordt gevolgd**, als indicator voor de intensiteit van de take-up van de taalopleiding.

### **3. Voorstel voor wijzigingen in het platform APA**

Ten slotte is de ontwikkeling van het platform APA zelf een derde hefboom voor verbetering. In dit deel worden verschillende voorstellen besproken: het invoeren van een status 'wachtlijst', het verbeteren van bepaalde functionaliteiten en het herzien van onderdelen van de sociale balans en de taalbalans.

### 3.1. Creatie van een status ‘wachtlIJst’

Om een nauwkeurige monitoring van de wachtlIJst te verzekeren en de interne samenhang van het platform APA te behouden, lijkt het noodzakelijk om een echte status ‘wachtlIJst’<sup>110</sup> te creëren. Hiermee zouden de in- en uitstroom van de wachtlIJst nauwkeurig zichtbaar worden gemaakt.

In de huidige architectuur wordt de status ‘toegelaten’ automatisch toegekend wanneer bepaalde minimale informatie wordt ingevoerd. Het lijkt dus logisch dat de status ‘wachtlIJst’ onmiddellijk volgt op de status ‘toegelaten’.

Wij stellen daarom voor **een verplichte vraag toe te voegen: "Op de wachtlIJst plaatsen ?"** Die vraag moet standaard de waarde ‘niet gedefinieerd’<sup>111</sup> hebben, waardoor de begeleider expliciet een keuze moet maken tussen:

- “Nee”, het dossier zou dan actief worden
- “Ja”, het dossier wordt op de wachtlIJst geplaatst.

Door een **verplichte en voorwaardelijke stap** in te voeren, zou een duidelijk onderscheid kunnen worden gemaakt tussen de inschrijving in het inburgeringstraject en de plaatsing op de wachtlIJst, waardoor de betrouwbaarheid van de opvolgingsindicatoren wordt versterkt. In dat geval zou de vraag over de behandeling uit de interface kunnen worden verwijderd- hoewel die in de databank zou blijven staan om de informatie over oude dossiers niet te verwijderen- of vervangen<sup>112</sup>, vermits het nieuwe mechanisme die overbodig zou maken.

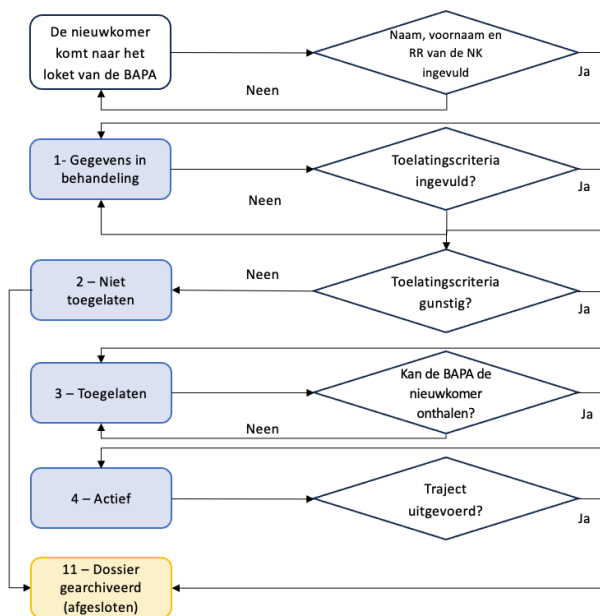
---

<sup>110</sup> Tijdens de laatste APA-vergadering, vergaderingen waaraan het CBAI als evaluator van het beleid deelneemt, werd dat voorstel geformuleerd en goedgekeurd. Met het oog op de ontwikkeling werd besloten om een vraag toe te voegen: "Wilt u dat het dossier: wordt aangevuld met een vervolgkeuzemenu waarin verplicht de opties ‘wachtlIJst’ of "actief" moeten worden geselecteerd?"

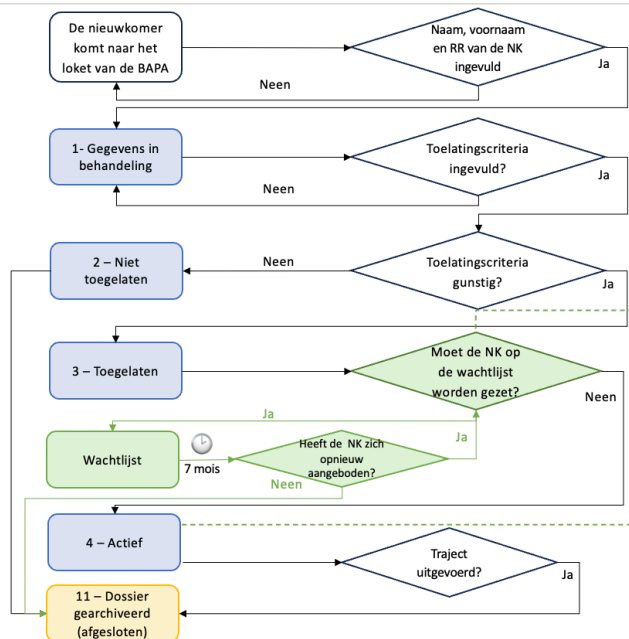
<sup>111</sup> Als die IT-ontwikkeling te complex blijkt om te implementeren, zou een alternatief kunnen zijn om hetzelfde type binaire knop te gebruiken als voor de behandeling met ja/nee, waarbij de standaardwaarde ‘ja’ zou zijn. Dat mechanisme zou voorzichtigheid bevorderen. Het is beter dat iemand standaard op de wachtlIJst wordt geplaatst dan dat zijn dossier per ongeluk wordt geactiveerd.

<sup>112</sup> Als het IT-team besluit om de huidige vraag te vervangen, moet er rekening worden gehouden met de gevolgen voor de databank. De betekenis van de variabele zou worden omgekeerd; wat nu ‘behandeling = waar’ betekent, zou voortaan ‘op wachtlIJst geplaatst = onwaar’ betekenen. De bestaande waarden moeten absoluut automatisch worden omgezet bij de implementatie: alle oude antwoorden die als ‘waar’ zijn gecodeerd, moeten worden omgezet in ‘onwaar’ en omgekeerd, om de historische consistentie van de gegevens te behouden.

Verloop van de huidige statussen



Voorstel van verloop van de statussen met de status wachtlijst



Het moet echter mogelijk blijven om een **reeds actief** dossier op de wachtlijst te plaatsen, met name in gevallen waarin een eerder actief dossier uit het archief wordt gehaald- aangezien het uit het archief halen automatisch leidt tot de reactivering ervan, maar ook om een dossier op de wachtlijst dat nog nooit is voorgelegd, te archiveren.

Het grootste nadeel van dat voorstel is dat een aantal gegevens moet worden ingevoerd vóór een dossier op de wachtlijst kan worden geplaatst. Die stap komt echter al grotendeels overeen met de huidige praktijk. Op 31/12/2024 hadden slechts 47 begunstigden, ofwel 5% van de dossiers op de wachtlijst, nog steeds de status ‘in behandeling’. Dat suggereert dat de meeste BAPA’s al het grootste deel van de vereiste informatie invoeren vóór ze een inschrijving voorstellen. Het zou echter goed zijn om na te gaan of die trend zich in de meest recente export van data voortzet.

3.2. Sommige functionaliteiten van de APA verbeteren

Dat tweede punt biedt verschillende mogelijkheden om bepaalde functionaliteiten van de APA te verbeteren, of het nu gaat om het versterken van de zoek-, export- en meldingsinstrumenten op de interface van de APA of het versterken van de documentatie over de databank van de APA.

3.2.1. De zoek-, export- en meldingsinstrumenten in de APA versterken

Vervolgens- tweede suggestie, ditmaal gedaan door de MW en de vertegenwoordigers van de BAPA’s die in het kader van dit onderzoek werden gesproken- lijkt het voor al die actoren nuttig om de mogelijkheden te ontwikkelen om dossiers in de APA te zoeken, en dat via verschillende ‘toegangspoorten’:

*Wat ik graag zou kunnen doen, is dossiers niet alleen op naam en rijksregister zoeken, maar ook op e-mailadres, telefoonnummer of adres... Kortom, met meer informatie, want soms worden we gecontacteerd door nieuwkomers die hun naam niet altijd in de e-mail vermelden, waardoor we moeten zoeken, ons het e-mailadres moeten herinneren... Het zou dus fijn zijn om meer zoekopties te hebben. (MW, focusgroep, september 2025).*

Dat zou niet alleen helpen bij het terugvinden van de gezochte dossiers, maar ook bij het verzamelen van alle dossiers met dezelfde kenmerken, indien de functionaliteit gekoppeld is aan de mogelijkheid om gegevens te extraheren. Een systeem van 'filters' zou alle doelgroepen zichtbaar maken die 'alfa's', 'FVT's', 'opgeschort' of 'in afwachting van opleiding' zijn, waarvan de sociale of taalbalans al werd uitgevoerd, enz. Kortom, zoals gezegd door een vertegenwoordiger van een BAPA die we hebben ontmoet, zou het idee hier zijn "om een hulpmiddeltje te hebben waarmee we gewoon de naam en de voornaam kunnen extraheren, iedereen die bijvoorbeeld de taalbalans niet heeft gedaan, of de sociale balans niet heeft gedaan, of de opleiding over burgerschap niet heeft gedaan, of zich nog niet heeft ingeschreven, of niets heeft gedaan of gepland. Dat zou de opvolging vergemakkelijken." Dat zou kunnen gebeuren in de vorm van een Excel-export die alleen die informatie bevat, zodat de MW de dossiers gemakkelijker kunnen opvolgen.

Naast het verbeteren van de zoek- en exportfuncties van de APA, benadrukten de verschillende professionals die we ontmoetten ook het belang van het automatiseren van bepaalde handelingen binnen de APA. Dat zou helpen om geen dossiers te 'vergeten' die 'onbestemd' zijn, omdat er op dit moment 'niets is dat aangeeft dat [de gebruiker] in een sanctieprocedure, of iets dergelijks zit'. Er zou ergens een automatische update moeten zijn [...], 's nachts, zodat een waarschuwing direct op het scherm kan verschijnen, stelt deze professional.

Er wordt nog een ander voorstel gedaan om de opvolging van dossiers te verzekeren door automatische meldingsmechanismen in te voeren. De MW hebben ook unaniem de mogelijkheid besproken om 'red flags' te creëren, 'korte e-mails' of zelfs sms-berichten te ontvangen om de MW te waarschuwen dat de einddatum voor het voltooien van het traject nadert, dat een schorsing moet worden verlengd of dat een opleiding over burgerschap moet worden gevolgd, bijvoorbeeld naar het voorbeeld van wat in ziekenhuizen wordt gedaan om patiënten aan hun medische afspraken te herinneren.

### *3.2.2. De documentatie over de databank van het platform APA versterken*

Het zou voor de evaluatie-instantie bijzonder nuttig zijn om door te gaan met het opstellen van geformaliseerde documentatie over de evoluties van het platform APA, om zo een gestructureerd overzicht te krijgen van de veranderingen in de loop van de tijd, naar het voorbeeld van wat voorheen mogelijk was met de 'Gebruikershandleiding APA'. Bij gebrek daaraan lijken een regelmatige bijwerking van de gegevenscatalogus en de toegankelijkheid ervan voor de evaluatie-instantie een absoluut minimum.

Een dergelijke catalogus, opgezet als een inventaris van de beschikbare gegevens, zou een beter inzicht geven in de structuur van de databank en het gebruik van variabelen binnen het platform. Hij zou met name de koppeling tussen de namen van de variabelen in de databank en de zichtbare velden in de gebruikersinterface vergemakkelijken.

Daarnaast zou het voor de evaluatie-instantie belangrijk zijn om een beter inzicht te krijgen in de standaardcodering van waarden en om in de databank onderscheid te kunnen maken tussen niet-beantwoorde vragen en situaties waarin bepaalde vragen niet worden gesteld omdat niet aan bepaalde voorwaarden is voldaan<sup>113</sup>. Dat onderscheid is essentieel voor een correcte interpretatie van de gegevens en minder tijdrovend bij de beoordeling van de kwaliteit ervan.

### 3.3. Elementen van de sociale balans en de taalbalans die moeten worden herzien

Tot slot formuleren we verschillende voorstellen voor algemene wijzigingen aan de sociale balans en taalbalans. Hoewel we door tijdgebrek tijdens de focusgroep met de MW niet zo ver konden gaan als we hadden gewild, hebben we toch mogelijke verbeteringen kunnen vaststellen die aantonen dat het nodig is om de SB en de TB te herzien in overleg met de verschillende belanghebbenden. Het voorstellen van een herziening houdt namelijk ook in dat rekening kan worden gehouden met evoluties in de realiteiten die voortvloeien uit wetswijzigingen en dat die ook kunnen worden meegenomen in de monitoringpraktijken die deze veranderingen met zich meebrengen.

Allereerst stellen we een eerste **algemene wijziging van de balans** voor: de drie open vragen in elke rubriek vervangen door één samenvattende vraag waarmee zowel de vastgestelde noden kunnen worden beschreven als de aan het einde van de balans voorgestelde oriëntaties of stappen kunnen worden verduidelijkt. Bovendien zouden de antwoorden automatisch in het Logboek moeten verschijnen, zodat tijdens het gesprek niet voortdurend tussen de twee tabbladen heen en weer moet worden geschakeld.

