

WELKE VERPLAATSINGEN WORDEN GEMAAKT VOOR DIENSTEN: HET GEVAL VAN NIEUWKOMERS IN BRUSSEL 2025



Colophon

Auteurs:

Simon Debersaques (CBAI), Hala El Moussawi (CBAI),
Noé Grenier (CBAI), Blanca Perez (CBAI), Jonathan
Unger (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn
- Vivalis).

Nalezing:

Gaëlle Amerijckx, Marion Englert, Melody Yannart,
Anke Verbeke

Vertaling:

Iso Translation & Publishing

Lay-out:

Nazca agency & Partners

Gelieve te verwijzen naar dit document als :

Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van
Brussel-Hoofdstad (2025). Welke verplaatsingen worden
gemaakt voor diensten: het geval van nieuwkomers in
Brussel. Brussel : Vivalis.brussels.

Depotnummer:

D/2025/9334/78

Voor meer informatie

Jonathan Unger (jonathan.unger@vivalis.brussels)
Valeria Lucera (valeria.lucera@cbai.be)

**Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van
Brussel-Hoofdstad - Vivalis.brussels**

Belliardstraat 71, bus 1 – 1040 Brussel

Tél. : 02/552 01 89

observat@vivalis.brussels

[https://www.vivalis.brussels/nl/informer/en/](https://www.vivalis.brussels/nl/informer/en/observatoire/)

[observatoire/](https://www.vivalis.brussels/nl/informer/en/observatoire/)

[observatorium-voor-gezondheid-en-welzijn-van-brussel](https://www.vivalis.brussels/nl/informer/en/observatoire/)

Cette publication est également disponible en français

Inhoudstafel

Dankwoord	6
Inleiding	8
1.1. De territorialisering van de beleidsmaatregelen ter zake	9
1.2. Van een algemene vraag naar onderzoeksvragen	10
1.3. Waarom het inburgeringstraject voor nieuwkomers bestuderen?	12
1.3.1. Waarom de nieuwkomers bestuderen?	12
1.3.2. Waarom voor dit specifieke systeem kiezen?	12
1.4. Structuur van het rapport	13
2. De context - Het onthaalbeleid in het BHG	14
2.1. Het GGC- en VG-inburgeringstraject	15
2.2. Huidige systemen en een korte geschiedenis	15
2.3. Doelgroep en administratieve categorieën van de begunstigten	17
2.4. Evolutie van de mate van verplichting het parcours te volgen	18
2.5. Huidige effectieve operatoren	19
2.6. Gevolgen van de wetswijzigingen: verzadiging en wachtlijst	19
2.7. Conclusie	19
3. Territorialiteit en leesbaarheid van een systeem	20
3.1. Ontstaan van een ruimtelijke spreiding	21
3.1.1. Keuze van de locaties van de BAPA's: tussen gewestelijke visie en gemeentelijke strategieën	21
3.1.2. Gewestelijke spreiding in 2023	24
3.2. Rekrutering van de doelgroep voor het inburgeringstraject: proactiviteit en nabijheid	28
3.2.1. Rekrutering van de doelgroep voor het inburgeringstraject: proactiviteit en nabijheid	28
3.2.2. Van de zoektocht naar een lokaal publiek tot verzadiging op gewestniveau	31
3.3. Leesbaarheid van het systeem volgens de gebruiksmodaliteiten	34
4. Kiezen voor gebruik: multidimensionale nabijheid	36
4.1. Ruimtelijke afstand en gebruik van de dienst	37
4.1.1. Ruimtelijke variaties in de gebruiksgraad voor de “vrijwillige” nieuwkomers (2017-2019)	38
4.1.2. Veranderingen van de gebruiksgraad in de tijd: het effect van de opening van een nieuw BAPA in Vorst	43
4.1.3. Conclusie	43

4.2. (Niet-)gebruik in de vestigingscarrière ⁶¹ van nieuwkomers	45
4.2.1. Kennismaking: oriëntatiemethoden en uitdagingen voor de leesbaarheid	46
4.2.2. (Niet-)gebruik in het vestigingstraject van nieuwkomers	49
5. Keuze van het systeem: een ruimtelijke dimensie?	55
5.1. Verschillende keuzes naargelang de nationaliteit... die niet te verklaren zijn door de afstand	56
5.2. Andere verklarende factoren	59
6. Het onthaalbureau kiezen: een «gecreëerde» nabijheid	63
6.1. De dichtstbijzijnde operator kiezen	64
6.1.1. Ruimtelijke nabijheid: een algemene trend	64
6.1.2. De keuze om niet naar de dichtstbijzijnde aanbieder te gaan op basis van niet-individuele kenmerken	67
6.1.3. De invloed van individuele kenmerken op de beslissing om niet naar de dichtstbijzijnde aanbieder te gaan	68
6.2. Factoren die concurreren met ruimtelijke nabijheid	73
6.2.1. Een rol voor de lokale overheden bij de oriëntatie	74
6.2.2. Gemeenschapsnetwerken en institutionele logica	75
6.2.3. Een mogelijke vluchtelingenlogica bij Convivial	80
6.2.4. Socialisatie van verenigingen: een manier van instroming die de keuze van het Bapa beïnvloedt	81
6.2.5. Voorbij de woonplaats: de andere ruimte-tijdsfactoren	82
6.2.6. Het verzadigingseffect: “shoppinggedrag”	83
7. Conclusie	84
7.1. De rol van nabijheid	85
7.2. Nabijheid... bij wat?	85
7.3. Variabele motiliteit	85
7.4. Een gecreëerde nabijheid?	85
7.5. De verschillende dimensies van nabijheid	86
7.6. Redenen om de nabijheid op te geven	86
7.7. De mythe van de nieuwkomer als <i>homo economicus</i> en de leesbaarheid van de systemen	87

Bibliografie	88
Bijlagen	91
Bijlage 1 - Methodologische elementen - Beschrijving van de steekproef van respondenten	92
Bijlage 2 - Methodologische toelichting - Gebruikte data voor de kwantitatieve analyses	96
A2.1. Gegevensbronnen	96
A.2.2. Afstandsmetingen en definities	97
A.2.3. De verschillende in aanmerking genomen periodes	98
Bijlage 3 - Document waarin het traject wordt uiteengezet, gepubliceerd door de COCOF, de GGC en het VG	99

Dankwoord

We willen graag de volgende mensen bedanken voor hun cruciale bijdrage aan deze studie. Hoewel hun bijdragen essentieel waren, zijn alleen de schrijvers en schrijfsters zelf verantwoordelijk voor eventuele fouten die in dit rapport zijn geslopen.

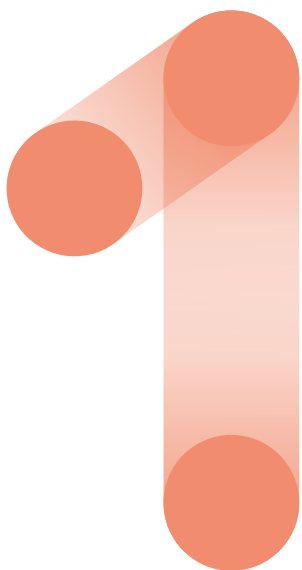
- De gebruikers van de onthaalbureaus voor nieuwkomers, voor wie het niet altijd gemakkelijk was om tijd te vinden om onze vragen te beantwoorden;
- Het personeel van de onthaalbureaus (maatschappelijk werkers en werksters, coördinatoren en coördinatrices, directrices en directeur) die eveneens tijd wisten te vinden in hun soms drukke agenda;
- De leden van de administratie van de COCOF, die toegang gaven tot de gegevensbank en de interpretatie ervan;
- De leden van Vivalis.brussels, die eveneens toegang verschaften tot specifieke gegevens;
- De leden van het begeleidingscomité voor hun steeds intelligente en verhelderende opmerkingen;
- De proeflezers die hebben geholpen om dit document bevattelijker te maken.

Dit rapport werd opgesteld met de bedoeling de situaties zoals ze door de mensen worden ervaren, de moeilijkheden die ze ondervinden en de vastgestelde praktijken zichtbaar te maken, ongeacht het geslacht of gender van de verschillende betrokkenen. Daarom wilden we ons niet beperken tot de mannelijke vorm en kozen we voor een **inclusieve schrijfstijl**. Wij stelden hiervoor de volgende vuistregels voorop:

- Waar mogelijk werden genderneutrale termen gebruikt: bv. huwelijkspartner in plaats van echtgenoot of echtgenote.
- Voor termen waarvoor geen genderneutraal synoniem beschikbaar was, maar een mannelijke en vrouwelijke verbuigingen bestaan, werd gekozen om de mannelijke term als genderneutrale term te hanteren indien deze doorgaans ook zo gebruikt wordt in het taalgebruik en dit niet voor verwarring zorgde. Dit is specifiek het geval voor “medewerker”, “gebruiker” en “maatschappelijk werker”.

Dit document is een samenvatting van een uitgebreider werkdocument. In dat werkdocument vinden geïnteresseerde lezers meer methodologische toelichtingen, alsook meer voorbeelden en getuigenissen. Desalniettemin bevat deze samenvatting de belangrijkste elementen van het onderzoek.

Aanvragen voor toegang tot het werkdocument kunnen worden gericht aan het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad (observat@vivalis.brussels).



Inleiding

Deze studie gaat over de ruimtelijke praktijken bij het gebruik van de openbare diensten die werden ontwikkeld om de vestiging te vergemakkelijken van mensen die als gevolg van internationale migratie in Brussel komen wonen.

Deze studie is een specifieke casestudy van een bredere problematiek die als volgt zou kunnen worden samengevat: **zijn er ‘goede redenen’ om overheidsbeleid (soms voornamelijk) uit te bouwen op basis van ruimtelijke toegankelijkheid? Is het juist te denken dat het criterium ruimtelijke toegankelijkheid centraal staat in de kwestie van algemene toegankelijkheid?** Om op deze vraag te antwoorden moet – indirect – ook een andere vraag worden beantwoord: welke (andere) elementen bevorderen de toegankelijkheid van de publieke systemen?

De vraag is niet onbelangrijk: we zien namelijk een toenemende aandacht voor het grondgebied en het concept ruimtelijke nabijheid in de ontwikkeling van overheidsbeleid.

Het antwoord op deze vraag is natuurlijk niet hetzelfde voor *alle* overheidsbeleid. Voor sommige systemen en sommige doelgroepen is ruimtelijke toegankelijkheid ongetwijfeld een belangrijk element van de algemene toegankelijkheid; voor andere is dit waarschijnlijk minder het geval. Het is dus een illusie te denken dat er één algemeen antwoord op deze vraag bestaat: ongetwijfeld zijn er evenveel antwoorden als er systemen zijn die verschillen qua profiel van hun doelpubliek, de verwachte gebruiksfrequentie, de omvang van de geleverde dienst enz.

In deze inleiding zullen we uitleggen waarom wij denken dat deze vraag belangrijk is; welke onderzoeksvragen we hebben gekozen om deze algemene vraag te behandelen; en tot slot wat de specifieke kenmerken van deze casestudy zijn.

1.1. De territorialisering van de beleidsmaatregelen ter zake

De bezorgdheid over de ruimtelijke toegankelijkheid weerspiegelt de wens om vanuit een territoriale invalshoek overheidsbeleid na te denken, d.w.z. om doelstellingen en modaliteiten voor de uitvoering van de beleidsmaatregelen te definiëren die gekoppeld zijn aan het grondgebied. Deze territorialisering van de beleidsmaatregelen, zowel op het gebied van het gezondheids- als het sociale beleid, is een werkwijze die weliswaar niet nieuw is, maar steeds vaker gehanteerd wordt.

Veel beleidsmaatregelen worden namelijk uitgewerkt op een territoriale basis: het grondgebied staat centraal in het nadenken over hoe de overheid moet reageren op maatschappelijke problematieken. Zowel bij het uitvoeren van lokale omgevingsanalyses om prioriteiten te stellen voor te ontwikkelen acties, het in de praktijk brengen van het concept van verantwoordelijkheid van de bevolking, het bepalen van de lokale behoefteniveaus om de budgettaire middelen toe te wijzen, of het stimuleren van overleg tussen belanghebbenden binnen eenzelfde gebied, wordt het grondgebied steeds meer als een essentieel element gezien voor het sociaal en gezondheidsbeleid.

De belanghebbenden (overheden of anderen) hebben over het algemeen drie verwachtingen van deze territoriale aanpak:

1. **De invoering van een ruimtelijke rechtvaardigheid:** door na te denken over een lokaal aanbod zou het mogelijk worden de toegankelijkheid van de diensten te verbeteren - door de ruimtelijke dekking te verbeteren - omdat ruimtelijke toegankelijkheid hier wordt beschouwd als een belangrijke (zelfs cruciale) factor voor de algemene toegankelijkheid;
2. **Het uitbouwen van diensten ‘op maat’:** door na te denken over een lokaal aanbod zou het mogelijk worden de kwaliteit van de voorzieningen aan te passen aan de (lokale) kenmerken van de behoeften van de inwoners en inwonsters;
3. **Het ontwikkelen van synergieën:** door de diensten lokaal te organiseren zou het mogelijk worden de samenwerking tussen actoren te versterken en zo een geïntegreerd aanbod te ontwikkelen ten voordele van de gebruiker, maar ook ten voordele van de gemeenschap, via een efficiënter gebruik van de budgettaire middelen.

Voorbeelden van deze tendens naar territorialisering van het overheidsbeleid zijn onder andere:

- Het beleid ter versterking van het aanbod van psychologische eerstelijnszorg, dat bepaalt dat “de netwerken zorgen voor een goede spreiding van het aanbod van de psychologische eerstelijnszorg en de gespecialiseerde zorg binnen hun werkgebied, afhankelijk van de behoeften van de bevolking”¹. In Brussel heeft deze eis van het RIZIV geleid tot een wijkgericht programma;
- Het invoeren van vestigingspremies voor artsen die ervoor kiezen zich in Brussel te vestigen in gebieden waar er een tekort is;²

¹ <https://www.riziv.fgov.be/nl/professionals/individuele-zorgverleners/klinisch-psychologen/erstelijns-psychologische-zorg-verlenen-via-netwerken-voor-geestelijke-gezondheid>

² Zie 27 januari 2022. Besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de ondersteuning van de multidisciplinaire praktijken en jonge artsen

- De ontwikkeling van “lokale welzijns- en gezondheidscontracten” in Brussel³ en meer in het algemeen de herziening van de organisatie van de eerstelijnszorg inzake welzijn en gezondheid in het kader van het Geïntegreerd Welzijns- en Gezondheidsplan. Deze reorganisatie voorziet in de opbouw van een netwerk van actoren rond verschillende interventieniveaus, met een steeds groter grondgebied (de welzijns- en gezondheidswijk, de zorgzone, het Gewest);
- Het beleid van “duurzame wijkcontracten”. Dit zijn actieplannen die beperkt zijn in tijd en ruimte en tot doel hebben “tegemoet te komen aan cruciale behoeften op het vlak van het creëren of renoveren van woningen, het herstellen van openbare ruimten, het creëren van lokale infrastructuur, het verbeteren van het milieu en de sociale cohesie in wijken”;⁴
- Het sociale cohesiebeleid van de Cocof, dat tot 2018 de verdeling van de begrotingsmiddelen tussen de gemeenten regelde op basis van een synthetische kwetsbaarheidsindex, was gericht op het waarborgen van sociale cohesie in kwetsbare wijken en wordt ook vandaag nog georganiseerd door middel van “buurtacties” in de wijken.

Toch lijken de reële effecten van territorialisering nog maar weinig gedocumenteerd te zijn: zorgen territoriaal georganiseerde voorzieningen werkelijk voor een betere toegang? Dragen ze echt bij aan een inhoudelijke verbetering van het aanbod door dit aan te passen aan de lokale omstandigheden? Maken ze het echt mogelijk om netwerken of partnerschappen op te zetten die voordelig zijn voor de gebruikers (of de overheidsfinanciën)?

1.2. Van een algemene vraag naar onderzoeksvragen

De wens om openbare systemen volgens een territoriale logica uit te bouwen, kan dus tegemoet komen aan verschillende doelstellingen die hand in hand kunnen gaan, maar die ook los van elkaar kunnen worden gezien. In sommige gevallen kan de wens om het aanbod op een territoriale basis te stellen, voortkomen uit een streven naar toegankelijkheid, in andere gevallen uit een focus op het netwerken van de actoren, enz.

In het kader van deze studie zullen wij ons voornamelijk richten op het thema ‘structurele ruimtelijke rechtvaardigheid’, namelijk op het verbeteren van de algemene toegankelijkheid door de ruimtelijke toegankelijkheid te verbeteren. We zullen niet proberen te beoordelen of een territoriale organisatie van het onthaal- en integratiebeleid effectief voor een aanpassing van het aanbod aan de lokale behoeften zorgt, of effectief leidt tot het creëren van synergieën tussen professionele actoren. Toch zullen deze elementen soms tussen de regels door aan bod komen.

Met deze studie hopen we elementen aan te dragen om de stellingen die aan de basis liggen van de territoriale aanpak die beweert bij te dragen aan een grotere ruimtelijke rechtvaardigheid, te bevestigen (of te ontcrachten). Denk eraan dat we hier niet proberen de mogelijke averechtse effecten van deze aanpak in te schatten: **we beperken ons tot het onderzoeken van bepaalde uitgangshypothesen, maar zullen niet alle gevolgen van de territoriale aanpak onderzoeken.**

Om te onderzoeken of deze veronderstelling klopt (“territorialisering en haar streven naar ruimtelijke nabijheid zorgen voor een betere toegang tot diensten”), moeten we een aantal concretere vragen beantwoorden: is in een stad als Brussel, die niet zo uitgestrekt is en goed voorzien is van openbaar vervoer, de ruimtelijke afstand een doorslaggevend criterium in de keuze van een gebruiker om van een bepaalde dienst of aanbieder gebruik te maken?

Zo ja, vanaf welke afstand heeft ruimtelijke toegankelijkheid dan een effect? Hoe belangrijk is de ruimtelijke dimensie met betrekking tot toegankelijkheid: hoe verhoudt ze zich tot andere vormen van toegankelijkheid, bijvoorbeeld van financiële, tijdgebonden of symbolische aard? Hoe belangrijk is het in Brussel dat het aanbod ruimtelijk goed gespreid is? Zo ja, op welke schaal en onder welke sociale voorwaarden?

Deze studie werd gezamenlijk uitgevoerd door het *Centre Régional d’Appui à la Cohésion sociale* (CRACs), het onderzoekscentrum van het Centre bruxellois d’Action Interculturelle (CBAI), en het *Observatorium voor Gezondheid en Welzijn* van Brussel-Hoofdstad, en tracht antwoorden te geven op de volgende twee operationele vragen:

³ Zie 4 april 2024. Besluit van het Verenigd College betreffende het sluiten van welzijns- en gezondheidscontracten, de erkenning van de ondersteuningsstructuur voor de ambulante sector en de subsidie- en controleprocedures voor de OCMW’s in het kader van de uitvoering van de welzijns- en gezondheidswijken

⁴ Zie Urban.brussels (<https://wijken.brussels/1/pagina/definitie>)

⁵ Ph. Gervais-Lambony en F. Dufaux (“Justice...spatiale!”, *Annales de Géographie*, nr. 665-666, 2009, <https://doi.org/10.3917/ag.665.0003>) wijzen erop dat geografen ‘structurele’ ruimtelijke rechtvaardigheid hebben omschreven als “gelijke toegang voor alle stadsbewoners tot de stedelijke voorzieningen, hetzij via dienstverlening in de achtergestelde wijken, of door voor geschikt vervoer te zorgen zodat bewoners van de wijken aan de rand toegang hebben tot centrale stedelijke voorzieningen, bijvoorbeeld”.

Kader 1 Het inburgeringstraject in een notendop

Het **inburgeringstraject** van het GGC is een gratis en individueel sociaal vormings- en begeleidingstraject dat in eerste instantie is bedoeld voor Brusselse nieuwkomers (immigranten die minder dan drie jaar geleden in België zijn aangekomen). Het werd onlangs uitgebreid naar alle buitenlandse personen in Brussel (ongeacht de duur van hun legaal verblijf). Het betreft een systeem dat sinds 2016 wordt gerund door vzw's die erkend zijn als onthaalbureaus voor nieuwkomers (BAPA's) binnen een wet- en regelgevingskader dat is vastgesteld door de COCOF. Momenteel zijn er 3 vzw's erkend als Bapa: Bapa-Bxl, Via en Convivial.

Tot voor kort was dit systeem niet verplicht in Brussel. Maar in navolging van de andere twee Belgische gewesten werd het in juni 2022 verplicht voor bepaalde categorieën nieuwkomers.

Sinds 2024 wordt het systeem ondersteund en omkaderd door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC). De BAPA's, die vroeger uni-communautaire Franstalige structuren waren die het traject alleen in het Frans aanboden, zijn nu dus tweetalig geworden.

In België bestaan er vergelijkbare systemen die ondersteund en omkaderd worden door de Vlaamse Gemeenschap (de **inburgering** voor Vlaanderen en Brussel), het Waals Gewest (**le parcours d'intégration** voor Wallonië) en de Deutschsprachige Gemeinschaft (voor het Duitstalige deel van Wallonië).

In Brussel kunnen gebruikers, ongeacht hun administratieve categorie, vrij kiezen tussen het tweetalige traject van Vivalis (voorheen het Franstalige traject van de Cocof) of het Nederlandstalige traject van de Vlaamse Gemeenschap. Ze mogen ook vrij het BAPA of het onthaalbureau van de Vlaamse Gemeenschap kiezen waar ze zich inschrijven.

Hoewel de Franstalige term voor deze trajecten «parcours d'accueil» is (letterlijk onthaaltraject), zullen wij in deze tekst consistent de term «inburgeringstraject» hanteren, voor zowel het GGC- als het VG-aanbod. Sinds de overheveling naar Vivalis, is dat immers de Nederlandstalige term die op dit beleidsniveau wordt gehanteerd, ook al is dit geen directe vertaling van de Franse term en speelt er een nuanceverschil. Wanneer er een onderscheid tussen beide systemen moet worden gemaakt, zullen we spreken van het VG-traject en het Vivalis- of GGC-traject.

Zie hoofdstuk 2 voor een meer gedetailleerde beschrijving.

1. **Speelt ruimtelijke nabijheid een belangrijke rol in de keuze om de dienst te gebruiken en welke andere factoren verklaren het gebruik?**
2. **Speelt ruimtelijke nabijheid een belangrijke rol in de keuze van de operator door de doelgroep, en welke andere factoren verklaren deze keuze?**

Deze studie bestaat uit een casestudy die meer bepaald betrekking heeft op het gebruik en de ruimtelijke toegankelijkheid van onthaalvoorzieningen voor nieuwkomers⁶ in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG). Met deze studie proberen we de ruimtelijke dimensie van de toegankelijkheid van openbare diensten beter te begrijpen en te documenteren door ons te richten op de praktijken van de gebruikers. Nieuwkomers vormen een specifieke groep, voor wie we mogen aannemen dat de kwestie van toegankelijkheid (waaronder ruimtelijke toegankelijkheid) cruciaal is.

1.3. Waarom het inburgeringstraject voor nieuwkomers bestuderen?

Zoals we al zeiden, zijn de antwoorden op de gestelde vragen nauw verbonden met het profiel van het publiek (nabijheid kan bijvoorbeeld voor sommige groepen een bepalende factor zijn, maar voor andere niet), de gebruiksfrequentie (nabijheid is misschien belangrijker voor een dienst die vaak wordt gebruikt dan voor een dienst die slechts af en toe wordt gebruikt), maar ook met de territoriale organisatie van het aanbod (de rol van nabijheid zal namelijk anders worden geanalyseerd voor een aanbod met een goede spreiding dan voor een ruimtelijk sterk geconcentreerd aanbod).

Al deze dimensies samen geven de diversiteit aan van de te bestuderen gevallen.

Het is in het licht van deze verscheidenheid aan situaties dat de keuze om het inburgeringstraject te bestuderen kan worden begrepen en verantwoord.

⁶ Nieuwkomers vormen een administratieve categorie van Brusselaars voor wie specifieke voorzieningen werden uitgewerkt. Het gaat om mensen die in het buitenland geboren zijn en recent naar Brussel zijn geëmigreerd. Volgens de definitie van de COCOF gaat het om mensen die minder dan drie jaar geleden zijn aangekomen (zie hieronder).

1.3.1. Waarom de nieuwkomers bestuderen?

Nieuwkomers zijn om verschillende redenen een interessante bevolkingsgroep om de ruimtelijke praktijken bij het gebruik van sociale diensten te bestuderen.

Ten eerste **vanwege hun kenmerken**: nieuwkomers vormen vanuit sociaaleconomisch en demografisch oogpunt een zeer heterogene administratieve categorie. Deze omvat zowel ongeschoolde mensen als hooggeschoolde werknemers uit de IT-sector; alleenstaande mannen en moeders van gezinnen met kinderen; mensen met een baan en mensen die een uitkering krijgen van het OCMW; mensen die het Frans of Nederlands beheersen en mensen die het spreken noch begrijpen. Dankzij deze diversiteit aan profielen kunnen we analyseren hoe individuele variabelen van invloed zijn op de onderzochte vraagstukken. Bovendien gaat het om mensen die soms minder dan anderen vertrouwd zijn met het (fysieke maar ook institutionele) wezen van Brussel: mobiliteit en toegang zijn mogelijk belangrijke kwesties voor deze groep gebruikers.

Ten tweede **vanwege hun aanzienlijk aantal**: nieuwkomers vormen een aanzienlijke bevolkingsgroep in Brussel. De afgelopen vijf jaar ving het gewest elk jaar meer dan 47 000 mensen op die uit het buitenland kwamen. 21 % van de 1 250 000 inwoners van het gewest op 1 januari 2024 zijn mensen die de afgelopen 10 jaar vanuit het buitenland zijn geïmmigreerd (BISA 2024).⁷

Tot slot wegens **praktische redenen** met betrekking tot het onderzoek: om een kwalitatieve en kwantitatieve aanpak te kunnen combineren, moeten we naar systemen kijken waarvoor er (bijvoorbeeld administratieve) gegevens van voldoende kwaliteit bestaan. Dit is het geval voor het inburgeringstraject, aangezien de beheerders van dit systeem één geharmoniseerd instrument gebruiken voor de gegevensverzameling. Bovendien werd bij het opzetten van dit instrument voor gegevensverzameling van bij het begin rekening gehouden met de evaluatieve en wetenschappelijke dimensie. Hierdoor zijn de kwaliteit en bruikbaarheid van de gegevens gegarandeerd.

1.3.2. Waarom voor dit specifieke systeem kiezen?

Nieuwkomers kunnen een beroep doen op verschillende soorten systemen, waarvan sommige specifiek op hen gericht zijn en andere algemene systemen zijn. Na de keuze van een doelgroep, moet dus het systeem worden gekozen dat zal worden bestudeerd.

Er zijn verschillende elementen die het inburgeringstraject interessant maken om te bestuderen in deze studie.

Ten eerste past het ontwerp van het inburgeringstraject perfect binnen dit paradigma van territorialisering, en ruimer gezien binnen de herconfiguratie van het sociaal beleid van de afgelopen veertig jaar. Dit systeem plaatst het begrip ‘nabijheid’ - in de brede zin van het woord - centraal in de maatschappelijke hulpverlening (Schaut, 2011). Het ontwerpdecreet tot instelling van het inburgeringstraject benadrukte het belang van *“een goede dekking van het gewestelijke grondgebied”, met name door de noodzaak om “een aantal diensten samen te brengen op eenzelfde plaats, waaronder minimaal onthaal, oriëntatie en begeleiding van de nieuwkomers en eventueel sociaal vertaalwerk, om voor de begunstigde verplaatsingen zoveel mogelijk te beperken”* (zie Hoofdstuk (3)).⁸

Deze wens om aandacht te besteden aan de territoriale dimensie komt nog duidelijker naar voren in het Uitvoeringsbesluit over de programmering van de onthaalbureaus.⁹ Dit besluit voorzag in de erkenning van 6 onthaalbureaus, die moesten worden gevestigd in een statistische sector *“die gemakkelijk bereikbaar is met het openbaar vervoer”* en *“die tot de RVOHR¹⁰ behoort, waar een groot aantal nieuwkomers woont”*. De onthaalbureaus moesten ook *“in vogelvlucht minimaal 3 km van elkaar verwijderd zijn”*. De factoren voor de prioritering van de locatie van de operatoren waren dan ook duidelijk: ruimtelijke concentratie van het doelpubliek, spreiding over het gewest en bereikbaarheid met het openbaar vervoer.

Verder is het inburgeringstraject opgebouwd rond een relatief klein aantal locaties: in theorie is het dus gemakkelijker om er de mogelijke effecten van afstand te analyseren. Er zijn namelijk wijken die ver van het dienstenaanbod liggen, waardoor het mogelijk is om te zien wat daar gebeurt.

⁷ Daarnaast zijn er 124.000 mensen geboren tussen 2014 en 2024 en zijn er 122.000 mensen geïmmigreerd vanuit een ander Belgisch gewest. In totaal waren meer dan 500.000 van de 1.250.000 inwoners van Brussel in 2024 er 10 jaar eerder nog niet.

⁸ Ontwerpdecreet betreffende het inburgeringstraject voor nieuwkomers, gewone zitting 2012-2013, 7 mei 2013

⁹ Besluit 2014/1382 van het College van de Gemeenschapscommissie van 19 maart 2015

¹⁰ Ruimte voor Versterkte Ontwikkeling van Huisvesting en Renovatie. Het betreft hier een ruimte die is vastgelegd door het Gewestelijk Ontwikkelingsplan en waar de overheidsinspanningen inzake de verbetering van de huisvesting en de leefomgeving moesten worden geconcentreerd. Ze wordt beschouwd als een gebied met een vervallen woningbestand en openbare ruimten, maar ook met “kwetsbare wijken op het vlak van sociale en culturele cohesie” (GewO 1995, p28). In 2016 werd deze ruimte vervangen door de ZSH.

Bovendien heeft het inburgeringstraject verschillende ontwikkelingsfasen doorlopen. Het werd namelijk geïntroduceerd als een systeem dat op vrijwillige basis kon worden gebruikt, maar dat in een tweede fase verplicht zou worden. Via onderzoek van dit systeem is het dus mogelijk het effect te zien van de inwerkingtreding van een verplichting op de onderzochte vraagstukken.

Tot slot is dit systeem georganiseerd rond enkele onthaalbureaus die als éénloketten fungeren. Deze structuren verzamelen informatie op een uniforme manier en hun gegevens worden gecentraliseerd: daardoor kunnen hun gegevens als betrouwbaar en toegankelijk worden beschouwd.

Zoals we al zeiden, zijn er in Brussel twee inburgeringstrajecten voor nieuwkomers. Hoewel het interessant zou zijn geweest om beide te bekijken, hadden wij alleen toegang tot de gegevens en informatie met betrekking tot het traject van de COCOF (inmiddels het traject van de GGC).

1.4 Structuur van het rapport¹¹

Dit rapport is bedoeld voor lezers die niet noodzakelijk bekend zijn met het onthaal- en inburgeringsbeleid voor buitenlandse personen. Daarom biedt het tweede hoofdstuk (**De context: het onthaalbeleid in het BHG**) een korte voorstelling van de huidige Brusselse systemen waarop deze studie betrekking heeft. Lezers die al bekend zijn met deze systemen hoeven dit hoofdstuk niet te lezen. Tot slot verwijzen wij geïnteresseerde lezers naar een aantal aanvullende referenties.¹²

In het derde hoofdstuk (**Territorialiteit en leesbaarheid van een systeem**) leggen we uit hoe de huidige spreiding tot stand is gekomen en analyseren we de ruimtelijke toegankelijkheid van de bestaande voorzieningen. Dit is een belangrijke factor, omdat men zich gemakkelijk kan voorstellen dat de kwaliteit van de bestaande spreiding een impact heeft op de effectieve praktijken van de gebruikers. Vervolgens beschrijven we hoe de doelgroep zich effectief verspreidt over de verschillende locaties die het onthaal- / inburgeringstraject organiseren.

De volgende drie hoofdstukken gaan specifiek in op de analyse van het ruimtelijke criterium bij het gebruik van het systeem en de keuze van het systeem en de aanbieder. In het vierde hoofdstuk (**Kiezen voor gebruik**) analyseren we het (niet-) gebruik vanuit het perspectief van de ruimtelijke afstand tot het aanbod en van andere mogelijke factoren. In het vijfde hoofdstuk (**Systeemkeuze**) gaan we na of er een ruimtelijke dimensie meespeelt in de keuze van de gebruikers tussen het systeem van de COCOF/Vivalis (Inburgeringstraject GGC) en dat van de Vlaamse Gemeenschap (Inburgeringstraject VG), en of er andere factoren meespelen. Tot slot bespreken we in het zesde hoofdstuk (**Het onthaalbureau kiezen**) de rol van de ruimtelijke nabijheid bij de keuze van de aanbieder en hoe dit gekoppeld is aan andere factoren.

We zullen dit rapport afsluiten met een poging om enkele antwoorden te geven op de vragen die aan het einde van deze inleiding werden gesteld.

Geïnteresseerde lezers vinden ook een overzicht van de methodologische elementen in Bijlage **1**.

¹¹ In deze samenvatting wijden we geen apart hoofdstuk aan de methodologische elementen. Een aantal elementen worden echter uiteengezet in de bijlagen. Voor een meer gedetailleerde aanpak verwijzen we de lezer naar het werkdocument over deze studie.

¹² 8 augustus 1980. - Bijzondere wet tot hervorming der instellingen, gepubliceerd op 15/8/1980



De context - Het onthaalbeleid in het BHG

2.1. Het GGC- en VG-inburgeringstraject

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bestaan er twee openbare onthaal- en/of inburgeringsprogramma's voor migranten: het **inburgeringstraject van de GGC** en het **inburgeringstraject van de VG** (zie volgend punt).

Deze voorzieningen zijn vooral bedoeld voor mensen die pas in België zijn aangekomen en voor wie het belangrijk is om zich te vestigen en de samenleving te leren kennen waar zij te gast zijn.

Hoewel deze twee voorzieningen door verschillende wet- en regelgevende kaders worden georganiseerd, is de inhoud zeer gelijkaardig en opgebouwd rond drie elementen: individuele sociale begeleiding, collectieve burgerschapscursus (of *cursus maatschappelijke oriëntatie*) en een taalopleiding die gericht is op de ontwikkeling van (mondelinge en/of schriftelijke) basisvaardigheden in het Nederlands of het Frans.

De aanbieders kunnen ook een meer specifiek aanbod ontwikkelen, onder andere door andere (bijvoorbeeld Europese of gemeentelijke) financieringsbronnen aan te boren.

2.2. Huidige systemen en een korte geschiedenis

De twee overheidssystemen die in Brussel bestaan, zijn dus:

- **Inburgering**, dat onder de Vlaamse Gemeenschap valt en in de praktijk wordt uitgevoerd door een onafhankelijk extern agentschap, *het Agentschap Integratie & Inburgering* (AgII), dat in Brussel opereert onder de publieke naam BON. BON heeft vandaag drie vestigingen in Brussel. Hoewel de diensten in verschillende contacttalen worden aangeboden, gaat het om een Nederlandstalig programma en is de taalopleiding dus gericht op het aanleren van het Nederlands.
- Het **Parcours d'accueil et d'accompagnement des primo-arrivants et des personnes étrangères** (onthaal- en begeleidingstraject voor nieuwkomers en buitenlandse personen), dat onder de GGC valt en wordt uitgevoerd door vzw's die erkend zijn als onthaalbureaus voor nieuwkomers (BAPA's - bureaux d'accueil pour primo-arrivants). Ook hier worden verschillende

contacttalen gebruikt (voor de individuele begeleiding en de burgerschapscursussen), maar het traject is tweetalig. Bij de taallessen wordt de keuze van de taal - Frans of Nederlands - overgelaten aan de gebruiker.

BON en de BAPA's zijn de centrale actoren in deze programma's, maar met name voor de taalopleidingen steunen zij op een netwerk van partners: onderwijsinstellingen voor sociale promotie, verenigingen (ondersteund door de COCOF), Centra voor Volwassenenonderwijs (CVO) enz.

Het feit dat deze twee deels identieke diensten in Brussel naast elkaar bestaan, komt door een evolutie in de verdeling van de bevoegdheden en de werkelijke uitoefening van deze bevoegdheden.

- In België wijst de bijzondere wet van **8 augustus 1980**¹³ tot hervorming van de instellingen de bevoegdheden inzake "*het beleid inzake de integratie en het onthaal van inwijkelingen*" toe aan de drie Gemeenschappen.¹⁴ De Franse Gemeenschap oefent deze bevoegdheden echter niet uit, aangezien zij de uitoefening ervan heeft overgedragen aan het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF) in het tweetalige Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG). In de hoofdstad zijn de bevoegde entiteiten zowel de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF), de Vlaamse Gemeenschap (VG) - bijgestaan door de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) - en tot slot de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) - de enige entiteit die rechtstreeks kan tussenkomen in de rechten en plichten van mensen uit beide gemeenschappen (en niet strikt voorbehouden aan de Franse en Vlaamse Gemeenschap). De GGC is ook bevoegd voor de tweetalige instellingen met betrekking tot deze zogenaamde "persoonsgebonden" materies.
- De Vlaamse Gemeenschap was **in 2003** de eerste die - middels een decreet op 28 februari 2003 - een **inburgeringstraject** invoerde.¹⁵ Dit systeem bestaat sinds 2004 in Vlaanderen, maar ook in Brussel. Het werd aanvankelijk uitgevoerd door een vzw, het *Brussels Onthaalbureau voor Nieuwkomers* (BON). Hoewel dit traject in Vlaanderen van bij het begin verplicht was, was dit niet het geval in het tweetalige Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Aangezien er in Brussel namelijk geen subnationaliteiten zijn, kan het VG (of de COCOF) geen enkele verplichting opleggen aan de Brusselaars. De doelgroep van dit systeem zijn alle buitenlandse personen (zie **1.3.** Doelgroep).

¹³ 8 augustus 1980. - Bijzondere wet tot hervorming der instellingen, gepubliceerd op 15/8/1980

¹⁴ Deze paragraaf is gebaseerd op het artikel van J.-P. Nassaux, getiteld "La politique d'accueil et d'intégration des primo-arrivants en RBC (2004-2020)", in de *Courrier Hebdomadaire van het CRISP*, 2020/40 (nr. 2485)

¹⁵ 28 februari 2003. - Decreet betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid, gepubliceerd op 08/05/2003

- **In 2013**, net toen de Europese Unie steeds meer wettelijke (richtlijnen), communicatieve (uitwisseling van goede praktijken¹⁶) en financiële (fondsen¹⁷) prikkels gaf voor integratieprogramma's voor immigranten, keurt de COCOF, na een verhit debat,¹⁸ het decreet van 18 juli 2013 goed betreffende een **"parcours d'accueil pour primo-arrivants"**.¹⁹ Ook dit traject is niet verplicht. De COCOF heeft ervoor gekozen de uitoefening te delegeren aan vzw's, die zullen worden geselecteerd na projectoproepen. De doelgroep voor dit systeem bestaat uit mensen die minder dan drie jaar geleden in België zijn aangekomen ("nieuwkomers") (zie **1.3.** Doelgroep).
 - **In 2015** wordt de uitvoering van de inburgering in Brussel (en elders in Vlaanderen) overgenomen door een autonoom agentschap van de Vlaamse overheid, dat ontstaan is uit de fusie van verschillende reeds bestaande diensten op het gebied van maatschappelijke integratie, burgerschap en oriëntatie naar de lessen Nederlands.²⁰ *het Agentschap Integratie & Inburgering* (AgII).
 - **In 2016** openen de eerste BAPA's hun deuren, die het inburgeringstraject uitvoeren dat de COCOF heeft uitgewerkt.
 - **In 2017** keurt de GGC een **ordonnantie goed die het volgen van een inburgeringstraject verplicht maakt** voor bepaalde nieuwkomers.²¹ Deze ordonnantie verplicht het volgen van een van de twee trajecten (VG of GGC), maar laat de keuze van het traject over aan de personen in kwestie. Deze verplichting geldt voor personen die zich voor het eerst in het vreemdelingenregister van een Brusselse gemeente inschrijven met een verblijfsvergunning van meer dan drie maanden, en die onderdaan zijn van een land buiten de EU+.²² Deze ordonnantie bevat ook criteria voor vrijstelling²³ en opschorting van de verplichting. Personen die onder de verplichting vallen, worden door de gemeente op de hoogte gebracht en moeten zich binnen 6 maanden inschrijven bij een BAPA of bij BON. Uiterlijk 18 maanden na deze inschrijving moeten de personen op wie de verplichting betrekking heeft, hun traject hebben voltooid. Bij het uitwerken van de verplichting hebben de COCOF en de VG zich elk ertoe verbonden jaarlijks minstens 4 000 inburgeringstrajecten te financieren voor de verplichte doelgroep.²⁴ Het gaat er niet om *extra* plaatsen te financieren, maar een deel van het aanbod voor te behouden voor deze verplichte doelgroep.
 - **In 2022 treedt de ordonnantie van de GGC met betrekking tot de verplichting in werking.**
 - **In 2022 wordt de groep die toegang heeft tot het inburgeringstraject uitgebreid** tot alle buitenlandse personen. Deze uitbreiding is het gevolg van wijzigingen van de voorwaarden voor toegang tot de Belgische nationaliteit op federaal niveau (zie **1.3.** Doelgroep).²⁵
 - **In 2024** komt het Franstalige "parcours d'accueil" **onder de voogdij van de GGC** - de instantie die sinds juni 2022 de verplichting organiseert - onder de naam "onthaal- en begeleidingstraject voor nieuwkomers en buitenlandse personen". Dit aanbod, georganiseerd door Vivalis, is dus tweetalig. Het wordt nog steeds uitgevoerd door de drie BAPA's die oorspronkelijk door de COCOF zijn goedgekeurd.
- Houd dus in het achterhoofd dat:
- Het VG-inburgeringstraject wordt uitgevoerd door een lokale afdeling van een Vlaams agentschap (AgII) en het GGC-traject wordt uitgevoerd door vzw's die oorspronkelijk zijn erkend door de COCOF (BAPA's).
 - Het huidige onthaal- en begeleidingstraject voor nieuwkomers en buitenlandse personen (Vivalis) is het resultaat van de ontwikkeling van een systeem dat oorspronkelijk door de COCOF was opgezet.

¹⁶ Bijvoorbeeld: het "Gemeenschappelijk programma voor integratie. Kader voor de integratie van onderdanen van derde landen in de EU" (2005), of "De gemeenschappelijke agenda voor integratie" (2011).

¹⁷ Aanvankelijk, in het kader van het programma 2007-2013, het Europees Integratiefonds (EIF) en vervolgens in het kader van het programma 2014-2020, het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF).

¹⁸ J.-P. Nassaux, "La politique d'accueil et d'intégration des primo-arrivants en RBC (2004-2020)", in de *Courrier Hebdomadaire* van het CRISP, 2020/40, nr. 2485.

¹⁹ 18 juli 2013. - Decreet betreffende het onthaaltraject voor nieuwkomers in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, gepubliceerd op 18/09/2013

²⁰ Alle diensten voor sociale integratie en Inburgering, sociaal vertaal- en tolkwerk in Vlaanderen en Brussel (met uitzondering van de steden Gent en Antwerpen) zijn gegroepeerd in het Agentschap. Let op de lexicaal wijziging in de naam "BON", waar de "n" van "nieuwkomers" werd vervangen door "Inburgering", maar met behoud van het letterwoord "BON".

²¹ 11 mei 2017. - Ordonnantie betreffende het inburgeringstraject voor nieuwkomers, gepubliceerd op 30/05/2017

²² De EU+-landen zijn alle EU-landen plus Noorwegen, Zwitserland, IJsland en Liechtenstein

²³ Naast het criterium van het land van herkomst zijn de andere vrijstellingscriteria: legaal en duurzaam verblijf in een ander EU+ land, gezinssamenstelling met een EU+ of Belgische onderdaan, tijdelijk verblijf (één jaar), bezit van een ander inburgeringsattest, ziekte en handicap, studieattest in België, diplomatieke functies.

²⁴ Artikel 9 van de Ordonnantie houdende instemming met: het samenwerkingsakkoord van 20 december 2018 gesloten tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende het verplichte inburgeringstraject voor nieuwkomers in Brussel-Hoofdstad en tot wijziging van de ordonnantie van 11 mei 2017 betreffende het inburgeringstraject voor nieuwkomers

²⁵ Wet van 4 december 2012 tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit om het verwerven van de Belgische nationaliteit migratieneutraal te maken

2.3. Doelgroep en administratieve categorieën van de begunstigden

De mensen die momenteel toegang hebben tot een van beide trajecten (VG en Vivalis) hebben vergelijkbare profielen. Maar beide trajecten (*inburgering* - VG en *parcours d'accueil* - Cocof) verschilden lange tijd qua definitie van hun doelgroep. Tot eind 2022 vingen de BAPA's alleen "nieuwkomers" op, door de COCOF gedefinieerd als "*elke meerderjarige vreemdeling met een verblijfsvergunning van meer dan drie maanden die minder dan drie jaar legaal in België verblijft en is ingeschreven in het vreemdelingenregister van een gemeente van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*". BON aanvaardde vanaf het begin alle geregulariseerde buitenlandse personen zonder begrenzing van hun verblijfstijd, alsook Belgen van buitenlandse origine (geboren in het buitenland en met minstens één ouder die in het buitenland is geboren).

In 2012 keurt het parlement een wet goed tot wijziging van het Wetboek van de nationaliteit.²⁶ Deze wet vereist dat bepaalde categorieën mensen die de Belgische nationaliteit wensen te verkrijgen, hun *maatschappelijke* integratie bewijzen. Er zijn verschillende manieren om dit te bewijzen, onder meer het inburgeringstraject.²⁷

In 2016 legt een wet extra voorwaarden op voor toegang tot het grondgebied en verblijf.²⁸ Deze wet vereist dat bepaalde categorieën vreemdelingen bewijzen dat zij "klaar zijn om zich te integreren in de maatschappij". De minister of zijn afgevaardigde "beoordeelt de integratie-inspanningen" op basis van de stappen die de betrokken personen hebben gezet. Opnieuw noemt de tekst als een van deze bewijzen het "volgen van een inburgeringscursus".

Naast de aanpassing van deze wetgevende elementen, die nu het volgen en het succesvol doorlopen van het inburgeringstraject als bewijs van een inspanning tot integratie vastleggen, breidden de BAPA's - naar het voorbeeld van BON - eind 2022 de toegang tot hun diensten uit tot alle buitenlandse personen met een verblijfsvergunning van minstens 3 maanden²⁹. Het inburgeringstraject beperkt zich dus niet langer tot nieuwkomers, maar staat nu ook open voor mensen die al langer in België of Brussel wonen.

