

DE OPLEIDINGSPLICHT IN EEN CONTEXT VAN UITBREIDING VAN DE DOELGROEP VAN HET INBURGERINGSTRAJECT

Analyse van een transitie

Onderzoeksrapport

December 2024

Centre Bruxellois d'Action Interculturelle (CBAI)

DANKWOORD

We danken de volgende personen voor hun belangrijke bijdrage aan deze studie.

- De begunstigden van de onthaalbureaus voor nieuwkomers: voor hun tijd en de ervaringen die ze hebben gedeeld.
- De professionals van het inburgeringstraject (directie van de BAPA's, maatschappelijk werkers, opleiders in burgerschap en taalleraren: voor de tijd die ze hebben vrijgemaakt ondanks hun (zeer) drukke agenda.
- Het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn (Vivalis): voor het gebruik van de kwalitatieve gegevens (verzameld door het CBAI) van een gezamenlijke studie in het kader van een overheidsopdracht 2023-2024.
- De leden van de administratie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (Vivalis): voor de toegang tot de gegevens van de applicatie voor nieuwkomers en de mogelijkheid om deze studie te realiseren.

Dankzij hun beschikbaarheid en hun getuigenissen kunnen we deze voorziening beter begrijpen.

INHOUDSTAFEL

INLEIDING: DE OPLEIDINGSPLICHT IN EEN CONTEXT VAN UITBREIDING VAN DE DOELGROEP..... 1

1. VERANDERINGEN IN DE NASLEEP VAN DE HERVORMING VAN HET WETBOEK VAN NATIONALITEIT	1
2. EEN CONJUNCTUUR GEKENMERKT DOOR EEN VERHOOGD ‘GEBRUIK’ EN EEN VERZADIGING	5
3. AANPAK: VRAGEN EN EVALUATIECRITERIA	9
3.1. DE EFFICIËNTIE EN DOELTREFFENDHEID VAN DE UITVOERING VAN DE OPLEIDINGSPLICHT.....	9
3.2. IMPACT VAN DE WETSWIJZIGINGEN OP DE VOORZIENING	10
3.3. EVALUATIECRITERIA	11
4. METHODOLOGIE.....	12
4.1. HET KWALITATIEVE ONDERDEEL.....	14
4.2. HET KWANTITATIEF ONDERDEEL	17

HOOFDSTUK 1 - DE OPLEIDINGSPLICHT OF HET TERUGDRINGEN VAN DE NON-TAKE-UP 19

1. IMPACT OP DE STROMEN: STERKE, MAAR AFGEMETEN STIJGING.....	19
2. REAGEREN OP DE NON-TAKE-UP DOOR NIET-VOORSTELLEN/NIET-KENNEN	21
2.1. DE GEMEENTEN: NIEUWE ACTOR IN HET HART VAN DE ‘VERPLICHTE TAKE-UP’	22
2.2. COMMUNICATIE VAN DE INFORMATIE: GEMEENTELIJKE DISCREPANTIES EN TEKORTKOMINGEN	24
2.3. ONTVANGST VAN DE INFORMATIE: BLIJVENDE ONLEESBAARHEID EN INCOHERENTIE VAN DE VOORZIENING	31
3. REACTIE OP DE NON TAKE-UP DOOR NIET-AANVRAGEN	37
3.1. DE PRIORITAIRE DOELGROEP: DIVERSIFICATIE VAN DE PROFIELN	37
3.2. DE REDENEN VAN DE NON TAKE-UP DOOR NIET-AANVRAGEN (VÓÓR DE OPLEIDINGSPLICHT)	44

HOOFDSTUK 2 - GEVOLGEN VAN DE WETSWIJZIGINGEN VOOR DE VOORZIENING..... 54

1. HERTEKENING VAN DE UITDAGINGEN INZAKE TOEGANKELIJKHEID	54
1.1. DE PRIORITAIRE DOELGROEPEN: MOEILIKHEDEN OM HET TRAJECT TE VOLGEN EN ONTOEREIKENDE OPLOSSINGEN	55
1.2. DE NIET-PRIORITAIRES: EEN DOELGROEP IN NOOD, (TIJDELIJK) UITGESLOTEN.....	68
2. PROFESSIONELE PRAKTIJKEN ONDER SPANNING	78
2.1. SOCIALE BEGELEIDING: TOENEMEND ADMINISTRATIEF WERK EN BETEKENISVERLIES.....	78
2.2. OPLEIDINGEN: VERSTERKING VAN DE REEDS BESTAANDE SPANNINGEN.....	92

CONCLUSIES

AANBEVELINGEN.....

BIJLAGEN.....

FIGUURNLIJST

Figuur 1. Evolutie van de stock van de doelgroep sinds 2016 (stippellijn = toegelaten + actief)	6
Figuur 2. Evolutie van het aantal actieve dossiers sinds 2022 per BAPA en per kwartaal. (Bron: APA output mei 2024).	8
Figuur 3. Verdeling van de actieve dossiers op 16/04/24 per categorie van begunstigde en per BAPA . (Bron: APA, mei 2024)	8
Figuur 4. Jaarlijkse evolutie van het aantal toelatingen per categorie van begunstigten (Bron: APA output mei 2024).	20
Figuur 5: Driemaandelijke evolutie van het aantal toelatingen per categorie van begunstigten (Bron: APA output mei 2024).	21
Figuur 6. Evolutie per maand van de opsporing van toegelaten verplichte begunstigten van zes gemeenten (links geordend) en van het totaal (rechts geordend). (Bron: APA output mei 2024)	25
Figuur 7. Evolutie van het aandeel van de 15 eerste nationaliteiten van de verplichte nieuwkomers in verhouding tot het aandeel van de doelgroep vóór de opleidingsplicht (Bron: APA output mei 2024).....	38
Figuur 8. Verdeling van de gezinsamenstellingen van de verplichte doelgroep ten opzichte van de vertegenwoordigingen vóór de opleidingsplicht (Bron: APA output mei 2024).....	39
Figuur 9. Verdeling van de socio-economische situaties van de verplichte doelgroep ten opzichte van de vertegenwoordigingen vóór de opleidingsplicht (Bron: APA output mei 2024).....	40
Figuur 10. Verdeling van de hoogste diploma's van de verplichte doelgroep ten opzichte van de vertegenwoordigingen vóór de opleidingsplicht (Bron: APA output mei 2024).....	41
Figuur 11. Verdeling van de hoogste diploma's van de verplichte doelgroep ten opzichte van de vertegenwoordigingen vóór de opleidingsplicht, exclusief Indische doelgroep (Bron: APA output mei 2024)....	41
Figuur 12. Verdeling van de verblijfsredenen van de verplichte begunstigten (rechts) ten opzichte van de doelgroep vóór de opleidingsplicht (links) per geslacht (bron: APA output mei 2024).....	42
Figuur 13: Verdeling van de verblijfstitels van de verplichte begunstigten ten opzichte van de doelgroep vóór de opleidingsplicht (bron: APA output mei 2024)	43
Figuur 14. Kaart van de kenmerken van de wijken waarin de begunstigten vóór de opleidingsplicht en de verplichte begunstigten wonen (Bron: APA output mei 2024)	46
Figuur 15. Evolutie per kwartaal van de toelatingen naar categorie van begunstigde, in rode stippellijn het kwartaal van inwerkingtreding van de opleidingsplicht en in groen dat van de uitbreiding van de doelgroep (Bron: APA output mei 2024).	69
Figuur 16. Duur van het traject van de doelgroepen die werden toegelaten na de opleidingsplicht en die het traject hebben afgewerkt vóór mei 2024, naar de duur ervan in maanden (Bron: APA , output mei 2024).....	74
Figuur 17. Theoretische trajectduur van buitenlandse personen naar hun richtingen (Bron: APA output mei 2024).	75
Figuur 18. Verdeling van de toegelaten doelgroep naar hoogste diploma sinds de inwerkingtreding van de opleidingsplicht per categorie van begunstigten (Bron: APA output mei 2024).....	75
Figuur 19. Instroom tussen 01/06/2022 en 31/12/2023 per categorie van begunstigten in verhouding tot de uitstroom tot 15/05/2024. (Bron: APA output mei 2024)	76
Figuur 20. Effectieve en theoretische evolutie van het aantal modules opleiding over burgerschap en het aantal deelnemers. (Bron: APA, 2024)	92

TABELLENLIJST

Tabel 1: Overzicht van de opdrachten van de gemeenten (Dienst vreemdelingen en/of bevolking).....	23
Tabel 2. Verdeling van de opsporingen van de opleidingsplicht, de anticipaties en de opsporingstijd naar gemeente van verplichte begunstigden. (Bron: APA output mei 2024)	26
Tabel 3. Verdeling van de begunstigden vóór de opleidingsplicht en van de verplichte begunstigden per gemeente. (Bron: APA output mei 2024).	27
Tabel 4: Overzicht van de institutionele voorzieningen als antwoord op de grote types van moeilijkheden om het traject te volgen	56
Tabel 5. Top tien van de nationaliteiten van toegelaten begunstigden voor/na de inwerkingtreding van de opleidingsplicht per categorie van doelgroep (Bron: APA output mei 2024).	72

Inleiding: de opleidingsplicht in een context van uitbreiding van de doelgroep

In juni 2024 was het twee jaar geleden dat het onthaal- of inburgeringstraject verplicht werd gemaakt voor een deel van de nieuwkomers in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Die context was het geschikte moment om de invoering van deze verplichting en de gevolgen ervan voor de werking van de tweetalige (vroeger Franstalige) operatoren - de onthaalbureaus voor nieuwkomers (BAPA's) - te evalueren.

Het werd evenwel snel duidelijk dat het moeilijk zou zijn om de impact van de verplichting op de bestaande voorziening te evalueren, los van de uitbreiding van de doelgroep van de onthaalbureaus naar buitenlandse personen (verblijfstitel van meer dan 3 jaar):

- enerzijds omdat die maatregel dezelfde logica volgt als die van de verplichting, namelijk de aanpassing van de voorziening aan de nieuwe eisen van het Wetboek van nationaliteit (1);
- en anderzijds omdat de gevolgen van die simultaan ingevoerde maatregel (eind 2022) vandaag moeilijk los te zien zijn van die van de verplichting (2).

In de rest van deze inleiding stellen we de aanpak (3) en de methodologie (4) voor.

1. Veranderingen in de nasleep van de hervorming van het Wetboek van nationaliteit

Net als de oprichting van de onthaal- en inburgeringstrajecten in Brussel, zij het indirecter¹, past de opleidingsplicht in de ruimere dynamiek van de hervorming van het Wetboek van de Belgische nationaliteit (WBN), die in 2012 begon. Die hervorming heeft de '**maatschappelijke integratie**' ingevoerd als voorwaarde om de nationaliteit te verkrijgen na een onafgebroken wettelijk verblijf van vijf jaar voor buitenlandse personen (Wet van 4 december 2012 tot wijziging van het WBN, art. 12bis §1, 2°)². De rol van de onthaal- en inburgeringstrajecten in de procedures van Belgische nationaliteitsverklaring werd trouwens versterkt door latere wijzigingen (Wet van 18 juni 2018, art. 141c), die nog explicieter steunen op die regionale voorzieningen om de maatschappelijke integratie (attest van de opleiding over burgerschap) en de taalkundige integratie (attest van niveau A2 van het gemeenschappelijk Europees referentiekader voor talen) te bewijzen. Hoewel het onthaaltraject in essentie is opgezet om nieuwkomers te helpen om zich in Brussel te vestigen (decreet COCOF, 18 juli 2013, art. 4), sluit het door zijn verplichte karakter vanaf de afgifte van de eerste verblijfstitel iets meer aan bij het federaal beleid inzake nationaliteit of, voor sommigen, bij de bereidheid om vooraf

¹ Terwijl Vlaanderen het inburgeringsbeleid (2004) in 2015 herzielt door de dienst BON in Brussel nauwer te controleren via de koepelorganisatie *Agentschap Integratie & Inburgering* (AI), voeren de twee andere gewesten in diezelfde periode een inburgeringstraject in: het inburgeringstraject in Wallonië (2014), dat verplicht wordt vanaf 2016, en het Onthaaltraject voor nieuwkomers in Brussel (2016). Hoewel dat laatste tot stand kwam vóór de hervorming van het Wetboek van nationaliteit (Meerderheidsakkoord COCOF, 2009, pp. 26-27), verandert het gaandeweg van aard, namelijk van operatoren die zich specifiek bezighouden met het onthaal van nieuwkomers in het kader van het decreet van Sociale cohesie naar onthaalbureaus die met een eigen decreet worden opgericht (Decreet COCOF, 2013).

² In het kader van de korte vorm (na een onafgebroken wettelijk verblijf van vijf jaar) zijn er nu drie cumulatieve voorwaarden: afdoende kennis van één van de drie landstalen (niveau A2), maatschappelijke integratie (beroepsopleiding of inburgeringscursus) en economische participatie (achttien maanden).

‘migraties te beheren’, met integratie ten dienste van de nationaliteit in plaats van omgekeerd³.

Maar de inwerkingtreding van de opleidingsplicht vloeit ook voort uit de evolutie van de gewestelijke beleidslijnen⁴. Hoewel de politieke meerderheid aanvankelijk huiverig stond tegenover deze verplichting in het begin van de jaren 2010, heeft ze dat idee geleidelijk aangenomen, maar met uiteenlopende doelstellingen en argumenten. De ‘crisis’ van de Syrische vluchtelingen in 2015 was trouwens een kantelmoment in die politieke bewustwording. In de tweede helft van de jaren 2010 werd de verplichting inderdaad niet langer enkel gezien als een ‘rem op de inburgering’, maar als hefboom om de toegankelijkheid van het inburgeringstraject, en daarmee de toegang tot de rechten te versterken. Die kwestie van toegankelijkheid was des te dringender omdat buitenlandse personen weinig alternatieven hadden om aan de criteria van nationaliteitsverklaring te voldoen, naast het statuut van ‘nieuwkomer’ (verblijf van minder dan drie jaar): BON aan Nederlandstalige kant of de voorziening van Sociale cohesie (P3b) aan Franstalige kant, waarvan het aanbod werd afgebouwd. De opleidingsplicht werd daarom gezien als een middel om in te spelen op de stappen voor het verkrijgen van de nationaliteit meerdere jaren na aankomst in België. Op die manier werden namelijk de administratieve hinderpalen en de nood aan een aangepast aanbod verminderd.

Zo ontstond een politieke consensus over de opleidingsplicht, die nu wordt ervaren als een **oplossing voor het ‘probleem’ van de non-take-up van het aanbod**, hetzij vrijwillig - door de verplichting te versterken - hetzij onvrijwillig - door de toegankelijkheid te verbeteren. Ondanks die politieke eenheid, was er nog steeds een zeker praktisch voorbehoud:

- De nood aan **herfinanciering** van het beleid om een grotere stroom begunstigden te onthalen (*“de opleidingsplicht vereist een middelenverbintenis”*).
- De nood aan **leesbare en uniforme informatie** (*“de opleidingsplicht vereist een informatieplicht”*), waarbij sommigen twijfelden of de gemeenten die rol op zich konden nemen (de taalbarrière meer bepaald).
- De **discriminatie** van bepaalde categorieën van buitenlandse personen die worden uitgesloten uit de definitie van ‘(verplichte) nieuwkomers’: enerzijds de vrijgestelde nieuwkomers die geen beroep kunnen doen op het aanbod bij gebrek aan plaatsen en, anderzijds, de buitenlandse personen met een verblijfstitel van meer dan drie jaar die hun maatschappelijke integratie willen bewijzen om de nationaliteit te verkrijgen.
- Het risico op een taalonderscheid – **twee subnationaliteiten** – tussen nieuwkomers die een communautaire voorziening moeten kiezen, maar dus ook, misschien, een hardere concurrentie tussen de twee (bi-)communautaire voorzieningen.

De ‘laattijdige’ invoering van de opleidingsplicht in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) - in vergelijking met de twee andere gewesten - vloeit ook voort uit zijn **institutionele**

³ Zie de historische en kritische analyse van CIRE over de toegang tot nationaliteit, gezien vanuit het inburgeringsperspectief (augustus 2014): <https://www.cire.be/publication/code-de-la-nationalite-belge-un-historique/>

⁴ Deze paragraaf steunt op de analyse en de synthese van de parlementaire debatten door Nassaux J.-P. (2020). *“La politique d’accueil et d’intégration des primo-arrivants en Région bruxelloise (2004-2020)”*, Courrier hebdomadaire du CRISP, nr. 2485(40), 5-58. <https://doi.org/10.3917/cris.2485.0005>.

complexiteit. In België heeft de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen de bevoegdheden inzake het ‘onthaal- en integratiebeleid voor migranten’ overgeheveld naar de drie Gemeenschappen. De Franse Gemeenschap oefent die bevoegdheden evenwel niet uit vermits ze die heeft overgedragen aan het Waals Gewest en aan de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF) in het tweetalig Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

In de hoofdstad zijn dus de volgende entiteiten bevoegd: zowel de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF), de Vlaamse Gemeenschap (VG) — en meer bepaald de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) —, als de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (COCOM) — de enige entiteit die rechtstreeks kan tussenkomen in de rechten en plichten van personen van beide gemeenschappen (en die niet strikt tot de bevoegdheid van de Vlaamse of Franse Gemeenschap behoren). COCOM is ten aanzien van de tweetalige instellingen ook bevoegd voor de zogezegd ‘persoonsgebonden’ materies.

De opleidingsplicht behoort dus tot een entiteit (COCOM) die afhangt van een bestaand dubbel aanbod dat wordt uitgevoerd door de twee andere bevoegde entiteiten:

- *Inburgering* van BON (VGC), actief sinds 2004 en vanaf 2015 onder voogdij van het *Agentschap Integratie & Inburgering* (AII) – een agentschap van de Vlaamse regering.
- En het *Inburgeringstraject* van de BAPA’s (COCOF), actief sinds 2016.

Na een decennium van parlementaire discussies neemt de COCOM op 11 mei 2017 de ordonnantie aan die het volgen van een inburgeringstraject verplicht maakt voor een deel van de nieuwkomers⁵, met name de ‘actieven’ (18-65 jaar) uit ‘derde’ landen (buiten de EU27+). Naast leeftijd en land van oorsprong zijn de andere vrijstellingscriteria:

- wettig verblijf voor een tijdelijk doel (voor maximum een jaar, niet verlengbaar)
- wettig verblijf voor werk of studies
- wettig verblijf in een ander land van de EU27+ en hebben voldaan aan de inburgeringsvereisten van het land
- wettig verblijf in een ander Belgisch gewest en hebben voldaan aan de inburgeringsvereisten (attest)
- het gezin: de familieleden van een ingezetene van de EU27+ (buiten België)
- erkende ziekte en handicap
- studiebewijs in België.

De ordonnantie trad uiteindelijk in werking op 1 juni 2022, na enige vertraging omdat er een Samenwerkingsakkoord moest worden afgesloten om de nadere regels van de samenwerking tussen de deelstaten (COCOF, VGC en COCOM) vast te leggen - het werd ondertekend op 20 december 2018 -, maar ook door de gezondheidscrisis (2020-21).

Parallel met de opleidingsplicht is er de evolutie van het WBN (Wijzigende wet van 18 juni 2018, art. 141, c). Het schrijft voor dat het met succes volgen van het inburgeringstraject voortaan als bewijs geldt van de inspanning om te integreren en legt **een uitbreiding van de**

⁵ Vóór de opleidingsplicht van kracht werd, was een ‘nieuwkomer’ “de buitenlandse persoon die sinds minder dan drie jaar wettelijk in België verblijft, ingeschreven is in het vreemdelingenregister van een gemeente van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en beschikt over een verblijfsvergunning van meer dan drie maanden” (Decreet COCOF, 18 juli 2013).

doelgroep tot alle buitenlandse personen op⁶. Het gewezen decreet van de COCOF (Wijzigend besluit, oktober 2022) heeft de BAPA's bijgevolg toegelaten om eind 2022 - net als BON - de toegang uit te breiden tot elke buitenlandse persoon die houder is van een verblijfsvergunning van minstens drie maanden (Besluit COFOF, 2022). Het inburgeringstraject beperkt zich dus niet langer uitsluitend tot nieuwkomers.

Sinds 1 januari 2024 is de Franstalige voorziening “inburgeringstraject’ onder toezicht geplaatst van Vivalis (ex-DVC van de COCOM) – die de opleidingsplicht sinds juni 2022 organiseert – door de Franstalige ex-BAPA's te erkennen en die bevoegdheid uit te oefenen dankzij de ordonnantie van 20 juli 2023. De voorziening van COCOM heet “*Inburgerings- en begeleidingstraject voor nieuwkomers en buitenlandse personen*”. In dit verslag beschrijven we de overgang naar de uitoefening van die bevoegdheid onder auspiciën van Vivalis met de term ‘cocomisering van het inburgeringstraject’, naar analogie met het politieke en mediadebat.

De Franse Gemeenschapscommissie blijft bevoegd voor het onderdeel ‘taalopleidingen’. Hiermee herroept ze het decreet tot invoering van een inburgeringstraject van 18 juli 2013 en voert een nieuw decreet in voor de erkenning van de taalopleidingsoperatoren die instaan voor de opleidingen Frans tot niveau A2 CEFR en tot niveau A2 voor de mondelinge vaardigheden in de alfabetiseringsketen.

Alles welbeschouwd hebben de BAPA's tegelijkertijd twee belangrijke wetswijzigingen moeten beheren, die waren ingegeven door de evolutie van het Wetboek van nationaliteit: de invoering van de opleidingsplicht voor nieuwkomers van buiten Europa (juni 2022) en de uitbreiding van de doelgroep tot alle buitenlandse personen (november 2022). Vermits die hervormingen gelijktijdig werden doorgevoerd, **evalueert dit verslag die overgangperiode door meer bepaald de gevolgen van de opleidingsplicht in een context van uitbreiding van de doelgroep te bestuderen.**

⁶ Wanneer zelfs het Grondwettelijk Hof van mening is dat die categorie vreemdelingen “*elke mogelijkheid heeft om het verkrijgen van de Belgische nationaliteit te vragen*” door “*het bewijs van de maatschappelijke integratie te bewijzen door middel van een ‘diploma’ of een ‘studiegetuigschrift’, door een ‘beroepsopleiding’ te hebben gevolgd of door te hebben gewerkt*” (Arrest 47/2021, verwerping van het beroep van de COCOF betreffende artikel 141, c) van de wet van 18 juni 2018).

2. Een conjunctuur gekenmerkt door een verhoogd ‘gebruik’ en een verzadiging

Na die dubbele wetswijziging omschrijft de nieuwe regelgeving Vivalis (Ordonnantie COCOM van 20 juli 2023 en haar uitvoeringsbesluit van 18 januari) nu **twee specifieke doelgroepen voor de opleidingsplicht**:

- De **nieuwkomers** (prioritaire doelgroep):

"de meerderjarige vreemdeling, jonger dan 65 jaar, die minder dan drie jaar wettig in België verblijft en die voor het eerst met een verblijfstitel van meer dan drie maanden ingeschreven wordt in het vreemdelingenregister van een gemeente van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en die geen vrijstelling geniet (bedoeld in artikel 5, § 2)" (art. 2)

- De **buitenlandse personen** (niet-prioritaire doelgroep):

"de buitenlandse meerderjarige persoon die wettig in België verblijft, ingeschreven is in het vreemdelingen- of bevolkingsregister van een gemeente van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, beschikt over een verblijfstitel van meer dan drie maanden en die niet gehouden is om het inburgeringstraject te volgen in toepassing van artikel 5." (art. 2)

Volgens artikel 3 van de ordonnantie zijn de eerste prioritair ten aanzien van de tweede, met name om hen de toegang tot het inburgeringstraject binnen een termijn van 18 maanden te garanderen (boete). Toch wordt geen duidelijk mechanisme vastgelegd om die prioriteit in temen van actieve dossiers bij de BAPA's te beheren. Het uitvoeringsbesluit (art. 58) bepaalt eenvoudig dat:

"De erkende inrichter een voldoende aantal plaatsen moet reserveren om nieuwkomers in staat te stellen het inburgeringstraject binnen een periode van achttien maanden te volgen, als die begunstigden voorrang krijgen." (art. 58, uitvoeringsbesluit, 18 januari 2024)

Ter vergelijking: de vorige regelgeving (Besluit COCOF 2022/607) legde een minimumquotum van 4000 dossiers vast voor begunstigden met opleidingsplicht, op een totale capaciteit van 5500 dossiers. Bij verzadiging (6000 dossiers) worden nieuwkomers dus bij voorrang toegelaten.

In deze context van wetsovergang is **een fijner onderscheid evenwel noodzakelijk bij de analyse van de niet-prioritaire doelgroep** – de zogenaamde ‘buitenlandse personen’ –, wegens administratieve verschillen in het profiel en in hun modaliteiten van take-up. Zo onderscheiden we **drie verschillende doelgroepen**:

- De **verplichte nieuwkomers** (prioritaire doelgroep):

Dat zijn de nieuwkomers die sinds juni 2022 aan de opleidingsplicht zijn onderworpen. Zij moeten de opleiding volgen op straffe van een boete.

- De **rechthebbende nieuwkomers** (niet-prioritaire doelgroep):

Dat zijn de nieuwkomers die zijn vrijgesteld van de opleidingsplicht 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).

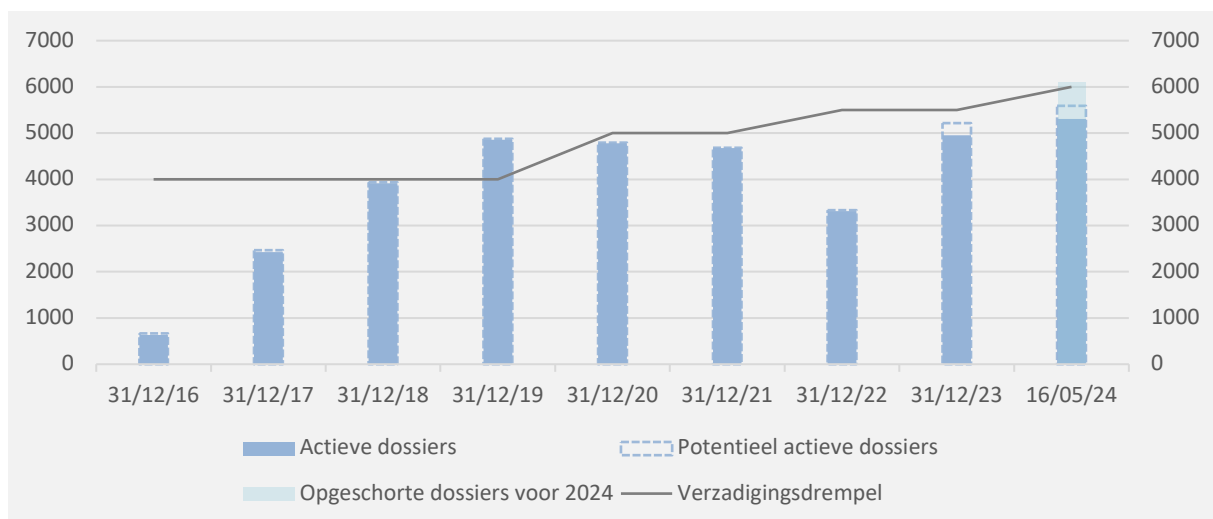
- De **buitenlandse personen** (niet-prioritaire doelgroep):

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.

Die wetsovergang heeft niet enkel gevolgen gehad voor de diversificatie van de doelgroepen, maar ook voor de stijging van de instroom in de inburgeringstrajecten. Die toestroom heeft tot **verzadiging** geleid: eerst bij de twee historische BAPA's (VIA en BAPA-BXL) eind 2023, en vervolgens bij alle drie de BAPA's in augustus 2024, hoewel de capaciteit werd verhoogd in 2024 (Convivial gaat naar categorie 4).

Uit de evolutie van de actieve dossiers (Figuur 1) blijkt dat de BAPA's, na een jaar met een laag volume dossiers door de COVID-19-pandemie (2022), maar ook een periode waarin 'spookdossiers werden opgeruimd' - eigenlijk inactieve dossiers - met het oog op de verwachte toestroom door de opleidingsplicht en de uitbreiding van de doelgroep, in 2023 een **ongeziene stijging van het aantal actieve dossiers kenden** (+50%). Op 16 mei 2024 bleef de stock dossiers stijgen ten opzichte van eind 2023 (+7%) tot **5305 actieve dossiers** (5593 potentieel actieve dossiers). Rekening houdend met de opgeschorte dossiers⁷, dossiers die op elk moment opnieuw kunnen worden geactiveerd, behandelden de BAPA's op die datum 6103 dossiers. Hoewel we op die datum dus minder dan 6000 actieve dossiers tellen, wat het maximumaantal is waarvoor de BAPA's erkend zijn (2000 per BAPA), ligt de reële werklast al veel hoger.

Dat de globale verzadiging van de voorziening - de drie BAPA's samen - niet zichtbaar was tussen eind 2023 en mei 2024, kwam doordat de BAPA Convivial nog steeds plaatsen had. Het is trouwens zo dat de BAPA's tussen 2019 en 2021 de verzadigingsdrempel al overschreden, hoewel dat toen niet officieel werd erkend⁸.



Figuur 1. Evolutie van de stock van de doelgroep sinds 2016 (stippellijn = toegelaten + actief)

⁷ Door technische problemen met het exporteren van APA (informatie over de historie van de statuten) kunnen we de opgeschorte dossiers voor de vorige jaren niet berekenen.

⁸ De verklaring hiervoor ligt bij de oude berekeningsmethode van de capaciteiten van de BAPA's. Tot in 2020 (Wijzigingsbesluit COCOF, 2021) waren het aantal 'behandelde dossiers' het uitgangspunt - een logica van jaarlijkse instroom dus (grosso modo de nieuwe toelatingen) - en niet de actieve dossiers. Dat laatste aantal houdt rekening met de jaarlijkse overdracht van dossiers die nog actief zijn. De berekeningslogica werd trouwens om die reden aangepast om zo de realiteit op het terrein en de effectieve werklast van de BAPA's beter weer te geven.

Methodologische voorzorgsmaatregelen:

Om de evolutie van het volume dossiers te analyseren, nemen we de **actieve dossiers**. Volgens het besluit van 18 januari 2024 (art. 1, 6°) is een actief dossier een dossier dat niet is opgeschort of afgesloten. Maar in de praktijk, in een context van verzadiging en door de wijzigingen aan het APA-platform in het kader van de cocomisering, zijn er twee definities:

1. **Definitie van de ordonnantie:** elk dossier dat wordt aangemaakt, maar niet is opgeschort of afgesloten.
2. **Definitie van de *Application Primo-Arrivant* (APA):** elk dossier dat de BAPA's aanvaarden te behandelen en dat niet is opgeschort of afgesloten. Hier worden dus twee andere statuten uitgesloten: 'gegevens in behandeling' en 'toegelaten' (en niet-ingeschrevenen op de wachtlijst).

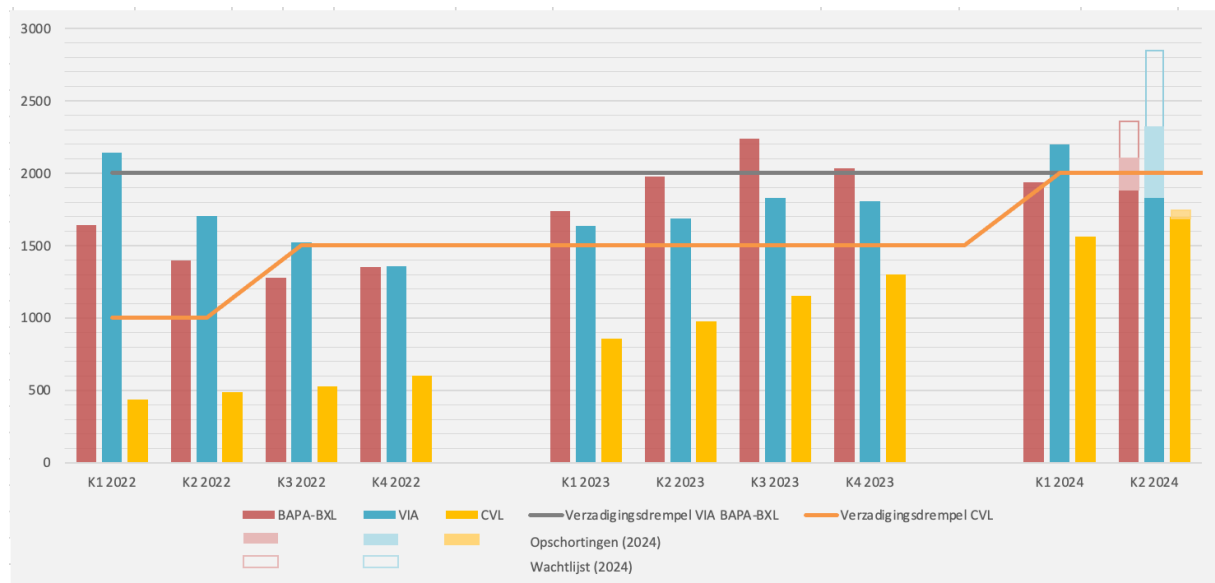
Om de reële werklast van de BAPA's in de toekomst te bepalen, moeten we eerder verwijzen naar de tweede definitie, die ons toelaat om het begrip 'stock' te benadrukken. Het statuut 'toegelaten' - dat is het stadium waarin de BAPA nog niet bevestigd heeft de begunstigde te helpen - wordt de facto een statuut van begunstigde op de wachtlijst en moet dus tot een onderscheiden indicator behoren. Die problematiek ontstaat pas wanneer de BAPA's verzadigd zijn, vooral omdat het vroeger een transitostatuuut was. De praktijken van de BAPA's kunnen evenwel variëren. Daarom hebben we beslist om de twee definities weer te geven: **actieve dossiers** (definitie van APA, volle lijn) en **potentieel actieve dossiers** (definitie van de ordonnantie, stippellijn). We hebben ook de personen op de wachtlijst op 16/05/24 van het totaal afgetrokken, omdat we niet over de geschiedenis van de wachtlijst beschikten.

We analyseren hieronder **de gevolgen van die conjunctuur op de operatoren van het inburgeringstraject** (Figuur 2). Allereerst stellen we een daling vast van het aantal ingeschreven personen bij de BAPA's in 2022, meer bepaald bij het al verzadigde VIA en bij BAPA-BXL. Die daling weerspiegelt de inspanningen van de BAPA's om in te spelen op de wetswijzigingen.

Vanaf begin 2023 gaan de inschrijvingen in stijgende lijn⁹, met een duidelijke groei van de doelgroep bij BAPA-BXL (+65% tussen het laatste kwartaal 2022 en het derde kwartaal 2023). De toename van die laatste is hoofdzakelijk te wijten aan de opleidingsplicht (zie hierna, overheersing van de prioritaire doelgroep bij deze BAPA) en wordt hoogstwaarschijnlijk verklaard door het 'effect van de naam' van BAPA-BXL, die de indruk kan wekken dat dit de enige operator is in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Vanaf het vierde kwartaal 2023 krimpt het verschil tussen BAPA-BXL en de andere operatoren, meer bepaald dankzij een verandering in de communicatiestrategie die erin bestond om 'BAPA' als voorvoegsel toe te voegen aan de naam van de twee andere operatoren op officiële documenten.

Tot slot toont de gestage toename van de inschrijvingen bij Convivial, parallel met zijn capaciteitsuitbreiding begin 2024 (+500 actieve dossiers), dat die de verzadiging bij VIA en BAPA-BXL tijdelijk kan opvangen. Hoewel de voorziening eind 2023 een systeem van uniforme wachtlijst (in APA) heeft ingevoerd, kregen de begunstigten de keuze om zich in te schrijven op de wachtlijst van het BAPA van hun keuze of in een BAPA die niet verzadigd was, in dit geval Convivial. Acht maanden later was ook Convivial verzadigd (augustus).

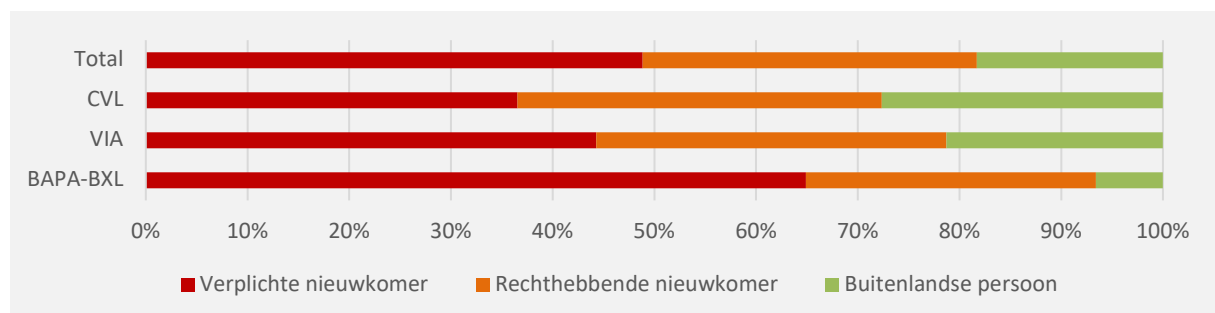
⁹ Die tijdspanne van zes maanden na de inwerkingtreding van de opleidingsplicht kan worden verklaard door de inschrijvingstermijn van zes maanden vanaf de kennisgeving door de gemeenten.



Figuur 2. Evolutie van het aantal **actieve dossiers** sinds 2022 per BAPA en per kwartaal. (Bron: APA output mei 2024).

De daling van de actieve dossiers in mei 2024 getuigt van de inspanningen van de operatoren om de verzadiging te beheren. Het gezamenlijke beheer van de wachtlijsten en van de opgeschorte dossiers blijft evenwel complex. Zo kunnen we niet bevestigen dat die operatoren niet meer verzadigd zijn, vermits de opgeschorte dossiers een, weliswaar lichtere maar toch reële, administratieve werklast vormen. Twee jaar na de invoering van de opleidingsplicht en op een moment dat twee BAPA's verzadigd zijn, zien we een **evenwichtige verdeling van de actieve dossiers tussen de operatoren**: met 34% van de doelgroep bij VIA en BAPA-BXL, en 32% bij Convivial.

Wat tot slot de categorieën van begunstigden betreft (Figuur 3), is bijna de helft van de actieve dossiers op 16/05/24 prioritair (49%), een derde zijn rechthebbende nieuwkomers (33%) en minder dan een vijfde zijn buitenlandse personen (18%). De verdeling van de categorieën van begunstigden verschilt echter sterk tussen de BAPA's. Convivial heeft een homogenere doelgroep in termen van categorieën van begunstigden: 37% prioritaire nieuwkomers en 36% rechthebbende nieuwkomers. Maar deze BAPA heeft ook het hoogste percentage buitenlandse personen (28%). BAPA-BXL onderscheidt zich daarentegen door een hoofdzakelijk prioritair doelgroep (65%) en een minderheid buitenlandse personen, namelijk slechts 7% van zijn doelgroep. Bij VIA tot slot is 44% van de doelgroep prioritair en is 34% rechthebbende nieuwkomer. We herinneren eraan dat de twee historische BAPA's een groter aantal prioritair begunstigden registreren ten gevolge van hun verzadiging (principe van de communicerende vaten met de niet- prioritair doelgroep in de eerste twee kwartalen van 2023).



Figuur 3. Verdeling van de **actieve dossiers** op 16/04/24 per categorie van begunstigde en per BAPA. (Bron: APA, mei 2024)

3. Aanpak: vragen en evaluatiecriteria

Nu we de context van die wetsovergang hebben geschetst, gaan we onze aanpak, onze vragen en de evaluatiecriteria van onze analyse toelichten.

De initiële doelstelling van deze studie was om de impact van de opleidingsplicht op de werking van de BAPA's te onderzoeken. Zoals hoger vermeld bij de bespreking van de verzadigingssituatie, bemoeilijkt het samenvallen van de opleidingsplicht en de uitbreiding van de doelgroep een analyse van de specifieke effecten van die eerste maatregel. Zeker omdat de verzadiging één van de belangrijkste gevolgen was, wat een negatieve impact had op de opvolging van de begunstigten en de professionele praktijken in die overgangperiode. We gaan de analyse daarom opsplitsen in twee onderdelen:

- 1) De efficiëntie en doeltreffendheid van de uitvoering van de opleidingsplicht.
- 2) De impact van de wetswijzigingen van 2022 - opleidingsplicht en uitbreiding van de doelgroep - op de opvolging van de begunstigten, de professionele praktijken en de organisatie van de voorziening.

3.1. De efficiëntie en doeltreffendheid van de uitvoering van de opleidingsplicht

Dit onderdeel stelt de doelmatigheid, de efficiëntie en de doeltreffendheid in vraag van de uitvoering van de opleidingsplicht door Vivalis, door te stellen dat het belangrijkste verwachte effect is: een **daling in de non-take-up van het aanbod**. Er is een politieke consensus over de ambitie om de non-take-up van het aanbod te verlagen, hoewel die doelstelling uiteenlopende ideologische standpunten over integratie verbergt - gaande van loutere assimilatie tot een betere toegang tot sociale rechten (zie hoger). Dat verwachte effect laat ons ook toe de opleidingsplicht in al zijn concrete aspecten te onderzoeken.

De *non-take-up van sociale rechten* wijst op een situatie waarin een gerechtigde van sociale prestaties daar geen gebruik van maakt. Dat gebrek aan toegang kan meerdere oorzaken hebben, die verschillende vormen aannemen volgens de typologie van het *Observatoire DEs NON REcours aux Droits et Services*:

- **Niet-kennen:** geen informatie hebben over het recht/de dienst of die niet begrijpen.
- **Niet-aanbieden:** de institutionele en/of sociale actoren nemen geen initiatief om de gerechtigden te informeren.
- **Niet-ontvangen/geen toegang:** het gevraagde recht wordt niet verleend ten gevolge van complexe procedures of beperkte institutionele capaciteiten.
- **Uitsluiting** van de rechten: toegangsbeperkingen om administratieve (*vb.* verlies van verblijfstitel) of statutaire redenen (*vb.* vreemdeling met een verblijfstitel van minder dan drie maanden/meer dan drie jaar).
- **Niet-aanvragen:** de rechthebbende zet niet de nodige stappen, hoewel hij zijn rechten kent. Dat gebeurt uit eigen wil (gebrek aan noden of tegendraads gedrag) of uit noodzaak (uitdagingen qua toegankelijkheid).

Meer algemeen stelt die typologie de onvrijwillige non-take-up en de vrijwillige non-take-up tegenover elkaar:

- Bij de **onvrijwillige non-take-up** maakt men gewoonlijk een onderscheid tussen **primaire** non-take-up (niet-kennen en niet-aanbieden) en **secundaire** non-take-up (geen toegang en uitsluiting) om de nadruk te leggen op twee soorten redenen: enerzijds de voorziening die niet gepromoot wordt en de gebruiker die onvoldoende vaardigheden heeft om van het aanbod te profiteren, en anderzijds belemmeringen vanuit de instelling ten gevolge van interne disfuncties.
- Wat de **vrijwillige non-take-up (niet-aanvragen)** betreft, maakt Amélie Mazé¹⁰ een onderscheid tussen het niet-aanvragen dat wordt ‘**ondergaan**’ (door uitputting en/of zelfisolatie) en dat wordt ‘**gekozen**’ (politieke, maar genegeerde niet-gebruiker). Terwijl het eerste geval kan voortvloeien uit toegankelijkheidsproblemen ten gevolge van kenmerken van de persoon of angst voor stigmatisering als doelgroep, vormt het tweede geval een werkelijke niet-aanvaarding van het institutionele aanbod, hetzij door de ermee samenhangende principes, hetzij door wat het vertegenwoordigt.

In concreto werd vóór de inwerkingtreding van de opleidingsplicht algemeen aangenomen dat de voorziening op gewestelijk niveau onbekend was¹¹, en niet aansloot bij sommige profielen - in het bijzonder vrouwen in gezinshereniging¹² en bepaalde buitenlandse ‘gemeenschappen’. De opleidingsplicht zal worden geanalyseerd via:

- De impact ervan **op de non-take-up door het niet-kennen/niet-aanbieden**. Dat wil zeggen de *doelmatigheid* en de *efficiëntie* van de rol van de gemeenten in de uitvoering van de opleidingsplicht, in termen van het opsporen van de prioritaire doelgroep en de overdracht-ontvangst van de informatie.
- De impact ervan **op de non-take-up door het niet-aanvragen** (ondergaan of gekozen). Dat wil zeggen de doeltreffendheid ten aanzien van de ‘nieuwe doelgroepen’ die hierdoor naar de voorziening werden geleid, en wat dit zegt over de factoren van non-take-up vóór de opleidingsplicht.

Wat de opleidingsplicht betreft, zullen we in dit onderzoek uitsluitend de impact ervan op de voorziening van de BAPA’s bestuderen. We zullen ons dus maar heel even buigen over de kwestie van de vrijstellingen en de administratieve sancties, alsook de externe samenhang met de gelijkwaardige voorziening (BON).

3.2. Impact van de wetswijzigingen op de voorziening

Dit onderdeel bestudeert de impact van de wetswijzigingen op de voorziening van de BAPA’s, terwijl de specifieke gevolgen van de opleidingsplicht worden aangestipt. We gaan uit van twee hypothesen:

¹⁰ Mazé A., “Comment le « non-recours » redéfinit l’usager?”, voorbereidend hoofdstuk van het doctoraatsonderzoek, 2019.

¹¹ Zie Studie Vivalis-CBAI “Les pratiques spatiales dans le recours aux services des personnes primo-arrivantes”, Overheidsopdracht, 2023-2024 (te verschijnen, 2025).

¹² Hoewel die doelgroep al lang informeel vermeld wordt door politici, wijzen we erop dat een volksvertegenwoordiger van Open Vld tijdens een parlementair debat in mei 2023 over het ontwerp van ordonnantie van de COCOM bijvoorbeeld had gesproken over het specifieke geval van de ontoegankelijkheid van de ‘huisvrouwen’.

- De diversificatie van de doelgroep (administratieve en sociale profielen) en de huidige verzadiging zouden de toegang tot het inburgeringstraject en de organisatie van de BAPA's beïnvloeden.
- Een onmiddellijke en gedwongen participatie - zonder intrinsieke motivatie - aan het inburgeringstraject zou de toegankelijkheid en pedagogische dimensie van het aanbod (opleidingen) kunnen wijzigen en zo in fine de oorspronkelijke doelstellingen van sociale, economische en culturele participatie in gevaar kunnen brengen.

Hiertoe moeten de gevolgen van de wetswijzigingen voor zowel de opvolging van de begunstigden als het werk van de BAPA's worden onderzocht. We zoeken meer bepaald een antwoord op de volgende vragen:

- Hoe hebben die wetswijzigingen **het volgen van het inburgeringstraject** gewijzigd – vergemakkelijkt en/of bemoeilijkt – voor de begunstigden?
- Hoe hebben die wetswijzigingen **de werking van de BAPA's en de praktijken van hun werknemers** gewijzigd – vergemakkelijkt en/of bemoeilijkt?
- Hoe hebben die wetswijzigingen **de perceptie en de ervaring van de voorziening** gewijzigd bij de begunstigden en de werknemers van de BAPA's?

3.3. Evaluatiecriteria

Om de impact van die dubbele maatregel te evalueren, steunen we op twee registers voor evaluatiecriteria:

1) Doelmatigheid, efficiëntie en coherentie van de voorziening:

- Is de rol van de gemeenten in de uitvoering van de opleidingsplicht functioneel en performant?
- Zijn de interacties tussen de BAPA's, de gemeenten en Vivalis gecoördineerd en performant?
- Volstaan de vrijstellings- en opschortingsregels om de problemen van ontoegankelijkheid op te lossen?
- Werden de samenwerkingen met de partners van het inburgeringstraject (taalopleidingsoperatoren, burgerschapsoperatoren, gelijkwaardige Nederlandstalige voorziening, enz.) aangepast?
- Zijn de bestanddelen van het aanbod (sociale begeleiding, opleiding over burgerschap, taalopleiding, aanvullende projecten) nog steeds goed afgestemd om een globale en geïntegreerde aanpak te bieden?

2) Doeltreffendheid (en relevantie) van de voorziening:

- Heeft de aan de nieuwe wetgeving aangepaste voorziening nieuwe doelgroepen aangetrokken, met name diegene die er nood aan hebben?
- Is de toegankelijkheid van de prioritaire en niet-prioritaire doelgroepen verbeterd?

- Beantwoordt de aan de nieuwe wetgeving aangepaste voorziening nog steeds aan de oorspronkelijke doelstellingen?
- Zijn de perceptie en ervaringen van de begunstigden en de betrokken partijen gewijzigd met die maatregelen?

4. Methodologie

Om die analyse in twee fasen te realiseren – de efficiëntie van de voorziening en de impact van die dubbele wetswijziging op de efficiëntie en de doeltreffendheid van de voorziening –, hebben we gekozen voor een aanpak die verschillende **kwalitatieve en kwantitatieve** methodes combineert.

Met de kwalitatieve aanpak hebben we gevarieerde perspectieven kunnen verzamelen, zowel van de actoren die de voorziening organiseren (in het bijzonder de werknemers van de BAPA's), als van de begunstigden. Die gesprekken werden gevoerd om de eventuele omvormingen van het aanbod (de professionele praktijken) en de ontvangst ervan door de (nieuwe) begunstigden (uitdagingen en moeilijkheden bij het volgen van het inburgeringstraject) te begrijpen.

De gegevens in dit verslag werden verzameld tussen juni 2023 en november 2024. **Een deel van die kwalitatieve gegevens komen van een ander onderzoek (een overheidsopdracht), dat gezamenlijk werd gerealiseerd met het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad (Vivalis), naar de ruimtelijke praktijken van take-up van de bestaande diensten door nieuwkomers en de ruimtelijke toegankelijkheid van de BAPA's¹³.** We hebben om minstens twee redenen beslist om een deel van die gegevens opnieuw te gebruiken:

- *Het voorwerp en de conjunctuur van de studie Vivalis-CBAI:* hoewel het voorwerp van de studie verschilde, was het niet zo ver verwijderd in een dergelijke context van snel groeiende toelatingen. De gesprekken met de verschillende actoren en deelnemers van het inburgeringstraject hebben de uitdagingen van opvolging en organisatie in die periode van aanpassing aan de wetswijzigingen heel snel en vrij spontaan aangetoond. We dachten daarmee niet veel meer informatie over onze onderzoeksvragen te krijgen.
- *De organisatorische eisen:* een dergelijk onderzoek opzetten vergt een grote investering in tijd en middelen, zowel voor het CBAI als voor de BAPA's. Het zou moeilijk geweest zijn om dat tweemaal op enkele maanden/weken tijd te doen zonder hun al verzadigde werking te verstoren.

Door op die omvangrijke kwalitatieve studie te steunen, die we met andere, gerichtere kwalitatieve en kwantitatieve methodes aanvulden, hebben we de beschikbare middelen kunnen optimaliseren voor een **longitudinale analyse van die wetsovergang (2023-2024)**.

¹³ Zie Studie Vivalis-CBAI, "Les pratiques spatiales dans le recours aux services des personnes primo-arrivantes", Overheidsopdracht, 2023-2024 (te verschijnen, 2025).

Waarschuwing voor de lezer

Rekening houdend met het voorwerp van de studie over de aanpassing van de voorziening aan de wetswijzigingen en de 'longitudinale' aanpak van gegevensverzameling, moet worden verduidelijkt dat onze interpretaties voortvloeien uit de combinatie van diverse getuigenissen en kwantitatieve resultaten. Deze analyse is geenszins bedoeld om een reeks conjuncturele disfuncties van de aanpassing van een voorziening aan een nieuw regelgevend kader aan te stippen. Het doel is integendeel om het omvormingsproces van de bestaande voorziening wegens die dubbele wetswijziging zichtbaar te maken, en tegelijkertijd de **huidige, door die evolutie ontstane structurele uitdagingen** voor de aard van de voorziening zelf wat betreft haar oorspronkelijke doelstellingen, aan het licht te brengen.

We raden daarom aan om **het volledige verslag te lezen**, in die zin dat de hoofdstukken, afdelingen en onderafdelingen op elkaar inspelen en elkaar versterken. Een woordelijk verslag (verbatim), dat een situatie op tijdstip t weerspiegelt, kan niet op zichzelf worden gezien. Vooral omdat de problemen die de actoren vermelden, in sommige gevallen ondertussen in aanmerking werden genomen en opgelost door de administratie of de operatoren.

4.1. Het kwalitatieve onderdeel

De enquête werd in verschillende stappen opgebouwd, waarbij de vorige stap input leverde voor de volgende.

- Verkennende gesprekken met de **3 directies**-coördinaties van de BAPA's (zomer 2023) – *Studie Vivalis-CBAI*;
- een focusgroep van **8 sociaal begeleiders** (één persoon heeft op de dag zelf afgezegd) uit de drie BAPA's (oktober 2023) – *Studie Vivalis-CBAI*;
- Semi-directieve gesprekken met **42 begunstigden van de drie BAPA's en 2 begunstigden van BON** (november-april 2024) – *Studie Vivalis-CBAI*;
- een focusgroep van **6 opleiders burgerschap** (één persoon heeft op de dag zelf afgezegd) uit de drie BAPA's (oktober 2024);
- een collectieve bespreking met **5 verantwoordelijken van de taalopleidingsoperatoren** (november 2024), alsook een uitnodiging om per mail 3 vragen te beantwoorden (2 antwoorden)¹⁴;
- een gesprek met een **verantwoordelijke van de Dienst Vreemdelingen** van een Brusselse gemeente (september 2024), hoewel 5 gemeenten werden uitgenodigd (4 weigeringen).

Al die stappen werden gerealiseerd in overleg en met de hulp van de drie BAPA's. De focusgroepen hebben ons in staat gesteld om de gevolgen van de wetswijzigingen voor de professionele praktijken te verzamelen, terwijl de ervaringen van de verschillende categorieën van begunstigden duidelijk werden tijdens de gesprekken met de begunstigden. Wat de ontmoeting met de gemeente betreft, hebben we vijf gemeenten gecontacteerd en slechts één positief antwoord gekregen (periode van de gemeenteraadsverkiezingen). De gemeenten werden gekozen op basis van de cartografische resultaten van de studie Vivalis-CBAI naar de ruimtelijke toegankelijkheid van de BAPA's, die potentiële onderdetecties in deze gemeenten liet zien.

Enquête bij de begunstigden (studie Vivalis-CBAI):

Deelnemers werden geworven tijdens de opleidingen over burgerschap (FOCI's), waar we het onderzoek en zijn uitdagingen voorstelden. Op dat relatief vergevorderde moment in het traject hebben de begunstigden al heel wat ervaring met het inburgeringstraject, waardoor ze kunnen geconfronteerd zijn met moeilijkheden of onbegrip bij het volgen ervan. Dankzij de werving in opleidingen over burgerschap konden we ons vooraf richten op specifieke profielen in functie van de taal of de uurregeling van de opleiding. Zo was het mogelijk om de profielen van onze steekproef aan te passen in de loop van de enquête, en toch ook in zekere mate het toeval niet uit te sluiten, vermits de vrijwillige deelname ook kan leiden tot het aantrekken van onverwachte profielen.

¹⁴ Niet iedereen heeft kunnen deelnemen aan die informelere uitwisseling die voorafging aan een andere vergadering (BAPAs-OL's-COCOF). Bepaalde OL's die niet beschikbaar waren, maar wilden deelnemen, hebben per mail gereageerd.

Na de voorstelling van het onderzoek lieten belangstellenden hun gegevens achter en namen we later telefonisch contact op met hen om een datum en een plaats voor het gesprek af te spreken. Dat vond meestal plaats in de BAPA's. Om ethische redenen¹⁵, maar ook om de kansen op participatie te verhogen, werden de gesprekken vergoed (cadeauchequé).

