



**HAL**  
open science

## Integratie van nieuwkomers in Brussel: een institutionele en politieke puzzel

Catherine Xhardez

► **To cite this version:**

Catherine Xhardez. Integratie van nieuwkomers in Brussel: een institutionele en politieke puzzel. Brussels Studies, 2016, 105, pp.1 - 21. 10.4000/brussels.1429 . hal-03393219

**HAL Id: hal-03393219**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-03393219>**

Submitted on 21 Oct 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Nummer 105, 24 oktober 2016. ISSN 2031-0293

Catherine Xhardez

## Integratie van nieuwkomers in Brussel: een institutionele en politieke puzzel

Vertaling: Ben Winant

In België is het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de belangrijkste toegangspoort voor internationale migranten. Zoals overal in Europa zijn migratie en vooral postmigratie, namelijk de integratie van de nieuwkomers in de gastsamenleving, zeer delicate kwesties. Binnen de Belgische federale Staat hebben de deelgebieden een verschillend integratiebeleid opgezet, dat onlangs ingrijpend gewijzigd werd, vooral in Brussel, waar de situatie interpellierend is. Er zijn immers verschillende instellingen (die met elkaar kunnen concurreren) bevoegd voor het integratiebeleid. Vandaag bestaan er op hetzelfde grondgebied twee inburgeringstrajecten: een Nederlandstalig en een Franstalig. Het artikel strekt ertoe die trajecten in detail te beschrijven binnen de uitermate complexe Brusselse institutionele context. Het is niet enkel de bedoeling om het institutionele labyrint waarin het inburgeringsbeleid wordt gevoerd, te bestuderen en te begrijpen, maar ook om de trajecten te vergelijken. Die institutionele puzzel heeft gevolgen voor de actoren, zowel voor de overheden als voor de migranten zelf.

**Catherine Xhardez** *doctoreert in de politieke wetenschappen aan de Université Saint-Louis – Bruxelles en aan Sciences Po Paris. Haar thesis gaat over het integratiebeleid voor nieuwkomers in de multinationale democratieën met een sterke nationalistische component (Québec, Vlaanderen en Brussel). In 2015 publiceerde ze een commentaar op een arrest van het Grondwettelijk Hof over de toelatingsvoorwaarden betreffende taal en inburgering voor de sociale huurders in Vlaanderen (Administration publique, 2015).*

Catherine Xhardez, +32(0)2 792 36 25, [catherine.xhardez@saintlouis.be](mailto:catherine.xhardez@saintlouis.be)

Benjamin Wayens (Redactiesecretaris), +32(0)2 211 78 22, [bwayens@brusselsstudies.be](mailto:bwayens@brusselsstudies.be)

## Inleiding

1. In België is het Brussels Hoofdstedelijk Gewest het Gewest waar proportioneel gezien het grootste aantal vreemdelingen wonen. In 2015 had 33% van de Brusselaars een buitenlandse nationaliteit tegenover 9,8% van de Walen en 7,8% van de Vlamingen<sup>1</sup>. Bovendien is het Gewest de belangrijkste toegangspoort voor internationale migranten, aangezien ongeveer 11% van zijn actieve bevolking recente inwijkelingen zijn, aangezien ze een buitenlandse nationaliteit hebben en minder dan vijf jaar in België verblijven [BISA, 2014]. Volgens de studie CBAI-UCL [Ansay *et al.*, 2012] telde het Gewest 120.000 nieuwkomers op 1 januari 2013, wat overeenkomt met het aantal personen van buitenlandse nationaliteit die minder dan drie jaar wettelijk verblijven op het grondgebied en een verblijfsvergunning voor meer dan drie maanden hebben. Dat toont aan hoezeer immigratie en postmigratie in het bijzonder, namelijk de integratie van de nieuwkomers in de gastsamenleving, een acute en delicate uitdaging zijn.

2. Als we verder dan de cijfers kijken, is de integratie van nieuwkomers al vele jaren een heet hangijzer. In Europa is er een vorm van integratiebeleid tot stand gekomen, dat tot een zekere convergentie leidt: de inburgeringsprogramma's [Jacobs & Rea, 2007; Mouritsen, 2008; Joppke, 2007, Carrera *et al.*, 2009]. Hoewel die programma's volgens verschillende regels verlopen, hebben ze toch gemeenschappelijke kenmerken: ze zijn bestemd voor migranten en stellen hun voor (of verplichten hen ertoe) cursussen taal, burgerschap, gemeenschappelijke waarden of nog een beroepsopleiding te volgen. Die trajecten worden niet langer enkel opgezet om de nationaliteit te kunnen verkrijgen [Hud-delston & Vink, 2015], maar kunnen ook worden gekoppeld aan de toekenning of intrekking van de verblijfsvergunning, van economische en sociale rechten enz. Dat inburgeringsbeleid heeft veel belangstelling gekregen in de wetenschappelijke literatuur om de programma's objectief te bestuderen en er een vergelijkende studie van te maken [Goodman, 2010, 2012, 2014; Michalowski & Van Oers, 2012; Goodman & Wright, 2015], maar ook vanuit een normatiever standpunt [Bauböck & Joppke, 2010; Kostakopoulou, 2010; Triadafilopoulos, 2011].

3. België is niet ontsnapt aan die convergentiebeweging, aangezien de verschillende deelgebieden van het land die bevoegd zijn voor integratie, eveneens hun inburgeringsbeleid hebben uitgerold. Ilke Adam schetst in haar werk *Les entités fédérées belges et l'intégration des immigrés* [2013a] de ontstaansgeschiedenis en de redenen van dat beleid, dat onlangs ingrijpend gewijzigd werd, vooral in Brussel, waar zich, voor zover wij weten, een nieuwe situatie voordoet. Op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn verschillende federale deelgebieden en instellingen [Delgrange & El Berhoumi, 2015], die met elkaar in concurrentie kunnen treden, bevoegd voor integratie. Het resultaat doet vragen rijzen, aangezien er vandaag op eenzelfde grondgebied twee inburgeringstrajecten bestaan: een Vlaams en een Frans-talig.

4. Onze analyse strekt ertoe die twee inburgeringstrajecten in detail te beschrijven binnen het kader van het Brussels institutioneel bestel, dat zeer complex en veellagig is. Het is niet alleen de bedoeling om het institutionele doolhof waarin die beleidsvormen zijn opgezet, te bestuderen en te verklaren (deel 1), maar ook om die laatste te beschrijven en aldus systematisch te kunnen vergelijken (deel 2). Tot slot zullen we aantonen dat die institutionele puzzel gevolgen heeft voor de actoren: zowel voor de overheden als voor de migranten zelf (deel 3).

5. Om een duidelijk en vrij volledig overzicht van de situatie te geven, maken we gebruik van verschillende bronnen: de wetsteksten van de verschillende deelgebieden, de parlementaire documenten van de bevoegde assemblees, de officiële documenten en rapporten, informatie-brochures alsook de wetenschappelijke werken over het onderwerp<sup>2</sup>.

6. Zelfs al zou het relevant zijn om ook de praktijken van de actoren die dat beleid in de praktijk ten uitvoer brengen, of nog de gevolgen ervan voor de migranten (integratie op de arbeidsmarkt, beheersing van de taal, enz.) onder de loep te nemen, valt dat aspect buiten het bestek van dit artikel, dat er hoofdzakelijk toe strekt een systematische balans op te maken van de situatie in Brussel en de specifieke kenmerken ervan uiteen te zetten.

## 1. Het doolhof van het Brussels institutioneel bestel

7. De bevoegdheid voor het onthaal en de integratie van migranten is verschillende keren overgedragen [Adam, 2013a: 11-17; Adam & Jacobs, 2014] ten gevolge van het dissociatief federalisme in de Belgische Staat [Alen, 1994; Behrendt & Bouhon, 2009: 358; Verdussen, 2011]. Vanuit institutioneel oogpunt is het beleid voor het onthaal en de integratie van migranten sinds 1980 overgedragen aan de Gemeenschappen, maar de Franstaligen hebben de uitoefening van die bevoegdheid sinds 1993 overgedragen aan het Waals Gewest en aan de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF) in Brussel<sup>3</sup> [Clement & Van de Putte, 2007]. Voor de Nederlandstalige Brusselaars bestaat er geen echt equivalent: die bevoegdheid wordt nog steeds uitgeoefend door de Vlaamse Gemeenschap.

8. Die institutionele regeling en de rol van de COCOF in het bijzonder worden verklaard door het historisch, politiek en juridisch streven om geen subnationaliteiten in Brussel te creëren [Dumont & Van Drooghenbroeck, 2011; Dumont, 2012a]. Dat vereiste de invoering van een complex systeem dat uitgaat van de instellingen in plaats van de personen voor de bevoegdheden van de twee Gemeenschappen, die op eenzelfde grondgebied bevoegd zijn. Om te voorkomen dat de Brusselaars worden opgesplitst in subnationaliteiten die hen definitief aan één van de twee Gemeenschappen zouden binden, heeft “de Grondwet (art. 127 en 128) in een oplossing voorzien volgens welke de Vlaamse en Franse Gemeenschap in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad bevoegd zijn, niet ten aanzien van de personen, maar ten aanzien van de instellingen die zich respectievelijk tot de Nederlandstaligen en Franstaligen wenden” [de Jonghe & Doutrepoint, 2012 : 49].

9. Bijgevolg kunnen er vier verschillende entiteiten optreden op het grondgebied van het Brussels Gewest (tabel 1):

- de Vlaamse Gemeenschap (VG) staat aan het roer in Vlaanderen en haar inburgeringsbeleid is eveneens van toepassing op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, mits enkele aanpassingen die noodzakelijk waren wegens de voornoemde verdeling van de bevoegdheden.

- de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF) beschikt sinds 1993 over wetgevende bevoegdheid in de aangelegenheden die haar zijn overgedragen door de Franse Gemeenschap (maatschappelijk werk, waaronder integratie van migranten). In tegenstelling tot haar Vlaamse tegenhanger (VGC) beschikt de COCOF over echte decretale (wetgevende) bevoegdheid op dat vlak. Bijgevolg kan ze volledig autonoom een *ad hoc* beleid voeren dat specifiek bestemd is voor de Franstalige instellingen in Brussel. Aan Franstalige zijde staat de COCOF bijgevolg aan het roer voor het beleid inzake onthaal en integratie van nieuwkomers in Brussel.

- de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) voert het beleid van de Vlaamse Gemeenschap in Brussel uit. In tegenstelling tot de COCOF heeft deze instantie haar oorspronkelijke werkwijze behouden (namelijk de gesprekspartner en uitvoerder zijn van het Vlaamse communautaire beleid in Brussel) en er zijn geen bevoegdheden aan overgedragen. Ze heeft bijgevolg geen decretale bevoegdheid om een eigen beleid te voeren.

- de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) is in bepaalde gevallen in Brussel bevoegd voor de tweetalige instellingen en de personen. Ze is enerzijds bevoegd voor alle instellingen die zich bezighouden met “persoonsgebonden” aangelegenheden en die wegens hun tweetalige organisatie noch onder de Vlaamse Gemeenschapscommissie noch onder de Franse Gemeenschapscommissie ressorteren, en anderzijds voor de “persoonsgebonden” aangelegenheden die niet zijn toegewezen aan de Vlaamse en Franse Gemeenschap, met een mogelijkheid om rechtstreeks op te treden ten aanzien van de personen, waardoor deze laatste rechten of plichten krijgen.