Tot besluit maken we nu wat het doelpubliek voor het inburgeringstraject betreft een onderscheid tussen (Figuur 2-1):

- De **prioritaire doelgroep (verplichte nieuwkomers)**, namelijk de nieuwkomers voor wie het volgen van het traject sinds 2022 verplicht is. Voor deze mensen is het traject verplicht op straffe van een boete.
- De **niet-prioritaire doelgroep van "nieuwkomers" (rechthebbende nieuwkomers)**, die er ofwel gebruik van hebben gemaakt voordat de verplichting van kracht werd (vóór juni 2022), ofwel die zijn vrijgesteld van de verplichting, maar die niettemin gedwongen kunnen worden door andere maatregelen (verlenging van de verblijfsvergunning of GPMI van het OCMW).
- De **niet-prioritaire doelgroep van "buitenlandse personen"** (verblijfsvergunning van meer dan 3 jaar), die in de meeste gevallen verplicht zijn het inburgeringstraject te volgen in het kader van het wetboek van de nationaliteit, die bepaalt dat het volgen en succesvol doorlopen van het traject als bewijs geldt van een inspanning tot maatschappelijke integratie. De uitbreiding van dit doelpubliek is in november 2022 in werking getreden in de BAPA's.

Kader 2 Niet-toegang van bepaalde doelgroepen

Ongeacht de beschouwde toelatingsvoorwaarden (zie hierboven), beletten ze allemaal de toegang voor bepaalde groepen: mensen die illegaal verblijven, maar ook mensen zonder een verblijfsvergunning van meer dan drie maanden. Toch kan deze soms lange wachtperiode voor sommigen van deze mensen die in een Opvangcentrum verblijven een nuttige tijd zijn: tijd voor zichzelf, een welkome kans om actie te ondernemen, en vooral om cruciale voorkennis op te doen voor het vervolg van hun integratie, wat tijd kan besparen en traumatische ervaringen kan voorkomen.¹

¹ Voor meer informatie over deze niet-toegang ten gevolge van de toelatingsvoorwaarden tot het systeem, verwijzen wij naar het onderzoeksrapport 2022 van het CRAcs over de ervaringen van nieuwkomers bij hun vestiging.

²⁶ Wet van 4 december 2012 tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit om het verwerven van de Belgische nationaliteit migratieneutraal te maken

²⁷ De wet van 2012 spreekt over "een inburgeringscursus". Een wetswijziging in 2018 vervangt de woorden "een inburgeringscursus te hebben gevolgd" door "het succesvol doorlopen hebben van een inburgeringstraject, een onthaaltraject of het integratieparcours".

²⁸ Wet van 24 november 2016 tot invoering van een algemene verblijfsvoorwaarde in de wet van 15 december 1980 over de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van buitenlandse personen.

²⁹ Het leek immers paradoxaal dat buitenlandse personen (die al minstens 5 jaar in België verbleven) die de Belgische nationaliteit wensten te verkrijgen een inburgeringstraject konden volgen om hun maatschappelijke integratie te bewijzen, terwijl de toegang tot dit traject beperkt was tot personen die minder dan drie jaar in België verbleven.

2-1 Tabel van verschillende soorten doelgroepen eind 2023



2.4. Evolutie van de mate van verplichting het parcours te volgen

Aangezien de wetgeving verschillende categorieën begunstigen definieert, zijn er in theorie drie verschillende soorten gebruik, naargelang de mate van verplichting: het **“vrije” gebruik** (geen verplichting), het **“voorgeschreven” gebruik** (indirecte verplichting door andere sociale activeringsmaatregelen) en het **“verplichte” gebruik** (directe verplichting op straffe van een administratieve boete). De toegankelijkheidskwestie kan dus niet voor alle gebruikers op dezelfde manier worden gesteld, omdat de leesbaarheid van het systeem er rechtstreeks door wordt beïnvloed (gedetailleerdheid van de ontvangen informatie).

Meer bepaald was bij de BAPA's het gebruik tot 2022 ofwel volledig vrij ofwel gedeeltelijk vrij. In dit laatste geval werd het gebruik soms in de hand gewerkt via andere mechanismen voor sociale activering (bewijs van integratie):³⁰

- Verlenging van de (beperkte) verblijfsvergunningen bij de gemeenten;
- Behoud van het leefloon bij het OCMW.

Vanaf 2022 is de mate van verplichting toegenomen met:

³⁰ Zie punt 3.3 in dit verband, “Leesbaarheid van het systeem volgens de gebruiksmodaliteiten”.

- Enerzijds de uitbreiding van de doelgroep met de zogenaamde “buitenlandse personen” (verblijfsvergunning van meer dan 3 jaar). Voor hen gaat het om het beroep dat de gemeenten doen op het volgen van het traject in het kader van het wetboek van de nationaliteit, dat voortaan bepaalt dat het volgen van het inburgeringstraject - meer bepaald het volgen van de inburgeringscursus - als bewijs geldt van een inspanning tot maatschappelijke integratie;
- Anderzijds de invoering van de verplichting om het inburgeringstraject te volgen. Het is de gemeente die deze nieuwkomers op de hoogte brengt van de verplichting wanneer zij zich inschrijven in een Brusselse gemeente (aan het loket en via een brief om hen in kennis te stellen van de verplichting om het traject te volgen). Vivalis is verantwoordelijk voor de opvolging van de verplichting en de toepassing van eventuele administratieve sancties.

Tot slot, wanneer dit gebruik verplicht wordt door een overheid of een gemeentelijke dienst, hetzij in het kader van sociale activering of de verplichting om een inburgeringstraject te volgen, zijn de buitenlandse personen:

- Vrij om hun traject te kiezen: hetzij het inburgeringstraject van de VG ofwel het inburgeringstraject van de GGC;

- Vrij om de aanbieder te kiezen voor de opvolging: voor het inburgeringstraject van Vivalis kunnen zij kiezen naar welk BAPA zij willen gaan. Hun woonplaats verplicht hen dus niet om bij de ene of de andere vestiging aan te lopen.

De vrijheid om de operator te kiezen staat dus centraal in het systeem. Maar zoals we in de volgende hoofdstukken zullen zien, speelt de begeleiding door de gemeentediensten in dit opzicht een belangrijke rol, ook al is de informatie sinds de invoering van de verplichting gestandaardiseerd en gesystematiseerd.

2.5. Huidige effectieve operatoren

Het VG-inburgeringstraject wordt door BON uitgevoerd in drie verschillende vestigingen: Schaarbeek, Anderlecht en Brussel-Stad.

Het GGC-inburgeringstraject wordt uitgevoerd door drie vzw's, die werden goedgekeurd na twee afzonderlijke oproepen tot kandidaatstelling. In 2016 openen Via en Bapa-Bxl hun deuren: dit zijn BAPA's die erkend zijn om elk 4 000 nieuwkomers op te vangen. Deze twee vzw's werden speciaal opgericht in het kader van deze projectoproep: het zijn paracommunale vzw's. Deze twee "historische" BAPA's zijn gevestigd in Schaarbeek en Sint-Jans-Molenbeek voor (Via), en in Brussel-Stad (Bapa-Bxl). In 2020 keurde de COCOF een derde vzw goed als BAPA: Convivial. In tegenstelling tot Via en Bapa-Bxl bestond deze vzw al en was zij actief in de opvang van vluchtelingen. Ze is gevestigd op de grens tussen de gemeenten Vorst en Anderlecht. In maart 2024, heeft Convivial een tweede vestiging geopend in Anderlecht.

In het Brussels Gewest trekt het GGC-inburgeringstraject nu meer begunstigden aan dan het VG-inburgeringstraject: terwijl de BAPA's in 2023 6 255 begunstigden opvingen (zonder de Oekraïners met een tijdelijk beschermingsstatuut [OTBS])³¹, waren er bij BON 3 130 mensen (inclusief OTBS) ingeschreven.³² Meer bepaald vingen de BAPA's op 15 februari 2024 80 % van de nieuwkomers op die sinds 1 juni 2022 onder de verplichting vielen (2 634 verplichte nieuwkomers tegenover 632 bij BON). Deze laatste cijfers moeten bovendien worden vergeleken met de uitsplitsing van de totale capaciteit zoals bepaald in de respectieve erkenningen van de systemen, die voorzien in 6 000 plaatsen in de BAPA's (60%) en 4.000 plaatsen bij BON (40%).

2.6. Gevolgen van de wetswijzigingen: verzadiging en wachtlijst

Na de wetswijzigingen in 2022, namelijk de verplichting voor nieuwkomers uit derde landen om een traject te volgen en de uitbreiding van de doelgroep tot "buitenlandse personen", bereikten de BAPA's in 2023 een verzadigingspunt, waardoor ze al gauw genooddaakt waren een wachtlijststelsel uit te werken voor de rechthebbende doelgroep.

Sinds 2024 heeft de niet-prioritaire doelgroep dus de keuze om zich in te schrijven op de wachtlijst of bij Convivial, via het nieuwe bijkantoor in Anderlecht, of bij BON, waar de instroom van verplichte personen veel kleiner is. Als gevolg van deze verzadiging, zien we dat de BAPA's (burgerschaps) cursussen in bepaalde talen onder elkaar verdelen, maar ook en vooral dat het werk van de maatschappelijk werkers en werksters intensiever (aantal dossiers) en onaantrekkelijker wordt (administratief werk dat ten koste gaat van de tijd die aan maatschappelijke hulp kan worden besteed)³³.

2.7. Conclusie

Samengevat zijn we de afgelopen tien jaar in het BHG geëvolueerd van een dubbel eentalig (Franstalig of Nederlandstalig) inburgeringstraject, dat niet verplicht en voor verschillende groepen bedoeld was, naar een dubbel Nederlandstalig en tweetalig (vroeger Franstalig) inburgeringstraject, dat verplicht is voor sommige nieuwkomers (uit landen buiten de EU27+), maar ook openstaat voor alle buitenlandse personen met een verblijfsvergunning van minimaal 3 maanden.

Hoewel deze laatste vaak worden voorgesteld als een "vrijwillig" publiek, worden ze heel vaak gedwongen door een derde instelling, bijvoorbeeld om een verblijfsvergunning te verlengen, om het leefloon van het OCMW te krijgen en/of te behouden, of om de nationaliteit te verkrijgen (integratie-inspanning). Op die manier is het onthaalsysteem geëvolueerd van een ondersteuningsprogramma voor maatschappelijke integratie, dat door andere systemen (OCMW, verblijfsvergunning, nationaliteit) kon worden ingezet met het oog op activering, naar een echt contractueel activeringsbeleid.

³¹ Evaluatierapport 2023 van het "Parcours d'accueil pour primo-arrivants" (Onthaaltraject voor nieuwkomers), CRAcs-CBAI, COCOF, juni 2024.

³² Strategisch Plan 2021-2025 – Jaarverslag 2023, Agentschap Integratie & Inburgering, maart 2024 (p.61).

³³ Voor meer informatie over de effecten van deze hervormingen op de werking van BAPA's verwijzen wij naar het Onderzoeksrapport 2024 van het CBAI: "L'obligation dans un contexte d'élargissement du public. Analyse d'une transition".



Territorialiteit en leesbaarheid van een systeem

3.1. Ontstaan van een ruimtelijke spreiding

Vandaag worden de inburgeringstrajecten uitgevoerd in 8 vestigingen (3 voor BON en 5 voor de BAPA's³⁴) (zie Figuur 3-2).

Wat het GGC-traject betreft, kan deze verdeling worden geanalyseerd aan de hand van de onstaansgeschiedenis (zie 3.1.1. Keuze van de locaties van de Bapa's), maar ook van de gevolgen hiervan voor de toegankelijkheid voor het doelpubliek (zie 3.1.2. Spreiding over het Gewest in 2023).

3.1.1. Keuze van de locaties van de BAPA's: tussen gewestelijke visie en gemeentelijke strategieën

3.1.1.1. De gewestelijke visie van de COCOF en de gedeeltelijke operationele uitwerking ervan
Vanaf het ontstaan van de COCOF-voorzieningen werd de wens uitgesproken om een aanbod op te zetten dat ruimtelijk toegankelijk was, hetgeen zijn operationele weerslag kreeg in de teksten. Het

ontwerpdecreet tot vaststelling van het inburgeringstraject benadrukt namelijk het belang van een “goede spreiding op het grondgebied van het gewest”. De COCOF keurt in dat opzicht een uitvoeringsbesluit goed met betrekking tot de programmering van de onthaalbureaus.³⁵ Dit besluit voorzag in de erkenning van maximaal 6 onthaalbureaus en gaf aan dat de vzw's die een aanvraag indienden voor erkenning en subsidiëring als BAPA, aan voorwaarden moesten voldoen met betrekking tot de locatie van hun activiteiten. Er werd geëist dat de eerste BAPA in een statistische sector moest worden gevestigd:

- die tot de RVOHR behoort;
- waar een groot aantal nieuwkomers woont, en
- die gemakkelijk bereikbaar met het openbaar vervoer.

De BAPA's die later werden erkend, moesten aan dezelfde eisen voldoen en hun hoofdkantoor moest in vogelvlucht meer dan 3 kilometer van de andere bestaande BAPA's liggen. Deze bepaling bleek moeilijk na te leven, en werd vervangend door een artikel dat kortweg aangaf dat “het College zou toezien op een evenwichtige spreiding op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”.³⁶

3-2 Locaties van de aanbieders die instaan voor de uitvoering van de GGC- en VG -inburgeringstraject



Bronen : BAPA en BON (juni 2024)

³⁴ Op deze kaart staat de vestiging van Convivial in Anderlecht (geopend in maart 2024). De gegevens die in dit verslag worden gebruikt, hebben betrekking op de periode vóór de opening van deze vestiging.

³⁵ 19 maart 2015 - Arrêté 2014/1382 du Collège de la Commission communautaire française 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.

³⁶ 14 maart 2019. - Arrêté 2018/2162 du Collège de la Commission communautaire française modifiant l'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, et modifiant l'arrêté 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

Het streven naar dit doel van territoriale spreiding werd echter bemoeilijkt doordat men niet wist hoe groot de vraag was, aangezien het systeem niet verplicht was en het reeds bestaande Nederlandstalige systeem niet verzadigd leek te zijn.

Het leek daarom verstandiger overeenkomsten te sluiten met een beperkt aantal aanbieders om *daarna* eventueel dit aantal te verhogen afhankelijk van de bezoekersaantallen (tot maximaal 6 BAPA's dus). Hier bestaat er dus **spanning tussen het streven naar een optimale territoriale spreiding en het streven naar schaalvoordelen en efficiëntie in het gebruik van overheidsmiddelen**.

Bij de lancering van het beleid in 2016 waren er dus maar twee erkende COCOF-onthaalbureaus, elk voor 2000 actieve dossiers, met – naar het voorbeeld van de Nederlandstalige operatoren (BON) – in totaal drie vestigingen: Bapa-Bxl (Stad Brussel), Via-Schaarbeek en Via-Molenbeek. Pas in 2020 zal een derde onthaalbureau (bedoeld om 1 000 actieve dossiers te behandelen) worden erkend om in te spelen op de toekomstige verplichting om het traject te volgen en om te anticiperen op een verzadiging van het systeem.

De spreidingsdoelstelling is ook afhankelijk van de reacties op de oproepen tot kandidaatstelling. Om de BAPA's op te zetten, deed de COCOF namelijk een oproep tot kandidaatstelling bij vzw's (bestaande vzw's of vzw's die speciaal werden opgericht om op de oproep tot kandidaatstelling te reageren). De COCOF heeft dus niet *zelf* (publieke of semipublieke) structuren opgezet, maar haar vertrouwen gesteld in de verenigings- (eventueel paracommunale) sector.

De COCOF moet dus noodgedwongen werken met de kandidaturen die zij ontvangt: ze kiest niet zelf de exacte locaties van de BAPA's, maar kan dit aspect eventueel als beslissingscriterium gebruiken voor de kandidaturen. Maar dit ruimtelijke criterium is niet het enige waarmee rekening wordt gehouden, zoals blijkt uit het proces dat leidde tot de erkenning van Convivial. Na een oproep tot kandidaatstelling ontving de COCOF twee kandidaturen:

- De eerste kwam van Convivial, een vereniging die bekend staat om haar ervaring en expertise

inzake vluchtelingen hulp.³⁷ Hoewel Convivial op het eerste gezicht een geografische 'leemte' in het aanbod lijkt te vullen (zuidwestelijk kwadrant), is haar ligging in werkelijkheid niet zo goed bereikbaar met het openbaar vervoer.³⁸ Met deze vzw wordt de algemene bereikbaarheid van het aanbod dus niet zoveel verbeterd. (zie Kader 3: impact van de erkenning in Vorst).

- De tweede kandidatuur kwam van een paracommunaal project in Anderlecht.³⁹ Dit was een nieuwe organisatie, vergelijkbaar met degene die leidde tot de oprichting van Via en Bapa-Bxl. Hoewel er nog geen precieze locatie was, leek een wijk als Kuregem erg goed aan de voorwaarden te beantwoorden: sector in de voormalige RVOHR, met een hoge concentratie aan (kwetsbare) nieuwkomers en zeer goede verbindingen met het openbaar vervoer (metro).

Na onderzoek van de kandidaturen werd Convivial erkend als nieuwe BAPA. Het locatiecriterium, dat in het voordeel speelde van de kandidatuur van Anderlecht, haalde het bijgevolg niet van de andere criteria (waaronder ervaring). In april 2024 opende de vzw vervolgens een afdeling in Anderlecht (Sint-Guido) om ook een BAPA te worden die 2 000 personen kon opvangen.

Terwijl de keuze van het aantal erkende BAPA's voortvloeit uit de wens van de gewestelijke overheden, is de concrete ruimtelijke spreiding van de onthaalbureaus in wezen eerder het resultaat van de voorzienendheid van de gemeentelijke diensten en/of hun verenigingsweefsel.

3.1.1.2. De rol van het gemeentebestuur bij de vestiging van de BAPA's

Hoewel de COCOF dus een kader oplegt voor het uitdenken van de locatie, wordt de keuze grotendeels overgelaten aan de BAPA's zelf.

De twee historische BAPA's, die rechtstreeks door gemeentebesturen worden gerund, liggen in wijken met een hoge concentratie nieuwkomers (stadscentrum en eerste noordwestelijke kroon). Maar hun vestigingen liggen tamelijk dicht bij elkaar en dekken slechts een deel van het gewestelijke grondgebied. Het bestuur en de strategische visie van deze BAPA's worden daarom ongetwijfeld vooral op gemeentelijk niveau uitgedacht.

³⁷ De vzw Convivial bestaat al sinds de jaren 1990 en heeft geleidelijk een aantal diensten ontwikkeld om vluchtelingen te helpen bij hun integratie in België, waaronder de Algemene Sociale Dienst, Materiële hulp, de dienst Huisvesting of Socioprofessionele begeleiding. Bovendien organiseerde Convivial al inburgeringscursussen voordat het een BAPA werd.

³⁸ De structuur erkent overigens dat hij minder goed bereikbaar is: "De BAPAConvivial heeft twee "concurrenten", Bapa-Bxl en VIA, die veel beter gelegen zijn wat het openbaar vervoer betreft." (Directie Bapa-Convivial).

³⁹ In januari 2019 keurde de gemeenteraad van Anderlecht, op initiatief van de liberale oppositieleider, unaniem een motie goed voor de inrichting van een Franstalig onthaalbureau op zijn grondgebied, naast het Nederlandstalige aanbod (BON-Anderlecht), in anticipatie van de publicatie van de projectoproep van de COCOF ter oprichting van een derde BAPA in het BHG. Met het oog hierop richtte de gemeente een stuurgroep op, bestaande uit de diensten Preventie, Sociale cohesie, Bevolking, en de respectieve schepenen, om de modaliteiten van deze kandidatuur te beoordelen. De gemeente kwam met het dubbele argument dat ze al over een bestaande dienst voor begeleiding van de inburgeringstrajecten beschikte – de CIBN – en 12 % van het publiek van de bestaande BAPA's op dat moment in Anderlecht woonde. In april van datzelfde jaar werd een vzw opgericht onder de naam "BAPA Anderlecht", met hoofdzetel in het gemeentehuis, en met als doel de oprichting van een BAPA.

Bijgevolg wordt de bereikbaarheid vooral op gemeentelijk (en niet op gewestelijk) vlak bekeken: **het komt meer aan op een goede ligging binnen de gemeente dan op gewestelijk niveau.**

“Een tweeledige structuur was van meet af aan het doel: de erkenning was voor één BAPA, maar beide gemeenten zegden meteen dat ze wat meer wilden doen om twee locaties te runnen: 2 opvangwerksters, 2 huurprijzen enz. [...] het was heel logisch te zeggen: nee, we gaan ons niet vastpinnen op één vereniging of één bestaande locatie, we willen niet maar één plek, we willen echt twee bereikbare vestigingen in onze twee gemeenten. En inderdaad, Kessel-Coteaux ligt in het hart van Schaarbeek; Ribaucourt ligt in het hart van Molenbeek.” (Directie Bapa-Via)

“Wij waren het onthaalbureau van de Stad Brussel, dus moest het wel op haar grondgebied zijn. We hebben dus al een vrij ruime keuze aan [voormalige] gemeenten: Laken, Neder-Over-Hembeek, Haren enz. Het leek ons dus beter om ons in hartje Brussel te vestigen dan in NOH...” (Directie Bapa-Bxl)

De twee historische BAPA's benadrukken echter ook het belang van hun bereikbaarheid met het openbaar vervoer.

“[In vergelijking met de andere BAPA's] is de transportlijn directer [metro], in plaats van drie trams, bus en metro te moeten nemen, heb je een rechtstreekse lijn, zelfs als je in principe verder weg zit.” (Directie Bapa-Bxl)

“Openbaar vervoer is enorm belangrijk. [...] De metro stopt vlak voor de deur, op de boulevard. Bijvoorbeeld vanaf Rogier ben je er in 2 minuten. In Schaarbeek moet je zeker de tram of zo nemen en een stukje lopen. [...] je kunt van eender waar in Brussel veel sneller bij Ribaucourt komen dan helemaal bij Coteaux, waar er altijd wel iets is dat het openbaar vervoer en zelfs het autoverkeer belemmert.” (Directie Bapa-Via)

De locatie van de BAPA's op infracommunale schaal wordt ook bepaald door de vastgoedmarkt en -kansen: de beschikbaarheid van geschikte panden tegen een redelijke prijs heeft vaak voorrang op de keuze van een exacte locatie.

- Via-Schaarbeek heeft zich gevestigd in een nieuw privaat gebouwencomplex (waarvan de gemeente Schaarbeek partner was), terwijl Via-Molenbeek gebruik kan maken van ruimten via bemiddeling van de gemeente Sint-Jans-Molenbeek.
- Bij zijn gedwongen verhuizing in 2018 (afbraak-heropbouw van een privégebouw) keek Bapa-Bxl liever uit naar kantoren in de buurt van zijn vroegere locatie in het stadscentrum (De Brouckère), dicht bij de volkswijken van de stad. Na een complexe zoektocht vestigt de vereniging zich in Pacheco (buiten de RVOHR), tamelijk ver van de dichter bevolkte wijken.
- Hoewel de gemeenten Elsene en Anderlecht (Kuregem) de voorkeur kregen voor de nieuwe afdeling van Convivial, speelde zeker de beschikbaarheid van nieuwe en betaalbare ruimten mee in de keuze voor het voormalige Ziekenhuis Sint-Anna (Dapperheidsplein).

Uiteindelijk was de proactieve rol van de gemeenten achter de twee historische (paracommunale) BAPA's van invloed op zowel hun locatiekeuze als hun bestuursmodaliteiten (Figuur 3-3). Dit kwam vooral tot uiting in hun territoriale vertegenwoordiging en hun rekruteringsstrategieën: terwijl de twee historische BAPA's vooral de voorkeur gaven aan de gemeente(n) waar ze gevestigd waren, zag Convivial zichzelf altijd als een gewestelijke vereniging op basis van haar ervaring en expertise met vluchtelingen uit heel België (zie 3.2.2. Rekruteringsstrategie).

⁴⁰ On notera ici qu'à la différence de Bapa-Bxl, directement porté par l'échevinat de la Cohésion sociale, Via est porté par les deux échevins de la Cohésion sociale des communes de Molenbeek-Saint-Jean et Schaarbeek en collaboration directe avec leur tissu associatif respectif (en particulier, MOVE-SAMPA et HSS).

⁴¹ Note technique du CRAcs à destination du cabinet du Ministre en charge de la politique (23 mai 2019).

3-3 Bestuurs-, vestigings- en rekruteringslogica van de Bapa's

	Locaties	Type	Bestuur	Vestigingslogica	Rekruteringslogica
Bapa-BXL (2016)	1	IV (2 000 dossiers)	Nieuwe paracommunale vzw	- Top-down logica: het schepenkantoor van Sociale cohesie van de Stad Brussel - Legitimering: zijn centrale ligging en zijn gemeentelijke sterkte op gewestelijk niveau	1. Netwerking bij de gemeentediensten en het Brusselse verenigingsweefsel 2. Communicatiemiddelen (flyers en website)
Via (2016)	2	IV (2 000 dossiers)	Nieuwe paracommunale vzw	- Een «geïntegreerde» en «tweeledige» aanpak: samenwerking tussen de schepenkantoren van Sociale cohesie van twee gemeenten (Schaarbeek en Sint-Jans-Molenbeek) en hun respectieve lokale verenigingsweefsel (Sociale Harmonisatie Schaarbeek en MOVE-SAMPA) - Legitimering: de hoge concentratie nieuwkomers in deze twee gemeenten (midden in de dichtbevolkte volkswijken)	1. Netwerking, eerst bij de gemeentediensten en verenigingsweefsels (Schaarbeek en Sint-Jans-Molenbeek) en vervolgens bij andere gemeenten van het gewest 2. Communicatiemiddelen (flyers en website)
Bapa Convivial (2020) [toekomstige afdeling in 2024]	1 [2]	III (1 500 dossiers) [IV - 2 000 dossiers]	Reeds bestaande private vzw (diensten voor aanvragers en aanvraagsters van internationale bescherming)	- Bottom-up logica: geen tussenkomst van een gemeentebeheer en geleidelijke ontwikkeling (eerst een «kleine BAPA» en daarna een afdeling in Anderlecht) - Legitimering: de ervaring en expertise van de vereniging en haar ligging in het gewest (vult de leemte in het zuidwestelijke kwadrant)	Dubbele ruimtelijke visie op basis van het profiel: - Vluchtelingen: interne ketenlogica en gewestelijke uitstraling - Andere nieuwkomers: netwerking en communicatie met de 5 dichtstbij gelegen gemeenten in het zuidwestelijke kwadrant (Anderlecht, Sint-Gillis, Vorst, Ukkel, Elsene)

Bron: CBAI (2023)

3.1.2. Gewestelijke spreiding in 2023

3.1.2.1. COCOM- en VG-inburgering: twee verschillende systemen “naast elkaar”

In het vorige deel zagen we dat de historisch Franstalige operatoren, de BAPA's, verschillen in hun ontwikkeling en bestuur. De BAPA's zijn echter allemaal vzw's (waaronder een aantal paracommunale vzw's).

Op territoriaal niveau tellen beide systemen acht vestigingen:⁴² vijf van de drie vzw's die oorspronkelijk door de COCOF als BAPA werden erkend en vandaag door Vivalis worden erkend en gesubsidiëerd; drie van de Brusselse diensten van het *Agentschap Integratie en Inburgering* van de VG.⁴³

Bij de opening van de eerste drie vestigingen van de BAPA's (destijds uni-communautaire Franstalige structuren) bestond het Nederlandstalige aanbod al.

In 2015 had de COCOF een programmatiebesluit goedgekeurd waarin werd bepaald dat vzw's die een aanvraag indienden voor erkenning en subsidiëring als “BAPA”, moesten voldoen aan een aantal voorwaarden met betrekking tot de locatie van hun activiteiten (zie hierboven), hoewel geen van deze voorwaarden verwees naar de locatie van Nederlandstalig aanbod.

Het lijkt er dus op dat de overheden van bij het begin streefden naar ruimtelijke complementariteit tussen de Franstalige structuren (vandaar de regel van 3 kilometer in vogelvlucht), maar niet met de Nederlandstalige voorzieningen. Het gebrek aan een strategie met betrekking tot de ruimtelijke complementariteit tussen het Franstalige en Nederlandstalige aanbod, in combinatie met de vestigingscriteria die gericht zijn op de wijken die de meeste nieuwkomers tellen, zorgt ervoor dat het aanbod deels in dezelfde wijken wordt uitgerold.

⁴² Ten tijde van de enquête en op het moment dat de gebruikte administratieve gegevens werden geëxporteerd, telde het Franstalige systeem slechts 4 vestigingen, aangezien die in Anderlecht pas in april 2024 werd geopend.

⁴³ BON had ooit ook een vestiging in Sint-Jans-Molenbeek, maar die is nu gesloten.

In Figuur 3-4 zien we dat de reistijden⁴⁴ tussen vestigingen van hetzelfde traject langer zijn dan die tussen vestigingen van beide trajecten. Zo ligt BON Schaarbeek op 11 minuten (te voet) van

Via-Schaarbeek, BON Anderlecht op 6 minuten van Convivial-Anderlecht en BON Brussel op 9 minuten van Bapa-Bxl.

3-4 Reistijden (minuten) tussen werklocaties

	Bapa-Bxl	Convivial-Vorst	Convivial-Anderlecht	Via-Molenbeek	Via-Schaarbeek	BON – Anderlecht	BON-Brussel	BON-Schaarbeek
Bapa-Bxl		36**	28*	14**	24**	23**	9*	20**
Convivial-Vorst	36**		21**	41**	48**	16**	27**	45**
Convivial-Anderlecht	28*	21**		27**	42**	6*	21**	41**
Via-Molenbeek	14**	41**	27**		27**	21**	18**	24**
Via-Schaarbeek	24**	48**	42**	27**		41**	21**	11*
BON-Anderlecht	23**	16**	6*	21**	41**		16**	41**
BON-Brussel	9*	27**	21**	18**	21**	16**		16**
BON-Schaarbeek	20**	45**	41**	24**	11*	41**	16**	

Legenda : reistijd tussen BAPA's / reistijd tussen vestigingen van BON / reistijd tussen BAPA en vestiging van BON; * = te voet ** = met openbaar vervoer
Bron: Brussel Mobiliteit (2022)

De kaarten van de toegangstijden tot elk aanbod (VG en COCOF/Vivalis) (Figuur 3-5) zijn vrij vergelijkbaar: de wijken met de slechtste verbindingen met het aanbod van Vivalis zijn ook de wijken met de slechtste verbindingen met het aanbod van de VG, en omgekeerd. Zo is de situatie in Kuregem dezelfde ongeacht of we naar het aanbod van de VG kijken of naar het aanbod van Vivalis, en dit geldt ook voor de wijken van de tweede zuidoostelijke gordel.⁴⁵

We moeten dus concluderen dat de twee huidige systemen, dat van Vivalis en dat van de VG, tenminste op ruimtelijk vlak weinig complementair zijn en dus misschien met elkaar concurreren gezien hun institutionele specificiteit en de talen die ze promoten.

3.1.2.2. Goede toegang tot het inburgeringstraject voor nieuwkomers

Op de kaarten met de tijden om de vestigingen van de BAPA's te bereiken⁴⁶ (Figuur 3-5) zien we een goede bereikbaarheid vanuit de sectoren van de eerste kroon en zelfs vanuit de tweede westelijke kroon. Vanuit de statistische sectoren van het zuidoostelijke kwadrant daarentegen zijn de tijden langer (meer dan 35 minuten en regelmatig tot een uur).

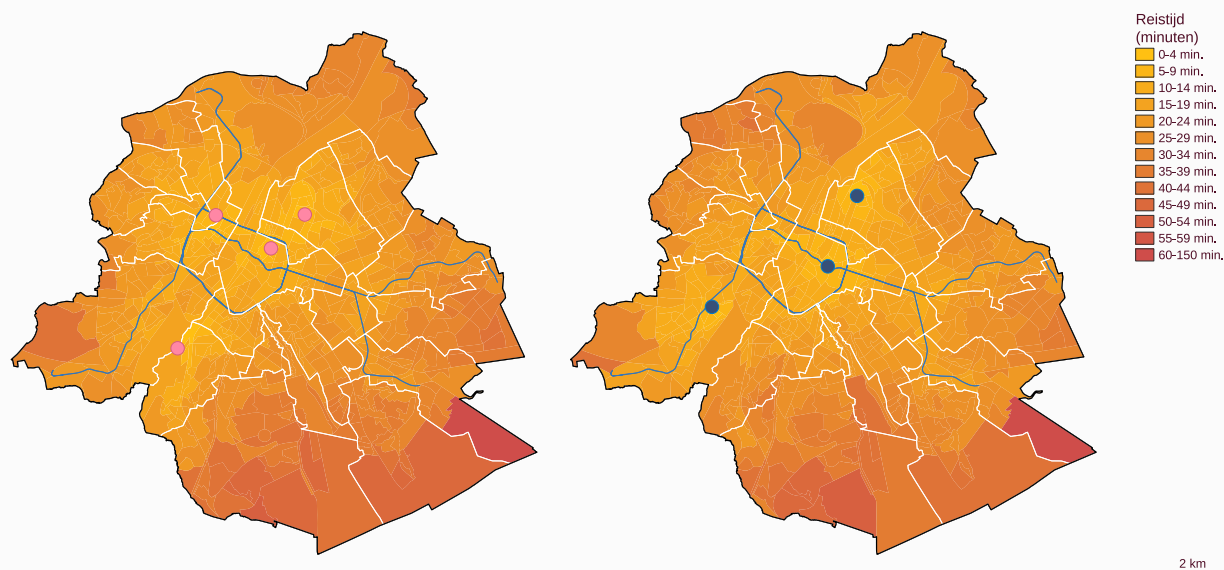
Dit wijst echter niet noodzakelijk op een slechte bereikbaarheid voor de doelgroep. De statistische sectoren van waaruit de bereikbaarheid het minst goed is, zijn ook sectoren die doorgaans minder dichtbevolkt zijn, maar ook *minder dichtbevolkt door het doelpubliek van het systeem*.

⁴⁴ De reistijd wordt berekend van sectorcentrum naar sectorcentrum, waarbij de kortste tijd wordt genomen tussen een reis te voet of met het openbaar vervoer

⁴⁵ Het aanbod van de VG lijkt echter beter bereikbaar, omdat het vaker langs metrolijnen of in de buurt van tramlijnen ligt. Zo zien we een betere bereikbaarheid in de tweede gordel doordat BON Brussel vlak bij het Centraal Station gelegen is, dat het meest centrale punt van het Gewest is met ook de beste verbindingen, in tegenstelling tot Bapa-Bxl, dat dicht bij de halte Kruidtuin ligt, die de meeste verbindingen heeft maar minder centraal gelegen is (verder voor inwoners van Ukkel bijvoorbeeld). Bovendien is de bereikbaarheid in Anderlecht beter wanneer we naar het aanbod van de VG kijken dan wanneer we het aanbod van Vivalis in aanmerking nemen: houd er evenwel rekening mee dat de nieuwe vestiging van Convivial niet in aanmerking is genomen in deze kaarten.

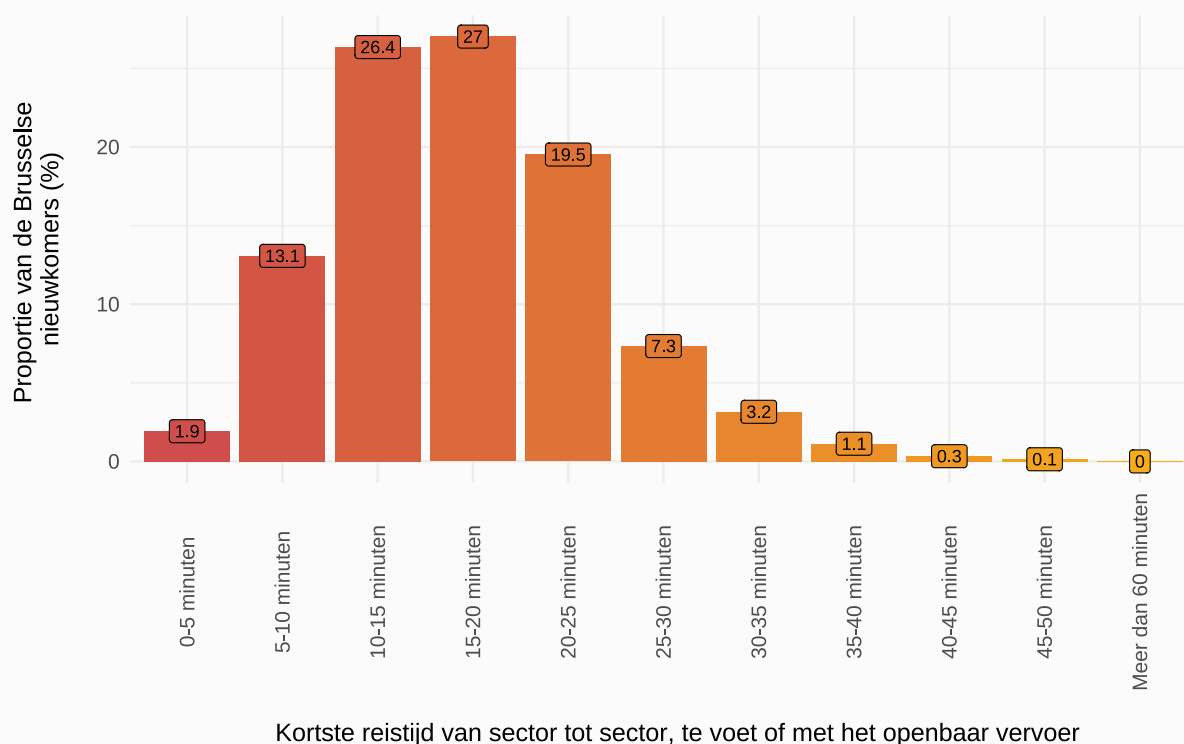
⁴⁶ Zoals reeds vermeld, bestaat het aanbod van Vivalis, ten gevolge van de keuzes van de COCOF, uit drie vzw's die momenteel aanwezig zijn op vijf locaties. In de volgende analyses kijken we echter alleen naar de vier vestigingen die eind 2023 actief waren, zonder rekening te houden met de zeer recente vestiging van Convivial in Anderlecht.

3-5 Tijd om het dichtstbijzijnde onthaalbureau (Vivalis) (boven) en kantoor van BON (VG) te bereiken



Bron: Brussel Mobiliteit (2022)

3-6 Verdeling van de nieuwkomers naargelang de reistijd tot de dichtstbijzijnde BAPA of vestiging van BON - Nieuwkomers (18-65 jaar) van buiten de EU+ (gemiddelde voor 2016-2023)



Bronnen: BISA - Rijksregister, Brussel-Mobiliteit (2022)

Het histogram met de reistijd die nodig is om een BAPA of vestiging van BON te bereiken (Figuur 3-6) laat zien dat 41 % van de nieuwkomers⁴⁷ op minder dan 15 minuten van een BAPA of een vestiging van BON woont, en dat meer dan twee op de drie nieuwkomers op minder dan 20 minuten van een structuur wonen. Slechts 5 % van het potentiële doelpubliek woont op meer dan 30 minuten van een BAPA.

Deze vaststelling houdt ook stand als we slechts één van beide systemen (VG of Vivalis) bekijken (Figuur 3-7), hoewel de waarden dan iets lager liggen dan wanneer het volledige aanbod in aanmerking wordt genomen.

3-7 Verdeling van de nieuwkomers naargelang de reistijd tot de dichtstbijzijnde BAPA en/of vestiging van BON

	Alleen BAPA	Alleen BON	BAPA of BON
Minder dan 5 minuten	1.2 %	0.8 %	1.9 %
Minder dan 10 minuten	9.7 %	7.8 %	15.0 %
Minder dan 15 minuten	31.4 %	28.8 %	41.4 %
Minder dan 20 minuten	56.0 %	58.4 %	68.4 %
Minder dan 25 minuten	78.2 %	80.4 %	87.9 %
Minder dan 30 minuten	91.4 %	93.5 %	95.2 %
> 30 minuten	8.6 %	6.5 %	4.8 %

Bronnen: BISA - Rijksregister, Brussel-Mobiliteit (2022)

Kader 3 Impact van de erkenning van een BAPA in Vorst

We vermeldden eerder dat de eerste vestiging van Convivial, op de grens tussen Vorst en Anderlecht, niet goed bereikbaar was en dat de algemene bereikbaarheid van het COCOF-aanbod waarschijnlijk slechts licht verbeterd was door de toevoeging van deze vestiging. Deze stelling wordt gestaafd door de analyse van de verdeling van de nieuwkomers volgens de reistijd naar het BAPA voor en na de erkenning van Convivial (vóór de opening van de Anderlechtse vestiging) (Figuur 3-8).

Vóór de opening van dit derde BAPA was 51 % van de potentiële gebruikers te voet of met het openbaar vervoer minder dan 20 minuten verwijderd van een BAPA; na de opening was dit 56 %. De winst is dus vrij bescheiden. We herinneren eraan dat het BAPA van Vorst zich niet op een locatie met erg goed openbaar vervoer bevindt en dat de directe omgeving dunbevolkt is, zowel in het algemeen als wat mensen betreft die mogelijk geïnteresseerd zijn in of doelgroep zijn van het betreffende systeem.

3-8 Verdeling van de nieuwkomers naargelang de reistijd tot de dichtstbijzijnde BAPA voor en na de opening van het derde BAPA in Vorst (zonder de nieuwe vestiging van Convivial in Anderlecht)

	Voor de opening van het BAPA in Vorst	Na de opening van het BAPA in Vorst
Minder dan 5 minuten	1.2 %	1.2 %
Minder dan 10 minuten	9.0 %	9.7 %
Minder dan 15 minuten	27.2 %	31.4 %
Minder dan 20 minuten	51.1 %	56.0 %
Minder dan 25 minuten	74.8 %	78.2 %
Minder dan 30 minuten	90.5 %	91.4 %
> 30 minuten	9.5 %	8.6 %

Bronnen: BISA - Rijksregister, Brussel-Mobiliteit (2022)

⁴⁷ Leeftijd tussen 18 en 65 jaar en geen staatsburger van een EU+-land.

3.2. Rekrutering van de doelgroep voor het inburgeringstraject: proactiviteit en nabijheid

3.2.1. Rekrutering van de doelgroep voor het inburgeringstraject: proactiviteit en nabijheid

3.2.1.1. Theoretische rekruteringsgebieden

Niet alle statistische sectoren van Brussel bevinden zich op dezelfde afstand van elk van de BAPA's.

Opbasis van ruimtelijke nabijheid, kunnen dus theoretische rekruteringszones worden afgebakend. Zo zien we dat het theoretische rekruteringsgebied van Bapa-Bxl (namelijk alle statistische sectoren die dicht bij Bapa-Bxl liggen dan bij de andere Bapa's) zich uitstrekt over een kwadrant dat reikt van de Vijfhoek tot enerzijds de zuidelijke helft van Sint-Lambrechts-Woluwe en anderzijds tot de as van de Louizalaan en het Terkamerenbos; dat van Convivial omvat heel Vorst, evenals grote delen van Sint-Gillis en Ukkel, en een kleiner deel van Anderlecht. Het kanaal grenst tot slot de theoretische rekruteringsgebieden van de twee vestigingen van Via af (Figuur 3-9).

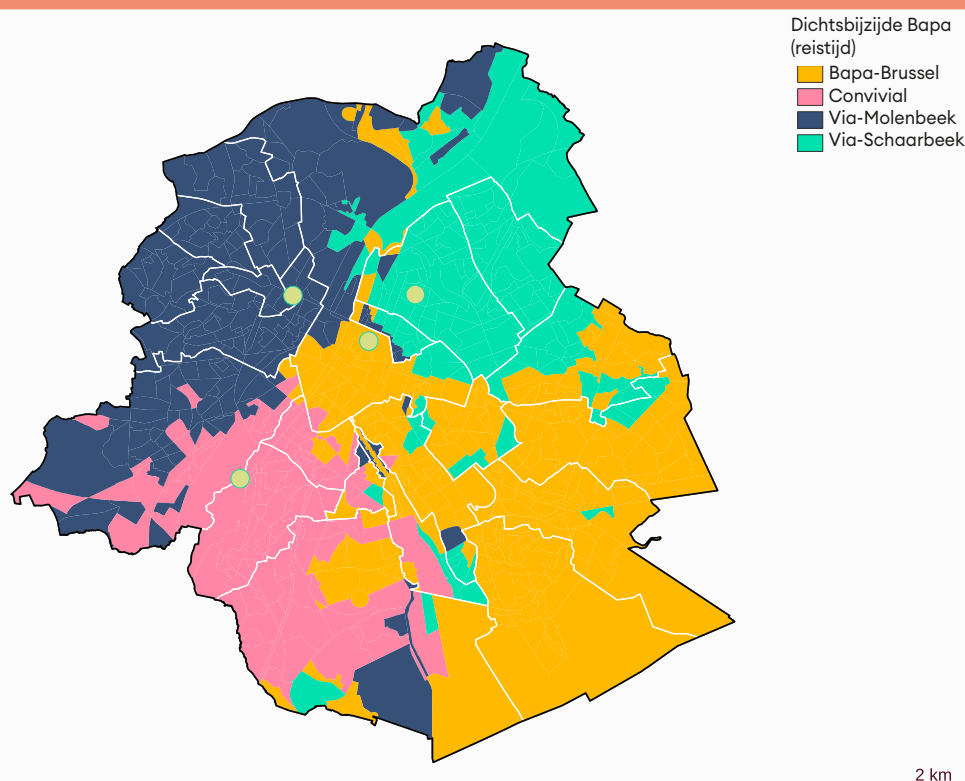
3.2.1.2. Effectieve rekruteringsgebieden

Sinds de drie BAPA's operationeel zijn, zien we dat 38 % van de dossiers werd aangemaakt bij Bapa-Bxl, 22 % bij Via-Schaarbeek, 22 % bij Via-Molenbeek en 18 % bij Convivial. Maar deze percentages variëren op ruimtelijk niveau.