Na afloop van de enquête zijn we naar **14 opleidingen over burgerschap (FOCI's) gegaan, die de 3 BAPA's in 5 talen organiseren**: Frans (5), Engels (3), Arabisch (3), 'eenvoudig Frans' (2) en Spaans (1). Enkel die laatste had een aangepaste uurregeling (18-21 u). De participatie was in het algemeen goed, zowel in termen van inschrijving op het moment van ons bezoek aan de opleidingen over burgerschap (belangstelling), als bij de telefonische oproepen om een datum voor het gesprek vast te leggen (effectieve participatie). Als we uitgaan van gemiddeld 15 personen per groep (in de wetenschap dat 20 personen het maximumaantal per groep is), hebben we het onderzoek voorgelegd aan ongeveer 210 begunstigden, ingeschreven in de BAPA's. Daarvan hebben 115 personen zich ingeschreven na ons bezoek.

We hebben ook geprobeerd om meer bepaald de 'Braziliaanse' doelgroep te betrekken via een maatschappelijk assistent van Convivial die nauw bij deze gemeenschap betrokken is. Die doelgroep was tot heden weinig gekend en is er gekomen door de opleidingsplicht¹⁶. Hoewel die strategie geen succes werd, hebben we die gemeenschap uiteindelijk kunnen bereiken via de opleidingen over burgerschap. In een poging om enkele begunstigden van BON te werven, hebben we bovendien de methode van het 'sneeuwbaaleffect' gebruikt: op het einde van de gesprekken met de begunstigden van de BAPA's hebben we hen gevraagd of ze iemand kenden die bij BON was ingeschreven. Op die manier hebben we drie gesprekken gehad met personen die bij BON waren ingeschreven.

Dankzij de eigen mensen van CRAcs hebben we de gesprekken in vier talen kunnen voeren: Frans, Engels, Spaans en (klassiek) Arabisch. We hebben twee bijkomende enquêteurs aangeworven voor een beter begrip van de Maghrebijnse dialecten (Marokko) en om gesprekken in het (Braziliaans) Portugees te kunnen voeren (6 gesprekken). Die vijf talen vertegenwoordigden alle in 2023 georganiseerde opleidingen over burgerschap. De manier waarop de gesprekken werden gevoerd en hun duur schommelden sterk van profiel tot profiel (van 35 min tot 1,5 uur).

We hebben uiteindelijk **44 begunstigden** ondervraagd (Bijlage 1: lijst van de deelnemers): 30% van de deelnemers was ingeschreven bij BAPA-BXL, 38% bij VIA, 27% bij Convivial en 5% bij BON. Wat de vertegenwoordigde categorieën van begunstigden betreft, was meer dan de helft van de deelnemers verplichte nieuwkomers (24 deelnemers), 32% rechthebbende nieuwkomers en 14% buitenlandse personen. Op het gebied van sociodemografische kenmerken zien we¹⁷:

¹⁵ Het succes van elke enquête hangt af van de tijd die mensen ter beschikking stellen van de enquêteur die, in tegenstelling tot de ondervraagde, wel voor die tijd wordt vergoed. Een bezoldiging kan dit onevenwicht tussen enquêteur en deelnemer neutraliseren.

¹⁶ Die wervingsmethode had volgens ons het nadeel dat de preselectie door de sociaal begeleider gebeurde, die misschien de neiging had om de naar zijn aanvoelen meest symptomatische profielen van die doelgroep te sturen.

¹⁷ De steekproef werd bepaald aan de hand van twee criteria: tot een punt geraken waar nieuwe gesprekken geen significant nieuwe informatie opleveren (verzadigingscriterium) en een voldoende heterogeniteit van profielen bereiken (in termen van gender, leeftijd, nationaliteit, verblijfstoestand en taalbeheersing).

- Overwicht van vrouwen (72%), wat kan worden verklaard door het gender van de enquêteurs: 2 vrouwen (11 interventies tijdens de opleidingen over burgerschap) tegenover 1 man (3 opleidingen over burgerschap);
- Diversiteit in leeftijd van 26 tot 63 jaar, waarbij de helft van de deelnemers jonger is dan 38 jaar.
- Diversiteit in nationaliteit, in overeenstemming met de in 2024 ingeschreven doelgroep. Er is evenwel een oververtegenwoordiging van Indische en Braziliaanse personen (wat de methodologie betreft) en geen Guineeërs, Japanners, Turken en Afghanen.
- Een derde van de deelnemers (32%) heeft geen diploma secundair onderwijs en 40% heeft een diploma van hoger onderwijs;
- Een vijfde van de personen werkt (20%), en een meerderheid is werkzoekend en/of volgt een beroepsopleiding (55%).
- De situatie van de meeste deelnemers is een verblijf in het kader van gezinshereniging (68%), in vergelijking met vluchtelingen (23%). Dit stemt overeen met de vertegenwoordigingen van de verblijfsmotieven in het traject.
- Een verscheidenheid aan woonplaatsen op het ogenblik van aanmelding bij het onthaalbureau (14 verschillende postnummers).

Ten slotte hebben we enkele moeilijkheden vastgesteld **tijdens de gesprekken**, hoewel die in de regel goed verlopen zijn:

- Een taal- en bevattingsprobleem bij sommige begunstigden, met name die van de opleidingen over burgerschap in 'eenvoudig Frans' en in Arabisch voor een alfadoelgroep. Dat maakte het soms moeilijk om het gesprek opnieuw op gang te brengen en nauwkeurige verhalen te krijgen.
- Probleem met de identificatie van de administratieve categorie waartoe de begunstigde behoort (toegangsvoorwaarden): verplichte nieuwkomer, (vrijwillige of gedwongen) rechthebbende nieuwkomer en (vrijwillige of gedwongen) buitenlandse persoon. Velen vertelden - terecht - "*dat ze verplicht waren*" om het traject af te leggen, omdat de gemeente of het OCMW dat eiste (bewijs van integratie voor de verlenging van het verblijf of voor de nationaliteit). Bij de niet-prioritaire doelgroep waren er trouwens enkele gevallen van 'dubbele take-up': eerst als rechthebbende nieuwkomer en vervolgens als buitenlandse persoon in het kader van de nationaliteit of ten gevolge van de verlenging van de verblijfstitel. Bovendien hadden sommige prioritaire begunstigden niet gewacht op de kennisgeving van hun opleidingsplicht om een beroep te doen op het onthaalbureau.
- Probleem om psychologische problemen aan te kaarten met bepaalde begunstigden waarvan het verhaal op mogelijke tekenen van lijden wijst, en om de invloed (of niet) daarvan op het volgen van het traject te begrijpen.
- Emotioneel probleem om het hoofd te bieden aan de ontredde van sommige deelnemers (trauma's door ballingschap en opvang, isolement, armoede, racisme, enz.), maar ook aan hun frustraties over de voorziening (boete, dwang, ontoegankelijkheid, wachtlijst, administratieve onduidelijkheid, relatie met gemeente/OCMW, enz.). Soms moesten bepaalde gevoelige onderwerpen vermeden worden.

4.2. Het kwantitatief onderdeel

De kwantitatieve gegevens komen van de *Application Primo-Arrivant* (APA), en **de gegevens werden geëxtraheerd op 16 mei 2024**. Het was de bedoeling om de gegevens van het platform te extraheren op 1 juni 2024 om exact twee jaar na de inwerkingtreding van de opleidingsplicht een stand van zaken van de voorziening op te maken. Maar door een tijdsverschil tussen de laatste back-up en de data-extractie, dateren de laatste geregistreerde gegevens van 16 mei 2024.

Gebruikte indicatoren:

We gebruiken twee complementaire indicatoren om dossiers, en dus begunstigden, te tellen:

- **Toegelaten dossiers (stroomlogica):** het aantal individuen en/of dossiers die het inburgeringstraject starten (verlaten) over een bepaalde duur (kwartaal of jaar).
- **Actieve dossiers (stocklogica):** het aantal individuen en/of actieve dossiers in de voorziening op een welbepaalde datum, in dit geval 16 mei 2024 (datum van de gegevensextractie).

Met de stroomlogica kan de intensiteit van de take-up van de dienst worden geanalyseerd, terwijl de stocklogica toelaat om de werklast van de BAPA's te evalueren. De stocklogica werd in de inleiding gebruikt om de huidige situatie van de BAPA's te schetsen en zal vooral worden gebruikt in het tweede hoofdstuk.

Methodologische keuzes:

Er worden verschillende steekproeven gebruikt in functie van het geanalyseerde onderwerp. Om de impact van de inwerkingtreding van de opleidingsplicht op de take-up van nieuwe profielen van begunstigden (**Hoofdstuk 1**) te analyseren, hebben we voornamelijk twee steekproeven vergeleken:

- **Nieuwkomers, toegelaten** tussen januari 2019 en mei 2022, dat is vóór de inwerkingtreding van de opleidingsplicht (N= 6846).
- **Verplichte nieuwkomers, toegelaten** vanaf juni 2022, dat is na de inwerkingtreding van de opleidingsplicht (N= 3741).

We hebben ervoor gekozen om bij de eerste steekproef rekening te houden met de toelatingen vanaf 2019. Dat is in de eerste plaats om een evenwicht tussen de personen van de twee steekproeven te garanderen, zelfs al is die eerste groter. Bovendien is het jaar 2019 een referentie in de evolutie van de tendensen in het inburgeringstraject omdat het voorafgaat aan de jaren van de pandemie. Het zou problematisch geweest zijn om enkel rekening te houden met de toelatingen in de twee jaar vóór de opleidingsplicht, namelijk 2020 en 2021, omdat de analyse van de take-up in een context van pandemie vertekend zou zijn (de take-up wordt beïnvloed door een externe factor).

Om de impact te analyseren van de wetswijzigingen op de voorziening (**Hoofdstuk 2**), en wanneer de verschillende categorieën van begunstigden moeten worden vergeleken, doen we een beroep op de hele doelgroep die werd toegelaten na de inwerkingtreding van de opleidingsplicht. We maken daarbij een onderscheid tussen verplichte nieuwkomers (3741 begunstigden), rechthebbende nieuwkomers (3318 begunstigden), en buitenlandse personen

(2593 begunstigden). Daarnaast gebruiken we de stocklogica om de werklast van de maatschappelijk werkers te evalueren. We hebben evenwel de stock genomen op 31 december 2023 (extractie van de monitoring van 2023), omdat we het effectief aantal vte's voor de sociale begeleiding op die datum kennen.

Moeilijkheden en beperkingen:

Verschillende technische problemen met het APA-platform in de jaren 2023 en 2024 hebben het gebruik van de gegevens bemoeilijkt. Dat heeft tot beperkingen geleid, waarvan er minstens drie moeten worden benadrukt.

- Ten eerste is er **een onderschatting met ongeveer 4% van het aantal personen dat is toegelaten** na de opleidingsplicht. Die is te wijten aan statuutwijzigingen in de dossiers op het APA-platform na de *cocomisatie*¹⁸. De verdeling van de verschillende soorten doelgroepen lijkt daarentegen er weinig gevolgen van te ondervinden. Ondanks die beperking volstaan de cijfers om algemene trends te identificeren.
- Ten tweede, wat de opschortingen (opgeschorte dossiers) betreft, waren sommige statuutwijzigingen - in het bijzonder in verband met de automatische archivering van opgeschorte dossiers - niet altijd vermeld in de geschiedenis van de dossiers. De analyse van de indicatoren voor de opschortingen kon bijgevolg niet zo grondig worden gedaan als gewenst. Dat is met name het geval voor prioritaire personen, waarvan we de redenen van opschorting niet kennen wanneer de gemeente de opschorting via het platform BruWelcome heeft gedaan.
- Ten derde ontbreken sommige nationaliteiten van prioritaire personen ten gevolge van een incompatibiliteit tussen platformen in 2023 (overeenstemming van de ISO-codes tussen het rijksregister en BruWelcome). Dit probleem werd opgelost in 2024, maar niet voor de dossiers die al in APA waren ingeschreven.

¹⁸ Die raming wordt berekend door onze cijfers te vergelijken met die van de monitoring 2023 van het CBAI (gegevensextractie van 31 december 2023).

Hoofdstuk 1 - De opleidingsplicht of het terugdringen van de non-take-up

Dit hoofdstuk bestudeert de efficiëntie en de doeltreffendheid van de verplichting om het inburgeringstraject te volgen, door de impact ervan op de (vrije) non-take-up in de BAPA's te bestuderen. De analyse houdt zich ver van de ideologische debatten over die maatregel en heeft betrekking op de concrete gevolgen ervan in termen van toegankelijkheid voor nieuwkomers. Aan de hand van de typologie van de vormen van non-take-up uit de inleiding analyseren we hoe de opleidingsplicht, met zijn dwang, nieuwe doelgroepen naar de voorziening heeft gevoerd en op die manier de verschillende bestaande vormen van non-take-up heeft kunnen verminderen.

We onderzoeken eerst de *doelmatigheid* van de opleidingsplicht in termen van toename van de stroom nieuwkomers sinds de inwerkingtreding ervan (1). Vervolgens evalueren we de *efficiëntie* van de rol van de gemeenten bij de uitvoering ervan, in het bijzonder hun vermogen om de 'non-take-up door niet-kennen en/of niet-aanbieden' te verminderen (2). Door de 'nieuwe doelgroepen' van de voorziening te identificeren (3.1), analyseren we tot slot de *doeltreffendheid* van de opleidingsplicht vanuit de optiek van de verschillende verklarende factoren van 'non-take-up door niet-aanvragen' vóór de inwerkingtreding ervan (3.2). Dankzij dat laatste deel kunnen we de huidige moeilijkheden waarmee de prioritaire doelgroep in het inburgeringstraject wordt geconfronteerd, beter begrijpen in hoofdstuk 2.

1. Impact op de stromen: sterke, maar afgemeten stijging

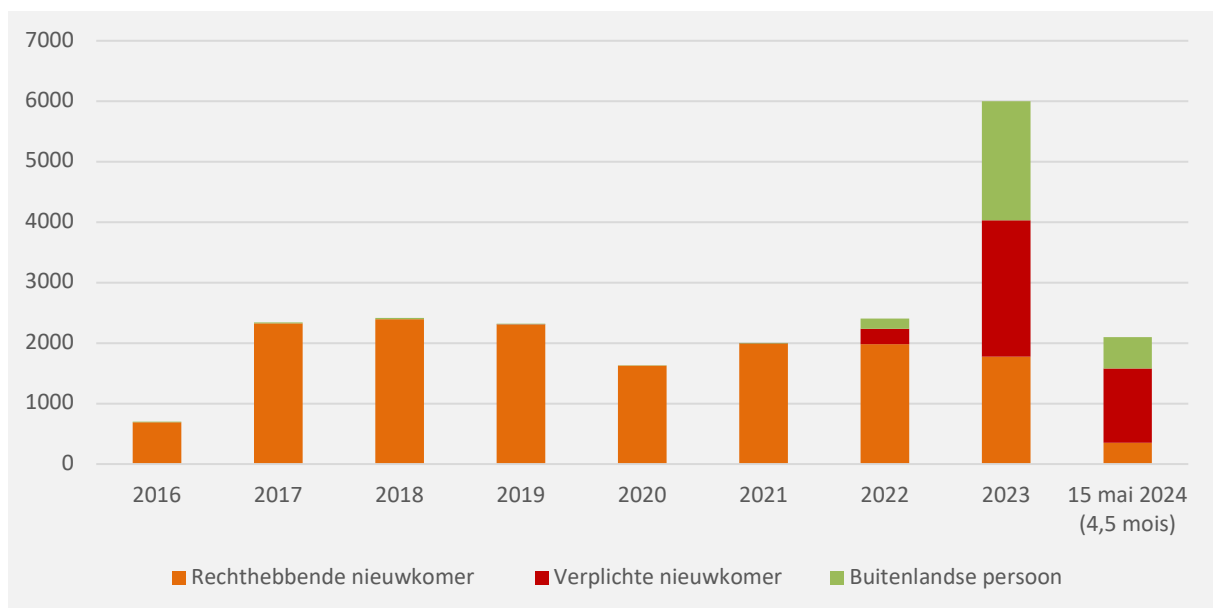
Om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de opleidingsplicht voor de (non-)take-up van de voorziening te evalueren, moet eerst het effect ervan op de stijging van de stromen worden bestudeerd. We verduidelijken hierbij dat de opleidingsplicht een grotere (of snellere) impact had op de BAPA's dan op het programma *Inburgering*: **op 15 februari 2024 onthaalden de BAPA's 80% van de nieuwkomers die sinds juni 2022 een opleidingsplicht hadden (2634 nieuwkomers tegen 632 bij BON)**¹⁹.

We beperken ons tot de analyse van de jaarlijkse en driemaandelijke evolutie van de toelatingen per categorie van begunstigden (Figuur 4 en 5). In 2022 stijgt het aantal inschrijvingen met 20% in vergelijking met 2021, maar het aantal verschilt niet veel van het gemiddeld aantal inschrijvingen van de jaren vóór de pandemie 2017-2019 (+2%). Pas in 2023 is er een snelle groei van de toelatingen, die meer dan verdubbelen tegenover 2022 (+149%) en de jaren vóór de pandemie (+155%). Op slechts één jaar tijd (2023) werden 5999 begunstigden toegelaten tot het traject, waarvan 38% verplichte nieuwkomers zijn (2256 plaatsen). Samen met de buitenlandse personen is dat 70% van alle toelatingen (4225 plaatsen), terwijl het aantal toegelaten rechthebbende nieuwkomers slechts daalde met 11%. Tussen 2022 en 2023 werden negen maal meer verplichte nieuwkomers toegelaten en hun aandeel stijgt van 24% in het 1 kwartaal 2023 naar 58% in het 1 kwartaal 2024. Dat is het resultaat van de tijd die de gemeenten nodig hebben om zich aan te passen in 2022 (zie infra) en de termijn van 6 maanden om zich in te schrijven vanaf de kennisgeving door de gemeente.

¹⁹ Zie Studie Vivalis-CBAI "Les pratiques spatiales dans le recours aux services des personnes primo-arrivantes", Overheidsopdracht, 2023-2024 (te verschijnen, 2025).

Uiteindelijk werden 9652 personen toegelaten tot de BAPA's sinds de inwerkingtreding (juni 2022): 39% prioritaire (3741) en 61% niet-prioritaire (waarvan 27% buitenlandse personen).

Om het effect van de opleidingsplicht op de grotere take-up van (al dan niet verplichte) nieuwkomers concreter te kunnen ramen, vergelijken we de jaren 2019 (laatste jaar zonder impact van de pandemie) en 2023 (enig volledig jaar na de opleidingsplicht). In die periode steeg het aantal nieuwkomers met 75%. Voor zover de stijging van de take-up door de opening van Convivial tussen 2020 et 2022 miniem was (ondanks de algemene daling door de gezondheidscrisis)²⁰, en aangezien de toename van de nieuwkomers lijkt voortgezet te worden in 2024²¹ (zodat de hypothese van een recordjaar wegvalt), **kunnen we het effect van de opleidingsplicht op de toenemende take-up van nieuwkomers redelijkerwijze schatten op ongeveer 75%.**



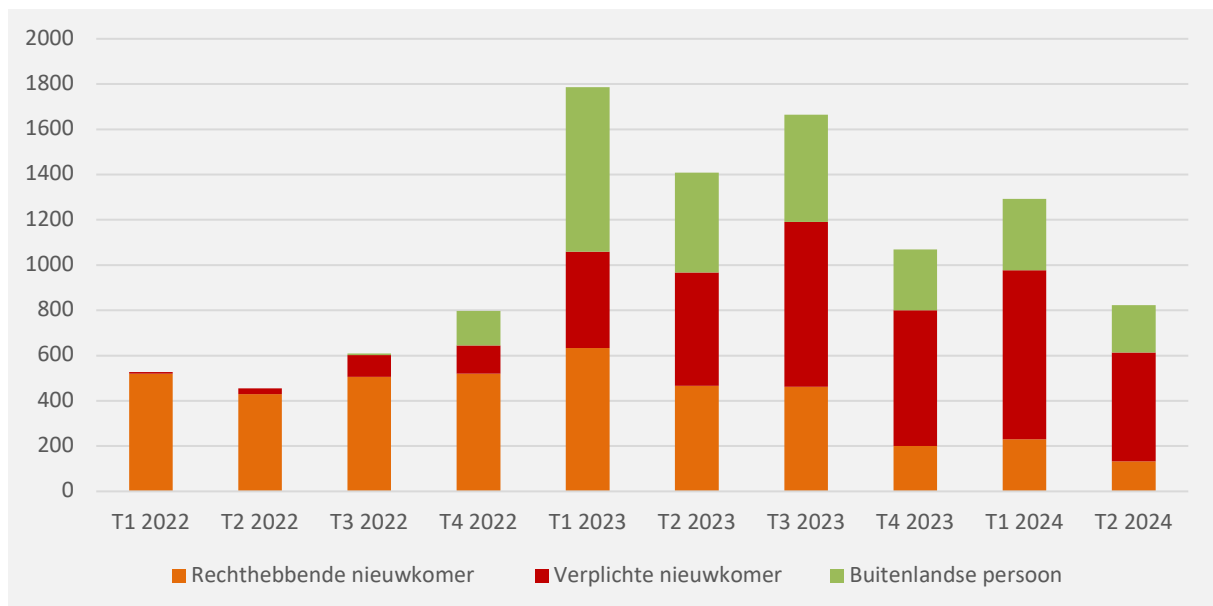
Figuur 4. Jaarlijkse evolutie van het aantal toelatingen per categorie van begunstigden (Bron: APA output mei 2024).

De opleidingsplicht heeft de take-up van nieuwkomers dan wel verhoogd, ze is echter niet als enige verantwoordelijk voor de verzadiging van de voorziening (zie supra: Inleiding). Volstrekt niet: de prioritaire doelgroep vertegenwoordigt slechts 49% van de stock op 16 mei 2024 (of 2617 actieve dossiers), zodat meer dan de helft van de capaciteit van de BAPA's voor de niet-prioritaire doelgroep is – meer dan het destijds door de COCOF toegelaten maximum van 2000 plaatsen. **De verzadiging is dus ook - en grotendeels - te wijten aan de niet-prioritaire doelgroep**, gekoppeld aan drie belangrijke factoren: de inertie van de nieuwkomers die vóór de opleidingsplicht waren ingeschreven, zij die waren ingeschreven met een verblijfstitel van vóór de opleidingsplicht (overgangperiode), en vooral de massale komst van buitenlandse personen (30% van de doelgroep die sinds januari 2023 werd toegelaten), meer bepaald in het kader van de nationaliteitsaanvraag. Die toestroom was bijzonder duidelijk in de eerste maanden na de uitbreiding van de doelgroep vanaf eind 2022 (Figuur 5), en vertraagde

²⁰ *Ibid.*: Studie Vivalis-CBAI (te verschijnen, 2025).

²¹ Het groeipercentage van nieuwkomers die zijn toegelaten tussen 1 januari en 15 mei stijgt zelfs met 5% tussen 2023 en 2024.

vervolgens eind 2023, meer bepaald door de invoering van de wachtlijsten. In hoofdstuk 2 gaan we daar dieper op in.



Figuur 5: Driemaandelijks evolutie van het aantal toelatingen per categorie van begunstigden (Bron: APA output mei 2024).

2. Reageren op de non-take-up door niet-voorstellen/niet-kennen

Sinds de opening van de BAPA's vormt de leesbaarheid van de voorziening – zowel voor de begunstigden als voor de institutionele doorverwijzers (gemeentebesturen, OCMW's, eerstelijnsstructuren) – een centrale factor in de (non-)take-up van de dienst. In de eerste jaren werd inderdaad een grote discrepantie tussen de Brusselse gemeenten vastgesteld in de doorverwijzing naar het inburgeringstraject²², zowel voor een vrijwillige als een 'voorgeschreven' take-up (in het kader van een verlenging van het verblijf of het behoud van het leefloon). Hoewel die **non-take-up door 'niet-voorstellen' en/of 'niet-kennen'** één van de argumenten was voor de invoering van de opleidingsplicht – die *de facto* een informatieplicht impliceert – zijn de uitdagingen inzake leesbaarheid zeker niet volledig verdwenen in een dergelijk stelsel, ze stellen zich gewoon anders. Als een verplichte persoon niet de keuze heeft om al dan niet een beroep te doen op de dienst en wordt ingelicht over het bestaan van het inburgeringstraject, blijven er evenwel moeilijkheden bij de overbrenging en de ontvangst van de informatie, zoals de werknemers en begunstigden van de BAPA's en de gemeentediensten aanstippen.

²² Vóór de opleidingsplicht was de voorziening niet gekend in sommige gemeenten (in het bijzonder zij die het verst verwijderd waren van het aanbod). Dat vertaalde zich in een niet-kennen van de voorziening of in een verkeerd idee van de doelstellingen en de inhoud van het aanbod en van zijn operatoren. Voor meer informatie over die variabiliteit in de doorverwijzing van de gemeenten verwijzen we naar de studie van Vivalis en het CBAI (te verschijnen, 2025).

2.1. De gemeenten: nieuwe actor in het hart van de ‘verplichte take-up’

Met de opleidingsplicht zijn de gemeenten – en meer bepaald de Dienst bevolking en/of de Dienst vreemdelingen van de plaatselijke besturen – volwaardige tussenpersonen van het inburgeringstraject geworden. Als institutionele schakel die dicht bij de buitenlandse bevolking staat hebben de gemeenten nu tot taak om:

- aan de opleidingsplicht onderworpen nieuwkomers **op te sporen en in te lichten**:

“De gemeente waarin de nieuwkomer²³ voor het eerst ingeschreven wordt in het vreemdelingenregister informeert de nieuwkomer op het moment van zijn inschrijving over de verplichtingen bedoeld in artikelen 5, § 1, en 7, § 2, alsook over de sancties bedoeld in artikel 14. De gemeente verstrekt de nieuwkomers alle inlichtingen over de verschillende inrichters van het inburgeringstraject en over hun respectievelijk opleidingsaanbod. Ze ziet erop toe dat de nieuwkomers de vrije keuze behouden.” (Art. 13, Ordonnantie COCOM, 20 juli 2023)

“Om nieuwkomers te informeren over het verplichte karakter van het inburgeringstraject, de mogelijke sancties bij niet-naleving van die verplichting en de verschillende inrichters en hun respectieve opleidingsaanbod, overeenkomstig artikel 13 van de ordonnantie, overhandigt de gemeente elke nieuwkomer een informatiebrochure, waarin de verschillende trajecten van de verschillende inrichters op een gelijkwaardige manier worden beschreven. De gemeente verstrekt die informatie op een manier die toegankelijk is voor de nieuwkomer.” (Art. 5, Besluit COCOM, 18 januari 2024)

- de naleving van die opleidingsplicht **op te volgen en te controleren** (validatie van de attesten van registratie, vrijstelling, opschorting, beëindiging van het traject):

“De gemeente waar de nieuwkomer is ingeschreven in het vreemdelingenregister controleert of de nieuwkomer de verplichtingen bedoeld in artikel 5, § 1, op regelmatige wijze is nagekomen en het traject binnen de in artikel 7, § 2, bedoelde termijn heeft beëindigd. Het Verenigd College bepaalt de modaliteiten van de controle bedoeld in het eerste lid. § 2. Indien een nieuwkomer de verplichtingen bedoeld in artikel 5, § 1, en artikel 7, § 2, niet op regelmatige wijze is nagekomen, stuurt de gemeente hem een schriftelijke aanmaning om zich binnen twee maanden in regel te stellen. Indien de nieuwkomer zich niet binnen de twee maanden in regel stelt na ontvangst van de aanmaning bedoeld in paragraaf 2, doet de gemeente een vaststelling van weigering om het inburgeringstraject te volgen. Van zodra deze vaststelling heeft plaatsgevonden, maakt de gemeente het dossier over aan de ambtenaar van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie die is aangeduid door het Verenigd College om de administratieve sanctie op te leggen.” (Art. 5, Besluit COCOM, 18 januari 2024)

Zo zijn de gemeenten ook de **logistieke schakel** tussen de administratie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (Vivalis) die de voorziening invoert, de operatoren die de voorziening uitvoeren (BAPA's en BON), en tot slot de nieuwkomers die aan de opleidingsplicht zijn onderworpen (prioritaire doelgroep). De efficiëntie van de opleidingsplicht, en van het inburgeringstraject in zijn geheel, steunt dus op de interacties tussen die verschillende actoren van de voorziening.

Met het oog op die verschillende taken heeft de administratie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (Vivalis) een uniform informaticasysteem (*Bruwelcome – Salesforce*) ingevoerd en ter beschikking gesteld van de gemeenten. Die applicatie wordt ook gebruikt door de administratie Vivalis, in het bijzonder de sanctionerend ambtenaar. Daarnaast blijft de toegang tot de al bestaande applicatie van de BAPA's om de dossiers van de begunstigden op

²³ In de ordonnantie verwijst de term ‘nieuwkomer’ enkel naar de verplichte nieuwkomers.

te volgen (*Application Primo-Arrivant* - APA) behouden. Dankzij die interface tussen de twee applicaties kunnen de gemeente en de operatoren van het traject de informatie over de prioritaire doelgroep delen.

Het is trouwens zo dat de administratie Vivalis de gemeenten in 2022 een tweedaagse opleiding over de wettelijke (ordonnantie en uitvoeringsbesluit) en technische aspecten (applicatie *Bruwelcome* – *Salesforce*) van de voorziening heeft verstrekt (met een voortgezette opleiding), maar dat geen bijkomende financiering werd voorzien voor de nieuwe administratieve taken van de gemeenten, samengevat in tabel 1.

Opdrachten	Taken	Verduidelijkingen-Opmerkingen
Opsporing	Invoeren van de verblijfskaarten in <i>Salesforce</i> en identificatie van de gevallen van opleidingsplicht en vrijstelling	- ‘ <i>Vangnet</i> ’ <i>Bruwelcome</i> (controle op menselijke fouten) - Opsporingsprobleem met de ‘oranje kaarten’ (zonder verblijfsmotief): opsporing door de ambtenaar
Informatie	Overhandiging aan het loket en/of verzending per post van de documenten betreffende de opleidingsplicht	<u>2 documenten:</u> 1) Document op naam met kennisgeving van de opleidingsplicht (<i>Salesforce</i>) 2) Standaarddocument met uitleg over de modaliteiten van de opleidingsplicht en het aanbod (<i>Vivalis</i>)
Beheer van de opvolging	Validatie van de attesten van inschrijving en van beëindiging van het traject (bewijzen)	Interface <i>Bruwelcome</i> (gemeenten) - APA (BAPA’s)
	Validatie van de attesten van vrijstelling en opschorting	Interface <i>Bruwelcome</i> (gemeenten) - APA (BAPA’s)
Controle (sancties)	Controle op de termijnen van inschrijving (6 maanden) en traject (18 maanden)	- Kennisgeving van ingebrekestelling van de prioritaire doelgroep bij niet-naleving van de termijnen van de opleidingsplicht. - Het dossier wordt aan de administratie <i>Vivalis</i> (beheer van de sancties) overgemaakt indien de doelgroep zich niet in regel gesteld heeft binnen de twee maanden.

Tabel 1: Overzicht van de opdrachten van de gemeenten (Dienst vreemdelingen en/of bevolking)

In realiteit kunnen de interne werking van elke gemeente - in het bijzonder de nabijheid tussen de Dienst bevolking en de Dienst vreemdelingen - en het personeelsverloop een effect hebben op de mate waarin het werk betreffende de opleidingsplicht binnen de gemeentelijke teams wordt gecentraliseerd. In de door ons bestudeerde gemeente staat de teamleider van de Dienst vreemdelingen als enige in voor de opsporing, informatieverstrekking en controle van de opleidingsplicht. Die schat deze werklust op één dag per week:

“Ik weet dat elke gemeente een beetje anders functioneert, afhankelijk van haar interne organisatie. We gingen er eerst van uit dat de Dienst bevolking, waar de fysieke kaarten worden afgegeven, dat moest doen. [...]. Maar [...] ze zijn met meer dan twintig, een dertigtal zelfs bij de Dienst bevolking... [...] Het tweede probleem is dat de Dienst bevolking werkelijk alles weet over strafregister, identiteitskaart, rijbewijs, enz. Maar wat onder de noemer ‘vreemdeling’ valt, is ingewikkelder voor hen, vooral door de afstand [andere antenne]. [...] We hebben daarom beslist anders te werken: om de twee dagen halen we via het rijksregister de lijst op van de kaarten die de Dienst bevolking de dag voordien heeft gekregen, en wijzelf (bij de Dienst vreemdelingen) voeren ze aan de lopende band in het systeem in, kijken welke personen al dan niet onderworpen zijn en sturen het attest van de opleidingsplicht per brief op. [...] Ik doe dat allemaal, helemaal alleen [...].”

De invoer neemt de meeste tijd in beslag: op één dag tijd halen 30 personen hun kaart op, dus neem je de lijst en begin je onafgebroken te typen..." Vooral omdat het opsporingssysteem [Bruwelcome] soms traag is." (Verantwoordelijke van een Dienst vreemdelingen, gesprek september 2024)

2.2. Communicatie van de informatie: gemeentelijke discrepanties en tekortkomingen

Vóór de kwestie van de leesbaarheid van de voorziening voor de begunstigden wordt aangekaart, is het belangrijk om **de modaliteiten en uitdagingen van de communicatie van de informatie** aan de prioritaire doelgroep beter te begrijpen. In tegenstelling tot de 'vrijwillige' en/of 'voorgeschreven' take-up in de periode vóór de opleidingsplicht, moet vandaag de gemeente aan de begunstigde een document overhandigen waarin de opleidingsplicht, zijn modaliteiten, zijn inhoud en zijn operatoren 'op toegankelijke wijze' worden meegedeeld. Het gaat concreet over twee documenten:

- Enerzijds een **document op naam**, aangemaakt door de applicatie *Bruwelcome-Salesforce*, met de kennisgeving van de opleidingsplicht in het Nederlands en het Frans.
- En anderzijds, een **standaarddocument**, aangemaakt door Vivalis, waarin de **modaliteiten van de opleidingsplicht en het aanbod worden uitgelegd** in het Nederlands en het Frans (zie Bijlage 1). Dat laatste bevat een QR-code die doorstuurt naar de website *Bewelcome* (Vivalis), met meer gedetailleerde informatie in minstens 11 talen.

Volgens de begunstigden en de werknemers van de BAPA's wordt dat dubbele document aan het loket (Dienst bevolking) overhandigd en/of per post naar de woonplaats van de aan de opleidingsplicht onderworpen nieuwkomer gestuurd. De verschillende manieren waarop de informatie wordt meegedeeld, kunnen worden verklaard door de mate waarin de opsporing is gecentraliseerd en de interne werking van de gemeentediensten (zie hoger). In sommige gemeenten informeert de Dienst bevolking zowel aan het loket als per brief, terwijl die informatie in andere gemeenten, zoals deze die we hebben ontmoet, uitsluitend per post wordt gecommuniceerd. In dat laatste geval moet er een zekere standvastigheid qua woonplaats zijn. Het adres van registratie - dat toegang verleent tot sociale rechten - is immers niet altijd het effectieve adres, en a fortiori voor een kwetsbare doelgroep die geconfronteerd wordt met de 'huisvestingscrisis' in het BHG.

Sinds de inwerkingtreding van de opleidingsplicht lijken er evenwel **aanzienlijke discrepanties tussen de gemeenten** te bestaan, zowel bij de opsporing als bij de opvolging van de aan de opleidingsplicht onderworpen nieuwkomers. Ze werden tijdens de eerste twee jaar van de opleidingsplicht op meerdere niveaus vastgesteld:

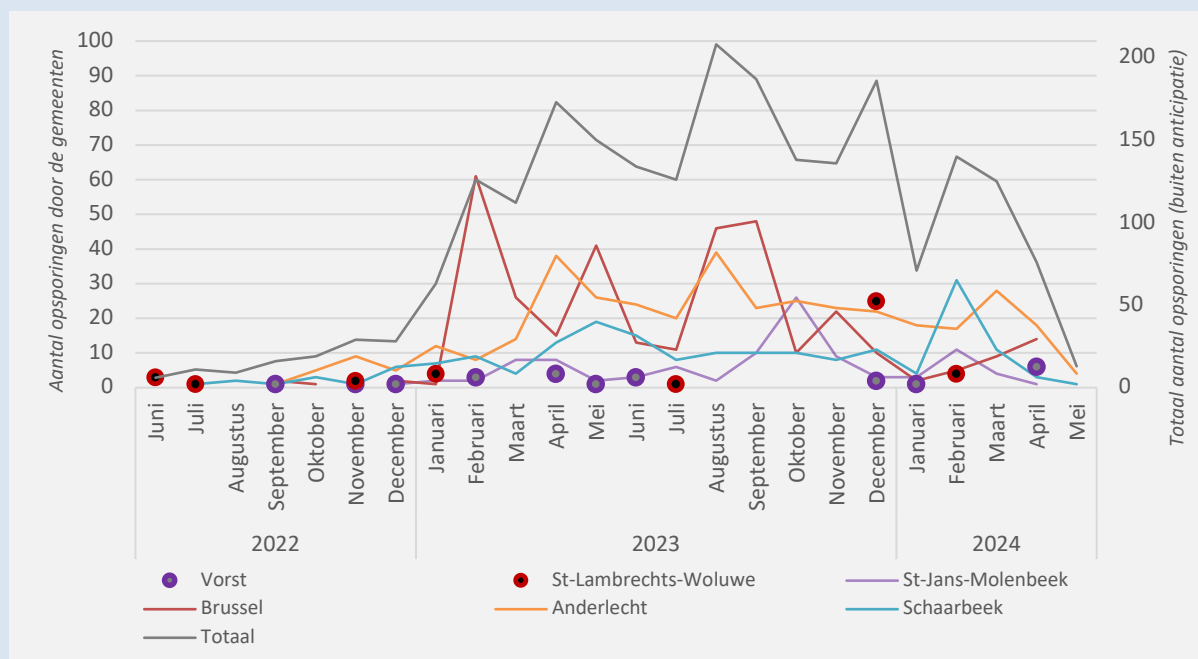
- 1) Om te beginnen hebben de directies van de BAPA's op de overlegvergaderingen tussen de operatoren (BAPA's) en de administratie (Vivalis) getuigd van verschillen in de opsporing van de gemeenten. Het ging zowel over de opsporingstermijn (traagheid) als het gebrek aan opsporing (tekortkomingen). Om dat te illustreren, hebben we de *maandelijkse evolutie van de opsporingen* per gemeente, alsook de *mediane opsporingstijd* (verschil tussen de datum van de eerste verblijfstitel en de opsporingsdatum) tussen de gemeenten bestudeerd (*kader 1*). Dat legde aanzienlijke verschillen bloot. Zo is er het specifieke geval van de gemeente Molenbeek, dat een heel korte opsporingstijd heeft, maar maanden nodig had om echt operationeel te zijn.

Kader 1: evolutie en mediane tijd van de opsporing per gemeente

We onderscheiden hier de prioritaire begunstigden die de gemeente heeft opgespoord, namelijk 61% van de toegelaten personen, en de begunstigden die niet op de opsporing door de gemeente van opleidingsplichtigen hebben gewacht, namelijk 12% van de toegelaten personen. Voor 27% van de prioritaire begunstigden, daarentegen, bevat APA geen informatie over hun maximale inschrijvingstermijn in een BAPA. We kunnen hen daarom niet opnemen in de analyse.

Onderstaande grafiek toont dat **de opsporing van de prioritaire begunstigden werkelijk begint in december 2023**, dat is zes maanden na de inwerkingtreding van de opleidingsplicht. De evolutie van de opsporingen wijst op een stijging met 125% tussen december 2022 en januari 2023. Die toename wordt ook weerspiegeld in de toelatingen tot het traject vanaf het 1e kwartaal van 2023 (Figuur 5 – Deel 1 van dit hoofdstuk). Er worden trouwens elke 2 tot 3 maanden opsporingspieken vastgesteld, wat wijst op een tendens van de gemeenten om hun opsporingen op vaste momenten te plannen. De maximale piek wordt opgetekend in oktober 2023, met een totaal van 208 opgespoorde verplichte nieuwkomers in één enkele maand.

Om de uiteenlopende gemeentelijke praktijken te identificeren, hebben we ervoor gekozen om de evolutie te tonen van gemeenten waar de opsporingen doeltreffender zijn, zodat meer informatie in kaart kan worden gebracht en de evolutie duidelijker is. Daarbij valt eerst en vooral Brussel-Stad op omdat haar curve de globale tendens nauw volgt, wat wordt verklaard door de grote stock verplichte nieuwkomers in die gemeente, maar ook door haar vrij snelle opsporing in vergelijking met andere gemeenten. De gemeenten Anderlecht en Schaarbeek onderscheiden zich door hun relatieve stabiliteit: tussen 15 en 30 opsporingen per maand in Anderlecht, en tussen 5 en 20 opsporingen per maand in Schaarbeek. De minst performante gemeenten qua opsporing zijn onder andere Sint-Lambrechts-Woluwe (een enkele piek in december 2023) en Molenbeek (een grote piek in oktober 2023). Tot slot zijn er gemeenten met een lage opsporingsgraad van verplichte nieuwkomers: Vorst met een totaal van 23 opsporingen, Evere met 16 opsporingen, en Watermaal-Bosvoorde met 29 opsporingen. Daar waar de cijfers van Watermaal-Bosvoorde en Evere gedeeltelijk kunnen worden verklaard door respectievelijk het sociologische profiel van de eerste gemeente en de anticipatie op de opsporing via het communautaire netwerk van de Indische doelgroep (die het aanbod al trouw volgt) voor de tweede, lijken de cijfers van Vorst eerder een onderdetectie bloot te leggen, gelet op de stromen van deze gemeente vóór de opleidingsplicht.



Figuur 6. Evolutie per maand van de opsporing van toegelaten verplichte begunstigden van zes gemeenten (links geordend) en van het totaal (rechts geordend). (Bron: APA output mei 2024)

De raming van de opsporingstermijn van opleidingsplichtigen door de gemeenten²⁴ levert grote verschillen op: de opsporingsgemiddelden gaan van 6 tot 24 weken, afhankelijk van de gemeenten (behoudens onbekende factoren). Het grote verschil tussen de gemiddelden en de medianen wijst op de aanwezigheid van dossiers met een heel lange opsporingstermijn, die het gemiddelde soms buitenmatig doen stijgen. Het kan gaan om moeilijker op te sporen dossiers, alsook om dossiers met anomalieën in verband met de aanpassingen in het begin van de voorziening. Het is bijgevolg raadzaam om de mediaan te gebruiken, omdat die de centrale tendens getrouwer weergeeft en de impact van die extreme waarden neutraliseert.

De helft van de prioritaire doelgroep werd op zeven weken of minder geïdentificeerd als verplicht (Tabel 2). De gemeenten waar de BAPA's gevestigd zijn, met uitzondering van de gemeente Brussel-Stad, behoren tot de meest doeltreffende. Hun betere kennis van de voorziening en hun ervaring ter zake kan daar een verklaring voor zijn. De minder vertegenwoordigde gemeenten hebben daarentegen in de regel meer dan de gemiddelde tijd nodig om de verplichte personen op te sporen (behalve Vorst, Oudergem en Ganshoren). Het ontbreken van de gewoonte om die dossiers te behandelen of minder ervaring in dat domein kunnen aan de basis van die vertraging liggen. **Vier gemeenten in totaal, met name Brussel-Stad, Evere, Jette en Sint-Lambrechts-Woluwe, hadden 4 tot 7 maanden nodig voor de helft van hun dossiers.** Het geval Evere is verbazend omdat die gemeente de voorziening kende.

Gemeente van verblijf	Verplichte nieuwkomer totaal		Opgespoord		Anticipatie		Weken	
	Aantal	Aandeel	Aantal	Aandeel	Aantal	Aandeel	Gemid.	Med.
Anderlecht	572	15%	381	67%	62	11%	8	1
Burssel	556	15%	339	61%	62	11%	19	16
Schaarbeek	385	10%	188	49%	77	20%	8	3
Elsene	326	9%	231	71%	33	10%	10	7
St-Joost-ten-Node	247	7%	127	51%	67	27%	7	3
Ukkel	226	6%	158	70%	11	5%	6	2
Etterbeek	223	6%	170	76%	8	4%	9	4
St-Gillis	206	6%	123	60%	18	9%	9	4
St-Jans-Molenbeek	202	5%	105	52%	24	12%	10	1
Oudergem	142	4%	106	75%	15	11%	6	2
Evere	92	2%	16	17%	22	24%	17	16
Jette	87	2%	48	55%	20	23%	18	16
Ganshoren	86	2%	56	65%	4	5%	10	8
St-Pieters-Woluwe	82	2%	58	71%	8	10%	19	12
St-Lambrechts-Woluwe	71	2%	40	56%	12	17%	24	29
Koekelberg	67	2%	46	69%	6	9%	17	11
St-Agatha-Berchem	63	2%	36	57%	8	13%	17	12
Vorst	51	1%	23	45%	4	8%	15	1
Watermaal-Bosvoorde	43	1%	29	67%	2	5%	19	12
Onbekend	14	0%	2	14%	0	0%	27	27
TOTAAL	3741	100%	2282	61%	463	12%	11	7

Tabel 2. Verdeling van de opsporingen van de opleidingsplicht, de anticipaties en de opsporingstijd naar gemeente van verplichte begunstigden. (Bron: APA output mei 2024)

Soms wordt op de opleidingsplicht geanticipeerd, wat geldt voor 12% van de prioritaire begunstigden. Anticipatie betekent de inschrijving in een BAPA vóór ontvangst van de kennisgeving van de opleidingsplicht door de gemeente. De nieuwkomers die het vaakst anticiperen zijn onder andere die uit Sint-Joost-ten-Node (27%), Evere (24%), Jette (23%), Schaarbeek (20%), Sint-Lambrechts-Woluwe (17%), en Sint-Agatha-Berchem (13%). Zoals we hierboven gezien hebben, zijn die gemeenten geneigd om meer tijd te doen over de opsporing van de opleidingsplicht. Dat suggereert dat de betrokken doelgroepen in gemeenten waar de opsporing trager verloopt, vaker het initiatief nemen om die vertraging te compenseren. Ondanks een hoge opsporingsgraad heeft de gemeente Sint-Joost-ten-Node daarentegen

²⁴ De opsporingstijd werd berekend op basis van de dag van afgifte van de verblijfstitel, waarvan de dag van de kennisgeving van de opleidingsplicht werd afgetrokken (uiterste datum voor inschrijving in een BAPA – 6 maanden).

het hoogste anticipatiepercentage, namelijk 27%. Dat kan worden verklaard omdat er meer beroep wordt gedaan op het aanbod (doelgroep met noden), maar ook omdat de gemeente de voorziening kent sinds het begin.

- 2) In de studie over de (ruimtelijke) toegankelijkheid van de BAPA's, die het CRACs samen met het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn realiseerde (2023-24)²⁵, werden die gemeentelijke discrepanties cartografisch vastgelegd. Het voordeel van die analyse is dat ze op de reële vraag steunt: de stock theoretisch verplichte nieuwkomers (buiten de EU27+) per gemeente en per statistische sector, en niet enkel de begunstigden die zijn ingeschreven in de BAPA's (of bij BON). Het nadeel van die methode is dat ze geen rekening houdt met uitzonderingen (andere dan die op basis van het criterium land van oorsprong). Het is wel zo dat gemeenten zoals Vorst en Molenbeek ook hier een lagere take-up dan de andere gemeenten lijken op te tekenen (1% en 5%), terwijl die gemeenten steeds hebben voorzien in begunstigden die voldeden aan het profiel van de prioritaire doelgroep (buiten de EU27+), in het bijzonder Molenbeek. Een eenvoudige specificiteitsindex²⁶ van de gemeenten waar begunstigden van de BAPA's verblijven,, voor en na de opleidingsplicht, lijkt deze vaststellingen te bevestigen (Tabel 3). Deze constatacie kan dus niet voortvloeien uit een hogere vrijstellingsgraad of uit een specifiekere doorverwijzing naar BON vermits in beide gemeenten een BAPA gevestigd is (in tegenstelling tot BON).

Gemeente van verblijf	Doelgroep vóór de opleidingsplicht		Verplichte nieuwkomer		Specificiteit
	Aantal	Aandeel	Aantal	Aandeel	
Evere	533	8%	92	2%	0,32
Sint-Jans-Molenbeek	806	12%	202	5%	0,46
Schaarbeek	1089	16%	385	10%	0,65
Sint-Lambrechts-Woluwe	195	3%	71	2%	0,67
Vorst	140	2%	51	1%	0,67
Jette	215	3%	87	2%	0,74
Brussel-Stad	1232	18%	556	15%	0,83
Koekelberg	139	2%	67	2%	0,88
Etterbeek	372	5%	223	6%	1,10
Sint-Joost-ten-Node	358	5%	247	7%	1,26
Anderlecht	701	10%	572	15%	1,49
Ganshoren	97	1%	86	2%	1,62
Sint-Agatha-Berchem	71	1%	63	2%	1,62
Sint-Pieters-Woluwe	89	1%	82	2%	1,68
Elsene	353	5%	326	9%	1,69
Sint-Gillis	197	3%	206	6%	1,91
Watermaal-Bosvoorde	35	1%	43	1%	2,25
Ukkel	146	2%	226	6%	2,83
Oudergem	73	1%	142	4%	3,56
Onbekend	0	0%	14	0%	
Totaal	6841	100%	3741	100%	

Tabel 3. Verdeling van de begunstigden vóór de opleidingsplicht en van de verplichte begunstigden per gemeente. (Bron: APA output mei 2024).

²⁵ *Ibid.* Studie van Vivalis-CBAI (te verschijnen, 2025).

²⁶ Het specificiteitscoëfficiënt is een index die toelaat te evalueren of een categorie van personen specifiek is (bij een index van meer dan 1) of minder specifiek is (bij een index van minder dan 1), hier op een grondgebied (elke gemeente) tussen twee verschillende periodes (voor en na de opleidingsplicht). Het wordt berekend aan de hand van de verhouding tussen het aandeel verplichte nieuwkomers (teller) en het aandeel nieuwkomers vóór de opleidingsplicht (noemer).

Let op, het feit dat de gemeenten waar een BAPA gevestigd is, een specificiteitscoëfficiënt van minder dan 1 hebben, komt omdat ze vóór de opleidingsplicht al heel veel nieuwkomers naar de BAPA's doorverwezen²⁷.

- 3) De gemeenten die we in het kader van dit onderzoek hebben ontmoet of gecontacteerd, gaven aan dat ze moeilijkheden ondervonden om met de applicatie *Bruwelcome* te werken. Daarnaast waren er technische en menselijke fouten (opsporing en opvolging van de opleidingsplicht). In dat opzicht was het negatieve antwoord van een andere gemeente op ons verzoek voor een gesprek bijzonder expliciet: *“We kunnen uw verzoek helaas niet inwilligen, of toch niet op dit ogenblik, [...]. Trouwens, **we hebben onvoldoende tijd om de dossiers van het inburgeringstraject optimaal te beheren: problemen met de software en moeilijkheden bij de behandeling van sommige gevallen.**”* (Verantwoordelijke van de Dienst bevolking van een gemeente, antwoord op onze vraag per e-mail om een gesprek te hebben, 25 september 2024)

Om deze moeilijkheden, die zich niet tot technische problemen beperken, te begrijpen, kunnen we steunen op de getuigenis van de teamleider van de Dienst vreemdelingen, die we ontmoet hebben. Hoewel die gemeente op de hierboven voorgestelde indicatoren rond de gemiddelden/medianen scoort, wijst ze op uitdagingen op verschillende niveaus.

Op het niveau van opsporing van de opleidingsplicht en de vrijstellingen, bepaalt de applicatie *Bruwelcome* (Salesforce) aan de hand van de informatie van het rijksregister of het al dan niet om een ‘verplichte’ begunstigde gaat: *“We zoeken niet verder, en als het een verplichte begunstigde is, sturen we brieven.”* De IT-tool zou ook vandaag een ‘vangnet’ zijn voor menselijke fouten van de gemeentelijke ambtenaar, vermits de software kaarten opspoort die niet ‘manueel’ in het systeem zouden zijn ingevoerd.

Toch zijn er **nog steeds fouten en vergetelheden, in het bijzonder bij de opsporing van nieuwkomers met een verblijfskaart van korte duur zonder officieel motief** – de zogeheten ‘oranje kaart’, die elke identificatie door de software onmogelijk maakt. Maar daarmee staat nog geenszins vast dat alle gemeenten die verblijfstoestanden systematisch opsporen. Wanneer dit werk echter wel wordt gedaan, betekent de zoektocht naar de vermoede verblijfsredenen in het dossier van de persoon een bijkomende werklast voor de gemeentediensten:

“Er is een hele categorie van vreemdelingen in België, de ‘oranje kaarten’ genoemd, die niet beschikken over die code die zegt ‘ik ben student’, ‘ik ben werknemer’, ‘ik ben vluchteling’, en dus moeten wij die invoeren. Dus moeten wij naar het dossier gaan kijken, op basis waarvan.... Dat gebeurt altijd hier [bij de Dienst vreemdelingen] omdat de oranje kaarten hier worden afgeleverd. [...] Die kaarten zouden tot iets moeten leiden. Er zijn de vluchtelingen, alle gezinsherenigingen, en dus ik heb hier een oranje kaart en ik zie dat het over een gezinshereniging gaat, dat neem heel wat tijd in beslag... In dat geval is een Europeaan vrijgesteld, maar alleen wanneer hij getrouwd is. Bij wettelijke samenwoning geldt dat niet. Dat vergt heel veel werk: kijken of er een Europese echtgenoot in het dossier staat, want dan is hij effectief vrijgesteld, maar dat is niet het geval bij wettelijke samenwoning. Dat is eigenlijk wel veel werk. [...] Ik weet niet waarom ze niet wettelijk hebben gewacht tot het verblijf [volledig] gevalideerd is.” (Verantwoordelijke van de Dienst vreemdelingen van een gemeente, september 2024)

²⁷ Dat is ook het geval voor de gemeente Evere, hoewel er geen BAPA is gevestigd. Die gemeente verwees systematisch door naar de onthaalbureaus vóór de inwerkingtreding van de opleidingsplicht, in het bijzonder de Indische gemeenschap (zie hoger).

En daar stopt de werklust niet: bij verlies van de verblijfstitel (weigering of termijn voor het verkrijgen van de nieuwe kaart) wordt de opleidingsplicht opgeschort. Die moet dan ook worden gereactiveerd wanneer de erkenning uiteindelijk wordt toegekend. Wat feitelijk betekent dat de persoon bij de vernieuwing van de voorlopige kaart opnieuw moet worden opgespoord. Het is zo dat 6% van de prioritaire doelgroep, volgens APA, een onderbreking van hun verblijfstitel heeft gekend (in het bijzonder van de oranje kaarten), en dat de BAPA's ernstige tekortkomingen hebben vastgesteld bij het heropsporen na opschorting van de dossiers ten gevolge van de onderbreking van het verblijf (opgetekend op de overlegvergadering in oktober 2024).

Bovendien kan de IT-tool sommige voorwaarden voor de vrijstelling, zoals in België verkregen diploma's, niet behandelen. De begunstigde moet ze dan aanvragen via een attest (te verkrijgen op de website van Vivalis) en vervolgens laten valideren door de gemeente. Die stappen zijn echter niet altijd duidelijk voor nieuwkomers en kunnen worden gedaan via een maatschappelijk assistent, en dus nadat een beroep werd gedaan op een BAPA.