#### **Te verduidelijken of te herformuleren vragen:**

Vervolgens stellen wij voor dat de administratie overleg tussen de actoren van het systeem organiseert om bepaalde vragen of velden te **verduidelijken**- of indien nodig te **herformuleren** - op basis van de opmerkingen die we eerder in dit rapport hebben gemaakt (*zie hoofdstuk 3, deel 3*). In hun huidige staat doen zich bij deze vragen twee soorten problemen voor:

- Ze worden op **uiteenlopende wijze** geïnterpreteerd door de MW:
  - *Datum van de take-up van de opleidingen Rechten en Plichten, burgerschap, taal*: de vraag is of die informatie overeenkomt met de datum waarop de opleiding werd beëindigd of met de datum waarop de MW de informatie over de daadwerkelijke take-up van de opleiding ontvangt.
  - *Datum van afgifte van de verblijfsvergunning en begindatum van het jongste wettige verblijf in België*. Het gaat erom te verduidelijken wat die vragen betekenen en wat de verschillen zijn in betekenis of nut ervan.
  - *Aanbevolen taalmodule*: verduidelijk of het de eerste taalmodule is waarvoor de persoon moet worden ingeschreven, of de module van het huidige taalniveau na de taalniveautest.
  - "Hebt u een opleidingscontract met het IBFFP of een andere instelling?": de MW begrijpen die vraag niet altijd.
  - "Heeft de nieuwkomer op eigen kracht een opleiding gevolgd?"

---

<sup>113</sup> Om bijvoorbeeld snel een onderscheid te kunnen maken tussen een niet-antwoord op de vraag naar het aantal jaren scholing in België en een situatie waarin de persoon geen scholing heeft genoten en die vraag dus niet werd weergegeven omdat niet aan bepaalde voorwaarden was voldaan.

- Ze leiden tot **uitdagingen inzake interculturele communicatie** of worden als **opdringerig** ervaren, wat in sommige gevallen bij bepaalde doelgroepen **ongemak** kan veroorzaken:
  - “*Bent u het gezinshoofd*” (Sociale balans, onderdeel Gezinsleven)
  - “*Bent u naar school gegaan?*” (Sociale balans en taalbalans, onderdeel Studies en opleidingen)
  - “*Taal/talen die thuis gesproken word(t)(en)*” (Taalbalans, onderdeel Attesten van de kennis van het Nederlands/Frans & Lopende opleidingen)
  - “*Naam van het ziekenfonds of de verzekering*” (Sociale balans, onderdeel Gezondheid en toegang tot de zorg)

### **Het schrappen van vragen over de ‘interesse’ van personen om een traject te volgen dat *verplicht* geworden is**

We stellen voor om de vragen over de interesse voor de take-up van de verschillende onderdelen van het inburgeringstraject te schrappen. Die vragen hebben namelijk bijzonder lage invulpercentages en in een systeem waarin het verplicht is om het volledige aanbod te volgen, lijkt het meten van de ‘interesse’ vanuit analytisch oogpunt weinig relevant.

We stellen daarom voor om onderstaande vragen te schrappen:

- *Interesse voor de opleiding R&P (tabblad Rechten & Plichten)*
- *Interesse voor de opleiding over burgerschap 60 u?*
- *Interesse voor de opleiding over burgerschap?*

We raden daarentegen aan om de vraag: “Interesse voor een taalopleiding” te herformuleren naar “Bereidheid om taalopleidingen te volgen in het kader van het traject?”

Zoals in hoofdstuk 3.2 wordt uiteengezet, is het percentage ingevulde velden met betrekking tot de nood aan oriëntatie of begeleiding bij de sociale balans bovendien bijzonder laag. We stellen voor die vragen te schrappen en meer aandacht te besteden aan de vragen aan het einde van het Logboek, zoals voorgesteld door de administratie. Die laatste vragen maken het mogelijk om nauwkeuriger te bepalen welk deel van de doelgroep daadwerkelijk begeleiding of oriëntatie nodig heeft gehad tijdens het traject.

Die vragen lijken vanuit analytisch oogpunt inderdaad coherenter, omdat ze aan het einde van het traject worden gesteld, aangezien bepaalde noden geleidelijk aan het licht kunnen komen en na de sociale of taalbalans kunnen worden geformuleerd, met name tijdens interacties met de opleiders.

- Heeft de nieuwkomer individuele begeleiding en opvolging genoten bij zijn administratieve formaliteiten?
- Heeft de nieuwkomer een oriëntatie gekregen op het gebied van werk en/of beroepsopleiding?

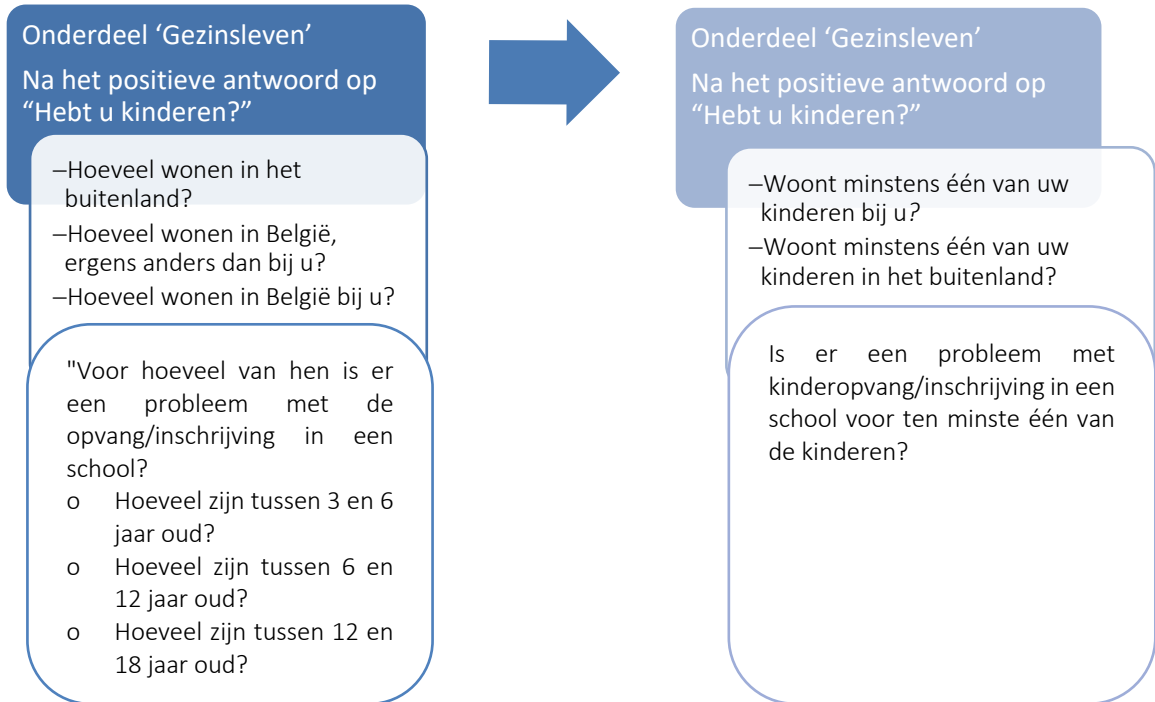
Ten slotte zou het pertinent zijn om een vraag toe te voegen over de interesse om na afloop van het inburgeringstraject een taalopleiding voort te zetten na het behalen van niveau A2. Die informatie zou het mogelijk maken om de resterende noden inzake taalopleiding beter te documenteren en meer inzicht te krijgen in de oriëntaties na de opleiding.

## Waarschuwingen met betrekking tot de SB en de TB

We stellen ook verschillende wijzigingen of aandachtspunten voor de SB en de TB voor:

– Voor het onderdeel Gezinsleven:

- Wat het gedeelte over kinderen betreft, stellen we voor om de vragen te vereenvoudigen en hun aantal te verlagen om het invulpercentage te verhogen. Het is immers de bedoeling om eventuele noden in verband met het ouderschap in kaart te brengen, met name op het gebied van financiële lasten of problemen met kinderopvang of scholing. We stellen voor om die vragen als volgt samen te voegen:



- Daarnaast lijkt trouwens een aspect te ontbreken: de situatie van personen die andere personen ten laste hebben. Dat element zou bepalend kunnen zijn voor de aard van de sociale begeleiding. We stellen voor om onderstaande vraag toe te voegen op het einde van dit onderdeel:
  - o Hebt u andere personen ten laste (ouders, andere familieleden...)?
- Voor de onderdelen: “Beroepssituatie en financiële situatie” en “Studie en opleiding”
  - We achten het pertinent om die twee onderdelen te herzien en nieuwe vragen voor te stellen, in overleg met de MW, de directies van de BAPA’s en de administratie, om te weten wat essentiële informatie is, zowel voor de opvolging en de begeleiding gedurende het hele traject als voor het monitoringwerk van de evaluatie-instantie en het evaluatief onderzoek.
- Voor het onderdeel huisvesting:
  - Onderzoek de reeds aanwezige velden, want die leveren belangrijke informatie op over de doelgroepen van het inburgeringstraject, zowel voor de sociale begeleiding als voor de factoren die een goede opvolging van het traject mogelijk maken (op het niveau van de evaluatie-instantie).

## Besluit

---

In dit onderzoeksrapport hebben we het platform APA geëvalueerd. Het is zowel ontworpen als instrument voor het dagelijks beheer van de dossiers van de onthaalbureaus als de essentiële databank voor de opvolging van het onthaalbeleid dat is ingesteld bij ordonnantie van de GGC.

We willen er bovendien op wijzen dat het platform nodig is om de opdrachten van onderzoek en evaluatie van dit overheidsbeleid uit te voeren. De wetgever heeft die opdrachten opgelegd en de uitvoering ervan werd toevertrouwd aan de instantie bedoeld in artikel 19 van de ordonnantie en artikel 82, §3 van het uitvoeringsbesluit.

We geven een overzicht van de belangrijkste resultaten van dit verslag, waarna we ingaan op de aanbevelingen aan het Verenigd college en zijn administratie.

### **1. De applicatie APA: een doeltreffend instrument voor operationalisering, op de proef gesteld door de interactie met Bruwelcome**

De applicatie APA heeft de afgelopen jaren ingrijpende veranderingen ondergaan in haar informatiesysteem als gevolg van wetwijzigingen, met als belangrijkste de **interactie tussen de APA en de nieuwe applicatie Bruwelcome** die door de GGC werd ontwikkeld om de inburgeringsplicht te beheren (Ordonnantie GGC, 2017). De wetwijzigingen vereisten een snelle aanpassing van het informatiesysteem, maar brachten ook de zwakke punten ervan aan het licht.

De invoering van die tweede applicatie, waarmee de gemeenten van het BHG verplichte nieuwkomers kunnen identificeren en hen kunnen informeren, hun prioritaire dossiers kunnen opvolgen en bijwerken (vrijstelling, opschorting, enz.), en ten slotte de naleving van die verplichting kunnen controleren (art. 16§1 van de ordonnantie GGC van 20 juli 2023), vormde een belangrijke mijlpaal. Op technisch vlak heeft de koppeling van beide platforms, die op hun beurt weer verbonden zijn met andere systemen, waaronder het rijksregister, tot compatibiliteitsproblemen en een groot aantal storingen geleid vanaf het moment waarop de inburgeringsplicht van kracht werd. Die moeilijkheden zijn deels te verklaren door het feit dat de APA een oude applicatie is, die oorspronkelijk is ontworpen voor het zelfstandig beheer van dossiers, en niet voor enige interactie met een externe applicatie of het beheer van dossiers buiten die applicatie om.

Ondanks het feit dat de APA- zoals we in dit rapport hebben aangetoond- onmiskenbaar nuttig blijft, zowel voor het werk van de teams in het veld als voor de monitoringpraktijk die daarop is gebaseerd, blijft de koppeling met Bruwelcome tal van disfuncties veroorzaken. Als Bruwelcome werd ontwikkeld om prioritaire dossiers te beheren en een intern communicatiekanaal tussen de gemeenten, Vivalis en de operatoren van het traject (BAPA en BON) te ontplooien, dan kan dat vanuit technisch oogpunt als bereikt worden beschouwd. Die onderlinge verbondenheid brengt echter belangrijke uitdagingen met zich mee op het gebied van operationele doeltreffendheid en efficiëntie van het systeem in het veld. In de praktijk werkt het systeem nog steeds grotendeels via parallelle communicatiekanalen: e-mailverkeer tussen maatschappelijk werkers en gemeenten, of uitwisselingen tussen de verschillende actoren voor het opsporen, valideren van schorsingen of afsluiten van de dossiers van prioritaire doelgroepen, zowel

formeel als standaard. Die praktijken zorgen voor extra werk en een aanzienlijk tijdverlies voor zowel de gemeenten en Vivalis als voor de teams in het veld, in een context die gekenmerkt wordt door talrijke aanhoudende bugs op het platform.