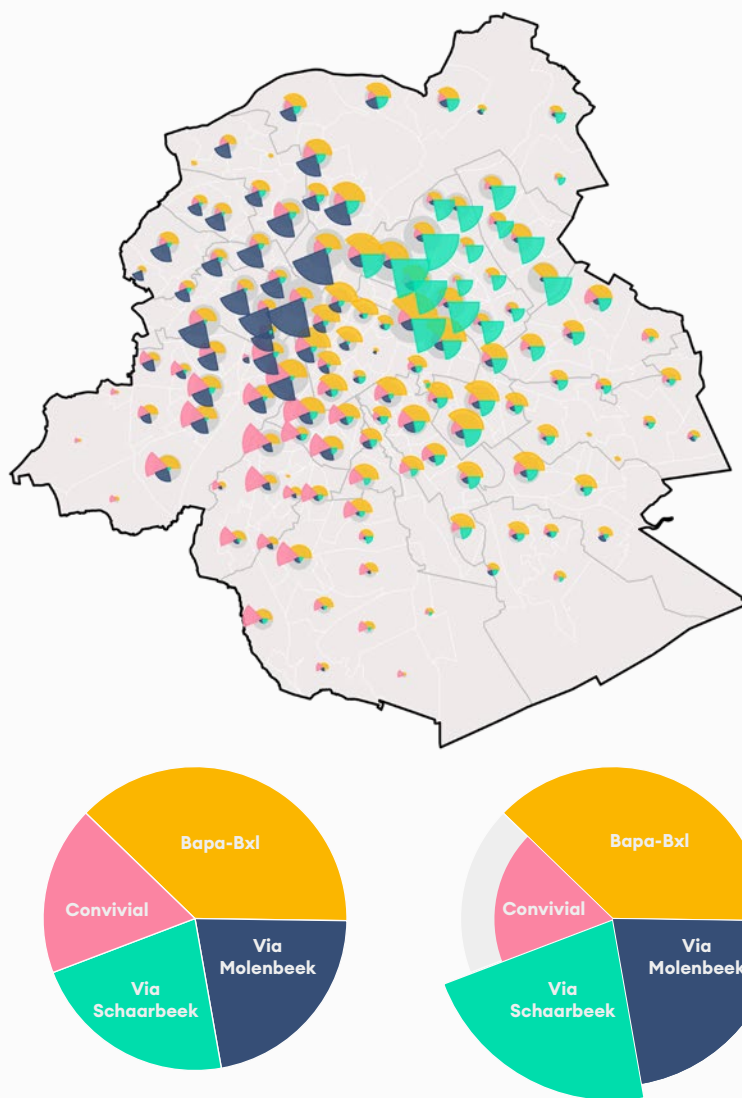
In Schaarbeek en Evere gaan de gebruikers bijvoorbeeld vaker naar Via-Schaarbeek dan in andere gemeenten (zie Figuur 3-10). Dit kan worden verklaard door de ruimtelijke nabijheid van dit BAPA (zie Figuur 3-9). Maar in de wijken van deze twee gemeenten kloppen gebruikers ook aan bij andere BAPA's (bijvoorbeeld Bapa-Bxl of Convivial). We zien dus twee dingen:

- In elke wijk is er een diversiteit aan keuzes: niet alle gebruikers uit dezelfde wijk gaan naar hetzelfde BAPA;
- Ruimtelijke nabijheid lijkt een (groot) deel van de keuzes te bepalen, maar niet allemaal.

3-9 Theoretische rekruteringszones van de BAPA's van Vivalis (zonder de nieuwe vestiging van Convivial)



3-10 Verdeling van de aangemaakte dossiers per wijk (maart 2020 - december 2023) volgens de vestiging van het BAPA



Links: voorbeeld van een statistische sector waar de gebruikers op dezelfde manier over de Bapa's zijn verdeeld als op gewestniveau.

Rechts: voorbeeld van een statistische sector waar Convivial ondervertegenwoordigd is (in verhouding tot de omvang van zijn rekrutering op gewestniveau), Via-Schaarbeek en Via-Molenbeek oververtegenwoordigd zijn en Bapa-Bxl even groot is als gemiddeld in Brussel.

Bron: Application Primo-arrivants

Interpretatie: op deze kaart zijn de cirkelsegmenten gekoppeld aan het percentage gebruikers van het BAPA op gewestniveau. De oppervlakte van de cirkelsegmenten is evenredig met het aantal gebruikers van het BAPA in de statistische sector. Hieruit kunnen we dus de lokale over- of ondervertegenwoordiging aflezen ten opzichte van de algemene situatie.

Een andere manier om het belang van de ruimtelijke component te analyseren is door gebruik van de HHI (Kader 4 en Figuur 3-11). Aan de hand van deze index kan de concentratie of ongelijkheid

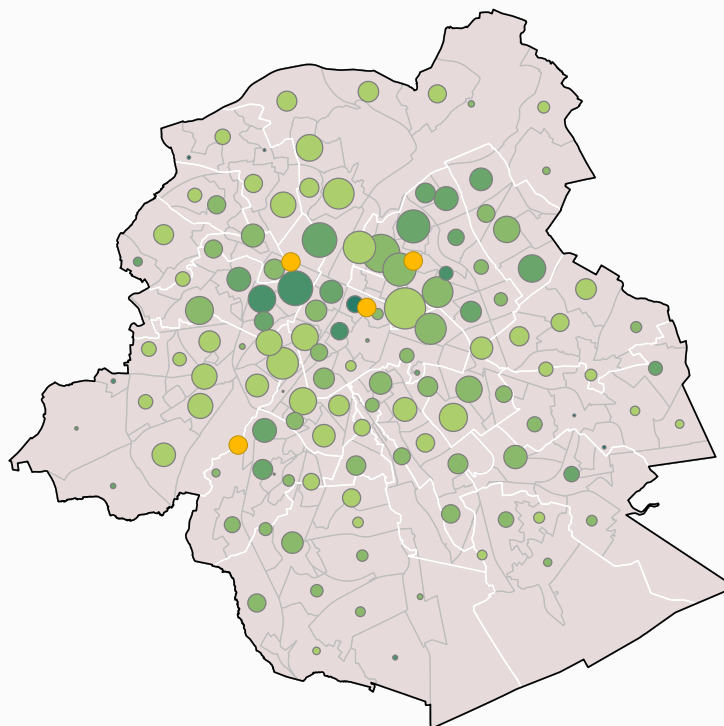
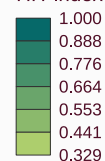
van de keuzes van de gebruikers van elk gebied worden beoordeeld. Hoe dichterbij 1 deze index ligt, hoe meer de bevolking van het gebied (in dit geval de statistische sectoren) bij slechts één BAPA aanklopt, en hoe dichterbij 0 deze index ligt, hoe meer de bevolking van het gebied naar verschillende BAPA's toestapt.

Een geografische analyse van deze index bevestigt het idee dat nabijheid een rol speelt, maar dat deze impact niet automatisch is.

3-11 HHI - rekrutering van de Bapa's van Vivalis

Aantal gebruikers
(2020-2023)

HH-Index



2 km

Bron: APA

Kader 4 De HHI (Herfindahl-Hitschmann Index)

De Herfindahl-Hitschmann Index (HHI) wordt in de economie gebruikt als een indicator voor de concentratie van een 'markt' tussen actieve 'bedrijven'. Hij wordt berekend door het kwadraat van de marktaandelen van elk bedrijf op te tellen. Hij varieert naargelang het aantal spelers die een markt verdelen, maar ook naargelang het relatieve belang van elke speler. Hoe hoger de index, hoe meer de 'markt' geconcentreerd is.

Voorbeelden toegepast op het vraagstuk van de nieuwkomers:

- Als in een wijk 1000 gebruikers aankloppen bij slechts één BAPA, is het "marktaandeel" van dat Bapa 1 (=100 %). De HHI = 1^2 ;
- Als in een wijk 1000 gebruikers naar twee BAPA's gaan, waarbij het eerste 250 gebruikers en gebruikers opvangt en het tweede 750: dan bedragen de "marktaandelen" 0,25 en 0,75. De HHI is gelijk aan $0,25^2 + 0,75^2 = 0,625$;
- Als in een wijk 1000 gebruikers naar twee BAPA's gaan, die elk 500 gebruikers en gebruikers opvangen. Dan bedraagt het "marktaandeel" van elk BAPA 0,5. De HHI is dan gelijk aan $0,5^2 + 0,5^2 = 0,5$;
- Als in een wijk 1000 gebruikers aankloppen bij drie BAPA's, waarbij het eerste 800 gebruikers en gebruikers opvangt en beide andere elk 100. Dan bedragen de "marktaandelen" van de BAPA's 0,8, 0,1 en 0,1. De HHI is dan gelijk aan $0,8^2 + 0,1^2 + 0,1^2 = 0,66$;
- Als in een wijk 1000 gebruikers aankloppen bij drie BAPA's, waarbij elk bAPA 333 gebruikers en gebruikers opvangt (behalve het derde, dat er 334 opvangt). Dan bedraagt het "marktaandeel" van elk BAPA 0,333. De HHI is dan gelijk aan $0,333^2 + 0,333^2 + 0,1^2 = 0,33$.

Zo is de index hoger in de buurt van Via-Molenbeek dan in de omgeving van Via-Schaarbeek: dit betekent dat Via-Molenbeek een groter percentage gebruikers aantrekt uit de directe omgeving dan Via-Schaarbeek.

Bovendien kunnen de situaties in de buurt van een BAPA verschillen: voor de wijk “Molenbeek - Historisch” bedraagt de index bijvoorbeeld 0,69, maar voor de wijk “Koekelberg” slechts 0,48. Dit betekent dat de nieuwkomers in de eerste wijk homogener zijn in hun keuze voor het BAPA dan die in de tweede wijk. Nochtans zijn deze twee wijken buuren en ligt Via-Molenbeek bijna op de grens tussen beide wijken. Het is waarschijnlijk dus niet de afstand die dit verschil in de HHI tussen beide wijken verklaart.

3.2.2. Van de zoektocht naar een lokaal publiek tot verzadiging op gewestniveau

Eerder wezen we erop dat de keuze voor de vestigingen van de BAPA's deels voortvloeide uit keuzes die op gemeentelijk niveau werden gemaakt in het kader van een strategie die op dat niveau was bedacht.

Deze doorslaggevende rol van het gemeentebestuur bij de oprichting van de onthaalbureaus - althans voor de twee historische BAPA's - kan op gespannen voet staan met hun gewestelijke opdracht. Hun “gemeentelijk label” was lange tijd namelijk een soort van miskennen voor de andere gemeenten en in ruimere zin een institutionele barrière voor de toegankelijkheid van de twee historische BAPA's.

“Je moet weten dat de gemeenten in het zuiden nooit mensen doorverwezen naar de BAPA's voordat Convivial werd geopend. Ik spreek dan van Vorst, Sint-Gillis en Ukkel. Was het omdat ze de diensten niet kenden of een filosofische stellingname? Dat weet ik niet. Ik herinner me bijvoorbeeld dat ze in Sint-Gillis aanvankelijk zeiden: “Och nee, we hebben al genoeg verenigingen”. Of in Koekelberg: “ach, wij hebben hier al onze eigen verenigingen die dat doen!” [vzw Les Amis d'Accompagner]. Zie je, elk gebied had zoiets van: “Ik heb mijn eigen verenigingen, wie ben jij om helemaal uit Molenbeek te komen? Echt een territoriale mentaliteit dus ... [...] Eigenlijk is dat er altijd een beetje geweest ... Zeker in Brussel ... dat protectionistische trekje! Mijn diensten, mijn zaken...” (Directie Bapa-Via)

We kunnen dus stellen dat gezien worden als een “lokale speler” nadelig kan zijn voor een groter bereik en betere zichtbaarheid.

Deze vaststelling zette de BAPA's er al snel toe aan rekruteringsstrategieën te ontwikkelen: **netwerking en communicatie** (flyers, website, openbare en privépresentaties, enz.) met de andere gemeenten van het Gewest. Volgens de territoriale ideeën van de directies zijn er twee soorten gemeenten.

Enerzijds gemeenten die men als “verboden terrein” zou kunnen omschrijven, namelijk de gemeenten waar de BAPA's zijn gevestigd en waarvoor er een stilzwijgende overeenkomst bestaat om niet in te grijpen.

Dit wordt heel duidelijk als de directrice van Via terugdenkt aan haar netwerkingsinitiatief: “we noemden het “Onze ronde doen”, we brachten het idee aan bij de Voorzitter en vroegen een gesprek met alle OCMW's en gemeentediensten om onszelf bekend te maken en voor te stellen wat we te bieden hadden. Maar daar zat niemand op te wachten...”. En nog meer wanneer de directrice van Bapa-BXL getuigt over de rol van de oriënterende structuren bij de keuze van het BAPA door de begunstigden: “als het een structuur is die door de Stad Brussel wordt beheerd, is het logisch dat ze sneller naar ons zullen doorverwijzen...”. Wat dat betreft, vindt netwerking plaats met het lokale verenigingsweefsel tijdens de Sociale coördinaties van hun respectieve gemeenten, en met name in het geval van Via-Schaarbeek met de CASS⁴⁸ “we weten heel goed dat het OCMW en de verenigingen mensen naar ons zullen doorverwijzen, maar op basis van nabijheid, van persoonlijke dienstverlening, het is geen kwestie van cliëntelisme.” (Directie Bapa-Via)

En anderzijds alle andere gemeenten waar de BAPA's “**in concurrentie**” zouden zijn, en waar de kennis van het systeem zeer wisselend zou zijn.

“Heel eenvoudig, het gebrek aan informatie. Je wilt niet weten hoe vaak we in het begin gebotst hebben met OCMW-medewerkers die mensen Franse les lieten volgen buiten het inburgeringstraject, onder het mom dat het sneller zou gaan, maar heel ver van hun woonplaats... Kortom, de maatschappelijk werkers begrepen het belang niet van het inburgeringstraject ten aanzien van andere vormen van activering” (Directie Bapa-Via)

⁴⁸ De Coordination de l'Action Sociale de Schaarbeek (CASS) is een uniek samenwerkingsverband tussen het OCMW en de Sociale coördinatie van Schaarbeek (een ontmoetingsplek voor 40 verenigingen die rond sociale cohesie werken).

We kunnen hier twee voorbeelden van geven.

- Eerst is er het geval van de rekrutering van de Indiase gemeenschap in Evere.⁴⁹ Aanvankelijk bezocht dit publiek vooral Via-Schaarbeek vanwege de nabijheid, maar geleidelijk begon het ook naar Bapa-BXL te gaan (in vogelvlucht twee keer zo ver weg), vanaf het moment dat dit laatste in 2018 een ontmoeting had gehad met het gemeentebestuur van Evere. Bovendien treden er bij Via **verzadigingseffecten** op door de massale toestroom vanuit de Syrische gemeenschap (zie Hoofdstuk (4)).

“In het begin kwamen ze allemaal naar ons. Maar op een bepaald moment raakten we wat meer verzadigd en dus werden de Indiase vrouwen - een vrij veeleisend publiek en niet echt “nieuwkomers” meer - doorverwezen naar Bapa-BXL om direct toegang te krijgen tot een FOCI [formation à la citoyenneté - burgerschapscursus]. [...] Maar wat volgens mij het sterkst meespeelde, was de mond-tot-mondreclame: als er drie Indiase mensen naar Bapa-Bxl zijn geweest, zullen de anderen makkelijk volgen. (Directie Bapa-Via)

“Het kan ook te maken hebben met ontmoetingen in het verleden. [...] Er zijn er die ons uit zichzelf hebben benaderd, zoals het gemeentebestuur van Evere, omdat er soms misverstand was over wat wij deden [...] En naarmate men ons beter leerde kennen, werden er meer mensen naar ons doorverwezen, en vanaf dan was het mond-tot-mondreclame. [...] Voordien hadden we geen Indiërs.” (Directie Bapa-Bxl)

Daarom moet hier worden opgemerkt dat toegankelijkheid evenzeer het resultaat is van institutionele logica, netwerking en institutionele affiniteiten als van mechanismen binnen de gemeenschap, de zogenaamde “**mond-tot-mondreclame**” (zie hoofdstukken (3) en (4)).

- Verder is er nog de situatie in de gemeente Anderlecht, waar we altijd al een relatief evenwichtige verdeling van het publiek zagen over de drie BAPA's - zelfs na de komst van Convivial, dat nochtans op de grens met Anderlecht gelegen is. Maar volgens de directeur van Convivial zal de opening van zijn nieuwe afdeling in het hart van die gemeente (in de wijk Sint-Guido) voor een breuk zorgen in deze evenwichtige verdeling, en in ruimere zin voor een betere bereikbaarheid (metro) die hen ten goede zal komen.

“We hopen echt dat de afdeling in Anderlecht, die op nauwelijks 50 meter van het metrostation Sint-Guido ligt, onze bereikbaarheid zal verbeteren. En ik ben ervan overtuigd dat we zelfs heel wat mensen uit Molenbeek zullen aantrekken omdat we op deze metrolijn zitten. Bovendien ligt Via niet op dezelfde metrolijn als wij, dus denk ik dat we indirect wat van hun publiek zullen afsnoepen. En zelfs uit Sint-Gillis, want tram 81 stopt vlak langs het Dapperheidsplein, zodat het mogelijk, en paradoxaal genoeg, makkelijker om hier te geraken [dan in Vorst, dat nochtans dichterbij ligt].” (Directie Bapa-Convivial).

Het geval van Convivial is ook interessant om deze rekruteringsstrategieën te illustreren, evenals hun territoriale ideeën en hun positionering in het gewest. Vanwege zijn voorgeschiedenis, zijn grotere politieke onafhankelijkheid en zijn late intrede maakt Convivial onderscheid tussen twee rekruteringsniveaus en -methoden, afhankelijk van het type nieuwkomers. Ten eerste zien we, in tegenstelling tot de andere twee BAPA's, een “**interne ketenlogica**”, waarbij de vluchtelingenpopulatie, die al de andere diensten van Convivial heeft doorlopen, geneigd is voor dit BAPA te kiezen wanneer het tijd is om een inburgeringstraject te volgen.⁵⁰ Deze ketenlogica, waarvan het inburgeringstraject het eindpunt vormt, geeft het BAPA Convivial een uitstraling in heel het gewest (zie hoofdstukken (3) en (4)).⁵¹

“Ik denk dat de begunstigden die ons kennen, die ons trouw zijn [vluchtelingen die via andere diensten van Convivial zijn binnengekomen], geneigd zijn om naar ons te blijven komen, zelfs als ze aan de andere kant van de stad wonen. [...] Als zulke mensen hier een volledige sociale opvolging hebben gekregen, zullen zij geneigd zijn naar hier te komen, omdat ze ons kennen, zich vertrouwd voelen, weten waar het is, en vooral als het om eerder kwetsbare mensen gaat. [...] En de boodschap die wij probeerden over te brengen via de algemene sociale dienst, was: “Let op, op een dag zul je examen moeten doen om de Belgische nationaliteit te krijgen, dus volg het traject nu, dan heb je het al, en over 5 jaar ben je klaar!” De uitdaging is hen duidelijk te maken dat het hen later van pas zal komen. [...] Maar voor inschrijvingen van buitenaf [niet-gevluchte nieuwkomers] zijn vooral het territorium en de ruimtelijke bereikbaarheid van belang.” (Directie Bapa-Convivial).

⁴⁹ Een overwegend vrouwelijke groep die was aangekomen in het kader van gezinshereniging - de mannen waren vaak al hier voor werk - en goed bedeed was met economisch en cultureel kapitaal (diploma's).

⁵⁰ Meestal na een eerste huisvesting via de huisvestingsdienst en nadat de meest dringende materiële en sociale noden zijn gelenigd via de algemene sociale dienst.

⁵¹ Dit geldt vooral voor vluchtelingen uit (Franstalige) landen ten zuiden van de Sahara, omwille van historische redenen.

Net als de andere twee BAPA's heeft Convivial dus ook aan **prospectie en netwerking** gedaan in de dichtstbijzijnde gemeenten om nieuwkomers te bereiken die geen vluchteling zijn. Dankzij deze strategie kan Convivial zich positioneren als het "BAPA van het zuidwestelijke kwadrant", waarvan de gemeenten tot nog toe tamelijk buiten bereik waren gebleven.⁵²

"[In de gemeenten in het Zuidwesten] het was een publiek dat doorgaans niet werd bereikt door de onthaalbureaus. Nu, met de verplichting, worden er veel mensen naar ons gestuurd... Ik denk dus dat dit mensen waren die ook minder op de hoogte waren van het inburgeringstraject, en omdat er geen BAPA was, wist men gewoon niet dat het bestond. Volgens mij was er dus geen aanbod [dat mensen zou aanmoedigen], maar er was ook niet echt een vraag. Daarom zijn we ook met veel gemeenten en OCMW's gaan praten." (Directie Bapa-Convivial).

"In juni heb ik toch 5 gemeenten bezocht, namelijk die het dichtst bij Convivial liggen: Vorst, Ukkel, Elsene, Sint-Gillis en Anderlecht. Niet om te vragen mensen naar ons door te sturen, want dat mogen ze niet, maar vooral om de samenwerking te verbeteren nu er een verplichting is. En inderdaad, misschien als neveneffect, hebben de gemeenten die Convivial kennen dat gedaan. We deden hetzelfde met de OCMW's en dat heeft duidelijk effect gehad: zij verwijzen mensen nu gemakkelijker naar ons door." (Directie Bapa-Convivial).

Hoewel Convivial beweert een "gewestelijke opdracht" te hebben, is zijn rekruteringsstrategie niet-temin territoriaal beperkt door de aanwezigheid en het werk van de andere twee BAPA's.

Al met al zien we, als we kijken naar de geografische spreiding van de begunstigden volgens het BAPA waar ze zijn ingeschreven (zie Hoofdstuk (4)), *grosso-modo een regionale verdeling per kwadrant* – het noordelijke kwadrant voor Via, het centrum en zuidoostelijke kwadrant voor Bapa-Bxl, en het zuidwestelijke kwadrant voor Convivial – die het dubbele structurerende criterium van ruimtelijke nabijheid en openbaar vervoer weergeeft, maar ook de gemeentelijke rekruteringsopvattingen en -strategieën (zie Hoofdstuk (4)).

Eind 2023, na de wetswijzigingen in 2022 - namelijk de inwerkingtreding van de verplichting voor een deel van de nieuwkomerspopulatie om een traject te volgen (juni 2022) en de uitbreiding hiervan naar buitenlandse personen (november 2022) - waren de twee historische BAPA's **verzadigd** en voerden zij voor het eerst een gecentraliseerd systeem in met **wachlijsten voor niet-prioritaire mensen**, namelijk nieuwkomers en "rechthebbende" buitenlandse personen.

Hoewel netwerking en externe communicatie misschien achterhaald lijken nu er een verplichting geldt en het systeem verzadigd is, blijft de onbekendheid van de BAPA's - en de verkeerde informatie - bij de gemeentediensten en het Brusselse verenigingsweefsel een cruciaal element in de toegankelijkheid voor nieuwkomers.

"Wat ik geleerd heb van alle bezoeken die we [in 2022] hebben afgelegd, is dat mensen al hebben gehoord over het inburgeringstraject, min of meer weten wat de BAPA's doen, maar helemaal niet in detail. Ze denken bijvoorbeeld dat de BAPA's de Franse lessen geven of ze weten niet dat het traject gratis was. Of dat we mensen in hun eigen taal kunnen ontvangen... [...] Ik herinner me dat ik een keer, in het OCMW in Anderlecht, stomverbaasd was: het gesprek was heel interessant, maar ik dacht hoe komt het dat ze dat eigenlijk allemaal niet weten... Maar je hebt natuurlijk ook verloop, zowel in de OCMW's als in de verenigingen. Je loopt er in 2020 binnen, prima, maar in 2022 zijn het niet meer dezelfde mensen... En dat is echt belangrijk omdat de mensen anders verkeerde informatie krijgen." (Directie Bapa-Via)

Om dit eerste deel over de kenmerken van het aanbod samen te vatten, zien we een **ruimtelijke spreiding van het 'verzorgingsgebied'** van het onthaalbeleid naar de gemeenten van de tweede kroon en een **specialisatie van de BAPA's in kwadranten**, maar tegelijk:

- dat er lokale rekruteringsstrategieën worden ontwikkeld;
- dat er nieuwe vestigingen ontstaan (Convivial en zijn toekomstige afdeling in Anderlecht);
- dat de toegangsvoorwaarden veranderen (verplichting en ruimer publiek).

⁵² In tegenstelling tot de gemeenten in het zuidoostelijke kwadrant, worden de gemeenten in de tweede zuidwestelijke kroon - zoals Ukkel en Vorst - niet bediend door de metro en zijn ze dus minder goed verbonden met de twee historische BAPA's.

3.3. Leesbaarheid van het systeem volgens de gebruiksmodaliteiten

Uit gesprekken met begunstigden van het inburgeringstraject blijkt dat de leesbaarheid van het systeem, of het nu gaat om het gebruik of de keuze van het systeem of de aanbieder, wordt bepaald door drie soorten factoren:

- **De modaliteiten en voorwaarden voor toegang tot het systeem:** de administratieve categorieën van de begunstigden bepalen hoe ze worden doorverwezen;
- **De verblijfsduur en vestigingstraject in de gastsamenleving:** kennis van de gastsamenleving en opbouwen van een sociaal vangnet;
- **De individuele kenmerken, vaardigheden en verlangens van de begunstigden:** kennis van de taal, opleidingsniveau, verblijfssituatie (duur en redenen voor toekenning), geslacht en gezinsituatie, financiële situatie, gezondheidstoestand, enz.

Het gebruik van het inburgeringstraject verschilt naargelang de administratieve categorieën van de begunstigden, die zelf voortvloeien uit veranderingen in de wetgeving (zie Hoofdstuk 2).

In theorie kunnen we drie soorten gebruik definiëren: het **“vrije”** gebruik (zonder enige dwang), het **“voorgeschreven”** gebruik (inburgeringstraject ingeleid door een ander sociaal activeringssysteem) en het **“verplichte”** gebruik (directe dwang). Deze soorten gebruik sluiten elkaar echter **niet uit**:

- Enerzijds blijkt de grens tussen de eerste twee soorten (vrij en voorgeschreven) vaak vaag, omdat de druk van de voorschrijvende instellingen (extrinsieke motivaties) zelden als enige reden worden aangegeven om het traject te volgen (intrinsieke motivaties);
- Anderzijds hebben we vele gevallen gezien van anticipatie op de verplichting, waarbij de begunstigde zich vrijwillig had ingeschreven voor het inburgeringstraject voordat hij/zij een kennisgeving van de verplichting hand ontvangen.

Voor elk van deze gebruikswijzen zijn de verwijsmethoden en de informatiebronnen verschillend:

- **“Vrij”** gebruik: via de eigen communicatie van de BAPA's (website, flyer, enz.) of mond-tot-mond-reclame van tevreden voormalige begunstigden;
- **“Voorgeschreven”** gebruik: verschillende oriëntatie en informatie naargelang de voorschrijvende instellingen (gemeentebesturen en/of het OCMW);
- **“Verplicht”** gebruik: systematische en gecentraliseerde informatie in een document dat de verplichting tot het volgen van een traject meedeelt bij de eerste registratie bij de gemeente en/of dat per post wordt verstuurd.

Deze oriëntatiemodaliteiten sluiten elkaar niet noodzakelijk uit. Meer bepaald het **sociale vangnet** (familie, vrienden of gemeenschap) blijkt centraal te staan bij de doorverwijzing naar het systeem, ongeacht of deze een “informatieve” rol spelen bij het “vrije” gebruik (informatie geven), of een “verklarende” rol bij het “verplichte” gebruik (uitleg geven, de verplichting begrijpelijk maken).

Hoewel de invoering van de verplichting om een traject te volgen ook leidde tot een verplichting om informatie te verstrekken over het traject,⁵³ heeft dit **“verplichte”** gebruik echter de uitdagingen voor de leesbaarheid voor de begunstigden niet weggenomen.

De eerste uitdaging is het **ontvangen** van de informatie die de verplichting om een traject te volgen meedeelt, aan het loket bij de gemeente en/of thuis.⁵⁴ Een tweede uitdaging van het gebruik ligt in het **begrijpen van het document**. Ook al lijkt het centraliseren van de informatie de begunstigden in een betere positie te plaatsen om een goed geïnformeerde keuze te maken, met name met de adressenlijst van de operatoren, moeten we vaststellen dat, afgezien van het expliciete en mogelijk angstaanjagende karakter van de boete, de verplichting vaak moeilijk te begrijpen is voor de verplichte nieuwkomers die wij hebben gesproken. Ten eerste is het onbetwistbaar dat het **begrijpen van een van de twee landstalen** het makkelijker maakt om informatie over het systeem te begrijpen. Ook het **opleidingsniveau**, het verschil tussen het alfa-publiek en het FLE-publiek⁵⁵ en de **vertrouwdheid met (en bezit/toegang tot) digitale hulpmiddelen**, waarmee online meer informatie kan

⁵³ Dit gebeurt in de vorm van een document waarin de inhoud van het traject en de aanbieders worden uitgelegd, maar ook de administratieve sancties en de vrijstellings- en opschortingsmodaliteiten, zie Bijlage 3.

⁵⁴ In werkelijkheid is alleen al het ontvangen van het document met de uitleg een uitdaging. Dit document wordt vaak naar de begunstigde thuis gestuurd. Maar dan moeten zij nog steeds op dat officiële adres wonen: het eerste adres - dat toegang geeft tot sociale rechten - is niet altijd het werkelijke adres, zeker niet in de context van de woningcrisis in het BHG.

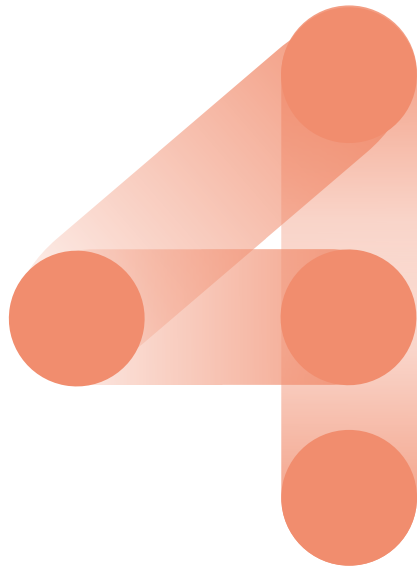
⁵⁵ In het COCOF-kader is het “alfa”-publiek de groep die niet over een taalvaardigheid beschikt die gelijkwaardig is aan het basisonderwijs; het FLE-publiek (“Français Langue Etrangère”) is het publiek dat de taalvaardigheid van het basisonderwijs haalt maar niet die van het hoger secundair onderwijs en van wie de moedertaal niet het Frans is (zie “Référentiel des compétences des formations linguistiques - Accueil des primo-arrivants”, Cocof).

worden opgezocht over het traject, de verplichting en de operatoren (*bewelcome*, websites van de aanbieders, *Google Maps*), bepalen deze leesbaarheid. Zo ondervinden niet- of laaggeschoolde mensen of mensen die niet of gebrekkig kunnen lezen, nog steeds moeilijkheden om de verplichting en het aanbod van de onthaalbureaus te begrijpen.

“Ik was ‘s ochtends nog mijn nieuwe verblijfsvergunning gaan afhalen [van oranje kaart naar F-kaart]. En dezelfde dag nog belden ze me al terug.... Ik dacht: “Waarom bellen ze mij? Ik was net nog bij hen...”. Ze zeiden: “Kom morgenochtend terug naar de gemeente. We moeten je een document geven”. Ze zeiden niets, gaven me alleen het papier. [...] Ze zei alleen “je moet gaan leren om niveau A2 te halen” en dat ik de informatie op het papier moest lezen. Er waren ook brochures in het Arabisch [brochures van de aanbieders]. Ik ging naar huis en liet het document aan mijn dochter zien. Zij ging op zoek op het internet en zei: “Mama, ze zeggen dat je niveau 2 moet halen en de wetten van hier moet leren”. [Later] Ik toonde het document aan een vriendin [buurvrouw] en die zei dat ik moest gaan en zij heeft voor mij gebeld: Schaarbeek, nee [geen antwoord], Molenbeek, nee, en dan 1000 Brussel. En ik ben gegaan. [...] In een ander document zegt de gemeente: “Als je dat niet doet, moet je 2 000 euro betalen”. “(Hasna - Marokkaanse in GH, verplichte nieuwkomer, Bapa-Bxl)

Het sociale vangnet, zoals een familie-, vrienden- of gemeenschapsnetwerk, kan dus de onleesbaarheid van het systeem compenseren of heel gewoon ervoor zorgen dat mensen de ontvangen informatie kunnen begrijpen en gebruiken. In sommige gevallen is de brief die men ontvangt dus de aanleiding om informatie te zoeken over de inhoud, ongeacht of het om “alfa”-mensen gaat die het document niet kunnen lezen, of mensen van FLE-niveau of die zelfs de taal beheersen maar het systeem niet helemaal begrijpen.

Meer in het algemeen blijkt uit de gesprekken tot slot een gebrekkige kennis van de inhoud van het aanbod, van de verschillende onderdelen ervan, met name van het bestaan van maatschappelijke hulp (in verband met de verzadiging van het systeem en de uitbreiding van het doelpubliek naar “buitenlandse personen” (zie hierboven)). Buiten de “*integratie/indimaj*” (inburgering) en de “*school*” (taaloperator) worden de maatschappelijk werkers en werksters namelijk maar zelden vermeld door de begunstigden die wij ontmoetten. Zorgwekkender is dat uit de gesprekken ook blijkt dat men niet op de hoogte is van de mogelijkheden en voorwaarden om het inburgeringstraject op te schorten.



**Kiezen voor gebruik:
multidimensionale
nabijheid**

Hoe beïnvloedt de ruimtelijke dimensie (en dus de nabijheid) de keuze om al dan niet een onthaal- of integratietraject te volgen? Welke andere factoren kunnen bijdragen tot een beter begrip van het gebruik van het bestaande aanbod? We zullen eerst de ruimtelijke dimensie onderzoeken van het (niet) volgen, met name de rol van de geografische nabijheid/afstand tot het aanbod, en vervolgens zullen we, meer kwalitatief, andere vormen van nabijheid tot het aanbod onderzoeken die in bredere zin moeten worden beschouwd in de vestigingstrajecten van nieuwkomers.

4.1. Ruimtelijke afstand en gebruik van de dienst

Om de eventuele impact van nabijheid op de participatie te analyseren, zullen we twee elementen onderzoeken:

- **de ruimtelijke variatie in de gebruiksgraad**, om na te gaan of deze lager is in de wijken die het verst van het aanbod verwijderd liggen;
- **de verandering van de gebruiksgraad in de tijd**, om na te gaan of deze wordt beïnvloed door de opening van nieuwe structuren.

Kader 5 Gebruikte methode

In de volgende analyses hebben we een onderscheid gemaakt tussen gebruik tijdens de vrijwillige periode (voordat de verplichting van kracht ging in juni 2022) en gebruik tijdens de verplichte periode. We kunnen ons namelijk voorstellen dat de invoering van de verplichting het effect van bepaalde kenmerken, zoals afstand, op het al dan niet gebruikmaken van het aanbod tenietdoet.

Bovendien hebben we alleen de pre-COVID-periode bestudeerd. Hoewel de maatregelen om de crisis te beheersen, waaronder reisbeperkingen, iedereen troffen, kunnen we ons voorstellen dat ze een andere impact hadden op de mensen die het verst van de BAPA's verwijderd waren. Zo zouden we denken dat zonder gezondheidscrisis de potentiële gebruikers en gebruiksters niet zouden hebben gearzeld om een aanzienlijke afstand af te leggen om gebruik te maken van het aanbod, maar vanwege de reisbeperkingen (angst voor besmetting) de deelname van potentiële gebruikers en gebruiksters die verder van een BAPA woonden, zou zijn afgenomen.

Daarom hebben we de gebruiksgraad onderzocht voor de periode 2017-2019. Dit betekent dat we een periode onderzoeken waarin er slechts twee BAPA's actief waren. De gebruiksgraad werd berekend voor elk jaar (2017, 2018, 2019) en de gebruiksgraad voor de periode 2017-2019 is het gemiddelde van deze drie cijfers. Deze cijfers werden berekend op het niveau van de 724 statistische sectoren.

We analyseerden ook het gebruik door gebruikers van buiten de EU+ tussen 18 en 65 jaar. We weten namelijk dat de deelname van EU+-onderdanen laag is en dat zij niet de doelgroep vormden van het systeem (hoewel het ook voor hen toegankelijk is). Het potentiële publiek bestaat uit meerderjarige nieuwkomers (aangekomen in de afgelopen drie jaar) jonger dan 65 jaar die op 1 januari van het beschouwde jaar niet de EU+-nationaliteit hebben. De gebruiksgraad voor 2017 koppelt dus het aantal in 2017 aangemaakte dossiers aan de nieuwkomerspopulatie aan het begin van het jaar.

De gebruikte indicator kan dus als volgt worden geschreven:

$$\text{Gebruiksgraad 2017-2019} = (\text{Graad}_{2017} + \text{Graad}_{2018} + \text{Graad}_{2019}) / 3$$

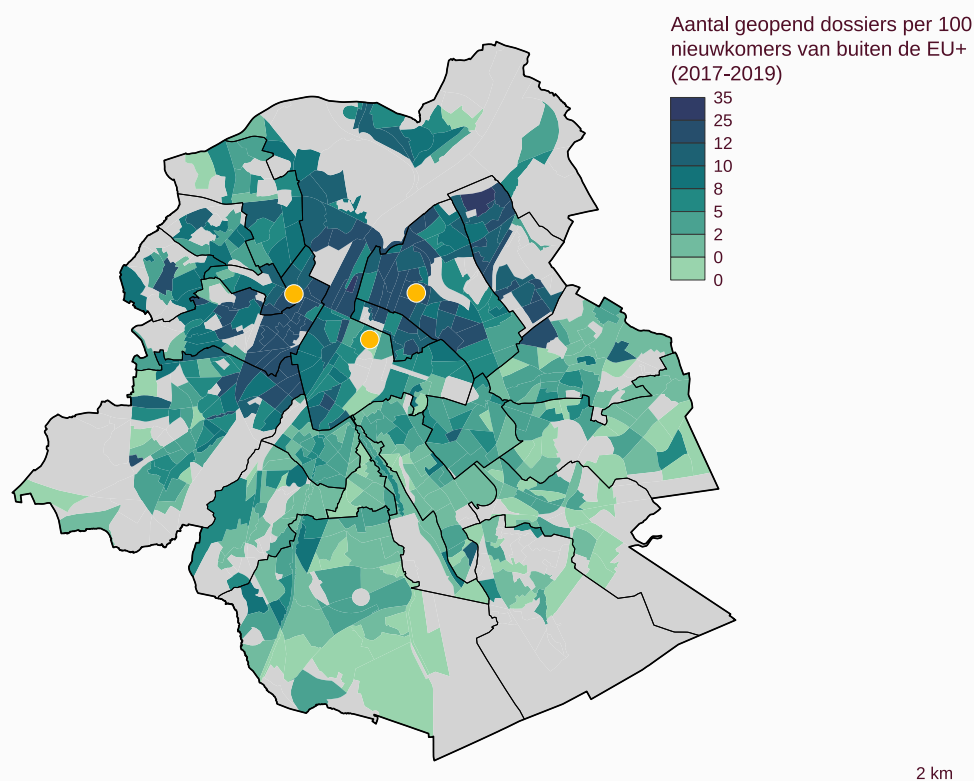
Waarbij:

$$\text{Graad}_{2017} = \frac{\text{Aantal in 2017 aangemaakte dossiers}}{\text{Niet EU±nieuwkomers in 2017}}$$

Waarbij:

- *Aantal aangemaakte dossiers in 2017 = aantal aangemaakte dossiers voor nieuwkomers van 18 tot 65 jaar, van een nationaliteit buiten de EU+;*
- *Nieuwkomers van buiten de EU+ voor 2017 = totale aantal nieuwkomers op 01/01/2017.*

4-12 Gebruiksgraad van nieuwkomers van buiten de EU+ vóór de verplichting (2017-2019)



Bronnen: Application Primo-Arrivants (2024), BISA - Rijksregister

4.1.1. Ruimtelijke variaties in de gebruiksgraad voor de “vrijwillige” nieuwkomers (2017-2019)

De gebruiksgraad (2017-2019) van het COCOF-traject (dat later het GGC-traject wordt) varieert in de ruimte (Figuur 4-12). Hoewel het soms nul is (“geen enkel dossier aangemaakt voor een nieuwkomer die in deze statistische sector woont”), bereikt het cijfer lokaal waarden van meer dan 25 dossiers per 100 nieuwkomers.

We zien dat dit cijfer – op het eerste gezicht – hoger is in de statistische sectoren dicht bij de vestigingen van de BAPA's. De sectoren van Kuregem (Anderlecht) tot het zuidelijke deel van Schaarbeek vertonen hoge waarden.⁵⁶ De sectoren die het verst van de BAPA's verwijderd zijn (bijvoorbeeld in het zuidoosten) vertonen daarentegen (beduidend) lagere waarden.

Deze eerste vaststelling moet echter worden genuanceerd:

- Er zijn ook sectoren dicht bij vestigingen die lage waarden vertonen (bijvoorbeeld in de vijfhoek), terwijl sectoren verder weg hogere waarden laten noteren (bijvoorbeeld in Evere);

- Er worden grenseffecten waargenomen, met vrij scherpe breuklijnen (bijvoorbeeld tussen Sint-Jans-Molenbeek en Brussel-Stad) die niet stroken met de aanname van een geleidelijk effect van afstand op het gebruik;

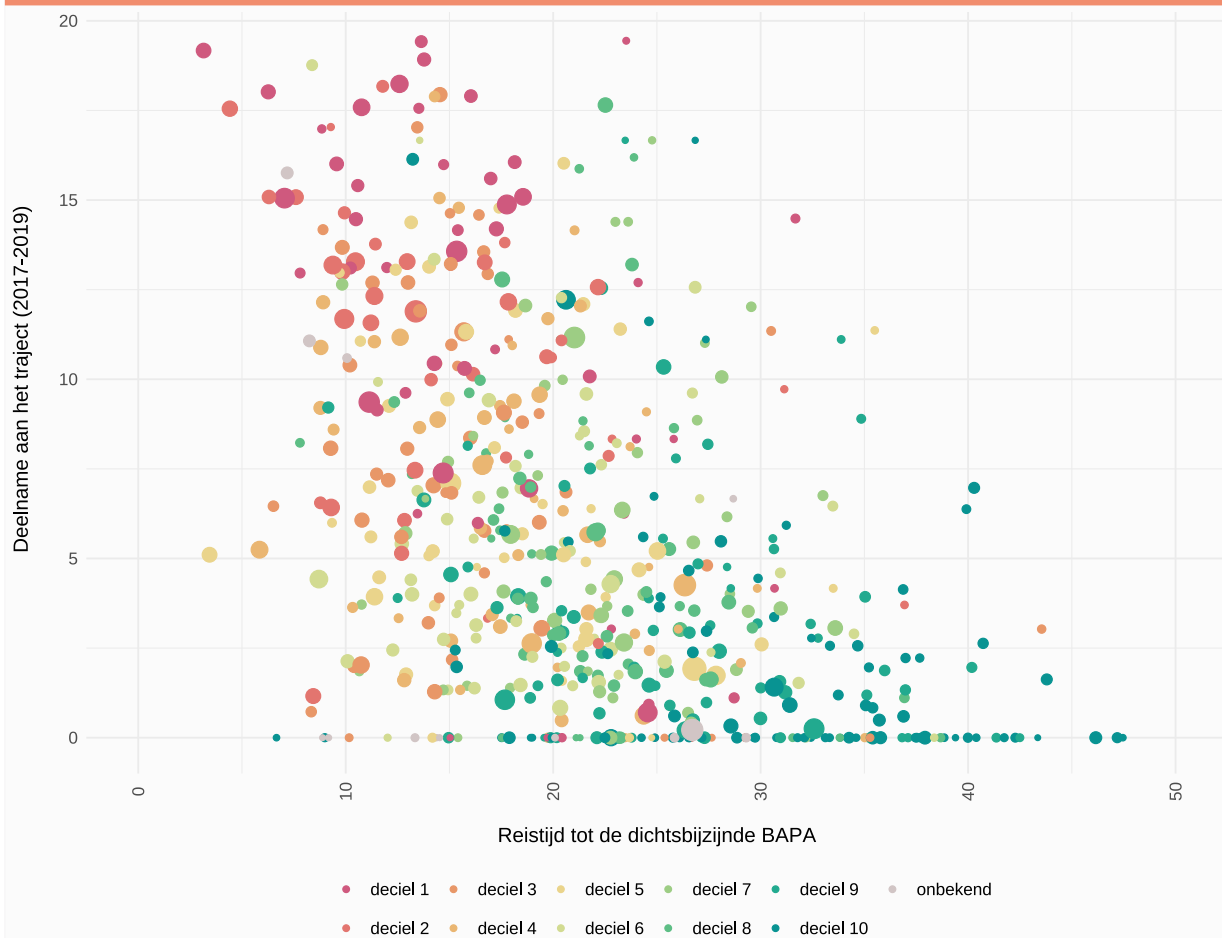
De volgende grafiek (Figuur 4-13) is een systematische weergave van de analyse die van de kaart kan worden gemaakt: hij koppelt de reistijd vanuit elke statistische sector naar het dichtstbijzijnde BAPA aan de gebruiksgraad. Elk punt in de grafiek komt overeen met een statistische sector van Brussel, waarbij de grootte van het punt evenredig is met het aantal nieuwkomers dat in die sector woont. Bovendien heeft elk punt een kleur volgens het sociaaleconomische niveau van de statistische sector⁵⁷ in het rood staan de statistische sectoren met de minst welvarende bevolking, in het groen de sectoren met de meest welvarende bevolking.

We zien dat er een (zij het niet perfect) verband bestaat tussen de reistijd en de gebruiksgraad: de punten op de grafiek vormen een wolk waarvan de algemene vorm die van een rechte is die loopt van de linkerbovenhoek (sectoren die dicht bij een BAPA liggen en waar het gebruik hoog is) naar de rechterbenedenhoek (sectoren die ver van een

⁵⁶ Met andere woorden de sectoren die de ‘arme sikkel’ vormen.

⁵⁷ De statistische sectoren worden ingedeeld volgens het mediane equivalente inkomen na belastingen. Het eerste deciel omvat de statistische sectoren met de laagste waarden die samen 10% van de Brusselse bevolking vertegenwoordigen, terwijl het laatste deciel de statistische sectoren met de hoogste waarden omvat die samen 10% van de Brusselse bevolking vertegenwoordigen.

4-13 Verandering van de gebruiksgraad en de reistijd tot het dichtstbijzijnde Bapa vóór de verplichting - aanduiding van het deciel



Bronnen: APA (2024), BISA, Rijksregister, Brussel Mobiliteit (2022)

BAPA liggen en waar het gebruik lager is). Dit geeft dus aan dat **wanneer de reistijd toeneemt, het gebruik afneemt**. We kunnen dus stellen dat nabijheid het gebruik beïnvloedt.

Maar we mogen niet vergeten dat de BAPA's niet zomaar ergens zijn gevestigd en dat bovendien de nieuwkomers in Kuregem of het historische deel van Molenbeek niet dezelfde zijn als die in Fort-Jaco in Ukkel of de wijk Chatelain in Elsene, ook al zijn het recente nieuwkomers in België met een nationaliteit van buiten de EU+.

De nieuwkomers vormen sociologisch verre van een homogene groep en die diversiteit van profielen (en dus van eventuele behoeften/verplichtingen) tekent zich af in de ruimte. Met andere woorden, als nieuwkomers die ver van de BAPA's wonen minder gebruikmaken van het aanbod van de BAPA's, komt dat misschien niet door de afstand die ze moeten afleggen, maar doordat ze sociologisch

anders zijn en niet dezelfde behoeften hebben, of toegang hebben tot andere diensten om aan deze eventueel gemeenschappelijke behoeften te voldoen.⁵⁸

Een analyse van het sociaaleconomische niveau van de statistische sector waar zij wonen (weergegeven door de kleur van de stip) laat zien dat de sectoren die het verst van de BAPA's gelegen zijn, sectoren zijn waar de bevolking welvarender is, en dat de sectoren het dichtst bij de BAPA's vaker minder welvarend zijn. Met andere woorden, de BAPA's zijn gevestigd in (of in de buurt van) statistische sectoren met een bevolking die eerder een laag inkomen heeft.

Dit roept een vraag op: wordt het feit dat, zoals we zagen, de sectoren die het verst van de BAPA's gelegen zijn een lagere gebruiksgraad vertonen echt verklaard door de afstand, of wordt het in werkelijkheid verklaard doordat in de sectoren die het verst

⁵⁸ Bijvoorbeeld om Nederlands of Frans te leren, zullen sommige (meer bemiddelde) nieuwkomers misschien een beroep doen op privéoperatoren, tegen betaling, terwijl andere (minder gegoede) nieuwkomers naar het (gratis) aanbod van verenigingen zullen grijpen, eventueel via het inburgeringstraject.

weg liggen meer bemiddelde nieuwkomers wonen die er geen behoefte aan hebben of die hier op een andere manier in kunnen voorzien dan via de BAPA's?