Dat brengt ons bij de **communicatieproblemen tussen de gemeenten en de operatoren van het traject bij de opvolging van de opleidingsplicht en de controle op de termijnen van de opleidingsplicht**. Er dient vooreerst opgemerkt te worden dat overeenkomstig de wetgeving de begunstigde de attesten moet overmaken aan de gemeente, maar dat de meeste administratieve formaliteiten feitelijk gebeuren via de interface tussen Bruwelcome en APA. Maar deze informatieoverdracht en de validatie door de gemeenten van de attesten van inschrijving, opschorting en beëindiging van het traject ontbreken soms. Dat kan *in fine* leiden tot ongemakkelijke situaties voor de begunstigten:

"We kunnen de BAPA's niet contacteren als er vandaag een probleem is omdat we hun contactgegevens niet hebben. Zo was er een persoon die het traject had beëindigd, een attest van beëindiging van het traject had, maar niet in het systeem was ingevoerd. Er stond niets in het systeem: noch het begin van het traject, noch het einde van het traject. En de BAPA's worden verondersteld het begin van het traject en het einde van het traject in te voeren. Ik wil het wel invoeren, maar ik weet niet wanneer ze het traject begonnen is, dus heb ik de vraag gesteld aan [de administratie Vivalis] om na te gaan of die mij kon vertellen wat ik moest invoeren..."
(Verantwoordelijke van de Dienst vreemdelingen van een gemeente, september 2024)

Hoewel de administratie Vivalis de gemeenten van in het begin heeft ingelicht over de procedures²⁸ en alles in het werk stelt om responsief te zijn bij het oplossen van problematische gevallen²⁹, is dat gebrek aan interne coherentie, gelinkt aan de communicatie tussen de actoren van de voorziening, des te problematischer wanneer dat leidt tot een sanctieprocedure voor de begunstigde:

"Het is al gebeurd dat mensen in een sanctieprocedure zaten en dan werd vastgesteld dat de BAPA het attest had geregistreerd. Hij was ingeschreven, maar dat werd niet gevalideerd, er ontbrak een datum, dat is al één of twee keer gebeurd." (Ibid., september 2024)

Het is trouwens zo dat **in die gemeente het percentage ingebrekestellingen betreffende het verplichte inburgeringstraject** - van nieuwkomers die zich niet binnen 6 maanden hadden ingeschreven voor een inburgeringstraject – grosso modo **10% bedroeg (oktober 2024)**. Uit het voorgaande blijkt evenwel dat die non-take-up niet altijd het gevolg was van de

²⁸ De COCOM heeft de gemeenten in 2022 een omzendbrief gestuurd, die in 2024 werd bijgewerkt.

²⁹ Volgens de COCOM probeert Vivalis vragen van partners binnen 48 uur te beantwoorden.

onleesbaarheid van de opleidingsplicht, maar ook van technische en menselijke tekortkomingen die verband houden met de beheersing van de voorziening en de applicatie Bruwelcome. Het kan ook het resultaat zijn van communicatieproblemen bij de opvolging van de dossiers (validatie van de attesten).

Kortom, uit dit gesprek blijkt dat er meerdere, met elkaar verbonden problemen zijn:

- **Technische en menselijke tekortkomingen** bij de opsporing, zowel te wijten aan de technische beheersing van het platform bij de gemeenten als aan ‘bugs’ in de interface tussen Bruwelcome en APA, in het bijzonder in 2022 en 2023. Er moet evenwel worden opgemerkt dat de implementatie van een ‘vangnet’ in Bruwelcome een oplossing biedt voor de menselijke vergissingen bij de opsporing, met uitzondering van de ‘oranje kaarten’ en de gevallen van heropsporing na onderbreking van het verblijf (opschorting).
- **Onwetendheid over de voorziening** en geen nauw contact **met de begunstigden**: tijdens het gesprek met de gemeenteambtenaar valt de systematische verwarring tussen de vrijstellings- en opschortingsprocedures op, of het gebrek aan kennis van de wetgeving en het aanbod van de operatoren. Dat leidt bijvoorbeeld tot een systematische verwijzing naar de BAPA’s wanneer het aanbod niet begrepen wordt of bij ontoegankelijkheid voor de begunstigden.

“Wij oriënteren niet, eerlijk gezegd. Nogmaals, omdat alles per brief gebeurt. Moesten personen het document inleveren wanneer ze hun kaart ophalen, zouden ze misschien onmiddellijk vragen stellen. Ik denk dat de mensen het nu zelf proberen te doen. [...] Maar ik denk dat op een bepaald moment een mini-opleiding nodig zal zijn, want de bedienden die de mails beheren en die de mensen vóór hen te woord staan, moeten toch correcte informatie geven. Wanneer de mensen vandaag aan het loket of per mail zeggen “ik ben zwanger en ik weet niet wat ik moet doen...”, worden ze onmiddellijk naar de BAPA’s verwezen. Nu proberen we dat te doen, de juiste info geven....” (ibid, sept. 2024)

- **Gebrek aan duidelijkheid bij de verdeling van de verantwoordelijkheden** en een **niet altijd vlotte communicatie (omzendbrief)** tussen de operatoren (BAPA’s/BON) en de gemeenten³⁰: volgens de gemeentelijke ambtenaar die we gesproken hebben, richt de gemeentelijke ambtenaar zich tot de beheerder van de administratie (referentiecontact) om problemen op te lossen. Die laatste stuurt de informatie naar de betrokken BAPA die het probleem oplost of, in voorkomend geval, opnieuw contact opneemt met de gemeentelijke ambtenaar. Volgens de BAPA’s en de administratie Vivalis is die communicatie sterk verbeterd in 2024.

“Volgens mij is de technische kant (interface tussen Bruwelcome en APA) het probleem. En het andere probleem - ik moet de opleidingen die we in het begin gekregen hebben erop nalezen, maar ik denk dat de rollen niet bijzonder duidelijk werden toegewezen voor de dispensaties, de vrijstellingen [opschortingen], enz. Soms voeren wij gegevens in, soms de BAPA’s. Ik denk dat de gemeenten daarom de neiging hebben om te zeggen ‘dat doen we niet, raadpleeg het onthaalbureau’, maar als ik iets zie, voer ik het a priori onmiddellijk in (Verantwoordelijke van de Dienst vreemdelingen van een gemeente, sept. 2024)

- **Geeft bij nader toezien het beeld van een paradoxale behandeling** van de opleidingsplicht door de gemeenten, **zowel asymmetrisch** (verschillende aanpassing

³⁰ De COCOM had evenwel een omzendbrief ter zake naar de gemeenten gestuurd in 2022 (bijgewerkt in 2024).

en praktijken tussen de gemeenten) **als wat de procedure betreft** (administratief beheer van de doorverwijzing) – versterkt door de karige contacten met de begunstigden aan de loketten.

Uiteindelijk heeft die moeizame beheersing van de wettelijke, technische en logistieke aspecten van de voorziening gevolgen voor de werklast van de BAPA's (zie Hoofdstuk 2 - *Sociale begeleiding*) enerzijds, en voor de leesbaarheid van de voorziening voor de nieuwkomers anderzijds. We bespreken dat tweede punt in het laatste deel van deze paragraaf.

2.3. Ontvangst van de informatie: blijvende onleesbaarheid en incoherentie van de voorziening

Ondanks de communicatie van uniforme informatie aan nieuwkomers met opleidingsplicht, blijven er problemen met de leesbaarheid van de voorziening. De communicatieve disfuncties en incoherenties tussen de actoren die bij de voorziening betrokken zijn (zie hoger), versterken die moeilijkheden bovendien. Daarnaast heeft ook de kennisgeving van de opleidingsplicht tot frustratie geleid bij sommige profielen, gelinkt aan een gevoel van ongelijke behandeling of van een aanbod dat niet aan hun noden voldoet. Maar het heeft tevens te maken met concrete situaties van ontoegankelijkheid, wat de onleesbaarheid van de voorziening nogmaals kan benadrukken (modaliteiten van vrijstelling en opschorting).

Op het eerste gezicht en in de regel lijkt de leesbaarheid van de voorziening te zijn verbeterd met de opleidingsplicht. Enerzijds heeft de informatieplicht de asymmetrische informatieverstrekking van de Brusselse gemeenten beperkt (non-take-up wegens niet-voorstellen). De eerste jaren van het inburgeringsbeleid werden immers gekenmerkt door een discrepantie in de verwijzing van de nieuwkomers tussen: enerzijds de gemeenten waar de BAPA's gevestigd zijn en sommige buurgemeenten in de eerste kroon, en anderzijds de gemeenten die het verst van het aanbod verwijderd zijn, in het bijzonder de tweede kroon, die eerder naar diensten van hun gemeente verwezen (taalcursus, beroepsopleidingen, enz.):

"Het is zo dat de gemeenten in het zuiden nooit naar de BAPA's verwezen vóór de opening van Convivial. Je weet wel, Vorst, Sint-Gillis, Ukkel. Of dat nu was omdat de diensten niet gekend waren of vanuit een filosofisch standpunt... Ik herinner me dat ze in Sint-Gillis in het begin zeiden: "Welnee, we hebben al veel verenigingen". Of ook in Koekelberg: "Wel, we hebben al onze verenigingen [Les Amis d'Accompagner] die dat doen!" (Directie van een BAPA)

Anderzijds lijkt de ontvangst van gestandaardiseerde informatie over de modaliteiten van het aanbod - zijn inhoud en vooral de adressen en telefoonnummers van de operatoren - de begunstigden beter in staat te stellen om met kennis van zaken te kiezen, hetzij op het vlak van voorziening (te leren taal), hetzij op het vlak van operator (dichtbij hun woonplaats, hun werk, de school of opvang van de kinderen):

"Toen ik mij ingeschreven heb, kreeg ik een verblijfplaats in de gemeente [Watermaal-Bosvoorde]. Na een of twee maanden hebben ze mij per brief laten weten dat ik de verplichte opleiding moest volgen vóór maart 2024. En dus ben ik hier gekomen [BAPA-BXL], omdat ze mij gezegd hadden waar ik dat kon doen, mij inschrijven." (Nafissatou, Senegalese in gezinshereniging, Watermaal-Bosvoorde)

"Ik heb enkel de brief gelezen. Die bevatte het adres. Ik ben zelfs niet naar de gemeente gegaan. Ik ben rechtstreeks naar hier gekomen en ze hebben mij alles uitgelegd. Dat er een traject te volgen was, een opleidingsplicht. Een mijnheer heeft alles uitgelegd, heeft mijn gegevens, mijn e-mailadres

genoteerd. Daarna heeft hij de datum van de opleiding rechten en plichten gegeven.” (Ferdinand, Congolees in gezinshereniging, Ukkel)

“Ik ben gegaan omdat in de brief stond dat het verplicht was. En de brief vermeldde ook het adres en zo... En ik wist dat ik hier [bij BAPA-BXL] moest komen. Het is dichterbij mij. Maar er zijn andere... hoe zou ik het zeggen... onthaalbureaus.” (Assane, Senegalese vluchteling, Elsene)

“Ik heb het vertaald (Google translate photo), en begrepen dat ik de indimaj moest doen [inburgering]. Het was een bericht van de gemeente en dat ik een boete moet betalen, die kan gaan van 100 tot 2500 euro, als ik het niet doe. [...] het zegt dat ik mij in de maatschappij moet integreren met een opleiding indimaj en ‘school’ [taalcursus]. Eigenlijk is de school voor hen een onderdeel van de indimaj, neen?” (Hassan, Syrische vluchteling, Anderlecht)

“In de gemeente van Madou hebben ze ons twee papieren gegeven, een voor het Frans en een voor het Nederlands. Zo weten we gemakkelijk wat we kunnen volgen... Als we BON volgen, kunnen we het Nederlandse formulier invullen. Als we BAPA volgen, kunnen we het Franse formulier invullen. We hebben de informatie op die manier gekregen, het is zeer nuttig.” (Mohan, Indiër in gezinshereniging, BON, Elsene)

Daarbij wordt evenwel geen rekening gehouden met de in het vorige punt aangehaalde verschillen inzake opsporing en informatie tussen de gemeenten, noch met de **individuele kenmerken** – in het bijzonder de talenkennis, het onderwijsniveau en de verblijfstoestand - van nieuwkomers, wat het moeilijker of makkelijker maakt om de informatie te begrijpen. Ter informatie: 13 van de 24 geïnterviewde nieuwkomers zeiden dat ze geen ander aanbod kennen (noch de BAPA's, noch BON). Uit die gesprekken blijkt dat de kennis van het Frans of het Engels de leesbaarheid van de voorziening aanzienlijk verbetert.

Hoewel die informatieplicht van de gemeenten de toegankelijkheid van de BAPA's theoretisch versterkt, blijkt uit de getuigenissen van de begunstigden dat die in geen geval afdoende is. We stellen een vrijwel systematisch narratief vast tijdens de gesprekken, ongeacht het profiel: hoewel de take-up van de dienst en de keuze van de operator eerst als rationeel gedrag op basis van de verkregen informatie wordt voorgesteld, blijkt later dat die keuze veel minder duidelijk is en zelden op zichzelf staat. We illustreren dit aan de hand van de vijf hierboven geciteerde personen:

- **Nafissatou** zal uiteindelijk zeggen dat haar echtgenoot, die al enkele jaren in België woont, haar de opleidingsplicht heeft uitgelegd en haar operator heeft gekozen. Nadat hij de ontvangen informatie met zijn vrienden heeft beoordeeld en de adressen op *Google Maps* heeft opgezocht, kiest hij een operator op een traject van het openbaar vervoer dat zij al kent van andere administratieve formaliteiten voor haar vestiging (Actiris en een uitzendkantoor in Madou).
- **Ferdinand**, arts van beroep, betreurt dat hij het document te snel gelezen heeft (nummer 1 op de lijst) en te zijn beïnvloed door de naam ‘BAPA-BXL’. Hij dacht dat het de BAPA van het BHG was, maar nu hij de andere operatoren kent, denkt hij dat Convivial dichterbij was. Hij zegt heel gefrustreerd te zijn omdat hij dat naderhand heeft vernomen.
- **Assane** legt uit dat hij - zonder te beseffen welke investering een inburgeringstraject vereist - de BAPA (Convivial) gekozen heeft om zijn inschrijving die dag te combineren met een andere administratieve afspraak aan het Zuidstation (CGVS), hoewel hij eerst werd verwezen naar VIA-Molenbeek omdat hij daar al enkele maanden in een bezet gebouw verbleef (La Voix des sans papiers). Aangezien die BAPA op vrijdagmiddag gesloten was en nadat hij de adressen op het document nog eens had bekeken in het weekend, besloot hij uiteindelijk om naar de BAPA in zijn buurt te gaan (BAPA-BXL).

- **Hassan** legt uit dat hij vooral uitleg kreeg over het inburgeringstraject van een Syrische landgenoot, die hij tijdens een cursus Frans (Centre TEFO) had leren kennen en die het traject al in Vlaanderen had afgelegd. Die raadt hem aan naar Convivial te gaan samen met zijn echtgenote, die ook de kennisgeving van de opleidingsplicht heeft ontvangen. Hoewel hij die keuze aanvankelijk pertinent vindt, want vrij dicht bij zijn woonplaats (Anderlecht), getuigt hij later dat hij het moeilijk heeft om de taalcursussen te combineren met de cursussen burgerschap omdat de twee ver van elkaar verwijderd zijn, en dat hij misschien beter naar VIA-Molenbeek was gegaan.
- **Mohan** zegt dat zijn keuze voor de voorziening BON, in plaats van een BAPA, steunt op de verwijzing van de Indische gemeenschap in Brussel die hem informatie geeft over: de moeilijkheden om Frans te leren (in vergelijking met het Nederlands dat taalkundig dichter bij het Engels aanleunt), de grotere 'doeltreffendheid' (beschikbaarheden) en 'flexibiliteit' (lessen worden online en met een aangepaste uurregeling gegeven) van het aanbod, en tot slot een grotere kans om werk te vinden in Vlaanderen (IT-sector).

In wezen tonen al die getuigenissen indirect aan hoe **sociale bronnen**, zoals een familie-, vrienden- of communautair netwerk waar onderling kennis wordt uitgewisseld, **een cruciale rol spelen in zowel de uitleg over de voorziening als de verwijzing of zelfs (fysieke) begeleiding naar een specifieke operator**. In tegenstelling tot de vrijwillige take-up waar ex-begunstigden rechtstreeks informeren en verwijzen, is het hier de brief die de personen ertoe aanzet om informatie over de inhoud van dat document te zoeken. Dat geldt zowel voor de 'alfaprofielen' die het document niet kunnen lezen of de 'FVT-profielen', of zelfs profielen die de taal beheersen maar de voorziening niet volledig begrijpen.

Die sociale bronnen zijn des te belangrijker wanneer het onderwijs- en taalkapitaal beperkt is. Het valt niet te ontkennen dat **de beheersing van een van de twee landstalen of het Engels** helpt om de informatie over de voorziening te begrijpen. Het **onderwijsniveau** en het **kennissniveau van digitale middelen**, die toelaten om online bijkomende opzoeken te doen over het traject, de opleidingsplicht en zijn operatoren (*Bewelcome*, websites van de operatoren, geolokalisatie), bepalen die leesbaarheid eveneens. In het geval van de 'herenigde Indiërs' bijvoorbeeld helpt de informatie van de nationale gemeenschap vooral om de ontvangen en al begrepen informatie te valideren.

Personen die het Nederlands of het Frans niet machtig zijn, laag- of ongeschoold zijn, niet of weinig gealfabetiseerd, ondervinden altijd moeilijkheden om de opleidingsplicht en het aanbod van de onthaalbureaus te begrijpen - buiten de expliciete en beangstigende aard van de boete. De helft van de prioritaire doelgroep in FVT of die een diploma hoger dan een A2 heeft, doet immers een beroep op het traject in minder dan één maand, terwijl de mediane inschrijvingstermijn voor de 'alfaprofielen' anderhalve maand is.

Het geval van **Hasna**, een Marokkaanse vrouw die amper kan lezen en schrijven, illustreert bijvoorbeeld dat ten gevolge van die taalmoeilijkheden, hier versterkt door de haperende communicatie van de gemeente op het moment van de inwerkingtreding van de opleidingsplicht, de voorziening niet kan worden begrepen zonder familiale en sociale bronnen:

"Ik ben mijn nieuwe verblijfskaart [van oranje kaart naar F-kaart] 's morgens gaan ophalen. En vervolgens hebben ze me diezelfde dag gebeld... Ik vroeg mij af waarom ze mij belden. Ik kwam net van bij hen... Ze zeiden me: "Kom morgenochtend naar de gemeente, we moeten je een document overhandigen." Ik ben gegaan en ze hebben me een papier voor opleidingsniveau A2 gegeven. Ze hebben niets gezegd, ze hebben me gewoon het papier gegeven. [...] Ze heeft enkel gezegd "je bent

verplicht om te gaan studeren” en dat ik de informatie op het papier moest lezen. Er was ook informatie in het Arabisch [bijgevoegde brochures]. [...] Daarna heeft de gemeente mij een ander document opgestuurd en gezegd: "Opgelet, als je dat niet doet, moet je 2000 euro betalen". [...] Ik ben naar huis gegaan en heb het document aan mijn dochter laten zien. Ze heeft opzoeken gedaan op het internet en mij gezegd "mama, ze zeggen dat je niveau 2 moet gaan studeren en de wetten van hier moet leren". [Daarna] heb ik het document aan een vriendin [buurvrouw] getoond, die mij gezegd heeft dat ik erheen moest gaan, en zij heeft gebeld: Schaarbeek, nee [antwoordt niet], Molenbeek, neen, en vervolgens 1000 Brussel. En ik ben gegaan.” (Hasna, Marokkaanse in gezinshereniging, via Spanje naar hier gekomen, 2022, verplichte nieuwkomer)

Het geval van **Mustafa (kader 2)**, een Soedanese vluchteling, geeft een nog scherper beeld van die opeenstapeling van taalmoeilijkheden en incoherenties in de voorziening van de opleidingsplicht - wat zowel te wijten is aan problemen met opsporing en informatie van de gemeenten, als aan het ontwerp van de voorziening in de Brusselse bicommunautaire context (concurrentiologica).

Kader 2: De verwarring van Mustafa, of het effect van een dubbele voorziening die geïsoleerd functioneert.

Mustafa is als asielzoeker in 2018 alleen in België aangekomen vanuit Soedan. Na een eerste weigering om hem als vluchteling te erkennen, leeft en werkt hij 5 jaar zonder papieren. Dankzij zijn loon als kapper kan hij sparen om zijn familie in zijn thuisland te helpen. Tijdens die 5 jaar leert hij Frans en bouwt een breed netwerk van vrienden op.

In 2024 krijgt hij, na een tweede asielaanvraag, uiteindelijk de subsidiaire bescherming, die overeenstemt met zijn eerste verblijfskaart. Wanneer hij zijn verblijfstitel ophaalt bij de gemeente Schaarbeek, krijgt hij geen informatie over het inburgeringstraject. Nochtans heeft hij bij zijn uitwisselingen met zijn kennissen horen praten over de verplichting om een inburgeringstraject te volgen. Een maand na de afgifte van zijn verblijfskaart ontvangt hij een brief over een ‘inburgeringstraject’.

Hoewel hij eerst denkt dat het de kennisgeving is van de opleidingsplicht omdat de brief op naam staat (zijn rijksregisternummer wordt vermeld), begrijpt hij uiteindelijk met behulp van zijn Belgische kennissen dat de brief in het Nederlands slechts een **uitnodiging van het Agentschap Integratie & Inburgering is om een inburgeringstraject te volgen bij BON**. Een maand na ontvangst van die reclame had Mustafa nog altijd geen attest van de opleidingsplicht ontvangen van de gemeente. We kunnen dus aannemen dat hij, zonder zijn kennissen die het Nederlands machtig zijn, naar BON zou zijn gegaan - waar hij als ‘verplichte’ zou zijn aangestipt en waar men hem een ‘sociale oriëntatie’ in het Frans zou hebben voorgesteld... Om vervolgens lessen Nederlands te volgen, terwijl hij al Frans spreekt.

Uit de analyse van de laatste activiteitenverslagen van het AI³¹ blijkt immers de wens om meer te communiceren met de nieuwkomers en op die manier het gebrek aan aantrekkelijkheid van BON ten opzichte van de BAPA's te verhelpen (zie hoger). Wat er ook van is, **deze promotie van de Nederlandstalige operator om de Franstalige collega's buitenspel te zetten, roept vragen op**: hoewel we geen informatie hebben over de manier waarop AI toegang heeft tot die persoonsgegevens, stelt dit de **samenwerking tussen de twee voorzieningen**, alsook het principe van ‘vrije keuze’ van de **begunstigden** in vraag.

Volgens de administratie Vivalis werd op een samenwerkingsvergadering tussen de twee gelijkwaardige voorzieningen eind 2024 beslist om de verzending van promotiebrieven van BON uit te stellen en de BAPA's in de brieven te vermelden om opnieuw verwarring met het attest van de opleidingsplicht te voorkomen.

³¹ Agentschap Integratie & Inburgering, “Jaarverslag 2023 – Strategisch Plan 2021-25”, maart 2023 (pp. 43-44).

De ontvangst van de kennisgeving van de opleidingsplicht kan ook leiden tot bepaalde **frustraties betreffende de verblijfstoestand en/of het profiel van sommige begunstigden**.

Het verplicht volgen van een inburgeringstraject kan tot frustraties leiden om tal van redenen die we in het volgende deel uiteenzetten (zie lager: uitdagingen inzake toegankelijkheid). We komen hier terug op twee soorten verblijfstoestanden waarvoor de kennisgeving tot verwarring of onbegrip kan leiden. Dat is eerst het geval voor de **nieuwkomers met een tijdelijke verblijfstitel ('oranje kaart' en andere bijlagen)** voor wie het niet altijd duidelijk is of de opleidingsplicht vóór hun werkelijke verblijfstitel komt, vermits de duur van hun huidige verblijfstitel niet overeenstemt met de termijnen voor inschrijving (6 maanden) en take-up van het traject (18 maanden).

Voor **Christelle**, die in 2022 alleen is aangekomen voor een kankerbehandeling (oranje kaart in afwachting van de procedure van artikel 9ter), had die verwarring gevolgen voor haar geestelijke gezondheid. Toen ze in 2023 de kennisgeving van haar opleidingsplicht ontving, raakte ze daar compleet van in de war. Ze dacht immers dat dit betekende dat ze geregulariseerd was en dat ze de gezinshereniging kon opstarten en eindelijk haar baby terugzien die ze bijna twee jaar geleden in haar land had achtergelaten:

“Ik heb een brief ontvangen van de gemeente met de vraag om langs te komen... Op dat moment dacht ik dat ik geregulariseerd was... Ik ben naar de gemeente gegaan en ze vertelden me: ‘Nee, het is een verplicht traject voor personen die al meer dan drie maanden in het land verblijven, denk ik’. [...] Ik had het eerst helemaal niet begrepen, maar ik wist dat er een integratiecursus was na de regularisatie. Ik wist het niet, men had mij niet verteld dat het voordien kon [vóór de regularisatie]. Toen ik de brief ontving, heb ik daarom onmiddellijk mijn advocaat gebeld. Ik heb hem gevraagd of er een beslissing was... Maar neen. [...] Ik zou het traject gevolgd hebben, maar later.... Niet onmiddellijk als het niet verplicht was.” (Christelle, Congolese, 2022, verplichte nieuwkomer).

Ze zal later in het gesprek vertellen dat die ‘emotionele rollercoaster’ zware gevolgen had voor haar vermogen om het inburgeringstraject te volgen. Ze zou het sowieso gevolgd hebben na haar regularisatie en nadat ze zich ervan vergewist had dat haar familie zich bij haar kon voegen in België³².

Maar de grootste frustratie ondervinden nieuwkomers in het kader van een **gezinshereniging met een Belgische persoon**. Bij die laatsten, en nog meer bij hun echtgenoten, stellen we een **gevoel van onrechtvaardigheid** vast in vergelijking met nieuwkomers in gezinshereniging met een persoon uit de Europese Unie die in aanmerking komen voor de vrijstelling van de opleidingsplicht. Hoewel we geen expliciete getuigenissen in die zin hebben van begunstigden, werd de gemeente die we in het kader van deze enquête hebben gesproken, er meermaals mee geconfronteerd:

“De enige negatieve reactie is dat de echtgenoten van Belgen onderworpen zijn en de echtgenoten van Europeanen niet. Ik had enkele weken geleden een man die razend, echt onaangenaam was: “Ik heb op uw website gezien dat de echtgenoten van Europeanen vrijgesteld zijn, ik ben Belg !” Er is een gevoel van onrechtvaardigheid en we kunnen daar niets aan doen...” (Teamleider van een Brusselse gemeente, gesprek oktober 2023)

Om die frustratie te begrijpen, moet gekeken worden naar de combinatie van die specifieke verblijfstoestand en de socio-economische situatie van de begunstigde. Het zijn immers vaak de meest welstellenden van deze categorie van nieuwkomers die vinden dat ze geen nood

³² Tijdens het gesprek was Christelle emotioneel bijzonder instabiel zodra het gesprek ook maar enigszins over haar gezinssituatie ging.

hebben aan integratie of dat ze al goed ‘geïntegreerd’ zijn in de ontvangende maatschappij (vaak omdat ze op de arbeidsmarkt geïntegreerd zijn). Er is dus een zeker **sociaal onderscheid ten aanzien van het aanbod**, dat in de eerste plaats voor een ander type ‘migranten’ bestemd zou zijn. Dat was bijvoorbeeld het geval bij **Ferdinand**, de voornoemde Congolese arts, die het traject zag als een onverwachte moeilijkheid bij zijn professionele inschakeling (zie lager Hoofdstuk 1.2.2.) en die bovendien getuigde dat het aanbod niet aangepast is aan zijn profiel (zie lager: Hoofdstuk 2 – Opleiding over burgerschap).

Het geval van **Lucas**, een Braziliaanse postdoc die met zijn Italiaanse echtgenote in Ukkel woont, illustreert zowel de onleesbaarheid van de voorziening als die afstand tot het aanbod en tot zijn doelgroep. Hij zegt dat hij eerst ‘*verbaasd*’ was toen hij de kennisgeving van de opleidingsplicht ontving, omdat hij deel uitmaakt van een groep “*ik weet niet of het hooggekwalificeerd of hoogopgeleid is, maar normaliter moet ik dit proces van... dit deel van de inburgering niet volgen*”. Hoewel hij voldoet aan de vrijstellingsvoorwaarden (familielid van een persoon die de nationaliteit van een EU-land heeft), zal hij die niet inroepen omdat hij de opleidingsplicht niet begrijpt. De opleiding over burgerschap bevestigt zijn perceptie dat het aanbod niet echt voor hem bestemd is:

“De meeste mensen met wie ik tijdens de opleiding gesproken heb, werken niet, en ik denk dat het ontwikkeld is voor personen die niet werken. Daarom is het zwaar. [...] Ik denk dat het voor andere personen in de klas nuttiger is. Omdat ik in Europa gewoond heb [postdoctoraat in Duitsland], ken ik dat allemaal. De cultuur verschilt niet veel van de mijne, in termen van Westerse wereld scheelt het niet veel. De familie van mijn vrouw is Europees, ik heb hier vrienden, het was voor mij dus niet ver van mijn bed. Dat was interessant om te begrijpen. [...] sommige zaken hebben te maken met de gelijkwaardigheid van diploma's, enzovoort [...], maar ik denk dat het veel belangrijker was voor andere personen in mijn klas: ik stel vast dat hun culturen sterk verschillen. Maar ik vind het programma op zich heel nuttig” (Lucas, Braziliaan in gezinshereniging, 2022, verplichte nieuwkomer)

Hoewel hij het aanbod niet totaal nutteloos acht, vooral met het oog op het leren van de Franse taal, illustreert zijn geval ook de problemen van toegankelijkheid wanneer de regels voor opschorting niet volledig worden begrepen en/of aangewend om verschillende redenen. Omdat hij quasi uitsluitend thuis werkt, slaagt hij er in eerste instantie in om zijn werk te combineren met de opleidingen over burgerschap ter plaatse, zonder dat aan zijn werkgever te melden. Maar hij zal erkennen dat het niet vol te houden is omdat de taalcursussen bijzonder intensief zijn.

Deze laatste voorbeelden, die een illustratie zijn van de toegankelijkheidsproblemen, brengen ons bij het laatste punt van dit tweede hoofdstuk, namelijk de ‘nieuwe doelgroepen’ en de redenen van non-take-up door niet-aanvragen vóór de opleidingsplicht.

3. Reactie op de *non take-up door niet-aanvragen*

In de tweede afdeling van dit hoofdstuk hebben we gezien dat de opleidingsplicht en de informatieplicht die eruit voortvloeit, in de eerste plaats een reactie waren op een onvrijwillige non take-up door niet-aanbieden en/of niet-kennen, ondanks de aanhoudende inspanningen om informatie over de voorziening mee te delen en te ontvangen. Maar het al dan niet beroep doen op de voorziening - dat wil zeggen de effectieve capaciteit om een beroep te doen op het inburgeringstraject - wordt ook bepaald door andere factoren van toegankelijkheid die verband houden met zowel de individuele kenmerken als de trajecten die eigen zijn aan de begunstigden. Die factoren van toegankelijkheid kunnen ook leiden tot een '**non take-up door niet-aanvragen**', ongeacht of de personen die ondergaan, dan wel kiezen.

Hiertoe analyseren we eerst de kwantitatieve gegevens over de prioritaire doelgroep in vergelijking met de nieuwkomers vóór de opleidingsplicht om te bepalen welke profielen 'nieuw' of meer bepaald versterkt zijn. Uitgaande van die nieuwe of versterkte profielen, alsook via de vestigingsverhalen van buitenlandse persoon (non take-up als 'nieuwkomer') gaan we dieper in op de factoren die deze non take-up door niet-aanvragen verklaren. We gaan daarbij uit van de hypothese dat hun afwezigheid vóór de opleidingsplicht of voor de nationaliteitsaanvraag potentiële factoren van ontoegankelijkheid onthult.

3.1. De prioritaire doelgroep: diversificatie van de profielen

In dit deel stellen we ons vragen over de kenmerken van de prioritaire doelgroep ten aanzien de doelgroep van de BAPA's vóór de opleidingsplicht. Zo vergelijken we de 'doelgroep vóór de opleidingsplicht' (alle nieuwkomers ingeschreven tussen 2019 en 1 juni 2022) en de verplichte doelgroep (elke nieuwkomer die onderworpen is aan de opleidingsplicht en werd ingeschreven na juni 2022).

Methodologische voorzorgsmaatregelen:

De sociaal begeleider noteert de gegevens van de doelgroep van de BAPA's tijdens de sociale balans - met uitzondering van de nationaliteit, het geslacht en de leeftijd - ingezameld door het onthaal van de BAPA's of de gemeente in functie van de categorie van begunstigde. Bij de output van de gegevens had 15% van de toegelaten prioritaire doelgroep die balans (nog) niet gerealiseerd, wat betekent dat 15% tot 20% van de sociodemografische gegevens ontbreken. Die gegevens worden hier dus uitgesloten voor de prioritaire doelgroep die het traject recent heeft gestart.

3.1.1. Geslacht en leeftijd

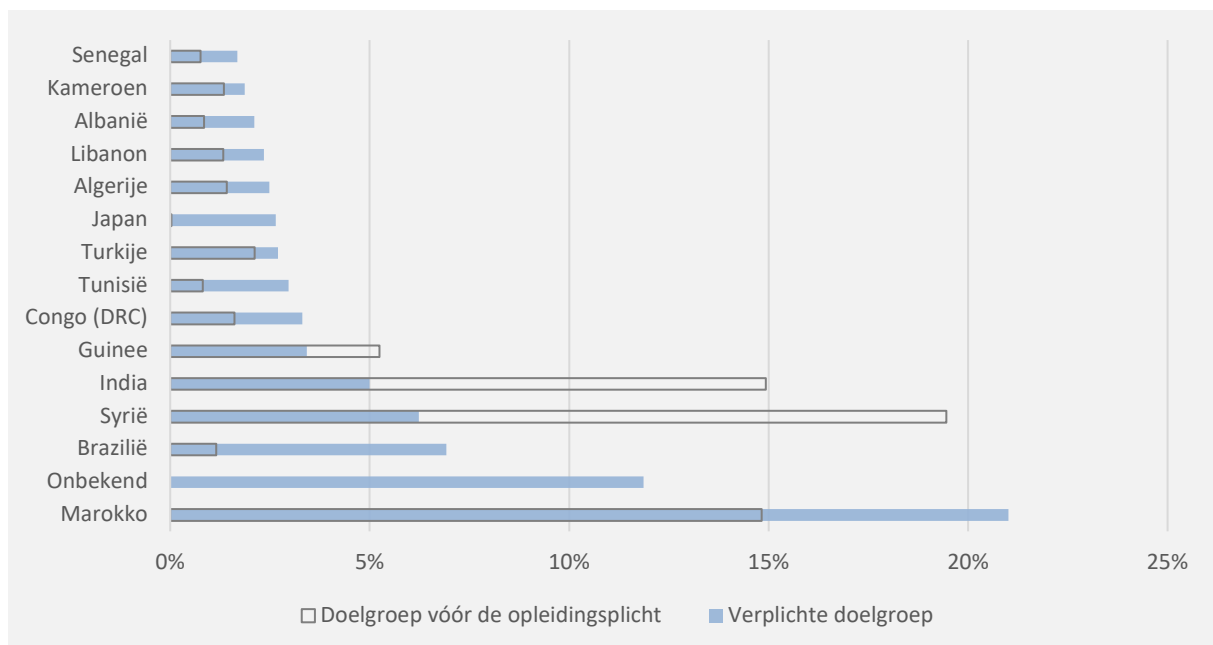
De verdeling naar geslacht is identiek voor de verplichte doelgroep en de doelgroep vóór de opleidingsplicht: 58% vrouwen en 42% mannen. **De opleidingsplicht verandert niets aan de overwegend vrouwelijke doelgroep die sinds 2018 wordt vastgesteld.** Hoewel de leeftijd van de verplichte nieuwkomers nu beperkt is tot 65 jaar, is de gemiddelde leeftijd van de begunstigden licht gestegen (+1 jaar), en is nu 35 jaar voor alle prioritairen. Het is zo dat het verschil tussen de gemiddelde en de mediaanleeftijd van de twee steekproeven slechts één jaar bedraagt, wat op een zekere homogeniteit van de leeftijden wijst: **ongeveer de helft van de begunstigden is 28 tot 38 jaar oud.**

3.1.2. De nationaliteiten

Bij de verplichte nieuwkomers is de Marokkaanse nationaliteit het best vertegenwoordigd en vormt 21% van die doelgroep, gevolgd door de ‘onbekende’ nationaliteiten (12%), de Braziliaanse (7%) en de Syrische (6%) (Figuur 7). Het hoge percentage onbekende nationaliteiten wordt verklaard door een technisch probleem van incompatibiliteit tussen het rijksregister en Bruwelcome (voor de ISO-codes), wat eenzelfde weerslag heeft op APA. De nationaliteiten van de prioritaire doelgroep moeten dus met de nodige voorzichtigheid worden geanalyseerd.

We stellen in de eerste plaats **een diversificatie van de herkomst vast**. Terwijl de drie belangrijkste nationaliteiten (Syrië, India en Marokko) vóór de opleidingsplicht bijna de helft van de doelgroep vormden, is die concentratie kleiner bij de prioritaire doelgroep: de eerste vier nationaliteiten halen die drempel niet (39%). Maar die zwakkere concentratie kan deels worden verklaard door de stock van personen met ‘onbekende’ nationaliteit, wat in het bijzonder het geval zou zijn van Syrische onderdanen³³.

Als we het aandeel van de nationaliteiten van de verplichte nieuwkomers vergelijken met die van de begunstigten vóór de opleidingsplicht, zien we **een sterke stijging van de vertegenwoordiging van Marokkaanse en Braziliaanse personen** (+6 procentpunten). Daarnaast zien we **Japanse begunstigten opduiken**. Zij vertegenwoordigen nu 2,6% van de prioritaire doelgroep (tegenover 0,03% vóór de opleidingsplicht). Het zijn hoofdzakelijk ‘huisvrouwen’ die hun echtgenoten gevolgd zijn, die aangekomen zijn in het kader van werk. De verschijning en de stijging van sommige nationaliteiten na de opleidingsplicht worden gedeeltelijk verklaard door het bestaan van communautaire netwerken - soms versterkt door (Japanse) sociaal-economische middelen - die hen helpen om de nodige middelen voor hun vestiging te verwerven (zie hieronder).



Figuur 7. Evolutie van het aandeel van de **15 eerste nationaliteiten** van de verplichte nieuwkomers in verhouding tot het aandeel van de doelgroep vóór de opleidingsplicht (Bron: APA output mei 2024).

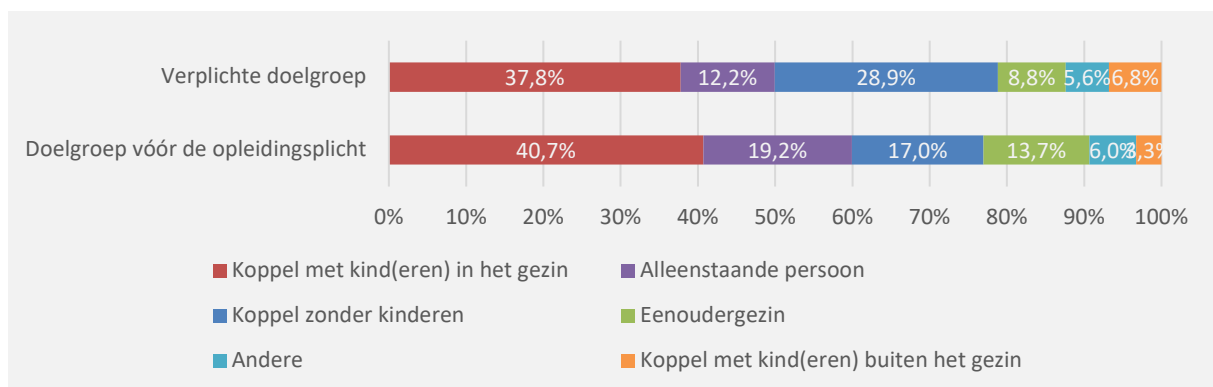
³³ Convivial heeft een snelle analyse van zijn prioritaire doelgroep gedaan door de geboorteplaatsen te noteren (Activiteitenverslag 2023, Convivial, p.17). Uit die analyse blijkt dat de overgrote meerderheid Syriërs zou zijn.

De variaties in de vertegenwoordiging van de nationaliteiten vóór en na de opleidingsplicht moet evenwel voorzichtig worden geïnterpreteerd. De kans bestaat immers dat die wijzigingen niet het gevolg zijn van structurele transformaties, maar van **specifieke externe factoren** die zowel verband houden met de migratiecontext als met de voorschrijvende voorzieningen (verborgen opleidingsplicht). Er is onder andere een daling van het aandeel van begunstigden van Indische, Syrische en, in een mindere mate, Guinese herkomst.

Eenzijds werd de sterke aanwezigheid van de Indische doelgroep vóór de opleidingsplicht verklaard door de eis van sommige gemeenten - in het bijzonder de gemeente Evere³⁴ – om het inburgeringstraject te volgen bij de verlenging van de verblijfstitel (bewijs van maatschappelijke integratie). De daling van dat aandeel in de prioritaire doelgroep is waarschijnlijk het gevolg van de oververtegenwoordiging van die doelgroep vóór de opleidingsplicht ten aanzien van de reële stroom nieuwkomers (zie hieronder). Anderzijds kan de daling van de Syrische doelgroep, naast het probleem van de identificatie van de nationaliteit, worden toegeschreven aan de vertraging van de migratiestroom uit Syrië.

3.1.3. Gezinssamenstelling: minder koppels en kinderen ten laste

Het is belangrijk om de gezinssamenstelling van de begunstigden te analyseren. Die factor kan immers gevolgen hebben voor het verloop van het inburgeringstraject. Familiale verplichtingen worden immers vaak aangestipt als een element dat het moeilijk maakt om het traject te volgen (zie hieronder). Sinds de inwerkingtreding van de opleidingsplicht (Figuur 8) is er echter **een relatieve daling van de doelgroep met kinderen (-3pp.)** en vooral een toename van de koppels zonder kinderen (+12pp.). Parallel daarmee neemt het aantal alleenstaande personen (-7,7 pp) en eenoudergezinnen af (-5,4 pp). De groei van de koppels is logisch omdat de meerderheid van de prioritaire doelgroep in gezinshereniging zit.



Figuur 8. Verdeling van de **gezinssamenstellingen** van de verplichte doelgroep ten opzichte van de vertegenwoordigingen vóór de opleidingsplicht (Bron: APA output mei 2024).

³⁴ Die gemeente heeft in 2017-18 een vergadering georganiseerd met bepaalde BAPA's om de voorziening beter te begrijpen met het oog op de integratie van de nieuwe gemeenschap in de gemeente, op een moment waarop het aantal procedures van gezinshereniging steeg met de Indiërs die aangekomen waren in het kader van werk.

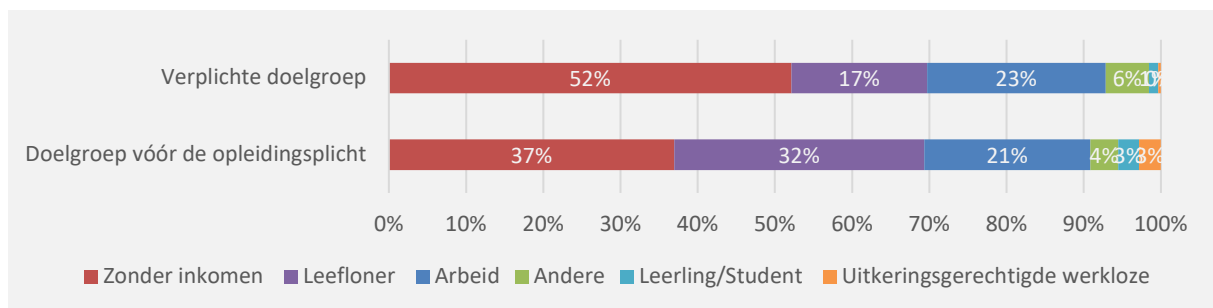
3.1.4. Socio-economische situatie van de prioritaire doelgroep:

a. Stijging van de doelgroep zonder inkomen

Wat de socio-economische situaties betreft, zien we een sterke stijging van de vertegenwoordiging van personen zonder inkomen, met name **de helft van de verplichte doelgroep** (Figuur 9). Van de nieuwkomers die zeggen geen inkomen te hebben, is 76% vrouw (tegen 81% vóór de opleidingsplicht). Het stijgende aandeel personen zonder inkomen wordt waarschijnlijk verklaard door de onmiddellijke aanvang van het traject. Parallel hiermee **wordt het aandeel leefloners gehalveerd**. Er zijn twee mogelijke verklaringen:

- Enerzijds was een groot aandeel van de nieuwkomers die een leefloon wilden, vóór de opleidingsplicht verplicht om het traject te volgen;
- Anderzijds de sterke toename van personen die via gezinshereniging aankomen (+20 procentpunten). Personen in gezinshereniging maken veel minder kans op een leefloon vermits één van de voorwaarden om toegang te krijgen tot het grondgebied is te kunnen voorzien in de behoeften van de persoon of personen in gezinshereniging.

De aandeel van werkende begunstigten stijgt lichtjes (23% tegen 21%).



Figuur 9. Verdeling van de **socio-economische situaties** van de verplichte doelgroep ten opzichte van de vertegenwoordigingen vóór de opleidingsplicht (Bron: APA output mei 2024).

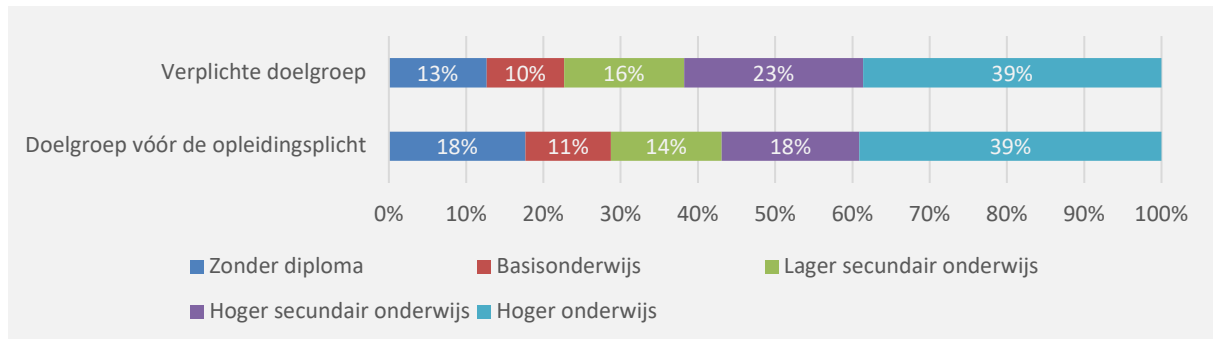
b. Toename van de gediplomeerde doelgroep

Wat de diploma's betreft, stijgt het **aandeel van de doelgroep met minstens een diploma HSO**, of 62% van de prioritaire doelgroep. De 'ondergediplomeerde' doelgroep³⁵ vertegenwoordigt vandaag 38% van de prioritaire doelgroep. Dat deel daalt in vergelijking met de periode vóór de opleidingsplicht (+/- pp.). Onderstaande grafiek (Figuur 10) toont dat het aandeel personen met een diploma hoger onderwijs niet aanzienlijk gewijzigd is. Wanneer we de verdeling van de nationaliteiten van de nieuwkomers met een diploma hoger onderwijs nader onderzoeken, stellen we interessante veranderingen vast.

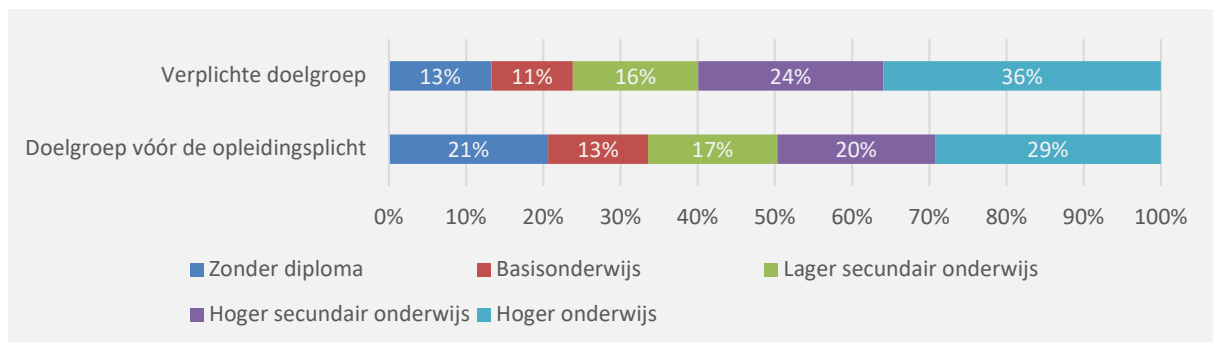
Vóór de opleidingsplicht was 36% van de personen met een diploma hoger onderwijs van Indische herkomst, wat overeenstemt met de eerste nationaliteit van die categorie. Datzelfde aandeel is vandaag gedaald tot 11%, wat hetzelfde aandeel is als dat van Marokkaanse personen. Zoals we hoger gezien hebben, was de Indische doelgroep de tweede meest vertegenwoordigde nationaliteit in het inburgeringstraject en was zeker oververtegenwoordigd. Een vergelijking van de verdeling van de hoogste diploma's, met

³⁵ Gedefinieerd als personen waarvan het diploma niet voldoet aan de eisen van de arbeidsmarkt, hier meer bepaald personen zonder diploma of met een diploma van het lager onderwijs of het lager secundair onderwijs.

uitsluiting van de Indische nationaliteit vóór en na de opleidingsplicht (Figuur 11) toont aan dat **de prioritaire doelgroep veel hoger gediplomeerd is dan de doelgroep vóór de opleidingsplicht**. In diezelfde periode nemen de ‘ondergediplomeerde’ begunstigden af van 50% tot 40%. Dat wijst erop dat de opleidingsplicht hogergeschoolde profielen heeft aangetrokken, die voordien niet noodzakelijk belangstelling hadden voor het aanbod.



Figuur 10. Verdeling van de hoogste diploma's van de verplichte doelgroep ten opzichte van de vertegenwoordigingen vóór de opleidingsplicht (Bron: APA output mei 2024).



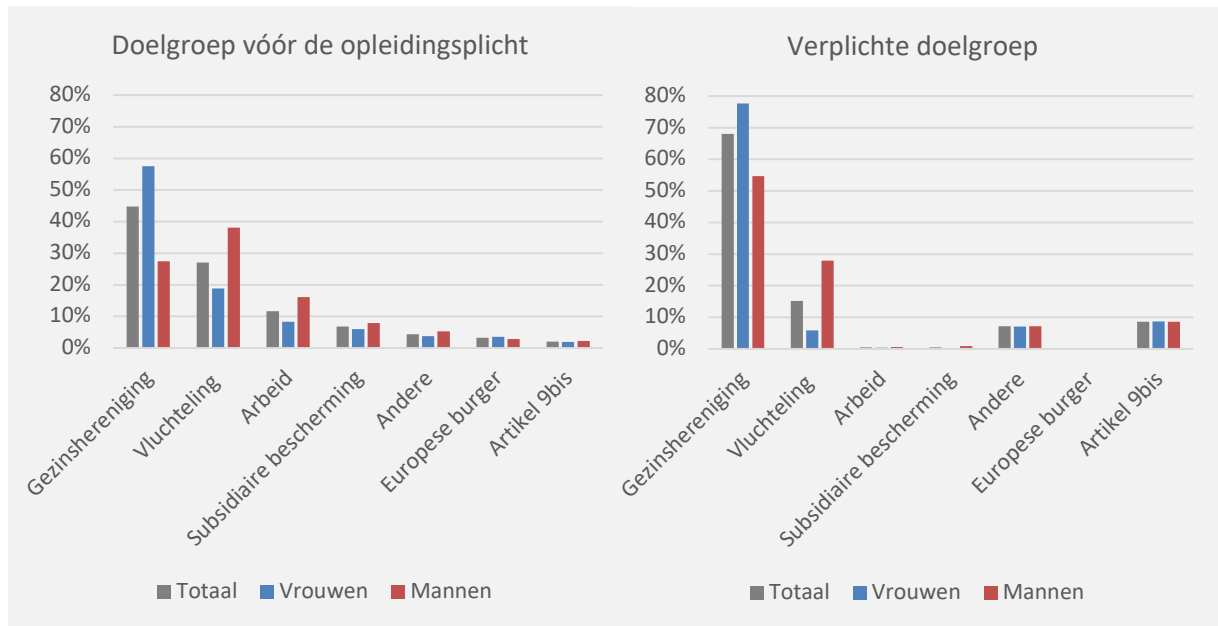
Figuur 11. Verdeling van de hoogste diploma's van de verplichte doelgroep ten opzichte van de vertegenwoordigingen vóór de opleidingsplicht, **exclusief Indische doelgroep** (Bron: APA output mei 2024).

3.1.5. Verblijfstitels

We stellen een **concentratie van de verblijfsredenen van de prioritaire doelgroep vast**: 83% van de begunstigden komt op het grondgebied via gezinshereniging of erkenning van de vluchtelingenstatus (tegenover 72% voordien). Dat wordt met name verklaard door de afwezigheid van redenen verbonden aan het werk of het Europese burgerschap (voorwaarden voor de vrijstelling van de opleidingsplicht). **Gezinshereniging neemt sterk de bovenhand** (68% tegen 45% voordien). Dat gezinshereniging zo sterk stijgt is in de eerste plaats omdat het de belangrijkste manier geworden is om een verblijfstitel in België te krijgen³⁶, maar waarschijnlijk ook om redenen van ontoegankelijkheid. De toekenning van de subsidiaire bescherming is daarentegen bijna volledig verdwenen als verblijfsreden van de prioritaire doelgroep en daalt van 7% vóór de opleidingsplicht tot slechts 1%. Die evolutie wordt gedeeltelijk verklaard door de in België geregistreerde cijfers³⁷.

³⁶ Zie evaluatieverslag CRAcs 2019-2023.

³⁷ In 2019 bedroeg de erkenningsgraad 5,1%, maar die is volgens de gegevens van het CGVS tussen 2022 en 2023 gedaald tussen 1,7% en 1,4%. De beschermingsgraad bedraagt 43% en wijst op een heroriëntatie van de



Figuur 12. Verdeling van de **verblijfsredenen** van de verplichte begunstigten (rechts) ten opzichte van de doelgroep vóór de opleidingsplicht (links) naar geslacht (bron: APA output mei 2024).

a. De doelgroep in gezinshereniging

Vrouwen in gezinshereniging zijn steeds sterk vertegenwoordigd geweest in het traject. Daar waar ze vóór de opleidingsplicht een derde van de doelgroep vertegenwoordigden, zijn ze vandaag goed voor **45% van de prioritaire doelgroep**. Die stijging geldt evenwel niet enkel voor vrouwen. Gezinshereniging wordt ook de belangrijkste verblijfsredenen van de **prioritaire mannen**: de helft van hen zijn herenigd (Figuur 12) en ze vertegenwoordigen bijna een kwart (23%) van de volledige prioritaire doelgroep.