10. De bevoegdheid voor de integratie van migranten is dus in België verdeeld volgens het volgende schema: in noorden van het land is de Vlaamse Gemeenschap daarvoor bevoegd gebleven sinds 1980. In het zuiden van het land, wat het Franstalig landsgedeelte betreft, is het Waals Gewest sinds de overdracht van 1993 bevoegd voor de integratie van migranten<sup>4</sup>. De Duitstalige Gemeenschap is bevoegd voor het Duitstalig landsgedeelte. Hoewel ze officieel bevoegd is voor het beleid

Tabel 1. Overzicht van de voor integratie bevoegde instellingen in Brussel. De gemeenschapscommissies hebben elk een assemblee en een regering (het College), die respectievelijk zijn samengesteld uit de gekozenen en de ministers van het Brussels Gewest die tot de taalrol in kwestie behoren.

| Instelling  | Functie  |
|---|--|
| Vlaamse Gemeenschap (VG)  | Een van de bij de Grondwet opgerichte drie gemeenschappen belast met integratie, waarvan het beleid van toepassing is in het Vlaams Gewest, maar ook op het tweetalig grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.                        |
| Commission communautaire française (COCOF - Franse Gemeenschapscommissie)                 | Satelliet van de Franse Gemeenschap in Brussel. Sinds 1993 heeft ze wetgevende bevoegdheid voor bepaalde aangelegenheden (die niet meer ressorteren onder de Franse Gemeenschap, ze heeft een grotere autonomie gekregen), waaronder integratie. |
| Vlaamse Gemeenschapcommissie (VGC)  | Satelliet van de Vlaamse Gemeenschap in Brussel.   |
| Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie - GGC (Commission communautaire commune - COCOM) | Tweetalige entiteit bevoegd voor de tweetalige instellingen en voor bepaalde niet-toegewezen persoonsgebonden aangelegenheden.   |

inzake onthaal en integratie van migranten, heeft ze tot nu toe geen integratietraject opgezet. In Brussel is, aan Nederlandstalige zijde, de Vlaamse Gemeenschap bevoegd voor het integratiebeleid met de VGC als regisseur. Aan Franstalige zijde heeft de COCOF wetgevende (decretaal) bevoegdheid en kan bijgevolg volledig autonoom een onthaaltraject opzetten. Tot slot kunnen eveneens het federale en Europese niveau optreden.

## 2. Twee voor de prijs van één? Het Vlaams en Franstalig integratietraject in Brussel

11. Meer dan tien jaar lang werd in Brussel enkel een Vlaams integratietraject aangeboden. De Vlaamse Gemeenschap organiseerde in de hoofdstad hetzelfde integratietraject als in Vlaanderen, namelijk de inburgering die sinds 2004<sup>5</sup> is ingevoerd. Dat is nog steeds het geval met een nieuw decreet dat de sectoren van de integratie en de inburgering heeft gefuseerd (*Integratie- en Inburgeringsdecreet*<sup>6</sup>). Een Vlaamse dienst is ermee belast de inburgering in Brussel te implementeren. Er is evenwel een verschil: de Vlaamse overheden kunnen de Brusselaars er niet toe dwingen het inburgeringstraject te volgen, want ze zijn daarvoor niet bevoegd ten gevolge van de Brusselse institutionele architectuur. Aan Franstalige zijde handelt een decreet van 2014 over de sociale cohesie<sup>7</sup> en het organiseert verschillende maatregelen die niet exclu-

sief bestemd zijn voor de nieuwkomers. Het decreet is in hoofdzaak gebaseerd op de initiatieven die op lokaal vlak en door de verenigingen zijn opgezet. De situatie is ingrijpend geëvolueerd in juli 2013, aangezien de COCOF een decreet heeft aangenomen, dat in werking is getreden in maart 2015 en een Franstalig onthaaltraject invoert voor nieuwkomers<sup>8</sup>. In 2016 werd het decreet toegepast met de opening van verschillende onthaalbureaus (BAPA's).

12. Voortaan bestaan er in Brussel twee verschillende en onafhankelijke trajecten, een Vlaams en een Franstalig. Ze kunnen in detail beschreven en op verschillende vlakken vergeleken worden: de respectieve inhoud (punt 2.1), de met de implementatie belaste operatoren (2.2), de doelgroepen en het beschikbare aanbod (2.3) en, tot slot, de beschikbare begrotingsmiddelen (2.4) (zie tabel 2 voor een synthese).

### 2.1. De inhoud

13. Aan Nederlandstalige zijde bestaat het traject dat in Brussel wordt aangeboden, uit dezelfde delen als in Vlaanderen. Een *inburgeringstraject* is gebaseerd op vier hoofdassen die zijn vastgelegd in een inburgeringsovereenkomst<sup>9</sup>. In de eerste plaats moet de deelnemer (inburgeraar) lessen (*maatschappelijke oriëntatie*<sup>10</sup>, MO, een standaardprogramma van 60 uur) volgen. Die lessen gaan over de elementaire kennis die iedereen geacht wordt te hebben om actief te kunnen deelnemen aan de Vlaamse samenleving [Cherroud, 2009: 6]. De lessen heb-

|                        | Inburgering  | Onthaaltraject   |
|------------------------|--|--|
| Wettelijke grondslagen | <p><b>Vlaamse Gemeenschap (VG)</b><br/>(2004-2016 : Inburgeringsdecreet)</p> <p>Decr.VI. 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid, <i>BS</i> 26 juni 2013 (Integratie- en Inburgeringsdecreet).</p> <p><b>Inwerkingtreding:</b> 29 februari 2016<br/>B.VI.Reg. 29 januari 2016 houdende de uitvoering van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid, <i>BS</i> 7 april 2016.</p> <p>B.VI.Reg. 6 september 2013 betreffende de inwerkingtreding van diverse bepalingen van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid, <i>BS</i> 25 oktober 2013.</p> <p>Voor een overzicht van alle teksten: <a href="http://inburgering.be/node/10">http://inburgering.be/node/10</a></p> | <p><b>Franse Gemeenschapscommissie (COCOF)</b></p> <p><i>Décret de la Commission Communautaire française du 18 juillet 2013 relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale, M.B., 18 septembre 2013 ; erratum : M.B., 2 avril 2015</i> (Decreet onthaaltraject)</p> <p><b>Inwerkingtreding :</b> 30 maart 2015</p> <p><i>Arrêté 2014/1382 du Collège de la Commission communautaire française du 19 mars 2014 relatif à la programmation des bureaux d'accueil pour primo-arrivants et modifiant l'article 29 de l'arrêté 2014/562 du Collège de la Commission communautaire française, M.B., 30 mars 2015.</i></p> <p><i>Arrêté 2014/562 du Collège de la Commission communautaire française du 24 avril 2014 portant exécution du décret de la Commission communautaire française du 5 juillet 2013 relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale, M.B., 19 septembre 2014.</i></p> |
| Inhoud                 | <p><b>Inburgeringstraject (primaire deel)</b><br/>1* Maatschappelijke oriëntatie (standaardprogramma: 60 uur) ;<br/>2* Cursus Nederlands (NT2 – Nederlands als tweede taal) (doel : niveau A2 GERT) = 90 tot 600 uur (standaard : 240 uur) ;<br/>3* Loopbaanoriëntatie : professionele, educatieve of sociale perspectieven ;<br/>4* Trajectbegeleiding : follow-up van het traject, opmaak van de overeenkomst, doorverwijzing naar VDAB/ACTIRIS/Huis van het Nederlands ; follow-up van de deelname. Inburgeringsattest</p> <p><b>Aanvullend aanbod (secundair deel)</b><br/>Aan het eind van het traject, op vrijwillige basis: beroepsopleiding, cursus Nederlands, studies, hulp bij opstarten van een onderneming, socio-culturele activiteiten enz.</p>                                 | <p><b>Primaire deel – Diagnostische fase</b><br/>1* Sociale balans (diagnose)<br/>2* Taalbalans Frans (doelstelling : A2 GERT)<br/>3* Rechten en plichten (10 uur)<br/>Attest</p> <p><b>Secundaire deel</b><br/>1* administratieve begeleiding<br/>2* taalopleiding om niveau A2 te bereiken (240 tot 1140 uur)<br/>3* opleiding burgerschap (min. 50 uur)<br/>4* oriëntatie socioprofessionele inschakeling<br/>Volgattest</p>  |
| Operatoren             | <p><b>BON</b> – Het Brusselse Onthaalbureau voor anderstalige Nieuwkomers</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 april 2004, in de rechtsvorm van een vzw. Destijds werden drie Brusselse onthaalbureaus uit de verenigingswereld gefuseerd: Tracé, Compas en Oniko.</li> <li>• 1 januari 2015 : opname in het EVA (Extern Verzelfstandigd Agentschap Integratie &amp; Inburgering), semioverheidsinstelling (centralisatie).</li> </ul> <p>Nieuwe benaming: <b>Inburgering Brussel</b>.</p>   | <p><b>BAPA Bruxelles</b> – Bureau d'Accueil pour les Primo-Arrivants<br/>Max. 6 op het Brussels grondgebied.</p> <p>Geplande rechtsvorm : vzw.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• april 2016 : <b>VIA</b> (Schaarbeek &amp; Molenbeek)</li> <li>• september 2016 : <b>BAPA</b> Bruxelles (Brussel-Stad)</li> </ul>   |

Tabel 2 - deel 1. Vergelijking van de Brusselse inburgerings- en onthaaltrajecten.

|                       | Inburgering  | Onthaaltraject   |
|-----------------------|--|--|
| Doelgroepen en aanbod | <p><b>Doelgroep</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• personen die uit andere landen dan België komen en lange tijd in België mogen verblijven</li> <li>• in het buitenland geboren Belgen van wie minstens één van de ouders eveneens in het buitenland is geboren.</li> </ul> <p>Art. 26 et 27 Integratie- en Inburgeringsdecreet.</p> <p><b>Beschikbaar aanbod:</b><br/>3.000 plaatsen<br/>(aankondiging van 2.400 extra plaatsen)</p>                 | <p><b>Doelgroep:</b> de nieuwkomers</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• personen van buitenlandse nationaliteit ouder dan 18 jaar die minder dan 3 jaar wettelijk in België verblijven en over een verblijfsvergunning van meer dan 3 maanden beschikken.</li> </ul> <p>Art. 2 Decreet onthaaltraject.</p> <p><b>Beschikbaar aanbod</b><br/>4.000 (wanneer de twee BAPA's operationeel zullen zijn en hun maximale capaciteit bereikt hebben).</p>              |
| Middelen              | <p><b>BON 2014:</b> 4.706.251 euro [zie Figuur 1]<br/><b>Inburgering Brussel 2015:</b> 6.418.604 euro (deel van de totale Vlaamse begroting).</p> <p>17 % van alle Vlaamse inburgeringstrajecten wordt in Brussel afgelegd.</p> <p><b>2014:</b> 11,18 % van de middelen van de totale Vlaamse begroting voor integratie en inburgering werd besteed aan Brussel.<br/><b>2015:</b> 13,10 %.<br/><b>2016:</b> 14,40 % (raming). Totale begroting: 73.936.000 euro.</p> | <p><b>2 BAPA in 2016</b><br/>3 miljoen euro voor de financiering van de onthaalbureaus<br/>+ 2,1 miljoen euro om de FLE-operatoren te financieren<br/>= 5,1 miljoen euro aan vastleggingen in 2016 voor de versterking van het beleid inzake opvang en begeleiding van nieuwkomers, namelijk 1,5 miljoen euro meer dan in 2015.</p> <p>De (vastleggings)begroting van de COCOF voor sociale cohesie in 2016 bedraagt 19.272.000 euro (tegenover 17.070.000 in 2015).</p> |

Tabel 2 - deel 2. Vergelijking van de Brusselse inburgerings- en onthaaltrajecten.

ben eveneens een cultureel aspect, aangezien de waarden en normen van de Vlaamse samenleving eveneens worden onderwezen<sup>11</sup>. Ten tweede omvat het programma basislessen Nederlands (NT2)<sup>12</sup>: taal wordt beschouwd als een doorslaggevende factor voor integratie in de samenleving. De duur van die lessen (tussen 90 en 600 uur), die dienen om niveau A2 van het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Talen (GERT)<sup>13</sup> te halen, hangt af van de scholingsgraad, de initiële kennis van het Nederlands en de aanleermogelijkheden van de inburgeraars. Ten derde krijgen de inburgeraars ook een loopbaanoriëntatie om bepaalde (professionele, educatieve of sociale) perspectieven te openen. Ten vierde wordt elke inburgeraar tijdens het hele traject begeleid door een begeleider<sup>14</sup> die hem wegwijst, de inburgeringsovereenkomst opstelt en volgt, bijstand verleent, de aanwezigheid controleert, enz.