Om deze vraag te beantwoorden, moeten we *afzonderlijk* onderzoeken wat er gebeurt in sectoren met een minder welvarende bevolking en in sectoren met een meer welvarende bevolking.

Wanneer deze analyses worden uitgevoerd (figuren 4-14 en 4-15), zien we dat **dit effect van de afstand op het gebruik wordt waargenomen in alle soorten wijken, maar dat het effect niet in alle soorten wijken even sterk is**. In de armste statistische sectoren heeft de afstand een grote invloed op de deelname (een toename van de reistijd met 10 minuten doet de gebruiksgraad met 5,7% dalen), en afstand verklaart bijna een derde van de waargenomen verschillen tussen de sectoren. In andere soorten sectoren (zoals die in het 6e deciel) heeft een langere reistijd slechts een marginaal effect. In de meest welvarende statistische sectoren is het effect gematigd: de reistijd doet de deelname slechts matig dalen en deze factor speelt geen al te grote verklarende rol.⁵⁹

Kader 6 Lineaire regressiecoëfficiënt en verklaard aandeel in de variantie

De analyse van de relatie tussen twee kwantificeerbare factoren, in dit geval de reistijd (in minuten) en de gebruiksgraad (in aantal mensen dat het inburgeringstraject volgt per 100 nieuwkomers), gebeurt door middel van een regressie. In dit geval gebruikten we een lineaire regressie.

Om de invloed van de reistijd op de gebruiksgraad te beoordelen, moeten we de regressiecoëfficiënten en het verklaarde aandeel in de variantie onderzoeken:

- De regressiecoëfficiënt meet het gemiddelde effect van de onafhankelijke variabele (hier de reistijd) op de afhankelijke variabele (de gebruiksgraad). Hij geeft bijvoorbeeld aan met hoeveel procent de gebruiksgraad daalt als de reistijd toeneemt met (bijvoorbeeld) 10 minuten.
- Het verklaarde deel van de variantie geeft weer in welke mate de verklarende variabele de waargenomen variaties tussen de sectoren verklaart. Hierdoor is het mogelijk het verklarend vermogen van de variabele (hier: de reistijd) in te schatten.

⁵⁹ Aanvullende onderzoeken onder de nieuwkomers die in welvarende buurten wonen (en dus mogelijk zelf welvarender zijn) zouden ons kunnen leren of deze mensen, wanneer ze ver van het aanbod van het inburgeringstraject wonen, gebruikmaken van andere soorten diensten, dichterbij huis maar mogelijk tegen betaling.

4-14 Gebruiksgraad en reistijd tot het dichtstbijzijnde BAPA vóór de verplichting - per deciel van de statische sector van de woonplaats (2020-2021)



*Aantal dossiers/aantal nieuwkomers (2020 - 2021)

** Kortste reistijd van sector tot sector, te voet of met het openbaar vervoer

Bronnen: APA (2024), BISA, Rijksregister, Brussel Mobiliteit (2022)

4-15 Impact van de reistijd op de gebruiksgraad - resultaten van de regressie - per type statistische sector van de woonplaats

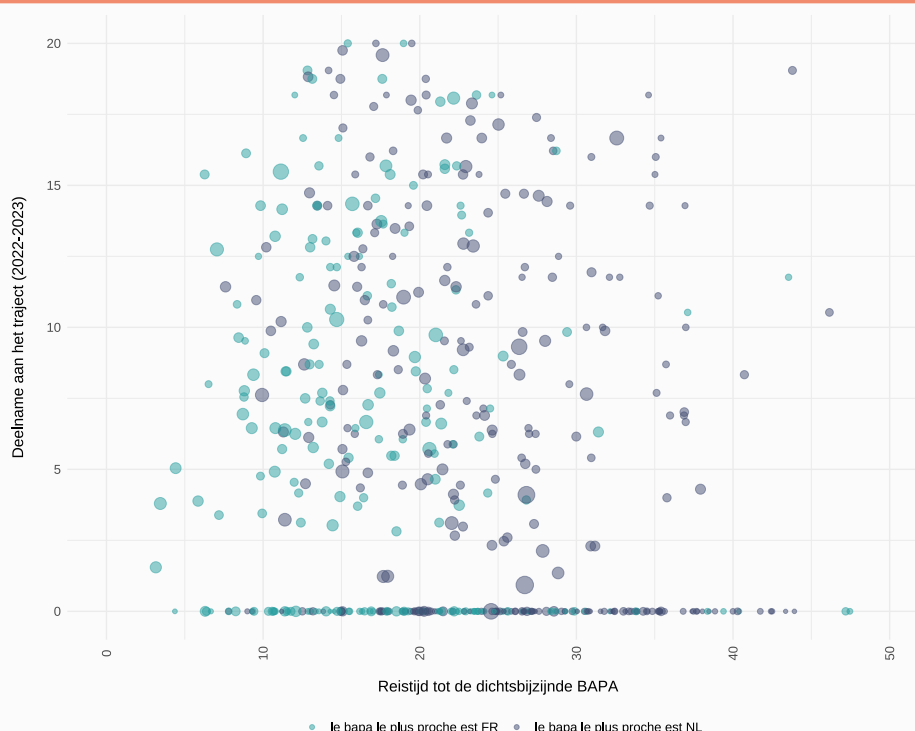
	Daling van de gebruiksgraad bij een verlenging van de reistijd met 10 minuten	Deel van de variantie van de gebruiksgraad dat wordt verklaard door de afstand
Deciel 1	-5,7	32 %
Deciel 2	-1,9	6 %
Deciel 3	-2,2	4 %
Deciel 4	-2,2	8 %
Deciel 5	-2,4	15 %
Deciel 6	-0,5	1 %
Deciel 7	-1,6	5 %
Deciel 8	-3,7	13 %
Deciel 9	-1,4	8 %
Deciel 10	-2,2	17 %
Totaal	-3,8	29 %

Bronnen: APA (2024), BISA, Rijksregister, Brussel Mobiliteit (2022)

Kader 7 “Verplichte” nieuwkomers (2022-2023)

De structuur die vrij duidelijk zichtbaar was wanneer we naar de periode 2017-2019 keken (vóór de verplichting en vóór COVID) en die globaal liet zien dat de gebruiksgraad afnam met de afstand, zien we helemaal niet meer als we naar de periode kijken vanaf wanneer de verplichting van kracht werd (Figuur 4-16). Het is niet meer mogelijk een algemene trend vast te stellen (d.w.z. een lijn, hoe vaag ook) wanneer we de positie van de punten onderzoeken in de grafiek die de twee elementen - reistijd tot een BAPA en gebruiksgraad binnen de statistische sector - met elkaar in verband brengt.

4-16 Gebruiksgraad en reistijd tot het dichtstbijzijnde BAPA na de verplichting (2022-2023)



Bronnen: APA (2024), BISA, Rijksregister, Brussel Mobiliteit (2022)

Dit - verwachte - resultaat gaat gepaard met een ander, minder verwacht element. Hoewel het vrij logisch is dat de afstand niet langer tot een verschil in gebruiksgraad leidt wanneer het gebruik verplicht is, zouden we verwachten dat alle statistische sectoren vergelijkbare waarden zouden vertonen. Dat is echter niet wat de grafiek laat zien: we zien een (grote) diversiteit in de gebruiksgraad. **We kunnen dus niet concluderen dat er geen variatie bestaat tussen de wijken, maar deze wordt niet verklaard door de afstand.** Er kunnen nog andere factoren worden genoemd als hypothesen voor de waargenomen verschillen: verschillende profielen, verschillende inspanningen om de mensen op te sporen die onderworpen zijn aan de verplichting van de ene gemeente tot de andere, variërende kennis van de rechten, aanwezigheid van nieuwkomers die vrijgesteld zijn van de verplichting, enz.

4.1.2. Veranderingen van de gebruiksgraad in de tijd: het effect van de opening van een nieuw BAPA in Vorst

Heeft de opening van een BAPA in een gemeente een impact op het aantal gebruikers dat zich aanmeldt om deel te nemen aan het inburgeringstraject? Om op die vraag te antwoorden, kunnen we kijken naar wat er in Vorst gebeurde na de opening van Convivial (het derde door de COCOF erkende BAPA) in maart 2020.

We hebben twee periodes vergeleken: de 27 maanden tussen de opening van het eerste BAPA (Via) (1/12/2017) en de opening van Convivial (1/3/2020) en de 27 maanden tussen de opening van Convivial (1/3/2020) en de inwerkingtreding van de verplichting (1/6/2022). We vergelijken hieronder dus twee periodes die alleen verschillen door de intrede van Convivial, zonder dat de verplichting de analyse nog ingewikkelder maakt.

Alleen in Vorst zien we een mogelijk netto-effect van de opening van Convivial op het aantal aangemaakte dossiers voor nieuwkomers (zie Figuur 4-17). Alleen in die gemeente hield namelijk het aantal aangemaakte dossiers bij Convivial gelijke tred met een stijging van het totale aantal dossiers.

In Ukkel, Sint-Gillis en in mindere mate in Elsene werden er zeker dossiers aangemaakt bij Convivial, maar dit ging gepaard met een daling van het aantal aangemaakte dossiers in de andere BAPA's. Hoewel we onmogelijk kunnen weten wat er gebeurd zou zijn zonder Convivial, kunnen we de rol van de opening van Convivial wel nuanceren.

In Oudergem, Watermaal-Bosvoorde en Sint-Pieters-Woluwe was er een toename van het aantal aangemaakte dossiers voor bewoners en bewoonsters, maar dit is nauwelijks geval voor de bij Convivial aangemaakte dossiers.

In Sint-Jans-Molenbeek en Brussel-Stad ten slotte daalde het aantal aangemaakte dossiers (vooral bij Via-Molenbeek en Bapa-Bxl): de bij Convivial aangemaakte dossiers volstonden (in de verste verte) niet om deze trend tegen te gaan.

4.1.3. Conclusie

Uit deze analyses kunnen verschillende lessen worden getrokken.

Ten eerste, **wanneer het systeem niet verplicht is, ligt de gebruiksgraad hoger in de statistische sectoren die het dichtst bij een BAPA gelegen zijn.** Dit kan echter deels worden verklaard door een factor die niets met de afstand te maken heeft. De BAPA's bevinden zich namelijk in relatief weinig welvarende wijken, met een eerder kwetsbare bevolking en dus met mogelijk meer nood aan begeleiding en hulp bij de vestiging.

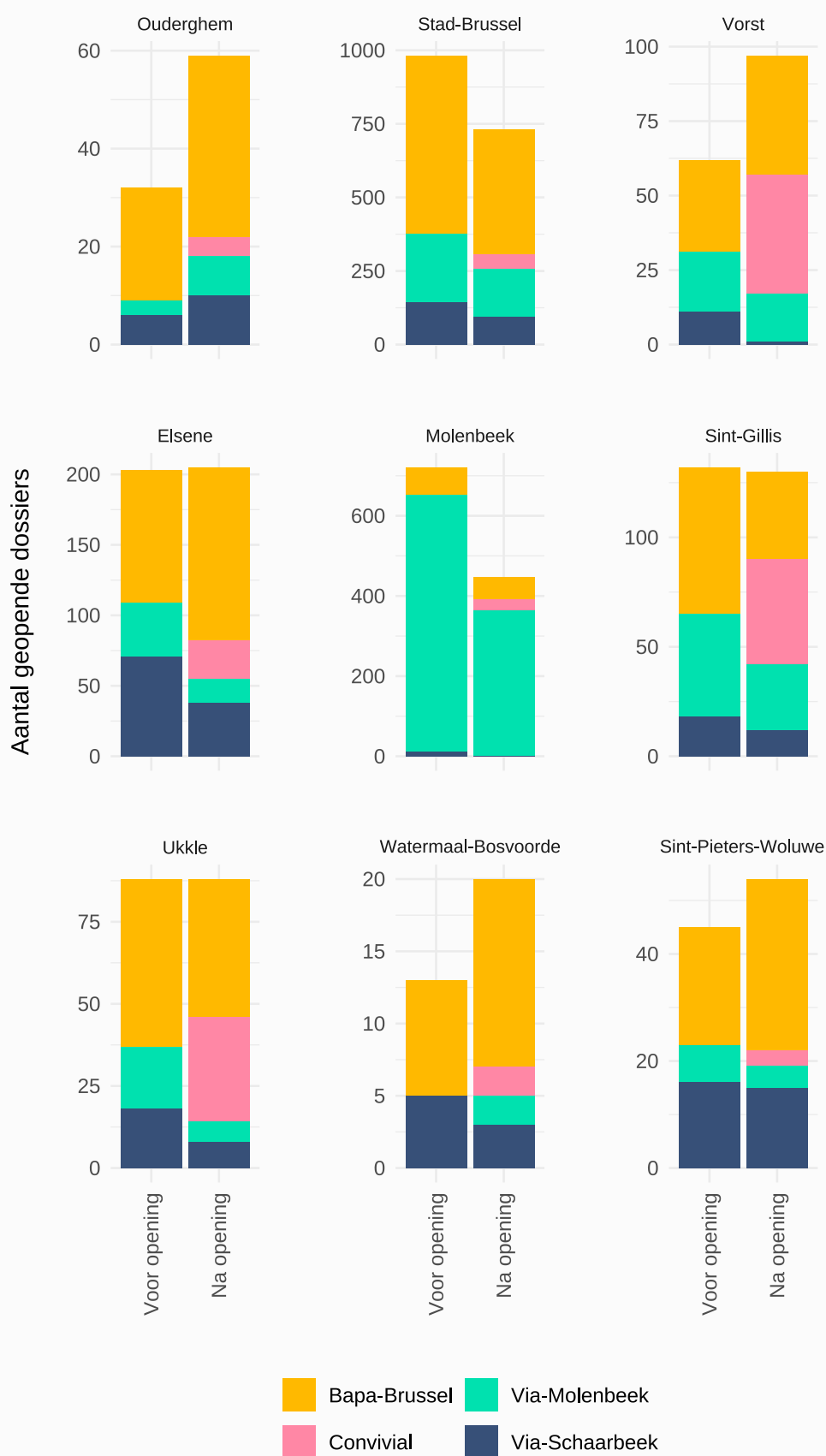
In de wijken die het verst weg liggen van de BAPA's is er niet alleen ruimtelijk een grotere kloof, maar ook in sociologisch opzicht: hun bevolking is welvarender, met mogelijk minder behoeften of meer middelen om oplossingen op maat te vinden, en eventueel tegen betaling. Hoewel er nog steeds een afstandseffect speelt van de afstand - zelfs als we het effect van de sociaaleconomische diversiteit van de woonplaats neutraliseren - is dit kleiner en treft het alleen de meest kwetsbare mensen.⁶⁰

Verder, **wanneer het systeem verplicht wordt, verdwijnt het effect van de afstand op de gebruiksgraad.** Er bestaan wel degelijk verschillen in de gebruiksgraad tussen de statistische sectoren, maar deze lijken niet te worden verklaard door de afstand.

Bovendien kan zonder twijfel worden gesteld dat de opening van Convivial effecten heeft gehad die ruimtelijk vrij beperkt zijn. Alleen in Vorst kunnen we zonder al te veel risico concluderen dat de opening van het BAPA een impact heeft gehad op het gebruik en het aantal aangemaakte dossiers. Dit betekent echter niet dat de opening van een BAPA geen positieve effecten heeft gehad voor de gebruikers in de buurgemeenten: het is mogelijk dat de gebruikers die uiteindelijk bij Convivial terecht kwamen, als dit BAPA niet had bestaan elders hadden aangeklopt, maar dit zou voor hen zeker lastiger zijn geweest.

⁶⁰ Met andere woorden, het deel van de variatie in de gebruiksgraad dat door de afstand wordt verklaard, is groter wanneer er geen onderscheid wordt gemaakt tussen het sociaaleconomische niveau van de statistische sectoren.

4-17 Evolutie van het aantal aangemaakte dossiers in 9 Brusselse gemeenten tussen de periode december 2017-maart 2020 en de periode maart 2020-juni 2022



Meer in het algemeen kaderde de opening van dit BAPA in een strategie om het aanbod uit te breiden en zo ook de toegang te bevorderen voor een nieuw publiek. Tot slot onthouden we dat deze opening weliswaar een impact heeft gehad in de gemeente, maar deze misschien niet alleen verklaard wordt door de fysieke afstand.

4.2. (Niet-)gebruik in de vestigingscarrière⁶¹ van nieuwkomers

Uit de bovenstaande analyse blijkt dat de ruimtelijke dimensie lang niet alle variaties in het gebruik van het aanbod verklaart. Bijkomende verklarende factoren kunnen worden onderzocht door een onderscheid te maken tussen enerzijds het (niet) bekend zijn met het systeem en anderzijds de effectieve vaardigheden om het systeem te gebruiken.

Kader 8 Een typologie van de niet-gebruikssituaties

Er kunnen verschillende redenen zijn waarom iemand geen gebruik maakt van een openbaar aanbod van rechten en diensten:

- Onbekend: de persoon is niet op de hoogte van het recht. Bijvoorbeeld: *“Ik ben, ik was niet op de hoogte van dit recht”*
- Niet aangevraagd: de persoon is op de hoogte van het recht (en komt in aanmerking) maar heeft het niet aangevraagd. Bijvoorbeeld: *“ik wil dit recht niet aanvragen”*
- Geen toegang: de persoon kent het recht en heeft het aangevraagd, maar het werd niet toegekend. Bijvoorbeeld: *“ik heb dit recht aangevraagd, maar ik krijg het niet”*
- Niet voorgesteld: wanneer een maatschappelijk werker een recht niet voorstelt aan een persoon die ervoor in aanmerking komt. Bijvoorbeeld: *“niemand heeft het me verteld”*
- Uitsluiting van rechten: wanneer er sprake is van een procedure van uitsluiting van sociale rechten. Bijvoorbeeld: *“Ik heb geen recht meer op dit recht”*⁶²

We kunnen ook een onderscheid maken tussen onvrijwillig en vrijwillig niet-gebruik.

Bij onvrijwillig niet-gebruik maken we onderscheid tussen primair niet-gebruik (onbekend en niet voorgesteld) en secundair niet-gebruik (geen toegang en uitsluiting), om de nadruk te leggen op enerzijds het gebrek aan promotie van het systeem en de vaardigheden van de gebruikers en gebruiksters om het aanbod te leren kennen (het communicatieve aspect van de regeling) en anderzijds de belemmering die de instelling veroorzaakt als gevolg van interne disfuncties (of keuzes) (het functionele aspect van het systeem).

Met betrekking tot vrijwillig niet-gebruik (niet aangevraagd) maakt Amélie Mazé onderscheid tussen “passief” niet-aanvragen en “bewust” niet-aanvragen.⁶³ De eerste situatie kan te maken hebben met angst om gestigmatiseerd te worden als doelgroep (*welfare stigma*) of met het gevoel niet tot deze doelgroep te behoren. In de tweede situatie kan de persoon zich echt niet vinden in het institutionele aanbod, hetzij in zijn principes, of in waar het voor staat.

⁶² “Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel (2017) Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise, Thematisch katern van het Brussels armoederapport 2016, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie: Brussel.

⁶³ Amélie Maze, « comment le « non-recours » redéfinit l’usager ? », voorbereidend hoofdstuk van doctoraats thesis, 2019.

⁶¹ “Het concept ‘carrière’, dat oorspronkelijk werd ontwikkeld door de Amerikaanse socioloog Howard Becker in een studie over deviant gedrag, is later gebruikt om tal van andere sociale werelden te analyseren. De Belgische onderzoekers Marco Martiniello en Andrea Rea (2011) hebben het bijzondere belang van dit concept aangetoond voor het bestuderen van sociale fenomenen die verband houden met migratie en de vestiging van migranten in een nieuw land. Zij spreken over een ‘migratiecarrière’. In dit verslag zullen wij meestal spreken van een ‘vestigingscarrière’, aangezien wij in de eerste plaats dit delicate deel van het migratieproces bestuderen.”

4.2.1. Kennismaking: oriëntatiemethoden en uitdagingen voor de leesbaarheid

4.2.1.1. Asymmetrie van de informatie en willekeurige behandeling door gemeentediensten

De gemeentediensten zijn het officiële doorverwijzingskanaal naar het inburgeringstraject, zowel ter informatie (vrij gebruik) als in het kader van sociale activering (voorgeschreven gebruik).⁶⁴

Voordat de verplichting van kracht werd, verschilde dit doorverwijzingstraject van gemeente tot gemeente, maar ook van ambtenaar tot ambtenaar, wat leidde tot **niet-gebruik wegens niet voorgesteld**.⁶⁵ Eerder zagen we dat er toen een ruimtelijke dimensie bestond in deze gedifferentieerde behandeling door de instanties, waarbij de gemeenten waar de BAPA's gevestigd zijn, en in mindere mate sommige buurgemeenten in de eerste gordel (Sint-Joost, Anderlecht en Elsene), tegenover de gemeenten in de buitenste gordel stonden (met uitzondering van het specifieke geval van Evere), waar de informatie over het inburgeringstraject veel minder systematisch of zelfs onbestaand was.

Bovendien, wanneer er toch informatie wordt gegeven over het bestaan van het inburgeringstraject of een doorverwijzing wordt voorgesteld, moet het vaak anderstalige publiek ze ook nog kunnen begrijpen. Hier kan er dus sprake zijn van **niet-gebruik door gebrek aan kennis en/of wegens geen informatie ontvangen**. Toch zetten de BAPA's al snel in op communicatie in verschillende talen.

"Toen ik naar de gemeente Molenbeek ging, vond ik daar een papier dat in het Arabisch en het Engels geschreven was, en ik dacht: 'eindelijk, ja, goed!'" wat een opluchting [...] Ik pakte de telefoon en zei tegen de dame [van het onthaal bij Vial: "ik spreek Engels en Arabisch" en de dame zei "ja, we spreken hier alle talen". En zo ben ik met Via beginnen te communiceren." (Nour - Egyptische in GH, rechthebbende nieuwkomer, Bapa-Via)

Als taal een barrière kan vormen voor informatie, dan geldt dat ook voor de keuze van de communicatiekanalen. Zo speelt de website bijvoorbeeld eerder een secundaire rol: zij wordt gebruikt om extra informatie op te zoeken nadat men al over het systeem heeft gehoord.

Uit verschillende voorbeelden blijkt zowel dat het moeilijk is kennis te krijgen van het systeem en/of de verplichting te begrijpen, zelfs voor mensen met een bevoorrechte achtergrond, maar ook dat een belangrijke informatieve en verklarende rol is weggelegd voor het sociale vangnet, of dit nu voormalige begunstigen zijn en/of eerstelijnsdiensten die "reclame" maken voor het systeem, of kennissen en/of eerstelijnsdiensten die het systeem kunnen vertalen en uitleggen.

"Ik ging naar de gemeente om mijn identiteitskaart te vernieuwen [...] Ze zeiden dat ze mijn verblijf alleen zouden verlengen als ik de indimaj zou doen. [...] verder zeiden ze niets: niet waar of hoe lang. Ze gaven me gewoon het papier en voor hen is het belangrijkste dat ik de indimaj moet doen. [...] Mijn man had me al eens iets verteld over indimaj, maar we wisten niet dat het verplicht was. We dachten dat als iemand het graag wilde, dat het dan kon, maar dat het anders niet verplicht was. [...] Toen ik thuiskwam, zei mijn man dat er ergens een plek was... En hij zei "vraag het eens aan je vriendin, want zij heeft het pas gedaan", en zij vertelde me dat ze het bij Via had gedaan. En dus keek mijn man eens naar de website en liet me zien waar het was. Daarna ben ik met mijn vriend naar hier gekomen om me in te schrijven." (Nawal - Syrische in GH, rechthebbende nieuwkomer, Via-Molenbeek)

Het lijkt er dus op dat de officiële informatie, zelfs als deze wordt verstrekt in een taal die wordt begrepen, niet volstaat om ervoor te zorgen dat de vereisten goed worden begrepen.

Een deel van de variaties in het gebruik kan dus worden verklaard door de praktijken van de lokale besturen; dit was vooral zo voordat de verplichting van kracht werd, maar blijft een realiteit voor de niet-verplichte groepen. Bovendien blijkt dat zelfs wanneer de informatie (bijvoorbeeld schriftelijk) wordt verstrekt, het noodzakelijk is dat deze ook van uitleg wordt voorzien.

4.2.1.2. De paradox van de associatieve en institutionele integratie

De **eerstelijnsverenigingen, vooral in de centraal gelegen volkswijken, spelen een rol bij de doorverwijzing naar de BAPA's**. Deze doorverwijzing kan rechtstreeks gebeuren door een maatschappelijk werk(st)er of een train(st)er die informatie verstrekt of mensen fysiek begeleidt naar het inburgeringstraject, of eerder indirect, via gesprekken tijdens activiteiten die door deze lokale structuren worden georganiseerd.

⁶⁴ We wijzen er nogmaals op dat de grens tussen vrij gebruik (intrinsieke motivatie) en voorgeschreven gebruik (extrinsieke motivatie) altijd vaag is geweest.

⁶⁵ In dat verband spraken de BAPA's vóór de verplichting de COCOF-administratie regelmatig aan om de communicatiepraktijken in de gemeentediensten te standaardiseren (zie de activiteitenverslagen van de BAPA's).

“Een kennis vertelde me dat alle mensen die in België aankomen inburgeringscursussen moeten volgen. Ik hoorde er al over in de taallessen en in het centrum [Talita], mijn vriendinnen hadden het daar over inburgeringscursussen. [...] En uit nieuwsgierigheid stelde ik toen wat vragen om te weten te komen hoe het in zijn werk gaat: je moet je plichten kennen, maar ook de rechten van het land enzovoort [...] En dus zei ik “Oké, ik moet dat doen als ik er klaar voor ben”. [...] Het was mijn assistent [bij AprèsToel] die op zoek ging [...] hij had gebeld en een afspraak gemaakt, en hij kwam met me mee naar hier [Bapa-Bxl].” (Thérèse - Burundese vluchteling, rechthebbende nieuwkomer, Bapa-Bxl)

Aangezien het leren van de taal en de socioprofessionele inschakeling de belangrijkste behoeften zijn van de nieuwkomers (na huisvesting en sociale basisrechten), is het duidelijk dat de **taaloperatoren en operatoren voor socioprofessionele inschakeling** zowel partners kunnen zijn in het inburgeringstraject maar ook **kunnen doorverwijzen naar dit systeem**.

Hoe dan ook, gezien de locatie van de BAPA's en hun lokale netwerkactiviteiten, maar ook vanwege de beperktere aanwezigheid van verenigingen in de tweede kroon, gebeurt deze doorverwijzing wellicht beduidend minder in Ukkel dan in Sint-Jans-Molenbeek. Dit heeft te maken met een van de kenmerken van deze gebieden: de dichtheid aan verenigingen en, meer bepaald, aan diensten die het inburgeringstraject aanvullen.

Terwijl het inburgeringstraject werd gezien als de eerste fase van het integratieproces en de BAPA's als de tweede fase waarin de mensen worden doorverwezen naar andere operatoren, zien we dat de realiteit complexer is. De trajecten zijn namelijk minder lineair en gaan in beide richtingen: van de BAPA's naar het verenigingsweefsel, maar ook van het verenigingsweefsel naar de BAPA's.

In sommige gevallen vormde de binding met een algemeen verenigingsweefsel een factor waardoor het inburgeringstraject niet gebruikt werd, voordat de verplichting van kracht werd.

Deze socialisatie van de verenigingen kan er namelijk toe bijdragen dat het gebruik van het inburgeringstraject minder noodzakelijk wordt, omdat bepaalde behoeften al worden ingevuld, vooral omdat het aanbod van deze verenigingen soms minder afgeschermd of dus toegankelijker is (bijvoorbeeld door mensen te aanvaarden ongeacht hun verblijfsvergunning).

Deze situaties van concurrentie tussen deels vergelijkbare diensten van verenigingen worden ook gemeld door institutionele spelers. Volgens een directrice van een BAPA waren gemeenten zoals Koekelberg en Sint-Gillis in de beginjaren van het onthaalbeleid terughoudend om mensen door te verwijzen naar de BAPA's, omdat ze vonden dat er al een ander vergelijkbaar aanbod was op hun grondgebied (*les Amis d'accompagner, Hispano Belga, onder andere*), wat meteen aantoonde dat de instellingen zelf niet wisten wat er werd aangeboden. Dit is ook aan Nederlandstalige kant het geval met de vorm van concurrentie die de Foyer beoefent ten aanzien van het Roma- en Doms-publiek. Wanneer in dit laatste geval de noodzaak om de taal te leren opduikt in hun programma voor professionele begeleiding, kan deze groep om redenen van ruimtelijke, institutionele en taalkundige nabijheid, bij voorkeur worden doorverwezen naar Via (voor de Syrische Doms en Roemeense Roma) of naar BON (voor de Bulgaarse Roma).

Zo kan het feit dat iemand eerder al bij een vereniging is geweest verschillende gevolgen hebben voor het inburgeringstraject: soms leidt dit tot een doorverwijzing naar de onthaalbureaus, soms tot een tijdelijk of permanent niet-gebruik - vooral als er al een zekere moeheid bestaat vanwege het “geping-pong” tussen de diensten.

4.2.1.3. De ambivalentie van de gemeenschapsmiddelen

Gemeenschapslogica kan een rol spelen in het gebruik van het inburgeringstraject, vooral door “mond-tot-mondreclame”. Sommige operatoren hebben meer bepaald “gemeenschapskanalen” opgezet, hetzij op basis van de demografische kenmerken van de wijken waar ze gevestigd zijn, ofwel met de bedoeling nationale gemeenschappen te rekruteren die veraf staan van het aanbod. Deze gemeenschapskanalen steunen op de aanwezigheid van maatschappelijk werk(st)ers van dezelfde origine, die dus als een “hoeksteen van de instelling” kunnen fungeren.

Na een ingewikkelde communicatie met de gemeentediensten en een trip naar een afgelegen en/of weinig vertrouwde locatie, is, vooral voor laaggeschoolde mensen, een onthaal en ondersteuning in de eigen taal cruciaal. Dit taalaanbod, met name voor zeldzame talen, kan zelfs een factor worden die mensen ertoe aanzet gebruik te maken van de dienst of een BAPA te kiezen op basis van mond-tot-mondreclame van eerdere begunstigden.

“Gezien de taalbarrière is het ook de taal die bij het BAPAggesproken wordt die het toegankelijk maakt. Bij Via-Molenbeek hebben we een groot Arabischsprekend publiek, en dus spreken verschillende van onze medewerkers “klassiek” Arabisch en “Maghrebijns Arabisch.” (Maatschappelijk werkster, Via-Molenbeek).

“Het zijn vooral voormalige begunstigden die een belangrijke rol zullen spelen door met anderen te praten [...] en te zeggen “kijk, ik werd fijn begeleid door iemand die Afghaans sprak [Farsi en Dari].” (Directie Bapa-Convivial).

Hoewel de diversificatie van de talen in de BAPA's zich stilaan normaliseert, was in de beginjaren het taalaanbod - **de talen die werden gesproken door de maatschappelijk werkers en werksters** - een “vergelijkend voordeel” dat de ruimtelijke nabijheid naar de achtergrond kon doen verdwijnen.

“We hadden een collega die Farsi sprak. En dat trok heel veel Afghanen aan... Het maakte niet uit in welke gemeente ze woonden: “daar is iemand die Farsi spreekt, daar moet je zijn!” (Maatschappelijk werker, Bapa-Convivial)

“Bij ons hetzelfde verhaal toen we een collega hadden die Farsi sprak... Maar die vrouw werkt niet meer bij ons, en intussen hebben jullie iemand die Farsi spreekt en dus gaan ze nu naar jullie. Dat gaat rond als een lopend vuurtje...” (Maatschappelijk werkster, Bapa-Bxl)

“Omdat ze mijn naam kennen, geven ze hem door en willen ze alleen maar bij mij zijn. [...] Ik heb Brazilianen die van heel ver komen, zelfs uit Woluwe! En ik zeg dan dat er BAPA's dichterbij huis zijn, maar nee, ze blijven liever hier komen.” (Maatschappelijk werkster, Bapa-Convivial).

Voor bepaalde gemeenschappen die verder afstaan van het aanbod (laag opleidingsniveau en wantrouwen van de instellingen), kan het ontwikkelen van een vertrouwensband het gebruik van een bepaald BAPA aanmoedigen. Een voorbeeld hiervan is de historische Syrische groep, die vooral bij Via te vinden is, en meer bepaald de Doms-gemeenschap; de Braziliaanse groep die bij Convivial ontstond na de verplichting; en de Indiase en Japanse groepen bij Bapa-Bxl.

Behalve door mond-tot-mondreclame in de netwerken binnen de gemeenschap, ontstaan deze specifieke “gemeenschapsgroepen” bij een BAPA dus over lange tijd en als gevolg van allerlei factoren: ruimtelijke nabijheid bij deze gemeenschappen (waar ze wonen), taalkundige en etnische nabijheid van de maatschappelijk werkers (vertrouwensband), institutionele logica (netwerking en reputatie van de instelling), enz.

In sommige gevallen, bijvoorbeeld voor het aankloppen bij verenigingen, kan het bestaan van een gemeenschap een belemmering zijn voor de toegang tot het inburgeringstraject. Dit geldt ongetwijfeld voor de Brazilianen en de Turken bijvoorbeeld. Van alle nationaliteiten, is het aantal Brazilianen het sterkst gestegen binnen het traject na de verplichting tot deelname (7 % van het ‘verplicht’ publiek, terwijl deze nationaliteit vóór de verplichting slechts 1 % van het publiek vertegenwoordigde), zonder dat dit het gevolg is van een recente migratiegolf. Volgens een Portugeessprekende maatschappelijk werkster bleef het Braziliaanse netwerk lange tijd op afstand van het onthaaltraject, onder meer omwille van hun snelle integratie in bepaalde beroepssectoren waarin de gemeenschap sterk vertegenwoordigd is (bouw, dienstencheques, kapperssector, enz.).

Wat de Turken betreft, zij zijn altijd relatief weinig aanwezig geweest binnen het traject, ook al bevindt Via-Schaerbeek zich in het hart van de wijken van deze gemeenschap, waar de residentiële segregatie historisch sterk is.⁶⁶ Volgens de directrice van Via is dit het gevolg van concurrentie met de gemeenschapsmiddelen: *“Een publiek dat we verwacht hadden maar helemaal niet zagen - omdat het een zeer sterke gemeenschap is - zijn de Turken.* Maar we moeten hier rekening houden met de mogelijke concurrentie van BON voor Turkse en Afghaanse mensen.⁶⁷

Hoewel de verplichting om het traject te volgen deze concurrentie tussen de gemeenschapsmiddelen en het officiële begeleidingsaanbod aanzienlijk heeft verminderd, was het terugvallen op de gemeenschap mogelijk een belemmering voor de toegankelijkheid van de onthaalbureaus: *“weet je, al deze gemeenschappen hebben zo’n sterk intern netwerk voor solidariteit en begeleiding” (Directrice Bapa-Via).* Het netwerk van de gemeenschap concurreert soms dus met de toegang tot informatie over de bestaande diensten.

4.2.2. (Niet-)gebruik in het vestigingstraject van nieuwkomers

In deze tweede subparagraaf plaatsen we het (niet-)gebruik tegenover de eigenheid en tijdelijkheid van de vestigingstrajecten van nieuwkomers. Het niet-gebruik van het inburgeringstraject, met name door “passief of bewust niet-aanvragen”, kan alleen worden begrepen in de context van de specifieke aard van elk migratie- en vestigingstraject.

⁶⁶ Zie C. Kesteloot (2007), “Le logement des minorités à Bruxelles”, in het gezamenlijke werk Bruxelles, Ville ouverte.

⁶⁷ De burgerschapskursussen in het Farsi en Turks zijn belangrijk bij BON (Agentschap Integratie & Inburgering, - Jaarverslag 2022), en Turken gaan bij voorkeur naar BON (zie De keuze tussen inburgering en het parcours d'accueil).

4.2.2.1. De materiële situatie vanuit het perspectief van de verblijfsvoorwaarden

Voor sommige nieuwkomers is het vanwege hun verblijfsstatus noodzakelijk om te werken zodra ze zijn aangekomen. In sommige gevallen heeft deze verblijfsvoorwaarde mogelijk een rem gezet op het gebruik van de bestaande diensten voor buitenlandse personen. We kunnen dus vraagtekens plaatsen bij dit verband tussen verblijfsvoorwaarden en materiële situatie enerzijds en materiële situatie en gebruik van het aanbod anderzijds.

Er is een grote verscheidenheid aan verblijfssituaties en financiële situaties (deels gekoppeld aan de verblijfssituatie), die elk een andere impact kunnen hebben op het (niet-)gebruik.

Vanuit dit oogpunt lijkt de toegang tot het inburgeringstraject vrij gunstig te zijn voor **vluchtelingen**, op voorwaarde dat ze kunnen terugvallen op het leefloon (OCMW) om een (zeer) relatieve financiële en residentiële stabiliteit te verkrijgen. In dat opzicht hebben vluchtelingen, die in een relatief stabiele situatie zitten maar dringend behoefte hebben aan een betere kennis van de gastsamenleving en aan taalcursussen, een grotere bereidheid getoond om zich te verplaatsen dan andere profielen, in de eerste plaats vrouwen in een situatie van gezinshereniging.⁶⁸ Dit wordt met name voor de eerste groep verklaard door de terugbetaling van het MIVB-abonnement door het OCMW.

Maar voor de inwerkingtreding van de verplichting om een traject te volgen (vrij gebruik), vormde de verplichting van het gastland om een socioprofessioneel inschakelingstraject in drie fasen (taal - opleiding - werk) te volgen mogelijk een belemmering voor het gebruik en/of een moeilijkheid om het inburgeringstraject te volgen.

De noodzaak om aan materiële behoeften te voldoen of om een kwalificerende opleiding te volgen, kan er namelijk toe leiden dat het inburgeringstraject niet wordt gevolgd of wordt uitgesteld. Sommige nieuwkomers geven voorrang aan de socioprofessionele inschakeling en beginnen pas aan het inburgeringstraject wanneer ze door omstandigheden gedwongen worden de betaalde activiteit op te schorten. Het is dus mogelijk dat mensen pas gebruikmaken van het aanbod wanneer het socioprofessionele inschakelingstraject onderbroken wordt, of meer in het algemeen tijdens een “dip” in hun vestigingscarrière.

“[...] En toen ik klaar was met de taal cursus, heb ik de HORECA-opleiding gedaan bij de asbl Forest. [...] Het was een collega [taalles bij Piment] die ons het adres gaf. Want daarna zeiden we dat we opleidingen moesten volgen, we praatten wat... En ze vroegen me: “wat wil je graag doen? En ik zei dat ik de kook- en HORECA-opleiding wilde volgen. En zij zegden: “ik ook, ik heb dat al gedaan”. Ze gaven me het nummer van de opleiding en toen heb ik gebeld. [...] En zo kwam ik daar terecht. Ik heb een maand stage gelopen in het rusthuis [in de keuken] om mijn getuigschrift te halen. En toen ik klaar was... ben ik helaas ziek geworden... [...] door het werk. Ik kreeg problemen met mijn rug en de heupzenuw. Daar heb ik echt last van gehad, tot nu. [...] En daarna ben ik dus naar hier gekomen... om de inburgeringscursus te volgen.” (Thérèse - Burundese vluchtelingen, rechthebbende nieuwkomer, Bapa-Bxl)

Personen in een situatie van gezinshereniging ondervinden de grootste moeilijkheden om het inburgeringstraject te volgen, vooral sinds de inwerkingtreding van de verplichting, omdat ze financieel afhankelijk zijn van hun echtgeno(o)t(e), van wie het inkomen heel vaak ontoereikend is om de uitgaven van het hele gezin te dekken.

Fundamenteel is dat de sociaaleconomische kwetsbaarheid van sommige begunstigden hen vaak dwingt om een flexibele en/of informele baan aan te nemen die moeilijk te combineren is met de uren van het inburgeringstraject. Deze situaties treffen vooral vrouwen, die in sectoren werken (bv. in de dienstensector) waar de werktijden uitermate flexibel of gefragmenteerd kunnen zijn. Het feit dat zowel de verblijfs- als de arbeidsstatus van vrouwen onzeker is, is een belangrijke factor waarom ze geen gebruik maken van het aanbod.

De verplichting om het inburgeringstraject te volgen blijkt moeilijk haalbaar voor sommige mensen, die dit moeten combineren met de uitoefening van een beroep. Deze moeilijkheden kunnen echter verlicht worden door een aantal maatregelen van het inburgeringstraject: de opschorting van het traject (op voorwaarde van een voltijdse baan, aangetoond door een attest van de werkgever), late lesuren / afstandsonderwijs (op voorwaarde dat het traject wordt vertraagd vanwege het verminderde aanbod) of “educatief verlof” (op voorwaarde van werk in het BHG).

Tot slot, hoewel **meer bevoorrechte verplichte nieuwkomers** (wat hun financiële situatie, verblijfs-situatie, opleidingsniveau enz. betreft) ook wel hun moeilijkheden hebben bij hun professionele inschakeling (met name wat de gelijkschakeling van hun diploma betreft) gaat het hier vooral om een symbolische - in plaats van een ruimtelijke - afstand die een belemmering kan vormen om in te gaan op het aanbod. Hierdoor kunnen bepaalde profielen het

⁶⁸ De meeste mensen in een situatie van gezinshereniging zijn echter “rechthebbenden op de verhoogde tegemoetkoming”; dankzij deze regeling kunnen zij hun kosten voor openbaar vervoer beperken.

gevoel hebben dat de (praktische of pedagogische) modaliteiten van het traject niet op hen zijn afgestemd. Dit geldt bijvoorbeeld voor de snelheid waarmee informatie wordt overgedragen in de opleidingen, die soms niet lijkt aan te sluiten bij de culturele bagage van sommige mensen en hun ervaring met formele opleidingen.

In het licht van de getuigenissen van verplichte nieuwkomers met een “hoge status”, zouden we de hypothese kunnen stellen dat, naast de lagere behoeften in verband met het aanbod, een **sociaal onderscheid met de categorie “migrant”** een factor is voor niet-gebruik.

Al met al toont dit deel ons andere elementen om de kwantitatieve resultaten over de impact van ruimtelijke afstand voor niet-gebruik te begrijpen, met name op basis van **(passief) niet-aanvragen en (bewust) niet-aanvragen**. De materiële omstandigheden waarin nieuwkomers zich vestigen, die vaak weerspiegeld worden in de ruimte (waar ze wonen), kunnen namelijk de factor ruimtelijke afstand versterken bij het niet-gebruik van het aanbod door de meest kwetsbare categorieën (de afstand tot het aanbod versterkt de onmogelijkheid om er gebruik van te maken vanwege een moeilijke financiële en/of professionele situatie), maar kunnen ook de geringe rol van de ruimtelijke nabijheid verklaren in het niet-gebruik van het aanbod door de meest bevoorrechte categorieën (minder behoeften en afwijzing van het aanbod en zijn doelpubliek).

Kader 9 Moeilijkheid voor vrouwen die als “huishoudhulp” werken om het traject te volgen

In de loop van het onderzoek hebben we met zeven vrouwen gesproken die werkzaam zijn in de sector van de dienstencheques en van wie het relatief vergelijkbare vestigingstraject en sociologisch profiel illustreren hoe de financiële behoeften die gepaard gaan met een onzekere verblijfssituatie een (vrij) gebruik in de weg kunnen staan. Zes van deze vrouwen hadden een min of meer lange periode van illegaal verblijf gekend (tussen 1 en 22 jaar). Zij werden voornamelijk geregulariseerd via gezinshereniging, hetzij met een kind, hetzij met hun echtgenoot (die ze ter plaatse hadden ontmoet), of door werk via dienstenchequebureaus. De sector van de huishoudhulp vormt voor deze vrouwen dus een weg naar socioprofessionele inschakeling, aangezien ze na hun regularisatie vaak in deze sector blijven werken.

Veel van deze respondenten werken tijdens hun traject en moeten een manier vinden om de taallessen en burgerschapscursus in te passen in hun werkrooster om hun bron van inkomsten te behouden. Deze regeling vergt heel wat organisatie en flexibiliteit, omdat zij elke dag, of zelfs gedurende de dag, van werkplek veranderen, wat gepaard gaat met voortdurend wisselende werktijden (’s ochtends vroeg, ’s avonds laat of in het weekend) en verschillende verplaatsingen. Voor sommigen van hen komt het huishoudelijk werk daar nog bij. Dit resulteert in lange dagen **productief werk**, dat vanwege de aard van hun beroepsactiviteit zeer fysiek is, en **reproductief werk** (ouderlijke taken).