De helft van die verplichte nieuwkomers in gezinshereniging heeft geen inkomen: hoewel vrouwen harder getroffen worden (77%), **is het aandeel mannen in gezinshereniging zonder inkomen gestegen (+6pp.) sinds de opleidingsplicht**. Maar dat aandeel is gedaald ten opzichte van de periode vóór de opleidingsplicht (-10pp.). Dit moet samen worden gelezen met:

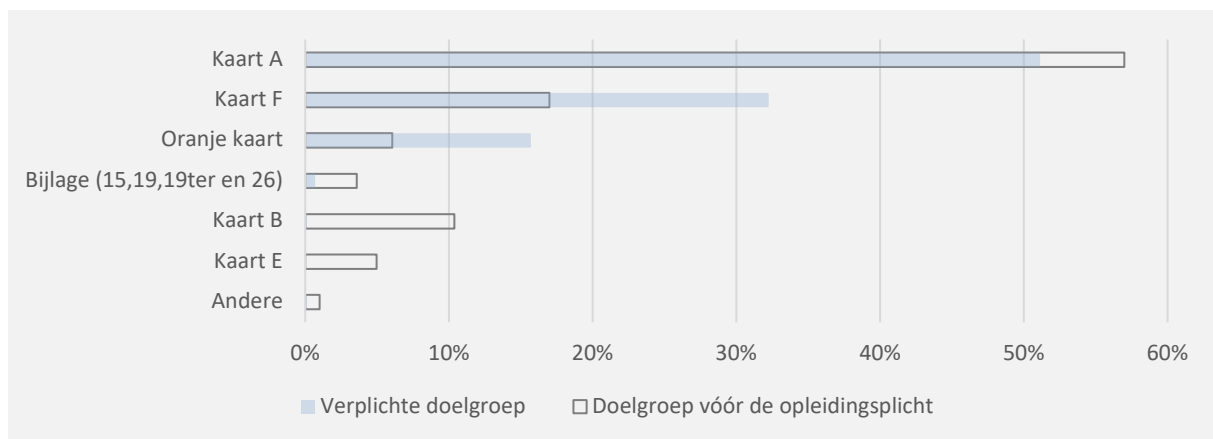
- Zowel de ‘vermannelijking’ van de doelgroep met die verblijfsredenen: het aandeel nieuwkomers in gezinshereniging die werken, stijgt en bedraagt nu 18% (+5pp.). Vóór de opleidingsplicht waren de vrouwen licht in de meerderheid onder de begunstigten in gezinshereniging die werken (54% tegen 46% voor de mannen). Die tendens is vandaag omgekeerd: 56% van de werkende personen in gezinshereniging zijn mannen, tegenover 46% vrouwen, hoewel die laatste veel talrijker blijven onder de herenigden;
- en de versterking van hoger gediplomeerde profielen, in het bijzonder in gezinshereniging met een echtgenoot die in het kader van werk is aangekomen. Vóór de opleidingsplicht had 33% van de begunstigten in gezinshereniging een diploma van het hoger onderwijs, tegenover 45% vandaag bij de herenigde prioritaire doelgroep.

migratiestromen, met overwegend verblijfstitels voor gezinshereniging, ten nadele van de internationale bescherming (zie Jaarverslag CGVS, 2019, 2022, 2023).

Kortom, hoewel de gezinshereniging sterk gestegen is, blijft het een overwegend vrouwelijke verblijfsreden en wordt in verband gebracht met een gebrek aan inkomen. De opleidingsplicht heeft evenwel een doelgroep aangetrokken die tot dan slecht vertegenwoordigd was: mannen in gezinshereniging, ongeacht of ze geen inkomen hebben of werken, en herenigden met hoge diploma's.

b. Oranje kaarten

Wat de verblijfskaarten betreft (Figuur 13), is er niet alleen de stijging van het aantal F-kaarten door de toenemende gezinsherenigingen, maar ook **de aanzienlijke toename van de oranje kaart, die nu 16% van de verblijfstitels vertegenwoordigt**. Ter herinnering: oranje kaarten hebben een geldigheidsduur van 3 tot 9 maanden. Het is dan ook de vraag hoe de opleidingsplicht voor die kaarten wordt beheerd. De inschrijvingstermijn bij een BAPA bedraagt immers 6 maanden en de totale duur van het traject 18 maanden, wat dus langer is dan de geldigheidsduur van de kaarten. Die situatie kan voor logistieke en administratieve uitdagingen zorgen die we al hebben beschreven bij het deel over de gemeenten (zie hierboven) en die we in dit verslag nog zullen analyseren bij de moeilijkheden om het inburgeringstraject te volgen (zie hieronder - Hoofdstuk 2).



Figuur 13: Verdeling van de **verblijfstitels** van de verplichte begunstigden ten opzichte van de doelgroep vóór de opleidingsplicht (bron: APA output mei 2024)

Kortom, de opleidingsplicht heeft gezorgd voor een doelgroep die gediversifieerder is qua herkomst, zoals de toename van de Braziliaanse en Marokkaanse doelgroep aantoon, alsook het verschijnen van nieuwe nationaliteiten zoals de Japanners. De prioritaire doelgroep wordt trouwens gekenmerkt door een hoger diploma en een groter aandeel personen zonder inkomen, wat moet worden gezien in het licht van de evolutie van de verblijfsredenen - in het bijzonder het hoger aantal personen in gezinshereniging.

Hoewel de vrouwen in gezinshereniging blijven overwegen in het traject, stijgt het aandeel mannen in die categorie met de opleidingsplicht. Hoewel die verblijfsreden verband blijft houden met het gebrek aan inkomen, is er toch een stijging van het aandeel werkende begunstigden, met name bij de mannen, alsook een stijging van het scholingsniveau. Tot slot is er een aanzienlijke toename van het aantal houders van een oranje kaart.

3.2. De redenen van de non take-up door niet-aanvragen (vóór de opleidingsplicht)

Dit deel maakt een kwalitatieve analyse van de cijfers uit het vorige onderdeel. Om de komst en de toename van sommige profielen bij de prioritaire doelgroep te begrijpen, moeten we kijken naar de redenen van de **non take-up door niet-aanvragen die wordt ondergaan en/of gekozen (moeilijk te onderscheiden in de praktijk)** vóór de opleidingsplicht.

Om die factoren van non take-up door niet-aanvragen te vatten, moeten ze worden gekaderd in de **vestigingstrajecten van de nieuwkomers** die hen dichter of verder van het aanbod brengen. De afwezigheid van bepaalde profielen vóór de opleidingsplicht (zie hierboven) kan worden verklaard door het stelsel van eisen en kansen van elke ‘vestigingsloopbaan’³⁸ – op zijn beurt bepaald door de verblijfstoestand, de financiële toestand of nog de genderverhoudingen - en dat *in fine* de **nood** en de **daadwerkelijke capaciteit om een beroep te doen op het aanbod** van elke nieuwkomer bepaalt.

In het laatste deel van dit hoofdstuk buigen we ons dus over een serie factoren van non take-up door niet-aanvragen waarvoor de inwerkingtreding van de opleidingsplicht een min of meer expliciet antwoord was. Hoewel ze niet exclusief zijn en vaak samen voorkomen, onderscheiden we **vijf grote types factoren van non take-up door niet-aanvragen**.

3.2.1. Ruimtelijke, sociale en administratieve afstand van het aanbod

De studie die Vivalis samen met het CBAI realiseerde over de ruimtelijke praktijken van nieuwkomers en de (ruimtelijke) toegankelijkheid van de BAPA's³⁹ heeft aangetoond dat, vóór de opleidingsplicht, **de take-up veel hoger was in de statistische sectoren in de onmiddellijke omgeving van een BAPA**. Dat kan evenwel worden verklaard door ten minste twee factoren die geen verband houden met de ruimtelijke afstand:

- **Sociologische afstand:** *“De wijken die het verst van de BAPA's liggen, zijn inderdaad ruimtelijk het verst, maar ook sociologisch: ze hebben een welstellendere bevolking [van nieuwkomers], met potentieel minder noden of meer financiële en sociale middelen om oplossingen op maat van hun doorverwijzingsnoden te vinden. Als afstand al een rol speelt na de neutralisatie van het effect van de sociaal-economische diversiteit van de woonplaatsen, is dat minder en enkel bij de meest kwetsbaren”* (Vivalis-CBAI, 2024, p.71). Zoals we in het tweede deel van dit hoofdstuk hebben gezien, wordt die materiële afstand aangevuld met een symbolische afstand tot het aanbod en zijn doelgroep omdat de betrokkenen vinden dat ze tot een ander type van migrant behoren en/of al ‘ingeburgerd’ zijn.

³⁸ Het concept ‘vestigingsloopbaan’ werd al gebruikt in het onderzoeksverslag 2022 van CRACs-CBAI over de levensverhalen van de begunstigden. Ter herinnering: het concept ‘loopbaan’ dat eerst werd ontworpen door de Amerikaanse socioloog Howard Becker (1966) in een bekende studie over afwijkend gedrag, werd vervolgens gebruikt om tal van andere sociale universums te onderzoeken. De Belgische onderzoeker Marco Martiniello heeft het bijzondere belang aangetoond van dat concept om sociale fenomenen in verband met de migratie en de vestiging van migranten in een nieuw land te bestuderen: de ‘migratieloopbanen’. Op basis van dat theoretisch kader hebben we het hier over ‘vestigingsloopbaan’ vermits we in de eerste plaats dat deel van het migratieparcours bestuderen.

³⁹ *Ibid.* : Studie Vivalis-CBAI (te verschijnen, 2015).

- **Administratieve/institutionele afstand:** zoals aangestipt in het tweede deel van dit hoofdstuk hebben de gemeentegrenzen heel lang een grote rol gespeeld in de werving van de begunstigden. De diensten (Bevolking en OCMW) van de gemeenten met BAPA's en sommige naburige gemeenten verwezen veel meer door naar de voorziening (vrije en/of voorgeschreven take-up) dan de gemeenten die verder verwijderd waren. Hoewel nieuwkomers zich hoofdzakelijk in de wijken van de eerste kroon vestigen, kan dat hebben geleid tot een non take-up door niet-kennen - voor meer 'geïsoleerde' gevallen dan wel - in de gemeenten van de tweede kroon, die systematischer doorverwezen naar de institutionele en associatieve structuren van hun gemeenten, die op hun beurt niet altijd vertrouwd waren met - en zelden doorverwezen naar - de voorziening.

Dat is wat de kaart van de kenmerken van de woonwijken van de begunstigden vóór en na de opleidingsplicht (Figuur 14) probeert aan te tonen, hoewel een deel van de verklaring kan zijn dat de opleidingsplicht in sommige gemeenten onvoldoende wordt opgespoord (zie hierboven - Hoofdstuk 1.2.), en met de hypothese dat de non take-up in periode van opleidingsplicht geen specifieke geografie heeft. We illustreren dat met twee specifieke gevallen.

Het eerste geval heeft betrekking op de **Japanse onderdanen**, opgedoken in het traject ten gevolge van de opleidingsplicht. Die begunstigden zijn quasi uitsluitend moeders in gezinshereniging van wie de echtgenoot voor werk is overgekomen (diplomaten, journalisten, werknemers van ondernemingen uit de dienstensector) en die bij voorkeur in de rijkere gemeenten Oudergem, Watermaal-Bosvoorde, Sint-Pieters-Woluwe en Sint-Lambrechts-Woluwe wonen⁴⁰. Hun non take-up kan worden verklaard door hun sociale verwijdering van het aanbod – weinig nood aan begeleiding en een tijdelijk verblijf, gelet op het sociaal-economische profiel van hun echtgenoot-, maar ook door de beperkte kennis van het inburgeringstraject in die gemeentebesturen vóór de inwerkingtreding van de opleidingsplicht.

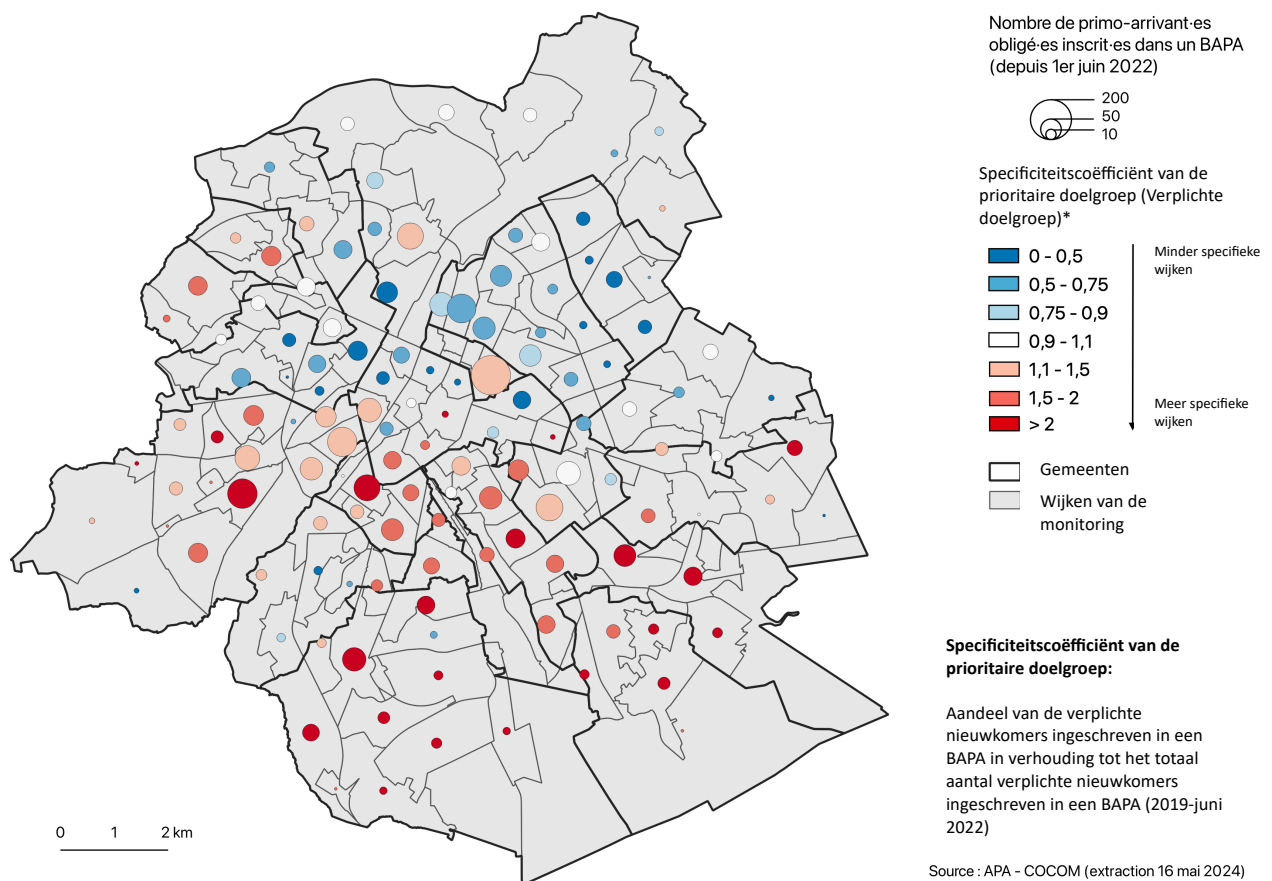
In dat opzicht steekt de non take-up van de Japanners vóór de opleidingsplicht schril af tegen de hoge take-up van Indische onderdanen, van wie het profiel van 'echtgenoten van expats' nochtans vrij gelijkaardig is (reden en vooruitzichten van het verblijf en scholingsniveau). Dat is hoofdzakelijk te wijten aan het feit dat ze bij voorkeur in gemeenten woonden die al informeerden over en verwezen naar het inburgeringstraject (Evere, Schaarbeek, Etterbeek en Elsene)⁴¹. Er is evenwel het specifieke geval van de gemeente Evere, bijzonder in trek bij die gemeenschap (nabijheid van ondernemingen uit de IT-sector in de Vlaamse rand), die snel beslist heeft om de echtgenoten die via gezinshereniging aankomen, te verplichten om zich in een inburgeringstraject in te schrijven als bewijs van maatschappelijke integratie in het kader van de verlenging van hun (beperkte) verblijfstitel. Die voortijdige vorm van verborgen opleidingsplicht leidde tot 'spookdossiers', i.e. een inschrijving zonder dat het traject werkelijk werd gevolgd (zonder afsluiting), terwijl ze geleidelijk ook heeft kunnen leiden tot een vervolgvraag (Franse les om de kinderen op school te kunnen volgen).

⁴⁰ Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse (BISA), Casier Charlotte. (2017), "Chinezen, Indiërs en Japanners in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest", Focus nr. 21 van het BISA.

⁴¹ *Ibid.* Studie Vivalis-CBAI (te verschijnen, 2015).

Het tweede geval heeft betrekking op begunstigden die via gezinshereniging zijn aangekomen en waarvan de - al enkele jaren gevestigde - echtgenoot een woning heeft in een sociale woonwijken van de tweede kroon (erfenis van de tuinvijken van I Hoewel het profiel van die begunstigden veel meer noden hebben dan de J doelgroep, heeft de ruimtelijke afstand en de miskennen van hun gemeente hen vóór de opleidingsplicht van het aanbod van de BAPA's kunnen weghouden. Dat is met name het geval van Nafissatou, Senegalese begunstigde die in een sociale woning in Watermaal-Bosvoorde woont, die haar echtgenoot enkele maanden voor haar aankomst in België heeft verworven. Ze getuigde van die ruimtelijke afstand tot de BAPA en een vermoedelijke non take-up indien de gemeente haar de informatie niet had verstrekt.

Aantal verplichte nieuwkomers, ingeschreven in een BAPA (sinds 1 juni 2022)



Figuur 14. Kaart van de kenmerken van de wijken waarin de begunstigden vóór de opleidingsplicht en de verplichte begunstigden wonen (Bron: APA output mei 2024)

Hoe lees je deze kaart?

1. **Omvang van de cirkel:** de omvang staat in verhouding tot het aantal verplichte nieuwkomers ingeschreven in een BAPA tussen 1 juni 2022 en 16 mei 2024 en wonende in een overeenstemmende wijk;
2. **Basis (kleur) van de cirkel:** de basis geeft de kenmerken weer van de 'verplichte' take-up (prioritaire doelgroep) van de wijk ten opzichte van de verdeling van de begunstigden vóór de inwerkingtreding van de opleidingsplicht.

In het kort: een **grote en rode** cirkel betekent dat er een groot aantal prioritaire doelgroepen in de wijk zijn enerzijds en dat de opleidingsplicht een grote impact had op hun gebruik van de BAPA's anderzijds.

⁴² Gelet op de wachtlijst voor een sociale woning in het BHG (meer dan 50.000 personen) is de keuze van de gemeente quasi overbodig, waardoor begunstigden vaak in sociale woonwijken van de tweede kroon wonen terwijl ze feitelijk in andere volkswijken in het centrum van Brussel 'verblijven' (onderlinge kennisnetwerken, boodschappen, gebedshuizen, enz.). Dat is ook duidelijk gebleken uit de twee gesprekken met dit soort begunstigden (Le Logis in Watermaal-Bosvoorde en de Andromadawijk in W-S-L).

3.2.1. Kennis van de Franse taal

Terwijl het aanbod kosteloze cursussen Frans altijd één van de belangrijkste factoren van aantrekkelijkheid van het inburgeringstraject was vóór de inwerkingtreding van de opleidingsplicht, kan kennis van de taal dan weer een rol gespeeld hebben in de non take-up door gekozen niet-aanvragen (minder noden). We hebben hierboven trouwens gezien (Figuur 7) dat het aandeel onderdanen uit landen met een koloniale erfenis met de Franse taal is gestegen met de opleidingsplicht: Marokko (+6 pp.), Congo en Tunesië (+2 pp.), net als Algerije en Senegal (+1 pp.). De kennis van het Frans faciliteert dus de toegang tot informatie over het inburgeringstraject (zie hierboven: non take-up door niet-kennen) en kan de belangstelling voor het aanbod eveneens beperken.

Die taalfactor van de (non) take-up kan worden versterkt door bepaalde ‘communautaire dynamieken’: de interne middelen van een gemeenschap kunnen concurreren met het aanbod van de onthaalbureaus (zie hieronder). Dat is zeker het geval voor de immigrantengemeenschappen die al goed gevestigd zijn in Brussel, zoals de Marokkanen.

3.2.2. Onstabiele verblijfs- en materiële (en gezondheids)toestanden

Er is ook een, zij het tijdelijke, non take-up die wordt veroorzaakt door het onstabiele verblijf, zoals blijkt uit de toename van de prioritaire doelgroep met een **‘oranje kaart’** (attest van immatriculatie) - van 6% vóór de opleidingsplicht naar 16% van de prioritaire doelgroep. Het onstabiele verblijf wordt bovendien gekoppeld aan een materiële onzekerheid (financiële en residentiële toestand), maar ook soms een onzekere gezondheid, in het bijzonder geestelijke gezondheid.

Hoewel personen vóór de opleidingsplicht al in dergelijke verblijfstoestand verkeerden, die wijst op nood aan begeleiding en doorverwijzing voor sommigen, hebben de gesprekken met de begunstigten aangetoond dat het gebruik van de onthaalbureaus - een engagement op de lange termijn (opleidingen over burgerschap en taalopleidingen) - een zekere stabiliteit vereist qua verblijf, residentie, sociaal-economisch en zelfs psychologisch. We gaan daar dieper op in in hoofdstuk 2.

3.2.3. ‘Concurrerende’ netwerken van (economische) integratie

Ook andere wegen naar economische integratie kunnen een concurrent vormen voor de vrijwillige take-up van het inburgeringstraject door nieuwkomers. Of het nu gaat om de behoefte aan een leefloon, een opleiding of een beroep (onder voorbehoud van de gelijkwaardigheid van diploma's), kan die economische integratie op twee manieren plaatsvinden: enerzijds door loyaliteit aan een ander verenigingsnetwerk en anderzijds via het communautaire netwerk.

Sommige trajecten van “‘buitenlandse personen’ hebben aangetoond hoe **trouw aan een andere gespecialiseerde en/of lokale vereniging** (taallessen, ISP-sector, gespecialiseerd in vluchtelingen) kon concurreren met de take-up van het inburgeringstraject. We illustreren eerst de rol van de ISP-verenigingen in de centrale volkswijken aan de hand van twee specifieke trajecten.

Thérèse, Burundese weduwe en vluchteling, illustreert vrij goed hoe materiële noden en de nood aan professionele inschakeling tot een non take-up of in haar geval tot het uitstel van de

take-up van het inburgeringstraject kunnen leiden. Wanneer ze haar ‘oranje kaart’ krijgt in afwachting van haar erkenning (2019) beslist ze eerst als uitzendkracht te werken via een gespecialiseerd agentschap (schoonmaak van winkels van confectiekleding). Na haar erkenning als vluchteling en het bekomen van het leefloon start ze taalcursussen (Le Piment en vervolgens La Chom’Hier) waar ze hoort praten over het inburgeringstraject en over de ISP-opleidingen via de ervaringen van haar kameraden. Ze geeft de voorkeur aan een opleiding HORECA van een jaar (2021) ten nadele van het inburgeringstraject:

“[...] Toen ik de taalopleiding gedaan had, heb ik de opleiding HORECA bij de vzw Forest gevolgd. [...] Een collega (taalcursus bij Le Piment) had ons het adres gegeven. Want daarna zeiden we dat we opleidingen moesten volgen, spraken we daarover... En ze vroegen mij: “Wat wil je doen?”. En ik heb geantwoord dat ik de opleiding keuken en HORECA wou doen. En ze zeiden mij “ik ook, ik heb dat al gedaan”. En ze hebben mij het nummer van de opleiding gegeven en ik heb gebeld. [...] En ik ben daar beland. Ik heb stage gelopen in een rusthuis [in de keuken] gedurende een maand om mijn attest te krijgen. En toen ik gedaan had... ben ik helaas ziek geworden ... [...] door het werk. Met rugproblemen, ischias. Dat heeft mij echt gehinderd, tot nu. [...] En dus ben ik daarna hier de inburgering komen volgen.” (Thérèse, Burundese vluchteling, 2019, rechthebbende nieuwkomer)

Ze vangt het inburgeringstraject pas aan in 2022 nadat ze heeft vastgesteld dat ze dit soort eerder fysieke beroepen niet meer aankan. Haar take-up is dus enkel het gevolg van een hinderpaal in haar traject van sociaal-economische integratie.

Ook **Fatima**, jonge Senegalese moeder die bij het BAPA komt in het kader van de nationaliteit, illustreert een take-up die wordt bemoeilijkt door haar sociaal-economisch traject. Nadat ze via gezinshereniging haar echtgenoot-vluchteling heeft vervoegd die het inburgeringstraject al had afgelegd, geeft ze de eerste jaren de voorkeur aan een opleiding ‘Kinderhulp’, parallel met de zorg voor haar jonge tweeling, ten koste van haar inschrijving in het inburgeringstraject. Maar de gemeente laat haar ondertussen weten dat ze *“het inburgeringstraject moet afronden om de documenten in haar nationaliteitsdossier aan te vullen.”* Vermits er geen opleiding over burgerschap in avondonderwijs of op afstand was moet ze wachten tot haar beroepsopleiding afgerond was om zich voor een opleiding over burgerschap te kunnen inschrijven. Terwijl die vertraging gevolgen heeft voor haar nationaliteitsaanvraag (haar geboorteakte is vervallen), vormt die verplichte take-up voor haar ook **een vertraging in haar zoektocht naar werk:**

“Ik volgde mijn opleiding [Kinderhulp] en kon niet onmiddellijk starten met de opleiding burgerschap. Ik had mijn geboorteakte al klaar. Maar ik moest helaas een nieuwe aanvragen [...], want ze is vervallen omdat de opleiding over burgerschap te veel tijd heeft genomen ... Eigenlijk wou ik de opleiding over burgerschap en de opleiding Kinderhulp samen doen. [...] Vandaag heb ik de opleiding Kinderhulp afgerond en zal de tijd hebben om het inburgeringstraject te volgen. Ik wou absoluut een plaats hebben omdat ik wou voorkomen dat de procedure [nationaliteit] vertraging zou oplopen. Maar ik wou ondertussen ook zo snel mogelijk solliciteren voor werk in een kinderopvang.” (Fatima, Senegalese in gezinshereniging, 2017, buitenlandse persoon).

In een stelsel van verplichting zijn die integratietrajecten - waarin de beroepsopleiding voorafgaat aan het inburgeringstraject - zeldzamer geworden. De opleidingsplicht versterkt het inburgeringsschema in drie stappen ‘Taal-Opleiding-Werk’, waarvan de limieten trouwens

werden voorgesteld in een vorig onderzoeksverslag van CRACS-CBAI en in de werken van het IRFAM⁴³.

Die concurrentie van verenigingen voor de inschakeling in het arbeidscircuit kon ook door twee andere factoren worden versterkt:

- Enerzijds, zoals we hierboven hebben gezien, een gebrek aan kennis en leesbaarheid van de voorziening in sommige gemeenten, in het bijzonder in de tweede kroon die de nieuwkomers vóór de opleidingsplicht naar hun lokale structuren stuurden in plaats van naar het inburgeringstraject. In dat opzicht heeft het onderzoek aangetoond hoe het aanbod van **CIRE** - taalcursus en hulp bij de procedure voor de gelijkstelling van diploma's - een deel van de doelgroep van het inburgeringstraject kon aantrekken, in het bijzonder migranten die in de rijkere wijken van het zuidoostelijke deel van het Gewest wonen.
- Anderzijds een 'communautaire verwantschap' met sommige ISP-verenigingen, gespecialiseerd in bepaalde doelgroepen, in het bijzonder doelgroepen met een groter wantrouwen in instellingen, zoals **Le Foyer** vzw met de Roma's (uit Roemenië en Bulgarije) of nog de Dom (Syriërs).

Wat ons bij de tweede weg naar economische integratie brengt die de vrijwillige take-up van het inburgeringstraject kan afremmen: **de communautaire netwerken**. Door in te spelen op bepaalde vestigingsnaden (materiaal, huisvesting, werk, symboliek, enz.) kunnen onderlinge kennis- en solidariteitsnetwerken in sommige gemeenschappen, vaak gekoppeld aan arbeidsmigratie, voor verwijdering van het inburgeringstraject zorgen. We vermelden hier het emblematische geval van **Braziliaanse onderdanen** die sterk zijn toegenomen sinds de opleidingsplicht. Een maatschappelijk assistent van Convivial, dichtbij de Braziliaanse gemeenschap, verklaart die non take-up door de ambivalentie van het communautaire netwerk – dat zowel een centrale vector van de vestiging is als een rem op de opening naar de onthaalmaatschappij, in het bijzonder het openbare aanbod dat tot hun beschikking is:

“Bij de Brazilianen die in België aankwamen ging het gerucht dat ze enkel konden werken in de sectoren van de dienstencheques, de verkoop, kapsalons en de bouw voor mannen. En toen ik die persoon uitlegde dat ze recht had op sociaal-economische begeleiding en dat ze alle beroepen of alle opleidingen kon kiezen. Wel, ze was toen geschokt... Ze zei me: “Maar, in de gemeenschap wordt ons gezegd dat we enkel in de schoonmaak mogen werken...” (Sociaal begeleider, focusgroep 2024).

Gelijkaardige integratieloga's worden vóór de opleidingsplicht vastgesteld in andere gemeenschappen die al lang gevestigd zijn in Brussel, in het bijzonder in de wijken waar de BAPA's zich bevinden (Schaarbeek, Sint-Joost, Molenbeek en Anderlecht):

- de **Marokkaanse onderdanen**: sterkere vertegenwoordiging bij de prioritaire doelgroep, maar ook bij de buitenlandse personen (take-up in het kader van de nationaliteit);

⁴³ Manço A., Hajar R. (2018), *“Impact des cours de langue sur l'insertion professionnelle des migrants”*, in A. Manço, J. Gatugu, *Insertion des travailleurs migrants. Efficacité des dispositifs*, Parijs: L'Harmattan, p. 33-43.

- en de **Turkse onderdanen**: die gemeenschap sluit evenwel dichter aan bij het Nederlandstalige aanbod dan de andere nationaliteiten⁴⁴, wat hun relatief beperkte groei vóór de inwerkingtreding van de opleidingsplicht kan verklaren.

3.2.4. ‘Achterhouden’ van informatie en integratie

Er is een non take-up door ‘achterhouden van informatie’ zoals een directie van een BAPA het noemt, dat wil zeggen **een verwijdering van het aanbod door ‘kwaadwillige’ personen** die hetzij handelen in (economische) netwerken van mensenhandel, hetzij in dominante verhoudingen gebaseerd op het geslacht. Die laatste geeft twee voorbeelden die we hier aanvullen met andere gevallen die we hebben vernomen tijdens de enquête bij de begunstigden.

Wat betreft de **mensenhandel**, is er om te beginnen het netwerk van de valse thuisverpleegkundigen: *“Die jonge huisvrouwen, die via gezinshereniging komen en worden uitgehuwelijkt aan een oude bedlegerige persoon, die de hele dag opgesloten blijven, die de boodschappen doen, die geen woord Frans spreken, om thuiszorg te verlenen dus...”*. Daarnaast is er het ‘Braziliaanse netwerk’ in de bouwsector, dat al een decennium op de agenda van media en politici staat⁴⁵, of nog het geval van een Filipijnse begunstigde, illegaal aangekomen als au pair van een Saoedisch gezin dat haar papieren had afgenomen, wat het vervolg van haar vestiging sterk bemoeilijkte⁴⁶.

De **genderverhoudingen en het geweld tegen vrouwen** kan om te beginnen worden geïllustreerd door de netwerken van valse taalattesten (A2) *“omdat ze [de echtgenoten] niet wilden dat hun vrouw Frans leert.”* Sociaal begeleiders en opleiders hebben die macht van de echtgenoot die zich verzet tegen de integratie en de emancipatie van vrouwen eveneens benadrukt:

“Soms is het echt achterhouden van integratie om te voorkomen dat sommige personen autonoom worden. [...] Het aantal personen die kwamen en ons gevraagd hebben: “wat, is mijn vrouw ook verplicht om dat te doen? Voor mij is ze heel goed thuis hé.” (Directie van een BAPA, gesprek 2023)

“We hebben borden moeten ophangen: “Eén enkele persoon”. Enkel de persoon die zich komt inschrijven, komt binnen. Want als ze met twee zijn, zegt de andere: “Maar neen, ze heeft dat niet nodig”. En het is alsof de persoon in kwestie niet bestaat...” (Sociaal begeleider, focusgroep, 2023)

“Ik stel vast dat we dankzij de opleidingsplicht personen bereiken die voordien buiten ons bereik waren. Het is meermaals gebeurd dat vrouwen mij vertelden: “Zonder opleidingsplicht had ik nooit buiten kunnen komen en de cursussen kunnen volgen”. Een van hen heeft mij rechtuit gezegd dat de opleidingsplicht haar het leven gered had.” (Opleider burgerschap, focusgroep, 2024)

⁴⁴ Op 15 februari 2024 koos ongeveer 37% van de Turkse onderdanen bij de prioritaire doelgroep voor BON, terwijl het gemiddelde aandeel – alle nationaliteiten samen - dat het Nederlandstalige aanbod kiest, 20% bedraagt. Voor meer informatie over de verdeling van de prioritaire doelgroep tussen BON en de BAPA's verwijzen we naar de studie van het CBAI en Vivalis over de ruimtelijke praktijken van nieuwkomers (te verschijnen, 2025).

⁴⁵ Migrantinnen in dit ‘netwerk’ zijn vrijgesteld van de opleidingsplicht omdat ze gedetacheerde werknemers van een EU-land zijn (Portugal): Engels P., *“Filière brésilienne : pourquoi on laisse faire”*, Médor, 2020.

⁴⁶ Nadat ze het Saoedische gezin was ontvlucht, heeft ze vervolgens 7-8 jaar illegaal als au pair gewerkt bij een Belgisch gezin in Ukkel en Waterloo. Haar vestigingsloopbaan startte pas na een controle door de politie op de bus: de agenten stuurden haar naar CIRE om haar regularisatieprocedure op te starten.

Twee begunstigden die via gezinshereniging zijn aangekomen en die we tijdens het veldonderzoek hebben ontmoet, onthullen deze controle door hun echtgenoot op verschillende manieren, afhankelijk van hun traject:

- Een prioritaire begunstigde getuigt dat ze *“geen mannelijke vrienden mag maken”*, terwijl haar man, die in de wagen wachtte, meermaals en met aandrang belde om te weten wanneer het gesprek gedaan was;
- Een begunstigde die in 2007 was aangekomen en 5 kinderen kreeg in België, heeft in 2022 gebruik gemaakt van het inburgeringstraject in het kader van de nationaliteitsaanvraag na haar echtscheiding wegens echtelijk geweld, dat erger werd tijdens de COVID-19-crisis in een ongezonde woning die te klein was voor een dergelijk huishouden. In die familiale, residentiële en onzekere verblijfssituatie (oranje kaart gedurende bijna 10 jaar) blijft ze meestal thuis, op de boodschappen en de uitstappen met de kinderen na: *“Hoewel ik hier al 18 jaar ben, heb ik niet gewerkt, deed ik niets anders dan voor de kinderen zorgen.”*

Dat tweede voorbeeld illustreert een vaststelling die de werknemers van de BAPA's aanhaalden over de duale aard van het profiel van de buitenlandse personen met: enerzijds personen die al gedeeltelijk ingeburgerd zijn en de opleiding over burgerschap snel willen doen in het kader van de nationaliteitsaanvraag en, anderzijds, nieuwkomers die de taal nog niet geleerd hebben (alfaprofiel) en enorme nood aan doorverwijzing, in het bijzonder vrouwen in gezinshereniging die vaak afgezonderd zijn in de thuissfeer (zie hieronder):

“Voor de nationaliteiten is het een beetje dezelfde reflecties als de opleidingsplicht voor vrouwen omdat het hun enige kans op sociale integratie is. [...] Op een bepaald moment werd vastgesteld en beslist om te zeggen dat de moeder het enige familielid is die de nationaliteit niet heeft. En dus moet ze die halen. [...] Het is de enige manier als ze de nationaliteit willen. Op een bepaald ogenblik wordt het een verplichting.” (Opleider burgerschap, focusgroep, 2024)

Die gevallen van het weerhouden van integratie, reëel, maar moeilijk te kwantificeren, hebben bij de debatten over de opleidingsplicht de nadruk gelegd op een specifiek geval van non take-up: de **vrouwen in gezinshereniging**. De combinatie van ongelijkheden tussen mannen en vrouwen en ongelijkheden in rechten gekoppeld aan hun verblijfstoestand versterkt hun isolement en leidt uiteindelijk tot een grotere neiging om geen gebruik te maken van de voorziening. Die vorm van verwijdering van het inburgeringstraject moet volgens ons worden genuanceerd - zonder ze te minimaliseren - in het licht van de cijfers en andere getuigenissen.

- *Primo*, terwijl het aandeel vrouwelijke nieuwkomers in gezinshereniging in de totale prioritaire doelgroep gestegen is van 33% (vóór de opleidingsplicht) tot 45% (prioritaire doelgroep), is het aandeel vrouwen identiek gebleven en wordt vooral verklaard door de zwakke diversiteit van de verblijfsredenen. Het aandeel vrouwen in hereniging zonder inkomen daalt trouwens (-6pp) ten voordele van dat van mannen in hereniging en zonder inkomen (+6pp.) Dat moet samen worden gelezen met de komst van personen met nieuwe hogergeschoolde profielen, aangekomen in gezinshereniging met een echtgenoot die in het kader van werk is aangekomen.
- *Secundo*, hebben de sociaal begeleiders tijdens de focusgroep benadrukt dat ze **niet meer situaties van echtelijk geweld** hebben gezien na de inwerkingtreding van de

opleidingsplicht - hoewel die situaties moeilijk te identificeren zijn (zie hieronder - Hoofdstuk 2).

- *Tertio*, uit de gesprekken met de begunstigden blijkt dat de non take-up van vrouwen en in het bijzonder die in gezinshereniging, ook kan voortvloeien uit **een vrijwillige keuze**, in het bijzonder wanneer de echtgenoot het inburgeringstraject al heeft afgelegd - de informatie werd dan al 'in het huishouden geïntegreerd.' Dat is meer bepaald het geval van Fatima, hierboven al vermeld, die er expliciet op wees dat ze *"toen wel naar buiten kwam"*, ondanks haar familiale verplichtingen (jonge kinderen), met name in haar proces van sociaal-economische integratie en dat ze zich *"snel heeft aangepast dankzij haar echtgenoot"* die het inburgeringstraject al had afgelegd voor ze naar België kwam.
- *Quarto*, zoals we in het volgende punt zullen zien, is het beheer van de **ouderlijke zorg** ongetwijfeld de eerste hindernis in de toegankelijkheid van het inburgeringstraject voor vrouwen, temeer omdat de doelgroep van de BAPA's hoofdzakelijk bestaat uit jongvolwassenen op een leeftijd om ouder te worden. In dat verband herinneren de sociale begeleiders eraan dat de genderverhoudingen in het ouderschap niet eigen zijn aan bepaalde nationale gemeenschappen: de take-upmoeilijkheden van moeders in gezinshereniging met een relatief rijker sociaal-economisch profiel, zoals de Indische (historische doelgroep) of de Japanse (nieuw profiel) zijn even reëel, zelfs indien de samenhang met materiële eisen die versterkt.

Alles welbeschouwd was de non take-up vóór de opleidingsplicht veel meer dan een gebrek aan motivatie of een weigering tot integratie. Ze vloeide zowel voort uit een gebrek aan leesbaarheid van de voorziening bij de begunstigden (*non take-up door niet-kennen*) en/of in de onthaalmaatschappij (*non take-up door niet-aanbieden*), als reële problemen que toegankelijkheid die toe te schrijven zijn aan de specifieke vestigingsloopbaan van elke nieuwkomer (*non take-up door ondergane en/of gekozen niet-aanvragen*). Het spreekt vanzelf dat die toegankelijkheidsproblemen niet op slag verdwenen zijn sinds de invoering van de opleidingsplicht. In het eerste deel van het volgende hoofdstuk gaan we daar dieper op in.

Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we getracht de verwachte impact van de opleidingsplicht op de non-take-up van het aanbod onder de aandacht te brengen. Twee belangrijke punten komen naar voren:

- 1. Intensivering van de toegang tot de voorziening:** het is duidelijk dat de inwerkingtreding van de opleidingsplicht een impact heeft gehad op de toegang tot de voorziening, met een stijging van het aantal nieuwkomers (om en bij +75%). Deze evolutie kan worden toegeschreven aan een betere voorlichting en bewustmaking van de gemeenten (informatieplicht), maar ook aan de verplichting zelf, die sommige hinderpalen voor de take-up heeft weggenomen (vooral factoren die te maken hadden met afstand remden de toegang af vroeger). Er dient opgemerkt te worden dat de opleidingsplicht, terwijl ze de instroom van nieuwkomers heeft verhoogd, toch niet de hoofdoorzaak is van de huidige verzadiging van de BAPA's: na twee jaar opleidingsplicht vormt de prioritaire doelgroep immers slechts 40% – en minder dan 4000 actieve dossiers (3741) – van de toegelaten doelgroep. De verzadiging is dus in de eerste plaats het gevolg van een slechte evaluatie van de noden van de niet-prioritaire doelgroep.
- 2. Aanhoudende uitdagingen:** ondanks deze uitbreiding van de toegangsvoorwaarden zijn er nog steeds uitdagingen, met name inzake de leesbaarheid van de voorziening. De moeilijkheden worden versterkt door de discrepanties tussen gemeenten, zowel inzake opsporing en opvolging van de prioritaire doelgroep als op het niveau van de modaliteiten voor informatieverstrekking. Daarbij komen nog organisatorische kwesties van toegankelijkheid van de voorziening en gebrek aan motivatie van de nieuwe profielen van begunstigden, die om verschillende redenen niet worden aangetrokken door het aanbod. Die vaststellingen doen meer bepaald de hypothese rijzen dat de factoren van (vrije) non-take-up verschuiven naar moeilijkheden om verplichte opleidingen te volgen.

Die punten benadrukken uiteindelijk dat de verplichting heeft geleid tot meer take-up, maar dat er nog uitdagingen zijn om een doeltreffend en rechtvaardig antwoord voor iedereen te garanderen. Die uitdagingen ten gevolge van de wetswijzigingen zullen in het volgende hoofdstuk worden uitgediept.

Hoofdstuk 2 - Gevolgen van de wetswijzigingen voor de voorziening

In dit tweede hoofdstuk analyseren we de gevolgen van de wetswijzigingen die in 2022 van kracht geworden zijn voor de bestaande voorziening van het inburgeringstraject. We analyseren niet enkel de opleidingsplicht, maar ook de uitbreiding van de doelgroep met buitenlandse personen. Het is immers moeilijk om de impact van beide hervormingen van elkaar los te koppelen, meer bepaald op de verzadiging (zie hoger - Hoofdstuk 1.1). Terwijl we proberen om de specifieke effecten van de opleidingsplicht waar mogelijk te isoleren, benadrukken we de spanningen en aanpassingen die deze hervormingen teweeg hebben gebracht in de praktijken van de begunstigden en de werknemers van de BAPA's, evenals in de algemene organisatie van de voorziening.

De analyse bestaat uit twee delen. In eerste instantie onderzoeken we de impact van die wijzigingen op de mate waarin de begunstigden het traject volgen. We doen dat door de aandacht te vestigen op de nieuwe uitdagingen inzake toegankelijkheid. In het bijzonder de moeilijkheden die de prioritaire doelgroep ondervindt om het traject te volgen en een (tijdelijke) uitsluiting van de niet-prioritaire doelgroep. Vervolgens onderzoeken we de gevolgen van die hervormingen voor de onderdelen van het aanbod: we stellen die nieuwe verplichte take-up tegenover de evolutie van de praktijken inzake sociale begeleiding, opleidingen over burgerschap en taalopleidingen. Die aanpak leidt tot de vaststelling dat de reeds bestaande spanningen in de werking van de voorziening worden versterkt en het aanbod wordt vertekend tijdens die periode van overgang en wettelijke aanpassing.

1. Hertekening van de uitdagingen inzake toegankelijkheid

In dit deel onderzoeken we de hertekening van de uitdagingen inzake toegankelijkheid van het inburgeringstraject na de wetswijzigingen. Het hoofdstuk bestaat uit twee delen, die elk de impact op de toegankelijkheid voor de twee huidige doelgroepcategorieën evalueren:

- **De prioritaire doelgroep (nieuwkomers):** vóór de opleidingsplicht was de non-take-up van het inburgeringstraject bij de nieuwkomers hoog. Dat fenomeen werd niet alleen verklaard door een gebrek aan kennis over de voorziening, maar ook door concrete knelpunten die de toegang bemoeilijkten (zie Hoofdstuk 1). Met de verplichting moet worden nagegaan hoe die toegangsproblemen veranderden in **moeilijkheden om het traject te volgen** voor de prioritaire doelgroep, gelet op de institutionele oplossingen om hieraan het hoofd te bieden.
- **De niet-prioritaire doelgroepen (buitenlandse personen):** vermits het uitvoeringsbesluit verplicht om “*een voldoende aantal plaatsen*” te reserveren voor de prioritaire doelgroep (COCOM, art. 52), en het tweetalige inburgeringstraject verzadigd is – eerst enkel de historische BAPA's (eind 2023), vervolgens algemeen (half 2024) –, rijst de vraag of het risico bestaat op **uitsluiting** van die doelgroep die toegang heeft tot de voorziening.

1.1. De prioritaire doelgroepen: moeilijkheden om het traject te volgen en ontoereikende oplossingen

Hoewel de opleidingsplicht soms slecht onthaald wordt (zie hoger – Hoofdstuk 1), blijkt uit de gesprekken dat die frustraties kunnen verdwijnen in de loop van het traject dankzij de kwaliteit (en kosteloosheid) van het aanbod, in het bijzonder de informatie die tijdens de opleidingen over burgerschap wordt verstrekt:

“Zelfs personen die de eerste dag terughoudend zijn, die er enkel zijn omdat ze daartoe verplicht werden, vragen op de laatste dag of er een derde luik is.” En dat is een echte overwinning. Je voelt op dat moment immers dat je het verschil maakt en dat wat je doet, zin heeft.” (Opleider burgerschap, focusgroep, 2024)

Het feit dat **het aanbod voldoening geeft**, verandert niets aan de moeilijkheden die de prioritaire doelgroep ondervindt om het inburgeringstraject te volgen. In het vorige hoofdstuk hebben we de factoren van non-take-up vóór de opleidingsplicht kunnen benaderen dankzij de analyse van de nieuwe profielen bij de prioritaire doelgroep en de trajecten van de buitenlandse personen. We kunnen hier de stelling poneren dat die factoren van non-take-up zich vertalen in moeilijkheden om het traject te volgen bij een opleidingsplicht.

In dit deel bestuderen we meer bepaald het betoog van de prioritaire doelgroep zodat we zicht krijgen op hun moeilijkheden om het inburgeringstraject te volgen. Uit die getuigenissen leiden we af dat de integratieplicht kampt met **twee grote types van moeilijkheden: professionele verplichtingen en/of familiale verplichtingen**. Verplichtingen die nog worden bemoeilijkt of beïnvloed door **de gezondheidstoestand** van de begunstigden. Hoewel deze uitdagingen inzake toegankelijkheid bestonden vóór de opleidingsplicht, in het bijzonder de familiale verplichtingen, zijn ze nog problematischer geworden door de verplichting. Zoals we zullen zien, treffen die - eventueel gecombineerde - toegankelijkheidsproblemen de nieuwkomers op uiteenlopende wijze, afhankelijk van de verblijfstoestand, de financiële toestand en het geslacht.

We zullen voor die drie types van eisen toelichten op welke manier ze het volgen van het inburgeringstraject bemoeilijken, in het bijzonder tijdens de intense opleidingsperiodes. Maar we gaan ook in op de **huidige limieten van de institutionele antwoorden** op die toegangsmoeilijkheden (Tabel 4), met name de verschillende opschortingen van het volgen van het traject, de uitbreiding van de opleidingsmodaliteiten (tijdsblokken, opleiding op afstand) en de inzet van externe maatregelen, in het bijzonder het ‘Opleidingsverlof’, of - tegen hun wil - het jaarlijks betaald verlof, ouderschapsverlof en ziekteverlof.

	Professionele verplichtingen	Familiale verplichtingen	Gezondheidstoestand
Opschortingen	Opschorting van 6 maanden (vernieuwbaar) wanneer aan de hand van een <u>attest van de werkgever of een inschrijving voor een beroepsopleiding</u> wordt aangetoond dat het uurrooster het volgen van het traject verhindert	- Ouderschap (kinderen 0-3 jaar): opschorting van 6 maanden (eenmaal vernieuwbaar) aan de hand van een <u>bewijs van de inschrijving op een wachtlijst bij minstens 3 diensten voor kinderopvang</u> - Bijstand aan een familielid/huisgenoot: opschorting van 6 maanden (vernieuwbaar) aan de hand van een <u>medisch attest</u> - Moederschap: opschorting van 3 maanden, niet vernieuwbaar, maar verlengbaar op basis van een <u>medisch attest van borstvoeding</u> (max. 9 maanden)	- Opschorting van min. 1 maand en max. 6 maanden aan de hand van een <u>medisch attest</u> waaruit blijkt dat de gezondheidstoestand het onmogelijk maakt om het inburgeringstraject te volgen
Flexibiliteit van de lesroosters	Versterking van het aanbod met een aangepaste uurregeling (18-21 u)	- Versterking van het aanbod in de ochtend - Schrappen van opleidingen op woensdag (school van de kinderen)	
Externe/bestaande maatregelen	Betaald 'opleidingsverlof' Jaarlijks betaald verlof	Moederschaps-/ouderschapsverlof en ziekteverlof (arbeidsongeschiktheid)	

Tabel 4: Overzicht van de institutionele voorzieningen als antwoord op de grote types van moeilijkheden om het traject te volgen

1.1.1. Professionele verplichtingen, naar materiële toestand en verblijfstoestand

We hebben in het eerste hoofdstuk gezien dat het aandeel van de 'werkende' nieuwkomers lichtjes gestegen was na de inwerkingtreding van de opleidingsplicht (van 21% naar 23%). Dat kleine verschil kan worden verklaard door de afwezigheid van nieuwkomers die in het kader van werk naar België zijn gekomen (vrijgesteld) en door de relatief snelle take-up van het inburgeringstraject na ontvangst van de verblijfstitel. Die cijfers zijn bovendien vermoedelijk een onderschatting van het aantal begunstigden die effectief werken tijdens het inburgeringstraject: enerzijds omdat de informele arbeid niet is aangegeven of ingegeven door de sociaal begeleider, en anderzijds omdat de informatie die uit de sociale balans wordt gehaald, zelden rekening houdt met alle personen die in de loop van het traject een baan of een beroepsopleiding zijn gestart. De sociaal begeleiders hebben die vaststelling trouwens benadrukt:

"Nogal wat mensen die vrij enthousiast waren in het begin van het traject, verklaarden na verloop van tijd: "Nee, dat is heel moeilijk, ik moet werken om geld te verdienen", en zelfs in niet echt contractuele omstandigheden. De economische toestand verhindert die mensen om hun inburgeringstraject te volgen, zelfs met avondlessen, omdat ze vaak kleine informele jobs combineren. Het inburgeringstraject is uiteindelijk toch een regelmatig engagement op lange termijn voor iemand die het Frans helemaal niet beheerst." (Sociaal begeleider, focusgroep 2023).

Die realiteit is nog sterker aanwezig in een context van verzaaiing voor de prioritaire doelgroep. De opleiders in burgerschap stellen namelijk een aanzienlijk aantal afzeggingen vast bij de start van de opleiding over burgerschap, en daardoor de inschrijving bij meerdere verschillende opleidingen over burgerschap. Die vaststelling kan enerzijds worden verklaard door de langere wachttijd voor het begin van de opleiding: het mediaan aantal dagen tussen de inschrijving en de start van de opleiding over burgerschap is verdubbeld tussen 2022 (25

dagen) en 2024 (50 dagen), en anderzijds door de verdere stappen voor vestiging en in het bijzonder hun inschakeling in het arbeidscircuit:

“Het gebeurt vaak dat ik iemand opbel om te bevestigen [herinnering op D-10] en dat die persoon zegt: “Ja, maar ik wachtte op een plaats voor een opleiding over burgerschap en ben ondertussen een opleiding gestart”; “Ja, maar ondertussen doe ik uitzendwerk”; “ja, maar de uren van mijn shifts veranderen voortdurend”. [...]. Het is een echt dilemma. Soms doet zich een kans voor en waren die mensen ook ingeschreven bij een uitzendkantoor, hoewel ze waren ingeschreven voor of wachtten op een opleiding... En zelfs voor personen met een ‘dwingende verplichting’ ,die hun traject dringend moeten afsluiten, is werk prioritair. [...] Ik heb personen die de opleiding over burgerschap in 3 keer hebben gevolgd omdat ze echt geen andere keuze hadden. Het is zinloos, het is net als inhaalwerk. Dat had ik vroeger nooit, maar met al de verplichte personen nu.... (Opleider burgerschap, focusgroep, 2024)

We kunnen die vaststelling illustreren met het geval van **Ferdinand**, de voornoemde Congolese arts die een opleiding over burgerschap in het Engels start – “om sneller te gaan” (op de arbeidsmarkt), omdat de Franse opleidingen volzet waren -, maar daarna beslist om zijn traject op te schorten omdat hij als ambulancier bij een privébedrijf kan werken. Op het einde van zijn contract van 6 maanden beslist hij te stoppen om zich te concentreren op de diplomagelijkschakeling en zo zijn beroep te kunnen uitoefenen. Tegelijkertijd hervat hij zijn inburgeringstraject, maar schrijft zich nu in een Franse opleiding over burgerschap in.

Het is evenwel zo dat de toegangsvoorwaarden qua professionele verplichtingen afhangen van de financiële situatie en de verblijfstitel van de begunstigden. We herinneren eraan dat de meerderheid van de prioritaire doelgroep hetzij als vluchteling (15%), hetzij, en vooral, via gezinshereniging (68%) naar België is gekomen.

Vermits de meeste **personen in gezinshereniging (kaart F/F+)** geen aanspraak kunnen maken op het *leefloon* van het OCMW - in tegenstelling tot vluchtelingen -, noopt de financiële instabiliteit hen ertoe snel werk te vinden, dat vaak onzeker is. Het inkomen van de partner volstaat immers zelden, vooral wanneer er kinderen zijn. Dat was het geval bij de Angolese begunstigde uit het vorige hoofdstuk, die zei dat een enkel loon (echtgenoot) met twee jonge kinderen ‘moeilijk was’. We merken ook op dat Ferdinand, net als andere meer bevoorrechte begunstigden die via gezinshereniging zijn aangekomen (geen BIM-statuuat), een zekere frustratie uit over de verborgen kost van het abonnement voor het openbaar vervoer (een maand) om dagelijks naar de opleiding over burgerschap te gaan, terwijl ze van mening zijn dat ze die opleiding ook ‘online’ zouden kunnen volgen.

Hoewel de behoefte aan een inkomen of het risico op verlies groter is bij personen in gezinshereniging, worden de modaliteiten om inburgerings- en professionele verplichtingen te combineren bepaald door het type tewerkstelling, dat op zijn beurt wordt bepaald door het profiel van de begunstigde. Om een opschorting om professionele redenen te krijgen moet de werkgever een attest geven waaruit blijkt dat het werkrooster niet toelaat om opleidingen te volgen. Het is duidelijk dat het moeilijk is om een dergelijk recht te doen gelden zonder voltijds contract en/of met stabiele werkuren, zoals in het geval van Ferdinand, zelfs als de administratie elk geval opnieuw kan overwegen (soepelheid van de opschortingsvoorwaarden). Bovendien is de opschorting voor veel begunstigden die - zelfs voltijds - werken geen optie, omdat uitstel van het inburgeringstraject naderhand een stabiele beroepssituatie in de weg kan staan:

“De wet voorziet wel oplossingen, je kan een persoon die voltijds werkt een opschorting voorstellen, maar op een gegeven moment moet hij de opleiding wel doen. Ze blijven dan vragen “ja, maar kan ik niet worden vrijgesteld?” (Opleider burgerschap, focusgroep, 2024)

De getuigenissen van werkende begunstigden - met de hele waaier van onzekere jobs (uitzendwerk, arbeidsovereenkomst van bepaalde duur, deeltijdse arbeid, flexibele shifts) – illustreren **dat de werkuren en professionele trajecten** worden aangepast om de opleidingen te kunnen volgen, waarvan de tijdsloten nog steeds vrij strikt en ongelijk zijn, in het bijzonder wat het aanbod met aangepaste uurregeling betreft:

“Voor sommige werknemers is het heel moeilijk om tijdens onze openingsuren te komen. Ze moeten dus vrijaf nemen... Velen vragen of er bijvoorbeeld op zaterdag les is. En ik denk daarbij aan de ‘verplichte’ deelnemers, omdat ik vermoed dat de personen die niet verplicht zijn, zich in hun hoofd al een beetje hebben georganiseerd met hun werk. [...] Indien ze op een bepaalde plaats werken en de les om 18 uur begint, moeten ze iets in de buurt vinden... En door de vrij beperkte opties, vooral wat de avondlessen betreft, vinden ze moeilijk een cursus die past bij hun werkuren.” (Sociaal begeleider, focusgroep 2023).