14. Nadat de inburgeraar de verschillende modules heeft gevolgd, kan hij een inburgeringsattest krijgen. Oorspronkelijk gold er een inspanningsverbintenis (minstens 80% van de lessen bijgewoond hebben). Sinds de inwerkingtreding van het nieuwe Vlaamse decreet op 29 februari 2016 geldt er voortaan ook een resultaatverbintenis<sup>15</sup> [Ganty & Delgrange, 2015]. Het Vlaams Agentschap Integratie en Inburgering<sup>16</sup> verduidelijkt dat als volgt [2016: 22]: “Concreet zal het inburgeringsattest enkel nog worden uitgereikt aan wie geslaagd is voor MO en NT2.” In de praktijk zal het slagen voor de MO-module geëvalueerd worden op basis van de regelmatige en actieve deelname (permanente evaluatie), van de opstelling van een actieplan en van de uitvoering van twee daarin opgenomen acties (evaluatie aan het einde van het traject) [Agentschap Integratie en Inburgering, 2016: 22].

15. Na het inburgeringstraject krijgt de inburgeraar de mogelijkheid om zijn leerproces voort te zetten, teneinde volwaardig deel te nemen aan de samenleving<sup>17</sup> (bijvoorbeeld een beroepsopleiding of aanvullende lessen Nederlands volgen, studies voortzetten enz.).

16. Aan Franstalige zijde omvat het primaire deel van het door de COCOF georganiseerde onthaaltraject informatie over de rechten en plichten (10 uur), die op zijn minst de volgende onderwerpen moet behandelen: “de door de Grondwet bevestigde rechten en plichten, het Europees Verdrag van de rechten van de mens alsook de rechten en plichten van de begunstigden van gezondheidszorg, huisvesting, mobiliteit, werkgelegenheid”<sup>18</sup>. Er wordt een sociale balans opgemaakt om de (familiale, professionele, sociaaleconomische, enz.) situatie van de nieuwkomer te evalueren en hem, zo nodig, te oriënteren naar een regeling voor bijstand of ondersteuning. Tegelijk wordt een taalbalans opgemaakt om na te gaan of de begunstigde voldoet aan de eisen A2 van het GERT<sup>19</sup>. Nadat de nieuwkomer zich heeft aangemeld bij het BAPA, de sociale en taalbalans heeft laten opmaken en informatie heeft gekregen over zijn rechten en plichten, krijgt hij een volgattest. Indien er behoeften worden vastgesteld, krijgt de nieuwkomer een onthaalovereenkomst (tweede deel) voorgelegd dat het volgende omvat: een taalopleiding om niveau A2 te bereiken (van 240 tot 1140 uur)<sup>20</sup>, een opleiding burgerschap (min. 50 uur)<sup>21</sup>, een socioprofessionele inschakelingsoriëntatie en begeleiding bij de administratieve stappen<sup>22</sup>. Als het secundaire luik wordt gevolgd en de onthaalovereenkomst wordt nagekomen, wordt er een volgattest afgegeven<sup>23</sup>.

17. De trajecten aan Vlaamse en Franstalige zijde hebben dus verschillende eisen en zijn anders georganiseerd, vooral wat de onderverdeling betreft. De scheiding tussen het primaire en secundaire deel is niet dezelfde en kan tot verwarring leiden. In de praktijk mag het primaire deel van de VG niet worden vergeleken met enkel het primaire deel van de COCOF, maar moet het veeleer met het geheel (i.e. de twee delen) worden vergeleken. Het Vlaamse secundaire deel, dat wordt uitgevoerd door reguliere voorzieningen die niet specifiek bestemd zijn voor de nieuwkomers, zou aan Franstalige zijde overeenkomen met de socioprofessionele oriëntatie, de sociale cohesie enz. Het verschil gaat

vooral over de draagwijdte van de attesten die in het kader van het inburgerings- of onthaaltraject worden afgegeven (zie punt 3.3.).

## 2.2. De operatoren

18. Sinds 2004 wordt de inburgering in Brussel georganiseerd door het BON<sup>24</sup>. Het gaat om het Brussels Bureau voor Inburgering, dat door de VG wordt gefinancierd. Meer dan tien jaar lang heeft het een belangrijke rol gespeeld en zijn specificiteit ten opzichte van de andere Vlaamse inburgeringsinstellingen opgeëist<sup>25</sup>. Na tien jaar bestaan is die onthaaldienst, die voorheen in de vorm van een vzw bestond, sinds 1 januari 2015 geïntegreerd in een Vlaams superagentschap<sup>26</sup> en Inburgering Brussel geworden. In feite werden alle Vlaamse onthaalbureaus en integratiecentra, behalve Gent en Antwerpen, gefuseerd in een enkele semioverheidsinstelling: een *extern verzelfstandigd agentschap* in privaatrechtelijke vorm<sup>27</sup> (EVA) Integratie & Inburgering [Van den Broucke *et al.*, 2016 : 21].

19. Bij de fusie rees een conflict tussen sommige vooraanstaande politici van de VGC en de Vlaamse overheid. Brigitte Grouwels<sup>28</sup> (CD&V) had gepleit voor een uitzonderingsstatuut voor Brussel, zoals het geval is voor Gent en Antwerpen, want Brussel zit in een zeer bijzondere situatie, onder meer wegens zijn tweetaligheid en de diversiteit van zijn bevolking<sup>29</sup>. Ze wenste dat de VGC de rechtstreeks verantwoordelijk instantie voor het integratiebeleid en de desbetreffende beleidskeuzes zou zijn. Uiteindelijk kreeg Brussel geen recht op een uitzonderingspositie buiten het EVA<sup>30</sup>, maar het kreeg toch een bijzonder statuut, aangezien de VGC belast wordt met de rol van “regisseur”<sup>31</sup> van het integratie- en inburgeringsbeleid op het Brussels grondgebied.

20. Aan Franstalige zijde zijn de *bureaux d'accueil pour les primo-arrivants* (BAPA) de operatoren van het onthaaltraject. Het decreet voorziet in de oprichting van maximum 6 BAPA's op het hele Brussels grondgebied<sup>32</sup>. Bijgevolg zal er geen gecentraliseerde structuur bestaan die het onthaaltraject in Brussel organiseert, maar zullen er verschillende operatoren, verschillende vzw's en verschillende erkenningen zijn<sup>33</sup>. De bureaus worden gekozen op basis van een offerte-oproep. Hoewel er slechts één BAPA de deuren heeft geopend in 2015-2016, heeft de Brusselse Franstalige regering uiteindelijk beslist om er twee te openen.



Ze heeft die beslissing verantwoord met de toename van het aantal aanvragen om en behoeften aan onthaal en begeleiding van vluchtelingen<sup>34</sup>. Volgens een andere interpretatie zou de opening van twee bureaus in plaats van één veeleer zijn ingegeven door politieke keuzes en onderhandelingen tussen partners van de meerderheid<sup>35</sup> [Vallet, 26 november 2015]. Hoe dan ook, in 2016 werden twee BAPA's van categorie 4 geopend. Het gaat om de hoogste categorie die een onthaalcapaciteit van 2.000 nieuwkomers per jaar op kruissnelheid<sup>36</sup> vereist. Het ene bureau heet VIA en is een project van de gemeenten Schaarbeek en Molenbeek. Het andere bureau heet BAPA-BXL en is opgericht door de Stad Brussel en haar OCMW. Wat de taalopleiding betreft, worden de taallessen uitbesteed aan FLE-operatoren (Français Langue Etrangère). De offerte-oproep voor overeenkomsten met de taalopleiders is afgesloten en de operatoren zijn aangesteld<sup>37</sup>.

21. Er zij op gewezen dat de rechts- en operationele vormen verschillen. Aan Vlaamse zijde werd het EVA opgericht om versnippering van de structuren te vermijden en te streven naar een hercentralisering van de inburgeringssector [Michielsens e.a. 2014: 72]. Aan Franstalige zijde daarentegen zijn verschillende autonome vzw's belast met het aanbieden van het onthaaltraject. Die operatoren zijn weliswaar verenigingen, maar zijn in de praktijk nauw verweven met de gemeentelijke overheden. De opleidingsoperatoren aan Vlaamse zijde hebben zeker een kleinere manoeuvreerruimte dan de verenigingen die met de COCOF werken. Deze laatste kan nog grotere heterogenere praktijken in het leven roepen tussen de BAPA's zelf, bovenop het verschil tussen Vlaamse en Franstalige zijde,. Daardoor blijven er vragen onbeantwoord over de noodzakelijke harmonisering en coördinatie. Tijdens de bespreking van 17 juni 2016 verklaarde Rudi Vervoort: "Wat de coördinatie tussen de twee BAPA's betreft, heb ik voorgesteld om daarover vergaderingen te beleggen binnen de administratie. (...) Alle BAPA's moeten immers een gemeenschappelijke basis behouden, maar mettertijd zal er wellicht een vorm van oriëntatie komen die van de ene BAPA tot de andere kan verschillen. We zitten nog maar in de beginfase en de uitdaging bestaat erin een zo algemeen mogelijke coördinatie en een maximale coherentie te behouden tussen de verschillende verenigingen die belast zijn met het beheer van de onthaalbureaus"<sup>38</sup>. Hij bevestigde eveneens dat het niet de bedoeling is om concurrentie tussen de BA-

PA's in het leven te roepen, maar om te zorgen voor een buurtverankering teneinde de concrete projecten te bevoorrechten en rekening te houden met de verschillen tussen de gemeenschappen en met nieuwe, verschillende behoeften<sup>39</sup>. De evolutie van die coördinatie moet evenwel gevolgd worden om te voorkomen dat de praktijken nog heterogener worden en het aanbod nog meer versnipperd en tot concurrentie leidt.

### **2.3. De doelgroepen en het beschikbare aanbod**

22. Het Vlaamse aanbod in Brussel is bestemd voor een vereenvoudigde doelgroep ten opzichte van Vlaanderen, waar een onderscheid wordt gemaakt tussen degenen die recht hebben op inburgering en degenen die ertoe verplicht zijn in te burgeren [Somers, 2016]. In Brussel bestaat de doelgroep, enerzijds, uit personen uit andere landen dan België die lange tijd in België mogen verblijven en, anderzijds, de in het buitenland geboren Belgen van wie minstens één van de ouders eveneens in het buitenland is geboren<sup>40</sup>. In 2015 is het aantal personen die de cursussen hebben gevolgd, nog gestegen tot 3.374 overeenkomsten (tegenover 2.426 in 2012)<sup>41</sup>. Thans begeleidt het BON op kruissnelheid ongeveer 3.000 personen per jaar<sup>42</sup>.

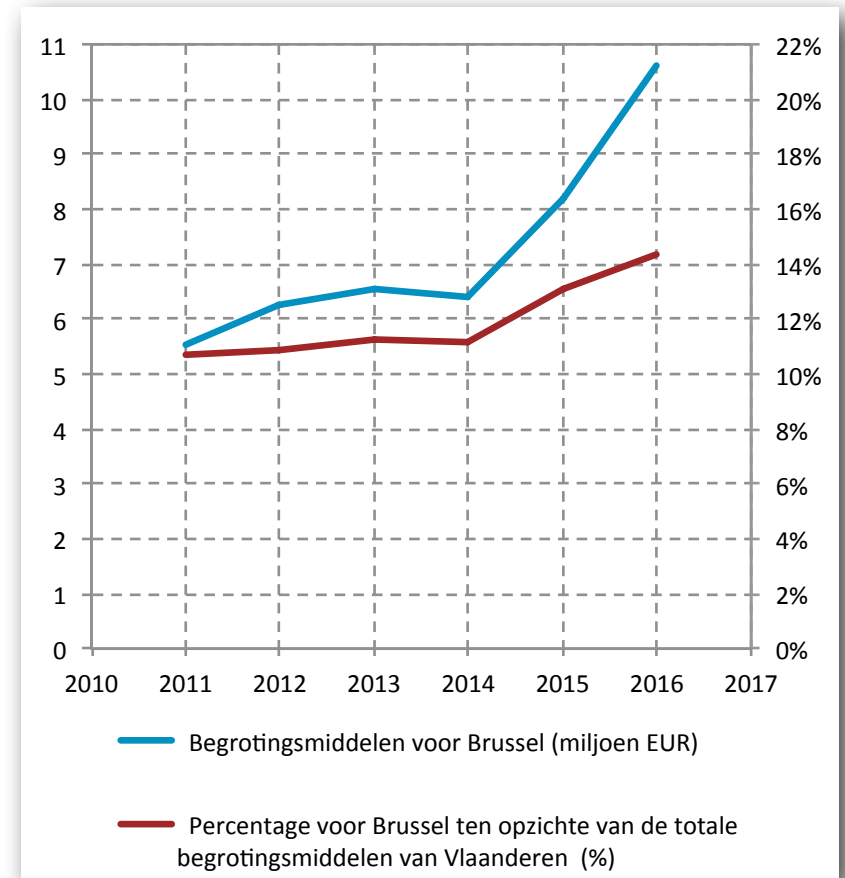
23. Aan Franstalige zijde is het onthaaltraject toegankelijk voor personen van buitenlandse nationaliteit die ouder dan 18 jaar zijn, minder dan 3 jaar wettelijk in België verblijven en over een verblijfsvergunning van meer dan 3 maanden beschikken<sup>43</sup>. Volgens een studie [Ansay e.a., 2012] zouden meer dan 120.000 personen aan die definitie voldoen. Op jaarbasis zou Brussel ongeveer 30.000 nieuwkomers tellen<sup>44</sup>, van wie 11.000 van buiten Europa<sup>45</sup>. Dit laatste cijfer is zeer belangrijk, want het zou dienen als ijkpunt voor de doelgroep ingeval het inburgeringstraject verplicht gesteld wordt bij ordonnantie van de GGC. Wegens het principe van vrij verkeer binnen de Europese Unie kunnen echter enkel de onderdanen van derde landen, behoudens uitzonderingen, ertoe gedwongen worden een integratietraject te volgen.