“Convivial is heel dicht bij huis, maar het probleem was toen ik begon te werken. [...] Ik zet mijn kinderen om 7 uur ’s ochtends af bij de school (opvang) en ga dan meteen naar station Zuid om de trein te nemen om tegen 8.45 uur op mijn werk te zijn, tot 13.00 uur. En daarna op de terugweg hetzelfde: een trein om tegen 13.30u bij Convivial te zijn en om 16.00u ben ik dan klaar en haal ik de kinderen op. Dat is een heel zware dag... Ik had gevraagd of het niet ’s avonds kon, maar helaas waren er dan geen lessen.” (Sara, Marokkaanse, BP, Convivial)

“Ik ging meteen naar de opleiding omdat ik om 12, 12.20 of 12.30 uur klaar was met werken. [...] En omdat ik al voor dezelfde persoon werk, was ik al een beetje vertrouwd, dus zei ik tegen haar: “vandaag kan ik geen 5 uur werken, ik moet er maar 4 doen, maar volgende week kom ik terug om het werk doen”; en zij zei: “Dat is goed, je moet studeren”. Want godzijdank hebben al mijn klanten kinderen, dus ze begrijpen dat het ingewikkeld is om alles te organiseren. [...] Nadat ik gestart was met de Nederlandse les, had ik nog maar één gezin per dag, het was niet mogelijk om er twee te doen. [...] Ik probeer zoveel mogelijk met de bus en de trein te doen, maar ik heb een klant in Anderlecht, een in Oudergem, een in Etterbeek en nog een buiten Brussel.” (Adriana, Braziliaanse, rechthebbende nieuwkomer, BON-BXL)

Aangezien het inburgeringstraject als een noodzakelijke stap wordt gezien, plannen de meesten van hen het tijdens een **periode waarin de beroepsactiviteit is onderbroken** vanwege ouderschaps- of gezondheidsredenen, en hun inkomen verzekerd is. Dit geldt met name voor **Adriana**, die het ouderschapsverlof als een kans ziet om de inburgeringscursussen te volgen: *“omdat ik ouderschapsverlof neem, zei ik tegen mezelf: ik moet het nu doen, want daarna gaat het niet meer met het werk. En op hetzelfde moment dat ik mijn verlof aanvraag, schreef ik me in bij BON. Er was geen plaats om het in de voormiddag te doen, dus zei ze me 20 april, maar dat gaat niet omdat ik in juni weer aan het werk moet, en uiteindelijk vonden ze een plek ‘s avonds voor me van 18.00 tot 21.00 uur.”*

Hasna, een verplichte nieuwkomer die in 2022 vanuit Marokko aankwam via Spanje, vond het volgen van de burgerschapscursus (FOCI) tijdens haar laatste maand zwangerschap een “meevaller”, omdat ze denkt dat de cursus moeilijk te combineren zou zijn geweest met haar werk: *“De cursus eindigde op 26 januari en ik beviel op 8 februari. [...] de bevalling was uitgerekend voor de 2^e, maar uiteindelijk beviel ik pas op 8 februari [...]. En ik werkte niet, omdat mijn zwangerschapsverlof al was begonnen. Godzijdank was er net een cursus toen ik mijn zwangerschapsverlof had voordat ik ging bevallen. Net genoeg tijd om de burgerschapscursus (FOCI) te doen. God houdt van me want dat kwam goed uit”.*

Of **Natasha**, een Armeense die al in 1996 in België aankwam, maar pas in 2018 werd geregulariseerd dankzij haar werk, en die nu het traject volgt in het kader van haar aanvraag voor de Belgische nationaliteit. Hoewel ze dacht dat ze snel haar integratie zou kunnen bewijzen door haar werk, werd ze op 45-jarige leeftijd, na 10 jaar in deze sector, waarvan slechts 4 jaar legaal in een vaste baan, arbeidsongeschikt en besloot ze dus het traject te volgen: *“Het was een goede oplossing om de vrije tijd voordat ik aan het traject begon te gebruiken voor een opleiding [kantoorautomatisering] en weer aan het werk te gaan. [...] Bovendien heb ik nooit Frans geleerd omdat ik de eerste 23 jaar niet kon studeren. Toen ik mijn papieren kreeg, begon ik meteen met aangegeven werk en ik doe nog steeds hetzelfde [huishoudwerk]. Maar nu heb ik een groot probleem met mijn rug. De is typisch voor vrouwen die het huishouden doen, problemen met de schouders, en nu krijg ik om de twee maanden infiltraties.”*

Kortom, deze getuigenissen laten zien hoe moeilijk het is voor vrouwen die in de sector van de dienstencheques werken om het traject te volgen, vanwege hun financiële, professionele en familiale omstandigheden. Bovendien, hoewel deze sector belangrijk is voor de socioprofessionele inschakeling, vooral voor alleenstaande vrouwen, kan hij ook gezien worden als een ingang naar het inburgeringstraject, dankzij de vrouwelijke solidariteit in deze dienstenchequebureaus, die vrouwen soms de kans biedt om uit het isolement van hun gemeenschap en/of gezin te breken.

4.2.2.2. Gender vanuit het perspectief van de verblijfsvoorwaarden

Genderverhoudingen kunnen, in combinatie met andere individuele kenmerken, de mate van belemmering in het gebruik van het inburgeringstraject versterken. Niet alleen hebben vrouwen niet dezelfde banen als mannen (namelijk banen met meer tijdsdruk), maar zijn ze vaak ook afhankelijk van een echtgenoot in het kader van een gezinshereniging.⁶⁹

Over het algemeen moeten meer vrouwen dan mannen **hun huishoudelijke en ouderlijke taken combineren met het volgen van het traject**: dit is ongetwijfeld de belangrijkste belemmering voor de toegang van vrouwen tot het inburgeringstraject.⁷⁰ Deze belemmering treft alle vrouwen met een

echtgenoot en/of kinderen, ongeacht de nationale gemeenschap waartoe ze behoren.

Gebruikmaken van kinderopvang is om verschillende redenen niet zo evident:

- De crèche en de school werken met beperkte uren;
- De crèche en de opvang op school brengen een financiële last met zich mee die soms moeilijk te dragen is;
- Een derde inschakelen om voor de kinderen te zorgen is niet in alle culturen een optie;
- Het aanbod (aan plaatsen in de crèches) is verzadigd en soms onduidelijk.

⁶⁹ In 2023 bevond 65 % van de vrouwen die werden toegelaten tot een Bapa zich in een situatie van gezinshereniging en zonder inkomen (tegenover 32 % van de mannen).

⁷⁰ En vooral omdat het publiek van de BAPA's grotendeels bestaat uit jonge volwassenen in de leeftijd waarop ze kinderen krijgen (median leeftijd van 36 jaar in 2023, en 32 jaar vóór de verplichting).

“Een van de eerste criteria [voor het gebruik van de diensten] is de school van de kinderen. Je hoort dan: ‘Ik kan niet gaan omdat ik om 16u op de school van mijn kinderen moet zijn’. [...] en als je de vrouwen andere uren voorstelt, zal ze dat niet helpen. [...] Het is dus geen oplossing: ze werkt niet, maar eigenlijk wel’.” (Directie Bapa-Via)

“Mensen die geen crèche of mensen in hun omgeving hebben om de kinderen bij te houden, weigeren vaak opleidingen te volgen omdat er niemand anders is om op de kinderen te passen. [...] En bovendien zitten de crèches vaak vol... Wij werken samen met Actiris, maar we moeten het echt ruim van tevoren afspreken, het moet juist uitkomen... Pff... En het is ook niet gratis.” (Maatschappelijk werkster, Bapa-Bxl)

“Kinderen achterlaten bij de opvang is cultureel ondenkbaar. [...] dan verzaak je aan je primaire taak als huismoeder” (Maatschappelijk werkster, Bapa-Via).

“En wat ik moeilijk vind, is de kinderopvang. Dat is heel erg moeilijk. Ik heb mij overal ingeschreven, in veel gemeenten. En twee weken voordat mijn dochter naar school zou gaan, belt de crèche me [lacht]: ‘er is plaats in de crèche’. ‘Nee, dat is niet meer nodig, over twee of drie weken gaat ze naar school...’ En de privécrèche is erg duur, €650 betalen is voor mij... het is echt duur, maar ik heb betaald omdat ik moet werken... [Slechts] één persoon in huis die werkt, dat gaat niet.” (Adriana, Braziliaanse in GH, rechthebbende nieuwkomer, BON-BXL)

Naast de moeilijkheid om het volgen van het traject te combineren met de huishoudelijke en ouderlijke taken, kan gender een invloed hebben op het (niet-) gebruik via bepaalde vormen van **mannelijke dominantie of gendergerelateerd geweld (in de breedste zin)**. De vrees dat sommige vrouwen door hun echtgenoot zouden worden belet het traject te volgen, was een argument dat door sommigen werd aangevoerd om de invoering van een verplichting te rechtvaardigen. Deze vrees wordt ook uitgesproken door de Bapa-medewerkers, die soms concrete situaties beschrijven.

“soms gaat het ronduit om het beletten van integratie om te verhinderen dat bepaalde mensen [vrouwen] onafhankelijk worden. [...] Hoeveel mensen ons hebben gevraagd: ‘En mijn vrouw, is zij verplicht om dat te doen? Wat mij betreft zit ze thuis heel goed’ (Directie Bapa-Via).

“We moesten bordjes hangen: ‘één persoon’. Alleen de persoon die zich komt inschrijven mag binnen, want als ze met z’n tweeën zijn, zegt de ander: ‘ach nee, zij heeft dat niet nodig’. En de persoon over wie het gaat, het is alsof zij niet bestaat...” (Maatschappelijk werkster, Bapa-Convivial).

Deze controle door de echtgenoot moet worden gezien in de context van de verblijfssituatie in verband met de gezinshereniging, die deze vrouwen zowel administratief (behoud van de verblijfsvergunning) als financieel (toegang tot sociale rechten) nog afhankelijker maakt. Uiteindelijk kan deze afhankelijkheidsrelatie een voedingsbodem zijn voor huiselijk, psychisch en/of fysiek geweld, wat uiteindelijk een impact heeft op de toegang tot de diensten.

Hoewel sommige begunstigden die we tijdens het veldonderzoek hebben ontmoet, deze factor van het niet-gebruik min of meer lijken te illustreren, is het belangrijk deze vorm van gedwongen afwijzing van het inburgeringstraject te nuanceren in het licht van de getuigenissen van andere maatschappelijk werkers en begunstigden. Sommige MW's benadrukten zelfs dat zij niet meer situaties van huiselijk geweld tegenkwamen na de invoering van de verplichting om een traject te volgen - hoewel dergelijke situaties moeilijk te herkennen en vooral moeilijk aan het licht te brengen zijn tijdens de sociale balans.

Bovendien kan het niet-gebruik door de vrouwen, vooral die in een situatie van gezinshereniging, ook het gevolg zijn van een **vrijwillige keuze wanneer de echtgenoot het inburgeringstraject al heeft gevolgd** (de informatie is al “geïntegreerd in het huishouden”).

Kortom, het (niet-)gebruik van het inburgeringstraject door vrouwen is vooral gebaseerd op een combinatie van ruimtelijke en tijdsriteria, zowel op het vlak van de “dagelijkse nabijheid” - thuis, crèche of school, en/of werkplek, die ruimte-tijdsfactoren worden voor de toegankelijkheid - als op de lange termijn van de vestigingscarrière - een moment vinden waarop de verblijfs-, financiële en familiale omstandigheden de mogelijkheid bieden om er gebruik van te maken.

4.2.2.3. Gezondheid vanuit het perspectief van de verblijfsvoorwaarden

Er zijn ook elementen met betrekking tot de gezondheid die bepaalde situaties van niet-gebruik kunnen verklaren.

In sommige gevallen kan de gezondheidstoestand een verklaring zijn voor het niet-gebruik of het effectief volgen van het inburgeringstraject bemoeilijken. Verplichte nieuwkomers kunnen onder bepaalde voorwaarden (medisch attest) hun traject opschorten.

Het is vooral de kwestie van de **geestelijke gezondheid** die tot uiting komt bij het gebruik van het inburgeringstraject, vooral bij vluchtelingen, als gevolg van een moeilijk traject tijdens de vlucht en de vestiging in België (posttraumatische stress, soms gepaard gaand met verslavingen) of als gevolg van huiselijk geweld bij vrouwen. Andere meer bevoorrechte profielen getuigden ook van een kwetsbare geestelijke gezondheid bij hun aankomst, wat hun gebruik van het inburgeringstraject soms op losse schroeven zette.

“Hij, mijn vriend bij wie ik woonde [opvang], had al eerder indimaj gedaan. We waren in het Noordstation en ik was eigenlijk niets aan het doen, dus vroeg ik hem ‘we moeten iets doen’, en eigenlijk leerden we samen Frans. Ik was me gaan inschrijven in een Franse school [in Vorst], ik ben maar één week geweest, meer niet, omdat ik zo moe was. Ik kon niet slapen, ik had geen woning en als ik naar school ging viel ik in slaap, ik kon me niet concentreren. [...] Hij zei dat ik naar Via moest gaan. [...] Ik kan het me niet herinneren [de eerste keer dat ik hier naar Via kwam]. Ik voelde me echt niet zo goed in die periode. Ik was erg moe.” (Ibrahim - Syrische vluchteling, verplichte nieuwkomer, Via-Schaarbeek)

“Toen ik hier aankwam kreeg ik een zware depressie, ik begon te huilen. Ik voelde me niet goed en ik was niet eens verdrietig en ik was al aan het huilen en ik wist niet wat het was. En hij vertelde het me niet, toen ik aankwam was ik ziek, heel ziek, als ik stapte voelde het alsof ik ging flauwvallen. [...] Hier, zonder zon... [...] Ik was 2 of 3 maanden superziek en ik wist niet wat ik had. Het was verschrikkelijk en toen zei ik tegen mezelf: ik kan geen heel jaar in België blijven, het is te zwaar en ik ken weinig mensen, ik ben hier met mijn man, maar ik ben alleen, ik heb geen familie. Ik heb maximaal 3 vrienden.” (Daniela - Colombiaanse in GH, BP, Convivial)

Vooral geïsoleerde vluchtelingen worden door deze problematiek getroffen, en vooral wanneer ze in een procedure zitten en wachten op een gezinshereniging. Uit hun woorden blijkt vaak een dubbel gevoel over het volgen van het inburgeringstraject: enerzijds helpen opleidingen en het contact met andere mensen in min of meer vergelijkbare situaties om uit hun isolement te raken, anderzijds zien ze hun traject vaak als een “tegenvaller” op dit moment in hun vestigingscarrière, wanneer de hoogste urgentie erin bestaat hun gezin naar België te kunnen laten komen.

4.2.2.4. Conclusie

In dit deel hebben we geprobeerd de kwantitatieve bevindingen over de rol van ruimtelijke afstand in het niet-gebruik in perspectief te plaatsen. Over het algemeen is het ruimtelijke criterium een bepalende factor voor het (vrije) gebruik, maar volstaat het zeker niet om het niet-gebruik te begrijpen.

De kwestie van het niet-gebruik van het inburgeringstraject moet allereerst worden begrepen in de context van de lange tijd die nieuwkomers nodig hebben om zich te vestigen, en die wordt bepaald door de verblijfsvoorwaarden (vergunning en duur).

Behalve de noodzaak van een stabilisatie op administratief vlak (verblijf) en op het vlak van huisvesting, financiële situatie en gezondheidstoestand, toonde de analyse het belang aan van **“luwe periodes” in de vestigingscarrière van nieuwkomers** om gebruik te kunnen maken van het aanbod, met name in hun professionele en gezinstraject: tussen twee jobs en/of SPI-opleidingen door, tijdens de zwangerschap en het ouderschapsverlof voor “werkende” vrouwen, tijdens periodes van arbeidsongeschiktheid (bv. huishoudhulp), of wanneer de kinderen de schoolleeftijd hebben bereikt of zodra de (vaak psychische) gezondheidstoestand het toelaat.

Het ingaan op het aanbod door de nieuwkomers wordt dus gekenmerkt door de mogelijkheid om het inburgeringstraject in te passen in hun vestigingsstraject, ongeacht of dit tot frustratie leidt bij sommige verplichte begunstigden of het gevolg is van een echte planning bij de rechthebbende begunstigden.

Behalve uitsluiting van het systeem (toelatingsvoorwaarden die migranten zonder verblijfsvergunning of in een onzekere verblijfssituatie uitsluiten) en onbekendheid vanwege de onduidelijkheid van het systeem (individuele vaardigheden nodig bij het zoeken naar het aanbod), toonde de analyse verder aan dat achter het criterium van ruimtelijke afstand bij het (vrije) niet-gebruik allerlei institutionele en individuele factoren schuilgaan, zoals:

- De willekeur van de gemeentediensten bij de doorverwijzing: niet-gebruik wegens niet voorgesteld, met name in de gemeenten in de tweede gordel (vóór de verplichting).
- De integratie van verenigingen: niet-gebruik wegens niet voorgesteld door het verenigingsweefsel (minder dicht in de tweede gordel) en/of wegens niet aangevraagd vanwege de loyaliteit aan eerstelijns taal- en SPI-operatoren (veel dichter weefsel in de centrale wijken) of met een vergelijkbaar verenigingsaanbod (geldt voor CIRÉ, dat een deel van de vraag uit het zuidoosten van het BHG opvangt).

- Gemeenschapslogica: niet-gebruik wegens onbekendheid (isolatie) en/of bewust niet aangevraagd (voldoende middelen in professionele inschakeling en/of wantrouwen van de instellingen). Merk ook op dat de rekrutering via “gemeenschapskanalen” op basis van interculturele bemiddeling in eerste instantie het resultaat is van de ruimtelijke nabijheid bij die gemeenschap (woonconcentratie in bepaalde centrale volkswijken).
- De behoeften en waar het aanbod voor staat: niet-gebruik wegens niet aangevraagd in verband met de socioprofessionele situatie, hetzij bewust voor de meest bevoorrechte profielen (weinig behoeften en sociale afwijzing van het aanbod) of min of meer passief voor de meest kwetsbare profielen (onzekere en/of flexibele baan), of gekoppeld aan behoeften en mogelijkheden om erop in te gaan, wat moet worden gezien op het niveau van het huishouden (het volgen van een traject door één van beide echtgenoten is voldoende, met name wanneer de begunstigden kinderen hebben).



**Keuze van het
systeem: een
ruimtelijke
dimensie?**

De inhoud van het Vivalis-inburgeringstraject is vergelijkbaar met die van de VG-inburgering. Beide systemen voldoen aan de recent ingevoerde verplichting. Mensen in Brussel die onder de verplichting vallen, kunnen dus vrij kiezen tussen deze twee voorzieningen. Meer dan anderhalf jaar na de invoering van de verplichting om een traject te volgen,⁷¹ **maakt 20 % van de mensen die onder de verplichting vallen gebruik van het Nederlandstalige aanbod, terwijl 80 % gebruik maakt van het aanbod van Vivalis.**

Er kunnen verschillende verklaringen worden aangevoerd waarom bepaalde gebruikers voor het ene systeem kiezen in plaats van het andere: daar gaat het over in dit deel. Wat de kwantitatieve analyses (5.1.) betreft, hebben de gegevens alleen betrekking op personen die onder de verplichting vielen en zich daadwerkelijk hebben ingeschreven bij een BAPA of bij BON, in tegenstelling tot het kwalitatieve deel (5.2.).

5.1. Verschillende keuzes naargelang de nationaliteit... die niet te verklaren zijn door de afstand

Een eerste analyse toont aan dat over de nationale groepen heen, de keuzes tussen de twee systemen verschillen naargelang de nationaliteit van de persoon die onder de verplichting valt.

Zo opteren bepaalde nationale groepen nieuwkomers vaker voor het Nederlandstalige aanbod dan andere (Figuur 5-18). Bij de Afghanen kiest bijna een op de twee voor het Nederlandstalige aanbod; ook Indiërs, Turken en Pakistanen kloppen vaker aan bij BON (ongeveer een derde). Omgekeerd lijken andere groepen gebruikers de voorkeur te geven aan het GGC-traject: dat geldt vooral voor die uit Japan, Brazilië en Senegal.

Het zou verleidelijk kunnen zijn de bovenstaande bevinding (bepaalde nationale groepen verkiezen het ene aanbod boven het andere) te verklaren door de plaats waar de verschillende gemeenschappen in Brussel wonen. De (meeste) Turken bijvoorbeeld wonen namelijk niet in dezelfde wijken als de Brazilianen, de Japanners niet in dezelfde wijken als de Indiërs,⁷² enz. Dit zou kunnen verklaren (als we ervan uitgaan dat nabijheid een belangrijke keuze-factor is) waarom ze niet naar dezelfde vestigingen gaan en dus mogelijk niet voor hetzelfde aanbod kiezen (VG of Vivalis).

Deze hypothese - over de rol van de woonplaats in de keuze voor het aanbod van VG of Vivalis - moet met voorzichtigheid worden beschouwd, aangezien de vestigingen van BON en de BAPA's niet zo ver van elkaar liggen (zie Hoofdstuk 3). Een meer gedetailleerde analyse van de beschikbare gegevens laat overigens toe deze hypothese uit te sluiten als de belangrijkste verklarende factor voor de gemaakte keuzes.

Als we naar de gemaakte keuzes kijken op basis van de woonplaats van de nieuwkomers (Figuur 5-19), zien we dat de voorkeur voor het VG-inburgeringstraject (Nederlandstalig) of dat van Vivalis niet wordt verklaard door de nabijheid bij de woonplaats.

We kunnen het gedrag van gebruikers (i.c. *de keuze die ze maken voor het ene of het andere traject*) namelijk analyseren op basis van de vraag of ze dichter bij een BAPA of bij een vestiging van BON wonen. Hoewel 88 % van de Marokkanen die in de buurt van een BAPA (Vivalis) wonen⁷³ voor het aanbod van Vivalis koos, zien we dat dit ook, in dezelfde proportie (86 %), geldt voor de Marokkanen die in de buurt van een vestiging van BON (VG) wonen. Of ze nu dichter bij een BAPA of bij een vestiging van BON wonen, hun gedrag is hetzelfde: ze kiezen massaal voor het inburgeringstraject van Vivalis.

Indiërs en Turken gaan vaker naar BON dan de nieuwkomers in hun geheel.⁷⁴ Dit geldt zelfs voor degenen die dichter bij een BAPA wonen. Of ze nu dichter bij een BAPA of bij een vestiging van BON wonen, hun gedrag is hetzelfde: ze kiezen massaal voor het VG-aanbod.

Merk overigens op dat Turken die in de buurt van een Nederlandstalige aanbieder wonen, paradoxaal genoeg minder vaak voor het Nederlandstalige aanbod kiezen (34,9 %) dan zij die in de buurt van een Franstalige/tweetalige operator wonen (37,1 %). Dit kleine (contra-intuïtieve) verschil kan gedeeltelijk worden verklaard door de geografische verspreiding van deze gemeenschap in de gemeenten Sint-Joost en Schaarbeek, waar de operators van beide systemen zeer dichtbij liggen; het ruimtelijke criterium is dus van weinig belang in deze keuze.

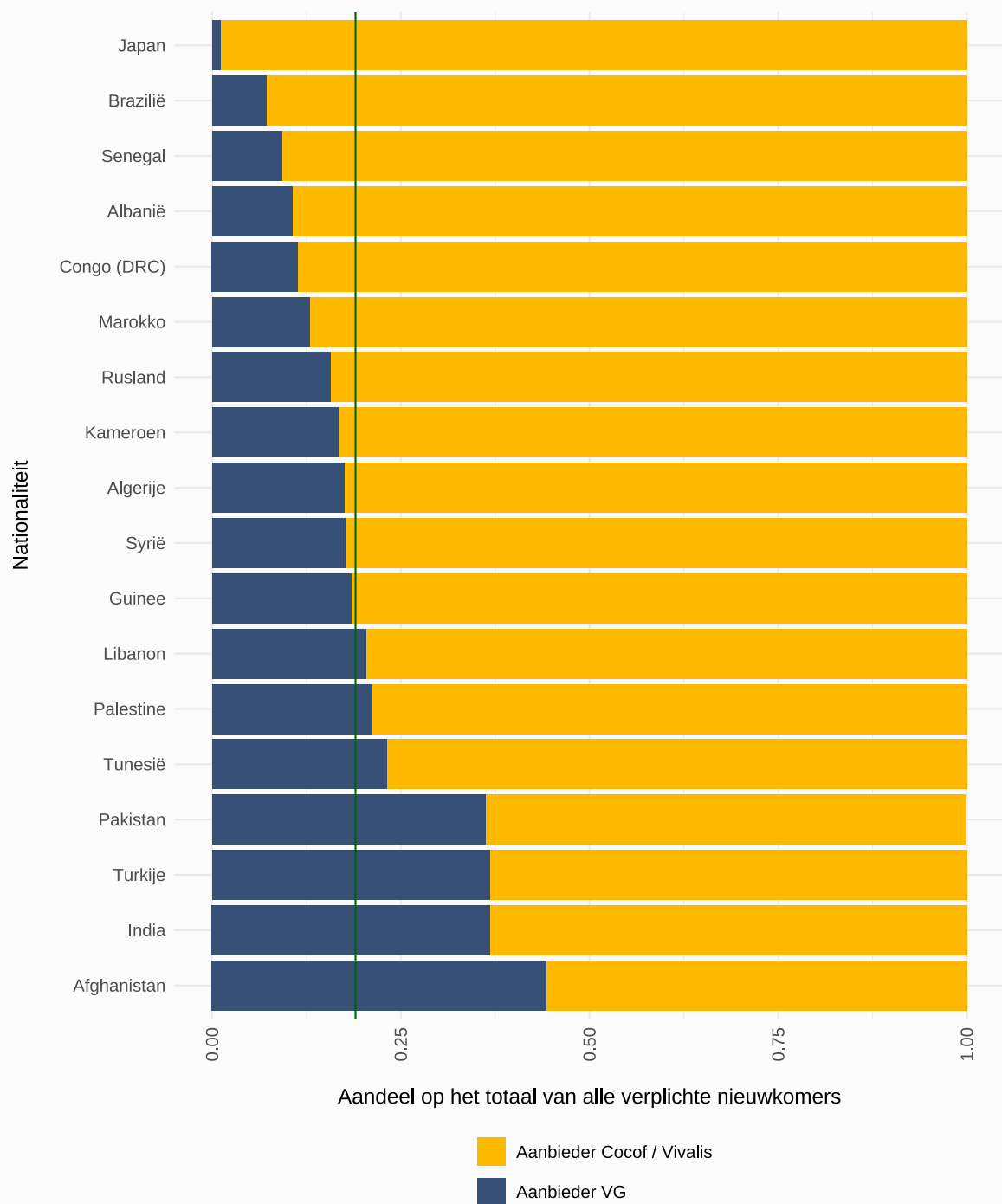
⁷¹ Op basis van de door de GGC verzamelde gegevens in het kader van de monitoring van de verplichting met betrekking tot personen die zich tussen midden juni 2022 en midden maart 2023 bij een BAPA of bij BON hebben gemeld.

⁷² Zie bijvoorbeeld "Chinezen, Indiërs en Japanners in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest", Charlotte Casier, Focus 21 - november 2017 - BISA.

⁷³ Of die in ieder geval dichter bij een BAPA dan bij een vestiging van BON wonen.

⁷⁴ Hoewel de meesten naar een BAPA gaan (respectievelijk 65,8 % en 62,9 %).

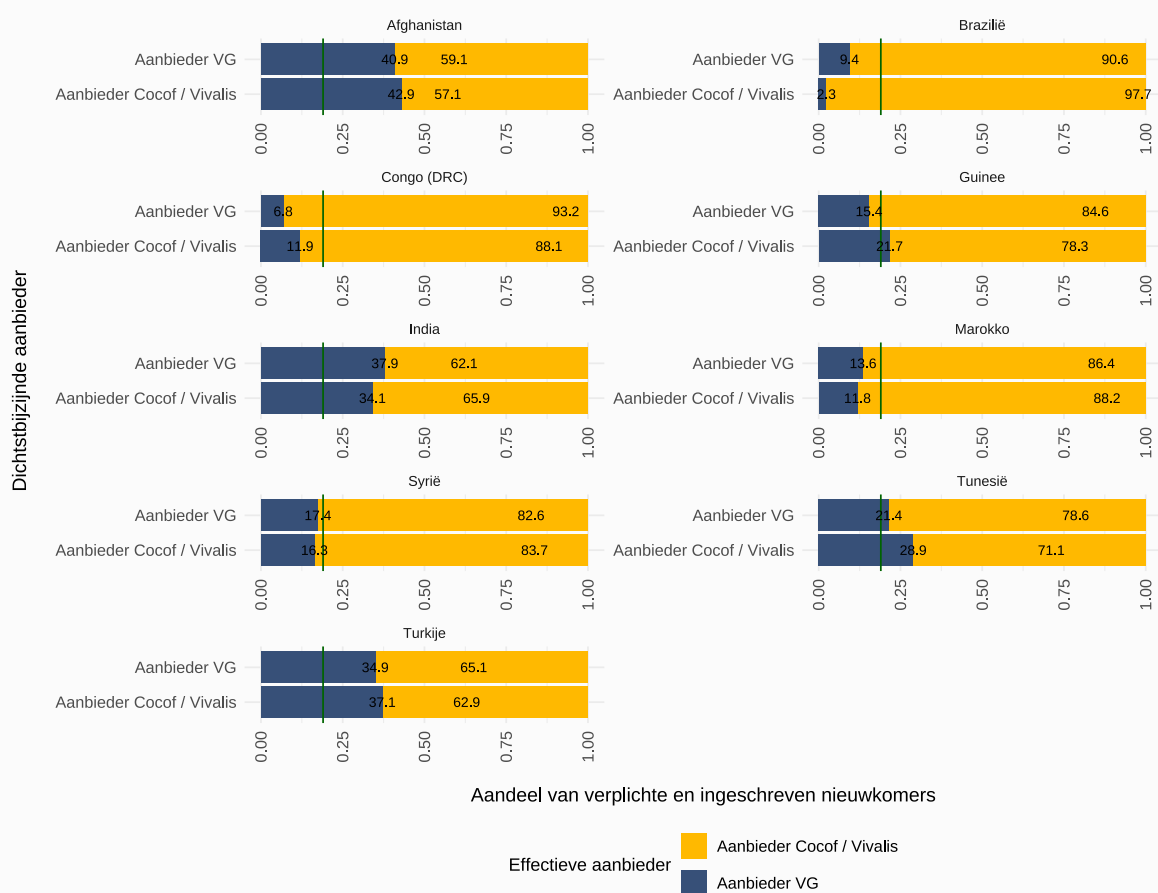
5-18 Verdeling van de verplichte nieuwkomers volgens het systeem, per nationaliteit



Nationaliteit vanaf 50 nieuwkomers of meer

Bron: Bruwelcome (2024), Bruxelles-Mobilité (2022)

5-19 Verplichte nieuwkomers volgens de effectieve operator en de dichtstbij gelegen operator, per nationaliteit



Interpretatie: Als we naar de Marokkaanse nieuwkomers kijken, zien we dat 13,6 % van degenen die dicht bij een vestiging van BON wonen, voor het inburgeringstraject hebben gekozen (en 86,4 % voor het parcours d'accueil). We stellen ook vast dat 11,8 % van zij die dicht bij een BAPA wonen, voor het VG-traject koos.

Bron: Bruwelcome (2024), Bruxelles-Mobilité (2022)

Eén groep in het bijzonder, die niet werd opgenomen in het kwalitatieve onderzoek, kan hier worden gepresenteerd om het ruimtelijke criterium van deze keuze te relativeren: **de Japanse staatsburgers**. We willen er allereerst op wijzen dat deze (kleine) gemeenschap in Brussel pas in het inburgeringstraject opdook vanaf de invoering van de verplichting om een traject te volgen, en dat het vooral om vrouwen gaat (vrouwen die met hun man zijn meegekomen in het kader van hun werk). De overgrote meerderheid van deze gemeenschap woont in het zuidoosten van het Gewest,⁷⁶ en bevindt zich dus met het openbaar vervoer (metrolijnen 1 en 5) dicht bij BON-Bxl dan bij Bapa-Bxl (verschil van 5 minuten lopen). Waarom verkiest dit publiek dan het Franse traject boven het Nederlandse? Eén hypothese zou kunnen zijn dat als je in een zeer overwegend Franstalige omgeving woont, je voor de

taalkeuze vanzelf bij de BAPA's uitkomt, zelfs als je dan 5 minuten extra moet lopen. Maar er kunnen ook andere factoren naar voren worden geschoven, zoals de uitstraling van de Franse taal in vergelijking met het Nederlands, of gemeenschapsmechanismen (mond-tot-mondreclame). Een maatschappelijk werk(st)er van Bapa-Bxl zei hierover dat "*Japanse moeders in Oudergem*" het aan elkaar doorvertellen "*in de crèche*". De koppeling van deze hypothetische factoren, naargelang de gemeenschappen die aan bod kwamen in het kwalitatieve onderzoek, zal meer gedetailleerd worden voorgesteld in de volgende paragraaf.

⁷⁶ In 2016 woonde 71 % van de Japanse inwoners in de gemeenten in het zuidoosten van het Brussels Gewest, namelijk Sint-Lambrechts-Woluwe, Sint-Pieters-Woluwe, Oudergem en Watermaal-Bosvoorde. Deze geografische concentratie wordt met name verklaard door het welvarende profiel van deze immigranten, maar ook door de aanwezigheid van de Japanse School in Beaulieu (Focus nr. 21, BISA, 2017).

5.2. Andere verklarende factoren

Aangezien de afstand niet cruciaal lijkt te zijn als verklaring van de keuze tussen het GGC-traject en dat van de VG, moeten we andere mogelijke verklaringen zoeken voor de taalkeuze van buitenlandse personen die zich in een tweetalige stad hebben gevestigd.

5.2.1.1. Onduidelijkheid van een tweeledig taalsysteem op het moment van inschrijving

Uit gesprekken met de begunstigden in de BAPA's blijkt dat **het besef van de impact van deze taalkeuze en van de gevolgen hiervan voor het verloop van hun vestiging, tamelijk beperkt is**. Zo zijn er soms begunstigden die zowel gebruikmaken van het Nederlandstalige als het Franstalige aanbod.⁷⁶ Het institutioneel en taalkundig onderscheid lijkt dus niet te spelen bij mensen die de institutionele werking van België niet kennen en die (soms) geen van de landstalen beheersen.

Het beperkte begrip van dit dubbele systeem lijkt sinds de invoering van de verplichting om een traject te volgen niet te zijn verbeterd. Verschillende begunstigden die onder de verplichting vallen, zeggen bijvoorbeeld dat ze pas wisten dat het Nederlandstalige systeem bestond nadat ze de burgerschapscursus hadden gevolgd bij een BAPA. Deze onwetendheid lijkt nog groter bij analfabeten, die op het moment van inschrijving en zelfs op het moment van de burgerschapscursus (FOCI) vaak niet op de hoogte zijn van dit dubbele aanbod:

“Omdat we in Brussel wonen, doen we het in het Frans. Het Vlaamse traject is voor het Vlaamse deel.” (Nourredine - Syrische vluchteling, rechthebbende nieuwkomer, Via-Schaarbeek)

Volgens de werkne(e)m(st)ers van de BAPA's komen de schadelijke effecten van de onduidelijkheid van dit dubbele taalaanbod vooral naar boven bij de overdracht van dossiers van BON naar de BAPA's, die volgens hen veel omvangrijker is dan in de andere richting.

“Sommige mensen zijn aan de Nederlandstalige kant aan het traject begonnen omdat dat dicht bij huis was, maar ze zagen het probleem niet dat met de taallessen zou opduiken om het Inburgeringsattest te halen. En uiteindelijk kwamen ze dan naar ons toe. [...] Ik denk dus dat ruimtelijke nabijheid [en de kwestie van beschikbaarheid-uren] wel degelijk een rol speelt, maar dan in combinatie met de taal.” (Directie Bapa-Bxl)

“Er zijn ook veel mensen die bij BON zitten en die niet door hebben dat ze Nederlands zullen moeten leren en die dan naar de BAPA's komen en zeggen: “ja, nee, het was nooit de bedoeling om Nederlands te leren, we hebben het verkeerd begrepen”. [...] Ze doen de burgerschapscursus daar en dan beseffen ze dat ze Nederlands moeten leren terwijl ze vinden dat ze al Frans spreken. Maar de meesten spreken wel Frans, maar schrijven het niet goed. En dan vertellen we ze dus dat ze hier ook Franse les zullen moeten volgen. En uiteindelijk keert die persoon dan vaak terug naar BON. Maar als de persoon al Frans kent en het correct spreekt en schrijft, dan wordt dat gelijkgeschakeld voor de burgerschapscursus en hoeft hij/zij alleen maar zijn/haar niveau A2 in het Frans aan te tonen. Dat gaat dus relatief snel.” (Maatschappelijk werker, Bapa-Convivial)

We willen echter opmerken dat de BAPA's, die bi-communautaire en dus tweetalig zijn geworden, sinds januari 2024 dit dubbele taalaanbod mogen uitleggen, voorstellen en mensen er rechtstreeks naar mogen doorverwijzen (Huis van het Nederlands voor het Nederlands of Opérateurs Linguistiques voor het Frans).

5.2.1.2. Een keuze op basis van taalkundige kennis en/of verwantschap?

Afgezien van het feit dat dit dubbele aanbod onduidelijk en onbekend is, en wanneer deze keuze door de begunstigden van de BAPA's en van BON als min of meer bewust wordt voorgesteld, wordt er een veelheid aan factoren naar voren geschoven. Ten eerste blijkt dat de keuze wordt beïnvloed door **de (al dan niet gedeeltelijke) kennis van een van beide talen**, vaak als gevolg van de postkoloniale betrekkingen van hun land van herkomst.

“Als ze uit landen komen waar ze een deel van hun onderwijs al in het Frans hebben gekregen, zullen ze eerder bij een Franstalig BAPA aankloppen.” (Maatschappelijk werkster, Bapa-Bxl)

“Een Nederlandstalig traject voor mij? Dat wordt een beetje moeilijk denk ik [lacht]. Dan moet je helemaal weer van nul beginnen...” (Nafissatou - Senegalese in GH, verplichte nieuwkomer, Bapa-Bxl)

“Het is het dichtst bij mij in de buurt en ook omdat deze opleiding in het Frans is. Terwijl BON volgens mij in het Nederlands is. Daarom.” (Aïsha - Marokkaanse in GH, verplichte nieuwkomer, Bapa-Bxl)

⁷⁶ Dit geldt bijvoorbeeld voor Carolina, een Mexicaanse begunstigde die is ingeschreven bij Bapa-Bxl, die eerder haar diploma had laten gelijkgeschakelen bij de operator NARIC-Vlaanderen, een rechtstreekse partner van BON. Dit eerste gebruik van een aanbod uit de omgeving van BON belette haar niet om vervolgens aan te kloppen bij een BAPA.

“Ik heb helemaal niet aan het Nederlands gedacht. Frans, omdat ik dat al een beetje ken, dat is gemakkelijk voor mij en zo verlies ik geen tijd. Ik moet werken. Ik wil werken aan wat ik leuk vind. Ik ga wel Nederlands leren, maar nu niet. Ik zal 2 tot 3 uur per dag uittrekken om Nederlands te leren, om de woorden te gebruiken. Ik studeer graag een beetje, ik spreek ook Engels, dus ik wil ook Nederlands leren en de woorden gebruiken. Ik hoop dat het gemakkelijk zal gaan voor mij. Maar niet nu!” (Asma - Tunesische in GH, verplichte nieuwkomer, Via-Molenbeek)

De kennis van het Frans van een potentiële gebruiker, en in mindere mate van het Nederlands⁷⁷ kan voor bemiddelaars de aanleiding zijn om de gebruiker naar het ene of het andere systeem door te verwijzen, zonder dat die deze keuze echt zelf maakt: *“Ze hebben het niet voorgesteld omdat ik al Frans sprak.” (Verplichte nieuwkomer, Algerijnse, in GH).*

Als ze geen van de landstalen kennen, kan de keuze van het systeem ook worden beïnvloed door **de (veronderstelde) taalkundige verwantschap** van hun moedertaal met een van beide.

“Frans. Ik spreek het niet zo goed, maar Nederlands ken ik helemaal niet... [...] Omdat ik al een kleine basis had. Ik ben [trouwen] meteen begonnen in A2. In feite begreep ik het wel, maar spreken is moeilijk. Maar eigenlijk moest ik nog maar één module doen om het af te maken.” (Lara - Angolese in GH, verplichte nieuwkomer, Convivial)

“Mijn vriendin zei tegen me “als je geen Nederlands spreekt, wordt het een beetje lastig voor jou [om naar BON te gaan], het is beter om voor het Frans te kiezen, dat je al [een beetje] spreekt, je bent het gewend om het te horen en anders ga je weer helemaal bij nul beginnen, je gaat veel tijd verliezen... Je hebt al veel tijd verloren bij de gemeente om je papier te verlengen. Het is beter om met het Frans te beginnen, je zult het wel zien” [voor Nederlands]...”. (Maria - Paraguayaanse met “oranje kaart”, verplichte nieuwkomer, Bapa-Bxl)

Deze taalkundige verwantschap kan ook in de andere richting gaan en het Nederlandse traject aanmoedigen. Sommige medewerk(st)ers van de BAPA's werpen de hypothese op dat er een fonetische link bestaat tussen de Perzische talen en het Nederlands, wat deels het hoge percentage Afghanen bij BON zou verklaren. Voor bepaalde bevoorrechte profielen die al Engels spreken, zou blijken dat Nederlands leren makkelijker is dan Frans.

“Wat de nieuwe trends betreft met de verplichting, zijn de Afghanen de grote afwezigen! [...] Je moet eens kijken naar het aantal Afghanen bij BON, ik heb de indruk dat zij er meer hebben. [...] We hebben er wel hoor, maar niet veel in verhouding tot de cijfers van het CGVS. [...] Ik vraag me af of er niet ook een taalkundige kwestie speelt: als je Afghaans spreekt, het Dari en Pashto, vraag ik me af of er geen taalkundige verwantschap is met het Nederlands. Of het voor hen niet makkelijker is om Nederlands te leren dan Frans. Maar nogmaals, urban legend of echt? We zullen zien...” (Directie Bapa-Via)

“Ik vind het echt makkelijker omdat het meer op Engels lijkt. Als je Engels kunt lezen is het heel makkelijk om Nederlands te lezen, je hoeft niet bij elk woord te stoppen. Het is heel makkelijk in vergelijking met Frans. Want Frans, sorry [lacht]. In het Frans, als ik een woord uitspreek zoals ik het lees, dan klopt het niet, maar in het Nederlands, als je dat woord leest, dan is het hetzelfde, maar soms verandert de uitspraak, maar niet zoals in het Frans. [...] Voordat ik bij BON begon, had een van mijn vriendinnen zich ingeschreven bij een BAPA, maar na niveau 1 is ze gestopt, daarna wilde ze niet meer verder doen omdat die taal heel moeilijk is om te leren. Ze zei: “het is heel moeilijk, heel ingewikkeld om Frans uit te spreken”. Maar in het Nederlands gaat ze nu module 2.4 voltooien, ze gaat 6 niveaus voltooien! Ja, het is allemaal in het Nederlands, dus voor haar was het makkelijker. Zij wil niet doorgaan in het Frans. Het is heel moeilijk om verder te doen in het Frans, omdat de taal zelf heel moeilijk voor haar is. (Mohan - Indiër in GH, verplichte nieuwkomer, BON-BXL)

“Mijn kinderen leren ook Nederlands en ik vind dat ze het Nederlands heel goed uitspreken, omdat er soortgelijke klanken in het Arabisch zitten.” (Nour - Egyptische in GH, verplichte nieuwkomer, Via-Schaarbeek)

Zoals hierboven reeds uitgelegd, is het traject voor sommige begunstigden vooral iets wat ze moeten doen om in orde te zijn met een administratieve vereiste: ze proberen het dus zo snel mogelijk achter de rug te hebben. Deze begunstigden proberen dus te achterhalen welk traject voor hen het kortst zal zijn, namelijk dat met de minste taallessen.

⁷⁷ Hoewel er uiteraard minder begunstigden zijn die Nederlands spreken, willen we opmerken dat we een keer een Braziliaanse begunstigde hadden die in Suriname had gewoond en daardoor Nederlands sprak. Hoewel haar man het traject in het Nederlands had gedaan, wilde zij het toch liever in het Frans doen uit interesse om een nieuwe taal te leren.

5.2.1.3. (Pre-)socialisatie, perspectieven en opvattingen in de gastsamenleving

Deze keuze van het systeem is in de praktijk soms het resultaat van de eerste taalkundige (niet-)keuzes die nieuwkomers maken tijdens hun socialisatie in de gastsamenleving, voordat ze aankloppen bij de onthaalbureaus. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer nieuwkomers bepaalde verenigingen kiezen om hen te begeleiden of wanneer ze een school kiezen voor hun kinderen.

"Ik heb meer interesse om Frans te leren omdat mijn dochter Frans leert op school, dus als ik haar wil helpen, zou het makkelijker zijn voor mij om haar te helpen, dus ik heb altijd al Frans willen gebruiken, dus ik denk daar eigenlijk niet aan [om naar BON te gaan]." (Arya - Indiase in GH, rechthebbende nieuwkomer, Via-Schaarbeek)

Zo kan de keuze van het systeem worden bepaald door de vooruitzichten van de mensen om zich te vestigen.

Veel begunstigden spreken over een soort van vergelijkend voordeel van het Frans ten opzichte van het Nederlands bij hun migratie en vestiging in Brussel en Europa: het Frans zou als taal "nuttiger" zijn als we deze twee niveaus in aanmerking nemen.

Toch zien sommige nieuwkomers meer professionele kansen in Vlaanderen en kiezen ze daarom misschien liever voor een Nederlandstalige cursus.

"Sinds we zijn aangekomen, horen we wat anderen hebben gedaan, zij die vóór ons zijn aangekomen. Buren of op school. De meesten van hen zijn Marokkanen en zijn hier al jaren. Sommigen zijn voor het Nederlands en anderen voor het Frans. Er zijn bijvoorbeeld veel mensen die zeggen dat de Vlaamse kant beter is, omdat ze je een baan geven zodra je 2 lessen Nederlands hebt gedaan, ze verplichten je om te werken en dat is dus beter, omdat je niet lang werkloos blijft. Sommige mensen willen dat, en dus kiezen ze voor Vlaanderen of de Vlaamse kant van Brussel. Het Vlaamse deel, heb ik gehoord, is goed als stelsel, het is strenger dan hier." (Shadia - Syrische in GH, recht-hebbende nieuwkomer, Convivial)

"Ik heb voor BON gekozen vanwege mijn ervaring in de auto-industrie. [...] Ik vond meer auto-industrie in Vlaanderen dan in Wallonië [of Brussel]. Dus begon ik Nederlands te leren. Zo ben ik aan mijn [taal]traject begonnen bij het CVO." (Mohan - Indiër in GH, verplichte nieuwkomer, BON-BXL)

5.2.1.4. De specifieke kenmerken en het imago van het aanbod (BON vs. BAPA's)

De hierboven beschreven factoren hadden voornamelijk betrekking op de kenmerken, persoonlijke opvattingen en vestigingstrajecten van de begunstigden ten aanzien van de taalkeuze. Maar ook de specifieke kenmerken van het aanbod kunnen van invloed zijn op de keuze van de begunstigden naar gelang hun profiel.

Volgens sommige begunstigden en maatschappelijk werk(st)ers zou het Nederlandstalige aanbod een aantal voordelen bieden waarmee het Franstalige traject blijft talmen, zoals de programmering van burgerschapscursussen op late uren (18u-21u), "afstandsonderwijs" (online) en in meer talen.

Naast dit flexibelere aanbod, met name voor begunstigden die werken, zou het Nederlandstalige aanbod het voordeel hebben dat het een sociale begeleiding biedt die direct gericht is op socioprofessionele inschakeling, wat de bovengenoemde opvattingen over Vlaanderen bevestigt. Op dit punt worden de partners van BON (VDAB,⁷⁸ NARIC-Vlaanderen⁷⁹ CVO⁸⁰ enz.) vaak als efficiënter gezien.

Bovendien kunnen deze opvattingen over een Nederlandstalige operator, en over Vlaanderen in het algemeen, als 'flexibeler' en 'efficiënter', ook in stand worden gehouden door de medewerk(st)ers van de BAPA's zelf.

"Ik heb de indruk dat de mensen die naar BON worden doorverwezen geen Frans en geen Nederlands kennen, maar vrij snel werk willen vinden. In Vlaanderen zijn er meer kansen, en het lijkt misschien meer op Engels. En ook voor de efficiëntie van het traject, voor sommigen gaat het sneller aan de Nederlandstalige kant. [...] Maar er zijn er ook die ik echt aanraad om naar BON te gaan, op basis van hun verwachtingen en doelen." (Maatschappelijk werkster, Bapa-Bxl)

Maar de vereiste om te slagen voor de burgerschapscursus en de taallessen om een attest te krijgen,⁸¹ zou voor sommigen nog een ernstig obstakel zijn:

"[...] Het enige wat mensen ervan weerhoudt cursussen te volgen bij BON is het "Nederlands", maar nogmaals, dat komt misschien omdat je om de opleiding af te ronden toch dat certificaat A2⁸² moet kunnen laten zien en niet iedereen kan dat... Maar goed, ik ben hier, voor mij is Frans de prioriteit en Nederlands een plus." (Alina - Oekraïense vluchteling, recht-hebbende nieuwkomer, Via-Schaarbeek)

⁷⁸ Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding.