Deze efficiëntie-uitdagingen doen zich ook voor bij de IT-teams. De overname en het onderhoud van de APA door Vivalis vereisten heel wat werk om de continuïteit van de werking van de applicatie op korte en middellange termijn te verzekeren, in een context van sterke technische beperkingen en voortdurende evoluties. Daar kwam nog een organisatorisch probleem bij, namelijk het naast elkaar bestaan van twee afzonderlijke IT-teams, die aan verschillende instellingen verbonden waren en allebei kennis maakten met dit complexe systeem. Het opzetten van een doeltreffende coördinatie vergde een aanzienlijke aanpassingsperiode, zowel voor het tot stand brengen van de communicatie als voor het structureren van een operationele samenwerking. Die aanpassingen, inherent aan elke organisatorische overgangsfase, kunnen het systeem tijdelijk verzwakken, zowel wat betreft de interne samenhang van het systeem als zijn vermogen om te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen en die te integreren.

Die bevindingen roepen dus vragen op over de operationele doeltreffendheid van het instrument APA, maar ook over de relevantie en doeltreffendheid ervan als instrument voor het sturen en continu opvolgen van het onthaalbeleid, rekening houdend met de moeilijkheden die we in dit rapport hebben uiteengezet.

## **2. Opvolging en evaluatie van het beleid aan de hand van gegevens van het platform APA**

Vanaf het begin heeft de wetgever de toepassing van de APA direct en indirect gekoppeld aan twee verschillende en gezamenlijke doelstellingen: operationele opvolging voor de teams, maar ook een instrument ten dienste van evaluatief onderzoek en opvolging (door middel van monitoring) van het onthaalbeleid. In die hoedanigheid moest de APA de productie van monitoringindicatoren mogelijk maken, die worden beschouwd als instrumenten om op regelmatige en systematische wijze de uitvoering van een overheidsbeleid te observeren op basis van de gegevens die door het systeem zelf worden geproduceerd, met het oog op ondersteuning van de besluitvorming en tijdige aanpassing van de overheidsmaatregelen.

Het gebruik van administratieve databanken voor statistische doeleinden brengt echter een structureel probleem met zich mee dat welbekend is in de evaluatie van overheidsbeleid: die gegevens zijn in de eerste plaats bedoeld om te voldoen aan operationele beheersvereisten, en niet aan analytische of evaluatieve doeleinden. In het geval van het inburgeringstraject loopt die spanning als een rode draad door de hele ontwikkeling van de APA. De eisen inzake functionaliteit en bruikbaarheid voor actoren in het veld hebben ruimschoots de overhand gehad op de nood aan een robuuste statistische opvolging, waardoor de relevantie van bepaalde indicatoren en de reproduceerbaarheid van analyses in de tijd vandaag beperkt zijn.

Die situatie is zeker niet eigen aan de APA, maar heeft te maken met beperkingen die inherent zijn aan het gebruik van administratieve gegevens. Dat maakt de monitoring complexer, omdat die rekening moet houden met onvolledige of onjuiste variabelen, inconsistenties in de tijd, evoluties in de structuur van de databank, of nog technische keuzes die zijn gemaakt zonder enige expliciet methodologische reflectie over de opvolging van het beleid. De evaluatieinstantie treedt dus op in die context, zich bewust van de uitdagingen en de geschiedenis van

de wijzigingen, en zorgt tegelijkertijd voor coherentie in de evaluatie en met name in de monitoring van het systeem.

Die elementen hebben een directe invloed op het vermogen van het systeem om betrouwbare informatie over de verwezenlijkingen en prestaties te genereren en bijgevolg om de doeltreffendheid en het verband tussen het criterium relevantie en de indicatoren die bepaalde componenten van het uitgevoerde beleid weerspiegelen, te beoordelen.

In het kader van de monitoring of de activiteitenverslagen van de onthaalbureaus vertaalt dat zich bijvoorbeeld in de moeilijkheid om een betrouwbare schatting te maken van de daadwerkelijke verwezenlijkingen op het gebied van opleidingen over burgerschap of taalopleidingen (bijvoorbeeld het aantal personen dat de cursussen heeft gevolgd) in een bepaald jaar. Die cijfers worden dus door de BAPA's geproduceerd.

Meer algemeen hangt de betrouwbaarheid van de door de APA geproduceerde gegevens af van verschillende factoren:

- de technische ontwikkeling van het informatiesysteem, met name tijdens de opeenvolgende transformaties ervan;
- de coderingspraktijken, die variëren naargelang de werknemers en de operatoren;
- de informatie die de gebruikers zelf opgeven.

Terwijl de eerste twee dimensies kunnen worden geanalyseerd, aangepast en aanbevelingen kunnen worden gedaan, vormt de derde dimensie een inherente vertekening van de wijze van gegevensverzameling, waarop slechts in beperkte mate kan worden ingegrepen. Wat de technische ontwikkeling betreft, hebben de modaliteiten voor de implementatie van de functie 'wachlijst' bijvoorbeeld, geleid tot een bijzonder complexe statistische opvolging en methodologische aanpassingen in de berekening van de inschrijvingen. Het gevolg daarvan is dat de vergelijkbaarheid en reproduceerbaarheid van de indicatoren in de tijd in het gedrang zijn gekomen. Uit de analyse van de coderingspraktijken bleek bovendien dat werknemers en/of BAPA's heterogene praktijken hanteren. Die verschillen zijn te verklaren door verschillen in opleiding en beroepspraktijken, maar ook door concrete moeilijkheden in het veld, zoals onbegrip van bepaalde rubrieken, de complexiteit van het instrument of de gevoeligheid van bepaalde informatie die bij de doelgroepen moet worden verzameld. Het lijkt essentieel om rekening te houden met die realiteiten om te voorkomen dat indicatoren worden geproduceerd die uit hun context zijn gehaald of onvoldoende robuust zijn, en om een beter inzicht te krijgen in de vertekeningen die de interpretatie van de resultaten kunnen beïnvloeden. Het gaat er niet zozeer om de hoeveelheid geproduceerde gegevens te vermenigvuldigen, maar wel om de relevantie, betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van de voor de evaluatie gebruikte informatie te verzekeren.

Deze bevinding herinnert ons eraan dat het proces van dataproductie niet alleen het resultaat is van technische en organisatorische beperkingen, maar ook een kwestie is van (min of meer) rationele keuzes, discussies en afwegingen tussen verschillende actoren. Dit proces van datavorming is het resultaat van sociaal werk, dat bij uitstek menselijk is, en waarvan de onvoorspelbare factoren onvermijdelijk van invloed zijn op de betrouwbaarheid van de verzamelde informatie. In dat perspectief lijkt monitoring minder een strikt technische oefening dan een proces van voortdurende gezamenlijke constructie tussen de actoren in het veld, de IT-teams, de administratie en de evaluatie-instantie. Om de doeltreffendheid en de coherentie van

de opvolging te versterken, is het dus noodzakelijk om regelmatige uitwisselingsmomenten tussen die actoren te blijven organiseren, zowel bij de ontwikkeling van nieuwe functionaliteiten als bij de definitie, herziening en interpretatie van de indicatoren.

In dat verband moet worden benadrukt dat die uitwisselingen in de loop van de tijd geleidelijk aan zijn versterkt, naarmate de beperkingen van het instrument beter werden begrepen, de noden explicieter werden geformuleerd en aanpassingen werden doorgevoerd. Dit onderzoeksrapport sluit volledig aan bij die dynamiek en wil de evaluatie-instantie dichter bij alle operatoren van het systeem brengen, zodat de gegevensverwerking kan worden aangepast aan de realiteit in het veld en aan de huidige context. Die opeenvolgende wisselwerkingen vormen een essentiële voorwaarde voor de opvolging van een overheidsbeleid om zich te kunnen aanpassen en in staat te zijn de evoluties in het veld te vertalen, te objectiveren en tot slot het systeem te verbeteren.

### 3. Een kwestie van interne coherentie in de opvolgingstools

Ten slotte beperkt de evaluatie van een overheidsbeleid zich niet tot de verwerking van gegevens en het opstellen van indicatoren: ze omvat ook de **weergave, interpretatie en bespreking** ervan met het oog op een **evaluatieve democratie van het overheidsbeleid**. De resultaten van de opvolging worden meegedeeld via verschillende dragers- tabellen, grafieken, kaarten, jaarverslagen, tussentijdse nota's of boordtabellen - waarvan het formaat, de frequentie en het gebruik moeten worden aangepast aan de noden van de verschillende betrokken doelgroepen, of het nu gaat om beleidsmakers, de administratie, operatoren of het middenveld.

In die context getuigt de recente aankondiging van de ontwikkeling van een ontwerp van boordtabel (*dashboard*) voor de administratie en de evaluatie-instantie van de wil om het beleid beter op te volgen door middel van een regelmatigere en duidelijkere toegang tot de gegevens. Die evolutie past in een logica van modernisering van de opvolging en potentiële verbetering van de efficiëntie van de rapportageprocessen. De invoering van een nieuw visualisatie-instrument roept echter belangrijke vragen op over interne coherentie en informatiebeheer.

Een boordtabel is namelijk niet zomaar een neutraal weergavemiddel: er worden noodzakelijkerwijs keuzes gemaakt bij de opbouw van de indicatoren en de selectie, definities en filters, die bepalend zijn voor de lezing en interpretatie van de resultaten. De evaluatie-instantie, die belast is met de verwerking en analyse van de gegevens zoals bepaald in de wetten, beschikt echter over een grondige kennis van de praktijken in het veld en de beperkingen van de databank, wat onmisbaar is voor het opstellen van de indicatoren. Zonder die expertise bestaat het risico dat indicatoren worden opgesteld die een onvolledig of zelfs vertekend beeld geven van de implementatie van het beleid en die de vergelijkbaarheid met in het verleden geproduceerde gegevens bemoeilijken.

Bij de invoering van nieuwe opvolgingstools moet dan ook duidelijk worden aangegeven wat de doelstellingen ervan zijn, hoe ze aansluiten bij bestaande systemen en voor welke doelgroep ze bedoeld zijn. Daarnaast moeten de respectieve rollen van de verschillende actoren van de productie, analyse en interpretatie van gegevens worden gedefinieerd. Die verduidelijking is een essentiële voorwaarde om de relevantie, doeltreffendheid en efficiëntie van de

monitoringpraktijken en- bij uitbreiding- van het systeem zelf te versterken, en tot slot om te voorkomen dat de evaluatietools zelf een extra bron van fragmentatie of incoherentie worden.

Bovendien mag het streven naar een efficiëntere opvolging van de dossiers in geen geval ten koste gaan van de **vertrouwelijkheidsvereisten**, met name wat betreft het Logboek of andere gevoelige velden. Het vrijgeven van die informatie aan andere instellingen zou de **doeltreffendheid van het maatschappelijk werk** kunnen schaden in de vertrouwensrelatie die tussen de MW en de doelgroepen van het systeem is opgebouwd, door angst te zaaien over de toegang van derden tot gevoelige en vertrouwelijke gegevens in een **context die wordt gekenmerkt door de recente invoering van een inburgeringsplicht en een sanctieregeling**.

Al die bevindingen tonen aan dat de uitdagingen in verband met het platform APA niet uitsluitend te maken hebben met technische keuzes of praktijken in het veld, maar wel met de manier waarop die worden geïntegreerd in een systeem dat voortdurend in ontwikkeling is. De vastgestelde spanningen tussen **operationele beheersvereisten en noden inzake evaluatieve opvolging**, tussen functionele doeltreffendheid en organisatorische efficiëntie, of tussen gegevensproductie en relevantie van indicatoren, vragen dan ook om **gerichte aanbevelingen**.

De aanbevelingen in het volgende punt zijn dan ook bedoeld om de coherentie, betrouwbaarheid en bruikbaarheid van de APA als beheersinstrument en als instrument voor de evaluatie van het onthaalbeleid te versterken.

## Aanbevelingen

### Aan het Verenigd college van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) en zijn administratie (de diensten van het Verenigd college (DVC-Vivalis))

---

#### 1. Centralisatie van de detectie, opvolging en afsluiting van dossiers op het niveau van de GGC

##### Bestemd voor het Verenigd college

Omwille van de coherentie en administratieve vereenvoudiging en om het aantal contactpersonen waarmee de BAPA's in het kader van de opvolging van een dossier moeten communiceren te verminderen, wordt aanbevolen om de detectie en opvolging van personen die verplicht zijn het inburgeringstraject te volgen, die momenteel door elk van de 19 Brusselse gemeenten wordt uitgevoerd, over te dragen aan de administratie van de GGC (Vivalis). Dat houdt in dat de GGC **op centrale wijze kan zorgen voor** de identificatie van de prioritaire doelgroep en de in de wetgeving voorziene vrijstellingen, het versturen van e-mails waarin de inburgeringsplicht wordt meegedeeld, en de validatie van de verzoeken tot opschorting die de BAPA's bij de gemeenten indienen, overeenkomstig de bepalingen van het uitvoeringsbesluit.

Daarnaast wordt aanbevolen om de GGC verantwoordelijk te maken voor de formele afsluiting van dossiers wegens beëindiging van het traject, om de **coherentie en de administratieve traceerbaarheid van het systeem te versterken**. De effectieve implementatie van die opdrachten veronderstelt echter dat de administratie extra personele en organisatorische middelen krijgt toegewezen.

#### 2. Taalaanbod en positioneringstest

**Bestemd voor het College van de Franse Gemeenschapscommissie, dat verantwoordelijk is voor het aansturen en implementeren van het taalaanbod in het kader van het inburgeringstraject.**

Uit de vele gesprekken met de MW bleek dat zij het moeilijk vonden om tijdens de positioneringstest zowel begeleider als evaluator te zijn. Die opdracht is des te problematischer omdat ze specifieke vaardigheden vereist die een opleiding van de MW impliceren.