24. Dat is een significant verschil: aan Franstalige zijde is de doelgroep beperkter in vergelijking met Vlaanderen, aangezien enkel de nieuwkomers, namelijk degenen die minder dan drie jaar geleden zijn aangekomen en de buitenlandse nationaliteit hebben, het traject mogen volgen.

In het algemeen wordt het integratieaanbod in Brussel in dit stadium geraamd op 7.000 plaatsen overeenkomstig de volgende verdeling: 4.000 voor de twee BAPA's (wanneer ze volledig operationeel zullen zijn) en 3.000 voor het BON.

#### 2.4. De begrotingsmiddelen

25. Aan Vlaamse zijde moeten we eerst de financiering van het BON onder de loep nemen. Tot in 2014 en de opsloping ervan door het EVA kreeg het eigen begrotingsmiddelen ten belope van 4.706.251 euro<sup>46</sup>. Vanaf 2015 werkt Inburgering Brussel binnen het EVA en komt de financiering uit de begroting van het Vlaams agentschap, namelijk 6.418.604 euro in 2015. Naast dat absolute cijfer is het nuttig te weten wat de Vlaamse investeringen in Brussel in integratie en inburgering relatief gezien vertegenwoordigen, namelijk wat de verhouding tussen de investeringen in de hoofdstad en de totale begrotingsmiddelen is. Die verhouding is zeer interessant, aangezien de Vlaamse Gemeenschap er zich toe verbindt de "Brusselnorm" na te leven, namelijk 5% van de uitgaven van de Vlaamse Gemeenschap te bestemmen voor Brussel<sup>47</sup> [BRIO]. Om die begrotingsmiddelen te krijgen, moeten verschillende begrotingen worden opgeteld, want tot eind 2014 werden de subsidies voor integratie en inburgering in Brussel toegekend aan drie verschillende vzw's: het onthaalbureau BON, het integratiecentrum FOYER en *Brussel Onthaal*<sup>48</sup>. Vanaf 2015 zouden er geen specifieke subsidies voor Brussel meer zijn, maar wordt een deel van de algemene middelen van het EVA bestemd voor Brussel. Die berekeningen (figuur 1) tonen aan dat de norm van 5% ruimschoots gehaald wordt, er zelfs 11% wordt bereikt voor de laatste jaren en 14,4% in 2016, een jaar waarin extra middelen werden uitgetrokken voor dat beleid wegens de vluchtelingencrisis. Een ander interessant cijfer is het volgende: de 3.000 plaatsen in Brussel komen overeen met 17% van alle door de Vlaamse Gemeenschap gefinancierde inburgeringstrajecten. Wegens de extra maatregelen die in het kader van de asielcrisis zijn aangekondigd, zouden er bovendien 2.400 extra plaatsen worden gecreëerd in Brussel en komt het totaal op 5.400 plaatsen<sup>49</sup>.



Figuur 1. Financiering van integratie en inburgering door de Vlaamse Gemeenschap: begroting voor Brussel en verhouding tussen de voor Brussel bestemde begrotingsmiddelen en de totale Vlaamse begroting. Na 2014 werd de financieringswijze gewijzigd wegens de oprichting van het EVA Integratie en Inburgering. Het gaat niet langer om eigen subsidies voor de Brusselse vzw's (BON, FOYER, Brussel Onthaal), maar om een deel van de totale begrotingsmiddelen van het Vlaams agentschap dat voor Brussel wordt bestemd. Vanaf 1 januari 2016 wordt het Huis van het Nederlands Brussel eveneens gefinancierd met de kredieten Integratie en Inburgering ten belope van 1.307.680 euro. De financiering van het bureau Inburgering Brussel wordt eveneens aangerekend op die begroting. De specifieke subsidies voor 2016, die nog niet bekend zijn, moeten daar nog wel aan toegevoegd worden. De stijging ten opzichte van de begroting 2015 is hoofdzakelijk te wijten aan de vrijgemaakte extra middelen in het kader van de asielcrisis. Bronnen: Vlaams Parlement, vraag nr. 595 van 24 maart 2015, vraag nr. 598 van 8 juni 2016.

26. Aan Franstalige zijde kost het 1,5 miljoen euro om een BAPA van categorie 4 te financieren. Bijgevolg is 3 miljoen euro uitgetrokken voor de financiering van de eerste twee onthaalbureaus in 2016. Bovendien heeft de COCOF 2,1 miljoen euro uitgetrokken om de FLE-operatoren te financieren. De COCOF kampt evenwel met grote budgettaire problemen, want ze kampt met een recurrente onderfinanciering<sup>50</sup>. Na het begrotingsconclaaf dat na 2015 werd gehouden, werd aangekondigd dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 11 miljoen euro extra zou verstrekken aan de Gemeenschapscommissies om hen te helpen de uitdagingen van de vluchtelingen crisis aan te nemen<sup>51</sup>. Dat bedrag werd verdeeld tussen de COCOF en de VGC volgens het systeem van het trekkingsrecht en de 80/20 sleutel. Zo is er 9 miljoen euro naar de COCOF gegaan (en 2 miljoen naar de VGC) voor de asielcrisis. Die miljoenen werden echter ingeschreven op de totale begroting van de COCOF. De oppositie hekelde dat die 9 miljoen is opgeslokt in de hele begroting en diende voor een algemene herfinanciering van de instelling in plaats van nieuwe beleidsvormen<sup>52</sup>.

27. De gemeenschappen moeten zich bijgevolg de middelen verschaffen om hun ambities waar te maken, maar ze worden geconfronteerd met structurele begrotingsbeperkingen. Op dit ogenblik is het Franstalige aanbod vrij beperkt, maar de begrotingsmiddelen zullen aanzienlijk toenemen. Aan Nederlandstalige zijde blijven de investeringen stijgen met een niet te verwaarlozen deel voor Brussel, ondanks de oprichting van het EVA, dat als doel heeft de kosten te rationaliseren. Het budgettaire aspect zal belangrijker worden als het traject verplicht wordt gesteld en Nederlandstaligen en Franstaligen de kosten onder elkaar moeten verdelen.

### 3. De Brusselse institutionele puzzel en de gevolgen ervan

28. De Belgische institutionele structuur heeft de opties van de Brusselse politieke actoren op het vlak van de integratie van de nieuwkomers sterk bepaald. Die complexe architectuur heeft verschillende gevolgen. Ten eerste wordt de samenwerking tussen de verschillende federale deelgebieden bemoeilijkt (ook hier komen de spanningen tot uiting). Ten tweede wordt het ingewikkeld om een (onthaal of inburger-

rings)parcours op het Brussels grondgebied verplicht te stellen. Ten derde zijn er een groot aantal gevolgen voor degenen voor wie de maatregelen bestemd zijn, namelijk de migranten.

#### 3.1. De obstakels op de weg naar samenwerking

29. Een eerste probleem zit in de asymmetrie tussen de bevoegde instellingen, waardoor het aantal beleidsverantwoordelijken toeneemt. Aan Nederlandstalige zijde is de Vlaamse Gemeenschap (die gefuseerd is met het Vlaams Gewest) bevoegd. Het gaat om een enkele sterke politieke actor. Inburgering is een specifieke portefeuille en Vlaams minister Liesbeth Homans (N-VA) is daar op dit ogenblik voor bevoegd. Het EVA Integratie en Inburgering<sup>53</sup> is voortaan ook een actor waarmee rekening moet worden gehouden, aangezien het agentschap verantwoordelijk is voor de operationalisering van de inburgering en vooral omdat het agentschap het BON heeft overgenomen. De VGC heeft geen autonomie op dit vlak en moet als "regisseur" samenwerken met het EVA. De toekomst zal uitwijzen wat de reële invloed van de VGC op dat gebied zal zijn. Aan Franstalige zijde is de COCOF de bevoegde instelling en de bevoegdheid voor sociale cohesie zit thans in de portefeuille van minister Rudi Vervoort (PS), de Minister-President van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Wat de GGC betreft, is de portefeuille tegelijk in handen van Céline Fremault (cdH) en Pascal Smet (sp.a). De invoering van een coherent onthaal- en integratiebeleid in Brussel vereist samenwerking tussen al die actoren. Dat zal des te meer het geval zijn als de beleidsverantwoordelijken een dergelijk traject in Brussel verplicht willen stellen via de GGC (zie afdeling 3.2). Die samenwerking is echter niet vanzelfsprekend, want op dit ogenblik hebben de Vlaamse Brusselse beleidsverantwoordelijken, die in de GGC (en de VGC) zitten, soms andere meningen dan hun Vlaamse tegenhangers. Ze functioneren immers niet op hetzelfde gezagsniveau (Brussels Hoofdstedelijk Gewest versus Vlaanderen) en bovendien zijn de coalities voor de zittingsperiode 2014-2019 niet dezelfde (OpenVLD, sp.a, CD&V in Brussel en N-VA, CD&V, Open-VLD in Vlaanderen).

30. Meer in het algemeen doen er op nationaal niveau problemen voor met de intrafederale mobiliteit en de erkenning van de trajecten door de verschillende federale deelgebieden. In dit geval bepaalt het nieuwe Vlaamse decreet voortaan dat de nieuwkomers die zich eerst in Brussel

en Wallonië vestigen en vervolgens binnen vijf jaar na hun aankomst in België naar Vlaanderen verhuizen, eveneens een inburgeringstraject moeten volgen<sup>54</sup>. Wat is de huidige situatie, nu er een traject, maar dan wel Franstalig en minder veeleisend, bestaat in Brussel (en in Wallonië)? In april 2015 had de woordvoerder van minister Homans de volgende verklaring afgelegd: “Als het zo ver komt, moeten we dat bekijken. Maar ook als verplichte inburgering in Brussel en Wallonië ingevoerd wordt, kan het nog altijd zinvol zijn om de verplichting in Vlaanderen te behouden<sup>55</sup>”. De bevoegdheid voor inburgering vormt dus geen uitzondering in een Belgische federale Staat, waar centrifugale krachten aan het werk zijn [Dumont, 2012b].

### **3.2. Het probleem van de verplichting op het Brussels grondgebied**

31. Wegens de verdeling van de bevoegdheden en de wens om geen subnationaliteiten in Brussel te creëren, werden de Nederlandstalige en Franstalige beleidsverantwoordelijken geconfronteerd met heel wat hoofdbrekens, toen ze hun onthaal- of integratietraject verplicht wilden stellen.