⁷⁹ National Academic Recognition Information Center: bevoegd voor de erkenning van de gelijkwaardigheid van buitenlandse getuigschriften en diploma's met diploma's van de Vlaamse Gemeenschap.

⁸⁰ Centra voor volwassenenonderwijs.

⁸¹ In het kader van het GGC-traject gaat het meer om een verplichting van regelmatige aanwezigheid (althans voor de burgerschapscursus en een deel van de taalopleidingen).des formations linguistiques).

⁸² Dit is een certificaat dat je de taal beheerst op niveau A2. Dit niveau verwijst naar het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Talen, dat de vaardigheden specificeert die bij elk niveau horen.

Kortom, hoewel dit dubbele systeem en de taalkeuze zelden gekend zijn op het instapmoment, wanneer de keuze bewust is en niet bepaald wordt door eerdere (niet-)keuzes in de gastsamenleving (bv. de scholen van de kinderen), zijn de redenen om voor het systeem van BON te kiezen de flexibiliteit van het aanbod en het imago van een aanbod - en meer in het algemeen een Vlaams Gewest - dat efficiënter is, vooral op het vlak van socioprofessionele inschakeling. Maar BON heeft als nadeel dat het verplichte tests oplegt om te slagen voor de opleidingen, terwijl voor sommigen Nederlands leren minder 'nuttig' lijkt in Brussel (en de rest van de wereld) en 'moeilijk te leren' is voor mensen van wie de moedertaal gemeenschappelijke wortels heeft met het Frans.



Het onthaalbureau
kiezen: een
«gecreëerde»
nabijheid

Het vorige hoofdstuk ging over de manier waarop de ruimtelijke dimensie meespeelde in de keuze van het systeem. Dit hoofdstuk voert een soortgelijk onderzoek in verband met de keuze van de BAPA-operator (GGC).

We hebben aangetoond dat het gebruik en de impact van de afstand varieert naargelang de categorie van het doelpubliek (vrijwillig, onderworpen aan een verplichting om een traject te volgen, doorverwezen door voorschrijvende instanties enz.)

De invoering van een verplichting om een traject te volgen elimineert weliswaar de vraag of de mensen er al dan niet gebruik van maken, maar niet het belang van de ruimtelijke praktijken in het gebruik van de diensten. De verplichte personen moeten namelijk kiezen bij welke erkende instantie (de drie BAPA's en BON) ze zich willen inschrijven. We veronderstellen dat de ruimtelijke dimensie een rol kan spelen in deze keuze.

De probleemstellingen die in dit hoofdstuk worden onderzocht, kunnen worden teruggebracht tot heel eenvoudige vragen:

Kloppen migranten die gebruikmaken van het inburgeringstraject aan bij het BAPA dat het dichtst bij hun woonplaats ligt?

- Zo ja: doen ze dat dan omdat dit het dichtstbij gelegen is? Of is dit het resultaat van andere congruente factoren?
- Zo niet: welke andere factoren gingen boven de ruimtelijke nabijheid voor de keuze van het BAPA?

Het spreekt vanzelf dat de parameters voor de keuze van het BAPA sterk worden bepaald door het soort gebruik en de categorie van de begunstigden. Dit zal met name blijken uit de kwalitatieve analyses in dit hoofdstuk.

6.1. De dichtstbijzijnde operator kiezen

6.1.1. Ruimtelijke nabijheid: een algemene trend

Zoals reeds eerder aangegeven blijkt nabijheid een rol te spelen in de keuze voor een BAPA: de kaart van de werkelijke rekrutering van de BAPA's (kaart 3-10) wijkt niet veel af van de kaart met de theoretische rekruteringsgebieden (kaart 3-9), die gewoon op de afstand gebaseerd zijn.

Een meerderheid van de gebruikers en gebruikers (80 %) kiest het BAPA dat het dichtst bij hun woonplaats ligt (op vijf minuten na) (Figuur 6-20). Maar 20 % van de gebruikers en gebruikers was bereid een grotere afstand af te leggen om naar een ander BAPA te gaan.⁸³

Denk eraan dat de extra reistijd niet noodzakelijk heel lang hoeft te zijn. Van de 20 % gebruikers en gebruikers die niet naar het dichtstbijzijnde BAPA gingen (op 5 minuten na), reisde bijvoorbeeld 63 % 5 tot 10 minuten langer, 24 % reisde 10 tot 15 minuten langer en 12 % reisde meer dan 15 minuten langer. Slechts 2,5 % van alle gebruikers en gebruikers kiest voor een BAPA waarvoor de reistijd 15 minuten langer is of meer.

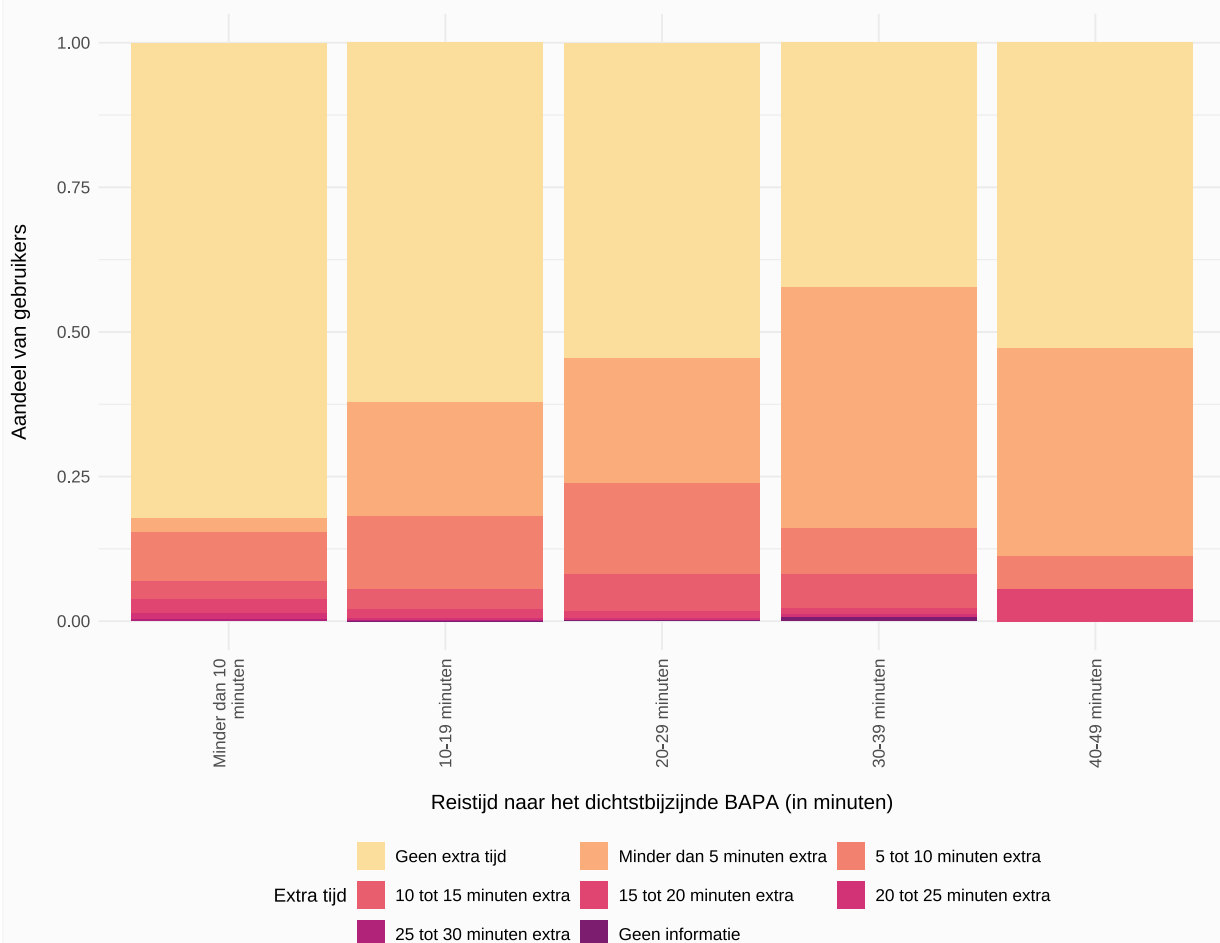
De beslissing om strikt voor het dichtstbijzijnde BAPA te kiezen, wordt beïnvloed door de afstand (Figuur 6-21). Want hoewel 80 % van de gebruikers die dicht bij een BAPA wonen hier ook effectief voor kozen, geldt dit niet voor degenen die verder weg wonen. Als ze ver van een BAPA wonen, zullen gebruikers vaker bereid zijn er (iets) langer over te doen om een BAPA te bereiken. Van deze gebruikers ging slechts 43 % strikt naar het dichtstbijzijnde. Maar de extra tijd is dus niet erg lang: 41 % ging niet naar het dichtstbijzijnde, maar een dat slechts 5 minuten verder weg was. 5 minuten toegeven op een traject dat toch al minstens 40 minuten duurt, lijkt dus niet problematisch.

6-20 Verdeling van de gebruikers en gebruikers (2016-2023) volgens hun keuze voor het BAPA dat het dichtst bij hun woonplaats ligt (op vijf minuten na)

	Aantal	Percentage
Ging naar het dichtstbijzijnde (op 5 minuten na)	16 431	79,3 %
Ging niet naar het dichtstbijzijnde (op 5 minuten na)	4 285	20,7 %
Totaal	20 716	100.0 %
Bronnen: APA (2024), Brussel-Mobiliteit (2022)		

⁸³ Houd er rekening mee dat van de 20% gebruikers en gebruikers die volgens de gebruikte criteria niet naar het meest nabije bapa gingen, sommigen dat misschien toch deden (zie punt over de methodologie in de Bijlage) of denken dat ze naar het meest nabije gingen. In het laatste geval is het dus verkeerd aan te nemen dat zij een andere keuze maakten dan de keuze voor nabijheid.

6-21 Verdeling van de gebruikers en gebruiksters (2016-2023) volgens toegestane extra tijd - per afstand tot het dichtstbijzijnde BAPA

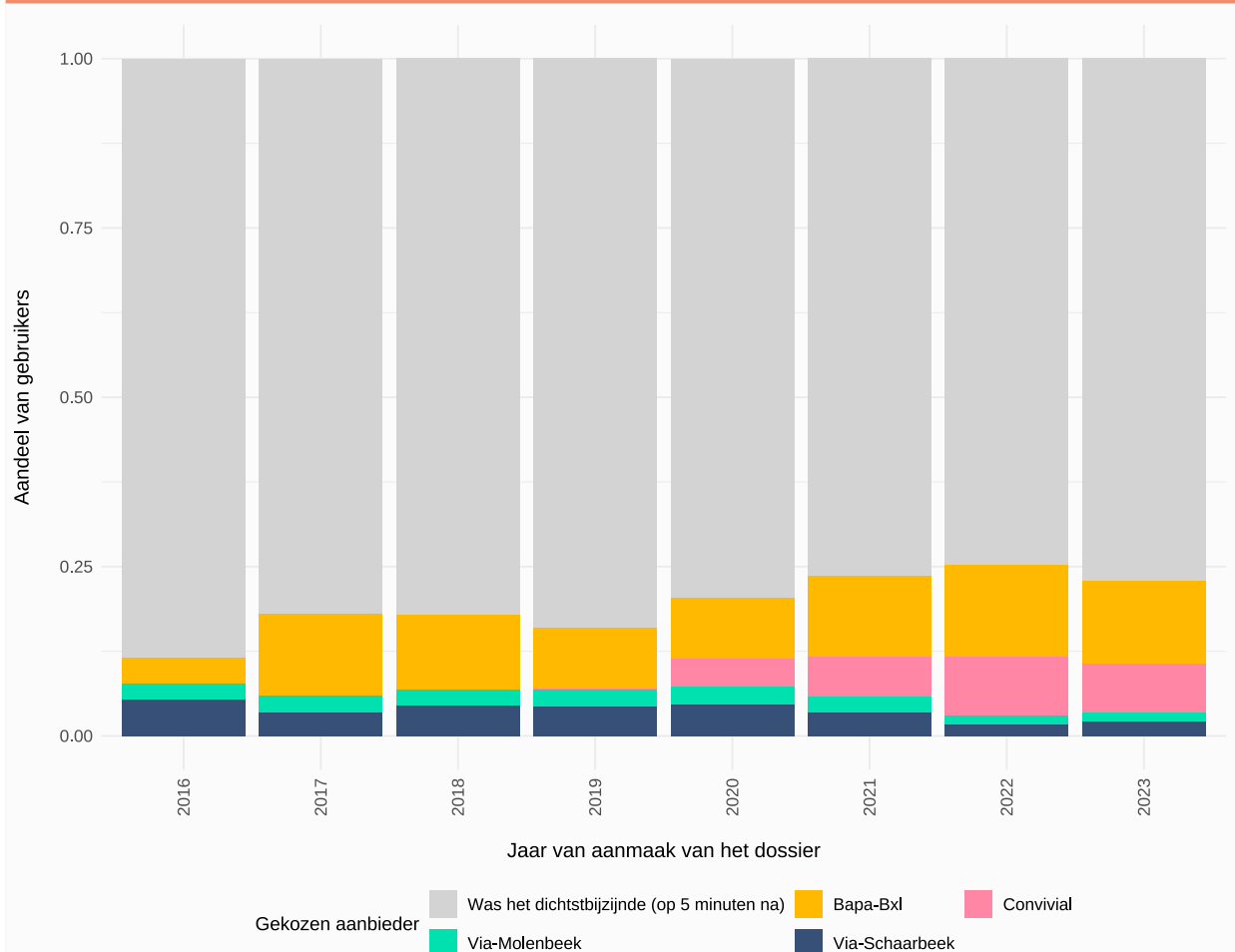


Bronnen: APA (2024), Brussel-Mobiliteit (2022)

Overigens speelt ook de tijdsdimensie mee, maar slechts in beperkte mate (Figuur 6-22). Het percentage gebruikers en gebruiksters dat naar het dichtstbijzijnde BAPA gaat, is in de loop der jaren namelijk licht gedaald. In 2023 bedroeg het 77 %; in 2016 was het 88 % en in 2019 nog 84 %.

Bovendien zien we sinds 2020 een daling van het percentage mensen dat niet naar het dichtstbijzijnde BAPA gaat om naar Via te gaan (Sint-Jans-Molenbeek of Schaarbeek). Dit zou met name kunnen worden verklaard door de geleidelijke toename van het aantal nieuwkomers dat buiten de gemeenten woont waar de BAPA's gevestigd zijn (versterkt door de verplichting om een traject te volgen in 2022). We kunnen stellen dat hoe verder een gebruiker weg woont van een aanbod, hoe minder bepalend de ruimtelijke nabijheid bij de woonplaats is.

6-22 Verdeling van de gebruikers volgens hun keuze voor het BAPA dat het dichtst bij hun woonplaats ligt (op vijf minuten na) – per jaar



Bronnen: APA (2024), Brussel-Mobiliteit (2022)

In de interviews werd ruimtelijke nabijheid inderdaad vaak genoemd als criterium voor de keuze van het BAPA, en dat voor uiteenlopende individuele profielen en trajecten. Deze keuze voor nabijheid werd vaak voorgesteld als het resultaat van een “rationele” overweging wanneer de mensen achteraf terugkijken op het moment dat ze voor het eerst in het BAPA kwamen.

“Ze (gemeente Schaarbeek) gaven beide adressen (van Via), in Schaarbeek en Molenbeek. Maar Schaarbeek was echt dicht bij mij, dus ben ik naar dit bureau gekomen” (Arya - Indiase in GH, VIA-Schaarbeek)

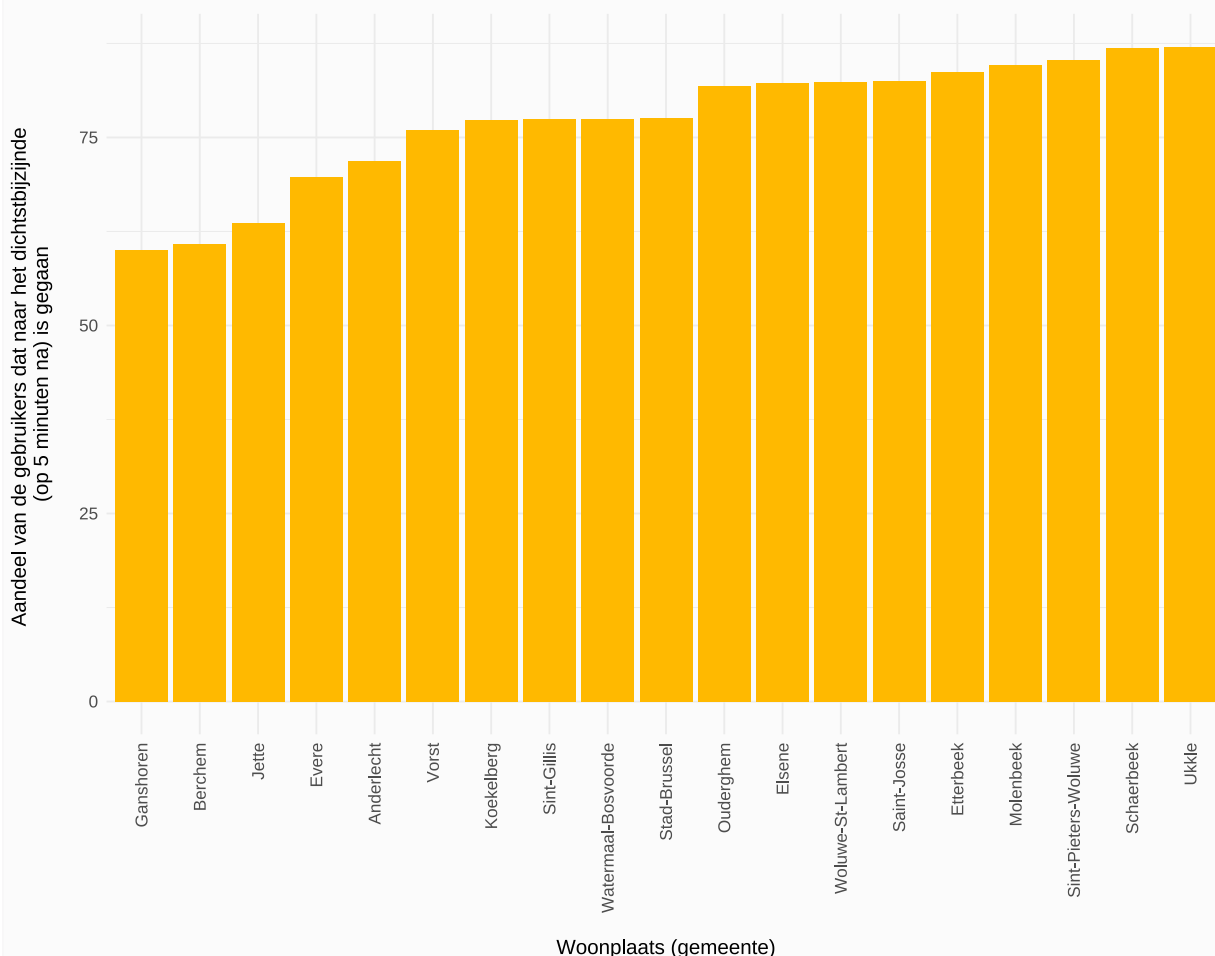
“Want in de brief die ik kreeg, waren er enkele pagina’s waarin alles werd uitgelegd, en ik denk dat er drie adressen beschikbaar waren. Ik probeerde uit te zoeken welk het dichtst bij mij was.” Lucas - Braziliaan in GH, Convivial)

De keuze voor de operator die zich het dichtst bij huis bevindt, lijkt dus het resultaat van een bewuste strategie, maar het blijft vaak moeilijk te bepalen of het gekozen BAPA ook echt het dichtstbijzijnde is. De getuigenissen die verzameld werden tijdens de gesprekken over de dagelijkse mobiliteit laten zien op welke manier de gebruikers hun reistrajecten vergelijken en selecteren, en wijzen op het belang van het vertrouwd zijn met hun omgeving (en de stad in het algemeen), geografische denkbeelden en andere invloeden in de uiteindelijke keuze voor een operator. Met andere woorden, ruimtelijke nabijheid wordt anders geïnterpreteerd naargelang het profiel.

Bovendien is het tijdens gesprekken heel vaak gebeurd dat eerst de nadruk werd gelegd op nabijheid, maar naarmate het gesprek vorderde andere factoren naar boven kwamen.

Uiteindelijk was het vaak de combinatie van deze factoren die de keuze beïnvloedde, waarbij ze ofwel samenvielen of concurreerden met het criterium ruimtelijke nabijheid.

6-23 Percentage gebruikers en gebruiksters (2016-2023) dat naar het dichtstbijzijnde ging (op 5 minuten na), volgens woonplaats (gemeente)



Bronnen: APA (2024), Brussel-Mobiliteit (2022)

6.1.2. De keuze om niet naar de dichtstbijzijnde aanbieder te gaan op basis van niet-individuele kenmerken

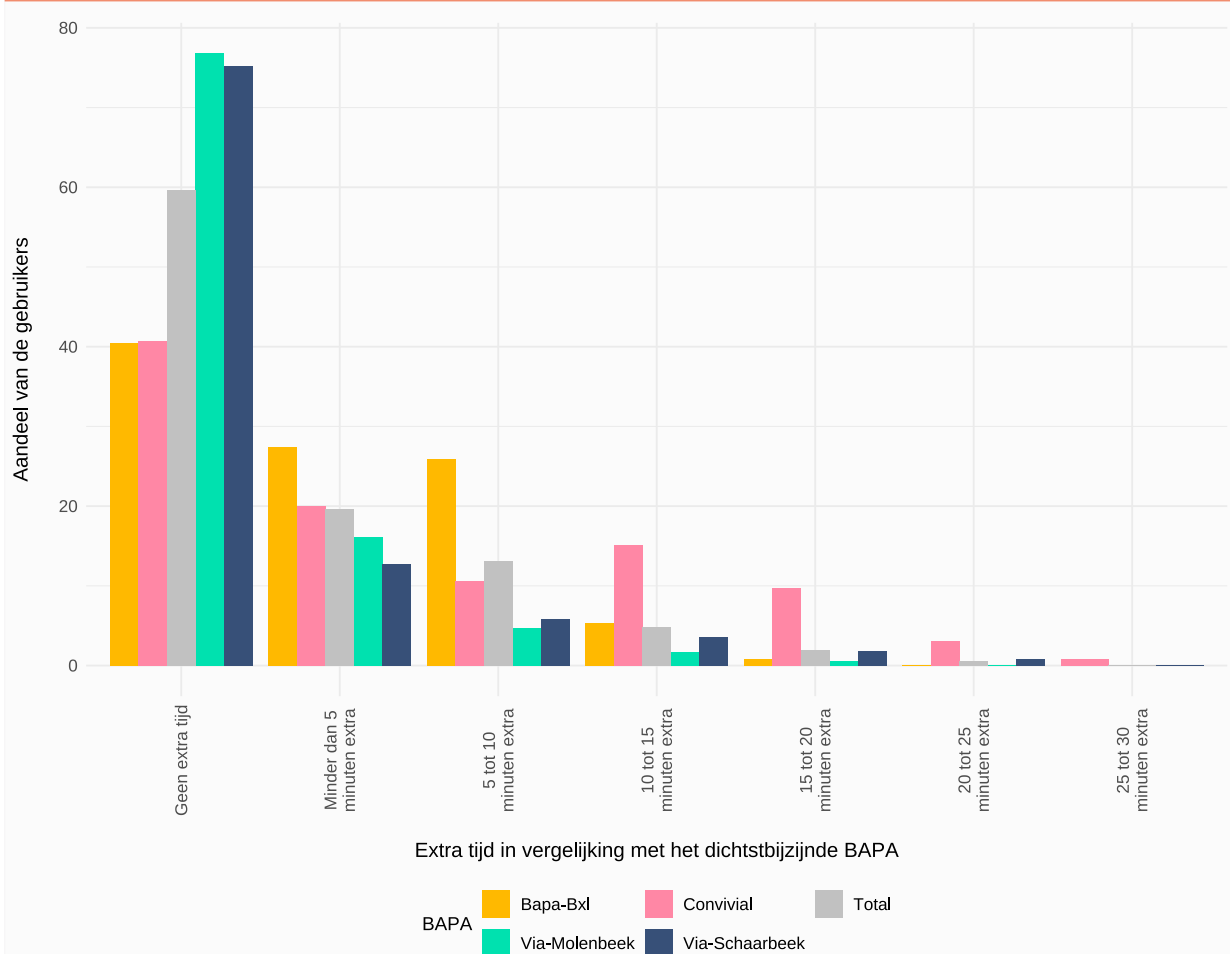
Deze algemene neiging om naar het dichtstbijzijnde te gaan wordt niet overal en voor iedereen op dezelfde manier waargenomen. Zo zien we bijvoorbeeld dat het percentage gebruikers en gebruiksters dat naar de dichtstbijzijnde aanbieder is gegaan (op 5 minuten na) niet in elke gemeente hetzelfde is (Figuur 6-23).

In Schaerbeek en Sint-Jans-Molenbeek (maar ook in Ukkel en Sint-Pieters-Woluwe) ging bijna 85 % (of zelfs meer) van de gebruikers en gebruiksters naar het dichtstbijzijnde. In de gemeenten in het westen van Brussel (Jette, Berchem of Ganshoren) daarentegen koos minder dan twee derde van de gebruikers en gebruiksters voor de dichtstbijzijnde aanbieder. Er kunnen verschillende mogelijke verklaringen worden ingeroepen: het gedrag van de voorschrijvende instanties, de specifieke profielen van de gebruikers en gebruiksters, enz. Deze hypothesen zullen verderop in de analyses aan bod komen.

Als we de keuzes van gebruikers analyseren op infracommunale schaal, zien we een paar uitzonderingen op deze algemene tendens om naar de dichtstbijzijnde aanbieder te gaan. Zo gaan in alle sectoren van de Noordwijk, van Laken en in de meeste sectoren van Neder-Over-Hembeek de meeste gebruikers naar Bapa-Bxl, terwijl Bapa Via-Molenbeek en Via-Schaerbeek het dichtst in de buurt liggen. Dezelfde dynamiek zien we in bepaalde statistische sectoren van Sint-Lambrechts-Woluwe en Sint-Pieters-Woluwe: terwijl Via-Schaerbeek dichterbij ligt, gaan de gebruikers en gebruiksters toch naar Bapa-Bxl.

Bovendien worden sommige BAPA's vaker bezocht dan andere door gebruikers en gebruiksters die naar het dichtstbijzijnde gingen. Zo worden de twee vestigingen van Via, in Schaerbeek en Sint-Jans-Molenbeek, bezocht door bijna 75 % van de gebruikers en gebruiksters die (strikt) naar het dichtstbijzijnde BAPA gingen (Figuur 6-24). Dit geldt echter maar voor 40 % van de gebruikers en gebruiksters van de diensten van Bapa-Bxl of Convivial.

6-24 Verdeling van de gebruikers en gebruiksters volgens de extra reistijd in vergelijking met het dichtstbijzijnde BAPA, volgens het bezochte BAPA



Bronnen: APA (2024), Brussel-Mobiliteit (2022)

Als we van elk BAPA het percentage gebruikers en gebruiksters analyseren die bereid waren 10 minuten of meer extra te reizen, zien we dat Convivial uniek is: 28 % van de gebruikers en gebruiksters van dit BAPA bevindt zich in deze situatie, tegenover 6 % bij zowel Bapa-Bxl als Via-Schaarbeek en 2 % bij Via-Molenbeek. Het percentage gebruikers en gebruiksters dat meer dan 10 minuten langer wilde reizen om naar hun BAPA te gaan, is bij Convivial hoger dan elders.

Om redenen die nog moeten worden uitgeklaard, lijkt het er dus op dat de BAPA's op verschillende manieren rekruteren, meer in de buurt voor Via en meer op afstand voor Convivial (cf. infra : paragraaf 6.2.).

6.1.3. De invloed van individuele kenmerken op de beslissing om niet naar de dichtstbijzijnde aanbieder te gaan

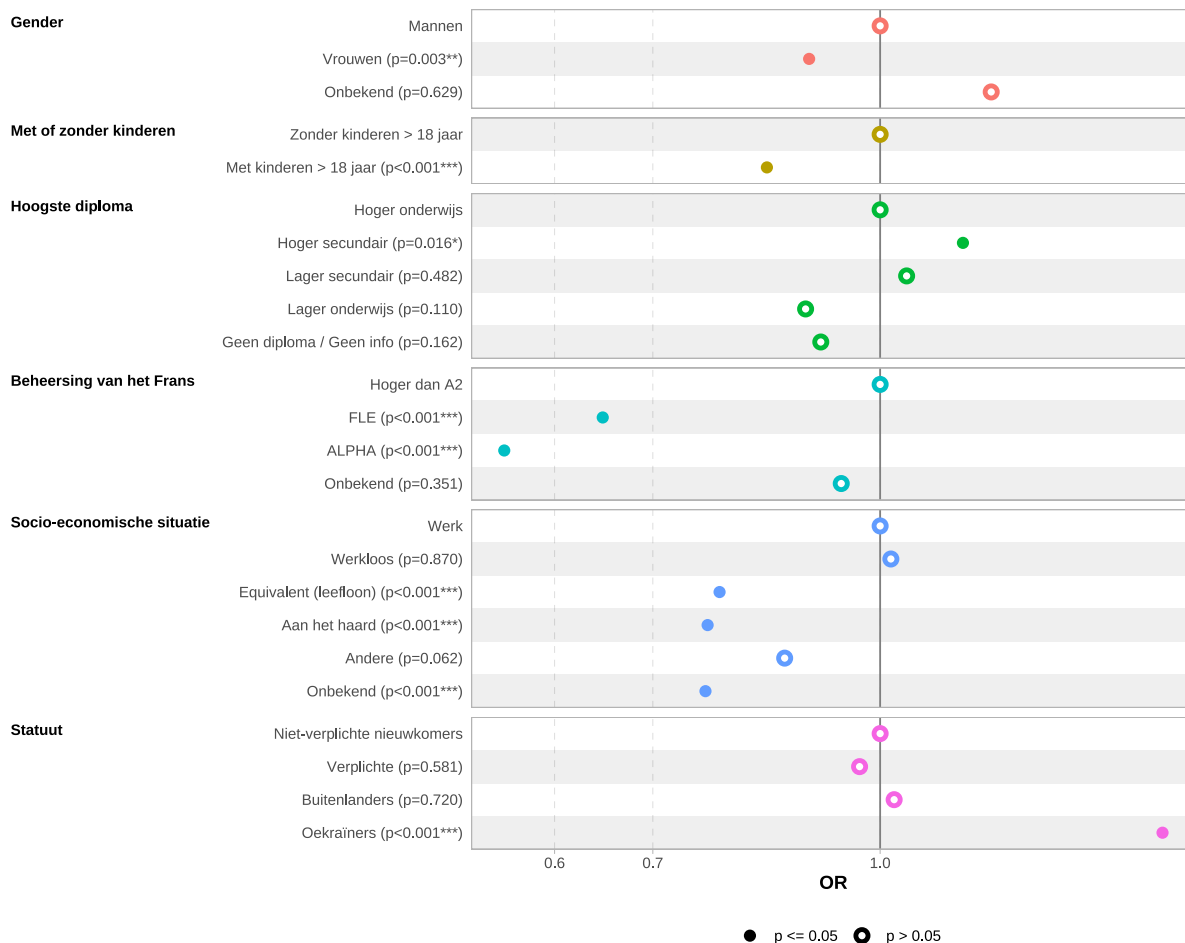
6.1.3.1. Benadering op basis van de data

Bepaalde individuele kenmerken hebben een invloed op het feit of mensen een grotere afstand afleggen of daartoe bereid zijn in vergelijking met de snelste optie.

Over het algemeen gaan individuele factoren die wijzen op een (iets) minder onzekere situatie, als alle andere elementen gelijk zijn, gepaard met een frequenter gebruik van een BAPA dat niet het dichtstbijzijnde is (op vijf minuten na), en omgekeerd kiezen potentieel kwetsbaardere profielen of profielen die te maken hebben met complexere eisen, vaker voor nabijheid.

Zo zien we dat (Figuur 6-25), als alle andere omstandigheden gelijk zijn, vrouwen minder vaak een extra afstand afleggen dan mannen; mensen met kinderen minder vaak een extra afstand afleggen

6-25 Invloed van individuele kenmerken op de kans dat niet het dichtstbijzijnde BAPA wordt gekozen (op vijf minuten na)



Bronnen: APA (2024), Brussel-Mobiliteit (2022)

Kader 10 De resultaten van een logistische regressieanalyse interpreteren

Een logistische regressie wil de impact van verschillende variabelen meten op de waarschijnlijkheid dat een gebeurtenis zich al dan niet zal voordoen. In dit geval willen we de impact meten van individuele kenmerken op de beslissing om een extra afstand af te leggen in vergelijking met de dichtstbijzijnde optie.

De volgende grafiek toont de “odds ratio’s” (verhoudingen van kansen) van bereidheid tot een extra reistijd.

Een odds ratio (OR) in een logistische regressie meet het effect van een verklarende variabele op de kans dat de gebeurtenis zich voordoet. Als de OR groter is dan 1, is de gebeurtenis in deze situatie waarschijnlijker dan in de referentiesituatie; als de OR kleiner is dan 1, is de gebeurtenis minder waarschijnlijk; en als de OR 1 is, heeft de variabele geen effect. Een OR van 2 betekent bijvoorbeeld dat de kans dat de gebeurtenis zich voordoet 2-maal zo groot is, terwijl een OR van 0,5 betekent dat deze half zo groot is.

dan mensen zonder kinderen; mensen met een diploma lager onderwijs (of zonder diploma) minder vaak een extra afstand afleggen dan mensen met een diploma hoger onderwijs;⁸⁴ analfabete mensen minder vaak een extra afstand afleggen dan mensen die de Franse taal beheersen (geschreven en gesproken); mensen van wie het inkomen (gedeeltelijk) wordt verzekerd door een leefloon minder vaak een extra afstand afleggen dan mensen met een baan. Oekraïners waren daarentegen vaker dan de andere gebruikersstatuten bereid een extra afstand af te leggen.

6.1.3.2. Veelzeggende getuigenissen: mobiliteitspraktijken in relatie tot de diversiteit van de nieuwkomers

Niet alle begunstigden hebben dezelfde mobiliteitspraktijken, en dus ook niet dezelfde houding tegenover fysieke afstand wat betreft hun gebruik en keuze van de aanbieder. Aan de hand van het begrip “motiliteit”, namelijk de effectieve mogelijkheid om zich te verplaatsen volgens zijn economisch, sociaal en cultureel kapitaal (V. Kaufmann, 2008), laten we zien hoe het ruimtelijke criterium meer of minder belangrijk blijkt te zijn naargelang het profiel van de begunstigden.

De diversiteit van de begunstigden die we tijdens het onderzoek hebben ontmoet, stelt ons in staat kenmerken te identificeren die het “motiliteitsniveau” van nieuwkomers bepalen, zoals demografische kenmerken (geslacht, leeftijd en gezinssamenstelling), verblijfskenmerken (reden en duur van legaal en/of illegaal verblijf), kenmerken met betrekking tot het cultureel kapitaal (taal en opleidingsniveau, in het geval van deze groep het onderscheid tussen het “alfa”- en “FLE”-publiek), en tot slot de (fysieke en geestelijke) gezondheidstoestand.

Uit deze individuele kenmerken vloeien zeer uiteenlopende praktijken en denkbeelden over de stad voort.

Mobiliteit van (hoog)gekwalficeerde profielen.

Het opleidingsniveau, dat de vertrouwdheid met digitale hulpmiddelen bevordert, en kennis van het Engels zijn bepalende factoren voor een “hoge motiliteit”.

Dit geldt bijvoorbeeld voor Nour, een Egyptische doctoraatsstudente die van Sint-Jans-Molenbeek naar Elsene (buurt van de ULB) verhuisde en daarvoor elke dag lang moest pendelen om haar inburgeringstaken (burgerschapscursus bij Via-Schaarbeek en haar lessen Frans bij het EPFC bij Madou) te combineren met haar ouderlijke taken.

Maar deze mobiliteit is voor haar niet zo’n probleem vanwege, volgens haar, de kwaliteit van het openbare vervoersnetwerk, dat veel gemakkelijker is dan in Caïro (eigen vervoer en files).

Lucas daarentegen, een Braziliaanse postdoctoraatsstudent die in Ukkel (Dieweg) woont en zijn werk combineert met het volgen van de burgerschapscursus, gaat met de auto naar Convivial – voor het gemak, omdat dit BAPA het enige is met een parking en met de auto relatief goed bereikbaar is vanuit Ukkel. Hij heeft ook een breed scala aan activiteiten (sport, cultuur, boodschappen, afspreken met vrienden, enz.) in bijna alle Brusselse gemeenten, en zelfs in België.

Hugo ten slotte, een Congolese begunstigde van Bapa-Bxl, is een kunstenaar die met zijn (Belgische) vrouw in Sint-Joost-Ten-Node woont. Hij koos voor de operator die op zijn woon-werktraject ligt (als halftijds sociaal-artistiek medewerker bij Foyer vzw), dat hij net als al zijn andere verplaatsingen met de fiets aflegt. Terwijl zijn keuze van operator in de richting van het ruimtelijke criterium wijst, geeft hij ook blijk van een grote mobiliteit en kennis van Brussel, die hij tegelijk met zijn professionele inschakeling in het Vlaamse (socio-)culturele milieu heeft ontwikkeld: *“Toen ik aankwam, zei ik bij mezelf dat ik me moest oriënteren op basis van de culturele centra [...]. Ik nam Google Maps, typte “cultureel centrum, Brussel” in, en meteen zag ik de verschillende zones en ik dacht: “oké, dat is interessant, ik zal daar eens gaan kijken”. Ik bekijk hun openingstijden, ga langs en stel vragen: “wat doen jullie?”. Zo begon ik een band op te bouwen met de stad.”*

Voor hooggekwalficeerde begunstigden die hier aankomen in het kader van een gezinshereniging, maar die (nog) niet werken, kunnen de kosten van het openbaar vervoer om de cursussen te volgen echter een belemmering zijn wanneer ze niet vermeden kunnen worden door een ander vervoermiddel zoals een auto of een fiets.

“Ik moest een abonnement aanschaffen om hier te kunnen komen, en dat kost ook geld... Dus financieel, vooral voor wie nog maar pas hier is en geen werk heeft, en ik spreek voor mezelf, vind ik het toch een beetje lastig.” (Ferdinand - Congolees in GH, verplichte nieuwkomer, Bapa-Bxl)

Maar deze indirecte financiële kosten voor het openbaar vervoer zijn voor andere, minder bevoorrechte profielen een veel grotere uitdaging op het vlak van ruimtelijke toegankelijkheid, in de eerste plaats voor alleenstaande vrouwen of vrouwen in een situatie van gezinshereniging met een vluchteling “zonder werk”.

⁸⁴ Mensen met een diploma middelbaar onderwijs zijn echter iets vaker bereid een extra afstand af te leggen dan mensen met een diploma hoger onderwijs.

Mobiliteit van mannelijke vluchtelingen en gewenning aan de stad

Bij de meest kwetsbare groepen zien we een tamelijk uitgesproken verschil tussen mannelijke vluchtelingen en vrouwen in een situatie van gezinshereniging.

De reden van verblijf bepaalt de toegang tot sociale rechten: vluchtelingen die een leefloon trekken, kunnen ook toegang hebben tot een gratis MIVB-abonnement, in tegenstelling tot personen in een situatie van gezinshereniging. Bevrijd van deze kosten, wordt de mobiliteit van vluchtelingen hier vaak door versterkt.

Het geval van Hamza, een Jemenitische vluchteling die in Elsene woont, illustreert deze grotere bereidheid van vluchtelingen om zich te verplaatsen om zo snel mogelijk aan hun integratiebehoeften te voldoen, ongeacht de afstand tot het aanbod. Hij besloot vaart te maken met zijn taallessen door zich in te schrijven bij het EPFC (Madou), na doorverwijzing door het OCMW in Elsene, in plaats van naar het BAPA te gaan, wat volgens hem te lang duurt:

"Ik wilde de taal hier bij Convivial leren, maar ik zag dat je bij Convivial lang moest wachten. Dus sprak ik het OCMW aan en ik zei dat ik de taal wilde leren, en toen hebben ze me dus overgeplaatst (...) [naar het EPFC], het is een soort taalschool. [...] Ja het is wel een beetje ver, maar ik heb geen probleem met de afstand. Weet je... ik ben niet zo ... hoe zal ik het zeggen.... Oké het is ver, maar ik heb geen probleem met de afstand. Het is een plek om te studeren en ik wil studeren, ik wil tenslotte vooruit [...] Maar gelukkig heb ik een abonnement, omdat ik bij het OCMW zit." (Hamza - Jemenitische vluchteling, verplichte nieuwkomer, Convivial)

Bovendien hebben sommige alleenstaande vluchtelingen al maanden of zelfs jaren in Brussel geleefd, vaak op straat, waardoor hun kennis van de stad ook is gegroeid. Een voorbeeld hiervan is Issam:

"Toen ik aankwam, had ik geen enkele hulp en ik had geen officieel, 'wit' werk zoals ze zeggen. Dus kocht ik een trekker, je weet wel, om ramen schoon te maken, en ik maakte winkeletalages schoon. Ik zei tegen hen: ik wil werken, ik wil leven... En door dat te doen, moest ik me veel verplaatsen." (Issam - Syrische vluchteling, verplichte nieuwkomer, Convivial)

Deze grotere kennis van de stad en de bereidheid van mannelijke vluchtelingen om zich te verplaatsen - die te maken heeft met de afwezigheid van een financiële rem, de wetten van de stad om te overleven en tot slot een "honger" naar hulp in het licht van hun isolement en na zo lang wachten op regularisatie - kan in sommige gevallen het belang van nabijheid bij de keuze van de operator minimaliseren. Dat geldt ook voor Assane, een Senegalese vluchteling die al 10 jaar illegaal verblijft, die uitlegt dat hij eerst naar Convivial ging omdat hij "daar

een uitgebreid programma" had (administratieve afspraak bij het Zuidstation). Maar omdat dit BAPA vrijdagnamiddag gesloten is, schrijft hij zich uiteindelijk de maandag daarop in bij Bapa-Bxl, nadat hij de adressen op het document van de gemeente nog eens heeft bekeken op *Google Maps*:

"Die dag ging ik terug naar huis en zag ik dat hier [Bapa-Bxl] dichterbij huis is [...] Omdat ik het ook weet uit ervaring: zie je naar daar is het misschien 45 minuten, hier is het 30 [Bapa-Bxl] minuten, met het openbaar vervoer en zo, ik zag dat het hier bij Bapa-Bxl beter was".

Beperkte mobiliteit van vrouwen in een situatie van gezinshereniging

Hoewel Assane uiteindelijk voor het dichtstbijzijnde BAPA koos, zien we dat deze factor pas in tweede instantie naar boven komt en minder cruciaal is dan voor andere profielen, zoals vrouwen in een situatie van gezinshereniging, vooral zij die wachten op een onbeperkte verblijfsvergunning (oranje kaart) en/of van wie de man werkt. Dat is de situatie bij Lara, een Angolese begunstigde van Convivial, die illustreert hoe belangrijk het is om te voet (15 minuten) naar de burgerschapscursus te kunnen gaan. Zo kan zij haar 10-rittenkaart van de MIVB sparen, die ze vooral gebruikt om boodschappen te doen en zich met haar jonge kinderen te verplaatsen als haar man met de auto naar het werk is. Naast deze indirecte financiële kosten, spreekt zij over een mobiliteit die beperkt is tot specifieke verplaatsingen in verband met haar vestiging (BAPA, taallessen, administratieve afspraken), haar huishoudelijke taken (boodschappen, crèche, school enz.), maar soms ook vanwege de sociale controle in de wijk:

"Ik ben niet echt iemand die uitgaat. Als ik buiten kom, is het echt voor een afspraak, een doel, een plaats, niet zomaar om te gaan wandelen... Zelfs thuis, naar buiten gaan, naar het park daar, dat is echt moeilijk... Mensen vragen mijn man: 'zeg eens, je vrouw, die is wel heel teruggetrokken'. Dus als ik naar buiten ga, zorg ik dat ik een doel heb, ik doe mijn boodschappen, doe wat ik moet doen en ga weer naar huis. Ik ben een stil type"

Deze beperkte mobiliteit die gestructureerd wordt door specifieke locaties, kwam naar voren in veel verhalen van moeders in een situatie van gezinshereniging, zelfs als ze een MIVB-abonnement tegen verminderd tarief of van het werk hebben. Zo wordt de keuze van het BAPA voor vrouwen in een situatie van gezinshereniging vaak vergemakkelijkt door de plaatsen die reeds bij de eerste stappen van de vestiging en oriëntatie van de echtgenoot werden bezocht. Dit was bijvoorbeeld het geval voor Nafissatou, een Senegalese begunstigde die in een sociale woning woont in Bosvoorde, die uitlegde dat haar man Bapa-Bxl voor haar had gekozen

omdat ze al een aantal stappen had doorlopen voor haar professionele inschakeling (Actiris, Mission locale, interimkantoor) in de buurt van dit BAPA. Op het moment van haar inschrijving was haar leefruimte namelijk gestructureerd rond buslijn 95 en metrolijnen 2/6 (Matonge voor boodschappen en Madou-Botanique voor inburgeringsverplichtingen). Hoewel ze inderdaad het BAPA koos dat met het openbaar vervoer het dichtstbij was gelegen, deed ze dat in de eerste plaats omdat het traject bekend en vertrouwd was. En in andere situaties was dit misschien een factor geweest die concurreerde met de nabijheid bij de keuze van de operator.

“Beangstigende” mobiliteit bij het alfa-publiek

Rekening houdend met de interactie van de individuele kenmerken zoals hierboven uiteengezet, hebben de ‘**alfa-groepen**’ (geen kennis van het Latijnse alfabet en hoogste diploma gelijk aan of lager dan de 1e graad secundair) vaak een kleinere “belevingsruimte”.⁸⁵ Analfabete personen hebben het moeilijk om zich te oriënteren en te verplaatsen in de ruimte:

“Zonder toegang tot lezen of taal [...] wordt het moeilijk zich geografisch te oriënteren, dus zich verplaatsen - alleen dat maar - wordt echt ingewikkeld.” (Maatschappelijk werkster, Bapa-Via).

Deze “belevingsruimte” wordt ook geïllustreerd in de territoriale voorstellingen, waar wijken van dezelfde gemeente als “ver weg” kunnen worden ervaren, zoals een Syrische vrouw zei over de afstand tussen Kuregem en de rest van de gemeente:

“Mijn broer woont in Anderlecht, maar dat is ver. Het is niet echt Anderlecht, maar het hoort er wel bij. Hij woont dicht bij Molenbeek. Ik weet niet hoe ik het moet zeggen, maar hij woont ver van ons”.