Om die ruimtelijk-temporele dimensie van de toegankelijkheid door professionele verplichtingen (werkplaats en -rooster) te illustreren, geven we vier voorbeelden⁴⁷:

- Nafissatou is een Senegalese begunstigde in gezinshereniging met haar echtgenoot die net de Belgische nationaliteit en een sociale woning heeft gekregen. Omdat haar echtgenoot enkele dagen na haar aankomst zijn werk verliest, moet ze snel werk vinden. De dag waarop ze haar verblijfstitel (oranje kaart) krijgt, schrijft ze zich in bij Actiris. Omdat ze geen beroepsopleiding wil (kan) volgen, gelet op hun financiële noden, wordt ze doorverwezen naar een uitzendkantoor dat ‘op minder dan twee uur tijd’ **uitzendwerk** voor haar vindt bij het sorteercentrum van bpost. Nauwelijks gestart met deze job ontvangt ze de brief waarmee de gemeente haar inlicht over de opleidingsplicht. Ongerust omdat ze door haar werk misschien niet kan voldoen aan de opleidingsplicht, maar ook uit vrees voor een boete stuurt de gemeente haar naar de onthaalbureaus voor uitleg over de opschortingsprocedures. Omdat ze pas om 16 uur begint te werken, kan ze niet aantonen dat ze de opleidingen niet kan volgen, maar er is evenmin plaats in de opleidingen die in de voormiddag worden gegeven. **Uiteindelijk zal een verandering van shift – nachtwerk – haar toelaten om de opleiding over burgerschap in de namiddag te volgen**, samen met een vriendin die ze bij bpost heeft ontmoet en die ook een opleidingsplicht heeft.
- Hugo is een Congolese kunstenaar die naar ons land is gekomen via gezinshereniging met een Belgische, met wie hij een kind heeft. Op het moment van zijn inschrijving werkte hij **deeltijds** bij een bakker en was het moeilijk om de opleiding over burgerschap ‘s avonds te volgen met een jong kind. Hij werd daarom ingeschreven als ‘wachter’ voor een opleiding over burgerschap in de namiddag omdat het aanbod van die BAPA in die tijd beperkt was. Terwijl hij *“de maanden van de verplichte opleidingstermijn zag voorbijvliegen”*, kon hij zich uiteindelijk inschrijven voor een

⁴⁷ We vermelden geen gevallen van begunstigden in beroepsopleiding, die beide opleidingen niet kunnen combineren. Dat bleek immers al duidelijk uit het geval van **Fatima** (nieuwkomer) in hoofdstuk 1.

opleiding over burgerschap in de namiddag nadat hij een **andere deeltijdse job** als sociocultureel animator bij Foyer vzw had gevonden. Daarnaast moest hij zijn persoonlijke sociaal-artistieke projecten (en inkomsten) pauzeren: *“Mensen die werken, kunnen niet kiezen. We kunnen niet stoppen met werken om de inburgering te volgen.”*

- Er zijn ook de personen die in de – **heel flexibele, maar veeleisende – horecasector** werken. Een opleider vertelde hoe moeilijk een jongeman het had om zijn **nachtshifts** te combineren met een opleiding over burgerschap in de voormiddag: *“Hij slaagde er niet in op tijd wakker te worden en kwam één keer op de twee.”*
- Tot slot is er het heel specifieke geval van de **huishoudelijk werksters**. Voor hen, al dan niet tewerkgesteld in dienstenchequebedrijven, is het vaak de **combinatie van de professionele verplichtingen, versterkt door het aantal verschillende werkplaatsen, en de familiale verplichtingen** die het moeilijk maken om het inburgeringstraject te volgen. Die profielen nemen dus toe door de combinatie van eisen, die vóór de opleidingsplicht de kans op take-up van het traject verminderden (kader 3). Hun getuigenissen wijzen op een complexe organisatie van hun werkrooster, hun verplichtingen als ouder en het uurrooster van de opleidingen. Dat leidt tot het werken in avond- en weekendshifts, of het volgen van opleidingen tijdens het jaarlijks verlof of ouderschapsverlof.

Gelet op dat toegankelijkheidsprobleem door professionele verplichtingen, in het bijzonder voor deeltijds werkende personen (meer dan 25%), hebben de BAPA's ook een beroep gedaan op een bestaande maatregel: het **betaald educatief verlof**⁴⁸. Hoewel de erkenning van de inburgeringsopleidingen in dit kader een verbetering betekent voor de toegankelijkheid van de werknemers, zijn er toch enkele beperkingen. De erkenning/kennis van dat recht door de begunstigden en de samenleving die hen opvangt (de werkgevers), maar ook de effectieve mogelijkheid om er gebruik van te maken voor nieuwkomers die beginnen werken:

“In het begin van de opleidingsplicht moesten sommige collega's de werkgevers bellen om uit te leggen wat de opleiding bestond. Ik herinner mij dat ik eind vorig jaar het verhaal hoorde van een werkgever die zelfs niet op de hoogte was. Ik denk dat ze vaak bij de werkgevers erop aangedrongen hebben hen duidelijk uit te leggen dat de opleidingsplicht gepaard ging met de mogelijkheid om educatief verlof te vragen. Er was ook een miskenning van de voorziening aan de andere kant, een beetje wantrouwen ook: “Ik wil die informatie controleren.” En bij de nieuwkomers heb ik iemand gehad die de opleiding over burgerschap uitstelde omdat hij net beginnen werken was en zei: “Het is nog te vroeg om educatief verlof te vragen.” (Opleider burgerschap, focusgroep, 2024)

“We hebben mensen die werken gezegd dat ze educatief verlof kunnen aanvragen, maar ze antwoordden: “Welnee, ik durf niet, ik ben net begonnen, ik wil niet onmiddellijk educatief verlof opnemen.” (Opleider burgerschap, focusgroep, 2024)

⁴⁸ Dankzij het **betaald educatief verlof** kunnen sommige werknemers die erkende opleidingen volgen, op het werk afwezig zijn om deze opleidingen bij te wonen. Voor een aanvraag van betaald educatief verlof geldt de regelgeving van het gewest waarin de werkplaats van de werknemer tijdens zijn opleiding gevestigd is. Het aantal uren dat aan die werknemers wordt toegekend, wordt berekend naar rato van de contractuele tewerkstellingsbreuk (website Group S).

Een andere beperking van die - gewestelijke - maatregel kreeg veel aandacht tijdens een tussenkomst bij een opleiding over burgerschap (werving): een begunstigde (die bij gebrek aan tijd niet aan de enquête deelnam...) was gefrustreerd omdat hij geen aanspraak kon maken op educatief verlof daar hij in de Vlaamse rand werkte. Het gaat hier om een probleem van incompatibiliteit **tussen twee voorzieningen van twee verschillende gewesten op eenzelfde arbeidsmarkt**. Hoewel dit een enkel voorval lijkt, is dat niet het geval gelet op de belangrijkste sectoren waarin laaggeschoolde buitenlandse werknemers in België worden aangeworven, zoals de logistiek en de voedingsindustrie, die hoofdzakelijk in de rand gevestigd zijn⁴⁹. En dan zijn er ook de Indische onderdanen. Zij werken liefst in IT-bedrijven die in de Vlaamse rand gevestigd zijn (industriezones van Diegem en Zaventem)⁵⁰. Een maatschappelijk werker had die vaststelling trouwens al benadrukt tijdens een focusgroep, waar hij de limieten van de logica van de opschortingen uitlegde:

“We kunnen geen educatief verlof vragen omdat de ene in Tabeke werkt en de andere in Vlaanderen is. En dan, wat doen we met die personen? We kunnen hen geen ‘Rechten en Plichten’ voorstellen... Dus, ja, opschorten, opschorten, opschorten. En dan ?” (Sociaal begeleider, focusgroep 2023)

⁴⁹ Studie Acerta (2023): <https://www.acerta.be/nl/in-de-pers/aandeel-buitenlandse-werknemers-op-onze-arbeidsmarkt-bereikt-record>.

⁵⁰ Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse, Casier Charlotte. (2017), “Chinezen, Indiërs en Japanners in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”, Focus nr. 21 van het BISA.

Kader 3 – Het geval van de poetshulpen: samenhang van loon, kinderen en gezondheid

We hebben zeven vrouwen ontmoet die als poetshulp werken en waarvan de relatief gelijkaardige vestigingstrajecten en sociologische profielen illustreren hoe financiële behoeften in combinatie met onzekere verblijfstoestanden een (vrijwillige) take-up of een opleidingsplicht kunnen verhinderen. Zes van die prioritaire en niet-prioritaire vrouwen hebben een min of meer lange periode van onregelmatigheid gekend. Ze werden hoofdzakelijk geregulariseerd via gezinshereniging en vaak met behulp van een arbeidsovereenkomst in een dienstenchequebedrijf. De sector van de poetshulpen is voor die vrouwen dus een weg naar sociaal-economische integratie, vermits ze vaak in die sector blijven werken na hun regularisatie.

Verscheidene van die ondervraagden werken tijdens hun traject en moeten dus een manier vinden om de taalopleidingen en de opleidingen over burgerschap in te passen in hun tijdschema, zodat ze hun inkomensbron behouden. Dat vereist organisatie en flexibiliteit vermits ze elke dag, of zelfs meermaals per dag, op een andere plaats werken, wat systematisch andere uren (vroeg in de ochtend, 's avonds laat of in het weekend) en gevarieerde trajecten impliceert. Meestal **komt er nog de last als ouder bij**. Het resultaat is lange dagen van **productief werk**, dat al fysiek is door de aard van hun beroep en **reproductief**:

“Convivial is dicht bij mij. Het probleem stelde zich toen ik begon te werken. [...] Ik zet mijn kinderen om 7 uur af aan de school (opvang) en ga dan rechtstreeks naar het Zuidstation om de trein te nemen en om 8.45 uur op het werk te zijn, tot 13.00 uur. En hetzelfde voor de terugkeer: een trein om bij Convivial te zijn om 13.30 uur, waar ik stop om 16 uur en de kinderen ga ophalen. Een heel moeilijke dag... Ik had nochtans gevraagd om de cursussen 's avonds te volgen, maar er waren er geen.” (Sara, Marokkaanse in gezinshereniging, nieuwkomer)

“Ik ging rechtstreeks naar de opleiding omdat ik stopte met werken om 12, 12.20 of 12.30 uur. [...] En omdat ik al voor dezelfde persoon werk, was er een zekere vertrouwelijkheid en heb ik gezegd: “Vandaag kan ik geen 5 uur werken, maar slechts 4 uur. Maar ik kom volgende week en doe het werk dan”. Haar antwoord was: “Dat is goed, je moet studeren”. Gelukkig hebben al mijn klanten kinderen en begrijpen ze hoe moeilijk het is om alles te beheren. [...] Nadat ik de lessen Nederlands begonnen ben, had ik nog maar één gezin per dag, het was niet mogelijk om er twee te doen. [...] Ik probeer alles met de bus en de trein te doen, maar ik heb een klant in Anderlecht, een in Oudergem, een in Etterbeek, en een buiten Brussel.” (Adriana, Braziliaanse, rechthebbende nieuwkomer, BON-BXL).

Omdat het inburgeringstraject ‘verplicht’ is of wordt gezien als een noodzakelijke fase, volgen de meeste van hen de opleidingen tijdens **periodes van werkonderbreking** om redenen van ouderschap (moederschaps- of ouderschapsverlof) of gezondheid (ziekte) en wanneer het inkomen verzekerd is. Dat is het geval bij **Adriana**, een Braziliaanse begunstigde die vrijwillig een beroep gedaan heeft op BON op aanbeveling van een collega van het dienstenchequebedrijf. Voor haar is het ouderschapsverlof een kans om de inburgeringscursussen (opleiding over burgerschap) te volgen: *“Ik heb mij ingeschreven bij BON op het moment waarop ik mijn verlof heb aangevraagd, want daarna is het niet mogelijk met het werk. Eerst zeiden ze me eind april, maar dat was niet mogelijk omdat ik opnieuw moest gaan werken, en ze hebben uiteindelijk een plaats voor mij gevonden 's avonds van 18 tot 21 uur”.* Hetzelfde voor **Hasna**, verplichte nieuwkomer, die het een meevaller vond dat ze de opleiding over burgerschap kon volgen tijdens de laatste maand van haar zwangerschap omdat ze het traject en haar werk moeilijk zag te combineren: *“De cursus was gedaan op 26 januari en ik ben bevallen op 8 februari. [...] ik was uitgerekend voor de 2e maar ben uiteindelijk pas op 8 februari bevallen [...]. En ik werkte niet want mijn moederschapsverlof was al begonnen. En godzijdank was de cursus tijdens mijn moederschapsverlof, voor ik moest bevallen. Net voldoende tijd om de opleiding over burgerschap te doen. God houdt van mij, dat viel heel goed.”*

Kortom, die getuigenissen tonen hoe moeilijk het is voor vrouwen uit de poetssector om een traject te volgen door hun financiële (risico dat ze hun inkomen verliezen), professionele (uurroosters en werkplaatsen) en familiale (ouderlijke zorg) omstandigheden. Daardoor kunnen periodes van werkonderbreking - in verband met hun welzijn/gezondheid - ‘opportuniteiten’ zijn.

1.1.2. Familiale verplichtingen, gekenmerkt door genderverhoudingen

Wat betreft de familiale verplichtingen, gekenmerkt door genderverhoudingen, zijn de problemen inzake toegankelijkheid niet nieuw. Door de opleidingsplicht worden ze evenwel versterkt en hangen ze samen met andere toegankelijkheidsmoeilijkheden (kader 3).

Het is in de eerste plaats de **ouderlijke zorg** die het volgen van het inburgeringstraject bemoeilijkt. Terwijl die vóór de opleidingsplicht tot een non-take-up of, in het beste geval, uitstel kon leiden (meer bepaald tot wanneer de kinderen naar school gaan), wordt de afstemming van de opleidingen op **de uren van de opvang of school van de kinderen** des te belangrijker wanneer het inburgeringstraject verplicht is. Dat blijkt uit de getuigenissen van de sociaal begeleiders die hen voor de opleidingen inschrijven:

“De school van de kinderen is één van de eerste criteria. Het is: “Dat gaat niet lukken, want ik moet mijn kinderen om 16 uur van school halen.” [...] en latere uren voorstellen aan vrouwen helpt niet. [...]. Het is dus eigenlijk geen oplossing: ze werkt niet, maar eigenlijk wel. .” (Directie van een BAPA, gesprek 2023)

“Er zijn echt mensen die de opleidingen niet kunnen volgen door de kinderen, die ze op woensdag om 12 uur en de andere dagen om 15 uur ophalen. Door de prijs van de opvang op school is het niet mogelijk om de kinderen in de opvang te laten. Het is onmogelijk voor kwetsbare personen.” (Sociaal begeleider, focusgroep, oktober 2023)

“[De] mensen die geen kinderopvang of middelen in hun buurt hebben om de kinderen op te vangen. Vaak weigeren ze om opleidingen te volgen omdat er niemand anders is om de kinderen op te vangen. [...] En de kinderopvang is vaak volzet... Wij hebben partnerschappen met Actiris, maar moeten er snel bij zijn, het moet echt goed vallen ... Pff... Het is bovendien niet gratis.” (Sociaal begeleider, focusgroep, oktober 2023)

“En soms beginnen de dames met een opleiding, maar hebben halverwege niemand meer om op de kinderen te passen... Ik gaf ooit een opleiding Rechten en Plichten, waar een vrouw met haar kind naar de les is gekomen (sociaal begeleider, focusgroep, oktober 2023).

De gendergerelateerde tijdelijke toegankelijkheid gelinkt aan de ouderlijke zorg⁵¹ wordt versterkt door een **financieel criterium** (prijs van de crèche en de opvang op school) en, volgens sommige werknemers van de BAPA's, door een **cultureel element** (weigering om een beroep te doen op opvangdiensten). De gesprekken met de begunstigden hebben evenwel vooral aangetoond dat **het (betaalbare) aanbod opvangdiensten** voor jonge kinderen in Brussel verzaagd is:

“Wat ik moeilijk vind, is de peutercrèche. Dat is heel moeilijk. Ik heb mij op veel plaatsen, in veel gemeenten ingeschreven. En twee weken vóór mijn dochter naar school zou gaan, heeft de crèche mij gebeld: “Er is een plaats in de crèche” [lacht]. “Maar neen, het is niet meer nodig, binnen twee of drie weken gaat ze naar school...” En de privécrèche is heel duur. Voor mij is € 650 dat is werkelijk heel duur, maar ik heb het betaald want ik moest werken... Een [enkele] persoon in huis die werkt [haar echtgenoot, in de bouw], dat is niet mogelijk.” (Adriana, Braziliaanse in gezinshereniging, 2021, BON-BXL)

⁵¹ Als reactie op de ouderlijke zorg hebben de BAPA's al enkele jaren een overeenkomst gesloten met Actiris (Maison de l'enfant) en soms partnerschappen met crèches in hun wijk. Maar gelet op de verzaaging van het betaalbare aanbod, in het bijzonder in de voorkeurswijken voor de begunstigden van de eerste en tweede kroon west en noord (BISA, Focus nr. 38 en 47), volstaat dat aanbod niet (VIA, Activiteitenverslag 2023, p. 61).

De uitdaging van die ouderlijke zorg is nog zwaarder in **eenoudergezinnen**, maar ook wanneer **het kind gezondheidsproblemen of een handicap heeft**. Die huishoudelijke *care* beperkt zich evenwel niet tot de kinderen, maar geldt voor alle afhankelijke gezinsleden, in het bijzonder de echtgenoot. Dat is heel duidelijk bij vrouwen die ‘herenigd’ zijn met een vluchteling. De ervaring van de ballingschap en de vestigingsmoeilijkheden in het gastland hebben immers vaak sporen nagelaten (zie infra).

De huiselijke last kan het traject van de vrouwen vertragen. De genderongelijkheden in de huiselijke taken zijn nog duidelijker wanneer een koppel zich gelijktijdig inschrijft:

“Je ziet dat de man het hele traject heeft doorlopen, terwijl de vrouw alles uitstelt omdat ze op de kinderen moet passen... Kan je je kind niet bij je echtgenoot laten? “Neen, hij is te moe” (Sociaal begeleider, focusgroep, oktober 2023).

Voor de prioritaire doelgroep bestaan **opschortingen** om die ouderlijke en huishoudelijke last bij opleidingsplicht op te vangen, maar die zijn opnieuw niet eindeloos.

Eerst is er de opschorting voor **pasgeborenen** (3 maanden, met een maximum van 9 maanden indien medisch attest van borstvoeding). Naast het discriminerende karakter voor moeders die geen borstvoeding geven, kunnen die **moederschapsperiodes (zwangerschap en ouderschapsverlof)** voor vrouwen die werken ‘dalperiodes’ zijn waarin ze de opleidingen over burgerschap kunnen volgen (zie kader 3). Wanneer het inburgeringstraject als een verlies van inkomen of een vertraging van de inschakeling in het arbeidscircuit wordt gezien, worden de moederschapsperiodes gebruikt voor het volgen van de opleidingen, en wordt geen opschorting gevraagd. Dat was meer bepaald het geval bij een voornoemde Angolese begunstigde, die uitlegde dat ze een week na haar bevalling de driedaagse opleiding Rechten en Plichten had gevolgd om zo snel mogelijk beschikbaar te zijn op de arbeidsmarkt.

De opleiders in burgerschap hebben nog tal van andere verhalen verteld van zwangere vrouwen op het einde van de zwangerschap, die de opleiding over burgerschap wilden volgen voor en na de bevalling. Die gevallen illustreren zowel een **onleesbaarheid van de opschortingsmaatregelen**, een **vrees voor de termijnen van de opleidingsplicht** en/of de **onmogelijkheid zich in te beelden om later terug te komen**, gelet op de familiale verplichtingen en de banden die zijn ontstaan met de groep van de opleiding:

“Een zwangere vrouw is bevallen in een van mijn opleidingen over burgerschap. Ze was bijna op het einde van haar zwangerschap toen ze gestart is. En ik heb haar gezegd ‘wat doe je hier? Je moet rusten. Luister eens, in sommige gevallen is opschorting mogelijk”, enz. Ze heeft de opleiding afgewerkt met haar baby en ze heeft me gezegd: “[Naam opleider], ik heb drie kinderen, en met mijn vierde ga ik niet beginnen met opschortingen. Ik doe het liever nu, dan is dat achter de rug.” [...] Ze vond de moed om door te zetten omdat ze ook al banden gesmeed had met de groepen, en ik denk dat ze zich op haar gemak voelde. [...] Het was voor haar veel makkelijker om het zo te doen dan om steeds met de opleiding in haar achterhoofd te zitten, dat wil zeggen op een bepaald moment “zal ik dat moeten inhalen en afsluiten”. ” (Opleider burgerschap, focusgroep, 2024)

Vervolgens is er de opschorting voor **kinderen** die nog niet voldoen aan de leeftijdsvoorwaarden om naar school te gaan. De begunstigde moet aantonen dat hij redelijkerwijze geen opvangmogelijkheden heeft aan de hand van het bewijs van inschrijving op de wachtlijst van ten minste drie crèches. Dan moet de persoon in kwestie nog de vaardigheden, energie en tijd hebben om die nieuwe stappen te zetten.

Tot slot is er de opschorting voor “bijstand aan een familielid” (6 maand, vernieuwbaar onder voorbehoud van een medisch attest). Dat is het geval bij een Tunesische begunstigde die in 2022 via gezinshereniging naar België kwam met het oog op de medische behandeling van haar zoon. Hoewel haar traject een tijd werd opgeschort voor de opvang van haar zoon, wacht ze vandaag nog steeds op een inschrijving in een talenschool, maar de lesuren (namiddag) stemmen niet overeen met de uren van de crèche van haar zoon. Een sociaal begeleider bewijst nogmaals de structurele limieten van de opschortingen aan de hand van een voorbeeld van een verplichte begunstigde die zijn toevlucht moet zoeken tot **opeenvolgende opschortingen**:

“Ik had het geval van een vader die zich kwam inschrijven met zijn autistische zoon. En ik zag de ontredde van de vader, die zei: “Ik weet niet hoe ik het traject ga volgen want mijn vrouw werkt de hele dag en ik werk een beetje, maar ik moet voor onze zoon zorgen.” Ik heb hem voorgesteld om een opschorting te vragen. Maar goed, het zal altijd een opschorting, een opschorting, een opschorting ...zijn” (Sociaal begeleider, focusgroep, oktober 2023)

1.1.3. Gezondheidstoestand: moeilijkheden om opleidingen te volgen en gunstige gevolgen van het traject

Naast de professionele en/of familiale verplichtingen is de gezondheid van de begunstigten een derde moeilijkheid bij het volgen van het inburgeringstraject. Het kan gaan om fysieke, cognitieve of psychologische vaardigheden. Die moeilijkheden om toegang te krijgen tot de BAPA en zijn inhoud, gaan vaak samen met de eerste twee. Hoewel er een opschorting bestaat, onder voorbehoud van een medisch attest, is de erkenning van specifieke pathologieën niet altijd gemakkelijk of mogelijk. Volgens de werknemers van de BAPA's bemoeilijken in de eerste plaats de fysieke en cognitieve vaardigheden, en de moeilijkheid om gevallen van lichte en/of tijdelijke handicaps te laten erkennen, het volgen van het traject in grote mate:

“Het probleem met de handicaps is de drempel, het percentage arbeidsongeschiktheid dat vereist is. Ik ken bijvoorbeeld een man waarvan de handicap niet erkend is, maar het is eigenlijk een lichte handicap. Hij heeft een tumor gehad, een deel van zijn hersenen zijn weggenomen. Hij is dus een stuk van zijn Frans, van zijn communicatie verloren. Hij vergeet ook alles, hij herhaalt zaken...Ik heb de arts al een bericht gestuurd dat het niet eerlijk was: die persoon is niet in staat het traject te volgen.” (Sociaal begeleider, focusgroep, oktober 2023)

De sociaal begeleiders hebben ook meerdere post-CVA-situaties als voorbeeld vermeld. Die gevallen illustreren hoe moeilijk het is om die gezondheidsproblemen te laten erkennen als reden voor vrijstelling of opschorting. Maar het is ook voor de sociaal begeleiders, die geen deskundigen ter zake zijn, moeilijk om een handicap te identificeren omdat die niet altijd zichtbaar is bij het eerste gesprek. **Die moeilijkheden worden versterkt door de opleidingsplicht**, met enerzijds de **(administratieve) overbelasting van de sociaal begeleiders** (zie lager – Hoofdstuk 2.2), en anderzijds **de vrees voor de opleidingsplicht (termijnen) en de onleesbaarheid van de opschortingsmodaliteiten** bij de begunstigten. We denken daarbij aan zwangere of (heel) recent bevallen vrouwen (zie hoger).

Die moeilijkheden zijn nog groter wanneer het gaat over de **geestelijke gezondheid** van de nieuwkomers - een doelgroep die zeer vatbaar is voor psychologische stoornissen ten gevolge van zowel het geweld van hun migratieparcours als hun vestiging in het gastland. Het onderzoeksverslag CRAcs 2023 had trouwens de moeilijkheden aangestipt die de sociaal begeleiders hebben om die psychologische stoornissen van de begunstigten te ontdekken, ter

sprake te brengen en te beantwoorden. De sociaal begeleiders worden enerzijds geconfronteerd met de niet-erkenning van die gezondheidsproblemen door de begunstigden (wantrouwen en/of taboe) en anderzijds met het ontbreken in het BHG van een aanbod dat aan die doelgroep is aangepast (verzadiging, aangescherpt door de taalbarrière).

Hoewel de redenen van die psychologische stoornissen en hun impact op het volgen van het inburgeringstraject verschillen in functie van de profielen van de begunstigden, **kan het inburgeringstraject ook gunstige gevolgen hebben voor die geestelijke gezondheidsproblemen**, die een weerslag hebben op alle andere aspecten van de vestiging. Die ambivalentie vertaalt zich in het discours van de psychologisch verzwakte begunstigden die verplicht zijn om het inburgeringstraject te volgen. Ze getuigen van zowel een gebrek aan nauwgezetheid, concentratie en participatie, maar ook van een gevoel van ‘ontkapseling’⁵², dat wil zeggen opluchting en nieuwe perspectieven die het inburgeringstraject kan bieden, zowel voor hun isolement (ontmoetingen en groepsdynamiek bij de opleidingen), als voor de systemische dominanties in hun vestigingstraject (inspirerende ruimte en toevluchtsoord met personen die soortgelijke ervaringen beleven).

Die discursieve spanning was bijzonder duidelijk bij vluchtelingen. Dat profiel is inderdaad vragende partij voor een dergelijk aanbod - benadrukt door hun hoger percentage van anticipatie op de opsporing van opleidingsplichtigen (17% tegenover 10% bij de personen in gezinshereniging). Maar de geestelijke gezondheid van sommige vluchtelingen ten gevolge van de ballingschap (posttraumatische stress door de ervaringen van de ballingschap) en de opvang (lange wachttijd in centrum en/of periode van onregelmatig verblijf zonder woonplaats) kan het volgen van de opleidingen verstoren.

Eén begunstigdenprofiel in het bijzonder toont die spanning van de opleidingsplicht aan: de **alleenstaande vluchtelingen in een procedure van gezinshereniging**. Die laatsten zijn van mening dat het inburgeringstraject pertinentier zou zijn geweest wanneer hun gezin was aangekomen: ze concentreren zich op de administratieve formaliteiten onder invloed van die lange wachttijd, waardoor hun deelname aan het inburgeringstraject van secundair belang is en gekenmerkt door een zekere gelatenheid. Dat is meer bepaald het geval bij een Syrische analfabeet die in 2022 in België is aangekomen en op straat heeft geleefd omdat er geen plaats was in de opvangcentra. Wanneer hij zijn internationale bescherming krijgt en een woning zoekt, is hij er psychisch slecht aan toe. Hij wordt ondergebracht door een landgenoot die hij aan het Noordstation heeft ontmoet en die hem doorstuurt naar het OCMW van Schaarbeek (leefloon) en naar de huisvestingsdienst van Convivial (zonder resultaat). Ondanks die (relatieve) financiële stabiliteit en de wil om te handelen, heeft hij de grootste moeite om zijn integratieprogramma te beginnen:

”Mijn vriend bij wie ik woonde [onderdak], had voordien de indimaj gedaan. We waren aan het Noordstation en omdat ik niets deed, ben ik mij in zijn school voor Frans gaan inschrijven. Maar ik ben maar één week geweest omdat ik heel moe was, ik sliep niet, ik had geen woning. Toen ik naar school ging, viel ik in slaap, ik kon niet geconcentreerd blijven. [...] Daarna heeft hij [zijn vriend] mij gezegd naar VIA te gaan. [...] Ik herinner het me niet meer [wanneer ik de eerste keer naar VIA

⁵² Die term is overgenomen uit een gesprek met een begunstigde van de BAPA's bij een vorige enquête van CRAcs naar de vestigingsverhalen van nieuwkomers (Onderzoeksverslag 2022). Die begunstigde gebruikte de term ‘inkapseling’ om het gevoel uit te drukken dat hij systematisch geblokkeerd was in administratieve formaliteiten voor zijn vestiging, waardoor al zijn vooruitzichten van integratie in de opvangmaatschappij verdwenen.

gegaan ben]. Ik was niet echt in vorm in die periode. Ik dacht aan veel andere zaken... ” (Ibrahim, Syrische vluchteling, 2022, verplichte nieuwkomer)

Die ‘zaken’ (die zijn aanwezigheid in de les belemmerden), zoals hij ze noemt, waren eigenlijk het vooruitzicht om zijn familie ooit terug te zien, wat hij pas een jaar later kon beginnen overwegen toen hij zijn eigen woning in Molenbeek kon huren dankzij een kennis. Hoewel het inburgeringstraject hem gedeeltelijk heeft geholpen om zijn procedure van gezinshereniging verder te zetten, bemoeilijkt de verwijdering van zijn familie het volgen van de opleidingen.

Ook het geval van Christelle, vermeld in het eerste hoofdstuk, die twee jaar geleden naar ons land is gekomen voor een kankerbehandeling en sterk aangedaan is door de onmogelijkheid om haar baby te zien die ze in haar land heeft achtergelaten vermits ze nog steeds geen officiële erkenning heeft van artikel 9ter (oranje kaart met toegang tot sociale rechten), wees erop dat ze **tijdens het inburgeringstraject in een angsttoestand verkeerde**. Hoewel de opleidingen haar uit haar isolement haalden, is ze van mening dat ze meer uit haar traject gehaald zou hebben “zodra ze *gesetteld* was”. Dat wil zeggen zodra haar medische behandeling gedaan was en ze een verblijfstitel had, waardoor de gezinshereniging mogelijk was.

Die voorbeelden wijzen op de zowel materiële en administratieve als emotionele en psychologische instabiliteit op het ogenblik dat het inburgeringstraject wordt gevolgd. Ze kunnen de onmiddellijke take-up door de opleidingsplicht in vraag stellen. Hoewel het CRACs in 2022 de raad gaf om vluchtelingen, in het bijzonder zij die ‘wachten’ in opvangcentra, toegang te geven tot het inburgeringstraject, lijkt het in het licht van die getuigenissen veel logischer dat ze zich in dat geval voor een vrijwillige take-up moeten inschrijven (rechthebbende nieuwkomers), en dat het in geen geval een verplichting mag zijn.

Tot slot is er het geval van **vrouwen in gezinshereniging in de greep van hun echtgenoot**, of andere kwaadwillige personen, gaande van gedwongen isolement tot fysiek en/of psychologisch geweld en voor wie de take-up mogelijk zou zijn geweest dankzij de opleidingsplicht (zie hoger - Hoofdstuk 1). Hoewel die laatsten ook vatbaar zijn voor psychologische problemen die een impact hebben op het volgen van het inburgeringstraject, kunnen de verschillende bestanddelen van het aanbod als katalysator werken en **de weg naar emancipatie openen** wanneer die situaties snel worden ontdekt en begeleid. Tijdens de focusgroep vermeldde een opleider het geval van een vrouw bij wie het (verplichte) traject “haar leven zou hebben gered”:

“Alleen al het feit [de woonplaats] te kunnen verlaten, is ook symbolisch want het is ook uit de greep van de echtgenoot komen. En vervolgens door het traject dat ze met mij heeft afgelegd, RP en opleiding over burgerschap, stap na stap... Er gebeuren altijd zaken in de opleiding over burgerschap omdat we elkaar elke dag zien. Er ontstaat een band, een zekere mate van vertrouwen. [...] Ik herinner mij dat een persoon van de lessen Nederlands ons had gecontacteerd om te zeggen dat de opleiding burgerschap haar leven gered had. Maar het is ook een heel proactieve persoon. En ook dat moet gezegd worden, want we doen tevergeefs ons best als iemand geen wilskracht heeft... Zij heeft de reddende hand onmiddellijk aangenomen. [...] Maar het is niet alleen dat, ook de andere types van begeleiding hebben geholpen. [...] Dus zelfs na een eerste afspraak met een sociaal begeleider heeft ze daarna psychologische, maar ook juridische bijstand gekregen om haar verblijfstitel niet te verliezen ... [...] Ze werd eigenlijk globaal geholpen en het is belangrijk dat we dat kunnen blijven aanbieden.” (Opleider burgerschap, focusgroep, 2024)

Die getuigenis herinnert ons aan de conclusies van het vorige onderzoeksverslag van CRACs (2023): het belang van het ‘holistische’ karakter van het inburgeringstrajectaanbod maar ook

van het aanvullende aanbod van de BAPA's dat moeten worden voortgezet. We denken hierbij aan de juridische bijstand, psychologische bijstand, projecten voor inschakeling in het arbeidscircuit en ondernemerschap ('One stop shop'-projecten), rondetafelgesprekken en alle andere projecten om het isolement te doorbreken en te voldoen aan de specifieke behoeften van de begunstigten.

Kortom, we kunnen twee zaken onthouden over de toegangsmoeilijkheden van de prioritaire doelgroep:

Ten eerste, de redenen van non-take-up vóór de opleidingsplicht worden vertaald in moeilijkheden om het traject te volgen bij de opleidingsplicht. **De inburgeringsplicht botst namelijk met de professionele en/of familiale verplichtingen, alsook met de gezondheidstoestand van de begunstigten.**

In combinatie met andere factoren hebben de verblijfsreden en -titel een belangrijke impact op de toegankelijkheid. De omstandigheden van de take-up en het volgen van het inburgeringstraject zijn immers niet dezelfde voor vluchtelingen en personen die via gezinshereniging naar België komen. Hoewel vluchtelingen vaak sterk geïsoleerd zijn, hebben ze gemakkelijker toegang tot het OCMW (leefloon en MIVB-abonnement), terwijl de personen in gezinshereniging financieel en administratief afhangen van de persoon met wie ze zich herenigen. Vermits één enkel loon zelden volstaat voor een gezin, nemen de 'herenigde' personen, die trouwens hoofdzakelijk vrouwen zijn, vaker huishoudelijke taken op zich, moeten ze vaak snel toetreden tot de arbeidsmarkt. Omdat personen in gezinshereniging steeds de neiging hebben om de verschillende fasen van het inburgeringstraject op 'kalme' momenten in hun vestigingstraject te realiseren - tussen twee jobs en/of opleidingen in, tijdens zwangerschap, ouderschapsverlof, ziekte - kan de opleidingsplicht die organisatie bemoeilijken.

Ten tweede moet worden vastgesteld dat, hoewel de regelgeving (Ordonnantie en Besluit COCOM) en de BAPA's voorzieningen hebben ingevoerd om die toegangsmoeilijkheden het hoofd te bieden, deze niet volstaan en vaak onaangepast zijn. Te beginnen met de opschortingen, waarvan de leesbaarheid (kennis en begrip ervan) en de strikte voorwaarden (effectieve take-up) in de eerste maanden hun limieten hebben getoond.

Een fundamentele vraag stelt zich hier, namelijk naar de logica zelf van de opschorting van een verplicht traject: die stelt het probleem uit, met bijkomende stress (termijn en boete), maar lost het helemaal niet op. Begunstigten en werknemers van de BAPA's stellen **de opschorting vaak voor als het 'zwaard van Damocles'** in de vestigingstrajecten van nieuwkomers: *"Opschorting, opschorting, opschorting, en dan?"*

Hoewel het educatief verlof interessant kan zijn voor bepaalde profielen, is het gebruik van dat sociaal recht door begunstigten die zich in dergelijke professionele omstandigheden bevinden weinig waarschijnlijk wanneer het inburgeringstraject zo snel doorlopen wordt. Het is tot slot cruciaal om het aanbod van de opleiding over burgerschap te versterken en de uren beter te verdelen. Daarbij moet in het bijzonder het aanbod met aangepaste uurregeling in de

drie BAPA's ('s avonds en misschien op zaterdag) worden ontwikkeld, en misschien zelfs onlineopleidingen voor sommige profielen.

Alles welbeschouwd hebben al die, cumuleerbare, toegangsmoeilijkheden en de - zowel concrete als subjectieve - onmogelijkheid om een beroep te doen op de hiertoe ingevoerde institutionele voorzieningen, tot gevolg dat sommige verplichte begunstigden moeten **'onderhandelen over de opleidingsplicht'**:

"Sommige personen haken niet af, verbinden zich ertoe de opleiding te volgen. Maar ik heb steeds meer mensen die onderhandelen, of die dat toch proberen: "ik vraag mij af, kan ik ... Ik moet dinsdag iets doen op het werk, kan ik...". Zelfs als we het kader meermaals herhalen, wagen ze hun kans. Ik vind dat volledig legitiem in hun situatie ." (Opleider burgerschap, focusgroep, oktober 2024)

1.2. De niet-prioritair: een doelgroep in nood, (tijdelijk) uitgesloten

Zoals vermeld in het eerste hoofdstuk is de opleidingsplicht niet de enige verklaring voor de huidige verzadiging van de voorziening, hoewel ze de take-up van nieuwkomers heeft gestimuleerd. Twee jaar na de inwerkingtreding ervan (16 mei 2024) wordt de helft van de plaatsen in de BAPA's (51%) immers (nog altijd) ingenomen door een niet-prioritair publiek. Bij de analyse van de gevolgen van de wetswijzigingen moet dus absoluut aandacht worden besteed aan de buitenlandse personen in de zin van de COCOM-wetgeving (Ordonnantie COCOM, art.1). Om de uitdagingen van hun (niet-)aanwezigheid in de voorziening beter te begrijpen, moet worden nagegaan of er sprake is van het niet-ontvangen van het aanbod, moet de omvang ervan worden gemeten en moeten de gevolgen voor hun take-up en hun noden worden beoordeeld.

1.2.1. 'Oorzaken' en (tijdelijke) slachtoffers van de verzadiging

Om de impact van de wetswijzigingen op de voorziening nauwkeuriger te analyseren, bekijken we hier de evolutie van de toelatingen per kwartaal voor elke categorie van begunstigde sinds 2022 (Figuur 15). Op die manier kunnen we twee sleutelmomenten identificeren: inwerkingtreding van de opleidingsplicht (2e kwartaal 2022) en uitbreiding van de doelgroep (4e kwartaal 2022).

Een maand nadat **de uitbreiding van de doelgroep** (december 2023) in werking getreden was, vormden buitenlandse personen al 20% van de toegelaten personen, en drie maanden later was dat zelfs al 40% (K1 2023). Die snelle groei wordt verklaard door de grote stock buitenlandse personen die wachten op een aanbod dat aan hun noden is aangepast. Die stock vloeit voort uit de onmogelijkheid, sinds de inwerkingtreding in augustus 2021 van de wijziging van het Wetboek van nationaliteit van 2018, om de bewijzen van het volgen van inburgeringscursussen bij de verenigingen voor sociale cohesie (P3b) te erkennen⁵³. Dat waren tot dan de enige Franstalige operatoren in Brussel die erkende cursussen burgerschap voor de nationaliteitsaanvraag aanboden. Met de uitbreiding van de doelgroep van het inburgeringstraject kunnen buitenlandse personen die al meer dan drie jaar in België wonen,

⁵³ Het College van de COCOF heeft op 24 december 2018 beroep aangetekend bij het Grondwettelijk Hof voor de erkenning van de acties van P3b, maar dat verzet werd afgewezen. Daardoor kon de COCOF niet anders dan het inburgeringstraject openstellen voor de buitenlandse personen.

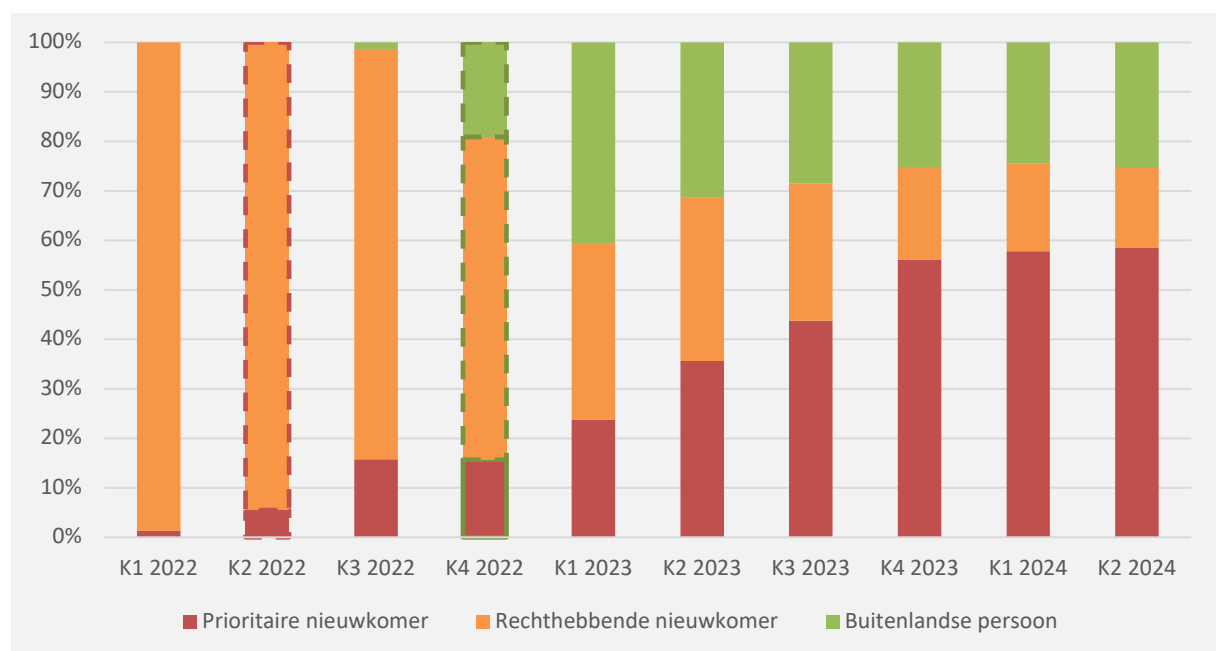
voortaan hun integratie, na meer dan een jaar wachten, aantonen aan de hand van de opleidingen van het inburgeringstraject.

De gevolgen van de opleidingsplicht werden daarentegen langzamer zichtbaar. Zes maanden na de inwerkingtreding (K4 2022) vertegenwoordigden de nieuwkomers slechts 16% van de toegelaten mensen. Hun aandeel steeg pas na negen maanden (K1 2023) tot 24%, om langzaam te groeien tot bijna 60% van het toegelaten publiek in 2024. Die tragere toename van de stroom verplichte nieuwkomers wordt enerzijds verklaard door de grotere aanpassingen die nodig zijn om de opleidingsplicht uit te voeren, met name door de gemeenten verantwoordelijk te maken voor de opsporing en kennisgeving van de opleidingsplicht (zie hoger - Hoofdstuk 1.2), en anderzijds door de termijn van zes maanden die verplichte nieuwkomers hebben om zich bij een BAPA aan te bieden na de kennisgeving.

Tot slot is twee jaar na de inwerkingtreding van de opleidingsplicht het aandeel van de **rechthebbende nieuwkomers** die het traject starten nog steeds een derde van de doelgroep, ondanks de aanhoudende daling van dat aandeel.

Belangrijk daarbij is de vaststelling dat de stabilisatie van het aandeel van die twee categorieën van niet-prioritaire doelgroep vanaf het vierde kwartaal 2023 samenvalt met de invoering van de wachtlijsten. Eind 2023 zijn de twee historische BAPA's gedwongen om enkel nog verplichte nieuwkomers in te schrijven, terwijl ze niet-prioritaire begunstigden op wachtlijsten plaatsen, wat de afnemende stroom van die laatsten verklaart. Die dynamiek zet zich voort tot eind 2024, met de verzadiging van Convivial eind augustus.

De verzadiging van de BAPA's vanaf 2023 moet dus in een specifieke conjunctuur worden geanalyseerd: de aanwezigheid van nieuwkomers vóór de opleidingsplicht, een **geleidelijke toename van de prioritaire doelgroep** (ten koste van het aantal niet-prioritaire plaatsen) en tot slot een **grote stroom niet-prioritaire doelgroepen - massaal voor de buitenlandse personen en gestaag voor de rechthebbende nieuwkomers.**



Figuur 15. Evolutie per kwartaal van de toelatingen naar categorie van begunstigde, in rode stippellijn het kwartaal van inwerkingtreding van de opleidingsplicht en in groen dat van de uitbreiding van de doelgroep (Bron: APA output mei 2024).

Vervolgens moet naar de omvang van die (tijdelijke) uitsluiting worden gekeken om de **non-take-up van het aanbod door de niet-prioritaire doelgroep** te meten.

Op 16 mei 2024 stonden **801 begunstigden op de wachtlijst, dat is 15% van de stock actieve dossiers**. Vermits Convivial op die datum nog niet verzadigd is (500 bijkomende dossiers in januari 2024) heeft de wachtlijst enkel betrekking op de twee ‘historische’ BAPA’s. Hoewel de begunstigden vóór hun inschrijving op de wachtlijst de optie kregen om zich ‘in een andere niet-verzadigde BAPA’ (dat wil zeggen Convivial) in te schrijven, herhalen we hier een van de belangrijkste resultaten van de studie van CBAI en Vivalis over de ruimtelijke praktijken van nieuwkomers en de toegankelijkheid van de BAPA’s: de ruimtelijke nabijheid blijft de centrale factor⁵⁴, vooral voor de kwetsbaarste en de niet-prioritaire nieuwkomers.

Rekening houdend met de vrije keuze van de begunstigden, die zich kenmerkt door de ruimtelijke nabijheid, kunnen we op die datum **de overbevolking in beide historische BAPA’s (BAPA-BXL en VIA) op 111%⁵⁵ ramen**, dat wil zeggen dat 11% van de in aanmerking komende doelgroep (tijdelijk) was uitgesloten, terwijl er eigenlijk nog plaatsen vrij waren bij Convivial. Op het einde van de zomer (september 2024) stonden ongeveer 1000 personen op de wachtlijst, waarvan ongeveer 200 personen bij Convivial – verzadigd sinds 29 augustus 2024. We schatten dus **dat de (algemene) overbevolkings-/verzadigingsgraad 117% bedroeg in 2024**.

Van die 801 personen op de wachtlijst is **61% rechthebbende nieuwkomer**, terwijl de andere **39% buitenlandse personen zijn**. Hoewel die beide categorieën samen nog meer dan de helft (51%) van de begunstigden in het traject op die datum uitmaken, vertegenwoordigt de niet-prioritaire doelgroep eigenlijk 57,5% van de stock van de take-up op diezelfde datum (actief in het traject of op de wachtlijst). Maar met een **uitsluitingsgraad van 21%** evenwel: de uitsluitingsgraad van de rechthebbende nieuwkomers bedraagt 19%, dat van de buitenlandse personen 23%⁵⁶. Die laatste twee cijfers zijn statisch van aard en verbergen de heel verschillende volgdynamieken van beide categorieën van begunstigden (zie lager).

De niet-prioritaire doelgroep is vandaag dus tijdelijk uitgesloten van het traject, hoewel hun noden, en soms profielen zoals we zullen zien, gelijkaardig kunnen zijn aan die van de verplichte doelgroepen. Bovendien **zijn er niet enkel wachttijden aan het begin, maar stapelen die zich op tijdens het traject, zowel vóór een opleiding over burgerschap als vóór een taalmodule**. Ter herinnering: de mediane wachttijd tussen de inschrijving en het begin van de opleiding over burgerschap is gestegen van 25 dagen in 2022 tot 50 dagen in 2024. Die gecumuleerde wachttijden kunnen een aanzienlijke weerslag hebben op de administratieve formaliteiten en op het vestigingstraject, met name inzake inschakeling in het arbeidscircuit.

Dat is zeker het geval voor de **buitenlandse personen** die er een beroep op doen in het kader van de nationaliteit en die relatief ‘gehaast’ zijn. We nemen opnieuw het geval van Fatima, vermeld in het eerste hoofdstuk, die vrijwillig geen gebruik had gemaakt van het inburgeringstraject als ‘nieuwkomer’ omdat ze Frans sprak, die een zware ouderlijke verantwoordelijkheid had en autonoom was in haar inschakeling in het arbeidscircuit. In haar

⁵⁴ Volgens de studie Vivalis-CBAI gebeurde 80% van de inschrijvingen tussen 2016 en 2023 in de BAPA het dichtst bij de woonplaats van de begunstigden. De overige 20% is grotendeels te verklaren doordat ze zijn doorverwezen door de gemeente (bv. begunstigden van Laken die naar BAPA-BXL in plaats van naar VIA gaan).

⁵⁵ De overbevolkingsgraad wordt berekend op basis van de totale capaciteit, dat wil zeggen 6000 plaatsen.

⁵⁶ Die uitsluitingsgraden houden rekening met de dossiers die op die datum opgeschort zijn.

geval was de wachttijd bij de inschrijving voor een opleiding over burgerschap zowel het gevolg van een conflict met de uren van haar opleiding tot bejaardenhelpster en de verzadiging van de opleidingen van de BAPA. Naast de vertraging van haar zoektocht naar werk, heeft die wachttijd vooral geleid tot het verval van de geldigheidsduur van haar geboorteakte, wat voor bijkomende kosten zorgde en haar nationaliteitsaanvraag uitstelde.

In dat opzicht moet worden benadrukt dat de opleiders van de opleidingen over burgerschap sinds de verzadiging **verschillen in de motivatie om vooruitgang te boeken in het inburgeringstraject** vaststellen tussen de niet-prioritaire doelgroepen, die vaak moeten wachten, en de prioritaire doelgroepen. Een opleider getuigt erover wanneer een plaats vrijkomt omdat een prioritaire begunstigde afhaakt voor een opleiding over burgerschap en zijn traject om andere redenen heeft opgeschort (werk, beroepsopleiding, enz.):

“Het bijzondere aan verplichte personen is dat ze vaak met meerdere procedures bezig zijn [...]. Nou ja, ik heb vaak prioritairen die afhaken en als ik nog enkele vrijwilligers in de groep heb, zijn die blij en nemen de gelegenheid te baat omdat ze daar op wachtten. We zeggen de prioritairen wel dat ze tijd hebben tot datum x om het traject te vervolledigen, maar [...] het is toch anders.” (Opleider opleiding over burgerschap, focusgroep, 2024)

Ook de taalopleidingsoperatoren merken een grote frustratie bij de niet-prioritaire begunstigten, geconfronteerd met lange termijnen om de lessen Frans te volgen in het kader van het inburgeringstraject. Daarom richten sommigen zich naar een ander aanbod, met name in Sociale cohesie, of worden daarnaar doorverwezen. Maar voor velen wacht de ontreding wanneer ze ontdekken dat die lessen niet tot het niveau A2 voor de nationaliteit leiden. Dat zou in wezen **een effect van communicerende vaten hebben tussen een niet-verzadigde voorziening (Sociale cohesie) en een verzadigde voorziening (inburgeringstraject), wat in fine de verzadiging en wachttijd van de buitenlandse personen bij de BAPA's zou versterken.**

“De mensen begrijpen niet waarom het traject van een persoon goed is, terwijl dat van mij met een A2 in sociale cohesie niet goed is. Het is niet geldig [om de nationaliteit te verkrijgen]. Dat is wat er op dit moment gebeurt. [...]. Als ik naar de sociale cohesie ga, wordt mijn A2 niet erkend. En dat is problematisch. Want de mensen vertrekken dan, doen een poging of wachten op een cursus in het inburgeringstraject.” (Opleider FVT, AO, november 2024)

Als alleen de motivatie van sommige begunstigten - ‘gehaaste’ buitenlandse personen - in aanmerking wordt genomen, zou het beeld evenwel te eng zijn. Het is essentieel om de waaier aan profielen en noden van die niet-prioritaire begunstigten te analyseren om de uitdagingen die de verzadiging in deze periode van wetsovergang stelt, onder de aandacht te brengen.

1.2.2. Profielen met uiteenlopende noden

De niet-prioritaire doelgroep bestaat uit twee (administratieve) subcategorieën van begunstigten: de *rechthebbende nieuwkomers* (34% van het toegelaten publiek sinds de inwerkingtreding van de opleidingsplicht)⁵⁷ en de *buitenlandse personen* (27%). We geven hieronder enkele kenmerken van hun profielen en hun noden.

⁵⁷ We houden hier dus geen rekening met de nieuwkomers die aangekomen zijn vóór de inwerkingtreding van de opleidingsplicht en die het traject nog volgen in 2023 en 2024.

Bij de **rechthebbende nieuwkomers** kunnen we **twee (theoretische) subgroepen** onderscheiden, naar **verblijfstoestand en nationaliteit**:

Eenzijds de mensen die hun eerste verblijfstitel hebben ontvangen nadat de opleidingsplicht in werking getreden is, maar die **vrijgesteld zijn en vrijwillig aan het inburgeringstraject deelnemen (10%)**. Die vrijstellingen hebben voor **33% betrekking op EU-onderdanen**, 28% op personen die een tijdelijke bescherming genieten, een overgrote meerderheid Oekraïners, waaronder ex-OBTB's die hun opleiding Frans willen verlengen. 20% van de begunstigden hebben trouwens een kaart B, en 19% vallen onder andere, niet verduidelijkte vrijstellingsredenen, zoals gezondheid. Die subgroep is veel minder groot dan de tweede.

Anderzijds personen die een verblijfstitel kregen voor of na de inwerkingtreding van de opleidingsplicht, maar die niet vrijgesteld zijn⁵⁸, en na de invoering voor het traject werden ingeschreven (90%). Hun **take-up is ofwel vrijwillig, ofwel op voorschrift van een instelling** in het kader van de verlenging van de verblijfstitel (gemeente) of van de handhaving van het leefloon (OCMW). **De nationaliteiten van die tweede subgroep rechthebbende nieuwkomers verschillen heel weinig van die van de prioritaire doelgroep** (Tabel 5).

Die gelijkheid zien we ook **voor alle rechthebbende nieuwkomers op het vlak van leeftijd, de verdeling van de hoogste diploma's en, zoals hieronder duidelijk wordt, de duur van de deelname aan het inburgeringstraject** (Figuur 16 en Figuur 19).