32. De Vlaamse Gemeenschap, de voorloper op dat gebied, stootte als eerste op dat probleem, aangezien ze er in 2004 voor koos om inburgering verplicht te maken in Vlaanderen, maar niet hetzelfde kon doen in Brussel. Aan Franstalige zijde moest eerst het idee van een onthaaltraject ingang vinden. De Brusselse oppositie (MR) had vanaf 2003 al verschillende voorstellen in die zin<sup>56</sup> ingediend, de eerste keer tijdens de zomer 2012, maar de partijen die zich meer links op het politiek schaaftbord bevinden en in de regering zaten (PS-Ecolo-cdH voor de regeerperiode 2009-2014) plaatsten dat beleid op hun agenda. Het Franstalig onthaaltraject werd uiteindelijk goedgekeurd in 2013 [Adam, 2013c] en het idee van een verplichting vindt geleidelijk ingang. Het gaat om een copernicaanse revolutie in de Franstalige visie op integratie, die traditioneel gebaseerd is op een meer republikeins en universalistisch model [Jacobs & Rea, 2007; Martiniello, 1995; Adam, 2013a, b].

33. Uiteindelijk wensen zowel Franstaligen<sup>57</sup> als Nederlandstaligen hun traject verplicht<sup>58</sup> te stellen, weliswaar op verschillende tijdstippen. Daartoe moet de GGC, die als enige bevoegd is om rechten en plichten

in te voeren voor individuen, worden ingeschakeld en moet men het bijgevolg eens geraken over de inhoud en de organisatie van het traject. Er werd een ordonnantie van de GGC aangekondigd in 2017<sup>59</sup>. In dit stadium wordt niet gedacht aan een autonoom en tweetalig GGCtraject, want dat zou impliceren dat de Vlaamse Gemeenschap en de COCOF hun beleid opgeven en vervangen door een gemeenschappelijk beleid, maar zou de verplichting uitgaan van de GGC, die zich daartoe zou baseren op de bestaande trajecten. De definitie van de inhoud van het traject zou *a minima* gebeuren om het Vlaamse systeem, dat goed op poten staat, te behouden en de uitbouw van het Franstalige systeem voort te zetten. Er zouden administratieve boetes ingevoerd worden (van 100 tot 2.500 euro). Wat zal er gebeuren met de doelgroep, die thans verschildt volgens de trajecten? Tegelijkertijd zullen er aanzienlijke begrotingsmiddelen moeten worden uitgetrokken: indien het traject verplicht gesteld wordt, wie zal dan de rekening betalen of, met andere woorden, wat zal de proportionele bijdrage van eenieder zijn? Tot slot zouden, indien de GGC bij wege van ordonnantie het inburgeringstraject in Brussel verplicht stelt, de VG, de COCOF en de GGC een samenwerkingsovereenkomst moeten sluiten<sup>60</sup>.

### **3.3. Onduidelijkheid voor de begunstigden van de trajecten**

34. De institutionele puzzel, die leidt tot het bestaan van twee verschillende trajecten op eenzelfde grondgebied, heeft gevolgen voor de begunstigden zelf, namelijk de nieuwkomers. Op bepaalde gebieden worden ze gegijzeld door een zeer ingewikkeld systeem. De werking van het federale systeem is al moeilijk te begrijpen voor ingewijden. Het is dan zo goed als zeker dat de situatie onoverkomelijk moeilijk is voor een nieuwkomer, die noodzakelijkerwijze niet vertrouwd is met de Belgische institutionele architectuur. Die feitelijke situatie leidt bovendien tot een verplichte etnolinguïstische positionering van de nieuwkomers, die hun kamp moeten kiezen en een afweging moeten maken tussen het Nederlandstalige en Franstalige aanbod [Xhardez, 2014: 343]. Op basis van welke criteria zullen ze die keuze maken? Het zou jammer zijn dat ze verstrikt geraken in een wedijver tussen de deelgebieden, die een verschillend aanbod hebben en zoveel mogelijk nieuwkomers trachten aan te trekken of, *a contrario*, misschien zo weinig mogelijk om budgettaire redenen. Bovendien zou de heterogeniteit van het aanbod, zoals

hierboven aangestipt, kunnen leiden tot kwaliteitsverschillen in de op-leidingen, wat opnieuw in het nadeel van de nieuwkomers zou zijn. Als men de zaak vanop enige afstand bekijkt, kan men zich zelfs de vraag stellen of die situatie uiteindelijk niet leidt tot twee verschillende soorten burgerschap op eenzelfde grondgebied en nog een beetje meer tweedracht zaait tussen de burgers in België. Vanaf de invoering van het traject in Vlaanderen had Sébastien Van Drooghenbroeck [2006] de creatie *de facto* van een burgerschap van deelgebieden binnen de federale Staat ter discussie gesteld. Zijn bedenkingen zijn vandaag des te actueler, gelet op de toename van het aantal inburgeringstrajecten.

35. Tot slot verdient een bijzonder punt onze aandacht: het gaat om de consequenties van het volgattest voor de migranten die het traject hebben gevolgd: die kwestie is brandend actueel voor het verkrijgen van de nationaliteit<sup>61</sup> (federale bevoegdheid), aangezien in het kader van de korte procedure van nationaliteitsverklaring een bewijs van maatschappelijke integratie wordt vereist<sup>62</sup>. Dit laatste kan onder meer worden bewezen met een “inburgeringscursus”<sup>63</sup>. Zal er rekening worden gehouden met de door de COCOF<sup>64</sup> afgegeven attesten voor het verkrijgen van de nationaliteit? De federale wet rept daar niet over en op dit ogenblik is er geen enkel uitvoeringsbesluit dat de lijst van de erkende “integratiecursussen” vaststelt. Aan Vlaamse zijde is de regeling goed opgezet en de rechtspraak ter zake bepaalt dat de inburgeringsgetuigschriften worden erkend. Aan Franstalige zijde, daarentegen, is de situatie zeer vaag<sup>65</sup>.

36. Voor het verkrijgen van de Belgische nationaliteit moet de volgende procedure worden doorlopen (art. 15 van het Wetboek van de Belgische nationaliteit): de ambtenaar van de burgerlijke stand verzamelt de stukken bij de indiening van de verklaring en controleert of het dossier compleet is. Vervolgens worden het Parket, de dienst Vreemdelingenzaken en de Staatsveiligheid verzocht om een advies uit te brengen binnen een termijn van vier maanden over de eventuele niet-naleving van de criteria om in aanmerking te komen voor die procedure en over het eventuele bestaan van een beletsel wegens gewichtige feiten eigen aan de persoon. Het is dus de Procureur des Konings die een positief of negatief advies moet uitbrengen. Bij gebreke van uitvoeringsbesluiten of richtlijnen van het Ministerie van Justitie, valt af te wachten wat de

meest voorkomende praktijken van de ambtenaren van de burgerlijke stand en de verschillende Procureurs des Konings zullen zijn: zullen ze de attesten van de COCOF erkennen? Wat Brussel betreft, heeft de heer Rudi Vervoort een brief gestuurd naar de Procureur des Konings van Brussel<sup>66</sup> om de integratieregelingen van de COCOF voor te stellen (op het niveau van het onthaaltraject, maar ook sommige trajecten in het kader van de sociale cohesie). Krachtens de scheiding van de machten, ligt de bal nu in het kamp van de gerechtelijke overheid. Het gaat om een politiek gevoelige kwestie: de verschillende meerderheden op federaal en gewestelijk niveau evolueren immers en ze kunnen uiteenlopende eisen hebben over de noodzakelijke inhoud van de “integratiecursussen”, alsook, meer in het algemeen, over de betekenis van de nationaliteit zelf. Zal het systeem leiden tot een vlottere toegang tot de nationaliteit, die zal variëren naargelang het gevolgde “traject”? De situatie moet verduidelijkt worden.

## Conclusie

37. In Brussel wordt de reeds gevoelige kwestie van de opvang van nieuwkomers en hun begeleiding nog ingewikkelder gemaakt door de institutionele complexiteit. De vluchtelingen crisis in Europa en noodzakelijkerwijze in zijn hoofdstad en hun integratie in de samenleving in de komende jaren hebben die institutionele en politieke complexiteit nog ingewikkelder gemaakt. Aan weerszijden blijft er onbegrip en slechte verstandhouding.

38. Enerzijds vragen de Vlaamse beleidsmakers de Franstaligen om hun verantwoordelijkheid niet uit de weg te gaan en navenant te handelen, aangezien ze meer dan tien jaar achterstand op dat gebied hebben en een voorbeeld zouden moeten nemen aan hun systeem, dat goed op poten staat. Anderzijds lijken de Franstalige beleidsmakers soms te hard van stapel te willen lopen, terwijl de middelen op dit ogenblik ontoereikend zijn en de operationalisering tijd vergt, waarbij ze trachten afstand te nemen van een Nederlandstalig traject<sup>67</sup>, dat ze in het verleden hebben bekritiseerd. De weg naar samenwerking staat evenwel open binnen de GGC, ook al moeten er nog zeer delicate politieke beslissingen worden genomen: budgettaire verdeelsleutel, harmonisering

van de inhoud (via de kleinste gemeenschappelijke deler?), afbakening van de doelgroepen, invoering van een controlesysteem en sancties, erkenning van de afgegeven attesten door andere deelgebieden en gezagsniveaus enz.

39. In al die afwegingen mag het belang van de migranten zelf niet uit het oog worden verloren, zodat ze niet worden gegijzeld door een zeer (te?) ingewikkeld systeem.

## Bibliografie

- ADAM, Ilke, 2013a. *Les entités fédérées belges et l'intégration des immigrants*. Bruxelles : Editions de l'Université de Bruxelles.
- ADAM, Ilke, 2013b. Immigrant Integration Policies of the Belgian Regions: Sub-state Nationalism and Policy Divergence after Devolution. In : *Regional & Federal Studies*. 2013. Vol. 23, n° 5, pp. 547-569.
- ADAM, Ilke, 2013c. Pourquoi un parcours d'accueil pour primo-arrivants voit-il le jour à Bruxelles aujourd'hui ? In : *Conseil bruxellois de coordination sociopolitique*, novembre 2013. <http://www.cbcs.be/Pourquoi-un-parcours-d-accueil#nb1> [consulté le 25 avril 2016].
- ADAM, Ilke & JACOBS, Dirk, 2014. Divided on Immigration, Two Models for Integration. The Multilevel Governance of Immigration and Integration in Belgium. In : HEPBURN, Eve, ZAPATA-BARRERO, Ricard (ed.). *The Politics of Immigration in Multi-Level States. Governance and Political Parties*. Basingstoke : Palgrave MacMillan. pp. 65-85.
- ADAM, Ilke & MARTINIELLO, Marco, 2013. Divergences et convergences des politiques d'intégration dans la Belgique multinationale. Le cas des parcours d'intégration pour les immigrants. In : *Revue européenne des migrations internationales*. 2013. Vol. 29, n° 2, pp. 77-93.
- AGENTSCHAP INTEGRATIE EN INBURGERING, 2016. *Jaarverslag 2015*. Brussel. Vlaamse overheid. <http://www.integratie-inburgering.be/jaarverslag-2015> [consulté le 26 août 2016].
- ALEN, André, 1994. *Le fédéralisme. Approches politique, économique et juridique*. Bruxelles : De Boeck-Université.
- ANSAY, Alexandre, EGGERICKX, Thierry, MARTIN, Elisabeth, SCHOONVAERE, Quentin, UNGER, Jonathan, 2012. *Etat des lieux de la situation des primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale*. CBAI-UCL.