Deze moeilijke mobiliteit “buiten de wijk” wordt vooral duidelijk wanneer men de begunstigde wil doorverwijzen naar een taaloperator of een gespecialiseerde dienst. Uit getuigenissen van maatschappelijk werkers en werksters spreekt de angst die het vooruitzicht van deze verplaatsingen kan veroorzaken, vooral bij vrouwen:

“Analfabete personen hebben het veel moeilijker. Ik had bijvoorbeeld een les gevonden voor een begunstigde op 10 minuten van haar thuis, maar dat was nog te ver, omdat ze kinderen had en het op de weg naar school moest zijn. Daarom bood het OCMW haar dus een plek dicht bij huis aan. Dat was voor haar een hele opluchting.” (Maatschappelijk werkster, Bapa-Bxl).

Achter de moeilijkheid om zich te verplaatsen en de weg te vinden, gaat voor het alfa-publiek de **vertrouwdheid van plaatsen** schuil, die vaak wordt bepaald door de aanwezigheid van de “gemeenschap”:

“het is ook dat het vertrouwd is: deze of gene persoon kent het, dus het is een plek waar ik me veilig kan voelen [...] het is een beetje een schuilplaats. Dat is iets wat vaak terugkomt.” (MW Via).

Achter het ruimtelijke criterium zit dus ook een gemeenschaps criterium: “Ik geef een voorbeeld: *“Ik wil een plek bij CEDAS [taaloperator], omdat Pierre, Paul en Jacques bij CEDAS zijn geweest en ik me daar gerust voel.”* (Directie Via). Wat dat betreft spreekt uit het geval van Issam, een Syrische vluchteling die bij zijn inschrijving bij Convivial dakloos was (hij verbleef bij een vriend) en die Franse lessen volgt bij centre TEFO (Yser) – een taaloperator die de voorkeur heeft van deze gemeenschap – een zekere spanning tussen ruimtelijke nabijheid en nabijheid van de gemeenschap. Toen hij een woning vond in Sint-Guido, werd het moeilijk om zich te verplaatsen tussen zijn woonplaats, Convivial en zijn taallessen. In wezen kan dit tot uiting komen in denkbeelden van “gemeenschapsgebied”, zoals een Syrische vluchteling illustreert, die eerst zegt dat hij *“heel Brussel kent”*, maar later toegeeft: *“Etterbeek en zo, dat ken ik niet, daar ga ik nooit heen. [...] ik bedoelde onze wijken hier, Molenbeek en Anderlecht [met de Bergensesteenweg als centraal punt] waar veel Arabieren wonen, daar zijn wij thuis.”.*

⁸⁵ Het concept “belevingsruimte” werd geïntroduceerd door Armand Frémont in het begin van de jaren 1970 en leidde tot de ontwikkeling van een nieuwe fenomenologische benadering van de geografie. Volgens deze stroming omvat de belevingsruimte de ruimte van de dagelijkse activiteiten (de leefruimte) en de ruimte van de sociale interrelaties (de sociale ruimte), als objecten van de perceptie en de geestelijke voorstelling die een individu of een groep kan construeren (géonconfluences.ens-lyon.fr).

Dus om te ontsnappen uit deze relatief kleine “belevingsruimte”, tonen de maatschappelijk werk(st)ers en de “alfa”-begunstigden die we ontmoetten aan dat het vooral de eerste verplaatsing is - op onbekend terrein - die een probleem vormt. De maatschappelijk werkers wijzen dus op het belang om gerust te stellen. Dit kan door middel van fysieke begeleiding (en in de eigen taal), door een vrijwilliger van de vzw *Les Amis d'Accompagner* in te schakelen, iemand uit hun omgeving (bv. een schoolgaand kind) of iemand anders, “vertalers”, die ze moeten betalen. Het kan ook door een route uit te stippelen met foto's van de belangrijkste herkenningpunten. Dit wordt geïllustreerd door een maatschappelijk werker die begunstigden probeert op hun gemak te stellen bij hun verplaatsingen tussen de twee afdelingen van Via, door middel van een mobiliteit in kleine stapjes die gestructureerd zijn rond verschillende “populaire plekken” (winkels):

“Vaak kijk ik ook waar de persoon woont en zijn er heel specifieke plekken die ze kennen: ze kennen vaak Rogier, ze kennen vaak de Brabantstraat, ze kennen vaak het Liedtsplein. Ik oriënteer ze op basis van hun kennis. Ik vraag ze vaak “ken je deze plek op het Masuiplein? Ga je daar winkelen?” En dan zeg ik: “Vanaf daar ga je verder naar daar, enz.” Dus gewoon met beelden uit de stad. Als ik voel dat uitleggen met woorden niet werkt, gebruik ik beelden. En dat werkt meestal.” (Maatschappelijk werkster, Bapa-Via)

6.2. Factoren die concurreren met ruimtelijke nabijheid

Uit de bovenstaande kwantitatieve analyse konden een aantal vaststellingen worden afgeleid over de criteria die meespelen bij de voorkeur voor een onthaalbureau en de rol van ruimtelijke nabijheid onder deze criteria.

De keuze voor het BAPA lijkt dus vaak overeen te komen met het criterium ruimtelijke nabijheid (80 % van de gevallen). Maar in 20 % van de gevallen is het gekozen BAPA niet het dichtstbijzijnde. Dit geeft aan dat er andere criteria dan nabijheid meespelen bij de keuze van het BAPA. Bovendien zien we dat:

- in sommige gemeenten meer wordt afgeweken van de trend om naar de dichtstbijzijnde aanbieder te gaan;
- sommige BAPA's meer dan andere begunstigden aantrekken die niet het dichtstbijzijnde BAPA hebben gekozen. Volgens dezelfde logica, sommige BAPA's vaker worden bezocht dan andere door gebruikers die naar het dichtstbijzijnde gingen. Via wordt beduidend vaker bezocht door gebruikers die naar het dichtstbijzijnde BAPA zijn gegaan dan de andere twee;
- Deze twee vaststellingen gaan samen: in elke gemeente wordt “afgeweken” van de trend naar ruimtelijke nabijheid.

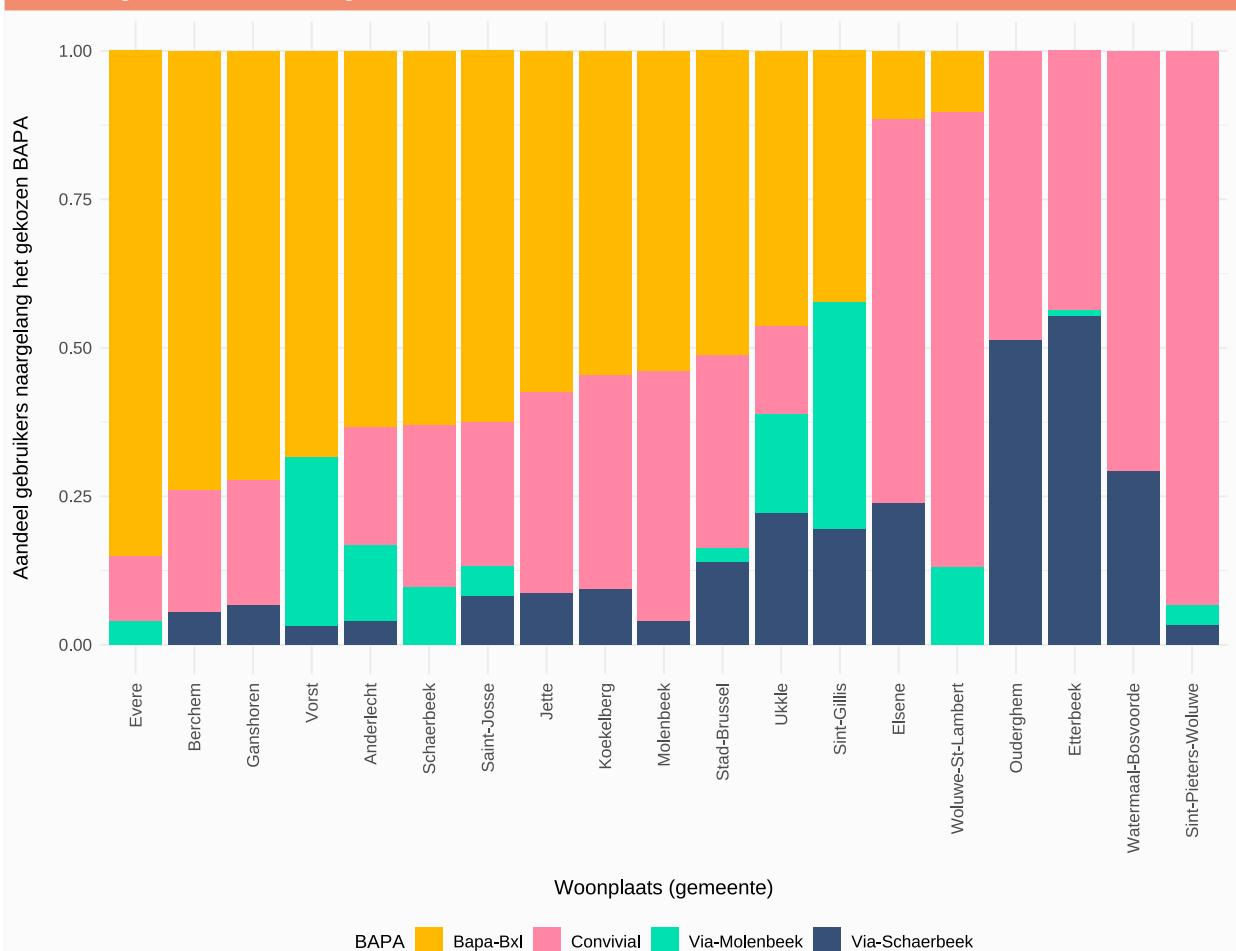
Concreet kiezen mensen die een ander BAPA kiezen dan het dichtstbijzijnde en die in Elsene of de twee Woluwes wonen, vaker voor Convivial. Mensen die niet naar het dichtstbijzijnde BAPA gaan en in de sectoren van de Noordwijk en Evere wonen, kiezen vaker voor Bapa-Bxl.

Deze vaststellingen wijzen op een aantal hypothesen die onderzocht moeten worden:

- Er lijken institutionele effecten mee te spelen bij de keuze van het BAPA, met name door de rol van de “voorschrijvende” actoren (gemeenten en OCMW's) of de “doorverwijzende” actoren (verenigingsweefsel);
- Er zouden ook gemeenschapseffecten kunnen meespelen (bijvoorbeeld bij de Indiërs in Evere);
- Er kunnen ook effecten meespelen die verband houden met het aanbod en de specifieke kenmerken van elk BAPA (vluchtelingen geven de voorkeur aan Convivial, dat historisch een breed aanbod heeft voor deze groepen).

Kortom, deze resultaten suggereren dat er tal van redenen zijn om het ene BAPA boven de andere te verkiezen, en dat nabijheid met al deze redenen interageert, eerder dan ze op te heffen of te verdringen.

6-26 Verdeling van de gebruikers die niet naar het dichtstbijzijnde BAPA gingen (op vijf minuten na), per BAPA (voor de periode waarin de drie BAPA's open waren) – per woonplaats (gemeente) van de gebruikers



Bronnen: APA (2024), Brussel-Mobiliteit (2022)

6.2.1. Een rol voor de lokale overheden bij de oriëntatie

6.2.1.1. Benadering op basis van de data

In sommige gemeenten gaan gebruikers dus gemakkelijker naar het dichtstbijzijnde BAPA. Als ze niet naar het dichtstbijzijnde BAPA gaan, blijkt bovendien dat in sommige gemeenten de gebruikers massaal voor bepaalde BAPA's kiezen, ten koste van andere (Figuur 6-26).

Zo weten we bijvoorbeeld dat in Evere slechts 70 % van de gebruikers en gebruiksters naar het dichtstbijzijnde BAPA ging (namelijk Via-Schaerbeek), maar zien we dat van wie niet naar het dichtstbijzijnde BAPA ging, 85 % naar Bapa-Bxl ging. Blijkbaar geniet Bapa-Bxl dus de voorkeur bij de potentiële gebruikers en gebruiksters van Evere. In andere gemeenten, zoals Elsene, de twee Woluwe en Watermaal-Bosvoorde, zien we dat Convivial vaker werd gekozen, door bijna 65 % van de

gebruikers en gebruiksters die niet naar het dichtstbijzijnde BAPA gingen.

Deze vaststelling moet nog worden verklaard: heeft dit te maken met lokale praktijken van de voorschrijvende instanties of met verschillen in sociaal-demografisch profiel?

Met andere woorden, als gebruikers en gebruiksters vaker naar een bepaald BAPA gaan dan naar een ander, is dat dan omdat bijvoorbeeld de gemeente hen naar dat BAPA doorverwijst, of omdat het BAPA (om redenen die nog moeten worden achterhaald) beter aansluit bij het profiel van de gebruikers (dat van gemeente tot gemeente verschilt)?

Om deze vraag te beantwoorden, hebben we de keuzes geanalyseerd van gebruikers die in twee gebieden wonen: enerzijds het noorden van Brussel-Stad (Noordwijk, Laken en Neder-Over-Heembeek), waar de meeste gebruikers en gebruiksters naar Bapa-Bxl gaan, hoewel de vestigingen van Via

dichterbij zijn; en anderzijds Evere, waar het percentage gebruikers en gebruiksters dat naar het dichtstbijzijnde BAPA gaat tot de laagste van het Gewest behoort.

In het noorden van Brussel-Stad lijkt het profiel geen al te grote impact te hebben op de kans dat ze naar Bapa-Bxl gaan⁸⁶. We kunnen dus de hypothese dat het aanbod van Bapa-Bxl beter is afgesteld op het profiel van de bewoners verwerpen.

Ook in Evere lijkt Bapa-Bxl het populairst bij de mensen die niet naar het dichtstbijzijnde BAPA gingen, ongeacht het profiel.⁸⁷ Hoewel in Evere het diploma of de sociaaleconomische situatie geen verschil lijken te maken in het gedrag, is dit voor de nationaliteit anders. Gemiddeld voor de gemeente ging dus 70 % van de gebruikers en gebruiksters naar het dichtstbijzijnde BAPA. Dit was het geval voor 84 % van de Syriërs en 78 % van de Marokkanen in de gemeente, maar slechts voor 69 % van de Indiërs.⁸⁸

Een analyse van de keuzes van gebruikers en gebruiksters in deze twee gebieden laat vermoeden dat wat we zien (een voorkeur voor een BAPA terwijl het niet het dichtstbijzijnde is) niet alleen kan worden verklaard door het profiel van de gebruikers en gebruiksters, aangezien het gedrag hetzelfde is ongeacht het profiel. Dit wijst misschien op een mogelijke rol van de voorschrijvende instanties.

6.2.1.2. Sprekende getuigenissen

Sommige getuigenissen bevestigen de rol die de gemeentediensten en/of het OCMW hebben gespeeld bij de keuze voor het BAPA. Zo gaven gemeenten, én OCMW's, soms slechts de gegevens van één operator.

“Echt, de laatste tijd heb ik veel met het OCMW gesproken, met een medewerkster daar, in Elsene. Ik vertelde haar dat ik indij (integratie) wilde doen, ik wilde de taal leren. Ik ken geen taal, ik ken niets. Ze zei “Oké, dit is het adres, ga daar naartoe en zij zullen je helpen”.” (Hamza – Jemenitische vluchteling, verplichte nieuwkomer, Convivial)

“Nee, dat heeft ze me niet verteld [dat er andere BAPA's waren]. En ik ken niets anders. Ik ken alleen Convivial. Ze gaf mij het adres van Convivial.” (Hamza – Jemenitische vluchteling, verplichte nieuwkomer, Convivial).

Terwijl medewerkers van de gemeente mensen soms doorverwijzen naar het BAPA in de gemeente (zonder alternatieven aan te bieden, zelfs als die dichterbij zijn), verwijzen anderen mensen soms door naar een BAPA dat niet verbonden is aan hun gemeente. Dit kan worden verklaard door slechts een gedeeltelijke kennis van het aanbod of – net integendeel – door kennis van het volledige aanbod en een inschatting van welk BAPA (in de ogen van de werknemer) als het meest geschikte wordt gezien voor het profiel van de begunstigde.

Of we nu spreken over de eerstelijnsverenigingen waar migranten hebben aangeklopt of over de gemeenten en OCMW's in verband met de doorverwijzing naar de onthaalbureaus, blijkt uit deze situaties duidelijk dat de invloed van de doorverwijzende diensten bepalender is voor de keuze van het onthaalbureau wanneer het aanbod minder duidelijk is: hoe minder kennis de persoon heeft over de veelzijdigheid van het aanbod van het inburgeringstraject, hoe minder ruimtelijke nabijheid een rol zal spelen in de keuze van het onthaalbureau. **De combinatie van moeilijkheden in verband met de leesbaarheid van het systeem, de gebruikswijzen en de doorverwijzingskanalen bepaalt uiteindelijk hoe het BAPA wordt gekozen en hoe criteria van de gemeenschap, de instanties, het individu zelf en het BAPA in deze keuze interageren met afstandscriterium.**

6.2.2. Gemeenschapsnetwerken en institutionele logica

6.2.2.1. Benadering op basis van gegevens

Gezien de kracht van mond-tot-mondreclame en de gemeenschapskanalen om mensen in de richting van de ene of andere BAPA-locatie te leiden, kunnen we ons afvragen of de gebruikers en gebruiksters er in sommige gevallen niet voor kiezen om nabijheid te laten varen om naar een BAPA-locatie te gaan die hen is aangeraden door iemand in hun omgeving, of waar een aanzienlijk deel van de leden van hun gemeenschap naartoe gaat. We moeten hier dus inschatten in welke mate de voorkeur voor een structuur die bekend is bij de gemeenschap in concurrentie treedt met gewoon ruimtelijke nabijheid.

⁸⁶ In het noorden van Brussel-Stad ging 42 % van de laaggeschoolde gebruikers en gebruiksters naar Bapa-Bxl, terwijl dit niet het dichtstbijzijnde BAPA was. Dit gold ook voor de gebruikers en gebruiksters met een diploma hoger onderwijs (50 %). Het verschil is klein: de hoogst opgeleiden gaan iets vaker naar Bapa-Bxl dan de anderen (en iets minder vaak naar Via).

⁸⁷ Het verschil met het noorden van Brussel-Stad zit hem in het percentage gebruikers en gebruiksters dat naar het dichtstbijzijnde BAPA ging: in Evere gingen meer gebruikers en gebruiksters naar het dichtstbijzijnde BAPA.

⁸⁸ Evere is uniek omdat het een groot aantal Indiërs (675) telt onder zijn gebruikers en gebruiksters (1176). Deze mensen vertegenwoordigen dus 57 % van de gebruikers en gebruiksters in de gemeente, tegenover 9 % in het hele Gewest. De andere twee grootste groepen van gebruikers en gebruiksters in de gemeente zijn Syriërs (12 % van de gebruikers en gebruiksters in Evere, 19 % in het Gewest) en Marokkanen (7 % in Evere, 17 % in het Gewest). Deze drie nationaliteiten maken samen meer dan 75 % uit van de gebruikers en gebruiksters van de gemeente. Op Gewestniveau vertonen de Indiase mannen en vrouwen een specifiek profiel, met name wat diploma betreft: 83 % van hen heeft een diploma hoger onderwijs, tegenover slechts 29 % van alle gebruikers en gebruiksters. Mensen van Syrische of Marokkaanse nationaliteit hebben veel minder vaak een diploma hoger onderwijs (10 % tegenover 16 % in het hele Gewest).

Ten eerste moeten we in gedachten houden dat de keuze tussen nabijheid en gemeenschap niet door iedereen moet worden gemaakt. In 70 % van de gevallen hoeft er namelijk niet te worden gekozen tussen nabijheid en de wens om landgenoten te “volgen”: het dichtstbijzijnde BAPA is ook dat waar de landgenoten van de gebruiker of gebruikster vooral naartoe gaan. Dit is, voor bepaalde nationaliteiten althans, gedeeltelijk te verklaren door het feit dat ze dezelfde woonplaats kiezen. Wanneer een aanzienlijk deel van de gebruikers en gebruiksters van dezelfde nationaliteit in dezelfde wijken woont, kunnen beide criteria (nabijheid van het BAPA en het gemeenschapsaspect) perfect samenvallen.

- In de gevallen waarin het dichtstbijzijnde BAPA niet het gemeenschaps-BAPA was (30 % van de gevallen), gingen gebruikers en gebruiksters in 64 % van de gevallen naar het dichtstbijzijnde BAPA. 27 % ging naar het gemeenschaps-BAPA en 10 % koos een BAPA dat noch de dichtstbijzijnde, noch het BAPA van de gemeenschap was.
- In de gevallen waarin het dichtstbijzijnde BAPA ook het gemeenschaps-BAPA was (70 % van de gevallen), ging twee derde van de gebruikers en gebruiksters (65 %) naar het BAPA dat zowel het dichtstbijzijnde als het favoriete BAPA was van de mensen van de nationale groep. In 21 % van de gevallen kozen zij een BAPA dichtbij (maar dat niet het gemeenschaps-BAPA was). In 5 % van de gevallen kozen zij een gemeenschaps-BAPA, dat niet het dichtstbijzijnde BAPA was. In de overige 9 % van de gevallen kozen ze voor een ander BAPA, dat niet dichtbij lag noch van de gemeenschap was.

Kader 11 Wat is een BAPA-locatie “van de gemeenschap” in het kader van deze studie?

In het kader van de analyses die nu volgen, zullen we de term *gemeenschaps-BAPA* gebruiken. We definiëren het *gemeenschaps-BAPA* voor een gebruiker of gebruikster als de vestiging die tijdens de 6 maanden vóór zijn of haar inschrijving de meeste mensen met dezelfde nationaliteit heeft opgevangen. Concreet betekent dit dat als een Indiër zich op 1 juli inschrijft voor het traject, wij voor elke BAPA-locatie het aantal Indiërs tellen dat zich tussen 1 januari en 30 juni heeft ingeschreven. Het *gemeenschaps-BAPA* is dan het BAPA dat in die periode de meeste Indiase onderdanen heeft opgevangen.

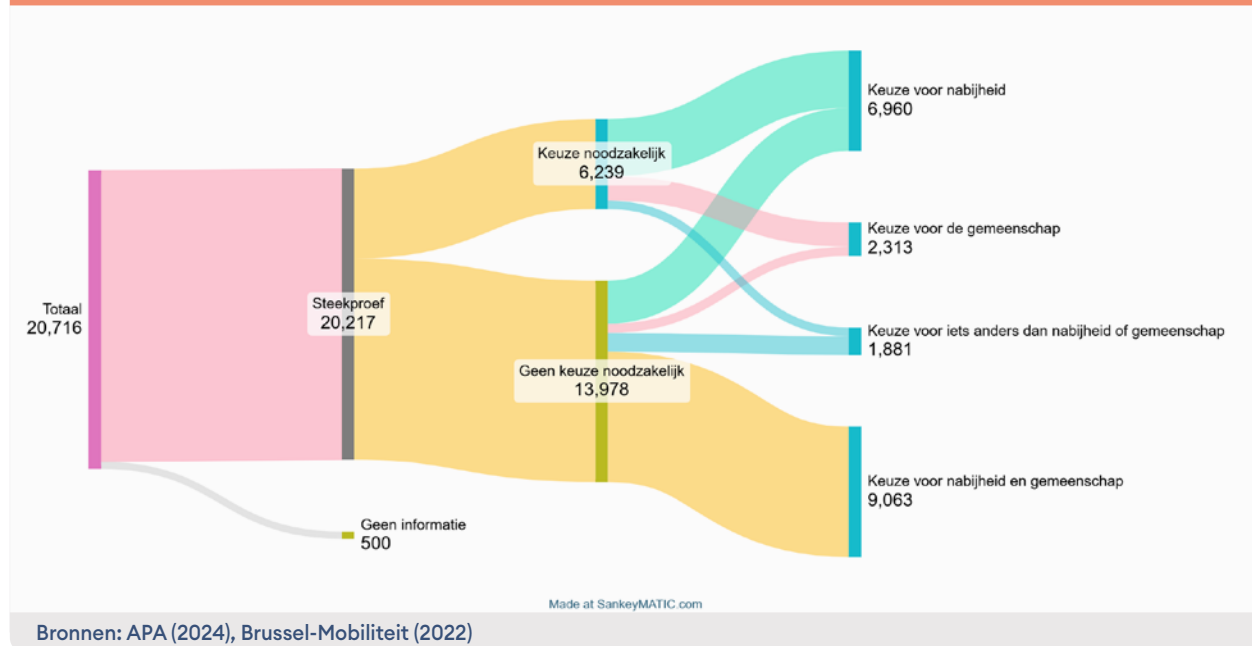
Bijgevolg is het *gemeenschaps-BAPA* niet noodzakelijk hetzelfde voor alle nationale gebruikersgroepen, en kan het voor een bepaalde nationale gebruikersgroep na verloop van tijd veranderen.

In sommige gevallen is bij de gebruikers en gebruiksters van een nationale groep geen sterke voorkeur te zien voor een bepaald BAPA. In die gevallen gaan we ervan uit dat er misschien twee *gemeenschaps-BAPA's* zijn. Dat is het geval als het verschil in het percentage gebruikers en gebruiksters tussen deze twee BAPA's kleiner dan 10 % is.⁸⁹

We moeten hierbij in gedachten houden dat we - in deze kwantitatieve benadering - niets weten over de echte beweegredenen achter de keuze voor een BAPA: we kunnen hoogstens vaststellen dat de persoon dezelfde keuze heeft gemaakt als zijn landgenoten. De keuze kan om die reden gemaakt zijn, maar net zo goed om een andere reden die zij gemeen hebben.

⁸⁹ Bijvoorbeeld: als één BAPA-locatie 90 % van het Syrische publiek over de vloer krijgt en de andere BAPA-locaties de overige 10 %, dan besluiten we dat er maar één *gemeenschaps-BAPA* is. Als één BAPA-locatie 35 % van het Syrische publiek opvangt, een andere 30 % en de andere twee vestigingen de rest verdelen, dan besluiten we dat er twee *gemeenschaps-BAPA's* zijn.

6-27 Verdeling van de gebruikers en gebruiksters naargelang hun keuze voor nabijheid (op vijf minuten na) of voor de keuze van de landgenoten



Wanneer er moet worden gekozen, zien we dat de keuze voor een gemeenschaps-BAPA (ten koste van nabijheid) duidelijk aanwezig is: namelijk een op de vier gebruikers. Het is echter niet duidelijk hoe deze keuze tot stand kwam.

6.2.2.2. Gelijklopende getuigenissen

Sommige getuigenissen bevestigen de invloed die kan uitgaan van informatienetwerken binnen de gemeenschappen en het belang van het zoeken naar institutionele omgevingen die worden bezocht door mensen uit dezelfde gemeenschap.

6.2.2.2.1. De Indiërs

De verzamelde getuigenissen illustreren het belang van mensen uit de gemeenschap om de administratieve eisen of initiatieven te begrijpen. Sommige gebruikers evalueren bijvoorbeeld het aanbod van de BAPA's dat door medewerkers van de gemeente werd uitgelegd met vrienden of familie voordat ze een definitieve keuze maken.

"Ik wist alles al. Persoonlijk zou ik zeggen dat mensen uit India alles al weten omdat ze iemand hebben bij wie ze te rade kunnen gaan. Het is dus niet alsof we in een totaal ander land zijn. We hebben veel mensen in onze gemeenschap die ons meteen willen helpen, zelfs als we er nog niet zijn." (Mani - Indiër in GH, verplichte nieuwkomer, Bapa-Bxl).

"Maar in het begin begreep ik niet alles... of helemaal niets. Oké, het BAPA, ik vroeg het nog eens [aan de gemeente] en ze vertelden me "je moet dat, dat en dat, ga er maar naartoe" en... Daarna heb ik het nog eens nagevraagd bij een van mijn Indiase vrienden. Zij zegden hetzelfde." (Priya - Indiase in GH, recht-hebbende nieuwkomer, Via-Schaarbeek)

"Het is dus verplicht voor mij om er naartoe te gaan. Toen belde ik mijn vriend die iets ouder is, die waar ik vroeger bij woonde. Er was een Indiaas gezin. Zij vertelde me dat ik naar Via kon gaan en mezelf kon inschrijven. Dus ben ik samen met een van haar vriendinnen naar Via gegaan, me ingeschreven en vanaf toen is alles begonnen. De reis begint hier." (Esha - Indiase in GH, verplichte nieuwkomer, Via-Schaarbeek)

Sommige getuigenissen illustreren dat een doorverwijzing door vrienden of familie zwaarder weegt dan de keuze voor nabijheid. Dit heeft echter ongetwijfeld te maken met de vrij hoge mobiliteitscapaciteit. Voor mensen uit India is mobiliteit met het openbaar vervoer bijvoorbeeld geen probleem, aangezien het Brusselse netwerk als gemakkelijk en efficiënt wordt ervaren.

"Nee, het is niet het dichtst bij waar ik woon, maar wat telt is dat mijn vriend mij aanraadde om naar hier te komen, het is pure mond-tot-mondreclame" (Esha - Indiase in GH, verplichte nieuwkomer, Via-Schaarbeek)

Kader 12 De Indiërs in het inburgeringstraject

De Indiase mannen en vrouwen die we ontmoetten, hadden een heel specifiek profiel. Het zijn mensen die naar België zijn gekomen in het kader van een gezinshereniging met hun partner die om professionele redenen was gemigreerd. Over het algemeen zijn de Indiërs die deelnemen aan het inburgeringstraject hoog opgeleid (83 % heeft een diploma hoger onderwijs, tegenover 29 % voor alle gebruikers), vaak in een situatie van gezinshereniging (64 %, tegenover 45 %) en vaker aan het werk (30 %, tegenover 18 %) of zorgen ze voor het huishouden (55 %, tegenover 28 %).

Uit de gesprekken met Indiase mensen komen een aantal gemeenschappelijke elementen naar voren, met name een specifieke interesse van deze gemeenschap voor BON, een “shoppinglogica” die gekoppeld wordt met een hoge mate van mobiliteit van de hooggekwalificeerde verplichte begunstigen in een context van verzadiging van de BAPA's, en een migratie en gemeenschapsnetwerk die gebaseerd zijn op de professionele omgeving.

“Ja, ik ken de drie BAPA's. Eerst alleen maar Bapa-BXL] omdat iedereen zei: 'Bapa-BXL] Bapa-BXL] Bapa-BXL]'. Dus ging ik eerst naar Bapa-BXL], maar er waren geen lessen Engels, zoals de inburgeringscursus, ze hadden geen uurrooster zoals ze hadden gezegd. Ze wisten niet zeker wanneer ze zouden beginnen en zeiden: “We kunnen u op de wachtlijst houden. Zodra de cursus begint, zullen we u bellen om te bevestigen.” Ze stelde me dan voor om het bij Convivial of Via te proberen. Ik dacht dus hoe vroeger hoe beter. Ik ging naar Convivial en zij vertelden me meteen dat er een cursus beschikbaar was.” (Mani – Indiër in GH, verplichte nieuwkomer, Bapa-Bxl).

Voor dit specifieke publiek is nabijheid vaak niet doorslaggevend, omdat belang wordt gehecht aan feedback en de snelheid waarmee het traject effectief kan worden gestart.

6.2.2.2.2. De Syriërs

De Syrische gemeenschap laat een heel andere realiteit zien dan die van de Indiase gemeenschap. De factoren die de keuze van het BAPA beïnvloeden bij de Syrische gemeenschap zijn vergelijkbaar met die bij de Indiase gemeenschap, maar ze werken anders en ze ondersteunen of concurreren met het ruimtelijke criterium.

Voordat de verplichting om een traject te volgen van kracht werd, ging de overgrote meerderheid van deze mensen naar Via-Schaarbeek en Molenbeek, die dicht bij hun woonplaats gelegen zijn. Zoals eerder al aangegeven, was dit te

verklaren door de strategie die door dit onthaalbureau werd gehanteerd.⁹⁰

“Er spelen verschillende elementen: ten eerste wonen de Doms historisch gezien in Schaarbeek, Molenbeek en Anderlecht. Het eerste argument is dus al ruimtelijk! [...] De Syriërs in het algemeen zijn ook in deze zelfde gemeenten aangekomen, [...]. En dus hadden we al snel werknemers die klassiek Arabisch kenden. En natuurlijk zagen de gemeenten in welke rol wij konden spelen voor deze specifieke doelgroep en kwamen ze allemaal naar ons toe. En dan was er nog de mond-tot-mondreclame: ze gaan naar VIA, ze gaan dus niet naar een onthaalbureau hé... [Je moet weten dat] de Doms een bevolkingsgroep zijn die in hun eigen land gediscrimineerd wordt, dus hebben ze sowieso al wantrouwen tegenover de instellingen. [...] En [ze groeperen zich in familieclans] daarom zijn de Doms in Schaarbeek niet dezelfde als in Molenbeek. Maar ze zullen niet weg willen bij Via, ze zullen zeggen: “Ik wil niet tegelijk in de les zitten met dingen.” [...] het is meer een kwestie van elkaar vermijden. [...] En dan moet je weten dat we “bij de politie” werden geroepen omdat we al dit bemiddelingswerk doen tussen de clans [en met instellingen], zelfs in scholen...”. (Directie Bapa-Via)

De ruimtelijke praktijken van deze mensen, die vaak een grote afstand tot de instellingen ervaren, getuigen van een verweving van nabijheid bij de gemeenschap en ruimtelijke nabijheid, die wordt gekenmerkt door een “beklemmende mobiliteit” buiten de vertrouwde gebieden. Zozeer zelfs dat Via twee lokale verenigingsnetwerken heeft ontwikkeld voor elk van haar afdelingen:

“Er heerst een heel sterke gedachte van ‘ik kom niet buiten mijn gebied’. Een gebied dat niet verbonden is aan een gemeente of administratieve entiteit welteverstaan, maar het grondgebied van mijn gemeenschap. [...] Dit gebied verlaten, vooral voor vrouwen, is dus iets als... de ruimte in gaan!” [...] We hebben [daarom] totaal verschillende diensten ontwikkeld, afhankelijk van of je in Molenbeek of Schaarbeek bent. Ze zullen mensen niet naar dezelfde instanties doorverwijzen vanwege deze logica van lokale nabijheid.” (Directie Bapa-Via).

⁹⁰ Samenwerking tot stand brengen met de openbare instellingen (gemeenten, OCMW's) en het Brussels verenigingsweefsel, maar ook taallessen ontwikkelen en een trainster aantrekken om het onthaal van deze Syriërs en Doms te vergemakkelijken.

Kader 13 De Syriërs in het inburgeringstraject

De meeste Syrische begunstigden van het inburgeringstraject zijn in 2015 in België aangekomen om de oorlog te ontvluchten. Ze zijn laaggeschoold (65 % heeft geen diploma of hoogstens een diploma van het basisonderwijs) en ontvangen vaak een leefloon (73 % van de gevallen). De meesten worden geregulariseerd via internationale bescherming of erkend als vluchteling (in 85 % van de gevallen), vaak eerst alleenstaande mannen, daarna vrouwen hun echtgenoot vervoegen via gezinshereniging. In onze steekproef gaat het om een publiek dat voornamelijk van het platteland afkomstig is en analfabeet is. Ze wonen voornamelijk in de wijken van Sint-Jans-Molenbeek, Schaarbeek, Sint-Joost-Ten-Node en Anderlecht.

"Ja, ik heb gehoord van Schaarbeek, maar ik ben er niet naartoe gegaan, dat is ver. Toen mijn man het deed was er nog niets in Schaarbeek, dat is pas later gekomen, denk ik. We wisten het niet. Mijn man deed het hier in Molenbeek. (...) Eerlijk gezegd zie ik nu dat het hetzelfde is, beide plaatsen [Via-Molenbeek en Schaarbeek]. Het is dezelfde afstand. Maar ik wilde niet naar Schaarbeek gaan omdat ik het daar niet ken, ik weet het niet meer. Ik weet hoe ik in Schaarbeek kan geraken, maar ik ken het niet zoals hier. En ik dacht, hier is het gemakkelijker voor mij." (Chahine – Syrische vluchteling, rechthebbende nieuwkomer, Via-Molenbeek)

In de huidige context, namelijk de invoering van de verplichting, de daaruitvolgende verzadiging van de twee historische Bapa's en de opening van een nieuwe afdeling van Convivial in Anderlecht, is een groeiend aantal Syriërs, vooral degenen die in Anderlecht wonen, het traject beginnen te volgen bij Convivial, met name vanwege de interne ketenlogica bij de vluchtelingen. Bovendien zou de opening van een nieuwe vestiging van Convivial in Anderlecht het gewicht van het criterium van ruimtelijke nabijheid in de keuze van het BAPA kunnen versterken ten opzichte van andere factoren voor de Syrische gemeenschap die in diezelfde gemeente gevestigd is. Syrische gebruikers die in Anderlecht wonen en voor Convivial kozen omwille van het aanbod voor vluchtelingen, spreken ook over de voordelen van de opening van een nieuwe vestiging.

"Ja, het [Convivial Anderlecht] is dichterbij dan hier [Convivial Vorst], veel dichterbij. Het is het vijf minuten te voet [het zal 10-15 minuten zijn]. Hier duurt het ongeveer 16 minuten." (Hassan – Syrische vluchteling, verplichte nieuwkomer, Convivial)

"Ja, ik woon vlakbij dat gebouw naast de kerk. Het zou makkelijker zijn geweest - het is 400 meter van mijn huis. Maar vroeger, voor de andere Convivial, was het niet moeilijk, het kostte me 15 minuten" (Shadia - Syrische vluchteling, rechthebbende vluchteling, Convivial).

De opening van deze afdeling zou in de toekomst een concurrerende factor kunnen zijn ten opzichte van de vertrouwensband die de Syrische gemeenschap in Anderlecht heeft met Via Molenbeek.

Als conclusie kunnen we stellen dat de band tussen de Syrische gemeenschap en de twee vestigingen van Via het belang aantoont van interculturele bemiddeling, met name voor de meest kwetsbare personen voor wie ruimtelijke nabijheid en vertrouwdsheid met de omgeving een cruciale rol spelen in hun keuze van het BAPA. Dankzij de ontwikkeling van externe samenwerkingsverbanden, zowel met instanties als verenigingen, en het opbouwen van een vertrouwensband met deze begunstigden, is Via erin geslaagd een vertrouwde omgeving te creëren; het is niet zomaar een BAPA, het is "VIA". Toch kan deze band nu worden ondermijnd door de dringende nood aan materiële steun, huisvesting of sociaal-juridische bijstand die Convivial voor vluchtelingen biedt, en door de nieuwe afdeling in Anderlecht.

Voor de Indiase gemeenschap daarentegen is de relatie met de BAPA's eerder die van een administratiekantoor dan van een specifieke operator in wie men het vertrouwen legt. Bovendien is ruimtelijke nabijheid niet zo belangrijk gezien hun vermogen om zich te verplaatsen, hun motiliteit en hun behoefte aan efficiëntie om zo snel mogelijk aan de slag te kunnen op de arbeidsmarkt.

Er moet echter rekening mee worden gehouden dat in sommige gevallen het gemeenschapsaspect ook een "afstotend" effect kan hebben. Dit is bijvoorbeeld het geval in bepaalde situaties met betrekking tot het vinden van een plek om Frans te leren.

“En verder zijn er begunstigden die ons naar scholen vragen waar er geen Arabisch wordt gesproken. Omdat er scholen zijn met een hoge concentratie Syriërs of zo – vooral aan de kant van Schaarbeek. Daarom willen ze geen school waar ze leden van hun gemeenschap zullen aantreffen. Ze willen Frans leren.” (Maatschappelijk werkster, Bapa-Via).

“Ik woon in Etterbeek, dus ik was op zoek naar scholen in de buurt en er was een “Casa America Latina” in Elsene, maar ik zei nee, daar gaat iedereen Spaans spreken. Ik wil iets dat meer Franstalig is en ik kwam uit bij Le Ciré, dat ook in Elsene ligt en relatief dichtbij is, het was bijna gratis daar.” (Daniela – Colombiaanse in GH, BP, Convivial).

6.2.3. Een mogelijke vluchtelingenlogica bij Convivial

De reden om de verblijfsvergunning van de gebruiker af te leveren, lijkt een invloed te hebben op de keuze van het Bapa.

De onderstaande tabel (Figuur 6-28) toont de gemaakte keuzes (voor de periode waarin de drie BAPA's actief waren): de eerste tabel toont de keuzes van de vluchtelingen, de staatlozen en de personen die een tijdelijke of subsidiaire bescherming genoten; de tweede tabel heeft betrekking op de andere nieuwkomers.

In elk van deze tabellen staat op de rij het (strikt) dichtstbijzijnde BAPA en in de kolom het effectief bezochte BAPA. Zo kunnen we vaststellen dat 45 % van de vluchtelingen die in de buurt van BAPA-Bxl woonden ook effectief naar dit BAPA gingen.

Vergelijking van deze twee tabellen laat één ding zien: vluchtelingen lijken een voorkeur te hebben voor Convivial. Deze voorkeur is vooral duidelijk wanneer Convivial eigenlijk niet de keuze is voor afstand. Zo gaan vluchtelingen die dicht bij Bapa-Bxl wonen in 29 % van de gevallen naar Convivial, maar dit geldt slechts voor 11% van de andere profielen van nieuwkomers. Deze vaststelling geldt ook voor nieuwkomers die in dicht bij een van de vestigingen van Via wonen. Anderzijds is de tendens om naar het dichtstbijzijnde BAPA te gaan voor beide profieltypes vergelijkbaar.

Een van de hypothesen die de voorkeur van vluchtelingen voor Convivial zou kunnen verklaren, houdt verband met de bijzondere aard van dit BAPA.

Ter herinnering: Convivial is een vereniging die al bestond vóór de BAPA's en die een - nog steeds veelgevraagd - aanbod heeft ontwikkeld dat specifiek op vluchtelingen is gericht, met onder andere hulp bij de huisvesting, materiële hulp, een sociale dienst en begeleiding bij de procedures voor gezinshereniging.

Door de wijze waarop Convivial zijn acties op elkaar afstemt, dragen alle diensten bij aan de ondersteuning van de eerste vestigingsstappen van de vluchtelingen, zodra hun aanvraag voor internationale bescherming is aanvaard. In feite zijn veel van deze gebruik(st)ers veroordeeld om op een bepaald moment tijdens hun vestiging een inburgeringstraject te volgen, hetzij later in het kader van een nationaliteitsaanvraag, hetzij vanwege de verplichting om een traject te volgen. Uit verschillende gesprekken met gebruikers en gebruiksters van het BAPA Convivial blijkt duidelijk hoe dit eerste contact met de diensten voor vluchtelingen de latere keuze van het BAPA beïnvloedt, wanneer de tijd is gekomen om een inburgeringstraject te volgen.

“Toen ik in Chastres bij het OCMW was, vroegen ze me om een huis te zoeken (...) Daarna stuurde mijn maatschappelijk werker van het OCMW me met een papier naar Convivial. Toen ging ik naar Convivial en ontmoette ik voor het eerst mijn maatschappelijk werkster bij Convivial, en zij stuurde me naar de huisvestingshulp bij Convivial [herhuisvesting in een inrichting in Sint-Gillis]. (...) Zij begeleidde me ook naar integratie, om te leren hoe te integreren, en ik vroeg ook werk en gedurende vijf dagen leerden ze me hoe ik werk of zoiets moest zoeken...” (Huda, Eritrese vluchteling, 2022, rechthebbend nieuwkomer, Convivial, Sint-Gillis)

De interne netwerklogica van Convivial kan ertoe leiden dat vluchtelingen zich bij voorkeur inschrijven bij Bapa Convivial.

6-28 Keuze van de gebruikers volgens het dichtstbijzijnde BAPA, per statuut (periode waarin de drie BAPA's open waren)

		Effectief bezocht Bapa				
		Bapa-Bxl	Convivial	Via-Molenbeek	Via-Schaarbeek	Algemeen totaal
Dichtstbijzijnd Bapa	Bapa-Bxl	45%	29%	11%	15%	100%
	Convivial	26%	50%	20%	3%	100%
	Via-Molenbeek	20%	21%	55%	4%	100%
	Via-Schaarbeek	25%	13%	5%	56%	100%
	Algemeen totaal	29%	25%	25%	21%	100%
Staatlozen, vluchtelingen, personen die tijdelijke of subsidiaire bescherming genieten						
		Effectief bezocht Bapa				
		Bapa-Bxl	Convivial	Via-Molenbeek	Via-Schaarbeek	Algemeen totaal
Dichtstbijzijnd Bapa	Bapa-Bxl	66%	11%	8%	15%	100%
	Convivial	35%	54%	9%	2%	100%
	Via-Molenbeek	31%	13%	51%	5%	100%
	Via-Schaarbeek	36%	4%	3%	57%	100%
	Algemeen totaal	42%	15%	21%	22%	100%
Andere profielen van begunstigden						
Bronnen: APA (2024), Brussel-Mobiliteit (2022)						

6.2.4. Socialisatie van verenigingen: een manier van instroming die de keuze van het Bapa beïnvloedt

De studie van de situaties van gebruikers en gebruiksters van Convivial toonde aan hoe integratie in een bepaald verenigingsweefsel de keuze van het BAPA kan beïnvloeden, en hoe deze factor een rol kan spelen, naast of in concurrentie met ruimtelijke nabijheid.

Deze vaststelling zou kunnen worden uitgebreid naar alle andere vormen van voorafgaande integratie van migranten in het Brusselse verenigingsweefsel.

Hoewel integratie in een verenigingsweefsel de doorverwijzing naar de onthaalbureaus bevordert, heeft dit soort van instroming ook een impact op de keuze van het BAPA: de maatschappelijk werkers van een hulpstructuur kunnen de keuze van het BAPA sturen op basis van hun eigen criteria of kennis.

Thérèse is een Burundese vluchteling die eerst in een opvangcentrum voor vrouwen werd gehuisvest voordat ze een woning vond in Sint-Jans-Molenbeek. Na haar verhuizing werd ze verder gevolgd door een maatschappelijk werkster en ging ze ook naar andere verenigingen. Nadat ze over het inburgeringstraject had horen praten, vroeg Thérèse haar maatschappelijk werkster om haar te helpen zich in

te schrijven voor een traject. Ze verwijst haar rechtstreeks door naar Bapa-Bxl en gaat ook met haar mee om haar te helpen bij haar inschrijving. Pas veel later hoorde ze van het bestaan van Via-Molenbeek.

“Ik heb het gevraagd toen ik al mijn adres had, dat is in Molenbeek. Aan mijn assistent die de familie begeleidt [AprèsToel]. En toen vroeg ik hem “ik wil de inburgeringscursus doen”. En hij zei “ja, dat is heel interessant”. Hij kende het en ging op zoek op het internet, toen vonden we dit hier (Bapa-Bxl) en belden om een afspraak te maken.” (Thérèse - Burundese vluchteling, rechthebbende nieuwkomer, Bapa-Bxl)

“Het was achteraf... Toen ik bij Chom’Hière met mijn collega’s aan het praten was: “Heb jij de inburgeringscursus gedaan? Waar doe je dat? En ik legde het hen uit. En zij antwoordden: “Oh, maar het kan ook in Molenbeek.” Dat wist ik niet... “ (Thérèse - Burundese vluchteling, rechthebbende nieuwkomer, Bapa-Bxl)

Thérèse is dus een van die mensen die niet voor het dichtstbijzijnde BAPA koos, want Via-Molenbeek is veel dichterbij haar thuis. Hier was het de vorm van haar instroming die de keuze van het BAPA bepaalde, veeleer dan de ruimtelijke nabijheid: een vrij gebruik, met weinig duidelijkheid over het aanbod van het inburgeringstraject, dat voortvloeide uit een doorverwijzing vanuit een vereniging waarin ze al geïntegreerd was.