Het is dan ook aan te bevelen om de manier waarop de positioneringstesten op het niveau van het traject worden georganiseerd, te herzien. Twee opties- die al in het jaarverslag van het CBAI 2024 werden geformuleerd- zouden de coherentie van de professionele positie herstellen:

- **De taalniveaus en de opvolging van het taaltraject centraliseren**, zoals dat aan Nederlandstalige kant al wordt gedaan in het Brussels Gewest met het Huis van het Nederlands, door een Maison du Français op te richten. Die gecentraliseerde structuur zou het proces van de take-up en de taalevaluatie van de nieuwkomers kunnen verhelderen en harmoniseren dankzij een uniek referentiepunt voor alle bestaande voorzieningen van taalbegeleiding. Een dergelijke structuur zou het beheer van het

aanbod in functie van de specifieke noden van de nieuwkomers, net als de toegang tot de taalmodules en de continuïteit van de taalrichtingen voor de gebruiker faciliteren.

- Of, op zijn minst, **BAPA's toestaan een specifiek profiel aan te werven dat verantwoordelijk is voor het uitvoeren van deze positioneringstests, door een vte te financieren.** Daardoor zouden de maatschappelijk werkers zich kunnen concentreren op de specifieke opdrachten van de sociale begeleiding. Het Verenigd college is eerder bevoegd voor de toewijzing van extra middelen voor die actie: die post zou kunnen worden opgenomen in het basisteam zoals bedoeld in artikel 46 van het uitvoeringsbesluit.

### 3. Grondige herziening van de applicatie *Accompagnement pour Primo-Arrivants*

#### Bestemd voor het Verenigd college en de Diensten van het Verenigd college

Deze aanbeveling is van bijzonder belang en wordt nader behandeld omdat zij rechtstreeks gebaseerd is op de empirische bevindingen van deze studie en voorstellen bevat voor wijzigingen van de APA zelf.

De tool APA heeft de afgelopen jaren inderdaad opeenvolgende veranderingen ondergaan, waardoor de applicatie, zonder ingrijpende structurele hervormingen, een ware lappendeken is geworden. Zijn kwetsbare architectuur kampt regelmatig met storingen en bugs die een zeer negatieve invloed hebben gehad op het dagelijks werk van de teams van de BAPA's. Daarom stellen wij enerzijds voor om na te denken over een **structurele hervorming van dat instrument met behulp van gepaste begrotingsmiddelen**, en anderzijds om een reeks aanbevelingen op te volgen met het oog op een **herziening van de huidige situatie op de volgende gebieden**:

- **Interventies die het huidige gebruik ervan zouden verbeteren.**
- **Wijzigingen in de sociale en taalbalans.**
- **Te onderzoeken ontwikkeling van nieuwe indicatoren en velden in APA.**

#### 3.1. Interventies die het huidige gebruik van APA zouden verbeteren.

Het CBAI beveelt verschillende interventies aan met betrekking tot:

- o De **verbetering van de werking van de opschortingen** om de behandeling van opgeschorte dossiers te verduidelijken, teneinde een coherent en betrouwbaar beheer van tijdelijke onderbrekingen van het inburgeringstraject te verzekeren.
- o De **verbetering van de afstemming met Bruwelcome** (de applicatie die de gemeentebesturen gebruiken om de inburgeringsplicht te beheren). De interface tussen de APA en Bruwelcome vertoont namelijk enkele problemen. Het is essentieel om die externe koppeling te verbeteren om de coherentie van de informatie te verzekeren en de opvolging van de begunstigen via beide systemen te vergemakkelijken.
- o De **verbetering van de zoek-, export- en meldingsinstrumenten** die vandaag sterk beperkt zijn in de APA. In die zin is het aanbevolen om:

- **Bepaalde acties binnen de APA te automatiseren**, met name het verschijnen van waarschuwingen om het einde van een traject, de verlenging van een schorsing of de take-up van een opleiding over burgerschap te melden. Die waarschuwingen kunnen ook worden verstuurd in de vorm van e-mailberichten aan maatschappelijk werkers om de operationele opvolging van hun doelgroepen te vergemakkelijken.
- Ontwikkelen van een krachtigere **zoekmachine** in de APA, met verschillende ‘toegangspunten’ om een dossier terug te vinden: naam, rijksregister, e-mailadres, telefoonnummer of postadres.
- Ontwikkelen van een **tool voor het opvolgen van dossiers**, vergelijkbaar met die welke wordt gebruikt in een van de drie BAPA’s, om de beperkingen van het tabblad ‘export’ van de APA te verhelpen of, op zijn minst, de goede werking van het tabblad ‘reporting’ te verzekeren.

Die gecombineerde interventies zouden de betrouwbaarheid en doeltreffendheid van de APA moeten verbeteren, terwijl ze tegelijkertijd de administratieve last voor maatschappelijk werkers verminderen en de kwaliteit van de monitoring op basis van hun werk verbeteren. Die herzieningen veronderstellen echter de toewijzing van bijkomende budgettaire middelen aan de administratie.

### 3.2. Wijzigingen aan de sociale balans en de taalbalans

Sommige vragen die momenteel worden gesteld in het kader van de sociale en taalbalansen zijn onduidelijk. Ondanks de wijzigingen die zijn doorgevoerd om ervoor te zorgen dat de SB en de TB aansluiten bij de realiteit in het veld en het geldende wettelijke kader, moeten bepaalde vragen en velden nog steeds worden gewijzigd, geherformuleerd of zelfs geschrapt wanneer ze achterhaald zijn of zinloos zijn geworden.

Daarom wordt, in overleg met de BAPA’s en meer bepaald met de teams in het veld, aanbevolen om de **relevantie en de formulering te herzien van bepaalde vragen** in de sociale balans en de vragen bij te werken die niet meer actueel zijn in het licht van de wijzigingen in de wetgeving of die weinig relevant zijn gebleken in het kader van de begeleiding van personen<sup>114</sup>. Een van de uitdagingen bestaat erin het aantal vragen te verminderen om de werklast van de maatschappelijk werkers niet verder te verzwaren en tegelijkertijd het invulpercentage van bepaalde velden te verhogen en zo de betrouwbaarheid van de gegevens in het algemeen te verbeteren.

Momenteel behandelen verschillende **velden van de sociale balans** verwante of zelfs overlappende thema's. Ze worden bijgevolg slechts gedeeltelijk ingevuld door de MW, voor wie die herhalingen zowel tijdrovend als nutteloos zijn. Dat geldt met name voor de rubriek ‘identificatie van de noden’, waarin drie vragen<sup>115</sup> maar liefst zeven keer achter elkaar worden gesteld (dat is voor elk van de zeven rubrieken van de sociale balans<sup>116</sup>). Voor de **leesbaarheid van de dossiers** in de APA en de **vereenvoudiging van de sociale balans**, beveelt het CBAI aan

---

<sup>114</sup> Bijvoorbeeld: de naam van het ziekenfonds van de gebruikers of het acroniem IBFFP in de taalbalans dat verwijst naar de vroegere officiële benaming van wat vandaag bekend staat als Bruxelles Formation.

<sup>115</sup> “Wat zijn de noden van de persoon?”, “Welke informatie wordt aan de persoon verstrekt op basis van de antwoorden?”, “Welke stappen worden aan de persoon voorgesteld?”

<sup>116</sup> “Verblijf en migratietraject”, “Gezinsleven”, “Professionele en financiële situatie”, “Studies en opleiding”, “Gezondheid en toegang tot gezondheidszorg”, ‘Huisvesting’ en “Sociale netwerken”.

om die eenentwintig vragen samen te voegen in **één enkel samenvattend vrij veld**, zodat de MW de belangrijkste moeilijkheden die tijdens de SB zijn vastgesteld, kan samenvatten. De administratie zou de informatie in dat veld kunnen raadplegen, in tegenstelling tot het Logboek, waarvan de vertrouwelijkheid ten opzichte van de administratie volledig en verzekerd moet blijven (zie aanbeveling 5).

### 3.3. Te onderzoeken ontwikkeling van nieuwe indicatoren en velden in de APA

Het is aanbevolen om, in overleg met de BAPA's en de administratie, na te denken over de **ontwikkeling van indicatoren voor de vaardigheden die migranten hebben verworven** in hun land van herkomst (ISP-balans) en meer aandacht te besteden aan vragen over huisvesting.

Om de analyse van de opvolging van het systeem in een context van verzadiging te verfijnen, worden verschillende aanvullende indicatoren voorgesteld. Die moeten een beter beeld geven van het traject dat personen binnen het inburgeringstraject afleggen, van de druk op de capaciteit van de operatoren en, meer in het algemeen, van de effectieve toegankelijkheid van het systeem. In die zin bevelen wij aan om alle indicatoren uit hoofdstuk 5 van dit rapport (zie deel 2.2) in te voeren.

Als aanvulling op die indicatoren wordt ook aanbevolen om binnen de APA **een nieuwe status 'wachtlijst' te creëren**, om een kwalitatieve en coherente opvolging voor alle actoren van het inburgeringstraject te verzekeren. Dat laatste punt is met name bedoeld voor het IT-team dat verantwoordelijk is voor de APA.

## 4. Harmonisatie en centralisatie van de opleiding APA voor MW

### Bestemd voor de Diensten van het Verenigd college

In overleg met de BAPA's en het CBAI wordt aanbevolen om de coderingspraktijken te **harmoniseren** om de **kwaliteit te verbeteren van de gegevens die worden ingevoerd en verwerkt** in het kader van de activiteitenverslagen van de operatoren en voor de jaarlijkse monitoring door de evaluatie-instantie.

In die zin beveelt het CBAI aan om na te denken over de invoering van een **basisopleiding voor het gebruik van de APA en de interne logica ervan**. Hoewel elk team van de BAPA's momenteel interne opleidingen organiseert, zou het interessant zijn als de administratie daarnaast **meerdere keren per jaar een opleiding** zou organiseren, met het volgende doel voor ogen:

**Zorgen voor een zo homogeen mogelijk begrip** van de vragen van de APA en de manieren om informatie over de doelgroepen van het traject in te voeren.

In het kader van die opleidingen zou het dan gaan om het **verduidelijken van de bestaande onduidelijkheden** rond bepaalde sleutelbegrippen van het inburgeringstraject waarnaar bepaalde formuleringen verwijzen.<sup>117</sup>

---

<sup>117</sup> Zoals 'Thuis gesproken taal', 'Aanbevolen [taal]module', 'Datum van take-up [van de taalopleiding]', '[opleiding gevolgd] op eigen initiatief', of bepaalde acroniemen die in de APA worden gebruikt en die voor de MW in het

Met hetzelfde doel voor ogen, namelijk het harmoniseren van het begrip en de verwachtingen met betrekking tot de vragen, zou de opleiding ook de **bestaansredenen van bepaalde vragen kunnen verduidelijken**, die voor de MW weinig nut lijken te hebben (hetzij omdat ze alleen voor statistieken zouden dienen), of waarvoor het invulpercentage laag is ondanks het feit dat het om belangrijke velden en thema's gaat (bijvoorbeeld vragen over mogelijke huisvestingsproblemen), In die zin zou de evaluatie-instantie zelf tijdens die opleidingen kunnen tussenkomen om haar werk en het belang van bepaalde vragen voor de MW toe te lichten.

Wat betreft **de opvolging van de dossiers** van de doelgroepen van het inburgeringstraject, zou een gecentraliseerde opleiding het mogelijk maken om een gestandaardiseerde opvolgingsmethode te delen die, indien nodig, zou steunen op een opvolgingsinstrument vergelijkbaar met het Excel-instrument dat op initiatief van de directie van een BAPA werd ontwikkeld.

**Vervolgens zou, zoals het CBAI al heeft voorgesteld in zijn jaarlijks onderzoeksrapport van 2024, een opleiding in interculturele benadering** in verband met het beroep van MW het mogelijk maken om een pedagogische dimensie op te nemen in de manier waarop sociale en taalbalansen worden uitgevoerd. Die opleiding zou- steeds in overleg met de BAPA's en het CBAI- zich kunnen buigen over de **formulering van de vragen van die laatste met respect voor de culturele diversiteit** van de nieuwkomers. De opleiding zou bijvoorbeeld helpen om misverstanden te voorkomen rond begrippen als 'gezinshoofd', dat rechtstreeks afkomstig is uit een administratieve categorie in de APA, of rond de schoolcarrière van personen. De symbolische geweldseffecten daarvan bleken belangrijk genoeg te zijn om in aanmerking te nemen, zoals blijkt uit de bevindingen van de MW die aan de focusgroep hebben deelgenomen.