- BATSELE, Didier, MORTIER, Tony & SCARCEZ, Martine, 2014. *Initiation au droit constitutionnel*. Bruxelles : Bruylant, 2<sup>ème</sup> édition.
- BAUBÖCK, Rainer & JOPPKE, Christian (ed.), 2010. *How liberal are citizenship tests?* Florence : EUI. Working Paper.
- BEHRENDT, Christian, BOUHON, Frédéric, 2009. *Introduction à la théorie générale de l'Etat*. Bruxelles : Larcier.
- BON VZW – INBURGERING BRUSSEL, 2014, *Rapport annuel 2013*. Bruxelles. Bon. 27 p.
- BON VZW – INBURGERING BRUSSEL, 2015, *Rapport annuel 2014*. Bruxelles. Bon. 22 p.
- BRUBAKER, Rogers, 1992. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge-Massachusetts : Harvard University Press.
- BRUBAKER, Rogers, 2001. The return of assimilation ? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany, and the United States. In : *Ethnic and Racial Studies*, 2001. 24:4, pp. 531-548.
- CARENS, Joseph, 2005. The Integration of Immigrants. In : *Journal of Moral Philosophy*, 2005, vol. 2, n° 1, pp. 29-46.
- CARRERA, Sergio, GUILD, Elspeth & GROENENDIJK, Koen (ed), 2009. *Illiberal Liberal States: Immigration, Citizenship and Integration in the EU*. Hampshire: Ashgate Publishing.
- CHERROUD, Karim, 2009. *Inburgering. Toelichting aan de hand van de regelgeving*. Brussel.
- CIRE, 2015. *Primo-arrivants bruxellois : deux parcours pour une même intégration ?* Bruxelles. Coördinatie en initiatieven voor vluchtelingen en vreemdelingen. 7 p.
- CLEMENT, Jan & VAN DE PUTTE, Mieke, 2007. De bevoegdheidsverdeling inzake vreemdelingen en allochtonen. In : JUDO, Frank et GEUDENS, Godfried (ed.), *Burgerschap, inburgering, migratie*. Gent : Larcier. pp. 27-46.
- COCOM, 2014. *Déclaration politique du collège réuni de la commission communautaire commune*. Bruxelles. 20 juillet 2014.
- DE JONGHE, Delphine & DOUTREPONT, Marie, 2012. Obtention de la nationalité et volonté d'intégration. In : *Courrier hebdomadaire du CRISP*. 2012. Vol. 27-28, n° 2152-2153, pp. 1-76.
- DELGRANGE, Xavier & EL BERHOUMI, Mathias, 2015. Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression. In : DE BROUX, Pierre-Olivier, LOMBAERT, Bruno & YERNAULT, Dimitri, *Le droit bruxellois. Un bilan après 25 ans d'application (1989 - 2014)*. Bruxelles : Larcier, 2015. pp. 67-98.
- DUMONT, Hugues, 2012a. Het statuut van Brussel : de perken van de onvermijdelijke complexiteit. In : POPELIER, Patricia, VELAERS, Jan & CANTILLON, Béa (ed.), *België, quo vadis ? Waarheen na de zesde staats hervorming ?* Antwerpen-Cambridge : Intersentia. pp. 157-173.
- DUMONT, Hugues, 2012b. Un impossible dialogue ? Deux communautés dans la tourmente. In : VON BUSEKIST, Astrid (ed.), *Singulière Belgique*. Paris : Fayard, pp. 29-45.
- DUMONT, Hugues, VAN DROOGHENBROECK, Sébastien, 2011. L'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles. In : *Administration Publique*. 2011. Vol. 3, n° 3, pp. 201-227.
- GANTY, Sarah & DELGRANGE, Pauline, 2015. Heurs et malheurs des parcours d'accueil et d'intégration des étrangers en Belgique. In : *Revue du droit des étrangers*. 2015. N° 185, pp. 511-528.
- GOODMAN, Sara & WRIGHT, Matthew, 2015. Does Mandatory Integration Matter? Effects of Civic Requirements on Immigrant Socio-economic and Political Outcomes. In : *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2015. 41:12, pp. 1885-1908.
- GOODMAN, Sara, 2010. Integration Requirements for Integration's Sake ? Identifying, Categorising and Comparing Integration Policies. In : *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2010. 36:5, pp. 753-772.

- GOODMAN, Sara, 2012. Measurement and Interpretation Issues in Civic Integration Studies: A Rejoinder. In : *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2012. 38:1, pp. 173-186;
- GOODMAN, Sara, 2014. *Immigration and Membership Politics in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HUDDLESTON, Thomas & VINK, Maarten, 2015. Full membership or equal rights? The link between naturalisation and integration policies for immigrants in 29 European States. In : *Comparative Migration Studies*. 2015. 3:8, DOI 10.1186/s40878-015-0006-7.
- JACOBS, Dirk & REA, Andrea, 2007. The End of National Models? Integration Courses and Citizenship Trajectories in Europe. In : *International Journal on Multicultural Societies*. 2007. Vol. 9, n° 2, pp. 264-283.
- JACOBS, Dirk, 2000. Multinational and Polyethnic Politics entwined: Minority Representation in the Region of Brussels-Capital? In : *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2000, vol. 26, n° 2, pp. 289-304.
- JOPPKE, Christian, 2007. Transformation of Immigrant Integration: Civic Integration and Antidiscrimination in the Netherlands, France, and Germany. In : *World Politics*. 2007. 59 (2), pp. 243-273.
- JOPPKE, Christian, 2010. *Citizenship and immigration*. Cambridge : Polity Press.
- KOSTAKOPOULOU, Dora, 2010. The Anatomy of Civic Integration. In : *The Modern Law Review*. 2010. 73 (6), p. 933-958.
- MICHALOWSKI, Ines & VAN OERS, Ricky, 2012. How Can We Categorise and Interpret Civic Integration Policies ? In : *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2012. 38 :1, pp. 163-171.
- MICHELSEN, Joris, VAN DE POL, Sanne, DE CUYPER, Peter & WAUTERS, Joris, 2014. 10 jaar Vlaams inburgeringsbeleid: inburgering in een diversifiërende context. In : BENYAICH, Bilal (ed.), *Klokslag twaalf. Tijd voor een ander migratie- en integratiebeleid*. Brussel : Itinera Institute. pp. 69-93.
- MOURITSEN, Per, 2008. Political Responses to Cultural Conflict: Reflections on the Ambiguities of the Civic Turn. In : MOURITSEN, Per & JØRGENSEN, Knud Erik (ed.), *Constituting Communities. Political Solutions to Cultural Conflict*. London: Palgrave, pp. 1-30.
- SOMERS, Eric, 2016. *De juridische afbakening van de doelgroep van inburgering in Vlaanderen en Brussel [brochure]*. Brussel. Agentschap Integratie en Inburgering.  
<http://www.kruispuntmi.be/thema/inburgering-enintegratiebeleid/inburgering/wie-mag-of-moet-inburgeren> [consulté le 21 août 2016].
- TRIADAFILOPOULOS, Triadafilos, 2011. Illiberal Means to Liberal Ends? Understanding Recent Immigrant Integration Policies in Europe. In : *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2011. 37:6, pp. 861-880.
- VAN DEN BROUCKE, Sarah, NOPPE, Jo, STUYCK, Karen, BUYS-SCHAERT, Philippe, DOYEN, Gerlide en WETS, Johan, 2015. *Vlaamse Migratie- en Integratiemonitor 2015*. Brussel : Steunpunt Inburgering en Integratie & Agentschap Binnenlands Bestuur, 2015, 257 p.
- VAN DROOGHENBROECK, Sébastien, 2006. Fédéralisme, droits fondamentaux et citoyenneté : les certitudes à l'épreuve de l'inburgering. In BREMS, Eva, STOKX, Ruth & ABICHT, Ludo (ed.), *Recht en minderheden. De ene diversiteit is de andere niet*. Brugge : die Keure, pp. 247-274.
- VERDUSSEN, Marc, 2011. La Belgique : un fédéralisme bipolaire mû par une dynamique de dissociation. In : SEYMOUR, Michel & LAFOREST, Guy (ed.), *Le fédéralisme multinational. Un modèle viable ?* Bruxelles : P.I.E. Peter Lang, pp. 211-225.
- VLAAMSE OVERHEID, 2010. *Inburgering : les cours d'intégration en Flandre et à Bruxelles*.  
Brussel. Agentschap voor Binnenlands Bestuur.  
<https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/inburgering-les-cours-d-int-gration-en-flandre-et-bruxelles> [consulté le 27 août 2016].



XHARDEZ, Catherine, 2014. Les différentes routes de l'intégration sur une nouvelle terre d'immigration. In : *Outre-Terre*. 2014, vol. 3, n° 40, pp. 333-343.

XHARDEZ, Catherine, 2015. Volonté d'apprendre le néerlandais et suivi du parcours d'intégration : le point sur les conditions d'admission des locataires sociaux en Flandre. In : *Administration publique*. 2015, vol. 3, pp. 436-446.

### **Internetsites**

BRIO, De Brusselnorm. In : *briobrusseel.be* [online]. [geraadpleegd op 26 april 2016]. Beschikbaar op het adres:  
<http://www.briobrusseel.be/ned/webpage.asp?Webpageld=974>

BRUSSEL, Het College : samenstelling. In : *vgc.be* [online]. [geraadpleegd op 26 april 2016]. Beschikbaar op het adres:  
<http://www.vgc.be/over-de-vgc/organisatie/samenstelling>

CONSEIL DE L'EUROPE, Cadre européen commun de référence pour les langues : apprendre, enseigner, évaluer (CECR). In : *coe.int*. Beschikbaar op het adres:  
[http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/cadre1\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/cadre1_fr.asp) [geraadpleegd op 24 april 2016].

INTEGRATIEBELEID, Regelgeving Vlaams integratiebeleid. In : *integratiebeleid.be*. [online]. [geraadpleegd op 26 april 2016]. Beschikbaar op het adres:  
<http://integratiebeleid.be/vlaams-integratiebeleid/regelgeving-vlaams-integratiebeleid>

SERVICE PUBLIC FRANCOPHONE BRUXELLOIS, Opérateurs de formation linguistique – parcours d'accueil pour primo-arrivants (appel à projets clôturé). In : *spfb.brussels* [online]. [geraadpleegd op 26 augustus 2016]. Beschikbaar op het adres:  
<http://www.spfb.brussels/espace-pro/op%C3%A9rateurs-formation-linguistique-cadre-du-parcours-accueil-primo-arrivants-%E2%80%93-93-appel>

### **Persartikels**

BELGA, (2016), Bruxelles : étape importante pour le parcours d'accueil obligatoire des primo-arrivants. In *RTBF.be*, 15 april 2016.

BERSIPONT Ann-Charlotte, (2016), Parcours d'intégration obligatoire : arrivée prévue en 2017 à Bruxelles. In *Le Soir*, 17 februari 2016.

BRABANT François, (2015), Rendons obligatoire le parcours d'intégration à Bruxelles, interview de Laurette Onkelinx. In *La Libre Belgique*, 2 oktober 2015, p. 4-5.

VALLET Cédric, (2015), Primo-arrivants : où t'es, Bapaoutai ? In *Alter Échos*, 25 november 2015, n° 413,  
<http://www.alterechos.be/alter-echos/primo-arrivants-ou-tes-bapaoutai/>

VALLET Cédric, (2015), Le choix de BAPA-Bxl interrogé. In *Alter Échos*, 26 november 2015,  
<http://www.alterechos.be/fil-infos/le-choix-de-bapa-bxl-interroge/>

VAN GARSSE Steven (2001), Inburgering op Vlaamse leest : geen uitzondering voor Brussel. In *Brussel nieuws.be*, 30 oktober 2011.

VAN GARSSE Steven, (2011), Grouwels aan Bourgeois : 'Inburgering en integratie is ons werk'. In *Brussel nieuws.be*, 21 december 2011.

VERGAUWEN Eveline & JUSTAERT Marjan, (2015), Ook Waalse migranten moeten inburgeren volgens Homans. In *De Standaard*, 24 april 2015.

VERGAUWEN Eveline & JUSTAERT Marjan, (2015), De ene (niet zo) nieuwe inwoner is de andere niet. In *De Standaard*, 24 april 2015.

X, (2016), Parcours obligatoire pour les primo-arrivants. In *La Capitale*, 18 april 2016, pp. 10-11.

YCS, (2016), Verplicht Inburgeringstraject. In *Het Nieuwsblad/Regionaal : Brussel-Noordrand*, 19 april 2016, pp. 4-5.

### **Wetsteksten**

N.B. De juridische verwijzingen naar de Vlaamse wetgeving volgen het juridisch verwijzingssysteem V&A (Interuniversitaire Commissie Juridische Verwijzingen en Afkortingen).

Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

Loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration, *M.B.*, 14 décembre 2012.

Décret spécial de la Communauté française du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, *M.B.*, 10 septembre 1993.

Decr.VI. 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid, *BS* 8 mei 2003.

Décret de la Commission communautaire française du 13 mai 2004 relatif à la cohésion sociale, *M.B.*, 23 mars 2005.

Decr.VI. 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid, *BS* 26 juni 2013

Décret de la Commission communautaire française du 18 juillet 2013 relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 18 septembre 2013.

Décret de la Région wallonne du 27 mars 2014 remplaçant le livre II du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé (CWASS) relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère, *M.B.*, 18 avril 2014.