Verplichte nieuwkomers				Rechthebbende nieuwkomers			Buitenlandse personen		
	Nationaliteit	Aantal	Aandeel	Nationaliteit	Aantal	Aandeel	Nationaliteit	Aantal	Aandeel
1	Marokko	786	21%	Marokko	566	17%	Marokko	812	31%
2	Onbekend	444	12%	Syrië	461	14%	Syrië	287	11%
3	Brazilië	259	7%	India	362	11%	Guinee	174	7%
4	Syrië	233	6%	Guinee	201	6%	Congo (DRC)	115	4%
5	India	187	5%	Oekraïne	134	4%	Kameroen	86	3%
6	Guinee	128	3%	Brazilië	83	3%	Algerije	83	3%
7	Congo (DRC)	124	3%	Congo (DRC)	73	2%	Afghanistan	71	3%
8	Tunesië	111	3%	Libanon	72	2%	Tunesië	45	2%
9	Turkije	101	3%	Afghanistan	69	2%	Brazilië	42	2%
10	Japan	99	3%	Kameroen	66	2%	Turkije	41	2%
	Tot.	3741	100%		3318	100%		2593	100%

Tabel 5. Top tien van de nationaliteiten van toegelaten begunstigden na de inwerkingtreding van de opleidingsplicht per categorie van doelgroep (Bron: APA output mei 2024).

Bij **buitenlandse personen** gebeurt de take-up later in hun vestiging en hoofdzakelijk in het kader van de nationaliteitsaanvraag. Dat vertaalt zich echter niet noodzakelijk in kennis van de taal of van de ontvangende maatschappij. Buitenlandse personen vormen geen homogene groep, maar worden eerder gekenmerkt door een **tweedeling** in termen van integratie: “Er

⁵⁸ De datum van de verblijfsvergunning van ongeveer de helft van de rechthebbende nieuwkomers in APA valt na de inwerkingtreding van de opleidingsplicht, zonder dat ze aan de vrijstellingscriteria voldoen. Dat kan te maken hebben met een laattijdige start van de opsporingen, zelfs met een te lage opsporing van de verplichte nieuwkomers door de gemeenten (zie hoger - Hoofdstuk 1.2), of met het feit dat de datum in het dossier van de begunstigde eigenlijk overeenstemt met een tweede verblijfstitel, informatie die immers moet worden aangegeven. Zoals we gezien hebben in hoofdstuk 1.2, werden de houders van de ‘oranje kaart’ in sommige gemeenten misschien niet onderworpen aan de opleidingsplicht. De kans is groot dat de opleidingsplicht niet wordt betekend bij de verlenging omdat het technisch gezien om een tweede verblijfstitel gaat.

zijn twee profielen van buitenlandse personen: zij die de taal nog niet spreken, moeite hebben om zich te verplaatsen en hun gemeente, hun wijk te verlaten, hoewel ze er al lang wonen, en die vroeger geen toegang hadden tot het inburgeringstraject, en zij die werken of die toegang hebben tot de informatie en zij zijn iets moeilijker...” (Sociaal begeleider, focusgroep 2023).

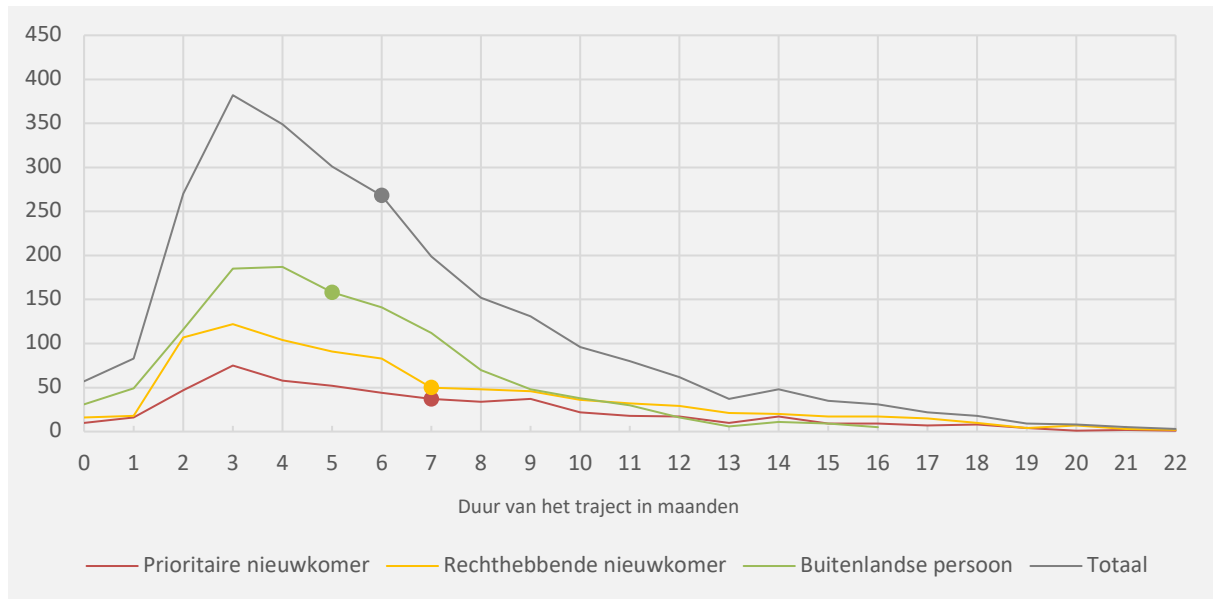
Een directie omschrijft de eerste doelgroep hierboven als een doelgroep die *"eigenlijk een nieuwkomersprofiel heeft. Bijvoorbeeld de 'alfavrouwen' die er nog steeds zijn [die de taal nog steeds niet geleerd hebben]."* De gegevens wijzen in die richting: terwijl vrouwen **systematisch beter vertegenwoordigd zijn** dan de mannen in het traject, **is hun aandeel bijzonder hoog bij de buitenlandse personen in alfarichting of FVT A (75%)**. Die tendens weerspiegelt dynamieken die verband houden met genderkwesties, waarbij de vrouwen - meer bepaald in gezinshereniging - vaker de kans lopen familiale lasten op zich te nemen vanaf hun aankomst, terwijl de mannen vaker werk hebben. Dat beperkt dan ook hun mogelijkheden om te leren of zich onder te dompelen in de Franse taal, en in tweede instantie om hun economische integratie via werk of opleidingen aan te tonen.

Gekenmerkt door een **onvrijwillige non-take-up** als 'nieuwkomers' (ondergaan niet-aanvraag), heeft die eerste, kwetsbaardere subgroep vandaag veel behoefte aan sociale begeleiding en taalopleidingen.

De tweede subgroep is een autonomere doelgroep, die veeleer wordt gekenmerkt door een **vrijwillige non-take-up** als 'nieuwkomers' (gekozen niet-aanvraag). Volgens de directies en werknemers van de BAPA's kenmerkt die tweede subgroep - relatief nieuw in het inburgeringstraject - zich door hun ongeduld en hun nood om snel te gaan (nationaliteitsprocedure). In een context van verzadiging komt dat met name tot uiting door een **logica van 'shopping' in de keuze van de BAPA**, gemotiveerd door het criterium van snelle inschrijving voor een opleiding over burgerschap:

"Ze hebben de lijst van de drie BAPA's en zijn voldoende toegerust om te kiezen wat hen het best past... En daar doen ze hun shopping, niet in functie van de nabijheid, maar in functie van de snelheid. [...] Het is werkelijk die logica van instant dienstverlening voor buitenlandse personen."
(Directie van een BAPA, 2023)

Die praktijken en die verschillende noden komen tot uiting in de duur van het traject van die verschillende administratieve categorieën van begunstigten (Figuur 16) – ingeschreven na de inwerkingtreding van de opleidingsplicht (juni 2022) en die het traject hebben afgewerkt op de datum van de output (16 mei 2024). Buitenlandse personen - die het traject hebben afgewerkt op 16 mei 2024 - doen het inburgeringstraject gemiddeld in 5 maanden, terwijl de prioritaire en niet-prioritaire nieuwkomers gemiddeld 7 maanden nodig hebben. Anders gezegd, **90% van de buitenlandse personen werken het traject af op 9 maanden, tegenover 14 maanden voor de nieuwkomers**. Dat wordt met name verklaard door het feit dat de taalopleidingen minder worden gevolgd, ofwel omdat het vereiste taalniveau verworven is - **66% van de toegelaten buitenlandse personen** -, ofwel omdat ze taallessen volgen buiten het traject.



Figuur 16. **Duur van het traject** van de doelgroepen die werden toegelaten na de opleidingsplicht en die het traject hebben afgewerkt vóór mei 2024, naar de duur ervan in maanden (Bron: APA, output mei 2024).

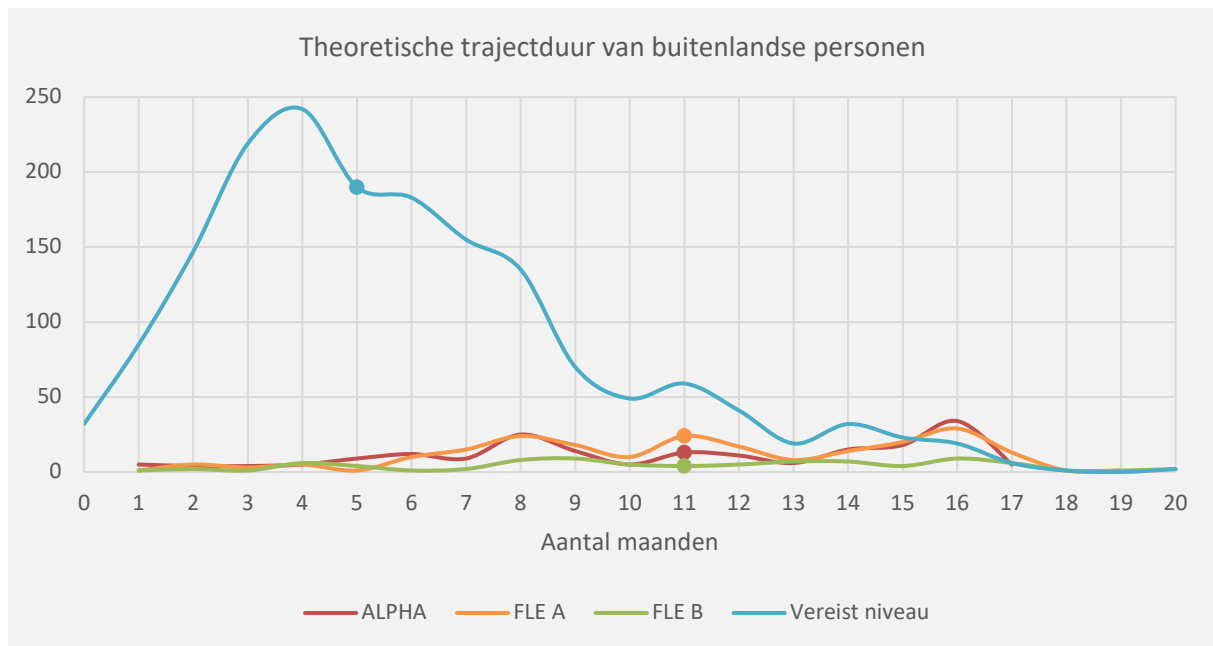
Wat die **(al dan niet gedeeltelijke) kennis van de taal** betreft, komt een aanzienlijk deel van de nationaliteiten uit landen met historische en postkoloniale banden met de Franse taal (Tabel 5). Hoewel dat niet systematisch betekent dat ze Frans kennen, kan de verwantschap met de taal de toegang tot de informatie, alsook het leerproces vergemakkelijken.

Hier moeten wel twee belangrijke zaken worden benadrukt:

- **Die gemiddelde duur van het traject moet dus voorzichtig worden benaderd omdat ze geen rekening houdt met de begunstigen die het traject nog steeds (en trager) volgen**, wat die gemiddelden sterk zou doen stijgen. Omdat de kwetsbaardere begunstigen ('alfaprofiel') ook meer tijd nodig hadden om een beroep te doen op het traject na de wetswijzigingen, zowel bij de buitenlandse personen als bij de verplichte nieuwkomers (na januari 2023). Die indicator moet worden herberekend zodra een grotere en gediversifieerdere stock begunstigen het traject zal hebben afgewerkt.
- 70% van de buitenlandse personen en 78% van de rechthebbende nieuwkomers hebben hun traject afgewerkt vóór de verzadiging van VIA en BAPA-BXL (eind 2023), terwijl dat aandeel 48% bedraagt voor de prioritaire doelgroep - die minder hard getroffen is door de verzadiging.

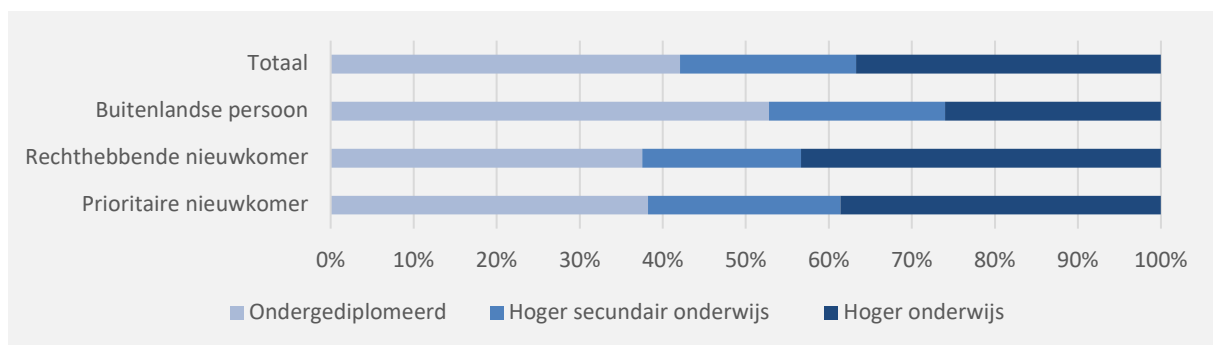
In een poging om die methodologische problemen op te lossen, die rechtstreeks verband houden met de huidige conjunctuur en het tijdsaspect van de output, werden theoretische doorlooptijden berekend voor de buitenlandse personen die het traject nog niet hebben afgewerkt. In dat geval werd de outputdatum gebruikt als einddatum (Figuur 17). De duur van de deelneming aan het traject van de twee voornoemde profielen van buitenlandse personen hangt af van hun positie in de taalrichtingen.

Het is zo dat een groot aantal buitenlandse personen hun traject inderdaad heel snel doorlopen, tussen 0 en 6 maanden. Maar die snelheid heeft bijna uitsluitend betrekking op personen die het vereiste taalniveau hebben. Buitenlandse personen in alfarichtingen of FVT A daarentegen vertonen gelijkaardige tendensen in termen van trajectduur en hebben veel meer tijd nodig.



Figuur 17. *Theoretische trajectduur* van buitenlandse personen naar hun richtingen (Bron: APA output mei 2024).

De taalrichtingen houden rechtstreeks verband met het **opleidingsniveau**, een factor die het leerproces eveneens beïnvloedt. Het is zo dat meer dan de helft van de buitenlandse personen ‘ondergediplomeerd’ zijn, dat wil zeggen dat ze een diploma van de 1e graad van het secundair onderwijs of lager hebben. Dat aandeel is veel hoger dan voor de nieuwkomers (Figuur 18) en kan zich vertalen – wanneer het Frans nog niet beheerst is - in een langer traject (meer taalmodules en een grotere behoefte aan sociale begeleiding). De meeste begunstigden in alfarichtingen en FVT A doen 7 tot 17 maanden over hun traject, met een concentratie rond trajecten van 16 maanden.



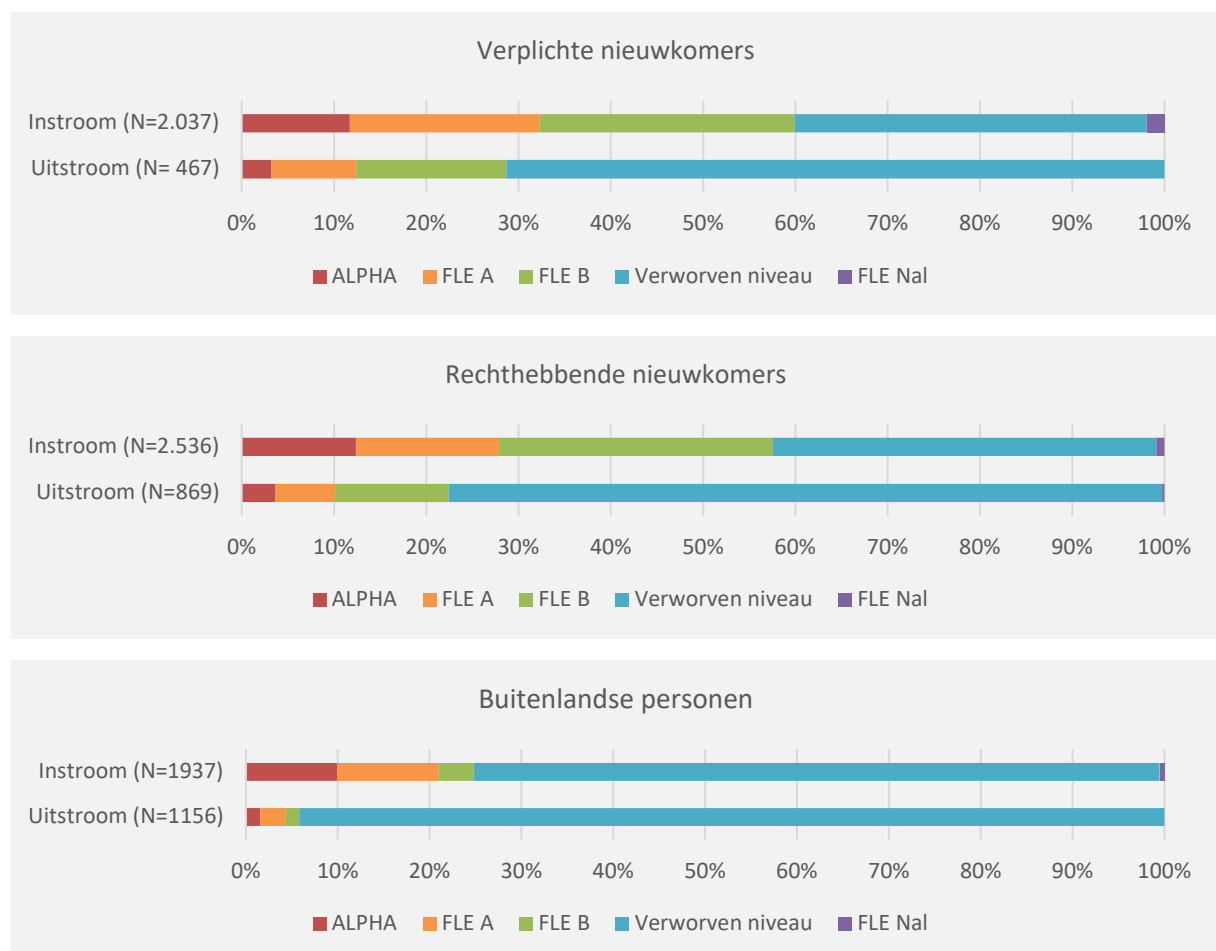
Figuur 18. *Verdeling van de toegelaten doelgroep naar hoogste diploma sinds de inwerkingtreding van de opleidingsplicht per categorie van begunstigden* (Bron: APA output mei 2024).

Alles welbeschouwd bevestigt deze indicator de discrepanties binnen de categorie van buitenlandse personen: **een groot deel, enkel ingeschreven om te slagen voor de opleidingen over burgerschap, legt het traject heel snel af, terwijl een ander deel, geraamd op een vierde van de buitenlandse personen⁵⁹, bijna dezelfde noden als de nieuwkomers heeft, die veel meer tijd vereisen.**

⁵⁹ Die raming werd gedaan op grond van het aandeel van de begunstigden in alfarichting en FVT A die klaar waren in 6 maanden of meer en zij met het vereiste niveau die hun traject in 11 maanden of meer hebben afgewerkt.

Om die voorstelling van de subcategorieën van de doelgroep te verfijnen in termen van profielen en noden, gebruiken we een laatste indicator. Die vergelijkt de samenstelling van de instroom in een bepaalde periode met die van de uitstroom. We kozen ervoor de stroom begunstigden die werden toegelaten tussen 1 juni 2022 en 31 december 2023 te analyseren, wat overeenstemt met de instroom tot de verzadiging van de historische BAPA's. Vervolgens meten we de uitstroom van diezelfde steekproef, met evenwel zes bijkomende maanden - tot 15 mei 2024 - of de uitstroom over een periode van bijna twee jaar. De eerste vaststelling is dat buitenlandse personen de hoogste uitstroom kennen: **60% van de tussen juni 2022 en eind 2023 toegelaten buitenlandse personen werken hun traject af in minder dan twee jaar. Terwijl 34% van de rechthebbende nieuwkomers en 23% van de verplichte nieuwkomers het traject in twee jaar voltooien.** Onderstaande grafieken tonen overeenkomsten tussen de nieuwkomers (al dan niet prioritair):

- De structuur van de taalprofielen van de 'instroom' - uiterst gediversifieerd in vergelijking met de buitenlandse personen - is heel gelijkaardig. De FVT A's zijn evenwel iets sterker vertegenwoordigd bij de verplichte nieuwkomers (21% tegen 15%).
- De structuur van de taalprofielen van de 'uitstroom' is eveneens soortgelijk, wat doet vermoeden dat die twee subcategorieën gelijkaardige noden en dus gelijkaardige trajectdynamieken hebben. De FVT A en B lijken echter minder snel te gaan bij de rechthebbende nieuwkomers, wat het gevolg kan zijn van een langere 'wachtijd' bij hun inschrijving voor de opleidingsmodules in vergelijking met de prioritaire doelgroep.



Figuur 19. Instroom tussen 01/06/2022 en 31/12/2023 per categorie van begunstigden in verhouding tot de uitstroom tot 15/05/2024. (Bron: APA output mei 2024)

Kortom, die twee categorieën van begunstigden zouden op termijn moeten verminderen vermits een groot deel van de buitenlandse personen al verplicht zal zijn geweest om een inburgeringstraject te volgen en een groot deel van de rechthebbende nieuwkomers niet langer 'zal ontsnappen' aan de opleidingsplicht (eerste verblijfstitel net vóór de inwerkingtreding, gebrekkige opsporing, specifiek geval van de ex-OBTB's). Gelet op de huidige verzadiging zal het even duren voor dat evenwicht hersteld is, vooral voor de rechthebbende nieuwkomers met langere inburgeringstrajecten. En die uitsluiting kan ernstige gevolgen hebben voor de vestigingstrajecten van de huidige niet-prioritaire doelgroep.

2. Professionele praktijken onder spanning

In dit tweede deel analyseren we de gevolgen van de wetswijzigingen voor het aanbod inzake sociale begeleiding (2.1), alsook voor de opleidingen over burgerschap en de taalopleidingen (2.2). We zullen zien dat die specifieke gevolgen elkaar kruisen en beïnvloeden.

2.1. Sociale begeleiding: toenemend administratief werk en betekenisverlies

Sociale begeleiding is steeds één van de drie bestanddelen van het aanbod van de BAPA's geweest - of zelfs de hoofdpijler, zoals trouwens blijkt uit de nieuwe benaming van de gecocomiseerde voorziening: het *inburgerings-en begeleidingstraject voor nieuwkomers*. Van bij de start werd de voorziening bedacht om een nabijheid met de nieuwkomers te garanderen, zowel 'geografisch' (territorialisering in wijken met de meeste nieuwkomers)⁶⁰ als 'biografisch' (toenadering tussen sociale interveniënt en de begunstigde)⁶¹. Dat vertaalde zich in de invoering van unieke loketten om de verplaatsingen te beperken en een opvolging op maat van de begunstigten in hun vestigingsformaliteiten te verzekeren, gebaseerd op een vertrouwensband met hun contactpersoon.

De kwaliteit van die sociale begeleiding hangt rechtstreeks af van de tijd die wordt besteed aan elke begunstigde, die zelf afhangt van het aantal actieve dossiers per sociaal begeleider. Lang voor de huidige algemene verzadiging spraken de sociaal begeleiders al van een vermindering van de **tijd die effectief werd besteed aan de begeleiding**, gecompenseerd door een groeiende verwijzing naar zowel externe (gespecialiseerde diensten) als interne diensten (aanvullende diensten binnen de BAPA's)⁶². Terwijl de sociaal begeleiders vroeger sommige kwetsbare begunstigten konden begeleiden bij hun residentiële integratie, is dat nu bijvoorbeeld onmogelijk geworden door de toenemende werklust:

"Ik herinner mij dat ik in het begin veel formaliteiten afhandelde voor huisvesting, met name bij analfabeten. Ik hielp ook met facturen, schulden, de inschrijving van kinderen in een school, het opstellen van cv's, enz. [...] Nu verwijzen we onmiddellijk door voor die zaken! We hebben daar helemaal geen tijd meer voor." (Sociaal begeleider, gesprek 2023).

De doorverwijzing naar andere operatoren is in de loop van de jaren natuurlijk sterk toegenomen in de sociale begeleiding, maar we herinneren eraan dat ze altijd een hoge werklust inzake sociale opvolging met zich hebben meegebracht. Het gaat dan over het zoeken naar geschikte diensten voor de specifieke behoeften, het contact en de planning van afspraken, het opstellen van de reisroute voor de begunstigten met beperkte 'motiliteit'⁶³, alsook de controle dat hun noden vervuld zijn (*feedback*). Die '**begeleide doorverwijzing**' wordt steeds moeilijker met de huidige verzadiging van de BAPA's. We zullen dat hieronder aantonen.

⁶⁰ Zie Studie Vivalis-CBAI "Les pratiques spatiales dans le recours aux services des personnes primo-arrivantes", Overheidsopdracht, 2023-2024 (te verschijnen, 2025) over de 'territorialisering van het inburgeringsbeleid'.

⁶¹ Schaut, Christine (2011). "Se rapprocher des usagers pour mieux les aider ? Le cas des politiques sociales et urbaines en Belgique francophone", in Mincke C., Hubert M. (2011). *Ville et proximité*, Presses universitaires Saint-Louis Brussel: <https://doi.org/10.4000/books.puosl.3728>.

⁶² Zie Onderzoeksverslag 2023 van het CRAcs: "L'orientation en question. La place du parcours d'accueil dans l'action publique en Région de Bruxelles-Capitale." (p. 70)

⁶³ V. Kauffmann (2008) omschrijft 'motiliteit' als het vermogen van een individu of een groep om zich in de ruimte te verplaatsen, in functie van hun middelen, van hun vaardigheden en van hun projecten.

In dit deel analyseren we hoe de wetswijzigingen zowel de professionele praktijk van de sociaal begeleiders als de ervaring van de begeleiding voor de begunstigden hebben gewijzigd, wat *de facto* een impact heeft op de voorziening zelf. Om te beginnen evalueren we **de omvang van die gevolgen** op de werklust van de sociaal begeleiders. Vervolgens onderzoeken we **de aard van die gevolgen** – in het bijzonder die van de opleidingsplicht - op de praktijken van de sociale begeleiding.

2.1.1. De verzadiging bemoeilijkt een sociale opvolging

a) Een toenemende werklust

Naast de opvolging van de administratieve en sociale vragen van de begunstigden zorgen de sociaal begeleiders ook voor:

- Het onthaal: evaluatie van de voorwaarden voor toelaatbaarheid en relevantie van de take-up (vrijstelling en voorwaarde om de nationaliteit te verkrijgen), uitleg over de modaliteiten van de voorziening (inhoud en opschortingen) en inschrijving (overeenkomst)
- De identificatie van de noden: sociale balans (SB) en taalbalans (TB)
- Planning van de opleidingen over burgerschap en/of de taalopleidingen (modules)
- Organisatie van de opleidingen over de Rechten & Plichten (RP).

De werklust van de sociaal begeleiders kan dus zowel worden gemeten aan de stroom inschrijvingen (toegelaten begunstigden gedurende een jaar) als aan de stock actieve dossiers (opgevolgde begunstigden op een welbepaalde datum).

Met de opleidingsplicht van de nieuwkomers en de komst van de buitenlandse personen stegen de inschrijvingen pijlsnel in 2023⁶⁴ (6255 ingeschreven personen), of een groei met +161% ten opzichte van het jaar voordien. We zijn met andere woorden van 500 inschrijvingen per kwartaal in 2022 naar 1500 inschrijvingen per kwartaal in 2023 gegaan. De sociaal begeleiders hebben dus **bijna driemaal zoveel onthaalgesprekken gevoerd als in 2022**. Zoals we in het volgende deel zullen zien, werden deze eerste gesprekken ook langer (zie hieronder). Bovendien zijn ook de sociale balansen (+137%), de taalbalansen (+127%) en de modules Rechten & Plichten (+30%) gestegen, zij het minder sterk⁶⁵. Het is wel zo dat de werklust voor de organisatie van de modules RP daalt door de nieuwe opleiding over burgerschap 60u (fusie van de opleiding over burgerschap en RP) sinds 2024 (Besluit COCOM, januari 2024). Alles welbeschouwd is het feit dat de SB, TB en RP niet zo snel toenemen als de inschrijvingen, gedeeltelijk te wijten aan een tijdsverschil: de eerste afspraken worden verlaet door de overbelasting van het onthaal.

Naast het beheer van de inschrijvingen (stroom), moeten de actieve dossiers (stock) worden bekeken om de reële werklust van de sociaal begeleiders te evalueren. Op 31 december 2023 waren er 5628 actieve dossiers – wat wijst op een verzadiging⁶⁶. Rekening houdend met de ziekte- en ouderschapsverloven **beheerden de 38 vte's die op die datum aanwezig waren, elk**

⁶⁴ Door technische problemen betreffende de historiek van de dossiers, gebruiken we in dit deel de gegevens van de monitoring van 2023 (output op 31 december 2023).

⁶⁵ Voor de modules Rechten & Plichten (minder sterke groei) is vooral de effectieve capaciteit van de modules toegenomen (vooral na de pandemie die het aantal personen per module had beperkt).

⁶⁶ In 2023 waren er 2 BAPA's van categorie IV (2000 plaatsen) en een BAPA van categorie III (1500 plaatsen).

gemiddeld 148 dossiers. Daarbovenop komt een latente werklast door de opgeschorte dossiers die op elk moment opnieuw actief kunnen worden. Op diezelfde datum waren er 563 opgeschorte dossiers, dus ongeveer 15 bijkomende latente dossiers per vte. We merken op dat een jaar eerder elke werknemer gemiddeld tussen 85 en 100 actieve dossiers beheerde⁶⁷.

Die gemiddelde werklast per sociaal begeleider (148 dossiers / sociaal begeleider) kan worden vergeleken met een impliciete norm in de wetgeving: de verhouding tussen de maximale capaciteit van actieve dossiers per BAPA en het aantal gesubsidieerde vte's voor de sociale begeleiding (art. 46, § 1). Die bedraagt 138 dossiers in 2023 (5500 dossiers / 40 vte's) en 133 dossiers in 2024 (6000 dossiers / 45 vte's)⁶⁸. Maar die 'wettelijke' werklast vloeit eerder voort uit budgettaire beperkingen dan uit een reflectie over de kwaliteit van de sociale begeleiding. Ter vergelijking, hoewel er geen duidelijke norm voor de werklast bij de OCMW's bestaat (elk centrum is immers anders georganiseerd), zeggen recente studies dat de werklast problematisch wordt zodra er meer dan 100 dossiers zijn⁶⁹.

b) ... die de kwaliteit van de sociale begeleiding schaadt

Een dergelijke stijging van de werklast heeft onvermijdelijk gevolgen voor de kwaliteit van de sociale begeleiding. Volgens de belangrijkste betrokkenen gaat de kwaliteit van de sociale begeleiding erop achteruit wanneer de BAPA op volle kracht werkt:

"[...] ik denk dat er echt middelen te kort zijn in verhouding tot die toename van de stroom [inschrijvingen], en van de vragen, van de stock van de vragen [actieve dossiers]. [...] Er is een onevenwicht tussen personele middelen - de maatschappelijk werkers - en de behoeften - de stroom toelatingen. En dus ontwikkelt elke maatschappelijk werker heel veel tools om de zaken goed te doen, maar de druk is werkelijk hoog..." (sociaal begeleider 1)

"Want meer dossiers, is minder reële opvolging, minder investering van de sociaal begeleider..." (sociaal begeleider 2)

"Ja, dat heeft een echte impact op de kwaliteit van de sociale begeleiding." (sociaal begeleider 1)

Dat onevenwicht tussen aanbod (vte's sociaal begeleider) en de vraag (actieve dossiers) leidt tot een kettingreactie, met een impact op de opvolging van de begunstigten én op de werkomstandigheden van de sociaal begeleiders:

- **Minder snelle reactie op de vragen van de begunstigten**, wat zich vertaalt in een **langere wachttijd** voor een afspraak:

"Het discours is nu helemaal anders, ik zeg hen duidelijk: "ik heb 200 dossiers, dat is de realiteit. Ik zal eerlijk zijn met u. U kan mij altijd bellen, maar spreek een bericht in want ik zal zeker niet onmiddellijk antwoorden." (sociaal begeleider);

⁶⁷ Het is belangrijk te wijzen op discrepanties tussen de BAPA's en tussen de werknemers, meer bepaald tussen de nieuwe en de meer ervaren sociaal begeleiders. In 2023 en 2024 **beheerden sommigen meer dan 200 dossiers**.

⁶⁸ Er is nog een andere impliciete norm voor de verzadiging: per 100 actieve dossiers bovenop de maximale capaciteit van een BAPA (2000 dossiers) wordt een bijkomende vte gefinancierd.

⁶⁹ In een interuniversitaire studie uit 2007 raamden de maatschappelijk werkers van de Belgische OCMW's de maximale werklast op minimum 85 en maximum 100 dossiers (UA – ULG – OASES, november 2007). Recenter stelde SAAMO in een persbericht, op basis van enquêtes op het terrein, dat het opvolgen van 95 geïndividualiseerde projecten maatschappelijke integratie (GPMI) veel te veel was voor één enkele werknemer (<https://www.saamo.be/wp-content/uploads/2022/11/211004-Schaf-het-GPMI-af-dossier.pdf>)

- **Prioritering van de begunstigten volgens de dringendheid van de situatie**, wat zich vertaalt in systematischere **opvolgingen op afstand** (telefoon, mails, WhatsApp) voor minder complexe gevallen en/of autonomere profielen:
“De verzadiging is zo sterk dat we moeten filteren. Ik zeg tegen sommige mensen: “kan het telefonisch geregeld worden, want ik kan u pas binnen een maand een afspraak geven...” (sociaal begeleider);
- **Chronische vermoeidheid**, die zich vertaalt in ‘**vergetelheden**’ en ‘**fouten**’ in de administratieve, sociale en technische procedures (APA):
“Op een bepaald moment vergeten we dus iets, zoals het scannen en uploaden van de identiteitskaart in APA of een tolk reserveren. En dus roepen we een andere collega die de taal spreekt, maar niet echt tijd heeft.” (sociaal begeleider);
- **Frequenter ziekteverlof**, een direct gevolg van die overbelasting:
“En nu zijn er veel gevallen van burn-out door dat alles... Ook dat is een indicator.” (sociaal begeleider)

Ten slotte zien we een vicieuze cirkel: het ziekteverlof en de ontslagen nemen toe en versterken simultaan de druk op de aanwezige werknemers.

De verhalen van de begunstigten bevestigen de getuigenissen van de sociaal begeleiders. Ze illustreren een frustratie over de communicatie met hun sociaal begeleiders in de context van de opleidingsplicht, versterkt door een angst die gerelateerd is aan de termijnen (opleidingsplicht of nationaliteit). Dat is bijvoorbeeld het geval bij een Angolese vluchteling die de grootste moeilijkheden ondervond om opnieuw contact op te nemen met haar sociaal begeleider na een periode van opschorting doordat ze bevallen was:

“Ik weet zelfs niet of ik een contactpersoon heb of niet. [...] Hij antwoordt niet. [...]. Toen ik hem voor het eerst ontmoette [zomer 2023 – niet-verzadigde BAPA], was het goed: “bel mij om de uren te kennen voor het tweede traject [luik 2 na haar bevalling]”. Ik bel, niets. Ik mail, niets. Ik kom dus met mijn dochter voor een afspraak want bij de gemeente hadden ze mij al gezegd dat ik een boete zou krijgen als ik het [traject] niet doe. Maar ik kan geen boete betalen, ik heb zelfs geen recht op het OCMW. Dus, ik ben beschikbaar voor het traject, maar ze antwoorden niet. Dus ben ik op een dag erheen gegaan zonder afspraak, en die dame [aan het onthaal] vroeg me: “mevrouw, hebt u een afspraak?” Ik heb gezegd: “Nee, ik heb geen afspraak, maar ik wil met de mijnheer praten”, en ze heeft mij gezegd: “Oh nee, u hebt geen afspraak?” En ik heb haar gezegd: “Ik bel hem, maar hij antwoordt niet.” [...] En ik heb bij de inburgering gehoord dat ik niet de enige ben. Ik dacht dat het enkel bij mijn assistent zo was, maar daar was het ook bij andere assistenten. [...] Mijn assistent weet vandaag zelfs niet dat ik de opleiding over burgerschap volg... Hij weet helemaal niets: hij laat me geen bericht en hij belt mij niet terug. Dus, echt waar, wat mij betreft, heb ik dus zelfs geen assistent. [...] Eerlijk gezegd, al die vragen die ik wilde stellen... Vooral voor werk. Maar uiteindelijk heb ik die zaken aan de inburgeringsopleider kunnen vragen. Daar hebben ze verteld over Actiris, Mission locale, enz.” (Angolese begunstigde, in gezinshereniging, verplichte nieuwkomer, 2023).

Dat voorbeeld illustreert bovendien hoe door tijdsgebrek de sociale begeleiding geleidelijk en gedeeltelijk wordt ‘gecompenseerd’ door de ontvangen informatie in de opleidingen over burgerschap. Gelet op de groeiende druk, wordt die meer ‘informatieve’ aanpak (presentatie van instellingen en diensten) zelfs bewust geaccepteerd door sommigen, hoewel dat geen echte opvolging is (zich ervan vergewissen dat hun noden werden ingevuld).

Die frustraties over de moeilijkheid om te communiceren met hun sociaal begeleider worden tevens versterkt door het (frequenter) personeelsverloop bij de BAPA's. Meerdere begunstigten hebben getuigd dat ze twee of zelfs drie verschillende sociaal begeleiders

hadden tijdens hun inburgeringstraject, wat rechtstreekse gevolgen had voor de opvolging van hun vragen.

Alles welbeschouwd vergelijken de sociaal begeleiders door die toenemende werklast de huidige situatie van de BAPA's met die van de opvangcentra van Fedasil:

"Ik denk dat we dezelfde fout maken als de opvangcentra: te veel vraag, geen echte opvolging meer en dus minder kwaliteit. Het zal geen reële, maar enkel een administratieve begeleiding zijn!" (sociaal begeleider, oktober 2023)

"[...] Ja, omdat de begeleidingen heel veel tijd en middelen vergen. We zijn sociaal begeleiders, maar op het terrein zijn we maatschappelijk assistent of eerder administratief assistent of secretaresse." (sociaal begeleider, oktober 2023)

Zoals die citaten suggereren, hangt het effectieve tijdsgebrek voor sociale opvolging van de begunstigden niet alleen samen met het toegenomen aantal dossiers, maar ook met de nieuwe taken als gevolg van de wetswijzigingen. In de volgende delen gaan we dieper in op die hervorming van de praktijken van sociale begeleiding, ongeacht of ze gelinkt zijn aan de onleesbaarheid of aan de ontoegankelijkheid van een verplichte voorziening.

2.1.2. Van sociaal begeleider naar logisticus van gedwongen trajecten

a) Geruststellen en de opleidingsplicht begrijpelijk maken

In hoofdstuk 1 hebben we vastgesteld dat, hoewel de opleidingsplicht het begrip van het inburgeringstraject ontegensprekelijk verbeterd heeft, daarom niet de uitdagingen inzake leesbaarheid van de opleidingsplicht verdwenen zijn voor de prioritaire doelgroep. Temeer daar de administratieve boete - de meest begrijpelijke informatie - tot onbegrip en angst bij de begunstigden kan leiden. Daardoor moeten de maatschappelijk werkers op de eerste afspraak steeds meer **de begunstigden geruststellen door hen opnieuw uitleg te geven - in een taal die ze begrijpen** - over de doelstellingen en de inhoud van het traject, het bestaan van andere operatoren die eventueel dichterbij hun woonplaats gevestigd zijn, alsook de voorwaarden voor vrijstelling en opschorting, of de termijnen en sancties:

"Wanneer ze naar de BAPA komen, vooral de verplichte inburgeraars, weten ze niet wat het is, wat we doen, wat ze moeten doen, waarom ... En sommigen komen met dat papier, een adres, maar hebben niets van uitleg gekregen. We moeten echt alles uitleggen, herkwaltificeren... Hen zeggen dat wanneer de sociale balans wordt opgemaakt, de gemeente geen informatie geeft over de opleidingsplicht en dat wij er zijn om hen te steunen, te begeleiden." (sociaal begeleider, oktober 2023)

"Ze komen in paniek bij ons. Het is al niet heel aangenaam om mensen in die staat van paniek en die wantrouwig zijn, te ontvangen. Ze denken eigenlijk dat ze juridische problemen hebben. En ze verwarren ook de termijn om zich in te schrijven met de termijn om het traject af te werken... Ze zetten ons dus sterk onder druk om snel te gaan. We besteden veel tijd aan hen (steeds opnieuw) uitleggen hoe het werkt en hen geruststellen. Op niveau van de communicatie zelf is het ingewikkeld omdat we geen instelling zijn als een andere, we zijn er ook om de mensen te helpen, te informeren. Alleen al het woord 'Plicht' jaagt hen schrik aan. Een begunstigde zei mij: "Wat heb ik gedaan om verplicht te zijn?". (sociaal begeleider, oktober 2023)

"Ik heb onlangs meerdere vluchtelingen ontvangen met een ingewikkeld ballingschapstraject en wanneer ze de interface met de gemeente [Bruwelcome] zien en vaststellen dat het traject verplicht

is, zijn ze echt wantrouwig. Ze zijn verbaasd en bijzonder wantrouwig wanneer ze zien dat ik hun naam en adres al heb... Sommigen willen zelfs hun identiteitskaart niet geven. Het is de geschiedenis van een bijzonder traject... In het land van herkomst geeft men zijn papieren niet zomaar.” (sociaal begeleider, oktober 2023)

Die ontredde van de prioritaire doelgroep moet ruimer worden gezien in de tijd en in de eigenheid van elk vestigingstraject (zie hoger: *hoofdstuk 1.3. – Non-take-up door niet-aanvragen*), die de factoren van toegankelijkheid bepalen (zie hoger: *hoofdstuk 2.1. – hertekening van de uitdagingen inzake toegankelijkheid*). Dit bemoeilijkt vaak het onmiddellijk volgen van het inburgeringstraject:

“Ik vind dat de gemeente helemaal niet doorverwijst, noch op het niveau van de ligging [doorverwijzen naar de dichtstbijzijnde BAPA], noch wat de opleidingsplicht betreft [modaliteiten van de take-up], ze leggen niet uit wat het is... Of soms geven ze een papier, “u bent verplicht”. En de persoon moet het maar zien te vertalen en te begrijpen wat dat betekent. Meestal komen ze en geven het papier: “Ik ben er, wat betekent dat?” Sommigen werken en denken dat ze nu moeten komen, maar kunnen niet. En al die personen hebben niet de middelen om de informatie te vinden. Bij de inschrijving moeten we dus het werk van de gemeente doen: alles opnieuw uitleggen (de vrijstellingen, de opschortingen, de inhoud) en dat vergt veel tijd.” (sociaal begeleider)

“Ik persoonlijk, wanneer ik een persoon ontvang, probeer ik altijd rekening te houden met de familiale en professionele situatie opdat de persoon een traject kan volgen dat het best aangepast en het ‘makkelijkst’ is voor hem. Want het is waar dat de personen die komen - vooral zij die verplicht zijn - niets begrijpen, ze zijn bang: “Ik moet dit doen, ik moet dat doen.” Terwijl alles beter verloopt wanneer men de tijd neemt om het traject aan de persoon uit te leggen en aan te passen. Alleen al op het niveau van de scholen [taalopleidingsoperatoren], verwijs ik altijd door in functie van de vraag, maar ook volgens hun woonplaats, of de school van hun kinderen. En het traject verloopt onmiddellijk iets beter voor de mensen.” (Sociaal begeleider, focusgroep 2023)

Naast het (opnieuw) uitleggen van de inhoud en de modaliteiten van de opleidingsplicht (opschortingsvoorwaarden) aan de prioritaire doelgroep, is het eerste onthaalgesprek bovendien een moment van ‘**screening**’ van de kenmerken van de begunstigde⁷⁰ geworden om het gebrek aan informatie en doorverwijzing van de gemeenten op te vangen, met als doel:

- Nagaan of er voldaan is aan de voorwaarden inzake verplichting en/of vrijstelling (werk, diploma, ziekte, enz.) van de **prioritaire doelgroep**, maar ook, en vooral, aan de voorwaarden om de nationaliteit te verkrijgen voor de **niet-prioritaire doelgroep**, die steeds systematischer wordt doorverwezen door de gemeenten in het kader van de nationaliteitsaanvraag (zonder eerst de andere bewijzen van sociale integratie te verifiëren);
- Onderzoeken of de keuze van de voorziening (BAPA/BON) en de BAPA-operator relevant is qua afstand tot de woonplaats, het werk of de crèche /school van de kinderen.

⁷⁰ We wijzen erop dat de sociaal begeleiders getuigen van eenzelfde ‘screening’ - misschien omvangrijker en problematischer - van de niet-prioritaire doelgroep, ‘buitenlandse personen’ genoemd, in het kader van de nationaliteitsaanvraag. Immers, sinds de wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit in 2018, die expliciet vastlegt dat het volgen van en slagen voor het inburgeringstraject als een ‘bewijs van sociale integratie’ geldt, wijzen de gemeenten de aanvragers bijna systematisch door naar de onthaalbureaus, zonder zelfs de andere toegangsvoorwaarden te controleren (bewijs van taal-, economische en sociale integratie).

Het eerste punt onderstreept in een bredere context de disfuncties op het vlak van coherentie van de voorziening, in het bijzonder in de interface tussen de gemeenten en de BAPA's: enerzijds komen veel begunstigden vrijwillig vóór enigerlei kennisgeving van de opleidingsplicht, en anderzijds krijgen sommige begunstigden de melding dat ze een verplicht inburgeringstraject moeten volgen terwijl ze aan de vrijstellingsvoorwaarden voldoen. In dat opzicht botsen de sociaal begeleiders op de strikte vrijstellingsvoorwaarden, die geen rekening houden met de verscheidenheid van de profielen, met name wat de cognitieve vaardigheden of de geestelijke gezondheid van de begunstigden betreft:

“Sommige personen zijn niet in staat om het traject te volgen. [...] Dat was onlangs het geval met een ‘verplichte’. Ze zat met een totaal lege blik bij de inschrijving. Ze was vergezeld van haar vader en ik vernam beetje bij beetje dat ze een neurologisch probleem had. En dat ze niet voor haar persoonlijke hygiëne kon instaan, enz. En als ik niet wat dieper had gegraven, had ik haar ingeschreven in het traject, terwijl ze niet in staat zou geweest zijn om het te volgen. Dat zijn de zaken uit het dagelijkse leven die bijzonder moeilijk op te sporen zijn. Ik ben sociaal begeleider met een juridische opleiding... En ik heb vaak gedacht dat het was omdat ik een juridische opleiding had, maar ik ben tot het besef gekomen dat al mijn collega's met hetzelfde probleem te kampen hebben... [...] Het hangt dus uiteindelijk af van de goede wil van de sociaal begeleider.” (Sociaal begeleider, focusgroep 2023)

Naast de controle van de vrijstellingsvoorwaarden van de prioritaire doelgroep, is vooral de tijdrovende screening van de voorwaarden om de nationaliteit te verkrijgen voor de buitenlandse personen de administratieve druppel te veel voor de sociaal begeleiders.

Het tweede punt werd in het bijzonder benadrukt tijdens de focusgroep met de sociaal begeleiders (*kader 4*), vermits die plaatsvond op een moment waarop meer dossiers werden overgedragen (een tot dan weinig gebruikelijke praktijk) tussen de BAPA's onderling, alsook tussen de twee bestaande voorzieningen (van BON naar de BAPA's en omgekeerd). In beide gevallen maakt die heroriëntering vóór de inschrijving tijdrovende taken naderhand overbodig (zie hieronder):

“Men zou de gemeenten moeten zeggen om hen goed te informeren over de opleidingsplicht en het inburgeringstraject, niet gewoon een brief, maar een menselijk contact. Dat men hen uitlegt dat er meerder BAPA's zijn, enz. opdat ze geen tijd verliezen met de transfert van dossiers, het Nederlands en het Frans. En op die manier zouden wij niet zoveel tijd verliezen.” (Sociaal begeleider, focusgroep 2023)

In wezen hebben de sociaal begeleiders, zowel met de prioritaire doelgroep als met de niet-prioritaire doelgroep (buitenlandse personen), de indruk dat ze “de *informatietaak van de gemeenten uitvoeren*”.

Tot slot duurt het onthaal- en inschrijfmoment langer omdat men de voorziening moet uitleggen en het vertrouwen van de begunstigde moet proberen te winnen, waardoor er effectief minder tijd gaat naar de begeleiding. Hoewel die tijdsdruk op het moment van het onthaal anekdotisch lijkt, wordt het belang ervan duidelijk in het licht van de (andere) gevolgen van de recente wetswijzigingen voor de werklast van de sociaal begeleiders, zowel in termen van aantal opgevolgde dossiers (zie hierboven) als van bijkomend administratief werk (zie hieronder).

Kader 4: de overdracht van dossiers, een last die symptomatisch is voor de onleesbaarheid van de voorziening

De heroriëntering van de begunstigden gebeurt ofwel tussen de twee gelijkwaardige voorzieningen in het BHG, namelijk Inburgering (BON) en inburgeringstraject (BAPA), ofwel tussen de operatoren van die laatste. In de meeste gevallen zijn die bewegingen tussen operatoren een uiting van de onleesbaarheid van de voorziening bij de prioritaire doelgroep. Dat kan gevolgen hebben voor het vestigingstraject van de begunstigden en kan de werklast van de BAPA's verzwaren.

Door de opleidingsplicht en de uitbreiding van de doelgroep zijn de **heroriënteringen tussen de BAPA's** frequenter geworden. Om de - tijdrovende - procedures van dossieroverdracht te voorkomen, evalueren de BAPA's bijgevolg nu systematischer de kenmerken en motivaties van de begunstigden vóór de inschrijving en verwijzen door naar een andere operator indien nodig. Terwijl die overdrachten in het verleden verantwoord waren door diverse factoren (in het bijzonder een gepast taalaanbod), kan vandaag enkel het ruimtelijke criterium - nabijheid van de woonplaats, het werk of de crèche /school van de kinderen - worden gehanteerd.

De overdracht tussen twee gelijkwaardige voorzieningen (BAPA en BON) kan in beide richtingen gaan, hoewel de **overdracht van de BAPA's naar BON minder voorkomt**. In de huidige context van verzadiging bestaan er evenwel informele heroriënteringen bij de screening vóór de inschrijving. De heroriënteringen naar BON gelden vooral voor een autonome doelgroep en worden gemotiveerd door twee droombeelden: een **doeltreffender aanbod bij BON** (beschikbaarheid, diverse talen, flexibiliteit van de opleidingsmodaliteiten) en **meer werkgelegenheid in Vlaanderen**:

"Ik heb de indruk dat zij die een transfer naar BON hebben gevraagd of naar BON worden doorverwezen, noch Nederlands, noch Frans kennen en snel werk willen vinden. Er zijn meer mogelijkheden in Vlaanderen en het Nederlands lijkt misschien meer op het Engels. En wat de doeltreffendheid van het traject betreft, gaat het voor sommigen sneller aan de Nederlandstalige kant. [...] Maar ik raad sommigen echt aan naar BON te gaan, in functie van hun verwachtingen en hun doelstellingen." (Sociaal begeleider, focusgroep 2023).

Dat citaat illustreert in het bijzonder het geval van de **Indische doelgroep**⁷¹, gekenmerkt door eigen middelen (financiële situatie, diploma's, eigen vervoer). Volgens de zes Indische personen met wie we spraken (één van hen was ingeschreven bij BON), waren er drie criteria om BON te kiezen: de verwantschap tussen het Nederlands en het Engels, de kenmerken van het aanbod (opleidingen met aangepaste uren en online, doorgedreven ISP-begeleiding) en de indruk dat er meer professionele mogelijkheden zijn in Vlaanderen, meer bepaald in de IT-sector. De keuze voor de BAPA's (nog 65% van de verplichte Indische onderdanen) daarentegen kan enerzijds worden verklaard door het feit dat de kinderen naar Franstalige scholen gaan (indien ze niet in een internationale school zijn ingeschreven), maar ook door de historische institutionele banden van sommige gemeenten met sommige BAPA's (specifieke doorverwijzing vóór de opleidingsplicht).

Daarentegen zijn er **meer transfers van BON naar de BAPA's**, vaak door moeilijkheden om Nederlands te leren. In talrijke gevallen lijken de begunstigden zich dus niet echt bewust van de taaluitdagingen die hun (niet-)keuze stelt:

"Heel veel personen, vooral begunstigden uit Afrikaanse landen die al een basiskennis Frans hebben, gaan naar BON omdat het bijvoorbeeld dicht bij hen is. Maar ze komen vervolgens naar de BAPA's en zeggen: "Maar neen, we hebben nooit Nederlands willen leren, we hadden het verkeerd begrepen." (sociaal begeleider).

Die transfers leiden ook tot bijkomende administratieve formaliteiten wanneer al een opleiding over burgerschap werd gevolgd bij BON. Temeer omdat BON eind 2023 de toekenning van attesten voor het volgen van die opleidingen had beperkt om die heroriënteringen te bemoeilijken:

⁷¹ 37% van de opleidingsplichtige Indiërs gaat naar BON, tegenover 20% voor alle nationaliteiten samen.

“BON wil dat attest sinds kort niet meer afleveren. [...] Ik denk dat ze begrepen hebben dat mensen het traject bij hen niet afwerken wegens de taal. [...] De begunstigden zitten vast: ofwel doen ze de opleiding over burgerschap opnieuw bij ons, ofwel moeten ze thuis Nederlands leren. Maar ze kunnen het niet meer combineren.” (Sociaal begeleider, focusgroep 2023).

Hoewel dat probleem in 2024 werd opgelost, dook een nieuwe **disfunctie betreffende de concurrentie tussen voorzieningen** op: sommige begunstigden ontvangen **reclame van BON** nog vóór de gemeente hen over de opleidingsplicht heeft ingelicht (zie hierboven: kader 2). Die (proactieve) communicatiepraktijk ⁷² moet ruimer worden gezien in het huidige onevenwicht tussen BON (20%) en de BAPA's (80%) wat betreft de take-up van de prioritaire doelgroep. Die praktijk bemoeilijkt de algemene leesbaarheid van het aanbod en kan negatieve gevolgen hebben voor het vestigingstraject van de begunstigden en de werklast van de BAPA's bij een latere dossieroverdracht.

b) Administratieve inflatie van een dwingendere voorziening

We kunnen vandaag zeker veronderstellen dat de werklast van de sociaal begeleiders stabiel zal blijven door: de verwachte vermindering van de inschrijvingen (meer bepaald door de progressieve afname van de buitenlandse personen), de afname van het aantal modules Rechten en Plichten (in de opleiding over burgerschap 60u), maar misschien ook de stijging van het budget en dus van vte's voor de sociale begeleiding. Maar die hypothesen houden geen rekening met de stijgende administratieve last die een verplichte voorziening oplegt⁷³, zoals:

- Het beheer van talrijke **attesten** (registratie, opschorting, einde van het traject, opleiding over burgerschap, enz.): productie, printen-digitalisering en verzending naar de gemeenten;
- Het beheer van de **opschortingen**: uitwisselingen met de begunstigden om de 'bewijzen' te krijgen, met de gemeenten voor de validatie van die 'bewijzen' en opnieuw contactopname voor het stopzetten of verlengen van de opschorting;
- en, zoals hierboven vermeld (kader 4), de procedures van **transfer van de dossiers** tussen de BAPA's of van/naar BON.