## 5. Toegang tot de gegevens en vertrouwelijkheid van de sociale begeleiding

### Bestemd voor het Verenigd college en de Diensten van het Verenigd College

Wat betreft de veiligheid en vertrouwelijkheid van de informatie die de maatschappelijk werkers verzamelen in het kader van hun begeleiding van de doelgroepen van het inburgeringstraject, wordt aanbevolen om het **privaat karakter te handhaven van bepaalde open velden** (die de maatschappelijk werkers vrij invullen) van de sociale balans en taalbalans en de MW garanties te bieden op het gebied van gegevensbescherming. Met uitzondering van het veld waarin de informatie wordt samengevat waarvan de MW de communicatie - met name aan de administratie- relevant achten, moeten die velden vertrouwelijk blijven om het veilige en vertrouwelijke kader te verzekeren dat nodig is voor de sociale begeleiding. Als voorbeeld verwijzen we naar vrouwen die het slachtoffer zijn van huiselijk en intrafamiliaal geweld, voor wie het vaak moeilijk is om over deze ervaringen te getuigen.

Dezelfde aanbeveling geldt **voor het Logboek**, dat is bedoeld als een ruimte voor vrije professionele meningsuiting, **strikt voorbehouden voor intern gebruik door de BAPA** en,

---

kader van de focusgroep moeilijk te begrijpen bleken (met name het acroniem IBFFP dat in de vorige aanbeveling wordt genoemd).

indien van toepassing, **alleen toegankelijk voor collega's die aan gelijkwaardige deontologische verplichtingen zijn onderworpen.**

Hoewel de toegang tot bepaalde kwalitatieve informatie het inzicht van de administratie in het opvolgen van dossiers zou kunnen verrijken, lijkt het ons niettemin noodzakelijk om de toegankelijkheid ervan te beperken om de privacy en de beveiligde en vertrouwelijke behandeling van informatie over de begeleide personen te verzekeren.

## 6. Afstemming en versterking van de verschillende monitoringpraktijken

### Bestemd voor het Verenigd college en de Diensten van het Verenigd college

Die aanbeveling is in de eerste plaats bedoeld om **de coherentie en complementariteit tussen de huidige of toekomstige verschillende monitoringpraktijken** te versterken. Meer bepaald die welke zouden worden geïmplementeerd in het kader van het door Vivalis bedachte dashboardproject en die welke het CBAI momenteel verzekert als evaluatie-instantie van het inburgeringstraject. Het gaat erom de **interne coherentie** van het algemene observatiesysteem voor het onthaalbeleid te verzekeren en bijgevolg te zorgen voor coherentie tussen die twee monitoringpraktijken (Dashboard en CBAI), opdat ze elkaar niet overlappen, maar- zoals het Rekenhof suggereert- elkaar kunnen aanvullen, zowel wat de methodologische benadering als wat de keuze van de opvolgingsindicatoren betreft. Daartoe is het van essentieel belang dat zowel het CBAI als de BAPA's worden betrokken bij het ontwerp en de opvolging van dat instrument, dat momenteel in ontwikkeling is.

In dat verband beveelt het CBAI aan om de **toegang tot het Dashboard uit te breiden naar de coördinatieteams van de BAPA's**, om de opvolging van de dossiers op het niveau van de operatoren in het veld te vergemakkelijken, een gedeelde interpretatie van de indicatoren te bevorderen en de samenhang en complementariteit tussen de verschillende monitoringpraktijken te versterken.

Ten slotte wordt de administratie ook aanbevolen om, wat betreft de monitoring van het traject, de **sancties en de bijbehorende redenen op te volgen**, zowel in het kader van een **tweetalig traject** in een BAPA als in het kader van een **Nederlandstalig traject** bij BON. Dat zou een volledig beeld geven van de beperkingen en de genomen maatregelen om het onthaalbeleid op dat gebied aan te passen indien nodig.

Die maatregelen, die in het rapport uitvoerig worden beschreven, zijn bedoeld om een betere complementariteit van de monitoringpraktijken te verzekeren, de transparantie van het beleid van het inburgeringstraject te vergroten en de doeltreffendheid van de opvolging ervan op verschillende manieren te ondersteunen.

## 7. Versterking van de middelen van de BAPA's gezien de overbelasting van het systeem

Gezien alle moeilijkheden waarmee maatschappelijk werkers worden geconfronteerd bij het gebruik van de APA- een instrument dat momenteel zowel tijdrovend is als onzekerheid met

zich meebrengt- en gezien de verzadiging van het systeem die aan het licht is gekomen in de technische nota die het CBAI in maart 2025<sup>118</sup> heeft gepubliceerd- dringt de **verhoging van de subsidies voor het inburgeringstraject zich op** om een efficiënt en doeltreffend systeem te verzekeren dat zijn opdrachten kan vervullen. Dat werd reeds aanbevolen in het monitoringrapport van 2024.

Die urgentie is in de eerste plaats te verklaren door de **conjuncturele verzadiging van de BAPA's**, die een rechtstreeks gevolg is van de recente wetswijzigingen. De invoering van de inburgeringsplicht in juni 2022, gevolgd door de uitbreiding van de doelgroep in november 2022, heeft geleid tot een aanzienlijke toename van het aantal personen dat moet worden onthaald. In die context lijkt de financiering die momenteel voor het onthaalbeleid wordt uitgetrokken ontoereikend om die toegenomen druk op de operatoren duurzaam op te vangen. Dat gebrek aan middelen bedreigt niet alleen het vermogen van de BAPA's om de verzadiging op te vangen, maar kan ook een probleem vormen om een optimale werking van de BAPA's te verzekeren. Ten slotte wijst de nota ook op het probleem van de opleiders in burgerschap, die momenteel niet in het basisteam zijn opgenomen, maar eerder in de werkingskosten, terwijl het toch om een essentieel onderdeel (burgerschapsvorming) van de uitvoering van dat overheidsbeleid gaat. Die vaststelling gaat verder dan de fase van conjuncturele verzadiging en nodigt het College en zijn Diensten uit om die vte's op te nemen in het basisteam zoals voorzien in het uitvoeringsbesluit.

---

<sup>118</sup> “Technische nota over de verzadiging van de BAPA's: organisatorische en financiële uitdagingen van het inburgerings- en begeleidingstraject voor nieuwkomers en buitenlandse personen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest” (2025)

## Bibliografie

---

Bamberger, M., Clark, M., & Sartorius, R. (2004). *Monitoring and evaluation: Some tools, methods, and approaches*. World Bank.

Bauler, T., & Zaccai, E. (2004). Indicateurs pour un développement durable. In *Dictionnaire du développement durable belge*. Institut pour un développement durable.

Bugeja-Bloch, F., & Couto, M.-P. (2015). *Les méthodes quantitatives*. Presses Universitaires de France.

CBAI en Observatorium voor Gezondheid en Welzijn (Vivalis). (2025). *Welke verplaatsingen worden gemaakt voor diensten: het geval van nieuwkomers in Brussel* (Onderzoeksrapport).

CBAI. (2024, december). *De opleidingsplicht in een context van uitbreiding van de doelgroep van het inburgeringstraject. Analyse van een transitie* (Jaarlijks onderzoeksrapport). Centre Bruxellois d'Action Interculturelle.

CBAI. (2025 , maart). *Organisatorische en financiële uitdagingen van het inburgerings- en begeleidingstraject voor nieuwkomers en buitenlandse personen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*. Technische nota over de verzadiging van de BAPA's, gericht aan de voorzitters van de Brusselse fracties van de politieke partijen.

Cipriano, S., & Fastré, P. (2014). *Welke indicatoren voor de opvolging van*

*overheidsbeleid?* (Focus nr. 6). Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse.

Cobbaut, N. (2024, 30 september). Les travailleurs sociaux, débordés par l'accompagnement administratif. *Alter Échos*, (519).

Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad (2024, 18 januari). *Besluit van het Verenigd college tot uitvoering van de ordonnantie van 20 juli 2023 betreffende het inburgerings- en begeleidingstraject voor nieuwkomers en buitenlandse personen (C-2024/000670)*.

Europese Commissie. (2014 , maart). *Programmeringsperiode 2014–2020. Opvolging en evaluatie van het Europees cohesiebeleid: Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en het Cohesiefonds. Ontwerpen en aanbevelingen* (Richtsnoeren). Directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling.

Rekenhof. (2022, oktober). *Het door de Franse Gemeenschapscommissie ingericht onthaaltraject voor vreemdelingen: Tenuitvoerlegging en financiering* (Verslag overgemaakt aan de Vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie).

Rekenhof. (2024 , november). *Het door de Franse Gemeenschapscommissie ingericht onthaaltraject voor vreemdelingen: Tenuitvoerlegging en financiering Opvolging van de aanbevelingen* (Verslag overgemaakt aan de Vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie).

Desrosières, A. (1993). *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*. La Découverte.

- Desrosières, A. (2003). Naissance d'un nouveau langage statistique entre 1940 et 1960. *Courrier des statistiques*, (108), 41–52.
- Desrosières, A. (2008). *L'État, le marché et les statistiques : Cinq façons d'agir sur l'économie*. Presses de l'École des mines.
- Dethier, J.-L. (2012, 16 november). *Évaluation et pilotage*. Présentation dans le cadre du Certificat interuniversitaire en évaluation de politiques publiques, Brussel, niet verspreid.
- Dubasque, D. (2025). *Le paradoxe de Polanyi : Quand les procédures étouffent l'essence du travail social*. <https://dubasque.org/le-paradoxe-de-polanyi-quand-les-procedures-etouffent-l'essence-du-travail-social/>
- Dubois, V. (1999). *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*. Economica.
- Franssen, A. (2008). État social actif : une nouvelle grammaire des risques sociaux. In Y. Cartuyvels (Dir.), *Les ambivalences du risque : regards croisés en sciences sociales* (pp. 113-148). Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, p. 131.
- Halpern, C., Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2019). Instrument. In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Dirs.), *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 321-330). Presses de Sciences Po.
- Jonckheere, A. (2013). L'accompagnement socio-judiciaire saisi par l'informatisation en Belgique. *Déviante et Société*, 37(3), 345–357.
- Koumarios, H., & Rivière, P. (2025). *Statistiques fondées sur des données administratives : Esquisse d'un cadre général* (Werkdocument).
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (Dirs.). (2004). *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po.
- Lehmans, A. (2018). Les réinventions de la démocratie à l'aune de l'ouverture des données : du discours de la participation aux contraintes de la gouvernance. *Les Enjeux de l'information et de la communication*, 19(2), 135–146.
- Lemercier, J.-B. (Auteur), & De Roose, A. (Bijwerking). (2024, 25 juli). *Gebruikershandleiding van de applicatie APA* (Versie 2.14.14). Intern document
- Mascia, C., & Costa Santos, A. (2021). "Suivre la règle", ou le (non-)usage du pouvoir discrétionnaire. *Les Politiques Sociales*, 3-4(3), 93–104.
- OESO (2020). *Unmet needs for health care: Comparing approaches and results from international surveys* (OECD Health Working Paper No. 2020/01). OECD Publishing.
- Oxley, H., Maher, M., Martin, J.-P., Nicoletti, G., & Alonso-Gamo, P. (1991). *The public sector: Issues for the 1990s* (OECD Economics Department Working Papers, No. 90, pp. 17–24). OECD Publishing.
- Brussels Hoofdstedelijk Gewest. (2023, 20 juli). *Ordonnantie betreffende het inburgerings- en begeleidingstraject voor nieuwkomers en buitenlandse personen* (C-2023/ 44135).
- Salais, R. (2010). "Usages et mésusages de l'argument statistique : le pilotage des politiques publiques par la performance." *Revue française des affaires sociales*, (januari-juni), 129–147.

Wagner, D. A. (2005). *Monitoring and measuring literacy* (Vorbereidend verslag voor *EFA Global Monitoring Report 2006*). UNESCO.

***Institutionele online bronnen:***

Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse. (z.d.). *Wat is beleidsevaluatie?*  
<https://bisa.brussels/wat-is-beleidsevaluatie>

Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique. (z.d.). *Définition et missions de l'IWEPS en évaluation des politiques publiques.*  
<https://www.iweps.be/definition-et-missions-de-liweps-en-evaluation-de-politiques-publiques/>

Europese Commissie. (z.d.). *Role of monitoring and evaluation in the policy cycle.*  
[https://ec.europa.eu/enrd/evaluation/back-basics/role-monitoring-and-evaluation-policy-cycle\\_fr.html](https://ec.europa.eu/enrd/evaluation/back-basics/role-monitoring-and-evaluation-policy-cycle_fr.html)

Statbel). (z.d.). *Enquêtes en administratieve gegevens.*  
<https://statbel.fgov.be/nl/over-statbel/methodologie/administratieve-bronnen/enquetes-en-administratieve-gegevens>

## Bijlagen

---

### Bijlage 1: Bijwerking van het schema van de activiteitenverslagen van de BAPA's

#### Onthaalbureau voor nieuwkomers

#### Activiteitenverslag

Dit verslag moet tegen 31 maart 2026 aan het College van de GGC, de administratie en het Gewestelijk ondersteuningscentrum voor sociale samenhang worden overgemaakt

De vragen in dit document vormen de inhoud die absoluut in uw activiteitenverslag moet staan. U kan de vragen vrij aanvullen met elementen die u aan de bestemmingen van dit verslag wil meedelen.

#### Algemene opmerkingen:

- Het CBAI stuurt de tabellen met de alfabetisch geordende categorieën (nationaliteiten, statussen, enz.) (begin februari)
- Voor vragen die elk jaar terugkomen, werd afgesproken dat de BAPA deze kunnen 'kopiëren-plakken' en de doorgevoerde wijzigingen kunnen benadrukken (vet, cursief, enz.)
- De gegevens/tabellen worden opgesplitst volgens de relevantie van de informatie op:
  - o Geslacht (mannen, vrouwen en andere)
  - o en/of type begunstigen (nieuwkomers en buitenlandse personen).