Arrêté 2014/562 du Collège de la Commission communautaire française du 24 avril 2014 portant exécution du décret de la Commission communautaire française du 5 juillet 2013 relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 19 septembre 2014.

Arrêté 2014/1382 du Collège de la Commission communautaire française du 19 mars 2015 relatif à la programmation des bureaux d'accueil pour primo-arrivants et modifiant l'article 29 de l'arrêté 2014/562 du Collège de la Commission communautaire française, *M.B.*, 30 mars 2015.

B.VI.Reg. 17 juli 2015 tot toekenning van taken en kerntaken aan een vereniging zonder winstoogmerk als vermeld in artikel 25, § 1, eerste lid, 3°, van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie en inburgeringsbeleid, *BS* 17 augustus 2015.

B.VI.Reg. 29 januari 2016 houdende de uitvoering van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid, *BS* 7 april 2016

Samenwerkingsovereenkomst tussen de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) en het extern verzelfstandigd Agentschap Integratie en Inburgering du 26 novembre 2015 (<http://bestanden.vgc.be/collegebesluiten/2015/2015-11/cbbij1-1516-0050.pdf>). B.Coll.VI.Gem.Comm. nr. 20152016-0050, 26 november 2015, bijlage nr. 1.

#### **Parlementaire stukken**

Proposition de décret créant un parcours d'intégration individuel à l'attention des primo-arrivants adultes déposée par Mme Françoise Schepmans et M. Serge de Patoul. *Parlement francophone bruxellois (Assemblée de la Commission communautaire française)*. Rapport fait au nom de la commission des Affaires sociales par Mme Nathalie Gilson et Mme Olivier P'tito, 8 décembre 2004. Session 2004-2005.

Proposition de décret portant création d'un contrat bruxellois d'intégration et de participation déposée par Mme Françoise Schepmans, M. Philippe Pivin, M. Serge de Patoul et Mme Gisèle Mandaila. *Parlement francophone bruxellois (Assemblée de la Commission communautaire française)*. Rapport fait au nom de la commission des Affaires sociales par M. Gaëtan Van Goidsenhoven et M. Alain Maron, 2 juillet 2013. Session 2012-2013.

Integraal verslag nr. 12 van de vergadering van vrijdag 15 juni 2012. *De Raad van de Vlaamse Gemeenschapcommissie*. Zitting 2011-2012. pp. 413-444.

Compte-rendu n°22 de la séance plénière du 30 octobre 2015. *Parlement francophone bruxellois (Assemblée de la Commission communautaire française)*. Session 2015-2016. 39 p.

Vraag nr. 595 van 24 maart 2015 van Karl Vanlouwe (antw. Liesbeth Homans). *Vlaams Parlement*.

Vraag nr. 618 van 31 maart 2015 van Karl Vanlouwe (antw. Liesbeth Homans). *Vlaams Parlement*.

Compte-rendu n°20 de la séance plénière du 23 septembre 2015. *Parlement francophone bruxellois (Assemblée de la Commission communautaire française)*. Session 2015-2016. 35 p.

Compte-rendu n°23 de la séance plénière du 13 novembre 2015. *Parlement francophone bruxellois (Assemblée de la Commission communautaire française)*. Session 2015-2019. 33 p.

Compte-rendu n°25 de la séance plénière du 11 décembre 2015. *Parlement francophone bruxellois (Assemblée de la Commission communautaire française)*. Session 2015-2016. 115 p.

Actuele vraag nr. 137 van Karl Vanlouwe aan minister Liesbeth Homans over het overleg met de Brusselse Regering betreffende de verplichte inburgering in de hoofdstad. 13 januari 2016, Plenaire vergadering. *Vlaams Parlement*.

Vraag om uitleg nr. 780 van Joris Poschet aan minister Sven Gatz. Commissievergadering om uitleg over de inburgering in Brussel. Commissie voor Brussel en de Vlaamse Rand. 24 februari 2016, Plenaire vergadering 10.05u. *Vlaams Parlement*.

Compte-rendu n°29 de la séance plénière du 26 février 2016. *Parlement francophone bruxellois (Assemblée de la Commission communautaire française)*. Session 2015-2016. 32 p.

Vraag nr. 402 van 26 februari 2016 van Elke Van den Brandt (antw. Liesbeth Homans). *Vlaams Parlement*.

Vraag nr. 598 van 8 juni 2016 van Karl Vanlouwe (antw. Liesbeth Homans). *Vlaams Parlement*.

Compte-rendu n°35 de la séance plénière du 17 juin 2016. *Parlement francophone bruxellois (Assemblée de la Commission communautaire française)*. Session 2015-2016. 22 p.

## Financiële steun

*Brussels Studies* wordt gepubliceerd met de steun van:



Innoviris, het Brussels Instituut voor Onderzoek en Innovatie



Universitaire Stichting



Fonds international Wernaers pour la recherche et la diffusion des connaissances



Fonds de la Recherche scientifique

## Om deze tekst te citeren

XHARDEZ, Catherine, 2016. Integratie van nieuwkomers in Brussel: een institutionele en politieke puzzel, In: *Brussels Studies*, Nummer 105, 24 oktober 2016, [www.brusselsstudies.be](http://www.brusselsstudies.be)

## Links

Andere versies van deze tekst zijn beschikbaar

ePub FR: <http://tinyurl.com/BRUS105FREPUBLIC>

ePub NL: <http://tinyurl.com/BRUS105NLEPUBLIC>

ePub EN: <http://tinyurl.com/BRUS105ENEPUBLIC>

pdf FR: <http://tinyurl.com/BRUS105FRPDF>

pdf NL: <http://tinyurl.com/BRUS105NLPDF>

pdf EN: <http://tinyurl.com/BRUS105ENPDF>

De video's die verschenen zijn in *Brussels Studies* zijn te bezichtigen op het Vimeo kanaal van *Brussels Studies* op de volgende link:

<http://vimeo.com/channels/BruS>

<sup>1</sup> FOD Economie, Be Stat (ruwe gegevens: [http://bestat.economie.fgov.be/BeStat/BeStatMultidimensionalAnalysis?loadDefault=291\\_1](http://bestat.economie.fgov.be/BeStat/BeStatMultidimensionalAnalysis?loadDefault=291_1)) (geraadpleegd op 24 april 2016).

<sup>2</sup> De laatste bijwerking van deze bijdrage dateert van 24 augustus 2016 en houdt bijgevolg geen rekening met de wetwijzigingen, beleidskeuzes of aankondigingen in de media die van een latere datum zijn.

<sup>3</sup> De uitoefening van de bevoegdheid bedoeld in art. 5, § 1, II, 3° (opvang en integratie van migranten) van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 werd door de Franse Gemeenschap overgedragen aan het Waals Gewest en de COCOF, overeenkomstig artikel 138 van de Grondwet: zie art. 3 van het bijzonder decreet van de Franse Gemeenschap van 19 juli 1993 tot toekenning van de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap van het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie, *B.S.*, 10 september 1993.

<sup>4</sup> Ook het Waals Gewest heeft voortaan een integratietraject, zie het decreet van 27 maart 2014 tot vervanging van boek II van het Waals Wetboek van Sociale Actie en Gezondheid (CWASS) betreffende de integratie van vreemdelingen of personen van vreemde origine, *B.S.*, 18 april 2014.

<sup>5</sup> Dit beleid was ingevoerd bij het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 28 februari 2003 (Decr. VI. 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid, *B.S.* 8 mei 2003) (hierna genoemd: *Inburgeringsdecreet*). Het decreet was in werking getreden op 1 april 2004, maar werd vervangen door een nieuw decreet (zie onderstaande voetnoot).

<sup>6</sup> Decr. VI. 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid, *B.S.* 26 juni 2013 (hierna: *Integratie- en Inburgeringsdecreet*). Voor de inwerkingtreding van dit decreet, namelijk op 29 februari 2016, zie: B. VI. Reg. 29 januari 2016 houdende de uitvoering van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid, *B.S.* 7 april 2016 (hierna: B. VI. Reg. 29 januari 2016).

<sup>7</sup> Decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 13 mei 2004 betreffende de sociale cohesie, *B.S.*, 23 maart 2005.

<sup>8</sup> Decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 18 juli 2013 betreffende het onthaaltraject voor nieuwkomers in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, *B.S.*, 18 september 2013 (hierna: decreet onthaaltraject).

<sup>9</sup> Art. 28 *Integratie- en Inburgeringsdecreet*.

<sup>10</sup> Art. 29, § 1, tweede lid, *Integratie- en Inburgeringsdecreet*. Art. 23-27 B. VI. Reg. 29 januari 2016.

<sup>11</sup> "Naast kennis en vaardigheden staan ook waarden en normen centraal. Het is uiterst belangrijk dat inburgeraars weten welke waarden en normen een diverse Vlaamse en Belgische samenleving schragen" [Vlaamse overheid, 2010: 6].

<sup>12</sup> Art. 29, § 1, derde lid, *Integratie- en inburgeringsdecreet*. Art. 28-30 B. VI. Reg. 29 januari 2016.

<sup>13</sup> Zie: [http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/cadre1\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/cadre1_fr.asp) (geraadpleegd op 24 april 2016).

<sup>14</sup> Art. 30 *Integratie- en inburgeringsdecreet*; Art. 31-32 B. VI. Reg. 29 januari 2016.

<sup>15</sup> Art. 19, § 2, en art. 20 B. VI. Reg. 29 januari 2016.

<sup>16</sup> Zie punt 2.2 van deze bijdrage.

<sup>17</sup> Art. 34, tweede lid *Integratie- en Inburgeringsdecreet*: "Na voltooiing van zijn inburgeringstraject heeft de inburgeraar recht op deelname aan een vervolgaanbod dat aansluit op zijn inburgeringstraject en op zijn levensloopbaan. Het vervolgaanbod beoogt een volwaardige participatie van de inburgeraar in de samenleving".

<sup>18</sup> Art. 7 en 8 van het besluit 2014/562 van het College van de Franse Gemeenschapscommissie van 24 april 2014 tot uitvoering van het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 5 juli 2013 betreffende het onthaaltraject voor nieuwkomers in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, *B.S.*, 19 september 2014 (hierna: besluit 2014/562).

<sup>19</sup> Art. 10 van het besluit 2014/562.

<sup>20</sup> Art. 17 van het besluit 2014/562; zie ook addendum: "Bijlage 1: Nomenclatuur van de taalopleidingen om niveau A2 te bereiken".

<sup>21</sup> Art. 18 van het besluit 2014/562.

<sup>22</sup> Art. 16 van het besluit 2014/562.

<sup>23</sup> Art. 7 van het decreet onthaaltraject, art. 20 van het besluit 2014/562.

<sup>24</sup> Het gaat om het Brussels Onthaalbureau voor Inburgering. Daarvoor heeft de instelling verschillende keren van naam veranderd: *Brussels Overleg Nieuwkomers*, *Brussels Ondersteuningscentrum Nieuwkomers*, *Brussels Onthaal Nieuwkomers* en het *Brussels Onthaalbureau voor Anderstalige Nieuwkomers*.

<sup>25</sup> Gesprek met Eric de Jonge, 22 april 2014; zie de uittreksels uit het jaarverslag van het BON: "BON is een Brusselse pluralistische organisatie die werkt vanuit het tweetalige statuut en de meertaligheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest" [BON, 2014: 5]; "de werking van het BON is in grote mate toegespitst op de specifieke Brusselse context" en "Brussel is een tweetalig/meertalig Gewest waar het Nederlands een minderheidstaal is en waar inburgering nog niet verplicht is [BON, 2014: 20].

<sup>26</sup> Art. 16-24 *Integratie- en inburgeringsdecreet*; B. VI. Reg. 21 maart 2014 tot toekenning van taken en kerntaken aan een lokaal bestuur als vermeld in artikel 25, § 1, eerste lid, 1°, van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid, *B.S.*, 11 juli 2014.

<sup>27</sup> Het gaat om een rechtsvorm zoals die van de VDAB of Kind en Gezin. Het agentschap is opgericht bij beslissing van de Vlaamse regering van 22 november 2013 (Vlaamse Regering, Vergadering van vrijdag 22 november 2013, PV 2013/48, punt 0037) en de statuten werden neergelegd op 16 december 2013, *B.S.*, 30 december 2013. Het agentschap is onder het nummer 0543.307.391.ingeschreven in de kruispuntbank van ondernemingen

<sup>28</sup> Ze was toen het lid van het college van de VGC dat bevoegd was voor het minderhedenbeleid.