De opvolging van de dossiers met opschortingen nam veel minder tijd in beslag vóór de opleidingsplicht vermits er geen strikte tijdsbeperkingen waren, noch was er de noodzaak om aan te tonen dat men ongeschikt was om het traject te volgen⁷⁴. Hoewel sommige opschortingstermijnen werden verlengd (bv. van 3 naar 6 maanden om professionele redenen), ervaren de sociaal begeleiders een herhaling van de opschorting van prioritaire dossiers als zinloos (zie hieronder: Hoofdstuk 2.1.1.). Bovendien moeten ze bijzonder oplettend zijn om te voorkomen dat de begunstigden in netelige administratieve situaties belanden:

“Werknemers krijgen onmiddellijk een opschorting van 3 maanden [6 maanden sinds 2024, Ordonnantie COCOM], maar onmiddellijk daarna moet opnieuw een attest aan de werkgever worden gevraagd om de opschorting te verlengen ... Uiteindelijk ... heeft dat geen zin omdat ze zich

⁷² Het jaarverslag van BON van 2023, waarin de geringe aantrekkingskracht in vergelijking met de BAPA's wordt vastgesteld, kondigde die reclamecampagne voor nieuwkomers trouwens aan (zie *“Strategisch Plan 2021-2025 – Jaarverslag 2023”*, Agentschap Integratie & Inburgering, maart 2024, p. 61)

⁷³ Zie ook de activiteitenverslagen 2024 van de BAPA's, met name van BAPA-BXL (pp.105-106) en VIA (p. 9).

⁷⁴ Wat niet wil zeggen dat hun beheer niet problematisch was (inflatie van opgeschorte dossiers zonder nieuws van de begunstigde), maar omdat de opvolging vrijwillig gebeurde, was er minder tijdsdruk voor de begunstigden.

al integreren door ook te werken, dus ... Het wijst hen er onophoudelijk op dat ze nog niet geïntegreerd zijn, dat ze een traject moeten doen hoewel ze werken, bijdragen. En die opschorting moet steeds opnieuw worden verlengd, en voor ons is dat ook werk.” (sociaal begeleider, 2023)

“De opschortingen, het educatief verlof, dat is opnieuw administratief werk. Terwijl ze eigenlijk geïntegreerd zijn, het zijn nieuwkomers, maar ze hebben al werk. Er is geen oplossing voor deze situatie.” (sociaal begeleider, 2023)

Een nog fundamentele vaststelling is dat de sociaal begeleiders worden geconfronteerd met onbuigzame opschortingsvoorwaarden, die ver afstaan van de realiteit van de nieuwkomers:

“Het wordt geval per geval bekeken, want in APA verschijnt bijvoorbeeld bij opschorting vaak de vermelding ‘geboorte’ - zonder borstvoeding -, en ik heb vaak zwangere vrouwen die andere complicaties ontwikkelen ten gevolge van hun zwangerschap. Het is een zootje en ik moet telkens gaan checken met mijn directie omdat ik niet ‘Zwangerschap’ kan invullen in APA.” “Eigenlijk is het moeilijk om de situatie van de begunstigde te vatten. We moeten altijd proberen om specifieke kenmerken op te nemen, en soms is dat niet altijd mogelijk [...]” (sociaal begeleider, 2023)

“Die opschortingsmodaliteiten zijn echt heel strikt, het is alsof de personen die deze modaliteiten hebben ontworpen, een programma eisten dat streng is ten opzichte van de situatie van de begunstigde. [...]. Het neemt veel tijd in beslag ten koste van de sociale begeleiding...” (sociaal begeleider, 2023)

Al die administratieve opvolgingstaken door de controlevereisten en de ontoegankelijkheid van een verplicht stelsel leiden tot een groot aantal uitwisselingen met de begunstigden, de gemeentebesturen (validatie van de bewijzen) en de andere operatoren van het inburgeringstraject. Gelet op die vaststelling, versterkt door de screening bij de inschrijving om de relevantie van de take-up na te gaan in het kader van de procedure van nationaliteitsaanvraag, hebben bepaalde BAPA's beslist om specifieke posten voor administratief werk op te richten zodat de sociaal begeleiders zich kunnen toespitsen op echte sociale begeleiding.

c) Logistiek beheer van de verplichte trajecten ...en frustraties.

Sinds de inwerkingtreding van de opleidingsplicht stellen de maatschappelijk werkers een wijziging vast in hun professionele praktijken, die steeds meer te herleiden zijn tot **een logistiek beheer van de trajecten van de verplichte begunstigden**, ten koste van een echte sociale opvolging⁷⁵. Anders gezegd, gelet op de hoge werkdruk (stijgend aantal dossiers en administratieve taken) en de uitdagingen inzake toegankelijkheid van de begunstigden (professionele en/of familiale verplichtingen), kijken ze er nu vooral op toe dat het traject vordert binnen de opgelegde termijnen, zowel voor de begunstigden (beheer van de termijnen en de opschortingen), als voor de operator (beheer van de wachtlijst). In die context is **de planning van de opleidingen** een centrale taak van hun werk geworden:

“De eerste vraag die bij elke eerste inschrijving wordt gesteld: “Hoelang zal dat duren ?” Maar eigenlijk hangt dat in grote mate af van de persoon en zijn situatie, en ook van onze beschikbaarheid. Het is dus een heel logistiek werk om al hun kwetsbaarheidsfactoren in aanmerking te nemen. [...] Eigenlijk moeten wij – maatschappelijk werkers - de begunstigden inschrijven voor hun opleidingen, zorgen voor de logistiek tussen de verschillende data van hun

⁷⁵ Dat gevoel is ook te wijten aan de massale en conjuncturele aanwezigheid van ‘buitenlandse personen’ (niet-prioritaire doelgroep) die worden geconfronteerd met tijdsdruk om het attest van de opleiding over burgerschap te krijgen en met toegankelijkheidsproblemen (doelgroep die sneller werk vindt of een beroepsopleiding volgt).

traject, dus hen inschrijven en hen verwittigen. Omdat ze geen toegang hebben tot die informatie zolang wij hen niet contacteren om hen in te lichten. Dus, ja, ze wachten tot wij contact opnemen met hen...” (sociaal begeleider, focusgroep 2023).

Naast het tijdrovende karakter van die taak wordt dit aspect van de voorziening - die de sociaal begeleiders in een rol van logistici van het traject duwt - vandaag aangestipt als weinig efficiënt en relevant gelet op de verzadiging en de diversiteit van de profielen die door de wetswijzigingen toestromen. Dat vertaalt zich in **frustraties**:

“Maar ik denk dat het gebrek aan informatie over de lessen de belangrijkste factor van frustratie is aan beide kanten. Want eigenlijk stellen we de autonomie, de emancipatie van de begunstigden voorop, maar uiteindelijk spelen wij, sociaal begeleiders, de rol van secretaresse voor die personen: we beheren hun uren, hun trajecttijd, enz. Waardoor ze uiteindelijk gefrustreerd zijn omdat ze geen toegang hebben tot die informatie, alleen wij zijn bevoegd om toegang te hebben tot die informatie. Behalve dat wij niet beschikken over persoonlijke informatie van de begunstigden, wij hangen ook af van hen... Maar ook van de hiërarchie, de coördinatie, die al dan niet cursussen gaat openen. En dus geraken wij als sociaal begeleiders gefrustreerd, want wij hebben het rechtstreeks contact en de bevoegdheid om hen al dan niet in te schrijven. En omdat beide partijen de informatie niet hebben, zijn heel veel mensen gefrustreerd. Terwijl de mensen minder verwachtingen zouden hebben mochten ze autonoom zijn... En dus, komen ze ons om de twee, drie weken lastigvallen! Maar ik begrijp hen hoor, ze zitten te wachten, ze denken dat we hen vergeten zijn... En uiteindelijk is dat heel veel werk voor ons om al die mails te beantwoorden: “Ik weet het niet, je moet wachten.” (sociaal begeleider, focusgroep 2023)

Daarbij moet evenwel worden verduidelijkt dat in de eerste plaats de mensen aan het onthaal rechtstreeks worden geconfronteerd met de frustratie van de begunstigden over de communicatie en de organisatie van hun traject met hun sociaal begeleiders, zoals blijkt uit het geval van de Angolese begunstigde uit het vorige onderdeel:

“Het onthaal krijgt de meeste bezorgdheden, frustraties over zich heen. Het is echt de eerste lijn... Want vaak zitten wij in ons kantoor voor afspraken. Ze wachten altijd aan het onthaal: “Waar is ze? Waarom is ze er niet ?” (Sociaal begeleider, focusgroep 2023)

“Wat ze vaak doen, is rechtstreeks naar ons komen wanneer de dag of halve dag opleiding over burgerschap of RP is afgelopen... Maar soms zijn er 3 opleidingen over burgerschap tegelijkertijd, wat betekent dat 50 personen komen. En opnieuw krijgt de onthaalmedewerker de volle lading... Daarom zeggen we ‘neen’ tijdens de opleidingen. Maar we kunnen hen begrijpen hé: “Nu ik hier toch ben, ga ik langs haar kantoor.”” (sociaal begeleider, focusgroep 2023)

Wat die stijgende logistieke werklast betreft, is het trouwens belangrijk aan te stippen dat de sociaal begeleiders van de gelijkwaardige voorziening BON geen taalbalansen opstellen. Die taak wordt gecentraliseerd door het Huis van het Nederlands (HVN)⁷⁶. Bovendien zijn de begunstigden veel autonoom in de keuze van de modules 'maatschappelijke oriëntatie' (burgerschap), vermits ze toegang hebben tot de kalender op de interne website van de operatoren. Met andere woorden, dat ontwerp lijkt de begunstigden te responsabiliseren en simultaan de werklast van de sociaal begeleiders te verlichten.

Het professionele traject van een sociaal begeleidster vat de uitdagingen inzake de evoluerende praktijken van sociale begeleiding goed samen. Ze werd aangeworven op basis van haar ervaring (Actiris en OCMW) bij de opening van die derde BAPA in 2020, die de

⁷⁶ De BAPA's vragen al enkele jaren in hun activiteitenverslagen om een gelijkaardig organisme als het HVN op te richten aan Franstalige kant (COCOF). Het zou hen ontslaan van die taak waarvoor de sociaal begeleiders altijd hebben aangegeven niet volledig bekwaam te zijn.

opvangcapaciteit progressief moest verhogen met het oog op de inwerkingtreding van de opleidingsplicht. Ze is weggegaan bij het OCMW omdat ze er geen doeltreffend sociaal werk kon verrichten gezien het hoge aantal dossiers en de administratieve logheid (met name betreffende de GPMI-voorziening). Ze had toen nood aan nieuwe zingeving in haar praktijk als maatschappelijk assistent, “door de begunstigde als een persoon en niet als een dossier te zien.” Hoewel dat mogelijk was gedurende de eerste twee jaar (binnen een kleine BAPA van categorie 2 en vervolgens 3), ondervindt ze vandaag dezelfde spanning als tijdens haar vorige professionele ervaringen, waarbij ze heen en weer geslingerd wordt tussen een deontologische verantwoordelijkheid (een opvang op maat bieden) en de controle- en efficiëntievoorschriften (de eisen en efficiëntie van de voorziening beheren):

“Op dit moment heb ik 157 dossiers en ik werk 4/5e. Wat ik moeilijk vind, is de taalbalans en de overeenkomsten opstellen, het administratieve aspect, de attesten, het scannen en printen, enz. Dat kost mij energie... Mensen die de cursus Frans beginnen, bellen op D-10, enz. Ik kan er momenteel geen nieuw dossier bijnemen. Dus schrijf ik mensen in en stuur ze door naar collega's. Het probleem is wanneer je van in het begin een vertrouwensrelatie opbouwt met die persoon. Zoals de vrouw die vertelt dat ze partnergeweld ondergaat, die kan je niet naar ergens anders sturen! Onmogelijk... Maar, dat betekent dat ik geen dossiers naar de collega's kan sturen en steeds meer dossiers heb.” (Sociaal begeleider, focusgroep 2023)

Dit type van getuigenissen, dat ethische spanningen aantoont, komt veel voor en vertaalt zich uiteindelijk in een **verlies van zingeving** bij de beroepsbeoefenaars van de sociale begeleiding.

2.1.3. Impact op de voorziening: holistisch aanbod in gevaar?

Om te beginnen moet erop worden gewezen dat de uitlatingen van de sociaal begeleiders over de inflatie van de werklast werden opgetekend in een bijzondere periode, eind 2023, toen de voorziening voor de eerste keer met een algemene verzadiging werd geconfronteerd (vóór de veralgemeende invoering van procedures om de verzadiging te beheren). Dat betekent echter niet dat die getuigenissen als onbeduidend mogen worden voorgesteld. Ze wijzen immers op nieuwe uitdagingen inzake efficiëntie en doeltreffendheid van de sociale begeleiding en stellen zowel de interne coherentie (relaties tussen de verschillende bestanddelen van de voorziening) als de externe coherentie (relaties tussen het inburgeringstraject en de onthaalmaatschappij) van de voorziening in vraag.

a) Onvoldoende nabijheid: “sociale begeleiding? Hier bij BAPA ?”

Meer dan elk ander bestanddeel van het aanbod vormt de sociale begeleiding de ‘nabijheid’ tussen BAPA en begunstigde. Zoals we gezien hebben, is er veel minder tijd voor echte sociale begeleiding door de hoge werklast die voortvloeit uit de opleidingsplicht en de uitbreiding van de doelgroep - ongeacht of die samenhangt met het aantal te behandelen dossiers dan wel met de inflatie van de administratieve en logistieke taken. Nochtans zijn snelle opvang en beschikbare tijd essentiële elementen om de schadelijke gevolgen van dringende en complexe situaties voor het integratieproces te minimaliseren.

Laten we psychologische problemen en/of intrafamiliaal geweld als voorbeeld nemen. In 2023 hebben de begeleiders die uitdaging benadrukt in het onderzoeksverslag van het CBAI over de doorverwijzingspraktijken, zowel de moeilijkheden om die noden op te sporen (intieme en soms taboeonderwerpen die tijd en een vertrouwensrelatie vereisen) of de doorverwijzing naar gespecialiseerde diensten (ontoegankelijkheid omdat het aanbod niet is afgestemd op de

nieuwkomers). Het spreekt vanzelf dat de huidige hoge werklast het nog moeilijker maakt om die problematieken op te sporen en op te vangen:

“De voorziening op zich is geen echte stimulans voor de begunstigde - al dan niet lijdend aan een geestesstoornis - om zijn hart uit te storten, laat staan om de instelling te vertrouwen. [...] Ik vind eerlijk gezegd dat onze kantoren eigenlijk een beetje aan de gemeente doen denken. We vragen de nationaliteit, we registreren het rijksregisternummer en maken vervolgens een sociale balans op. Maar de sociale balans, dat is een tafel, een computer en vragen...die bovendien heel persoonlijk zijn. [...] De tweede keer dat we hen zien, moeten ze hun hart uitstorten... Als we dat zo doen met vragen over geestelijke gezondheid, is dat heel opdringerig vind ik.” (Sociaal begeleider, focusgroep 2023)

“En dan komen we terug bij de tijd die we hebben voor de begeleiding: actief luisteren naar mensen, de tijd nemen om een vertrouwensband te creëren, in plaats van een administratieve formaliteit afhandelen waarbij gegevens worden ingevuld. Voor ons, maatschappelijk werkers, is die spanning tussen snelheid-doeltreffendheid en kwaliteit van de begeleiding vandaag complex.” (Sociaal begeleider, focusgroep 2023)

Parallel met die minder snelle opvang en minder systematische sociale opvolging is het nog verontrustender om vast te stellen dat sommige begunstigten op het einde van het traject niet op de hoogte zijn van **het aanbod inzake sociale begeleiding** – naast de administratieve en logistieke hulp van de referent –, hoewel ze nochtans werkelijk behoefte hebben aan begeleiding:

“Wat is dat, sociale begeleiding? Hier bij BAPA? [Uitleg van de enquêteur]. De persoon met wie ik de test gedaan heb. Is dat het? [...] [Nee, ik heb hem] niet vaak gezien, ik denk dat ik hem driemaal ontmoet heb tijdens het traject. De eerste keer bij mijn inschrijving, de tweede keer toen we de test hebben gedaan, de sociale balans hebben opgesteld, en de derde keer om mij in te schrijven voor de opleiding over burgerschap, en dat is alles. [...] (Marokkaanse in gezinshereniging, verplichte nieuwkomer, 2023)

“Sociale be... be... begel... begeleiding... Hier bij BAPA? [Uitleg van de enquêteur]. Ja, ja, ja, hij heeft vragen gesteld die ik heb beantwoord. Maar ja, dat was alleen voor de uren [van de opleidingen]. [...] Nee, ik heb hem niet meer gezien na de inschrijving, enfin, we hebben een paar keer ge-sms't om het traject te beëindigen... Om het attest te krijgen. Ik dacht voordien dat de leerkracht van de cursus over burgerschap het attest gaf. Men heeft mij gezegd van niet en dat ik naar de BAPA moest terugkeren om het attest te ontvangen.” (Senegalese vluchteling, 2023).

Tot slot blijkt dat de daling van de effectieve tijd voor sociale begeleiding zelfs retroactieve gevolgen kan hebben: de begunstigten die de verzadiging voelen, zouden minder geneigd zijn om begeleiding te vragen voor sommige formaliteiten:

“Ik denk dat ze zien dat ook wij minder tijd hebben. Er zijn heel veel zaken die ze ons vroeger vroegen en die ze nu misschien niet meer vragen. Ze doen dat ergens anders ...” (sociaal begeleider, focusgroep, 2023).

De gesprekken met de begunstigten wijzen immers op een ‘concurrerende’ sociale begeleiding - buiten de BAPA's -, gekoppeld aan een voorafgaande socialisering in het verenigingswezen (verblijfscentrum, familiehelp, enz.). Die maatschappelijk assistenten zijn evenwel niet altijd even bekwaam als de BAPA's om de nieuwkomers bij hun vestigingsformaliteiten te begeleiden. De prioritaire doelgroep - net als de sociaal begeleiders - zien het inburgeringstraject daardoor steeds meer als **een administratieve formaliteit**, eerder dan als de kern van hun vestigingsproces.

b) Onvoldoende coherentie: de uitdagingen inzake interne en externe doorverwijzing

In deze context van verzadiging, waar er minder tijd is voor sociale begeleiding, wordt die steeds vaker **uitbesteed**. Dat gebeurt hetzij onrechtstreeks omdat de informatie die tijdens de opleidingen over burgerschap wordt gegeven, voldoende wordt geacht voor de meest bevoorrechte en autonome profielen, hetzij rechtstreeks met de doorverwijzing naar gespecialiseerde diensten voor de kwetsbaarste doelgroepen. We zien in dit verband een ambivalent discours bij de sociaal begeleiders: enerzijds een frustratie om niet alle begunstigden volwaardig te kunnen opvolgen en anderzijds een (zelf)rechtvaardiging die op de voornaamste doelstelling van de voorziening berust: de verzelfstandiging van de begunstigden, die gehinderd kan worden door een te ver gedreven begeleiding. Die herschikking van de begeleiding roept hoe dan ook vragen op van interne en externe coherentie.

Men kan zich om te beginnen afvragen wat de gevolgen zijn van een sociale begeleiding die steeds meer op een doorverwijzing berust. Zoals sommige sociaal begeleiders aanstippen, noopt het gebrek aan effectieve tijd voor de begeleiding op maat steeds vaker tot de doorverwijzing van de begunstigden naar gespecialiseerde operatoren. Uit het onderzoek 2023 van het CBAI¹ blijkt immers dat, hoewel de aanvullende diensten bij de BAPA's (juristen, psychologen, SPI-projecten, sociaal-educatieve activiteiten, enz.) positieve effecten ressorteren, **de doeltreffendheid van de externe doorverwijzing in het gedrang komt door de verzadiging, de taalbarrière, de territoriale verdeling en de toenemende digitalisering van de andere regionale voorzieningen**. Terwijl die problemen inzake ontoegankelijkheid van externe diensten het belang benadrukken van een sociale opvolging van de doorverwijzing om te garanderen dat de noden werden voldaan, maakt de overbelasting van de sociaal begeleiders die sociale opvolging veel moeilijker.

Men kan zich vervolgens de legitieme vraag stellen welke gevolgen de geniepige relegatie van de doorverwijzingsopdrachten van de sociale begeleiding naar de informatieopdrachten heeft voor de opleidingen inzake burgerschap. Zoals sommige sociaal begeleiders aanstippen, hebben het gebrek aan tijd en de toenemende diversiteit van de doelgroep de sociaal begeleiders ertoe aangezet om een triage toe te passen op de begunstigden volgens hun autonomeniveau en dringendheid van de situatie. Die tendens steunt op de hypothese dat de informatie die bij de opleidingen inzake burgerschap wordt gegeven, op zich zou volstaan om de diensten te kennen die aan hun behoeften voldoen en om daar een beroep op te doen. Uit vroegere onderzoeken van het CBAI⁷⁷ blijkt evenwel dat **de begeleiding op maat een katalysator is van de effecten van de opleidingen inzake burgerschap**, met name wat betreft de toegang tot sociale rechten en sociaal-economische integratie. Hoewel dat zeker het geval is voor de kwetsbaarste doelgroepen, waaronder in de eerste plaats de 'alfaprofielen', kan niet worden uitgesloten dat de informatie die tijdens de opleidingen wordt verstrekt, niet tot specifieke begeleidingsvragen leidt bij de relatief meer bevoorrechte en autonome profielen.

⁷⁷ Zie Onderzoeksverslag 2023 van het CRAcs: "L'orientation en question. La place du parcours d'accueil dans l'action publique en Région de Bruxelles-Capitale." (p. 70)

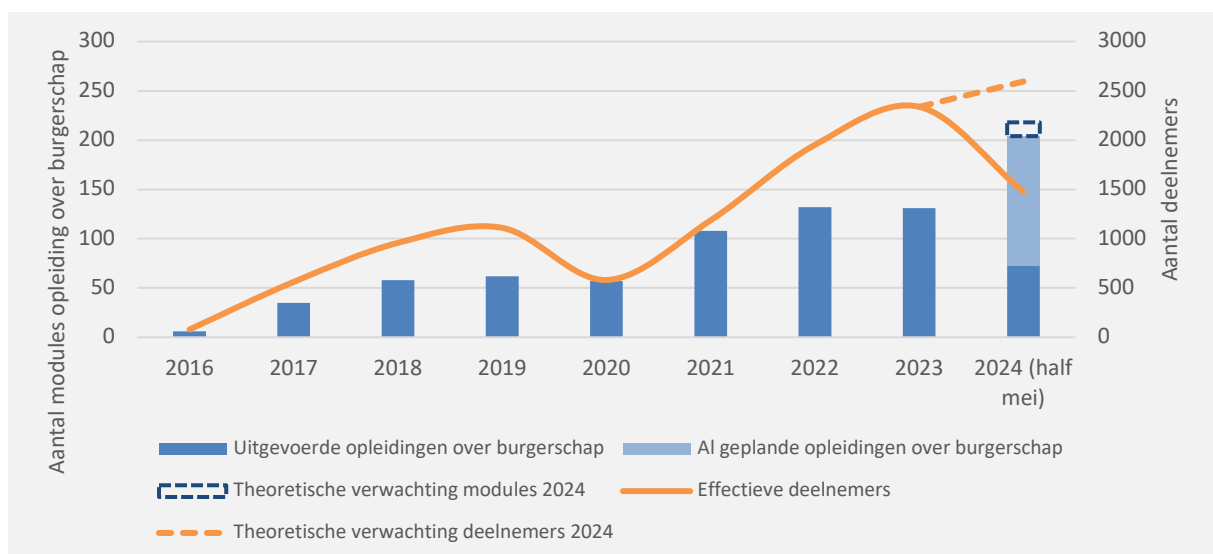
2.2. Opleidingen: versterking van de reeds bestaande spanningen

Net als de sociale begeleiding worden de opleidingen getroffen door de verzadiging, de diversificatie van de doelgroep en de administratieve overbelasting als gevolg van de opleidingsplicht en de uitbreiding van de doelgroep. Die veranderingen van de vraag hebben, meer dan de gevolgen zelf van de opleidingsplicht, de bestaande spanningen in de organisatie van de opleidingen over burgerschap en de taalopleidingen op de spits gedreven. We proberen de toename van die moeilijkheden hier aan te tonen. Tegelijkertijd willen we sommige gevolgen die rechtstreeks toe te schrijven zijn aan de opleidingsplicht benadrukken. Vermits de vaststellingen ongeveer dezelfde zijn voor de opleidingen over burgerschap en de taalopleidingen, hebben we voor een gekruiste voorstelling gekozen.

2.2.1. Verzadiging: hoog tempo, maximale capaciteit, pedagogische weerslag

Door de verzadiging hebben de BAPA's het aanbod opleidingen over burgerschap moeten uitbreiden en kregen ook de taalopleidingsoperatoren eind 2024 in sommige richtingen te kampen met verzadiging. Die situatie heeft een weerslag op de werklust van de opleiders, de organisatie van de opleidingen, alsook op de duur van de trajecten van de begunstigden.

Hoewel het aantal deelnemers met 20% gestegen is, is het aantal modules van de **opleidingen over burgerschap** (Figuur 20) in 2023 niet gestegen in vergelijking met 2022. Die stabiliteit wordt verklaard door de langdurige effecten van de wereldwijde pandemie die enerzijds tot een stijging van het aantal modules in 2020 en 2021 had geleid nadat de maximale capaciteit met de helft was verminderd (10 in plaats van 20 personen) en die anderzijds de vraag na afloop van de gezondheidscrisis in 2022 had verhoogd. Onderstaande grafiek illustreert de groeiende kloof tussen het aantal modules en het aantal deelnemers vanaf 2022, met een verhouding van 10 in 2020-2021 tegenover 18 in 2023 (gemiddelde capaciteit). Toch is het aantal modules meer dan verdubbeld (+111 %) ten opzichte van 2019, laatste jaar dat niet getroffen was door de gezondheidssituatie. In 2019 bedroeg de verhouding tussen modules en deelnemers dus ook 18⁷⁸.



Figuur 20. **Effectieve en theoretische** evolutie van het aantal modules opleiding over burgerschap en het aantal deelnemers. (Bron: APA, 2024)

⁷⁸ Een van de twee historische BAPA's had al een verzadiging gekend (2018-2019), waardoor zijn aanbod opleidingen over burgerschap gestegen was.

Het aantal modules in 2024, op basis van de opleidingen over burgerschap die half mei in APA gepland zijn, is hetzelfde als in 2023 (wat waarschijnlijk een onderschatting is). Op die datum waren al 73 modules van de opleiding over burgerschap gerealiseerd. Toch is het aantal ingeschreven deelnemers half mei 11% hoger dan op diezelfde datum in 2023. Als we dezelfde toename op het einde van het jaar berekenen, kunnen we de effectieve capaciteit in 2024 op ongeveer 2595 deelnemers schatten. Op dezelfde manier kunnen we het aantal modules op het einde van het jaar op ongeveer 145 schatten.

Volgens de opleiders in burgerschap vertaalde die stijging van vraag en aanbod zich in een **hoger tempo** qua organisatie van de opleidingen, met gemiddeld 11 opleidingen in burgerschap per jaar en per opleider in 2024, vermits het personeel van de BAPA's niet fundamenteel gewijzigd is (met uitzondering van de progressieve groei van het aanbod bij Convivial). Bovendien bereiken de modules systematisch hun **maximale capaciteit** (20 deelnemers). Het verschil tussen de effectieve gemiddelde capaciteit en de theoretische maximale capaciteit wordt verklaard door de verschillende ontwikkelingsdynamieken van de BAPA's, maar ook door de afzeggingen in het begin van de opleiding (zie hierboven).

Een opleiding over burgerschap (50u) telt 17 modules van 3 uur, die voortaan verdeeld zijn over drie weken (15 werkdagen), in plaats van vier. Die organisatie betekent minstens twee opleidingsdagen van 6 uur (ochtend en namiddag)⁷⁹. De opleiders rapporteren ook een stijging van de 'versnelde' opleidingen. Terwijl die opleidingen vroeger zeldzaam waren en voorbehouden voor specifieke profielen die snel vooruitgang moesten boeken en voor bepaalde momenten van het jaar (einde van de zomer), worden ze nu vaker gebruikt om zich aan te passen aan de planningsvereisten, meer bepaald in vakantieperiodes of maanden met veel feestdagen.

Dat hogere tempo wordt versterkt door de progressieve invoering in 2024 en 2025 van de 'opleidingen over burgerschap 60u', een combinatie van de opleiding over burgerschap en RP, mogelijk gemaakt door de wetgeving COCOM. Die voorziening beoogt een verlichting van de werkdruk voor de maatschappelijk assistenten en een betere toegankelijkheid voor de begunstigden. Ze voegt echter 3 bijkomende modules (9 uur) toe aan een niet-uitbreidbare opleidingsperiode.

Terwijl een van de historische BAPA's al bijna verzadigd was vóór de opleidingsplicht, wordt die nieuwe realiteit ook ervaren door de opleiders ervan:

"We proberen eigenlijk te goochelen met het rooster om het aantal uren in minder tijd te geven. We kunnen de opleiding over burgerschap niet meer over 4 weken spreiden, zoals in het begin. Bij [ons] werd het tempo niet veel veranderd [want het was al bijna verzadigd vóór de opleidingsplicht]. We zitten nu nog altijd aan 50u, we gaan een beetje overschakelen naar 60u. En we zitten nog altijd op 3 weken en een half, met 3 dagen pauze tussen elke opleiding over burgerschap. En soms hebben we volledige dagen, wanneer we bijvoorbeeld 11 november moeten inhalen. Maar wat het aantal inschrijvingen betreft, denk ik dat er vroeger regelmatig 15 à 17 waren. Het was niet zo erg als niet alle plaatsen waren ingenomen, maar nu voelen we wel dat we verplicht met 20, 20, 20 moeten zijn." (Opleider in burgerschap, focusgroep, oktober, 2024)

⁷⁹ Volgens APA gaan we inderdaad van een gemiddelde duur van 25 dagen vóór 2022 naar 22 dagen na 2022. Na aftrek van 6 weekenddagen blijven er 16 werkdagen opleiding (3 weken) over, tegenover 19 dagen (4 weken).

Het hoge tempo en de maximaal ingevulde modules hebben gevolgen voor de werklast van de opleiders, alsook voor de organisatie en de kwaliteit van de opleidingen over burgerschap:

- **Gebrek aan aangepaste lokalen:** het logistieke beheer en het volgen van de opleidingen worden bemoeilijkt door het gebrek aan voldoende grote lokalen voor dergelijke groepen;
- **Vermindering van de tijd tussen opleidingen:** omdat de periode tussen de opleidingen korter is, is er minder tijd om de pedagogische aspecten en de inhoud te vernieuwen, maar ook voor de voorbereiding en de zowel fysieke als mentale rust. Een opleider drukt het als volgt uit: *“Elke maand een nieuwe groep, dat vreet energie. Het is niet zoals een taalopleiding van 6 maanden...”* Sommigen zeggen zelfs dat ze liever ziek lesgeven dan de gemiste dagen in te halen in een dergelijke strakke planning;
- **Toenemend beheer van de inschrijvingen:** de administratieve last van de inschrijvingen op D-10 om complete groepen te garanderen, neemt ook tijd tussen de opleidingen in beslag. Omdat de personen, in het bijzonder de prioritaire doelgroep (zie hierboven), vaker afzeggen door de verlengde wachttijd tussen de inschrijving en het begin van de opleiding over burgerschap (zie hierboven), moeten de opleiders dikwijls andere - vaak niet-prioritaire - begunstigden op de wachtlijst contacteren. De verdeling van die logistieke taak tussen de sociaal begeleiders en de opleiders hangt af van de interne praktijken van de BAPA's;
- **Outsourcing naar partners:** de toenemende behoefte om een beroep te doen op partneroperatoren, zelf ook geconfronteerd met een beperkt aanbod, meer bepaald de operatoren van de sociale cohesie (P3b)⁸⁰, in het bijzonder voor de niet-prioritaire doelgroep (buitenlandse personen) en gespecialiseerde tolken (SETIS);
- **Impact op de collectieve dynamiek:** de aanzienlijke omvang van de groepen versterkt de spanning tussen de noodzaak om *de inhoud over te brengen* en die om voorrang te geven aan een *ludiek en collectief leerproces*. Die uitdaging is des te sterker in een context waar er weinig tijd is. Sommige opleiders zeggen evenwel dat ze nieuwe praktijken ontwikkeld hebben om de lessen levendig te houden, zoals activiteiten in subgroepen.

Wat de **taalopleidingen** betreft, zijn de noden geleidelijk toegenomen. Het aanbod heeft pas vanaf 2024 een verzadigingsniveau bereikt in sommige richtingen, meer bepaald in FVT B en, geleidelijker, in Alfa⁸¹. Die tendensen weerspiegelen ook het gecombineerde effect van de opleidingsplicht en de uitbreiding van de doelgroep op de diversificatie van de begunstigden, zoals we verder zullen zien.

Daarnaast doen de taalopleidingen er langer over om het aanbod aan te passen aan de noden, in vergelijking met de opleidingen over burgerschap. Die laatste zijn immers rechtstreeks verlengbaar binnen de grenzen van het beschikbare personeel. Bij de taalopleidingen daarentegen is er voor een uitbreiding van het aanbod een gecentraliseerde evaluatie van de noden vereist, die met name steunt op de evolutie van de taalbalansen, gevolgd door een beslissing van de COCOF-administratie. Bovendien heeft de periode vóór de opleidingsplicht,

⁸⁰ Twee operatoren: la Chambre de l'Art et de la Culture en Solidarité Savoir.

⁸¹ Die informatie werd bevestigd op de overlegvergadering BAPA's-Vivalis-CBAI (22 november).

gekenmerkt door de pandemie en een sterke daling van het aanbod, die kloof tussen de stijgende noden en het beschikbare aanbod na de wetswijzigingen eind 2022 versterkt.

Uit de analyse van het toenemend aantal inschrijvingen voor taalopleidingen in 2023 blijkt dat de **alfabetiseringsrichting (alfa) verdubbeld is in vergelijking met 2022 (+108%)**. Ook de inschrijvingen voor FVT A stijgen sterk (+80%), terwijl de subrichting FVT B de kleinste groei optekent (+38%), hoewel het aantal begunstigden in absolute cijfers in die richting het hoogst is. Inderdaad, in 2023 wordt 40% van de uitgevoerde taalbalansen in de subrichting FVT B geplaatst, 33% in FVT A en 24% in alfabetisering. Die structuur en het tijdsverschil tussen de taalbalans en het begin van de opleiding verklaart waarom de alfabetiseringsrichting pas eind 2024 verzadigd is⁸².

Die verzadiging heeft gevolgen voor de organisatie van de opleidingen. Enerzijds bemoeilijken modules op maximale capaciteit de organisatie van de cursussen, maar ook het leerproces van de begunstigden en dat heeft waarschijnlijk een impact op de **globale doeltreffendheid van het taalaanbod**:

“Sinds de inwerkingtreding van de opleidingsplicht en vooral sinds buitenlandse personen meer dan 3 jaar geleden toegang kregen tot het traject, zijn onze cursussen bijna altijd volgeboekt en is de doelgroep nog heterogener. Het maximale aantal studenten in elke module is sowieso hoog (20 in richting B; 15 in richting A), en we kunnen niet goed mondeling werken in de klas (verbetering, herhaling, enz.) met zo veel personen. Dat is frustrerend voor iedereen, maar vooral voor de opleiders die uitgeput raken. [...] Het maximumaantal studenten in de groepen moet verder worden verlaagd (12 voor FA en 14 voor FB) om de kwaliteit van de cursus te kunnen verzekeren.” (Opleider FVT, focusgroep, november 2024)

Anderzijds versterken de snel stijgende vraag en de verzadiging van de BAPA's, wat een impact heeft op de werklust van de sociaal begeleiders (zie hierboven), de bestaande (historische) problemen rond de organisatie van het taalaanbod. Die problemen hebben zowel betrekking op de aanpassing van het aanbod aan de noden als op de communicatie tussen de BAPA's en de taalopleidingsoperatoren (TOO's). Ondanks de aanpassingen van de professionele praktijken van de opleiders heeft die situatie een weerslag **op de efficiëntie en de interne coherentie van het taalaanbod**, met name in termen van vlotte deelname aan de taalrichting:

“Heel wat begunstigden klagen over het plaatsgebrek en de wachttijd. Wij zien dat een deel van de studenten niet is ingeschreven in het vervolg van de module [richting]. Zo ook deze week: ik heb 10 dagen geleden gevraagd om 3 personen in te schrijven in een module A2.1 omdat ze de module A1.2 met ons hadden gevolgd. Dat werd jammer genoeg niet gedaan en op D0 was de lijst compleet: de 15 ingeschreven personen zijn gekomen, plus de 3 studenten van A1.2 en we hadden dus 18 personen in de klas. Gelukkig werden 3 personen geheroriënteerd.” (Opleider FVT, focusgroep, november 2024)

De taalopleidingsoperatoren zien trouwens dat de BAPA's, en in het bijzonder de maatschappelijk assistenten, de begunstigden minder systematisch opbellen op D-10 vóór de start van de opleidingen. In dit verband moet erop worden gewezen dat de BAPA's al jarenlang aandringen op een centralisering van de organisatie van het taalaanbod, naar het Nederlandstalige model (*Huis van het Nederlands*)⁸³. Het alternatief is om een specifieke post voor de organisatie van taalopleidingen te organiseren, zoals een van de BAPA's heeft gedaan.

⁸² De stromen kennen grote verschillen, afhankelijk van de taalopleidingsoperatoren.

⁸³ Zie de verschillende activiteitenverslagen van BAPA VIA en BAPA-BXL.

2.2.2. Heterogeniteit van de groepen: administratieve formaliteit en aanpasbaarheid van het aanbod

Zowel de opleiders in burgerschap als de taalopleiders hebben eerst aangegeven dat de wetswijzigingen slechts weinig impact hadden op hun professionele praktijken omdat er al “een verborgen opleidingsplicht” bestond. Ze werkten immers met een doelgroep van wie het traject vaak was opgelegd of voorgeschreven door een gemeentebestuur of een OCMW, wat een invloed kon hebben op de motivatie en de participatie van de begunstigden. Als er trouwens specifieke gevolgen zijn (buiten het beheer van de verzadiging), dan zou dat voor sommige opleiders in de eerste plaats de aanwezigheid van buitenlandse personen zijn, die de aard van de opleidingen wijzigt. Uit de getuigenissen in de twee focusgroepen leren we evenwel dat zowel de uitbreiding van de doelgroep als de opleidingsplicht de **bestaande spanningen, die inherent zijn aan de organisatie van de opleidingen**, op scherp stellen. Twee belangrijke spanningen komen telkens terug.

Ten eerste lijken de wetswijzigingen de aard van de opleidingen geleidelijk te wijzigen door het aandeel verplichte begunstigden te verhogen. Een taalopleider vat die evolutie als volgt samen: *“We voelen dat de nationaliteit als wortel wordt gebruikt.”* Met ‘nationaliteit’ bedoelt ze hier de buitenlandse personen die een opleiding volgen in het kader van hun nationaliteitsaanvraag, maar ook de verplichte nieuwkomers in die zin dat die opleidingsplicht vooroploopt op het idee van *sociale integratie* als voorafgaande voorwaarde voor de toegang tot de nationaliteit. De opleiders getuigen over de effecten van die wetswijzigingen in de vorm van spanningen:

- enerzijds **hebben die eisen de aanwezigheidsgraad versterkt**⁸⁴ (of toch in de strikte zin van een fysieke aanwezigheid), wat **gunstig was voor de stabiliteit en de dynamiek van de groepen**. Dat was in het bijzonder het geval voor de taalopleidingen: de groepen werden tijdens de pandemie sterk gereduceerd, wat de organisatie van de opleidingen bemoeilijkte.

Die algemene vaststelling moet evenwel worden genuanceerd, met name gelet op de problemen inzake toegankelijkheid van de nieuwkomers, van wie de onmiddellijke opleidingsplicht de toegangsproblemen kan verergeren (zie hierboven - Hoofdstuk 2.1), met gevolgen voor de participatie van sommige kwetsbaardere profielen:

“Ja, de aanwezigheidsgraad is inderdaad tussen juni 2022 en nu verbeterd. [...] Maar er is meer dan de aanwezigheid. Sommige personen zijn aanwezig, maar niet in hun hoofd. Ik bedoel dat ze fysiek aanwezig zijn, maar er helemaal niet bij zijn omdat ze een berg aan uiteenlopende problemen hebben. Maar voor sommigen, afhankelijk van de persoonlijkheid, helpen de lessen om hun problemen te vergeten. Terwijl anderen daar helemaal niet in slagen. [...] Misschien zijn ze als nieuwkomers nog niet klaar om de lessen te volgen. Dat is een andere kwestie.” (Taalopleider, focusgroep, november 2024)

- En anderzijds **hebben die eisen het beeld en aanvoelen versterkt dat het volgen van de opleiding een ‘administratieve formaliteit’** is, zowel voor de begunstigden als voor de opleiders. Dat vertaalt zich in studenten die gestresseerder zijn - uit angst voor de

⁸⁴ Gelet op die hoge aanwezigheidsgraad zal de praktijk van ‘overboeking’ van de modules om in te spelen op afzeggingen vóór het begin van de opleiding en/of uitvallers tijdens de opleiding, verdwijnen in een context van opleidingsplicht en verzadiging van het aanbod. Die overgangsperiode (2023-24) heeft zo sommige opleiders ertoe gebracht de maximale capaciteit te overschrijden, wat de organisatie van de opleiding bijzonder moeilijk maakte.

boete, de termijnen en een hypothetische eindtest - en die haast hebben om de attesten (opleiding over burgerschap en A2) te krijgen, ten koste van een opleiding die wordt ingegeven door het plezier om te leren en vooruitgang te boeken. Die vaststelling is heel duidelijk bij de taalopleidingsoperators die ook cursussen geven in het kader van de voorziening van sociale cohesie, waar de dynamiek en de verhouding tot de lessen heel anders zijn.

“Het verschil tussen de prioritaire doelgroep en vrijwillige cursisten is het stressniveau. Verplichte personen zijn gestresseerder. De prioritaire doelgroep vraagt voortdurend attesten, wil weten wanneer de richting is afgelopen, wanneer ze de nationaliteit kunnen aanvragen. De nationaliteit wordt het doel, en niet het leren.” (Taallopleider, focusgroep, november 2024)

“We voelen bij onze studenten toch een hogere druk om het traject zo snel mogelijk af te werken. Sommigen vinden het attest van beëindiging van het traject belangrijker dan het feit dat ze Frans leren. Sommige personen smeken ons om naar de volgende module te mogen gaan. Dat was al zo vroeger, maar nu is het erger geworden.” (Taallopleider, focusgroep, november 2024)

Ten tweede hebben de wetswijzigingen geleid tot diversere profielen van begunstigden, in termen van zowel trajecten en verblijfsduur (uitbreiding naar buitenlandse personen), nationaliteiten (vooral met de opleidingsplicht), als het culturele kapitaal (diploma's). De opleidingsplicht zorgde meer bepaald voor meer begunstigden met een diploma secundair onderwijs of hoger (HSO). Hoewel die diversificatie van de profielen vaak wordt voorgesteld als een troef waarop de opleiders kunnen steunen om de opleidingen levendiger te maken (verrijking van de dynamiek en de interacties van de groep), **heeft de komst van hoger geschoolden geleid tot de heropleving van een spanning inzake de doelstellingen en organisatiemodaliteiten van de opleidingen over burgerschap:**

- Enerzijds doet die profielendiversiteit – in het bijzonder de hoger geschoolde en/of meer bevoorrechte profielen – de vraag rijzen of **het aanbod kan worden aangepast aan de profielen**, zoals gedefinieerd in het uitvoeringsbesluit:

“De vorm en inhoud van het programma van de opleiding over burgerschap worden aangeboden in functie van de begunstigde. Dat houdt onder andere het volgende in: 1° een gedifferentieerd aanbod van het opleidingsprogramma voorzien, rekening houdend met de verschillende trajecten en ambities van de begunstigden om zo goed mogelijk aan hun verwachtingen en aspiraties te voldoen; 2° de toegankelijkheid zo goed mogelijk garanderen door ook avond- of weekendlessen of online opleidingen te organiseren; 3° opleidingen aanbieden in een taal die begrepen wordt door of toegankelijk is voor de begunstigde, indien nodig met behulp van een tolk.” (art.23, Besluit COCOM, januari 2024)

Naast het taalaanbod van de opleidingen over burgerschap⁸⁵ moeten we vaststellen dat dit gedifferentieerd aanbod zich maar moeizaam ontwikkelt in de BAPA's, zoals we al hebben benadrukt in het kader van de toegangsmoeilijkheden van de begunstigden (zie hierboven - Hoofdstuk 2.1.). Terwijl het aanbod met aangepaste uren zich gedeeltelijk ontwikkelde vanaf 2023 (in 2024 zijn 7 modules gepland), is het online aanbod nog altijd

⁸⁵ Het taalaanbod van de opleidingen over burgerschap wordt inderdaad uitgebreid in elke BAPA: BAPA-BXL (Japans en Spaans), VIA (versterking van de opleidingen over burgerschap in het Engels), Convivial (versterking van de opleidingen over burgerschap in het Arabisch en het Spaans). Bovendien geraken de opleidingen over burgerschap in 'zeldzamere' talen (Japans, Portugees, enz.) (sneller) gevuld dankzij de recente verdeling van het aanbod onder de BAPA's.

onbestaand, in tegenstelling tot BON⁸⁶. Om dit situatie te illustreren nemen we de getuigenis van Ferdinand, de hoger voornoemde Congolese arts, aangevuld door die van een opleider:

“Alles welbeschouwd denk ik dat het traject in twee weken kan worden afgewerkt... Nu duurt alleen al de opleiding over burgerschap een maand... Eigenlijk is er een groot deel dat we zelf zouden kunnen lezen. Het is niet nodig om naar hier te komen. [...] En het ging echt traag. En als ik traag zeg, bedoel ik: hoge kosten voor het openbaar vervoer voor herhalingslessen [met RP]. Als ik traag zeg, bedoel ik bijvoorbeeld: veel vertraging in het zoeken naar werk. Ik zal niet zeggen dat die traagheid tot niets dient... Maar wanneer we aankomen, wordt er gespeeld... Ik ben van het type: ik kom, ik leer, ik speel niet. Ik zat daar toen er spelletjes werden gedaan, maar ik heb een gezin, een vrouw, ik moet een gelijkschakeling van mijn diploma bekomen, ik heb zoveel te doen. En dan kom ik daar en verlies ik een half uur met een spel om namen te onthouden van mensen die gestorven zijn. Het was cool, maar niet in dit stadium van mijn leven...” (Ferdinand, Congolees in gezinshereniging, Ukkel).

“Er was een andere begunstigde, ook een arts, die ongeveer dezelfde feedback gegeven heeft. Hij was heel blij dat hij er was, vooral omdat er banden gesmeed worden in de groep, maar hij was kritisch voor de organisatie. Hij zei eigenlijk, iets zoals die zin [getuigenis van Ferdinand], dat het traject of toch de opleiding, doeltreffender zou kunnen worden georganiseerd. Het was een Amerikaan en hij zei dat het meer ‘cost-efficient’ zou kunnen zijn. Er kunnen video’s worden gemaakt, niet alles moet ter plaatse worden gedaan. We zouden sommige zaken zelf kunnen lezen, enz. Maar wat hem betreft, hij was blij om er te zijn.” (Opleider over burgerschap, focusgroep, oktober 2024)

- Anderzijds, en zoals dat tweede citaat laat verstaan, wordt die diversiteit van profielen door de opleiders gezien als een troef om te werken rond bepaalde waarden van het inburgeringstraject, zoals gedefinieerd in de ordonnantie – hier vooral **de interculturele aanpak** – zoals het uitvoeringsbesluit verduidelijkt: *“De opleiding over burgerschap is gericht op het behalen van de doelstellingen van het inburgeringstraject zoals gedefinieerd in artikel 4 van de ordonnantie [de interculturele aanpak en actief burgerschap, maar ook de verzelfstandiging]”;*

“Het is ook belangrijk om het kader te herhalen: elke persoon telt, maar maakt deel uit van een groep, en de verwachtingen verschillen. Dus, natuurlijk is er de inhoud, de informatie die moet worden gegeven. Daarover zijn we het eens. Maar er is een andere doelstelling die echt in onze cultuur zit: banden smeden. Het is een feit dat mensen uit hun isolement komen. Het bevordert ook de ontmoeting. [...] Het is niet alsof elke inhoud steeds op dezelfde manier wordt gegeven. We moeten ons aanpassen aan de noden van de groep. En tot slot moeten zelfs die [gediplomeerde] personen worden verwittigd voor meerdere zaken. Ik heb mensen die tijdens de opleiding over burgerschap tot het besef zijn gekomen dat ze schijnzelfstandigen zijn bijvoorbeeld, die zaken geleerd hebben over het socialezekerheidsstelsel, over hun belastingen. We proberen ervoor te zorgen dat iedereen zijn gading vindt.” (Opleider in burgerschap, focusgroep, oktober 2024)

“Maar we zijn er niet enkel voor het werk. We zijn er ook om banden te smeden, een netwerk te vormen, voor de interculturaliteit, om elkaar te leren kennen, enz. En ja, we verliezen wat tijd, maar het is belangrijk. En de les beginnen met een spel, is zich de materie opnieuw eigen maken, wat je onthouden hebt van gisteren en zo, dat is pedagogie. En het laat de laatkomers toe om aan te

⁸⁶ We kunnen hier het voorbeeld geven van de Indische gemeenschap die al in het traject aanwezig was vóór de opleidingsplicht (voorgeschreven take-up in het kader van de verlenging van de verblijfstitel). Deze gemeenschap lijkt steeds meer de voorkeur te geven aan het Nederlandstalige aanbod, meer bepaald wegens het flexibelere aanbod met aangepaste uren en vooral de online cursussen.

sluiten... Want als je alles moet herhalen bij elke persoon die aankomt, dat is lastig.” (Opleider in burgerschap, focusgroep, oktober 2024)

Op die manier blijft de interculturele aanpak, en dus de cursussen ter plaatse met gediversifieerde profielen, overheersend in 2024. Maar dat is ook het resultaat van financiële en logistieke remmen: de opening van de BAPA's buiten de kantooruren hangt rechtstreeks af van hun interne werking, de onmogelijkheid om bezoekers op aangepaste uren te ontvangen, de kostprijs van de online lessen, enz.

De diversificatie van de profielen heeft ook gevolgen voor de organisatie van de **taalopleidingen**. Maar in dit geval is het vooral de aanwezigheid van 'buitenlandse personen' die al lang in België zijn, die de organisatie van de taalopleidingen beïnvloedt. Hoewel ze ook van mening zijn dat die profielendiversiteit gunstig is voor de nabijheidsoperatoren, waar de 'communautaire logica's' sterker zijn. Er is nu een grotere kloof wat de kennis van het Frans betreft, in het bijzonder de mondelinge vaardigheden.

“We hebben meer studenten die al langer in België wonen en dus Frans kennen. Die personen worden gemengd met nieuwkomers voor wie de taal volledig nieuw is. Dat is niet zozeer een probleem wanneer de groep uit 6 of 8 personen bestaat, maar met 15 personen is dat moeilijk te beheren. In de richting FVT A hebben we meestal nieuwkomers die van nul vertrekken en tegelijkertijd personen die zwak scoren op het schriftelijke deel, maar mondeling sterk zijn, en die we niet altijd in A2.2 kunnen onderverdelen omdat hun schriftelijke vaardigheden van het niveau A1.2 zijn. Dat is problematisch in de lessen omdat we de mondeling sterkere studenten altijd moeten afremmen opdat de anderen kunnen deelnemen. Terwijl onze cursussen hoofdzakelijk mondelinge vaardigheden nastreven. Een ander probleem is dat die personen vaak weinig vooruitgang boeken omdat ze 'ingebakken' fouten maken, die moeilijk te verbeteren zijn, vooral wanneer de groep groot is.” (Opleider over burgerschap, focusgroep, november 2024)

Hoewel bepaalde operatoren geleidelijk een specifiek aanbod hebben ontwikkeld voor dat groeiende profiel dat 'mondeling goed is, maar schriftelijk minder', zorgt het beperkte aanbod (in termen van tijdsblokken) voor toegankelijkheidsproblemen bij studenten die meer kans hebben 'te werken' en/of een 'ouderlijke zorg' te hebben (want al langer in België gevestigd):

“[Een TOO] heeft een groep opgericht voor studenten die mondeling goed en schriftelijk zwak presteren; door het uurrooster kende die module helaas geen succes. Het zou interessant kunnen zijn om meer van die groepen op te richten.” (Opleider FVT, commentaar, november 2024).

2.2.3. Intensivering van de onzichtbare werklust

Zoals reeds vermeld in de vorige verslagen van het CBAI⁸⁷ worden de opleiders in burgerschap en taal geconfronteerd met een weinig gewaardeerde begeleidingslast. Omdat de begunstigten dagelijks in contact zijn met de opleiders, vragen ze hen regelmatig om hulp voor diverse administratieve en sociale formaliteiten die min of meer complex en dringend zijn.

De opleiders verwijzen in die situatie vaak door naar de contactpersonen bij BAPA (sociaal begeleiders). Maar in sommige gevallen - voor eenvoudige vragen zoals uitleg over een factuur of dringende situaties zoals intrafamiliaal geweld - helpen de opleiders hen rechtstreeks,

⁸⁷ Kaderartikel in het Evaluatieverslag van het CBAI 2024 (p. 63)

omdat ze weten dat de uitwisselingen met de contactpersoon veel tijd in beslag kunnen nemen of omdat de begunstigden zich liever tot hen richten omdat ze hen vertrouwen:

“Het is de band die je met de groepen opgebouwd hebt, ze hebben vertrouwen in jou, ze komen praten en ze zien de persoon ook fysiek. Met de maatschappelijk werker moeten ze een afspraak maken, wachten, ze reageren niet altijd onmiddellijk.” (opleider burgerschap, focusgroep, oktober 2024)

“En we kijken hoe we dat kunnen beheren, want ze zijn gefrustreerd telkens wanneer we ze naar een sociaal begeleider verwijzen. Ik krijg meermaals te horen: “Ik wil met u praten.” Dat overkwam mij laatst driemaal en ik heb gezegd: ‘ok’.” (Opleider burgerschap, focusgroep, oktober 2024)

Voor de opleiders hebben de wetswijzigingen die situatie verergerd omdat de sociaal begeleiders overbelast zijn en de begunstigden sneller naar de opleiding komen zonder dat ze (de naam van) hun contactpersoon echt kennen. Die vaststelling dat de interne coherentie van de voorziening afneemt, brengt een opleider in burgerschap ertoe te zeggen dat ze **facilitators van sociale begeleiding** geworden zijn door een brug te slaan tussen de begunstigden en hun contactpersonen of de coördinatie van de BAPA. We benadrukken hier, zoals blijkt uit de vaststellingen van het eerste deel van dit hoofdstuk, dat die vragen mogelijk vaker gesteld worden omdat de verplichte nieuwkomers de opleidingen onmiddellijk volgen, terwijl ze dikwijls nog heel wat administratieve formaliteiten moeten vervullen, :

“Wij hebben het voordeel dat we een sociale permanentie hebben. Wanneer de personen vragen, verzoeken hebben die niets te maken hebben met de cursus, kunnen wij hen voorstellen om een afspraak te maken. We kregen immers vragen over huisvesting, nationaliteit, enz. Het is ter plaatse, ze maken een afspraak, dat is de praktische kant. Als er geen plaats is, zal de opleider natuurlijk zelf een poging ondernemen of terugkoppelen met de BAPA-contactpersoon. Maar daarna moet opnieuw contact worden opgenomen met de BAPA, moet hun begeleider een afspraak zien te vinden. Ik denk dat ze werkelijk overstelpt worden met dergelijke vragen. Er zijn zelfs mensen die zeggen: “Ja, ik heb binnen 20 dagen een afspraak met mijn contactpersoon.” En dan zeg ik, luister, als het goed is voor u, stuur ik een mail en bel ik. Omdat ze zelf hun contactpersoon niet snel kunnen bereiken.” (Opleider taalopleiding, focusgroep, november 2024).