## Inhoudstafel

---

<b><i>Inleiding</i></b> .....	<b>1</b>
<b><i>Hoofdstuk 1 - Monitoring in de evaluatie van het overheidsbeleid</i></b> .....	<b>4</b>
1. Een overheidsbeleid opvolgen, waarom? .....	4
2. Monitoringpraktijk: een beknopte analyse ‘in itinere’ .....	6
3. Hoe monitor je een overheidsmaatregel? .....	9
4. Limieten van de monitoringpraktijk.....	15
<b><i>Hoofdstuk 2 – Analyse kader van het onderzoek</i></b> .....	<b>17</b>
1. Probleemstelling en onderzoeksopzet.....	17
2. Aanpak en vraagstelling .....	19
3. Methodologie .....	21
3.1. Kwalitatief onderdeel .....	21
3.2. Exploratief kwantitatief onderdeel .....	22
<b><i>Hoofdstuk 3: Stand van zaken van de APA</i></b> .....	<b>24</b>
1. Opbouw van het administratieve beheersinstrument .....	24
1.1. Voorstelling van de applicatie Accompagnement pour Primo-Arrivants (APA) .....	24
1.2. Wat is de databank van de APA? .....	28
1.3. Wijzigingen in de export van de gegevens van Cocof-Vivalis en de evaluatie-instantie .....	30
1.4. Veranderingen van het instrument als gevolg van de wets hervormingen .....	32
1.5. De moeilijkheden bij de verwerking van gegevens .....	37
2. Analyse van de kwaliteit van de gegevens: verschillen tussen administratieve en statistische kwaliteit.....	43
2.1. Variabelen met ontbrekende informatie .....	43
2.2. Betrouwbaarheid van de informatie, betrouwbaarheid van de gegevens .....	49
3. Coderingspraktijken van de maatschappelijk werkers .....	52
3.1. Heterogeniteit van de praktijken .....	53
3.2. Vastgestelde moeilijkheden .....	60
3.3. En toch... Het nut van de APA vanuit het oogpunt van de MW.....	67
<b><i>Hoofdstuk 4: Monitoring: verschillende praktijken en uiteenlopende doelstellingen</i></b> .....	<b>70</b>
1. De maatschappelijk werkers.....	70
2. De coördinaties van de maatschappelijk werkers en de directies .....	72
3. De administratie .....	73
4. Evaluatie-instantie.....	73
5. Vivalis en het project ‘Dashboard’ .....	75
<b><i>Hoofdstuk 5: Codering, indicatoren en IT-tools: drie hefboomen om de kwaliteit en het gebruik van de gegevens van het inburgeringstraject te verbeteren</i></b> .....	<b>79</b>
1. Aan de gegevensbron: de MW opleiden om de praktijken te harmoniseren .....	79

<b>2. Herziening van de indicatoren die worden gebruikt in de activiteitenverslagen en bij de monitoring</b> .....	<b>80</b>
2.1. Wijzigingen aan bestaande indicatoren.....	80
2.2. Voorstel van nieuwe indicatoren .....	81
<b>3. Voorstel voor wijzigingen in het platform APA</b> .....	<b>85</b>
3.1. Creatie van een status ‘wachtlijst’ .....	86
3.2. Sommige functionaliteiten van de APA verbeteren.....	87
3.3. Elementen van de sociale balans en de taalbalans die moeten worden herzien .....	89
<b>Besluit</b> .....	<b>92</b>
<b><i>Aanbevelingen Aan het Verenigd college van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) en zijn administratie (de diensten van het Verenigd college (DVC-Vivalis))</i></b> .....	<b>97</b>
<b><i>Bibliografie</i></b> .....	<b>104</b>
<b><i>Bijlagen</i></b> .....	<b>107</b>
Bijlage 1: Bijwerking van het schema van de activiteitenverslagen van de BAPA's.....	107
<b><i>Context van de uitvoering van uw opdrachten in 2025</i></b> .....	<b>110</b>
<b><i>Stand van zaken van de BAPA</i></b> .....	<b>111</b>
<b>Doelgroepen van de BAPA</b> .....	<b>111</b>
Doelgroep aan het onthaal van de BAPA.....	111
<b>Doelgroep die niet in het traject is ingeschreven</b> .....	<b>111</b>
Doelgroep ingeschreven bij de BAPA.....	112
<b>Actieve, opgeschorte dossiers en dossiers op de wachtlijst (stock)</b> .....	<b>120</b>
<b><i>Verloop van de activiteiten van de BAPA</i></b> .....	<b>121</b>
<b>Onthaalmodule</b> .....	<b>121</b>
Sociale balansen.....	121
Taalbalansen en organisatie van het taalopleidingstraject .....	121
Burgerschap .....	124
Individuele begeleiding.....	125
<b>Einde van het traject</b> .....	<b>127</b>
Attesten .....	127
Duur van het traject.....	127
<b><i>Moelijkheden voor de begunstigden</i></b> .....	<b>128</b>
<b><i>Werking van de BAPA</i></b> .....	<b>128</b>
<b>Tolken en taalkwestie</b> .....	<b>128</b>
<b>Netwerken</b> .....	<b>128</b>
<b>Bijkomende activiteiten van de BAPA</b> .....	<b>129</b>
<b>Team</b> .....	<b>129</b>
<b>Budget</b> .....	<b>130</b>
<b>Noden:</b> .....	<b>131</b>
Bijlage 2: Lexicon van het schema van de activiteitenverslagen.....	132

## Context van de uitvoering van uw opdrachten in 2025

---

1. In welke algemene context hebt u uw opdrachten vorig jaar uitgevoerd? Hadden bepaalde externe elementen (politieke, wetgevende, sociale, sanitaire, administratieve, enz.) een impact op uw opdrachten? Zo ja, op welke manier?

## Stand van zaken van de BAPA

---

Doelgroepen van de BAPA

Doelgroep aan het onthaal van de BAPA

Aantal gesprekken aan het onthaal	
Totaal	

2. Tot welke vaststellingen leiden de gesprekken aan het onthaal?

Doelgroep die niet in het traject is ingeschreven

3. Hoeveel begunstigden werden niet in het traject ingeschreven (buiten de wachtlijst), waarom?

4. Stelt u een evolutie van die niet-inschrijvingen vast? Zo ja, wat betekent dat voor uw werking?

Doelgroep ingeschreven bij de BAPA

*Ingeschreven dossiers (stroom)*

Stroom	Gecreëerde dossiers	Gereactiveerde dossiers*	Ingeschreven dossiers (instroom)	IN 2020 (uitstroom)	Ratio (uitstroom/instroom)
2023					
2024					
2025					

5. Welke evoluties in het beheer van de instroom (inschrijvingen) en uitstroom (afsluitingen) van de begunstigden stelt u vast?

6. Hoeveel personen werden in uw BAPA in het traject ingeschreven?

- i. Tabel van de evoluties van de inschrijvingen naar categorie van de doelgroep, geslacht en gekozen taal van het traject

	2023		2024		2025	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
<b>Nieuwkomers</b>						
<i>Man</i>						
<i>Vrouw</i>						
<b>Buitenlandse personen</b>						
<i>Man</i>						
<i>Vrouw</i>						
<b>Totaal</b>						
<i>Man</i>						
<i>Vrouw</i>						

Aantal ingeschreven personen <i>Taal van het traject</i>	2023		2024		2025	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Frans						

Nederlands						
<b>Totaal</b>						

ii. Licht de vastgestelde evoluties toe

*Profiel van de begunstigen*

7. Wat is het functieprofiel van de personen die vorig jaar in het inburgeringstraject werden ingeschreven?

7.1. Op sociodemografisch vlak

i. Leeftijd volgens de categorie van de doelgroep

Leeftijdsgroep	Aantal ingeschrevenen	
	Aantal	%
18-24 jaar		
25-34 jaar		
35-44 jaar		
45-54 jaar		
55-64 jaar (en ouder)		
<b>Totaal</b>		

ii. Type huishouden naar geslacht

Type huishouden	Vrouw		Man		Totaal	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Koppel met kind(eren) in het huishouden						
Koppel met kind(eren) buiten het huishouden						
Koppel zonder kind						
Eenoudergezin						

Alleenstaande
Andere
Onbekend
<b>Totaal</b>

iii. Licht de vastgestelde evoluties toe

7.2. Op vlak van nationaliteit

i. Top 10 van de nationaliteiten per categorie van doelgroep

Nationaliteit	Nieuwkomer *		Buitenlandse persoon		Totaal	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
1						
2						
3						
4						
5						
6						
7						
8						
9						
10						
Totaal						

*\* In 2025 was er een technisch probleem met de identificatie van de nationaliteiten van sommige personen die het traject moeten volgen (op het niveau van de ISO-codes tussen het Rijksregister, Bruwelcome en de APA). Opgelost in de loop van het jaar maar niet retroactief.*

ii. Licht de vastgestelde evoluties toe

7.3. Op sociaal-economisch vlak

i. Sociaal-economische situatie naar geslacht en categorie van de begunstigden.

Belangrijkste situatie	Nieuwkomers						Ingeschreven begunstigden	
	Mannen		Vrouwen		Totaal		Aantal	%
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%		
<i>Werkend</i>								
<i>Bediende</i>								
<i>Zelfstandige</i>								
<i>Onbezoldigde werknemer</i>								
<i>Leerling / Student</i>								
<i>Uitkeringsgerechtigde</i>								
<i>werkloze</i>								
<i>Leefloner / Equivalent</i>								
<i>leefloon</i>								
<i>Gepensioneerd /</i>								
<i>bruggepensioneerd</i>								
<i>Arbeidsauditoraat</i>								
<i>Zonder inkomen</i>								
<i>Volledige</i>								
<i>loopbaanonderbreking</i>								
<i>Andere</i>								
<i>Onbekend</i>								
<b>Totaal</b>								

Belangrijkste situatie	Buitenlandse personen						Ingeschreven begunstigden	
	Mannen		Vrouwen		Totaal		Aantal	%
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%		
<i>Werkend</i>								
<i>Bediende</i>								
<i>Zelfstandige</i>								
<i>Onbezoldigde werknemer</i>								
<i>Leerling / Student</i>								
<i>Uitkeringsgerechtigde</i>								
<i>werkloze</i>								
<i>Leefloner / Equivalent</i>								
<i>leefloon</i>								

<i>Gepensioneerd / bruggepensioneerd Arbeidsauditoraat Zonder inkomen Volledige loopbaanonderbreking Andere Onbekend</i>				
<b>Totaal</b>				

ii. Hoogst behaalde diploma naar geslacht en de categorie van de doelgroep

Belangrijkste situatie	Nieuwkomers						Ingeschreven begunstigden	
	Mannen		Vrouwen		Totaal		Aantal	%
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%		
<i>Zonder diploma</i>								
<i>Lager onderwijs</i>								
<i>Lager secundair onderwijs</i>								
<i>Hoger secundair onderwijs</i>								
<i>Hoger onderwijs</i>								
<i>Onbekend</i>								
<b>Totaal</b>								

Belangrijkste situatie	Buitenlandse personen						Ingeschreven begunstigden	
	Mannen		Vrouwen		Totaal		Aantal	%
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%		
<i>Zonder diploma</i>								
<i>Lager onderwijs</i>								
<i>Lager secundair onderwijs</i>								
<i>Hoger secundair onderwijs</i>								
<i>Hoger onderwijs</i>								
<i>Onbekend</i>								
<b>Totaal</b>								

iii. Hebt u opmerkingen bij die verdeling en welke impact heeft ze op uw werk?

7.4. Op het vlak van het type verblijfstitel

i. Reden verblijf naar geslacht

Redenen voor de afgifte van de verblijfstitel	Man		Vrouw		Totaal	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Artikel 9bis	.....		.....		.....	
Artikel 9ter	.....		.....		.....	
Europese burger	.....		.....		.....	
Studies	.....		.....		.....	
Subsidiaire bescherming	.....		.....		.....	
Tijdelijke bescherming	.....		.....		.....	
Vluchteling	.....		.....		.....	
Gezinshereniging	.....		.....		.....	
Langdurig ingezetene	.....		.....		.....	
Werk	.....		.....		.....	
Slachtoffer van mensenhandel	.....		.....		.....	
Andere	.....		.....		.....	

ii. Hebt u opmerkingen bij die verdeling en welke impact heeft ze op uw werk?

7.5. Op vlak van de gemeente van verblijf

i. Gemeente van verblijf naar categorie van doelgroep

Gemeente van verblijf	Nieuwkomer	Buitenlandse persoon
Anderlecht	.....	.....
Oudergem	.....	.....
Berchem	.....	.....
Brussel-Stad	.....	.....
<i>Stadscentrum (Vijfhoek)</i>	.....	.....
<i>Laken</i>	.....	.....
<i>NOH</i>	.....	.....
<i>Haren</i>	.....	.....
Etterbeek	.....	.....
Evere	.....	.....
Vorst	.....	.....
Ganshoren	.....	.....
Elsene	.....	.....
Jette	.....	.....
Koekelberg	.....	.....
Molenbeek	.....	.....
Sint-Gillis	.....	.....
Sint-Joost	.....	.....
Schaarbeek	.....	.....
Ukkel	.....	.....
Watermaal-Bosvoorde	.....	.....
Sint-Lambrechts-Woluwe	.....	.....
Sint-Pieters-Woluwe	.....	.....
<b>Totaal</b>	.....	.....

i. Hebt u opmerkingen bij die verdeling en welke impact heeft ze op uw werk?