<sup>29</sup> Zie de besprekingen in de Raad van de VGC: *Integraal Verslag* nr. 12, 15 juni 2012, inzonderheid pp. 421-422, zie eveneens de verklaringen van Brigitte Grouwels aan de pers: [Van Garsse, 30 oktober 2011 & 21 december 2011].

<sup>30</sup> Behalve *het Huis van het Nederlands Brussel en Brussel Onthaal*, die geen deel uitmaken van het agentschap *Integratie en Inburgering*. Zie B. Vl. Reg. 17 juli 2015 tot toekenning van taken en kerntaken aan een vereniging zonder winstoogmerk als vermeld in artikel 25, § 1, eerste lid, 3°, van het decreet van 7 juni 2003 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid, *B.S.*, 17 augustus 2015.

<sup>31</sup> Wat de door de VGC gespeelde rol van regisseur betreft, heeft minister Homans erop gewezen dat de VGC de beleidsprioriteiten voor integratie in Brussel moet vaststellen met naleving van de richtlijnen van het decreet. Het EVA *Integratie en Inburgering* houdt vervolgens rekening met die beleidsprioriteiten in zijn meerjarig beleidsplan [Vraag nr. 618, 31 maart 2015]. Er werd een *samenwerkingsovereenkomst* gesloten tussen de VGC en het EVA Integratie en Inburgering [2016: 67]; B. Coll. Vl. Gem. Comm. Nr. 2015/2016-0050, 26 november 2015, bijlage nr. 1. Zie meer bepaald artikel 10 over het doel van de samenwerking: “Beide partijen gaan uit van een kwaliteitsvolle samenwerking met als doelstelling het realiseren van een gecoördineerd, inclusief en horizontaal integratiebeleid in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. Het Agentschap erkent de regierol van de VGC, zoals bepaald in artikel 47 van het decreet van 7 juni 2013 (...).”

<sup>32</sup> Zie art. 3 van het besluit 2014/1382 van het College van de Franse Gemeenschapscommissie van 19 maart 2015 betreffende de programmatie van de bureaux d'accueil pour les primo-arrivants en tot wijziging van artikel 29 van het besluit 2014/562 van het College van de Franse Gemeenschapscommissie, *B.S.*, 30 maart 2015.

<sup>33</sup> Compte-rendu nr. 23, 13 november 2015 : 15-17.

<sup>34</sup> Zie bijvoorbeeld de verklaringen tijdens de besprekingen in het Parlement van de Franstalige Brusselaars [Compterendu nr. 20, 23 september 2015 : 15; compte-rendu nr. 23, 13 november 2015 : 14].

<sup>35</sup> De partners van de meerderheid in de Franse Gemeenschapscommissie zijn de PS, de CdH en DéFI (voorheen FDF).

<sup>36</sup> Art. 22 van het besluit 2014/562.

<sup>37</sup> Service Public Francophone Bruxellois. Operatoren taalopleiding – onthaaltraject voor nieuwkomers (afgesloten offerte-oproep). In: *spfb.brussels* [online]. [Geraadpleegd op 26 augustus 2016].

<sup>38</sup> Compte-rendu nr. 35, 17 juni 2016 : 17.

<sup>39</sup> Compte-rendu nr. 35, 17 juni 2016 : 18.

<sup>40</sup> Art. 26-27 Integratie- en Inburgeringsdecreet.

<sup>41</sup> Een ander interessant cijfer is het aantal personen die daadwerkelijk een inburgeringsattest hebben gehaald: 1.757 personen in 2014 tegenover 819 in 2012 [BON, 2015: 6].

<sup>42</sup> Actuele vraag nr. 137, 13 januari 2016. In 2015 werden 3.374 inburgeringsovereenkomsten gesloten en gevolgd door BON [Vraag 402, 26 februari 2016].

<sup>43</sup> Art. 2 Decreet onthaaltraject.

<sup>44</sup> Enquête van het BISA ([bisa.brussels](http://bisa.brussels)) in juli 2016 over de nieuwkomers die in de loop van het jaar voorafgaand aan de referentiedatum (2014 voor 1 januari 2015) zijn aangekomen. De methodologie van het BISA verschilt van die van Ansay e.a. Als nieuwkomers worden beschouwd “personen van buitenlandse nationaliteit die onlangs zijn aangekomen en niet tijdelijk in België verblijven zonder langer dan drie jaar te beschikken over een verblijfsvergunning”.

<sup>45</sup> Meerderjarige nieuwkomers, jonger dan 65 jaar die de nationaliteit EU + niet hebben op 1 januari 2015.

<sup>46</sup> Wat de Vlaamse kant betreft, werden alle cijfers die in deze afdeling worden voorgesteld, verstrekt door minister Liesbeth Homans in antwoord op vragen van Karl Vanlouwe [Vraag nr. 595, 24 maart 2015; Vraag nr. 598, 8 juni 2016].

<sup>47</sup> De “Brusselnorm” is een leidraad voor de Vlaamse Gemeenschap voor haar beleid in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad en gaat uit van het principe van de Vlaamse Gemeenschap dat haar doelgroep op het Brussels grondgebied 300.000 personen telt. De 300.000 personen voor wie haar beleid bestemd is (30% van de Brusselse bevolking) komt overeen met ongeveer 5% van de Vlaamse bevolking (6 miljoen personen).

<sup>48</sup> Nederlandstalige Brusselse sociale tolk- en vertaaldienst voor de Nederlandstalige en tweetalige organisaties die gevestigd zijn in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Die dienst heeft de vorm van een vzw behouden, maar wordt via het EVA gefinancierd.

<sup>49</sup> Actuele vraag nr. 137, 13 januari 2016; Vraag om uitleg nr. 780, 24 februari 2016.

<sup>50</sup> Ten gevolge van de zesde staatshervorming krijgt de COCOF voortaan een budget van 445,8 miljoen voor 2016, namelijk 92 miljoen minder dan in 2015, terwijl het budget van de GGC ruimschoots meer dan 1 miljard euro bedraagt. De overdracht van nieuwe bevoegdheden naar de GGC is groot, onder meer wat de gezinsbijslag betreft. In 2015 bedroeg de vastgelegde begroting van de GGC 1.180.529.000 euro en voor 2016 1.293.641.000 euro.

<sup>51</sup> Vraag nr. 780, 24 februari 2016.

<sup>52</sup> Compte-rendu nr. 25, 11 december 2015: 15.

<sup>53</sup> Voor meer inlichtingen over de samenstelling, zie de rubriek “over ons”: <http://integratie-inburgering.be/>

<sup>54</sup> Art. 27, § 1, 1°, a) en b) *Integratie en Inburgeringsdecreet*.

<sup>55</sup> Zie de verklaringen in de krant *De Standaard*: [Vergauwen & Justaert, 25 april 2015].

<sup>56</sup> In de COCOF (Parlement van de Franstalige Brusselaars), zie: Voorstel van decreet tot invoering van een individueel inburgeringstraject voor volwassen nieuwkomers, ingediend door mevrouw Françoise Schepmans en de heer Serge de Patoul; Voorstel van decreet houdende invoering van een Brusselse inburgerings en participatieovereenkomst, ingediend door mevrouw Françoise Schepmans, de heer Philippe Pivin, de heer Serge de Patoul en mevrouw Gisèle Mandaila.

<sup>57</sup> Zie het commentaar bij de artikelen van het decreet onthaaltraject, inzonderheid punt 6. *Verplicht karakter van het traject en samenwerking tussen de federale deelgebieden*: “Het ontwerp van decreet voert geen enkele verplichting in. Het is evenwel wenselijk dat de onthaalfase verplicht wordt gemaakt voor de betrokken nieuwkomers. (...) Het is eveneens wenselijk dat, wanneer de taalkennis van de nieuwkomer ontoereikend blijkt te zijn, de taalopleiding verplicht wordt gesteld”.

<sup>58</sup> Beleidsverklaring van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie: “De GGC heeft akte genomen van het streven van de COCOF en de VGC om op het Brussels grondgebied een integratietraject te organiseren. Al naargelang het geval is beslist dat dit traject verplicht is voor het taalonderdeel of voor het geheel. Gelet op het belang van dit traject voor de optimale organisatie van het samenleven in Brussel, zal de GGC aanvullend op de twee gemeenschappen investeringen verrichten om de efficiëntie van de beleidsinstrumenten te bevorderen” [2014: 11].

<sup>59</sup> Een voorontwerp van ordonnantie werd in tweede lezing goedgekeurd door het Verenigd College van de VGC op 20 juli 2016 en aan de Raad van State voorgelegd. De derde en laatste lezing zou begin oktober moeten plaatshebben.

<sup>60</sup> Men kan zich de vraag stellen of een andere mogelijkheid de goedkeuring van gezamenlijke decreten/ordonnanties zou zijn, een alternatief ingevoerd in het kader van de zesde staatshervorming: zie art. 92bis/1 van de wet van 8 augustus 1980 [Batselé e.a., 2014, nr. 656]; Advies van de Raad van State nr. 52/303/AV van 20 november 2012.

<sup>61</sup> Artikel 8 van de Grondwet verwijst naar de wet om de wijzen van verkrijging en verlies van de Belgische nationaliteit te preciseren. Het gaat in dit geval om de wet van 28 juni 1984 houdende het Wetboek van de Belgische nationaliteit, onlangs gewijzigd bij de wet van 4 december 2012<sup>62</sup>, die voor de essentie in werking is getreden op 1 januari 2013.

<sup>62</sup> Wet van 4 december 2012 tot wijziging van het Wetboek van Belgische nationaliteit teneinde het verkrijgen van de Belgische nationaliteit migratieneutraal te maken, *B.S.*, 14 december 2012.

<sup>63</sup> “Een inburgeringscursus te hebben gevolgd waarin wordt voorzien door de bevoegde overheid van zijn hoofdverblijfplaats op het tijdstip dat hij zijn inburgeringscursus aanvat”, art. 12bis, § 1, 2°, d), van het Wetboek van nationaliteit. Er worden vier oplossingen overwogen om de maatschappelijke integratie te bewijzen: diploma of getuigschrift, beroepsopleiding, de inburgeringscursus of sinds vijf jaar aan het werk zijn.

<sup>64</sup> Er zij herinnerd dat er twee attesten zijn in het onthaaltraject: een na de diagnose (deel 1) en een tweede na de onthaalovereenkomst (deel 2) [zie tabel 3]. Bovendien is het doelpubliek aan Franstalige zijde klein: het onthaaltraject is enkel bestemd voor de nieuwkomers, zoals bepaald bij het decreet, maar de overige migranten (die niet aan die definitie voldoen) kunnen burgerschapscursussen volgen via andere kanalen in het kader van de sociale cohesie: zullen die cursussen erkend worden?

<sup>65</sup> Gesprek met David Cordonnier, 22 augustus 2016.

<sup>66</sup> Minister Vervoort heeft, zonder te preciseren over welk attest het ging, het Parket en de gemeenten er bij brief in januari 2016 toe aangemoedigd “de attesten die zullen worden afgegeven door de BAPA’s, te erkennen als een bewijs van het volgen van een inburgeringscursus” [Ganty & Delgrange, 2015: 526-527]. Volgens Ganty & Delgrange “heeft die brief de verdienste dat hij nuttige aanwijzingen geeft aan de actoren te velde, ook al heeft hij volgens ons geen dwingende juridische draagwijdte” (2015: 527, nota 163).

<sup>67</sup> Zie bijvoorbeeld de verklaringen van Rudi Vervoort: “Het beleid dat Vlaanderen al vele jaren voert, gaat veel verder dan het kader van de nieuwkomers. Het gaat ook over de sociale huisvesting en beoogt de vervaamsing van de Franstaligen” [Compte-rendu nr. 29, 26 februari 2016: 6]; “Dat zet ook de verschillen met het Vlaamse model in de verf. De Vlaamse aanpak is filosofisch en cultureel verschillend van de onze.” [Compte-rendu nr. 35, 17 juni 2016: 17].