Het kan soms moeilijk zijn om die ‘twee petten’ op te hebben, zoals zij dat noemen. Sommigen vinden dat ze over voldoende tijd beschikken, omdat ze die concrete verzoeken bijvoorbeeld integreren in de discussies tijdens de opleiding over burgerschap en/of omdat ze de vereiste vaardigheden hebben om erop te antwoorden daar sommige taalopleidingsoperatoren een interne sociale permanentie hebben. Terwijl anderen zich ‘beperkt’ en ‘verveeld’ voelen tegenover die toenemende verzoeken.

Boven op die toenemende “sociale last” komt een grotere ‘**logistiek-administratieve last**’, ten gevolge van het beheer van de inschrijvingen in verzadigde modules, maar ook ten gevolge van de onleesbaarheid van de voorziening (data/uren van de opleiding, planning van de opleiding, opschortingsmodaliteiten, onderscheid tussen de voorzieningen *Inburgeringstraject* en *Sociale cohesie*, enz.). Zoals we gezien hebben bij de opleidingen over burgerschap kan het beheer van de afzeggingen in het begin van de opleiding tot heel wat uitwisselingen tussen opleiders, sociaal begeleiders en begunstigden leiden. Bij de taalopleidingen worden de communicatiemoeilijkheden tussen BAPA's en TOO's ook verscherpt in een dergelijke context, met name wat betreft de herinneringen op D-10 en de vlotte doorstroming binnen eenzelfde richting. Opleiders worden steeds meer geconfronteerd met begunstigden die de module niet kunnen vervolgen omdat de sociaal begeleider hen niet

heeft ingeschreven. Dat leidt tot ontevredenheid van de begunstigden die maanden moeten wachten op een nieuwe inschrijving, in het bijzonder bij de prioritaire doelgroep die onder stress staat door de termijnen en de sancties.

Kortom, we kunnen de volgende punten onthouden over de opleidingen:

- De ver zadiging heeft een weerslag op zowel de **werklast** van de opleiders (tempo, grotere groepen, beheer van de inschrijvingen, enz.) en **de organisatie van de opleidingen** (onaangepaste zalen, gebrek aan tijd om de inhoud van de opleidingen te vernieuwen en voor te bereiden, groepsdynamiek);
- De ver zadiging versterkt de **communicatieproblemen** tussen de opleiders, in het bijzonder de taalopleidingsoperatoren en de sociaal begeleiders, wat in fine gevolgen kan hebben voor de vlotte doorstroming van het taaltraject van de begunstigden;
- De diversificatie van de doelgroepen versterkt de historische spanning, in het bijzonder bij de opleidingen over burgerschap, tussen een **aanbod op maat** van de noden/profielen van de begunstigden (aangepaste uren en afstandsonderwijs) en een **interculturele aanpak** in de opleidingen (zo divers mogelijke groepen);
- De toegenomen verplichting om opleidingen te volgen (opleidingsplicht en nationaliteit), gekoppeld aan de onleesbaarheid van de modaliteiten om het traject te volgen bij de begunstigden verandert de aard van de opleidingen. Zowel de begunstigden als de opleiders beschouwen en ervaren die steeds vaker als een **‘administratieve formaliteit’** (tijdig afwerken en het document verkrijgen). Dat fenomeen verergert door de ver zadiging, waarvoor de doorloopsnelheid van de opleidingen een aanpassingsvariabele wordt - een evenwicht tussen ‘instroom’ en ‘uitstroom’ - en dus een centraal element van de efficiëntie van de voorziening. Het mediaan aantal dagen van de wachttijd tussen de inschrijving en het begin van de opleiding over burgerschap is immers verdubbeld tussen 2022 (25 dagen) en 2024 (50 dagen).

Conclusies

Dit onderzoek spitste zich toe op de evaluatie van de impact van twee, in 2022 in werking getreden hervormingen op de BAPA's: de opleidingsplicht voor de niet-Europese nieuwkomers (juni) en de uitbreiding van de doelgroep met buitenlandse personen die een verblijfstitel van meer dan 3 jaar hebben (november). Om die wetgevende transitie te onderzoeken, hebben we de analyse in tweeën gesplitst: enerzijds de analyse van de inwerkingtreding van de opleidingsplicht en de doeltreffendheid ervan voor het verminderen van de non-take-up en, anderzijds, de analyse van de gecombineerde impact van die dubbele wetswijziging op de bestaande BAPA's. We herhalen hier de belangrijkste resultaten van die dubbele analyse, waarvoor een grote waaier aan kwantitatieve en kwalitatieve gegevens werden gebruikt. Die gegevens werden verzameld in 2023 en 2024.

1) Opleidingsplicht: een 'doeltreffende', maar niet geheel efficiënte voorziening

Als we de doelstelling bekijken van de opleidingsplicht, namelijk om komaf te maken met de verschillende vormen van non-take-up die bestonden vóór de inwerkingtreding, moeten we vaststellen dat de opleidingsplicht heeft bewezen in zekere mate doeltreffend te zijn. Terwijl de BAPA's begin 2024 80% van de prioritaire doelgroep onthaalden (tegenover 20% voor BON), **wordt de impact van die maatregel op de take-up-stijging bij de nieuwkomers - verplicht als rechthebbende - in de BAPA's geraamd op +75%**. Die, weliswaar aanzienlijke, toename op zich heeft de voorziening niet in gevaar gebracht vermits de prioritaire doelgroep begin 2023 gemiddeld een derde van de maximale capaciteit van de BAPA's (actieve dossiers) vertegenwoordigt. Zelfs in de BAPA waarop de prioritaire doelgroep het meest een beroep doet, is een derde van de plaatsen medio 2024 nog beschikbaar voor de niet-prioritaire doelgroep.

De opleidingsplicht heeft bijgedragen tot een betere **toegankelijkheid** van de voorziening voor de nieuwkomers door eerst in te werken op de **onvrijwillige non-take-up**. Uit de enquête bij de begunstigden blijkt immers dat ze een antwoord is op situaties van non-take-up door **een gebrek aan informatie** en/of **het ontbreken van een voorstel**. Vóór de opleidingsplicht was de voorziening onvoldoende zichtbaar en leesbaar door een ongelijke doorverwijzing van de plaatselijke administraties (Dienst bevolking, Dienst vreemdelingen en OCMW) naar de BAPA's. De gemeenten in de eerste kroon, die dichterbij de BAPA's liggen, verwezen systematischer door naar de voorziening - met name door de dwang die uitging van de door andere voorzieningen geëiste 'bewijzen van sociale integratie' -, terwijl die van de verder gelegen en welstellender tweede kroon veeleer naar hun lokale structuren doorverwezen of het aanbod gewoon niet kenden. **De voorziening heeft dus de verdienste dat ze een 'verborgen verplichting' zichtbaar maakt en een gelijke behandeling nastreeft.**

De opleidingsplicht heeft ook een invloed op de **non-take-up door niet-aanvragen**, ongeacht of die wordt **ondergaan** (door een ontoegankelijkheid) en/of **zelfgekozen** is (door gebrek aan nood of bezwaren tegen het aanbod). De opleidingsplicht speelt immers in op de verplichtingen en sociale logica's die de doelgroep van de voorziening verwijderden, zoals administratieve en materiële armoede, genderongelijkheid en -geweld, 'communautaire' dynamieken, enz. Daarnaast trekt ze ook, niet zonder frustraties, een doelgroep aan met beperktere noden (bv. talenkennis, economische integratie, enz.) en/of die eenvoudigweg tegen het aanbod gekant zijn (sociale onderscheiding, wantrouwen in instellingen, enz.). Die

frustraties kunnen trouwens sterker worden wanneer een gevoel van onrechtvaardigheid ontstaat ten aanzien van sommige vrijstellingsvoorwaarden.

Meer dan twee jaar na haar inwerkingtreding worstelt de opleidingsplicht nog steeds met uitdagingen inzake efficiëntie en coherentie. Ondanks recente verbeteringen **is de rol van de gemeenten in het opsporen, informeren en opvolgen van de prioritaire doelgroep nog steeds ontoereikend**. Die disfuncties zijn zowel het gevolg van moeilijkheden met de technische (applicatie *Bruwelcome*) en wetgevende (uitvoeringsbesluiten) aspecten van de voorziening als met communicatieproblemen, zowel naar de begunstigden toe (ontbrekende, trage en ontoereikende informatie), als tussen de betrokken actoren (interface Bruwelcome - APA).

Bovendien volstond de kennisgeving van de opleidingsplicht niet om het traject leesbaarder te maken voor de begunstigden, zoals blijkt uit het systematische beroep op het sociale netwerk (familie, vrienden, kennissen, enz.) om de voorziening te begrijpen en de operatoren te selecteren. Die onleesbaarheid kan trouwens worden versterkt door een gebrek aan coördinatie in de promotie van de twee gelijkwaardige organisatoren (BAPA's-Vivalis en BON-All). En die onleesbaarheid blijft aanhouden gedurende het hele traject, met name wat betreft de opschortingsmodaliteiten, die nochtans cruciaal zijn om in te spelen op de toegankelijkheidsproblemen van de prioritaire doelgroep.

2) Impact op de BAPA's: verlies van efficiëntie en doeltreffendheid, ondanks de inspanningen

De wetswijzigingen hadden een dubbele impact op de organisatie van de BAPA's: enerzijds **intensere stromen**, en anderzijds een **diversere doelgroep**.

Terwijl de BAPA's in 2022 gemiddeld 500 begunstigden per kwartaal onthaalden, is die stroom vanaf 2023 verdrievoudigd tot ongeveer 1500 toelatingen per kwartaal. Hoewel de voorziening werd voorbereid door de opening van een derde BAPA (6000 plaatsen in 2024) heeft die massale stijging geleid tot een progressieve verzadiging, die zich vertaalt in de invoering van wachtlijsten vanaf eind 2023. Simultaan daarmee hebben de opleidingsplicht en de uitbreiding van de doelgroep geleid tot heterogenere profielen bij de doelgroep, zowel op sociologisch vlak - met een stijging van hoger geschoolde en Franstalige begunstigden - als op administratief vlak, met een toenemende diversiteit van de soorten van take-up. Die pluraliteit weerspiegelt *in fine* een brede waaier aan behoeften en motivaties.

Ondanks de inspanningen van de BAPA's om het beheer van de stromen op hun niveau te optimaliseren en daarmee hun efficiëntie te handhaven, heeft de globale doeltreffendheid van de voorziening te lijden onder die conjunctuur. We beschrijven hieronder **vier belangrijke tekortkomingen waarvan we vinden dat ze elkaar versterken**.

○ *Gebrekkige toegankelijkheid*

De wetswijzigingen hebben de uitdagingen inzake toegankelijkheid hertekend, die een andere vorm aannemen naargelang het gaat om de prioritaire dan wel de niet-prioritaire doelgroep.

Bij de **prioritaire doelgroep** worden de factoren die de 'vrijwillige' non-take-up konden verklaren, onder de opleidingsplicht omgezet in **moeilijkheden om de opleiding te volgen**. Die houden hoofdzakelijk verband met familiale, professionele en gezondheidseisen, die elkaar

vaak onderling beïnvloeden. Terwijl vóór de opleidingsplicht nieuwkomers de take-up van het traject en het volgen van de verschillende opleidingen planden op ‘kalme’ momenten van hun vestigingstraject (tussen twee opleidingen en/of jobs, tijdens het ouderschapsverlof, tijdens ziekteverlof of na een depressieve periode, enz.), kan het instant karakter en de eis van de ‘verplichte’ take-up het volgen van opleidingen bemoeilijken, in het bijzonder voor vrouwen in gezinshereniging en/of met een job.

De institutionele antwoorden op die gebrekkige toegankelijkheid, die eigen is aan een verplichting, hebben een aantal beperkingen aangetoond: terwijl de flexibiliteit van de lesroosters nog onvoldoende ontwikkeld was begin 2024, blijven de opschortingsvoorwaarden strikt en vaak miskend. Maar vooral de opschortingslogica wordt in vraag gesteld, zowel door de begunstigten als door de werknemers van de BAPA's: er is tegelijkertijd een concrete onmogelijkheid - ontoegankelijkheidsfactoren die niet bijzonder veel zullen evolueren - en een subjectieve onmogelijkheid - het idee van een ‘zwaard van Damocles’ in het vestigingstraject - om de opleiding later te volgen. Men mag niet vergeten dat de ontoegankelijkheid vaak verband houdt met de inschakeling in het arbeidscircuit.

Bij de **niet-prioritaire doelgroep** wordt wel degelijk een **uitsluiting** – *a priori* tijdelijk - vastgesteld door de verzadiging van de voorziening. De **overbevolking van de voorziening schommelt in 2024 tussen 110% en 120%**, en treft uitsluitend de niet-prioritaire doelgroep, met een uitsluitingsgraad van 23% in mei 2024. Die non-take-up van het aanbod is des te nadeliger omdat die ‘niet-prioritaire’ doelgroepen er zelden ‘vrijwillig’ gebruik van maken, maar vaak ertoe gedwongen worden door andere voorzieningen of voorschrijvende instellingen: het bewijs van een inburgeringsinspanning in het kader van de verlenging van de verblijfstitel (gemeenten), het bewijs van integratie in het kader van het GPMI (OCMW), of de bewijzen van sociale en taalintegratie in het kader van de nationaliteit. Die situatie kan aldus leiden tot administratieve en sociale complicaties voor die doelgroep.

Hoewel dit uitsluitingspercentage theoretisch zal dalen - de meerderheid van de niet-prioritaire doelgroep moet het inburgeringstraject op termijn volgen - zal het in 2025 nog constant blijven vermits er wachtlijsten zijn en de trajecttermijnen langer worden (concentratie en inertie van de begunstigten met de hoogste noden).

Hoewel de opleidingsplicht de non-take-up van nieuwkomers heeft helpen terugdringen, heeft ze in een context van uitbreiding van de doelgroep, tot nieuwe toegankelijkheidsproblemen geleid, zowel voor de prioritaire als voor de niet-prioritaire doelgroepen. De noden van die laatsten kunnen trouwens groter zijn dan die van sommige prioritaire personen.

- *Gebrekkige nabijheid*

De verzadiging en de hoge en constante stroom van toelatingen hebben een grote impact op de werklust van de sociaal begeleiders, wat *in fine* gevolgen heeft voor de kwaliteit van het aanbod. In 2023 **beheerde een sociaal begeleider gemiddeld 148 actieve dossiers**, met pieken van soms meer dan 200 dossiers. Door die overbelasting is er veel minder tijd voor een echte begeleiding op maat, waarbij wordt geluisterd, vragen worden beantwoord en problemen van de begunstigten worden opgelost. Buiten de inschrijvingen in de BAPA (overeenkomst), de sociale balans en taalbalans, de organisatie van de modules ‘Rechten & Plichten’, het beheer van de inschrijvingen voor opleidingen en de afgifte van de veelvuldige attesten - die trouwens

explosief toegenomen zijn met de wetswijzigingen -, is de tijd die wordt besteed aan de begunstigden drastisch ingekort. Dit komt onder andere tot uiting in:

- Een **systematischere doorverwijzing** naar (vaak verzadigde) externe diensten of interne projecten aangepast aan de nieuwkomers (niet gefinancierd door de voorziening);
- In het ergste geval, een **onbekendheid met het aanbod** inzake sociale begeleiding.

Hoewel de sociale begeleiding de hoeksteen was voor het handhaven van een nabijheidsrelatie met de begunstigden, blijkt uiteindelijk dat de wetswijzigingen **die nabijheid sterk verminderd hebben**. Dat tekort verzwakt de capaciteit van de voorziening om een aangepaste opvolging te bieden en de specifieke noden van de doelgroepen doeltreffend in te vullen.

○ *Tekort aan interne coherentie*

De gevolgen van de intensivering en de diversificatie van de doelgroepen voor de efficiëntie en de doeltreffendheid van de sociale begeleiding werden verergerd door een gebrek aan interne coherentie van de voorziening. En die overbelasting van de sociaal begeleiders heeft dan weer een impact op de interne coherentie van de voorziening.

Het gebrek aan informatie, en zelfs misinformatie van de gemeenten over de voorwaarden van de opleidingsplicht vergroten de werklust van de sociaal begeleiders. Om te beginnen leidt het gebrek aan informatie aan het loket over de inhoud van het aanbod, de modaliteiten (bv. termijnen) en vooral de vrijstellings- en opschortingsvoorwaarden tot angst en frustratie bij de prioritaire doelgroep, die moet worden gerustgesteld en verbeterd op het moment van de inschrijving. Daar komen nog de niet-opsporingen en niet-vrijstellingen bij, die verschillende uitwisselingen a posteriori tussen de gemeenten, de BAPA's en de administratie met zich meebrengen. Vervolgens is er de systematische doorverwijzing van buitenlandse personen naar de BAPA's - zonder zelfs te informeren en de andere voorwaarden die de sociale integratie in het kader van de toegang tot de nationaliteit bewijzen, te controleren. Heel wat personen bieden zich aan bij de BAPA's terwijl ze bijvoorbeeld al een beroepsopleiding hebben gevolgd (400u). Die **screening van de voorwaarden** – zowel voor de vrijstelling van de opleidingsplicht als voor de toegang tot de nationaliteit - is niet alleen cruciaal om de druk op de BAPA's te verlichten maar ook een bijkomende last voor de BAPA's.

Die overbelasting voor de sociaal begeleiders heeft niet enkel een impact op de logistiek van de trajecten van de begunstigden, maar ook op de 'holistische' aard van het aanbod.

In die context van verzadiging moeten de maatschappelijk werkers eerst de **rol van logisticus spelen om de efficiëntie van de voorziening te handhaven**, door de inschrijving voor de modules van de opleidingen te beheren, vóór ze de functie van sociaal begeleiders kunnen vervullen. Met een dergelijke werklust is het niet altijd mogelijk om de herinneringen op D-10 vóór het begin van de opleidingen en de inschrijvingen voor de volgende modules van de taalrichting te doen, wat *in fine* gevolgen kan hebben voor de duur van het traject en de vestiging van de begunstigden. In dat opzicht zou de opmaak van de taalbalansen, waarvoor de sociaal begeleiders niet altijd de vereiste vaardigheden hebben, alsook de organisatie van de taaltrajecten kunnen worden uitbesteed aan een bekwame operator, zoals het geval is aan Nederlandstalige kant (Huis van het Nederlands).

Een nog fundamentele vaststelling is dat de **‘geïntegreerde’ en ‘globale’ aard van het aanbod** – dat wil zeggen de katalysatorwerking door de afstemming van de verschillende onderdelen van het aanbod – wordt bedreigd. Twee vaststellingen maken dat gebrek aan coördinatie duidelijk: enerzijds steunt de doorverwijzing van begunstigden steeds meer op informatie uit de opleiding over burgerschap (overheidsinstellingen, sociale diensten), in plaats van op de sociale begeleiding, die kan nagaan of alle noden zijn gelenigd. Anderzijds staan de opleiders in burgerschap en de taalopleiders steeds meer in voor de sociale vragen van de begunstigden uit vrees dat de sociaal begeleiders ze niet zullen behandelen of snel oplossen.

Die verzuiling tussen de verschillende onderdelen van het aanbod bedreigt de integratie ervan en, bij uitbreiding, de globale doeltreffendheid van de voorziening.

- *Imagoprobleem en weinig flexibel aanbod?*

De relevantie van het aanbod lijkt tot op zekere hoogte te zijn versterkt door de nieuwe gedwongen take-up, omdat het nut ervan nu gekoppeld is aan de vereiste attesten om sancties te voorkomen of rechten te verwerven. Die administratieve verplichting, gecombineerd met de onleesbaarheid en de verzadiging van de voorziening, lijkt evenwel de perceptie en ervaring van zowel de begunstigden als de werknemers geleidelijk te wijzigen. De voorziening, die oorspronkelijk bedoeld was om de vestiging te begeleiden, wordt steeds meer gezien als een loutere **administratieve formaliteit** in het vestigingstraject van de buitenlandse personen. Die vaststelling staat in contrast met het hoge tevredenheidsspeil van de begunstigden die het traject in 2021 hebben beëindigd (zie Onderzoeksverslag 2021 van het CBAI).

Die evoluerende kijk op de voorziening wordt trouwens versterkt door de prioriteit die wordt gegeven aan het **beheer van de stromen**: in een context van verzadiging bestaat de doelstelling van de BAPA's erin om het evenwicht tussen de 'instroom' en de 'uitstroom' te behouden, soms ten koste van de kwaliteit van het aanbod. Volgens de sociaal begeleiders zou die realiteit zelfs waarneembaar zijn bij de begunstigden, die minder vragen zouden stellen omdat ze weten dat de sociaal begeleiders moeite hebben om hun noden binnen een redelijke termijn te lenigen.

De diversiteit van de profielen en de noden van de doelgroepen die het inburgeringstraject volgen, roept bovendien vragen op over de **aanpasbaarheid van het aanbod**, met name wat betreft de toegangsmoeilijkheden die de verplichte doelgroepen, vaak onder druk van administratieve en/of persoonlijke termijnen, ondervinden. Een oplossing zou zijn om het aanbod aan opleidingen over burgerschap te verhogen om de voorziening te ontlasten, in het bijzonder voor buitenlandse personen die zich uitsluitend voor de opleidingen over burgerschap inschrijven. Een grondigere aanpassing van het aanbod in functie van de categorieën van begunstigden, bijvoorbeeld door opleidingen (op afstand) in te voeren die specifiek afgestemd zijn op bepaalde profielen, zou de **interculturele aanpak** van het inburgeringstraject in gevaar kunnen brengen. Een dergelijke evolutie zou nadelig kunnen zijn voor de initiële doelstellingen, meer bepaald in termen van sociale en culturele participatie.

Alles welbeschouwd heeft het onderling verband tussen die verschillende tekortkomingen en de initiële doelstellingen van de voorziening - die na deze periode van wetgevende aanpassing opnieuw moet worden beoordeeld - een weerslag op haar doeltreffendheid vandaag. Die tekortkomingen weerspiegelen trouwens het voorbehoud dat werd gemaakt tijdens de

parlementaire debatten over de opleidingsplicht van het inburgeringstraject: een middelenverbintenis, een plicht om te informeren en kwalitatief door te verwijzen, alsook een plicht om de coördinatie tussen de twee gelijkwaardige voorzieningen te verzekeren (gelet op het risico van een onevenwicht en concurrentie). Enkel het voorbehoud over de discriminatie van bepaalde categorieën van buitenlandse personen werd opgeheven. Maar die uitbreiding van de doelgroep met buitenlandse personen, zonder bijkomende middelen, draagt bij tot de verzadiging van de BAPA's en, van de weeromstuit, tot de discriminatie van die niet-prioritaire doelgroep wat betreft de toegang tot de voorziening.

Aanbevelingen

1. Herfinanciering en versterking van de onthaalcapaciteiten van de BAPA's om de kwaliteit van het aanbod te handhaven.

Ter attentie van het College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie:

Deze aanbeveling benadrukt de noodzaak om snel te handelen zodat de efficiëntie en de doeltreffendheid van het inburgeringstraject overeind blijven, die vandaag worden bedreigd door:

- De **verzadiging van de voorziening** ten gevolge van de stijgende vraag door het samengevoegde effect van de opleidingsplicht en de uitbreiding van het traject met buitenlandse personen (o.a. traject in het kader van de nationaliteitsaanvraag);
- De **diversificatie van de sociale en administratieve profielen** (nieuwkomers en buitenlandse personen) van de begunstigden door de wetswijzigingen;
- De **administratieve inflatie** door de dwingende aard van de take-up van de voorziening en het gebrek aan coherentie met de gemeenten (controle van de voorwaarden voor vrijstelling/verkrijgen van de nationaliteit, productie en controle van attesten, beheer van de opschortingen, beheer van de wachtlijst, enz.).

Die toenemende werklast van de BAPA's betekent voor de begunstigden enerzijds dat de inschrijvingen voor de opleidingen over burgerschap trager verlopen waardoor het traject langer duurt en anderzijds dat er effectief minder tijd is voor sociale begeleiding. Een nog fundamentele vaststelling is dat die druk de efficiëntie en de interne coherentie vervormt en daardoor de 'holistische' aard van het aanbod, dat is de katalysatorwerking tussen sociale begeleiding en opleidingen, beperkt.

Deze aanbeveling streeft dus naar:

- De verzadiging en de wachtlijsten verminderen: die stock bevat evenveel 'buitenlandse personen' als rechthebbende nieuwkomers met een take-up na juni 2022. Veel van hen hebben profielen die overeenstemmen met die van de prioritaire doelgroep (behoefte aan doorverwijzing en taalonderricht). Hoewel de opleidingsplicht die stroom op termijn had moeten beperken, blijft die meer dan twee jaar na de inwerkingtreding ervan problematisch.
- Het aantal opleidingen over burgerschap verhogen opdat een groter aantal begunstigden hun traject elke maand kunnen afsluiten, en zo een grotere omloop in de cohorte van 2000 dossiers in elke BAPA te garanderen.
- De werklast van de maatschappelijk werkers verlichten: het aantal dossiers per professional en de administratieve werklast voor de opvolging en de controle van de opleidingsplicht (veelheid van attesten) beperken om de kwaliteit van hun interventie te handhaven.
- De sociale begeleiding versterken: een aangepaste en doeltreffende ondersteuning garanderen om de complexe problematiek van de begunstigden op te lossen en hen tijdens hun traject te begeleiden (o.a. opsporen van psychologische problemen).

Voorgestelde specifieke maatregelen:

- **Op zijn minst het ‘basisteam’ van de BAPA's versneld uitbreiden (art. 46, Besluit 2024) en hun werkingskosten revaloriseren (art. 72, Besluit 2024).**

In de eerste plaats moet de maatregel van artikel 46 van het Besluit over het beheer van de verzadiging worden geactiveerd: 1 bijkomende vte per 100 actieve dossiers boven de maximale capaciteit (gemiddeld 2000 actieve dossiers per jaar). Vermits de overbevolkingsgraad in 2024 tussen 110% en 120% schommelde, of tussen 600 en 1200 personen op de wachtlijst, zou het personeel kunnen worden uitgebreid met **3 vte's per BAPA – of een totaal van 9 vte's** (rekening houdend met gemiddeld 900 personen op de wachtlijst).

Vervolgens moeten de globale werkingskosten van de erkende operatoren worden gerevaloriseerd. Die omvatten het loon van de opleiders in burgerschap en de huur van zalen die geschikt zijn voor de maximumcapaciteit (20 deelnemers). Vandaag moeten die werkingskosten liggen tussen 20% en 55% van de € 2.080.000 forfaitaire subsidie voor een BAPA van categorie IV (art. 72).

Die dubbele maatregel zou toelaten om de **onthaalcapaciteiten tijdelijk te versterken**:

- enerzijds door het aantal dossiers per maatschappelijk werker aan te passen, of door nieuwe ‘administratieve’ posten of specifieke posten voor de taalbalansen te ontwikkelen, waardoor de sociaal begeleiders *in fine* ontlast worden van die tijdrovende taken;
- en anderzijds door het aanbod van opleidingen over burgerschap aan te passen (toename van het aantal opleiders en aan een grote groep aangepaste lokalen) om de voorziening te ontlasten, in het bijzonder van buitenlandse personen voor wie het traject heel kort is (enkel de opleiding over burgerschap).

Tot slot moeten de in- en uitstroom van de verschillende categorieën van begunstigden worden opgevolgd om het aanbod af te stemmen op de veranderende vraag.

- **Een structurele erkenning in categorie V (2000 tot 2500 actieve dossiers) garanderen** voor de BAPA's die het wensen: die maatregel is bedoeld om de kwaliteit van het aanbod op lange termijn te behouden door de onthaalcapaciteiten van de BAPA's duurzaam te versterken. Die versterking zal een evenwichtiger beheer van de werklust toelaten, met behoud van de efficiëntie en doeltreffendheid van de onthaalvoorziening.

2. De leesbaarheid van de voorziening garanderen door de praktijken van de gemeenten te harmoniseren

Ter attentie van het College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie: het is essentieel om de leesbaarheid van het inburgeringstraject voor de begunstigden en de betrokken professionals te garanderen. Dat omvat de verduidelijking van de doorverwijzingsprocessen, de rechten en de verantwoordelijkheden van de belanghebbenden, alsook de zichtbaarheid van de beschikbare begeleidingsvoorzieningen.

Ondanks de opleidingen bij Vivalis in 2022 en de invoering sindsdien van een voortgezette opleiding (op verzoek), **communiceren de gemeenten niet op dezelfde manier**. Dat kan leiden tot verschillen in de meegedeelde informatie en de doorverwijzing en dus in het begrip van de voorziening, meer bepaald door een doelgroep met meerdere kwetsbaarheden bij aanvang (niet beheersen van de taal, ongeletterdheid, isolement, enz.).

Aanbeveling van het CBAI:

- **Op zijn minst** moet er een nieuwe **opleidingscampagne** voor gemeenteamttenaren van de Dienst vreemdelingen en de Dienst Bevolking (burgerlijke stand) worden opgezet om de communicatie en de doorverwijzingspraktijken te harmoniseren op het volledige grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Die opleiding, die éénmaal per jaar zou kunnen worden aangeboden om in te spelen op het personeelsverloop bij de gemeentediensten, moet op zijn minst gaan over de inhoud van het aanbod, de voorstelling van de operatoren (BAPA's en BON), de voorwaarden en de modaliteiten voor vrijstelling en opschorting, en tot slot de werking van de tool **Bruwelcome**, het platform dat (aan de opleidingsplicht onderworpen) prioritaire nieuwkomers opspoort, om een homogeen en doeltreffend gebruik van deze tool te garanderen.

De opleiding moet ook bestemd zijn voor ambtenaren die de voorwaarden voor het verkrijgen van de nationaliteit behandelen, of ambtenaren van de burgerlijke stand, zodat het aantal buitenlandse personen die zich bij de BAPA's aanmelden terwijl ze vaak al voldoen aan de criteria om een nationaliteitsaanvraag in te dienen, vermindert.

Om een stap verder te gaan, en in overeenstemming met de principes van de ordonnantie, lijkt het ons ook relevant om in deze opleiding voor gemeenteamttenaren een onderdeel op te nemen over de interculturele vaardigheden die ze kunnen benutten in hun omgang met de doelgroep van de voorziening.

3. De voorwaarden voor vrijstelling en opschorting van de opleidingsplicht wijzigen

Het verslag heeft aangetoond dat het moeilijk is voor de begunstigten om vrijstellingen en opschortingen te vragen, maar ook dat die moeilijkheden tot werkdruk leiden bij het personeel van de BAPA's. Het kan voor de sociaal begeleider van referentie trouwens ook moeilijk zijn om de omstandigheden van materiële, administratieve, emotionele en psychologische instabiliteit te vatten. Sommige situaties wezen ook op gevallen van 'herhaalde opschortingen' (personen die werken of die een ernstig ziek familielid verzorgen), die de administratieve last voor zowel de operatoren van het traject als voor de verplichte nieuwkomers verhogen.

Ter attentie van het College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie beveelt het CBAI de oprichting aan van een werkgroep rond 'administratieve vereenvoudiging' van de opschortingen, waarin de operatoren van het traject (BON inbegrepen), de Diensten van het Verenigd College en de gemeenten hun praktijken voor de overhandiging en de opvolging van de attesten zouden kunnen harmoniseren. Die groep zou tot concrete oplossingen kunnen komen voor de situaties die we 'herhaalde opschortingen' hebben genoemd, en zou op

termijn eventueel een wijziging van het uitvoeringsbesluit van de ordonnantie mogelijk maken.

Het geval van de werkende doelgroep

De resultaten van onze analyse hebben de take-upproblemen geobjectiveerd voor werkende personen (wat we *de verplichting inrichten en/of onderhandelen* hebben genoemd). De modaliteiten van het aanbod, de opschortingen en het stelsel van het opleidingsverlof (waarvoor de 3 BAPA's erkend zijn) bieden geen doeltreffend antwoord op de verscheidenheid van de arbeidssystemen zonder de nieuwkomers nadeel te berokkenen.

Het CBAI beveelt specifieke maatregelen voor die doelgroep aan:

- Er wordt voorgesteld om **werknemers met een deeltijdse of voltijdse arbeidsovereenkomst** vrij te stellen van de eisen van het inburgeringstraject, zoals dat al gebeurt in Wallonië. Met die maatregel wil men de specifieke kenmerken van de deeltijdse werknemers erkennen, van wie de beperkte arbeidsuren hun capaciteit om volwaardig deel te nemen aan de formaliteiten van het traject kunnen beperken. Door die verplichtingen te verlichten, worden buitensporige eisen voor die werknemers voorkomen.
- **Op zijn minst** zou het relevant zijn **om het aanbod met aangepaste uren uit te breiden en daarbij de onderlinge taakverdeling tussen de BAPA's te versterken** om beter in te spelen op de eisen van dit specifieke profiel. Het CBAI is evenwel blij met de inspanning van de BAPA's die het aanbod in die zin proberen aan te passen. Dat aanbod blijft ontoereikend in het licht van de vraag en de begrotingskredieten.
- Wat betreft de huidige wetgeving en de mogelijkheid tot opschorting wegens de incompatibiliteit van de door de BAPA's voorgestelde uren voor dat profiel en om de administratieve last te verlichten, zou het ook interessant zijn om te bepalen dat de duur van de opschorting gelijk zou zijn aan de duur van de arbeidsovereenkomst van de betrokken persoon.

Het geval van de houders van een 'oranje kaart'

De huidige **juridische onduidelijkheid** betreffende de houders van een oranje kaart moet worden **opgehelderd**. Die laatsten worden op verschillende manieren opgespoord volgens de gemeentelijke praktijken door de tijdelijke duur van hun verblijf (incoherentie tussen de verblijfsduur en de termijnen voor inschrijving en take-up van het traject). Bovendien bemoeilijkt de onstabiele van hun verblijfstitel het beheer van die dossiers door de BAPA's en de gemeenten (opschorting voor onderbreking van het verblijf, die een nieuwe opsporing door de gemeenten vereist). Het verslag heeft ook aangetoond op welke manier die categorie van nieuwkomers meer is blootgesteld aan moeilijkheden bij het volgen van het traject in dit vroege stadium van hun vestiging.

Het is essentieel dat de criteria om in aanmerking te komen, en desgevallend de opsporingscriteria, voor houders van de oranje kaart duidelijk worden gedefinieerd. **De gemeentelijke praktijken moeten worden geharmoniseerd** om elke ambiguïteit te voorkomen en een eerlijke behandeling te waarborgen. Die opheldering zal een coherent en eengemaakt beheer van die bijzonder kwetsbare doelgroep garanderen.

Aanbeveling van het CBAI:

- Stel de houders van een oranje kaart vrij van de opleidingsplicht, en stel die uit tot de ontvangst van hun eerste verblijfskaart (en niet van het inschrijvingsdocument).

4. De onthaalbureaus steunen in de bestending van hun aanvullend aanbod

Het CBAI had in zijn onderzoeksverslag 2023 over de praktijk van de doorverwijzing in het traject, al de relevantie en de nood aangetoond van de acties van de BAPA's in de psychologische begeleiding, de juridische bijstand, het taalgebruik, de huisvesting, de sociaal-economische integratie, de socioculturele participatie en de *gender mainstreaming*. De resultaten van onze voorgaande onderzoeken hebben de centrale plaats van de holistische aanpak in de vestiging gedetailleerd weergegeven.

We hebben ook gezien dat de sociale begeleiding een '*katalysator*' van het traject is, met name in samenhang met de bestanddelen van het aanbod zoals gedefinieerd in de ordonnantie en van het aanvullende aanbod.

In deze context van grote toestroom van doelgroepen en grote werklast voor de sociaal begeleiders, zijn die bijkomende acties des te belangrijker om in te spelen op de noden van de nieuwkomers. Daarnaast tonen ze het vermogen van de onthaalbureaus om te analyseren, zich aan te passen en te reageren op verzoeken en de realiteit ter plaatse.

Ter attentie van het College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie: het is essentieel om die vrijheid te handhaven of zelfs harder te steunen in de context van verzadiging van de BAPA's, maar ook van verzadiging van de externe diensten naar waar de BAPA's de begunstigden proberen door te verwijzen.

5. De taalniveaus centraliseren via de oprichting van een Maison du Français

Ter attentie van de COCOF (Franse Gemeenschapscommissie): het is aanbevolen om de **taalniveaus en de opvolging van het taaltraject te centraliseren**, zoals het Huis van het Nederlands dat aan Nederlandstalige kant al doet in het Brussels Gewest, door de oprichting van een **Maison du Français**. Die gecentraliseerde structuur zou het proces van taallessen en -evaluatie 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 begunstigden faciliteren.

De maatschappelijk werkers van de onthaalbureaus zijn vandaag altijd verantwoordelijk voor de taalniveautests, wat een tijdrovende taak kan zijn, die bovendien **specifieke vaardigheden** vergt. Vermits het taalniveau vastleggen een volwaardig beroep is, zou het relevant zijn de **BAPA's** minstens toe te laten om een specifiek profiel aan te werven voor de uitvoering van

die taalniveautests. Daardoor zouden de maatschappelijk werkers zich kunnen concentreren op de specifieke opdrachten van de sociale begeleiding.

6. De invoering van een basis- en een voortgezette opleiding interculturele aanpak voor alle maatschappelijk werkers steunen

Ter attentie van het College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de BAPA's:

Het is aangewezen om een **basis- en een voortgezette opleiding interculturele aanpak** voor de maatschappelijk werkers van de onthaalbureaus in te voeren.

In de eerste jaren van het traject had het CBAI met name een specifieke opleiding over de nieuwe voorziening 'Inburgeringstraject' uitgewerkt met behulp van de sociaal begeleiders, de coördinaties en de directies van de BAPA's.

Een **basisopleiding**, zoals de opleiding die de opleiders in burgerschap organiseren, zou nieuwelingen voorbereiden op hun opdrachten, en meer bepaald op een houding die rekening houdt met de groeiende diversiteit van de begunstigden en hun culturele referentiekaders. Een **voortgezette opleiding** (zoals over het model van voortgezette opleiding 'GAP – groepen voor praktijkuitwisseling') zou dan weer de mogelijkheid bieden om praktijken uit te wisselen en een gemeenschappelijke cultuur te creëren, om zich aan de evoluties van de sector aan te passen en een burn-out te voorkomen. Het lijkt ons relevant dat die voortgezette opleiding wordt georganiseerd als een ruimte voor **intervisie**, waar maatschappelijk werkers met complexe situaties worden geconfronteerd en ervaringen kunnen uitwisselen over specifieke gevallen. Die uitwisselingen, op basis van een interculturele aanpak (sleutelbegrip van de ordonnantie tot invoering van het inburgeringstraject), zullen het beheer van diverse situaties verbeteren en een verrijkende en gedeelde professionele praktijk bevorderen.

De vaststellingen van dit verslag tonen ook aan dat het relevant is om onthaalpersoneel bij de basisopleiding en de intervisie te betrekken. Zij zijn immers de eerstelijnsdiensten die in aanraking komen met kwetsbare of agressieve gebruikers. Ze zijn ook het eerste contactpunt voor de nieuwkomer en daardoor bepalend voor de vertrouwensband met de operator en de voorziening.

De nadere regels voor die aanbeveling zouden moeten worden afgesproken met de **Diensten van het Verenigd College van de COCOM**, alsook met de **onthaalbureaus** om een formaat voor te stellen dat doeltreffend inspeelt op de behoeften van de teams en de organisatorische eisen.

7. Een nieuwe impactstudie realiseren met het oog op 2028

Ter attentie van het College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (COCOM): het is aangewezen om het CBAI (Centre Bruxellois d'Action Interculturelle) een **nieuwe impactstudie** te laten uitvoeren, zoals ook geopperd door het **Rekenhof**⁸⁸, zodat de doeltreffendheid van de voorziening, dat wil zeggen de specifieke resultaten die het inburgeringstraject bij zijn doelgroep teweegbrengt, grondig geëvalueerd kan worden.

Die studie moet met name rekening houden met het feit dat het traject **sinds 2022 verplicht** geworden is, wat de gevolgen en de impact voor de begunstigden kan hebben gewijzigd. **Vijf jaar** na de inwerkingtreding van die verplichting zal het relevant zijn een evaluatie uit te voeren om de **specifieke gevolgen** van het inburgeringstraject voor nieuwkomers **te vatten**. Voor die studie moeten de **indicatoren van de impactstudie van 2021** worden gebruikt voor een coherente vergelijking en een analyse van de evoluties sinds de invoering van de verplichting. De haalbaarheid en de kwaliteit van die studie zal evenwel afhangen van de toegang tot de gegevens van afgesloten dossiers. Overeenkomstig de regelgeving (Ordonnantie COCOM, 2023, art. 16) moeten die een jaar na het afsluiten ervan uit APA worden gewist (AVG-normen).

⁸⁸https://www.ccrek.be/sites/default/files/Docs/2024_51_ParcoursAccueilPersonnesEtrangereCoCofSuivi2024.pdf

Bijlagen

Bijlage 1: Lijst van de begunstigden die aan de enquête deelnemen

	Naam	Operator	Ge-slacht	Leeftijd	Categorie begunstigde	Nationa-liteit	Verblijfsreden	Jaar aan-komst	Gemeente van verblijf (nu)
PA01	Arya	BAPA 1	V	40	Rechtheb-bende nieuwkomer	India	Gezinshereniging	2019	Etterbeek
PA02	Natasha	BAPA 1	V	46	Rechtheb-bende nieuwkomer	Armenië	Werk — Vestiging	1996	Jette
PA03	Esha	BAPA 1	V	32	Verplichte nieuwkomer	India	Gezinshereniging	2022	Evere
PA04	Priya	BAPA 1.	V	32	Rechtheb-bende nieuwkomer	India	Gezinshereniging	2022	Elsene
PA05	Alina	BAPA 1	V	48	Rechtheb-bende nieuwkomer	Oekraïne	Internationale bescherming	2022	S-L-W
PA06	Caterina	BAPA 1	V	41	Verplichte nieuwkomer	Filipijnen	Gezinshereniging	2010	Schaarbeek
PA07	Jaya	BAPA 1	V	37	Rechtheb-bende nieuwkomer	India	Gezinshereniging	2021	Evere
PA08	Aliya	BAPA 1	V	63	Verplichte nieuwkomer	Marokko	Werk — Vestiging	2011	Anderlecht
PA09	Chaïma	BAPA 1	V	28	Verplichte nieuwkomer	Algerije	Gezinshereniging	2023	Anderlecht
PA10	Nourredine	BAPA 1	M	Niet meege deeld	Rechtheb-bende nieuwkomer	Syrië	Internationale bescherming	2014	Sint-Joost
PA11	Nawal	BAPA 1	V	Niet meege deeld	Rechtheb-bende nieuwkomer	Syrië	Gezinshereniging	2023	Molenbeek
PA12	Assia	BAPA 1	V	43	Rechtheb-bende nieuwkomer	Marokko	Gezinshereniging	2007	S-L-W
PA13	Mohan	BON	M	37	Verplichte nieuwkomer	India	Gezinshereniging	2022	Elsene
PA14	Nafissatou	BAPA 2	V	36	Verplichte nieuwkomer	Senegal	Gezinshereniging	2023	W-B
PA15	Thérèse	BAPA 2	V	44	Rechtheb-bende nieuwkomer	Burundi	Internationale bescherming	2022	Molenbeek
PA16	Fatima	BAPA 2	V	34	Rechtheb-bende nieuwkomer	Senegal	Gezinshereniging	2017	Laken
PA17	Carolina	BAPA 2	V	37	Rechtheb-bende nieuwkomer	Mexico	Gezinshereniging	2022	S-L-W
PA18	Ferdinand	BAPA 2	M	33	Verplichte nieuwkomer	DR Congo	Gezinshereniging	2022	Ukkel
PA19	Aïsha	BAPA 2	V	26	Verplichte nieuwkomer	Marokko	Gezinshereniging	2023	Schaarbeek
PA20	Maria	BAPA 2	V	40	Verplichte nieuwkomer	Paraguay	Gezinshereniging	2017	Anderlecht
PA21	Nour	BAPA 1	V	38	Rechtheb-bende nieuwkomer	Egypte	Gezinshereniging	2018	Elsene

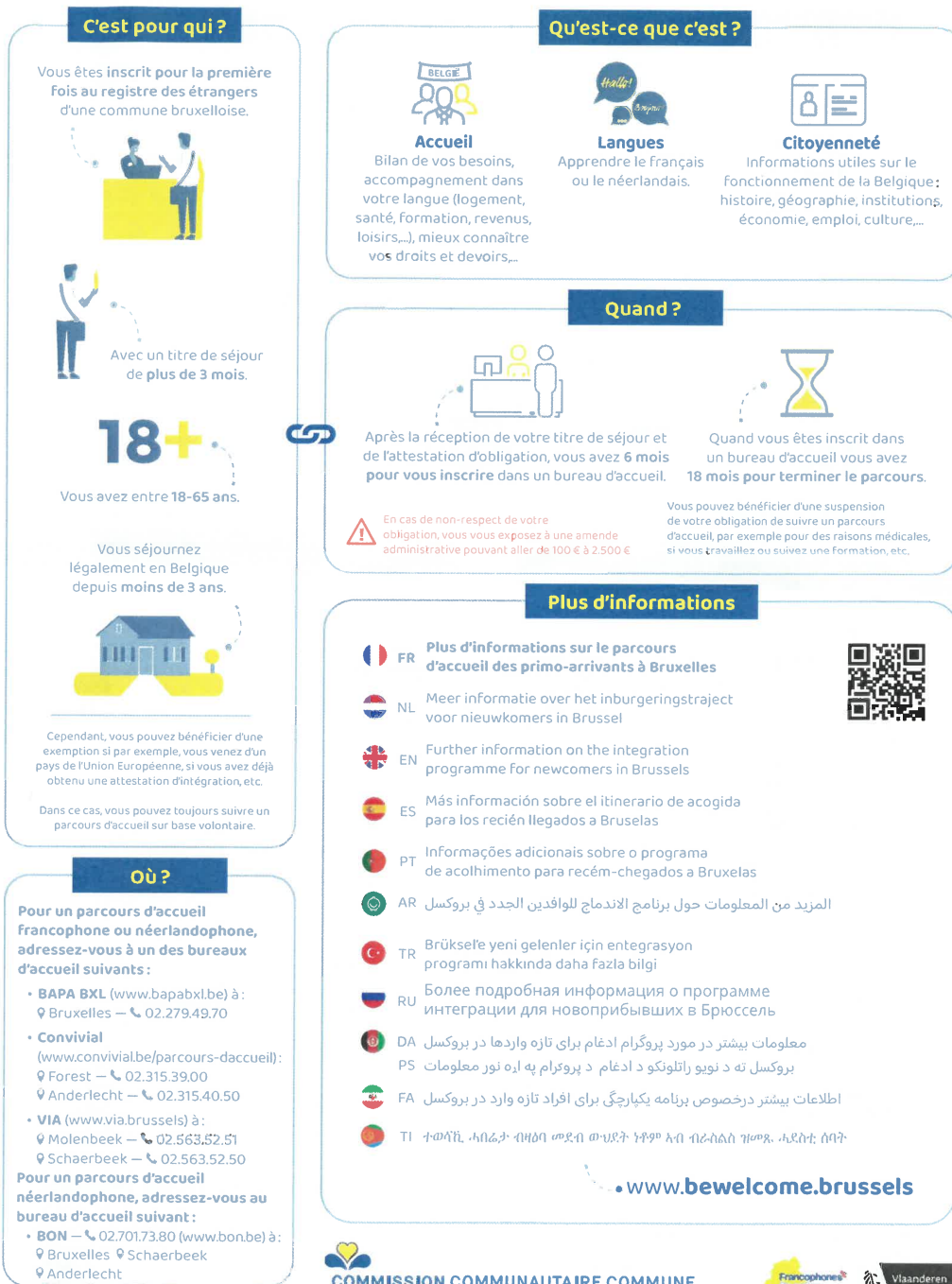
PA22	Ana	BAPA 2	V	31	Verplichte nieuwkomer	Brazilië	Gezinshereniging	2021	Brussel
PA23	Assane	BAPA 2	M	40	Verplichte nieuwkomer	Senegal	Internationale bescherming	2012	Elsene
PA24	Ibrahim	BAPA 1	M	29	Verplichte nieuwkomer	Syrië	Internationale bescherming	2022	Schaarbeek
PA25	Chahine	BAPA 1	V	29	Rechtheb- bende nieuwkomer	Syrië	Internationale bescherming	2015	Anderlecht
PA26	Hasna	BAPA 2	V	Niet meege deeld	Verplichte nieuwkomer	Marokko	Gezinshereniging	2022	Anderlecht
PA27	Asma	BAPA 1	V	Niet meege deeld	Verplichte nieuwkomer	Tunesië	Gezinshereniging	2022	Laken
PA28	Hamza	BAPA 3	M	34	Verplichte nieuwkomer	Jemen	Internationale bescherming	2022	Elsene
PA29	Hugo	BAPA 2	M	29	Verplichte nieuwkomer	DR Congo	Gezinshereniging	2021	Sint-Joost
PA30	Mani	BAPA 2	M	38	Verplichte nieuwkomer	India	Gezinshereniging	2023	Elsene
PA31	Lucas	BAPA 3	M	38	Verplichte nieuwkomer	Brazilië	Gezinshereniging	2022	Ukkel
PA32	Lara	BAPA 3	V	27	Verplichte nieuwkomer	Angola	Gezinshereniging	2019	Anderlecht
PA33	Christelle	BAPA 3	V	36	Verplichte nieuwkomer	DR Congo	Gezondheid	2022	Ukkel
PA34	Issam	BAPA 3	M	29	Verplichte nieuwkomer	Syrië	Internationale bescherming	2022	Anderlecht
PA35	Adriana	BON	V	34	Rechthebbe nde nieuwkomer	Brazilië	Werk — Vestiging	2021	Vorst
PA36	Daniela	BAPA 3	V	34	Rechtheb- bende nieuwkomer	Colombia	Gezinshereniging	2019	Etterbeek
PA37	Diana	BAPA 3	V	50	Verplichte nieuwkomer	Peru	Gezinshereniging	2019	Laken
PA38	Sara	BAPA 3	V	42	Rechtheb- bende nieuwkomer	Marokko	Gezinshereniging	2013	Vorst
PA39	Moustapha	BAPA 1	V	35	Verplichte nieuwkomer	Soedan	Gezinshereniging	2024	Schaarbeek
PA40	Huda	BAPA 3	V	49	Rechthebbe nde nieuwkomer	Eritrea	Internationale bescherming	2022	Sint-Gillis
PA41	Christina	BAPA 2	V	29	Rechthebbe nde nieuwkomer	Brazilië	Gezinshereniging	2022	Elsene
PA42	Hassan	BAPA 3	M	42	Verplichte nieuwkomer	Syrië	Internationale bescherming	2022	Anderlecht
PA43	Mohammed	BAPA 3	M	Niet meege deeld	Rechtheb- bende nieuwkomer	Marokko	Gezinshereniging	2007	Anderlecht
PA44	Shadia	BAPA 3	V	Niet meege deeld	Rechtheb- bende nieuwkomer	Syrië	Gezinshereniging	2021	Anderlecht

Bijlage 2: Standaarddocument van Vivalis waarin de modaliteiten van de opleidingsplicht en het aanbod worden toegelicht.

Franse versie

Parcours d'accueil obligatoire pour primo-arrivants

Région bilingue de Bruxelles-Capitale



Nederlandse versie:

Verplicht inburgeringstraject nieuwkomers

Tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad

Wie is verplicht?

Wie zich voor de 1^{ste} keer inschrijft in het vreemdelingenregister van een Brusselse gemeente.



Met een verblijfstitel van meer dan 3 maand.

18+

U bent tussen 18-65 jaar.

Bij minder dan 3 jaar wettig verblijf in België.



U kan wel een vrijstelling verkrijgen als u bijvoorbeeld uit een land van de Europese Unie komt, als u al een attest van inburgering hebt behaald, enz.

In dit geval, kan u het onthaaltraject steeds volgen op vrijwillige basis.

Waar?

Voor een Nederlandstalig onthaaltraject, wendt u tot volgend onthaalkantoor:

- **BON** – ☎ 02.701.73.80 (www.bon.be):
 ☪ Brussel ☪ Schaarbeek
 ☪ Anderlecht

Voor een Nederlandstalig of Franstalig onthaaltraject, wendt u tot één van de volgende onthaalkantoren:

- **BAPA BXL** (www.bapabxl.be):
 ☪ Brussel – ☎ 02.279.49.70
- **Convivial** (www.convivial.be/parcours-daccueil):
 ☪ Vorst – ☎ 02.315.39.00
 ☪ Anderlecht – ☎ 02.315.40.50
- **VIA** (www.via.brussels):
 ☪ Molenbeek – ☎ 02.563.52.51
 ☪ Schaarbeek – ☎ 02.563.52.50

Wat is het?



Onthaal

Evaluatie van uw behoeften, begeleiding in uw taal (huisvesting, gezondheidszorg, opleiding, inkomen, vrije tijd,...), uw rechten en plichten beter kennen,...



Talen

Nederlands of Frans leren



Burgerschap

Nuttige info over de werking van België: geschiedenis, geografie, instellingen, economie, werk, cultuur,...

Wanneer?



Na ontvangst van uw verblijfstitel en van het attest tot verplichting, hebt u **6 maand** om u aan te melden bij een onthaalbureau.



Als u uw verplichting niet nakomt, riskeert u een administratieve boete die tussen de 100 en 2.500 € kan bedragen.



Na aanmelding bij een onthaalbureau hebt u **18 maand** om uw traject te voltooien.

U kan voor uw verplichting om het inburgeringstraject te volgen een opschorting verkrijgen, bijvoorbeeld om medische redenen, als u werkt of een opleiding volgt, enz.

Meer informatie



NL Meer informatie over het inburgeringstraject voor nieuwkomers in Brussel



FR Plus d'informations sur le parcours d'accueil des primo-arrivants à Bruxelles



EN Further information on the integration programme for newcomers in Brussels



ES Más información sobre el itinerario de acogida para los recién llegados a Bruselas



PT Informações adicionais sobre o programa de acolhimento para recém-chegados a Bruxelas



AR المزيد من المعلومات حول برنامج الاندماج للوافدين الجدد في بروكسل



TR Brüksel'e yeni gelenler için entegrasyon programı hakkında daha fazla bilgi



RU Более подробная информация о программе интеграции для новоприбывших в Брюссель



DA معلومات بیشتر در مورد پروگرام ادغام تازه واردها در بروكسل



PS بروكسل ته د نويو راتلونكو د ادغام د پروگرام په اړه نور معلومات



FA اطلاعات بیشتر درخصوص برنامه یکپارچگی برای افراد تازه وارد در بروكسل



TI འགྲོ་འཁོར་གྱི་འཕེལ་རྒྱས་ཀྱི་ལམ་ལུགས་ཀྱི་སྒྲིག་ཁྲིམས་ཀྱི་སྐོར་གྱི་མཛན་སྐད་



• www.bewelcome.brussels



GEMEENSCHAPPELIJKE GEMEENSCHAPSCOMMISSIE