Actieve, opgeschorte dossiers en dossiers op de wachtlijst (stock)

8. Hoeveel dossiers zijn actief op 31/12/2025?

Status van de dossiers	Nieuwkomer	Buitenlandse persoon	TOTAAL
<i>Wachtlijst</i>			
<i>Dossier waarvan de inschrijving loopt (toegelaten en niet op wachtlijst en gegevens in behandeling)</i>			
<i>Actief dossier</i>			
<i>Opgeschort dossier</i>			
<b>Totaal</b>			

9. Hoeveel personen werden over het volledige vorige jaar op de wachtlijst ingeschreven?

Stroom van de wachtlijst 2025	Aantal begunstigen op de wachtlijst Personeel	Aantal ingeschrevenen op de wachtlijst	
		Personeel	Ratio
<b>Totaal</b>			

10. Welke evolutie stelt u dit jaar vast wat de actieve dossiers betreft en welke impact had dat op de uitvoering van uw opdrachten?

11. Hebt u opmerkingen bij het beheer van de opschortingen? Had dat beheer gevolgen voor de organisatie of het verloop van uw werk?

## Verloop van de activiteiten van de BAPA

---

### Onthaalmodule

#### Sociale balansen

12. Hoeveel sociale balansen hebt u vorig jaar gerealiseerd?

<b>Aantal sociale balansen</b>	
<b>Totaal</b>	.....

13. Hebt u opmerkingen bij het uitvoeren van de sociale balansen?

#### Taalbalansen en organisatie van het taalopleidingstraject

14. Hoeveel taalbalansen werden vorig jaar gerealiseerd?

<b>Aantal taalbalansen</b>	<b>Aantal</b>	<b>%</b>	<b>Totaal</b>
Franstalige taalbalans (BAPA)			
Nederlandstalige taalbalans (HVN)			
<b>Totaal</b>			

Taalkeuze: Frans

15. Hoe werden de begunstigden ingedeeld na de taalbalansen?

		Nieuwkomers		Buitenlandse person		Totaal	
		Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
<b>Vereist niveau<sup>119</sup></b>							
<b>Ingedeeld bij BAPA</b>							
<i>    Waarvan alfa</i>							
<i>    Waarvan FVT</i>							
<b>Erkend attest</b>							
<b>Geen niveau vereist</b>							
<b>Aanbevolen module</b>	<b>Alfa</b>						
	<i>    Alfa mondeling A 1.1</i>						
	<i>    Alfa mondeling A 1.2</i>						
	<i>    Alfa mondeling A 2</i>						
	<b>FVT NAL</b>						
	<i>    FVT NAL A1.1</i>						
	<i>    FVT NAL A1.2</i>						
	<i>    FVT NAL A2</i>						
	<b>FVT A</b>						
	<i>    FVT A A1.1</i>						
	<i>    FVT A A1.2</i>						
	<i>    FVT A A2</i>						
	<i>    FVT (onbepaalde module)</i>						
<b>FVT B</b>							
<i>    FVT B A1</i>							
<i>    FVT B A2</i>							
<b>Niet verduidelijkt</b>							
<b>Totaal</b>							

16. Hebt u opmerkingen bij het uitvoeren van de taalbalansen?

<sup>119</sup> Het niveau dat vereist is om te worden vrijgesteld van een taalopleiding in het inburgeringstraject is A2 in alle capaciteiten en A2 mondeling voor de personen in alfabetisering.

17. Bij welk type Franstalige taalopleidingsoperator zijn de begunstigden ingeschreven?

Type operator	Aantal ingeschreven personen	
	Aantal	Percentage
Geconventioneerde operatoren Traject		
Sociale promotie		
Bruxelles-Formation		
Erkende operatoren Sociale cohesie		
<b>Totaal</b>		

18. Hebt u opmerkingen bij het aanbod en uw relaties met de Franstalige taalopleidingsoperatoren, zowel wat de start, het verloop of het einde van de opleidingen betreft?

*Taalkeuze: Nederlands*

19. Hoe werden de begunstigden ingedeeld na de taalbalansen?

Aanbevolen startmodule (oriëntatie)	Aantal	%	taal
Geen niveau vereist	.....	.....	.....
Vereist niveau	.....	.....	.....
<b>Totaal</b>	.....	.....	.....

20. Hebt u opmerkingen bij het aanbod en uw relaties met de Nederlandstalige taalopleidingsoperatoren, zowel wat de start, het verloop of het einde van de opleidingen betreft?

Bestanddelen van het aanbod  
Burgerschap

*De modules rechten en plichten*

21. Hoeveel modules werden vorig jaar georganiseerd? Volgens welke modaliteiten?

	Aantal ingesch reven deelnemer s	Aantal effectie ve deelnemer s	al van de module	Gegeven door: A = een werknemer van de BAPA; = twee werknemers in de BAPA, waarvan één tolkt; C = een werknemer van de BAPA en een externe tolk	Lesrooste r: dag of aangepast e uren	o afstand / Ter plaatse / Gemengd
Module 1	.....	.....	.....			
Module 2	.....	.....	.....			
Module 3						
Module 4						

22. Hoe organiseert u het verloop van de modules Rechten en Plichten (taalniveau, lesrooster, ter plaatse/op afstand, enz. Hebt u de organisatie van die modules aangepast?

23. Hebben de begunstigden van die modules feedback gegeven? Speelt de inhoud, zoals bepaald door artikel 15 van het besluit, volgens u aan de vragen en noden van de begunstigden? Indien niet, welke inhoud zou moeten worden toegevoegd / geschrapt ?

24. Hebt u opmerkingen bij de uitvoering van die modules?

*Opleidingen over burgerschap*

25. Hoeveel modules opleiding over burgerschap werden vorig jaar georganiseerd? Volgens welke modaliteiten?

50u of 60u	Aantal effectieve deelnemers	al module	Gegeven door: A = een werknemer van de BAPA; = een externe opleider (zw of zelfstandige)	Lesrooster: dag of aangepaste uren
Module 1				
Module 2				
Module 3				
Module 4				

26. Hoe organiseert u het verloop van de opleidingen over burgerschap? Hebt u de organisatie van die modules aangepast?

Hebt u opmerkingen bij de uitvoering van die modules?

*Individuele begeleiding*

27. Welke noden van de begunstigden komen het vaakst naar boven tijdens de individuele begeleiding?

28. Wat stellen de maatschappelijk werkers vast tijdens de individuele begeleiding?

29. Beschrijf een- ervaren of representatieve- situatie van een individuele begeleiding

Einde van het traject

Attesten

30. Hoeveel attesten van beëindiging van het traject werden vorig jaar afgeleverd?

Attesten van beëindiging van het traject	Aantal	%
<b>Per geslacht</b>		
Mannen		.....
Vrouwen		.....
Andere		.....
<b>Per categorie van doelgroep</b>		
Nieuwkomers		
Buitenlandse personen		
<b>Totaal</b>		.....

Duur van het traject

31. Wat is de gemiddelde en mediaanduur (in maanden) die nodig is om het inburgeringstraject te realiseren?

	Gemiddeld	Mediaan
<b>Gender van de begunstigde</b>		
<i>Vrouwen</i>		
<i>Mannen</i>		
<i>Andere</i>		
<b>Categorie van de doelgroep</b>		
<i>Nieuwkomers</i>		
<i>Buitenlandse persoon</i>		
<b>Taalrichtingen</b>		
<i>Alfa</i>		
<i>FVT A</i>		
<i>FVT B</i>		
<i>Vereist niveau</i>		
<b>Totaal</b>		

## Moeilijkheden voor de begunstigden

---

32. Identificeert u elementen die het moeilijk maken om toegang te krijgen tot het traject of om het te volgen? Zo ja, verschillen die moeilijkheden in functie van de categorie van begunstigden?

## Werking van de BAPA

---

### Tolken en taalkwestie

33. Licht de eventuele wijzigingen aan de begeleiding van personen met onvoldoende kennis van het Nederlands of het Frans, die moeilijkheden hebben om te schrijven in elke fase van het traject toe.

### Netwerken

34. Welke partnerschappen of samenwerkingen waren vorig jaar effectief? Wat waren de modaliteiten en finaliteiten van de partnerschappen?

Bijkomende activiteiten van de BAPA

35. Hebt u bijkomende activiteiten ontwikkeld?

Team

36. Beschrijf de samenstelling van uw team op 31/12/2025

Functie	Diploma	Geslacht	Gesproken talen	vte	Anciënniteit in de BAPA	Financieringsbron: GGC/Andere financiering

37. Waren er vorig jaar wijzigingen in uw team (aanwervingen, vertrekken, evolutie van de functies...)?

38. Noteer de opleidingen die uw team of bepaalde teamleden vorig jaar gevolgd hebben

Naam van de opleiding (licht de titel toe)	Operatoren	Aantal deelnemers van uw BAPA	Functie van de werknemers van uw BAPA die aan de opleiding hebben deelgenomen
GAP	.....	.....	.....
FOFOCI	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....

## Budget

39. Hebt u vorig jaar andere (financiële of andere) middelen gekregen dan de middelen die het CCM toekent in het kader van zijn ordonnantie houdende het inburgeringstraject. Indien ja, vul onderstaande tabel in:

Bron:	Type	Geraamd bedrag	Gebruik
<i>Voorbeeld: Gemeente Jette</i>	<i>Terbeschikkingstelling van opleidingslokalen</i>	<i>€ 15.000 (fictieve huurprijs)</i>	<i>Modules R&amp;P</i>
<i>AMIF</i>	<i>Opleidingsfonds</i>	<i>€ 2.500</i>	<i>Opleiding Vreemdelingenrecht</i>
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....

40. Geef een **beknopte** tabel van de kosten van vorig jaar. Maak daarbij op zijn minst een onderscheid tussen:

- De personeelskosten voor het personeel dat hoofdzakelijk betrokken is bij de directie, het secretariaat en de coördinatie. Vermeld ook het aantal vte's dat met die functies overeenstemt.
- De personeelskosten voor de maatschappelijk werkers die hoofdzakelijk betrokken zijn bij het onthaal en de individuele begeleiding. Vermeld ook het aantal vte's die met die functies overeenstemmen.
- De personeelskosten voor het personeel dat hoofdzakelijk betrokken is bij de opleidingen over burgerschap. Vermeld ook het aantal vte's die met die functies overeenstemmen.
- De werkingskosten in verband met het gebruik van de lokalen (huur of maandelijkse aflossingen van een lening)
- De werkingskosten in verband met het gebruik van de lokalen (verzekeringen, water, gas, elektriciteit, telefonie, enz.)
- De werkingskosten in verband met het kantoomateriaal, klein materiaal en informaticamiddelen
- De kosten in verband met de tolken
- De andere werkingskosten (verduidelijk de posten die u belangrijk acht)

41. Hebt u opmerkingen over de budgettaire en logistieke verplichtingen of eisen die de ordonnantie en haar uitvoeringsbesluit bepalen?

Noden:

42. Identificeert u elementen die de verwezenlijking van uw opdrachten kunnen verbeteren?



## Bijlage 2: Lexicon van het schema van de activiteitenverslagen

- **Gecreëerd dossier:** dossier gecreëerd op het platform APA.
- **Ingeschreven dossier:** dossier van een meerderjarige persoon, van minder dan 65 en meer dan 18 jaar, met een verblijfstitel van meer dan drie maanden die voor het eerst door de BAPA wordt onthaald.
- **Afgesloten dossier:** dossier waarvoor een attest van beëindiging van het traject werd afgeleverd.
- **Gereactiveerd dossier:** dossier van een persoon die in het verleden werd ingeschreven en dat wordt gereactiveerd opdat die persoon zijn traject afwerkt.
- **Actief dossier:** dossier van een persoon van wie het inburgeringstraject loopt, dat niet feitelijk is opgeschort, afgesloten of op de wachtlijst staat.
- **Opgeschort dossier:** dossier waarvoor het inburgeringstraject voorlopig is opgeschort om diverse redenen (medisch, overlijden van een familielid, onmogelijkheid om de eisen van het traject te combineren met een baan of een opleiding, enz.). Zie artikel 24 van het besluit van 18 januari 2024 van de GGC voor een volledige lijst van de redenen voor opschorting die kunnen worden ingeroepen.
- **Dossier op wachtlijst:** dossier van een meerderjarige persoon, van minder dan 65 en meer dan 18 jaar, met een verblijfstitel van meer dan drie maanden dat de referentie-BAPA niet kan behandelen omdat het verzadigd is.
- **Dossier waarvan de inschrijving loopt:** dossier waarvan de toelatingsvoorwaarden nog niet werden gecontroleerd.
- **Stroom van ingeschreven dossiers:** som van alle inschrijvingen bij de BAPA over een bepaalde duur (tussen 1 januari en 31 december).
- **Stock actieve dossiers:** som van alle dossiers die op een welbepaalde datum (vaak op 31 december) actief zijn in de BAPA.
- **Sociale balans (SB):** deze wordt uitgevoerd op basis van de gegevens die de begunstigde heeft meegedeeld over zijn gezinstoestand, beroepssituatie, sociaal-economische achtergrond, opleiding, gezondheidstoestand, handicap en woonomstandigheden. Met de sociale balans worden de verworvenheden en noden van die laatste, die de basis zullen vormen voor de voorgestelde begeleiding, vastgesteld.
- **Taalbalans (TB):** balans van de taalkennis en-bekwaamheden om te bepalen of de begunstigde beantwoordt aan de vereisten van het niveau A2 van het CEFR in het Nederlands of het Frans, aan de hand van de elementen die worden verzameld in het kader van de sociale balans en een document waaruit het CEFR-niveau van de taalkennis blijkt,
- **Sociale begeleiding:** begeleiding op maat door een maatschappelijk werker en toegespitst op de noden die, onder meer, naar voren zijn gekomen bij de sociale balans. Die begeleiding door een maatschappelijk assistent bestaat in de permanente evaluatie van de situatie van de begunstigde tijdens het inburgeringstraject, in de bijstand aan de begunstigde voor de stappen die hij zet voor zijn sociale en professionele inburgering en,

in voorkomend geval, in zijn doorverwijzing naar andere systemen, inclusief om zijn taalkennis te versterken.”

- **Vereist niveau:** de persoon voldoet aan de vereisten van niveau A2 van het CEFR in het Nederlands en het Frans en alleen de mondelinge vaardigheden voor analfabeten.
- **Maatschappelijk werker:** de werknemer van de erkende organisator, belast met de begeleiding en de opvolging van de begunstigden.

## Bijlage 3: Synthese van de institutionele reacties na de presentatie van het onderzoeksrapport aan het Administratie (Vivalis)

Deze nota houdt rekening met de uitwisselingen, reacties en standpunten die tijdens de vergadering over het onderzoeksrapport 2025 van het CBAI werden geuit.

Naar aanleiding van de presentatie van het rapport heeft het CBAI zich ertoe verbonden een nota op te stellen die de punten van convergentie, de verschillen en de discussiepunten in kaart brengt die de resultaten, conclusies en aanbevelingen van het rapport hebben opgeroepen bij de verschillende partijen die betrokken zijn bij de uitvoering en de administratieve en politieke opvolging van het onthaalbeleid.

### 1. Opmerkingen van de administratie Vivalis

- **Over de conclusie van het rapport:**  
Wat het vermeende “**gebrek aan communicatie**” tussen het IT-team en het Bruwelcome-team (p. 94, punt 1, 2<sup>de</sup> alinea) betreft, is de administratie van oordeel dat de tijd die wordt besteed aan uitwisselingen over de afstemming tussen APA en Bruwelcome volstaat. Vivalis is van mening dat deze afstemming niet de voornaamste oorzaak is van de vastgestelde disfuncties. De veroudering van de APA zou daarentegen een belangrijke verklarende factor zijn (p. 93, punt 1, 3<sup>de</sup> alinea).
- **Over de aanbevelingen:**  
Wat **aanbeveling nr. 1** betreft: Tijdens de reflecties die door de administratie werden gevoerd over de verbeteringen die aan het traject moeten worden aangebracht, lijkt het interessant om te onderzoeken of de piste waarbij de COCOM wordt belast met de opvolging van de taken die verband houden met het verplichte traject, verder kan worden verkend. Vivalis onderschrijft de aanbeveling inzake de centralisatie van de opvolging en de detectie. Zij maakt echter een voorbehoud bij het voorstel om de detectie van de verplichte personen uitsluitend aan een centrale actor toe te vertrouwen, aangezien zij van oordeel is dat deze opdracht een prerogatief van de gemeenten moet blijven, die rechtstreeks contact hebben met de betrokken doelgroepen (p. 98).
- **Over de aanbeveling inzake de grondige herziening van de APA:** Vivalis wijst op het bestaan van de “APA-tickets” en benadrukt dat bepaalde verbeteringen al werden doorgevoerd sinds de onderzoeksperiode en het opstellen van het rapport.

#### Specifieke opmerkingen betreffende deze aanbeveling:

- **Pagina 99, Punt 3.1. "Verbetering van de werking van de schorsingen":** Er lopen APA-tickets met als doel: het opnieuw laten functioneren van de meldingen die waarschuwen voor het naderende einde van de schorsing en het creëren van een automatische heractivering van de dossiers in APA wanneer de onderbreking eindigt in Bruwelcome. Er bestaat ook een ticket in Bruwelcome zodat onderbroken dossiers automatisch worden heractiveerd wanneer de onderbreking is beëindigd. Hierdoor zal het niet langer aan de gemeenten zijn om deze handelingen manueel uit te voeren.
- **Pagina 99, Punt 3.2. "Ontwikkeling van zoek-, export- en notificatiefuncties - bepaalde handelingen binnen de APA automatiseren, met name het verschijnen van**

waarschuwingen om het einde van een traject te signaleren": Er loopt een APA-ticket met dit doel.

- **Pagina 101, Punt 3.3. "Een nieuw statuut 'wachtlijst' creëren**": Er loopt een APA-ticket met dit doel.
- **Pagina 103, Punt 6 "Afstemming en versterking van de verschillende monitoringpraktijken**": De toegang tot het Dashboard uitbreiden naar de coördinatieteams van de BAPA's: dit is reeds voorzien.
- Over **aanbeveling nr. 2** (Pagina 99): De formulering "de BAPA's toelaten een specifiek profiel aan te werven dat belast is met het uitvoeren van deze positioneringstests, door dit te financieren via een VTE" lijkt niet correct. Op dit moment kunnen de BAPA's, indien zij een dergelijk profiel wensen aan te werven, dit vrij doen met onze financiering. Vivalis stelt het CBAI daarom voor om, zoals het heeft gedaan na deze zin, te schrijven: "Aan het basisteam voorzien in art. 76 een specifieke VTE voor de positioneringstests toevoegen";
- Over **aanbeveling nr. 7**: wanneer het CBAI vermeldt: "Tot slot wijst de nota ook op het probleem van de burgerschapsvormers die momenteel niet zijn opgenomen in het basisteam, maar eerder onder de werkingskosten vallen." Vivalis benadrukt dat de BAPA's er zelf voor hebben gekozen de vormers onder de werkingskosten te plaatsen om meer vrijheid te hebben inzake het gebruik van hun middelen en de wijze waarop de vormers worden aangeworven. In overleg met de COCOM wordt hun bovendien een zekere flexibiliteit gelaten, zodat zij deze kosten verbonden aan de vormers onder de personeelskosten kunnen onderbrengen (indien zij dit verantwoorden). Dat is momenteel ook de praktijk bij de BAPA's. Dit stelt dus geen enkel probleem.

Vivalis preciseert dat in de praktijk de BAPA's de burgerschapsvormers financieren via hun personeelskosten, terwijl wettelijk is voorzien dat deze VTE's via de werkingskosten worden gefinancierd. Er zou daarom kunnen worden aanbevolen de wetgeving te wijzigen om meer coherentie en duidelijkheid te creëren, en tevens met de BAPA's te bekijken of zij deze wijziging wensen door te voeren (pagina 103-104).

## 2. BAPA Convivial

- Benadrukt het belang van een transversale terugkoppeling met betrekking tot de 3 BAPA's inzake de inspecties van de COCOM binnen de BAPA's. De verantwoordelijke persoon heeft daarbij zeer specifieke elementen aangestipt met betrekking tot het (niet) invullen van bepaalde velden. De kennis van deze elementen zou zowel voor het CBAI als voor de controleteams nuttig kunnen zijn, evenals de verspreiding van het CBAI-rapport onder deze laatste.
- Als aanvulling op de huidige APA-gids, die als zeer technisch en omvangrijk wordt beschouwd, stelt de directie een pedagogische gids uit te werken voor de maatschappelijk werkers (MW's/MA's). Dit instrument zou eveneens nuttig zijn voor het team van Convivial, dat sinds enige tijd stabiel is.
- Acht het belangrijk dat een herziening of verbetering van de APA in de komende maanden of in 2027 (onder meer op basis van de aanbevelingen van deze studie) de continuïteit van de dienstverlening niet verstoort. Gezien de talrijke bugs van de afgelopen maanden wordt de vraag gesteld of het nog mogelijk is APA aan te passen zonder de continuïteit van de dienstverlening van de BAPA's te schaden.

- Vraagt zich af of het mogelijk is de invulling van de BL door de MW in APA te integreren om de vele afdrucken en scans te vermijden, die momenteel als bijlage moeten worden toegevoegd.
- Vermeldt de FOCl-vormers, de Jobcoach en de onthaalmedewerk(st)er onder de actoren die tussenkomen in het kader van de APA.
- Benadrukt de noodzaak van een collectieve reflectie om de invoering van een wachtlijst voor verplichte personen voor te bereiden, zowel voor de terreinpraktijken als voor het pleitbezorgingswerk.
- Stelt vragen bij het voorstel van minister Van Bossuyt om de band tussen de OCMW's en het onthaaltraject te versterken, met name via de eis dat begunstigden van het leefloon hun integratie-inspanningen aantonen.

De minister werkt aan een akkoord dat de OCMW's toelaat de inschrijving van personen in het onthaaltraject te verifiëren.

→ Over dit onderwerp kondigen Vivalis en het kabinet van A. Maron aan dat een samenwerkingsakkoord in voorbereiding is om de uitwisseling van informatie tussen het federale niveau (OCMW's) en de COCOM te regelen.

### 3. BAPA BXL

- Benadrukt dat de APA (BS/BL) niet ongewijzigd is gebleven en reeds het voorwerp is geweest van verschillende interventies en aanpassingen.
- Geeft aan dat het onderzoek onvoldoende rekening houdt met het standpunt van de onthaalmedewerk(st)ers en de vormers die binnen de APA tussenkomen. Bij BAPA BXL leveren ook de psychologe en de juriste hieraan een bijdrage.
- Sluit zich aan bij BAPA Convivial in het voorstel om een praktische gebruikersgids voor de APA op te stellen voor de MW's/MA's, met het oog op een betere harmonisatie van de praktijken.
- Met betrekking tot het Dashboard herinnert men eraan dat de creatie van een dergelijk instrument een vraag is die door de BAPA's wordt geuit sinds de lancering van het onthaaltraject. Een dergelijk systeem zou de MW's onder meer toelaten dossiers te exporteren.
- In het kader van de verbetering van de APA, en in het bijzonder van de BS, wordt het belang benadrukt van de integratie van een specifiek, anoniem en vertrouwelijk veld met betrekking tot intrafamiliaal geweld, om de sociale begeleiding te versterken.

### 4. BAPA VIA

- Bedankt het team van het CBAI voor het verrichte onderzoekswerk.
- Ondersteunt het idee dat het niet relevant zou zijn dat alle actoren toegang hebben tot het volledige logboek (JDB).
- Benadrukt het belang van het verduidelijken van de indicatoren "actief dossier" en "geopend dossier", aangezien deze een leesbaarheidsprobleem vormen binnen het systeem. Opent daarnaast de reflectie over de mogelijke creatie van "publieksindicatoren".
- Over aanbeveling nr. 2 met betrekking tot het taalaanbod: Stelt voor verder te gaan naar een gedeelde en geharmoniseerde definitie van niveau A2. Momenteel blijkt dat er een gedifferentieerde behandeling bestaat, afhankelijk van de

plaats van evaluatie (taalbalans) en de gekozen taalaanbieder. Dit voorstel beoogt een doelstelling van gelijkheid tussen de doelgroepen.

## 5. Beheerder COCOF belast met het taalaanbod

- Herinnert eraan dat er reeds een lijst bestaat van door de COCOM erkende attesten.
- Reageert op aanbevelingen 2 en 7 van het rapport, die volgens hem niet rechtstreeks voortvloeien uit het voorwerp van het onderzoek. Hij benadrukt daarnaast dat aanbeveling 2 een ingrijpend proces van wetswijziging zou vereisen.
- Stelt vragen rond het beroepsgeheim met betrekking tot de APA en het sociaal bilan en dringt aan op de noodzaak juridisch advies in te winnen.

→ De BAPA's reageren op deze laatste tussenkomst en herinneren eraan dat er een gedeeld beroepsgeheim tussen professionals bestaat en ook een huishoudelijk reglement dat hierover bepalingen bevat.

## 6. Kabinet A. Maron

- Bedankt het CBAI voor de kwaliteit van het verrichte werk.
  - Benadrukt de techniciteit van het rapport en verheugt zich erover dat de APA een relevant en pertinent instrument blijft.
  - Met betrekking tot de indicatoren wordt eraan herinnerd dat het niet uitsluitend om een technische keuze gaat, maar ook om een politieke beslissing, die een sterke band met de terreinpraktijken moet behouden.
  - Deelt het belang van de invoering van een opleiding rond de APA of van de creatie van een gebruikersgids.
  - Benadrukt dat bepaalde aanbevelingen snel kunnen worden geoperationaliseerd, terwijl andere wetswijzigingen en een meer structurele reflectie vereisen.
- Bij wijze van voorbeeld stelt de kwestie van het Maison du français een ruimer debat aan de orde (bv. Een Brussels Huis of een ander model), dat het strikte kader van het rapport overstijgt.