En haar integratie in dit verenigingsweefsel werd op haar beurt bepaald door haar profiel en haar migratieachtergrond: als moeder, weduwe en aanvraagster van internationale bescherming werd ze begeleid door twee hulporganisaties. Concreet was de keuze van Thérèse om naar Bapa-Bxl te gaan het resultaat van de nabijheid bij de eerste wijk waar ze zich vestigde (waar ze de eerste hulp vond), maar vooral van een institutionele nabijheid die bepaald werd door gemeentegrenzen (haar assistent koos het BAPA in de gemeente van de vereniging en niet in de gemeente waar zij woont).

6.2.5. Voorbij de woonplaats: de andere ruimte-tijdsfactoren

Tot hiertoe werd het ruimtelijke criterium voorgesteld aan de hand van de woonplaats van de begunstigten. Maar het is belangrijk er rekening mee te houden dat het ruimtelijk criterium ook bepaald kan worden op basis van andere plaatsen in het dagelijks leven van de begunstigten.

Zo moet de keuze van de operator dus ook worden bekeken in termen van bereikbaarheid in ruimte en tijd: of de locatie en de uren van de opleiding bij het BAPA overeenstemmen met de dagelijkse verplichtingen van de begunstigten. Met andere woorden, nabijheid van het BAPA betekent niet altijd nabijheid bij de woonplaats: “nabij” kan ook bekeken worden ten opzichte van dagelijkse verplaatsingen en andere plaatsen die worden bezocht. Rekening houden met deze factoren kan de keuze van de opleidingsoperator bemoeilijken.

“Het is ingewikkeld om voor hen een cursus te vinden die zowel bij de uren van hun werk- als gezinsverplichtingen past – rekening houdend met crèche- en schooluren – en bij de uren van het traject.” (Maatschappelijk werker, Bapa-Convivial)

Vooraf omdat niet alle nieuwkomers even mobiel zijn. Drie soorten ruimte-tijdsfactoren kunnen van invloed zijn op de keuze van de operator:

- De dagelijkse mobiliteit in verband met hun vestigingsproces (administratieve afspraken, taalopleiding, kwalificerende opleiding enz.;
- De werkplaats en -uren;
- De plaats en de uren van de kinderopvang en de school.

Sommige gebruikers houden daarom bij de keuze van het BAPA rekening met de andere plaatsen waar ze vaak komen. Zo kan de keuze voor Convivial misschien het gevolg zijn van zaken die ze in de buurt van het Zuidstation moeten afhandelen enz. Uit andere voorbeelden bleek namelijk dat het onmogelijk was de opleidingen van het BAPA te volgen samen met hun SPI-opleidingen, gezien de uren en de reistijden. De structurerende rol van de eerste vestigingswijken in de keuze van het BAPA werd eveneens aangetoond, vanwege de socialisatie van verenigingen en het sociale leven in deze wijken.

In verband met de werkplaats en -uren: hoewel het voor veel mensen die werken moeilijk is om het volgen van hun traject te combineren met hun beroepsactiviteit, heeft geen van de ondervraagden expliciet aangegeven dat ze het BAPA kozen vanwege de nabijheid bij hun werkplek. Dit kan deels worden verklaard door de aard van de - vaak onzekere - jobs van nieuwkomers (informele arbeid, deeltijds werk, contracten van bepaalde duur, flexibele werkuren, werk op verschillende plaatsen).

Het geval van Aliya illustreert deze ruimte-tijdsfactor van de werkplek. Als moeder van een Marokkaans gezin dat in Anderlecht woont, had Aliya Via-Molenbeek gekozen vanwege de ruimtelijke nabijheid. Ze zei dat “Schaarbeek ver is”, maar ze zag zich genoodzaakt de burgerschapscursus (FOCI) bij Via-Schaarbeek te volgen (waar er plaats was). Hoewel ze tijdens het gesprek verschillende keren herhaalt dat het ver (van huis) is, zegt ze vervolgens dat dit eigenlijk niet echt een probleem is, gezien haar dagelijkse bezigheden voor het werk en het feit dat ze “zelden thuis is”. Aliya werkt voor een schoonmaakbedrijf en moet zich regelmatig verplaatsen om naar de verschillende klanten te gaan. Ze komt dus vaak in gemeenten (Jette en Elsene) van waaruit ze de bus kan nemen naar haar burgerschapscursus in Schaarbeek, een verplaatsing die gemakkelijker (en korter) is dan van thuis uit.

Gezien de beperkingen die gelden om het volgen van het traject op te schorten wegens beroepsredenen, kan redelijkerwijs worden gesteld dat de verplichting deze keuzefactor nu heeft versterkt.

Ook de plaats en de uren van de school of de crèche beïnvloeden de keuze en de bereikbaarheid in tijd en ruimte van het BAPA, maar ook van de taaloperators; ze kunnen concurreren met de nabijheid bij de woonplaats.

Het geval van Maria illustreert deze ruimte-tijds-factor. Maria, een alleenstaande moeder met twee kinderen, is verplicht het inburgeringstraject te volgen. Zij koos voor Bapa-Bxl in plaats van Convivial, hoewel ze naast het Zuidstation woont, omdat haar dochters waren ingeschreven op een school in de eerste wijk waar ze zich vestigde in Elsene (Mouterij). Hoewel deze keuze van operator betekent dat ze meermaals moet overstappen op het openbaar vervoer, is de keuze van dit BAPA volgens haar beter te verenigen met de ruimte- en tijdsindeling van haar ouderlijke taken:

“Wanneer ik ‘s ochtends mijn dochttertje afzet op school, neem ik de bus, daarna de metro bij Troon en kom ik rechtstreeks aan bij Kruidtuin. Dat is gemakkelijk voor mij, want hier (bij Bapa-Bxl) zeiden ze dat ik het in Anderlecht [Convivial] kon doen. Ze zeiden: ‘Je kunt het ook in jouw gemeente doen, waarom doe je dat niet?’ En ik zei: ‘Nee, dan moet ik heel de route opnieuw doen [huis-school-Bapa], het is gemakkelijker voor mij van Elsene naar hier.’”

6.2.6. Het verzadigingseffect: “shoppinggedrag”

Na de wetswijzigingen in 2022, de verplichting voor nieuwkomers uit derde landen om een traject te volgen en de uitbreiding van de doelgroep tot “buitenlandse personen”, bereikten de BAPA's in 2023 een verzadigingspunt. Dit dwong hen ertoe een wachtlijststelsel uit te werken voor de rechtshabende doelgroep.

Door deze verzadiging bij de inschrijving voor het traject (of voor een van de onderdelen ervan), wordt aan de rechtshabende begunstigden voorgesteld zich ofwel bij dit BAPA in te schrijven op de wachtlijst (3 maanden verlengbaar, afhankelijk van de situatie), ofwel zich bij een ander BAPA in te schrijven (vooral Convivial, dat in 2023 nog niet verzadigd was). Deze tweede optie zien we echter vaker gehanteerd worden door de meest bevoorrechte profielen, voor wie het criterium ruimtelijke nabijheid vaak minder belangrijk is dan snel met het traject te kunnen starten.

Deze vorm van “(tijdelijk) niet-gebruik wegens niet-ontvangen” (de dienst is bekend en aangevraagd, maar niet ontvangen) heeft geleid tot een “shoppinggedrag” (tussen de verschillende operatoren), vooral bij de groep “buitenlandse personen”. Voor een deel van deze groep is het verplichte gebruik in het kader van de nationaliteitsaanvraag een administratieve formaliteit - aantonen dat ze de burgerschapskursus volgen - en moet daarom snel gebeuren.

“Ik denk dat ze de lijst van de drie BAPA's hebben en dat ze goed in staat zijn het BAPA te kiezen dat het beste bij hen past... En zo doen ze hun shopping, niet op basis van nabijheid, maar op basis van waar ze het snelst terechtkunnen. [...] De buitenlandse personen denken echt vanuit onmiddellijke dienstverlening. Bovendien, als we ze naar elders sturen om hun burgerschapskursus (FOCI) te doen [Operatoren voor Sociale Cohesie], doen ze niet moeilijk... Terwijl de nieuwkomers echt vanuit nabijheid denken. Voor dit publiek is het een administratieve kwestie, ze willen hun papieren om zo snel mogelijk de nationaliteit te kunnen aanvragen” (Directie Bapa-Via).

Hoewel de maatschappelijk werkers aangeven dat dit “shoppinggedrag” bij het kiezen van de aanbieder voornamelijk voorkomt bij buitenlandse personen, werd ditzelfde soort gedrag waarbij min of meer bewust de voorkeur wordt gegeven aan snelheid boven nabijheid, ook waargenomen bij mensen die onder de verplichting vallen in een context van verzadiging.



Conclusie

7.1. De rol van nabijheid

We hebben bestudeerd wat de impact is van nabijheid tot een aanbodslocatie aan de hand van twee elementen: het gebruik van het inburgeringstraject en de keuze van het BAPA. Nabijheid heeft een impact op het gebruik, maar dit effect is bescheiden en speelt niet voor iedereen op dezelfde manier. Het effect is het grootst bij mensen die in de armste wijken wonen: een reistijdverlenging met 10 minuten doet de participatiegraad dalen met bijna 6 %. Maar zelfs voor deze mensen verklaart afstand bij lange na niet de meeste verschillen die werden waargenomen tussen de statistische sectoren. Bovendien lijkt de ontwikkeling van het aanbod alleen op zeer lokaal niveau een significante impact te hebben, gekoppeld aan (onder andere institutionele en administratieve) overwegingen die verder gaan dan alleen de fysieke afstand.

Nabijheid heeft een invloed op de keuze van de operator: 80 % van de gebruikers ging naar het dichtstbijzijnde BAPA (op vijf minuten na). Maar het is niet omdat ze naar het dichtstbijzijnde BAPA gaan, dat de af te leggen afstand ook het eerste criterium was bij hun keuze. De gesprekken (zowel met professionals als gebruikers) geven de complexiteit aan die achter dit ogenschijnlijk eenvoudige oorzakelijke verband schuilgaat (zie hieronder).

Bovendien veranderen de zaken naargelang het profiel van de gebruikers (zie hieronder), maar ook naargelang het BAPA: sommige rekruteren meer in de omgeving, terwijl andere een groter bereik hebben. Dit werpt licht op andere effecten, zoals de netwerking en het imago van de structuren (zie hieronder).

7.2. Nabijheid... bij wat?

Nabijheid wordt soms bepaald ten opzichte van andere plaatsen dan de woonplaats: het kan begrepen worden als nabijheid tot de werkplaats, de plaats waar de kinderen worden opgevangen of belangrijke plaatsen in het vestigingsverhaal van de migranten in België. Om een aanbod uit te werken dat dichtbij is voor een bepaald publiek, moeten we dus onderzoeken of er mogelijk andere belangrijke plaatsen bestaan in het levenstraject van de potentiële gebruikers. Daarnaast zijn er plaatsen die duidelijk worden geïdentificeerd met bepaalde doelgroepen, hoewel ze strikt genomen geen plaatsen zijn om andere diensten aan te bieden. Terwijl het voor bepaalde doelgroepen en bepaalde gebieden

(bv. hoge concentratie mensen die tot de doelgroep behoren) aangewezen kan zijn om een lokaal aanbod te ontwikkelen, kunnen voor andere doelgroepen andere locatieoverwegingen meespelen.

7.3. Variabele motiliteit

Bovendien speelt dit effect van nabijheid of afstand niet voor iedereen op dezelfde manier. Sommige doelgroepen vertonen een hogere motiliteit dan andere.⁹¹ Deze motiliteit kan soms worden verklaard door zeer objectieve factoren, zoals het krijgen van financiële steun om verplaatsingen met het openbaar vervoer te betalen of het bezitten en kunnen gebruiken van private vervoersmiddelen. De motiliteit wordt ook beïnvloed door de kennis van de transportnetwerken of in ruimere zin door de kennis van en het vertrouwen in de algemene omgeving. Hoewel de sociale omgeving soms een hulp kan zijn voor de motiliteit, kan het ook bepaalde verplaatsingen minder noodzakelijk maken en zo de gewinning aan de omgeving vertragen. Zo lijken vluchtelingen een hoge motiliteit te vertonen, wat kan worden verklaard door hun profiel (vaak jonge mannen), maar ook door hun bereidheid en de noodzaak waarmee ze worden geconfronteerd.

7.4. Een gecreëerde nabijheid?

Uit de gegevens blijkt dus dat veel gebruikers naar het dichtstbijzijnde BAPA gingen. Toch gaat het niet noodzakelijk om een direct oorzakelijk verband. Uit de gesprekken met de directies van de onthaalbureaus blijkt dat voor sommige BAPA's het aanbod deels werd ontwikkeld en aangepast aan het publiek dat in de buurt woont. De BAPA's, die zich in wijken bevinden waar de bewoners specifieke kenmerken hebben (herkomst en taal, soorten moeilijkheden, enz.), hebben dus hun toegankelijkheid afgestemd op deze kenmerken.⁹² Bijgevolg kunnen de BAPA's effectief toegankelijker zijn voor de gebruikers die dichtbij wonen, hoewel deze toegankelijkheid wordt versterkt door iets anders dan afstand.

Hoewel er een verband is tussen afstand en de keuze van het BAPA, zijn er soms een of meer samenvallende factoren waardoor we niet mogen aannemen dat nabijheid de oorzaak is van de keuze. Dus hoewel er soms sprake is van nabijheid tussen een gebruiker en een structuur, is die niet altijd ruimtelijk (zie hieronder).

⁹¹ Motiliteit wordt gedefinieerd als het vermogen zich om te verplaatsen in een sociale en ruimtelijke omgeving. Het begrip omvat dus fysieke, sociale en symbolische aspecten van zich te verplaatsen, maar ook de factoren die deze verplaatsingen beïnvloeden. (Kaufmann, Jemelin, 2008)

⁹² Als bijvoorbeeld een BAPA in een wijk waar veel Doms wonen of komen, een medewerkster in dienst neemt die Domari spreekt en dit BAPA hierdoor een reputatie opbouwt binnen de Doms-gemeenschap, zou het overhaast zijn om aan te nemen dat nabijheid verklaart waarom de Doms in de wijk dit BAPA kiezen in plaats van een ander.

7.5. De verschillende dimensies van nabijheid

Zoals we al zeiden, is nabijheid niet alleen ruimtelijk. Ook andere nabijheidsaspecten kunnen een rol spelen.

Zo spelen gemeenten en OCMW's een belangrijke rol als voorschrijvende instanties of verwijzingskanalen. Binnen deze instellingen zijn er immers reflexen ontstaan om mensen naar het ene of andere BAPA te verwijzen, soms als gevolg van contacten tussen BAPA en lokale instellingen. Als gevolg hiervan bestaat er een **administratieve nabijheid** die bepaalde "keuzes" van gebruikers kan verklaren.

Institutionele nabijheid speelt een vergelijkbare rol. De BAPA's hebben zich geïntegreerd in netwerken, worden door bepaalde actoren geïdentificeerd, en de keuzes van de BAPA's kunnen worden beïnvloed door het advies of de informatie die wordt verstrekt binnen deze verenigingen en instellingen die door nieuwkomers worden bezocht. Dit criterium kan soms ontstaan door ruimtelijke nabijheid, aangezien deze nabijheid een factor kan zijn geweest bij de vorming van deze netwerken (wervingsstrategieën). Maar het kan ook concurreren met nabijheid, zoals in het geval van de beweging Convivial (haar historische diensten die al bestonden voordat de BAPA's arriveerden), waarvan het bereik voor het vluchtelingenpubliek altijd regionaal, zo niet nationaal, is geweest.

De **taalkundige of gemeenschapsnabijheid** speelt een rol. Gezien de doelgroep is het niet verrassend dat taal een belangrijke factor is voor de toegang tot het inburgeringstraject, zowel voor de leesbaarheid van het systeem (kennisneming en begrijpen) als bij de keuze van de operator (taalaanbod van cursussen en maatschappelijk werkers). Bij de start van het beleid van COCOF/Vivalis was het taalaanbod van de operatoren, met name voor de 'zeldzame' talen (Perzisch, Portugees, Turks), een keuzefactor die in concurrentie kon treden met ruimtelijke nabijheid. Dit zou ook de aanwezigheid kunnen verklaren van bepaalde nationale gemeenschappen bij BON (Turkstalig en Afghaans). Hoewel dit tegenwoordig minder het geval is, vanwege de relatieve taalkundige standaardisering van de BAPA-operatoren, kunnen sommige begunstigden nog steeds een cursus aangeboden krijgen bij een andere operator of een andere afdeling van de operator (in het geval van Via). In dit verband is gebleken dat deze verandering van locatie van de cursus - buiten de "wijk" en de vertrouwdheid van de gemeenschap - in heel wat gevallen een bron van angst kon zijn voor de "alfa"-groepen, met name de vrouwen, voor wie de belevingsruimte beperkt is en waarbuiten de mobiliteit gestructureerd wordt door verplaatsingen naar welbepaalde plaatsen.

7.6. Redenen om de nabijheid op te geven

De literatuur over de toegankelijkheid wijst op het bestaan van andere dimensies die de toegankelijkheid vormgeven. Deze moet daarom als multidimensionaal worden beschouwd. We onderscheiden (Penchansky & Thomas 1981):

- **Ruimtelijke toegankelijkheid**, namelijk de relatie tussen de plaats van het aanbod en die van de behoeften, wat betreft de mobiliteitscapaciteiten van de gebruikers.
- **Beschikbaarheid**, namelijk de verhouding tussen het volume van het aanbod en het volume van de vraag.
- **Betaalbaarheid**, wat betrekking heeft op de kosten van de diensten in verhouding tot de financiële mogelijkheden van de gebruikers.
- **Overeenstemming**, wat betrekking heeft op de manier waarop het aanbod wordt georganiseerd om aan de vraag te voldoen. Dit gaat bijvoorbeeld over de openingstijden, het beheer van de afspraken, de flexibiliteit van de diensten en het vermogen van de gebruikers om de diensten te gebruiken zonder administratieve belemmeringen.
- **Aanvaardbaarheid**, wat verwijst naar de overeenstemming tussen de kenmerken van het aanbod en de culturele, sociale of persoonlijke verwachtingen en voorstellingen van de gebruikers.

Ons veldwerk bevestigt het belang van deze verschillende dimensies van toegankelijkheid en hun relatie met ruimtelijke toegankelijkheid. Uit de gevoerde gesprekken bleek namelijk welke rol deze andere dimensies spelen. Soms zijn deze elementen belangrijker dan de ruimtelijke toegankelijkheid en zijn gebruikers bereid nabijheid hiervoor gedeeltelijk op te offeren. We hebben verschillende elementen aangetoond.

Voor sommige gebruikers is **beschikbaarheid** essentieel. Sommige groepen willen namelijk het traject zo snel mogelijk kunnen voltooien. Dit kan verklaard worden door de wens om kennis of vaardigheden te verwerven, maar soms ook om een administratieve verplichting snel achter de rug te hebben. In een situatie waar een deel van het aanbod verzadigd is, kunnen sommige gebruikers dus nabijheid loslaten als ze sneller aan het traject kunnen beginnen in een BAPA dat verder weg is.

Betaalbaarheid is een indirect criterium, aangezien het inburgeringstraject gratis is. Niettemin speelt dit element mee bij het volgen van het traject (vooral voordat de verplichting werd ingevoerd): het volgen van het traject kan betekenen dat men een job of een kans op werk moet laten schieten, maar ook dat er financiële kosten bij komen voor verplaatsing, kinderopvang enz. Net om die redenen bieden sommige opleidingsvoorzieningen een premie voor mensen die aan een opleiding beginnen.⁹³

Overeenstemming is een belangrijke factor, vooral wat betreft de uren en de modaliteiten om de opleiding te volgen. Het gaat voornamelijk over de overeenstemming tussen de openingstijden van de dienst en de tijdsindeling van de gebruikers, die wordt bepaald door huishoudelijke taken en de werkuren van een betaalde job. Het aanbod van de BAPA's houdt rekening met deze elementen, zij het op verschillende manieren, door lessen aan te bieden op late uren,⁹⁴ door samenwerking aan te gaan met opvangvoorzieningen voor jonge kinderen enz. Het soort informatie en de manier waarop de opleidingen worden gegeven, hebben eveneens een invloed op de overeenstemming van het aanbod. Daarnaast hebben de taalvaardigheden, maar ook de interculturele competenties van het personeel om de meest afgelegen deelnemers van het aanbod te bereiken en te begeleiden een positieve impact op de mate waarin deze personen zich het aanbod eigen kunnen maken.

Aanvaardbaarheid speelt ook mee, onder andere door de manier waarop de toegankelijkheidsaspecten effecten veroorzaken op symbolisch niveau, door het systeem en zijn verschillende operatoren een positief (of negatief) imago - een reputatie - te geven. Ook de netwerkeffecten hebben een impact. Zij kunnen er bijvoorbeeld (terecht of onterecht) voor zorgen dat een bepaald BAPA als het beste wordt gezien voor vluchtelingen en een ander als het beste voor hoger geschoolde nieuwkomers. Het gebruik en de keuze van de operator kan dus afhangen van institutionele banden, die het resultaat zijn van de netwerkwerking van lokale bemiddelaars, hetzij met de instellingen (gemeentediensten), of eerder informeel met de verenigingen in de "opvangwijken" waar nieuwkomers zich bij voorkeur concentreren.

7.7. De mythe van de nieuwkomer als *homo economicus* en de leesbaarheid van de systemen

Een analyse van de beslissingen die nieuwkomers nemen, laat zien hoe groot de uitdaging is om de systemen duidelijker te maken. De potentiële gebruiker, die bezwaarlijk kan worden beschouwd als een *homo economicus*⁹⁵ die volledig op de hoogte is van alle opties die voor hem beschikbaar zijn, zich bewust is van de gevolgen van zijn beslissingen en ernaar streeft zijn nut te maximaliseren, krijgt af te rekenen met gefragmenteerde informatie, complexe systemen die onduidelijk zijn en waarvan de werking niet altijd heel rationeel is.

De nieuwkomers leven in een (stedelijke, administratieve, symbolische enz.) omgeving die ze slechts gefragmenteerd kennen, en die wordt waargenomen door het prisma van denkbeelden die door anderen zijn gecreëerd en die niet altijd correct zijn.

De verplichting om een traject te volgen neemt de uitdagingen om het systeem toegankelijk en leesbaar te maken niet weg, verre van zelfs. Met de invoering van de verplichting werd de informatie die aan het verplichte publiek wordt verstrekt, gecentraliseerd en gesystematiseerd. Door deze verandering bevinden de begunstigden zich in een betere positie om een goed geïnformeerde keuze te maken. We moeten echter vaststellen dat, afgezien van het expliciete en soms beangstigende karakter van de boete, de verplichting vaak onduidelijk is voor de verplichte nieuwkomers. Ook het opleidingsniveau, het verschil tussen het alfa-publiek en het FLE-publiek en de vertrouwde met digitale hulpmiddelen, waarmee online meer informatie kan worden opgezocht over het traject, de verplichting en de operatoren (*bewelcome*, websites van de operatoren, *Google Maps*), bepalen deze leesbaarheid.

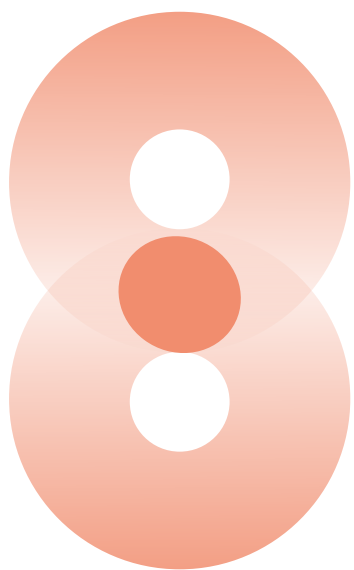
Bovendien is het sociale vangnet, zoals een familie, vrienden- of gemeenschapsnetwerk, een manier om de onleesbaarheid van het systeem te compenseren of er simpelweg voor te zorgen dat mensen de ontvangen informatie kunnen begrijpen en gebruiken.

De conclusie is dat, hoewel ruimtelijke nabijheid een bepalende factor is voor de toegang tot het inburgeringstraject, deze factor niet op zichzelf mag worden beschouwd en moet worden bekeken in zijn interacties met taal en opleidingsniveau, verblijfssituatie (reden en duur), financiële situatie, aard en samenstelling van het huishouden, en de beroepssituatie van de begunstigden.

⁹³ Bijvoorbeeld: werkzoekenden die zijn ingeschreven bij Actiris ontvangen een premie van €2 per uur opleiding en een reiskostenvergoeding.

⁹⁴ BON organiseert ook lessen in het weekend en online.

⁹⁵ In de economische wetenschappen is de *homo economicus* de voorstelling van de perfect geïnformeerde, rationele speler die zijn nut (of voordeel) probeert te maximaliseren, afhankelijk van de verplichtingen waaraan hij onderworpen is. Sommige theorieën steunen op het idee dat de mens echt als een *homo economicus* kan worden beschouwd (zie Richards R.D., 1928, Sen A.K., 1997)



Bibliografie

Casier C. (2017). “Chinezen, Indiërs en Japanners in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”, Focus 21 - november 2017 BISA.

Casier C. (nog te verschijnen studie). “L’accessibilité des structures d’accueil de la petite enfance en Région de Bruxelles-Capitale” door een universitair consortium UGent - IGEAT-ULB - BSI, in opdracht van Perspective.brussels (2024).

Collectif Rosa Bonheur (2016). “Centralité populaire: un concept pour comprendre pratiques et territorialités des classes populaires d’une ville périphérique”, SociologieS, Dossiers. URL : <https://doi.org/10.4000/sociologies.5534>

Debersaques S. (2023), «Les personnes primo-arrivantes. De qui parle-t-on ?», in Imag nr. 365 (CBAI, januari-februari 2023).

Fol S. (2010). «Mobilité et ancrage dans les quartiers pauvres : les ressources de la proximité », *Regards Sociologiques*, nr. 40, pp.27-43

Genestier P. (1999). «Le sortilège du quartier quand le lieu est censé faire lien. Cadre cognitif et catégorie d’action publique», in les *Annales de la Recherche Urbaine*, nr. 82, pp. 142-154.

Kaufmann V., Jemelin C. (2008). La motilité, une forme de capitale permettant d’éviter les irréversibilités sociospatiales ?. Espaces en transactions, gepubliceerd door Raymonde Séchet et al., Presses universitaires de Rennes, 2008.

Martiniello M. en Réa A., «Des flux migratoires aux carrières migratoires», *SociologieS*, Dossiers. URL : <http://journals.openedition.org/sociologies/3694>; DOI : <https://doi.org/10.4000/sociologies.3694>

Mazé A. (2019). «Comment le «non-recours redéfinit l’usager ?». Hoofdstuk uit proefschrift, Grenoble-PACTE UMR.

Nassaux J-P.(2020). “La politique d’accueil et d’intégration des primo-arrivants en RBC (2004-2020)”, in de Courrier Hebdomadaire van het CRISP, 2020/40, nr. 2485. URL: <https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2020-40-page-5.htm>

Brussels armoederapport 2016: “Inzichten in non take-up van de sociale rechten en in sociale onderbescherming in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad”, Noël L. Rapport van het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, p.157.

Jaarverslag van het AAI — BON (2024): “*Strategisch Plan 2021-2025 — Jaarverslag 2023*”, Agentschap Integratie & Inburgering, maart 2024 (p.61).

Verslag van het CRAcs (2012): Ansay A., Eggerickx T., Martin E., Schoonvaere Q., Unger J. (2012), « État des lieux de la situation des primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale ». Studie van het CRAcs en de UCL op vraag van Charles Picqué, lid van het College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bevoegd voor sociale cohesie.

Jaarlijks onderzoeksrapport van het CRAcs (2021): « *Quelle efficacité pour la politique d’accueil des primo-arrivantes à Bruxelles ?* », Bellet S., Grenier N., onderzoeksrapport van CRAcs 2021.

Jaarlijks onderzoeksrapport van het CRAcs (2022): « *La place du parcours d’accueil dans les récits d’installation de ses bénéficiaires* », Grenier N, Debersaques S., onderzoeksrapport van het CRAcs 2022.

Jaarlijks onderzoeksrapport van het CRAcs (2023): « L’orientation en question. La place du Parcours d’accueil des primo-arrivant-es dans l’action publique en Région de Bruxelles-Capitale », Grenier N., Debersaques S., El Moussawi H., onderzoeksrapport van het CRAcs 2023.

Jaarlijks onderzoeksrapport van het CBAI (2024): « L’obligation dans un contexte d’élargissement du public du parcours d’accueil. Analyse d’une transition. », Debersaques S., Perez B., onderzoeksrapport van het CBAI 2024.

Richards R.D. (1928). Groundwork of Economics. London, W.B. Clive, 1928, 294p

Schaut C. (2011). «Se rapprocher des usagers pour mieux les aider ? Le cas des politiques sociales et urbaines en Belgique francophone». In Mincke C. en Hubert M. (2011). *Ville et proximité*. Presses universitaires Saint-Louis Bruxelles, 2011. URL: <https://doi.org/10.4000/books.pu13728>.

Sen A. K. (1977), « « Rational Fools: A Critique of the Behavioural Foundations of Economic Theory » » . In *Philosophy and Public Affairs*, 6, pp. 317-332.

Tissot S. (2007). L'État et les quartiers, genèse d'une catégorie de l'action publique. Paris, Seuil, Collection Liber, 2007, 300 p.

Van Hamme G., Grippa T., Van Crielingen M. (2016), «Mouvements migratoires et dynamiques des quartiers à Bruxelles», *Brussels Studies*, Collection générale, nr. 97. URL: <http://journals.openedition.org/brussels/1331>

Xhardez C. (2016), «L'intégration des nouveaux arrivants à Bruxelles : un puzzle institutionnel et politique», *Brussels Studies*, Collection générale, nr. 105. URL: <http://journals.openedition.org/brussels/1429>



Bijlagen

Bijlage 1 - Methodologische elementen - Beschrijving van de steekproef van respondenten

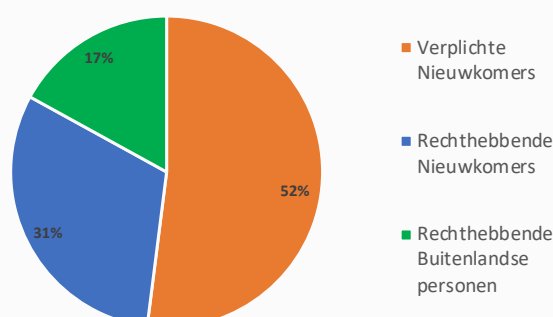
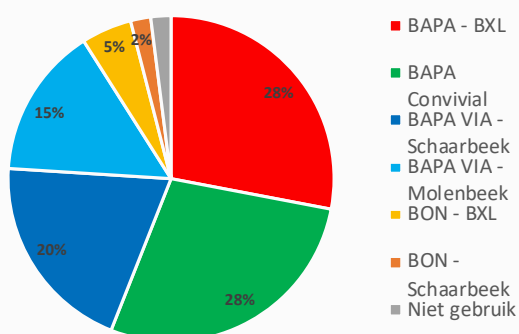
De verdeling van de respondenten volgens de **gebruikte vestiging** sluit nauw aan bij die van alle actieve dossiers op 31 december 2023, met evenwel een lichte oververtegenwoordiging van Convivial ten nadele van Bapa-Bxl: Bapa-Bxl (31 % tegenover 39 % in 2023), Via (38 % tegenover 37 % in 2023) en Convivial (31 % tegenover 24 %). We zien dat drie begunstigten zijn ingeschreven bij BON (2 bij BON-Bxl en 1 bij BON-Schaarbeek) en één begunstigde geen gebruik heeft gemaakt van het onthaalbureau.

Wat betreft de verdeling volgens de **categorieën van begunstigten**⁹⁶ die deelnamen aan de enquête (Figuur A-1, rechts), zien we dat de prioritaire groep overheerst: 52 % van de deelnemers zijn “verplichte” nieuwkomers (36 % van de inschrijvingen in 2023). Binnen de niet-prioritaire groep zien we beduidend meer “rechthebbende nieuwkomers”⁹⁷ (31 %, tegenover 32 % in 2023) dan “buitenlandse personen” (17 %, tegenover 33 % in 2023). Dit kan, in het kader van een rekrutering op vrijwillige basis, met name worden verklaard door de urgente situatie waarin “buitenlandse personen” die zijn ingeschreven in het inburgeringstraject zich vaak bevinden (nood aan een bewijs van integratie in het kader van de nationaliteit), in tegenstelling tot de verplichte (max. 18 maanden) en rechthebbende nieuwkomers (een inschrijvingsbewijs volstaat om aan de administratieve verplichtingen te voldoen).

Wat betreft de **sociodemografische kenmerken** van de deelnemers aan het onderzoek, kunnen we een aantal belangrijke punten noteren:

- Een groot overwicht aan vrouwen: 74 % (34 vrouwen tegenover 12 mannen), terwijl deze verhouding 60 % bedraagt voor het publiek dat in 2023 was ingeschreven;
- Een verscheidenheid aan leeftijden, ondanks de afwezigheid van jongvolwassenen: een mediane leeftijd van 37, met een verdeling die gaat van 26 tot 64 jaar (60 % is jonger dan 40);
- Uiteenlopende gezinssituaties, maar meer dan de helft (52 %) zijn koppels met kinderen (in België). We zien ook 3 begunstigten als eenoudergezin (7 %) en 8 alleenstaanden (17 %);
- Een verscheidenheid aan nationaliteiten (Figuur A-2) die relatief gelijkloopt met het publiek dat in 2023 was ingeschreven in het BAPA, op enkele uitzonderingen na: een oververtegenwoordiging van Indiërs en Brazilianen (wat te verklaren valt door de methodologie), en vooral een afwezigheid van Guineeërs (5 % van de inschrijvingen in 2023), Afghanen (2 %) en Turken (2 %);
- Een derde van de deelnemers (32 %) heeft geen diploma middelbaar onderwijs en 40 % heeft een diploma hoger onderwijs. Dit laatste cijfer moet in verband worden gebracht met de grote aanwezigheid van Indiase personen (allemaal met een diploma hoger onderwijs);

A-1 Verdeling van de deelnemers volgens de locatie van het gebruikte onthaalbureau (links) en volgens de categorie van begunstigten (rechts)



Bron: CBAI (2024)

⁹⁶ In gevallen waar er sprake is van “dubbel gebruik”, eerst als rechthebbend nieuwkomer (vóór 2023) en daarna als buitenlands persoon (sinds 2023), nemen we het eerste gebruik (rechthebbend nieuwkomer).

⁹⁷ Groep die nogal onhandig “vrijwillige nieuwkomers” wordt genoemd, omdat ze vaak gedwongen worden door de gemeente of het OCMW.

A-2 Nationaliteiten van de ondervraagde begunstigden

Land	Aantal	%
Syrië	7	15 %
Marokko	6	13 %
India	6	13 %
Brazilië	2	9 %
Congo (DR)	3	7 %
Senegal	3	7 %
Algerije	2	4 %
Bulgarije	2	4 %
Angola	1	2 %
Armenië	1	2 %
Burundi	1	2 %
Egypte	1	2 %
Eritrea	1	2 %
Mexico	1	2 %
Paraguay	1	2 %
Peru	1	2 %
Filippijnen	1	2 %
Tunesië	1	2 %
Oekraïne	1	2 %
Jemen	1	2 %
Totaal	46	100 %

Bron: CBAI (2024)

- Een relatief klein deel van de mensen is “aan het werk” (20 %),⁹⁸ en omgekeerd is een meerderheid op zoek naar werk en/of een kwalificerende opleiding (55 %). We zien bovendien dat vier personen arbeidsongeschikt zijn (allemaal vrouwen die meer dan 10 jaar als huishoudhulp hebben gewerkt);
- Overwicht van de verblijfssituatie in het kader van gezinshereniging (65 %), in tegenstelling tot vluchtelingen (22 %), wat overeenstemt met de personen die in 2023 werden opgenomen in de BAPA's (respectievelijk 61 % en 20 %). Dit kan ook worden verklaard door het overwicht van vrouwen, maar ook door de aanwezigheid van Indiase “herenigden” van wie de huwelijkspartner naar hier kwam in het kader van het werk (verplichting of verplicht het traject te volgen, in tegenstelling tot de huwelijkspartner. Vijf personen werden geregulariseerd in het kader van hun werk (langdurig verblijf) en één persoon kwam om medische redenen naar hier (artikel 9ter);
- Een verscheidenheid aan domiciliëgemeenten op het moment van aankloppen bij het onthaalbureau (14 verschillende postcodes)⁹⁹. Merk bovendien op dat een derde van de deelne(e)m(st)ers (33 %) tussen het (eerste) gebruik van het BAPA en het moment van het gesprek naar een andere gemeente zijn verhuisd, met name naar de tweede gordel (met het specifieke geval van Sint-Lambrechts-Woluwe).

Kortom, hoewel de steekproef misschien niet volledig representatief was voor het publiek van de onthaalbureaus, en nog minder voor alle nieuwkomers in het BHG, konden we met deze strategie wel een grote verscheidenheid aan deelnemers bevragen en gevarieerde getuigenissen verzamelen binnen onze rekruteringsdoelgroepen, maar ook daarbuiten (zie Figuur A-3).

⁹⁸ Het is belangrijk om in gedachten te houden dat gezien de onzekerheid van de jobs (tijdelijk werk, deeltijds werk, flexibele werkuren enz.), deze beroepssituaties vrij veranderlijk zijn tijdens het vestigingstraject (bv. overgang van een tijdelijke job naar een kwalificerende opleiding en omgekeerd).

⁹⁹ Merk op dat de twee Woluwe, Oudergem, Sint-Agatha-Berchem, Ganshoren, Koekelberg, NOH en Haren afwezig zijn.

A-3 Geïnterviewde nieuwkomers

	Naam	Aanbieder	Geslacht	Leeftijd	Categorie begunstigde	Nationaliteit	Reden van verblijf	Jaar van aankomst	Gemeente van verblijf (gesprek*)
PA01	Arya	VIA-Sch.	V	40	Rechthebbend nieuwkomer	India	Gezinshereniging	2019	Etterbeek
PA02	Natasha	VIA-Sch.	V	46	Rechthebbend nieuwkomer	Armenië	Werk - Vestiging	1996	Jette
PA03	Esha	VIA-Sch.	V	32	Verplichte nieuwkomer	India	Gezinshereniging	2022	Evere
PA04	Priya	VIA-Sch.	V	32	Rechthebbend nieuwkomer	India	Gezinshereniging	2022	Elsene
PA05	Alina	VIA-Sch.	V	48	Rechthebbend nieuwkomer	Oekraïne	Internationale bescherming	2022	S-L-W
PA06	Caterina	VIA-Sch.	V	41	Verplichte nieuwkomer	Filippijnen	Gezinshereniging	2010	Schaarbeek
PA07	Jaya	VIA-Sch.	V	37	Rechthebbend nieuwkomer	India	Gezinshereniging	2021	Evere
PA08	Aliya	VIA-Mol.	V	63	Verplichte nieuwkomer	Marokko	Werk - Vestiging	2011	Anderlecht
PA09	Chaïma	VIA-Mol.	V	28	Verplichte nieuwkomer	Algerije	Gezinshereniging	2023	Anderlecht
PA10	Nourredine	VIA-Sch.	M	n.v.t.	Rechthebbend nieuwkomer	Syrië	Internationale bescherming	2014	Sint-Joost
PA11	Nawal	VIA-Mol	V	n.v.t.	Rechthebbend nieuwkomer	Syrië	Gezinshereniging	2023	Molenbeek
PA12	Assia	VIA-Sch.	V	43	Rechthebbend nieuwkomer	Marokko	Gezinshereniging	2007	S-L-W
PA13	Mohan	BON-BXL	M	37	Verplichte nieuwkomer	India	Gezinshereniging	2022	Elsene
PA14	Nafissatou	BAPA-BXL	V	36	Verplichte nieuwkomer	Senegal	Gezinshereniging	2023	W-B
PA15	Thérèse	BAPA-BXL	V	44	Rechthebbend nieuwkomer	Burundi	Internationale bescherming	2022	Molenbeek
PA16	Fatima	BAPA-BXL	V	34	Rechthebbend nieuwkomer	Senegal	Gezinshereniging	2017	Laken
PA17	Carolina	BAPA-BXL	V	37	Rechthebbend nieuwkomer	Mexico	Gezinshereniging	2022	S-L-W
PA18	Ferdinand	BAPA-BXL	M	33	Verplichte nieuwkomer	DR Congo	Gezinshereniging	2022	Ukkel
PA19	Aïsha	BAPA-BXL	V	26	Verplichte nieuwkomer	Marokko	Gezinshereniging	2023	Schaarbeek
PA20	Maria	BAPA-BXL	V	40	Verplichte nieuwkomer	Paraguay	Gezinshereniging	2017	Anderlecht
PA21	Nour	VIA-Sch.	V	38	Rechthebbend nieuwkomer	Egypte	Gezinshereniging	2018	Elsene
PA22	Ana	BAPA-BXL	V	31	Verplichte nieuwkomer	Brazilië	Gezinshereniging	2021	Brussel
PA23	Assane	BAPA-BXL	M	40	Verplichte nieuwkomer	Senegal	Internationale bescherming	2012	Elsene
PA24	Ibrahim	VIA-Sch.	M	29	Verplichte nieuwkomer	Syrië	Internationale bescherming	2022	Schaarbeek
PA25	Chahine	VIA-Mol.	V	29	Rechthebbend nieuwkomer	Syrië	Internationale bescherming	2015	Anderlecht
PA26	Hasna	BAPA-BXL	V	n.v.t.	Verplichte nieuwkomer	Marokko	Gezinshereniging	2022	Anderlecht
PA27	Asma	VIA-Mol.	V	n.v.t.	Verplichte nieuwkomer	Tunesië	Gezinshereniging	2022	Laken

Bron: CBAI (2024)

A-3 Geïnterviewde nieuwkomers

	Naam	Aanbieder	Geslacht	Leeftijd	Categorie begunstigde	Nationaliteit	Reden van verblijf	Jaar van aankomst	Gemeente van verblijf (gesprek*)
PA28	Hamza	Convivial	M	34	Verplichte nieuwkomer	Jemen	Internationale bescherming	2022	Elsene
PA29	Hugo	BAPA-BXL	M	29	Verplichte nieuwkomer	DR Congo	Gezinshereniging	2021	Sint-Joost
PA30	Mani	BAPA-BXL	M	38	Verplichte nieuwkomer	India	Gezinshereniging	2023	Elsene
PA31	Lucas	Convivial	M	38	Verplichte nieuwkomer	Brazilië	Gezinshereniging	2022	Ukkel
PA32	Lara	Convivial	V	27	Verplichte nieuwkomer	Angola	Gezinshereniging	2019	Anderlecht
PA33	Isabelle	Convivial	V	36	Verplichte nieuwkomer	DR Congo	Gezondheid	2022	Ukkel
PA34	Issam	Convivial	M	29	Verplichte nieuwkomer	Syrië	Internationale bescherming	2022	Anderlecht
PA35	Adriana	BON-BXL	V	34	Rechthebbend nieuwkomer	Brazilië	Werk - Vestiging	2021	Vorst
PA36	Daniela	Convivial	V	34	Rechthebbend nieuwkomer	Colombia	Gezinshereniging	2019	Etterbeek
PA37	Diana	Convivial	V	50	Verplichte nieuwkomer	Peru	Gezinshereniging	2019	Laken
PA38	Sara	Convivial	V	42	Rechthebbend nieuwkomer	Marokko	Gezinshereniging	2013	Vorst
PA39	Yasmine	Convivial	V	55	Verplichte nieuwkomer	Algerije	Gezinshereniging	2024	Anderlecht
PA40	Huda	Convivial	V	49	Rechthebbend nieuwkomer	Eritrea	Internationale bescherming	2022	Sint-Gillis
PA41	Christina	BAPA-BXL	V	29	Rechthebbend nieuwkomer	Brazilië	Gezinshereniging	2022	Elsene
PA42	Hassan	Convivial	M	42	Verplichte nieuwkomer	Syrië	Internationale bescherming	2022	Anderlecht
PA43	Mohammed	Convivial	M	n.v.t.	Rechthebbend nieuwkomer	Marokko	Gezinshereniging	2007	Anderlecht
PA44	Shadia	Convivial	V	n.v.t.	Rechthebbend nieuwkomer	Syrië	Gezinshereniging	2021	Anderlecht
PA45	Iva	n.v.t.	V	47	Rechthebbend nieuwkomer	Bulgarije	Werk - Vestiging	2011	Laeken
PA46	Yoana	BON-Sch.	V	n.v.t.	Rechthebbend nieuwkomer	Bulgarije	Werk - Vestiging	2012	Anderlecht

Bron: CBAI (2024)

* In 37 % van de gevallen (17 begunstigten) was de gemeente van verblijf op het moment van het eerste gebruik van het onthaalkantoor anders dan de gemeente op het moment van het gesprek (verhuizing).

Bijlage 2 - Methodologische toelichting - Gebruikte data voor de kwantitatieve analyses

A2.1. Gegevensbronnen

In dit rapport worden drie soorten data gebruikt. Hoewel ze elkaar aanvullen, moeten ze elk met hun eigen specifieke voorzorgsmaatregelen worden gebruikt en geïnterpreteerd.

A.2.1.1. Een deel van de doelgroep van het inburgeringstraject: de nieuwkomers in het Brussels Gewest

Het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse (BISA) verstrekt op verzoek informatie over de nieuwkomers in Brussel. Deze informatie is gebaseerd op de gegevens uit het Rijksregister (RR) en vertoont bijgevolg de inherente beperkingen van deze gegevensbron. Zo hebben de gegevens uit het Rijksregister geen betrekking op:

- Buitenlands diplomatiek personeel en de niet-Belgische leden van hun huishouden;
- Kandidaat-vluchtelingen (asielzoekers) die zijn ingeschreven in een wachtregister krachtens de wet van 24 mei 1994, die op 1 februari 1995 in werking is getreden. Dit wachtregister kan niet in aanmerking worden genomen om de totale populatie te bepalen;
- Alle personen die illegaal in België verblijven;
- Kotstudenten (die bij hun ouders gedomicilieerd zijn, buiten het Brussels Hoofdstedelijk Gewest);
- Mensen zonder vaste verblijfplaats;
- (...)¹⁰⁰

Deze beperkingen zijn niet problematisch in het kader van deze studie, aangezien er geen categorie van mensen bestaat die in aanmerking komt voor de BAPA's en die niet is opgenomen in het RR.

Het BISA hanteert twee verschillende definities van nieuwkomers, die grotendeels overeenkomen met de wetgeving van de COCOF en de GGC:

- Nieuwkomers “volgens de definitie van de COCOF” zijn personen van alle leeftijden en alle nationaliteiten die de voorbije drie jaar in België zijn aangekomen.
- Nieuwkomers “volgens de definitie van de GGC” zijn meerderjarige personen, jonger dan 65 jaar, die de voorbije drie jaar in België zijn aangekomen en die op 1 januari van het jaar niet de EU+-nationaliteit hebben.¹⁰¹

Deze data hebben dus betrekking op een deel van het potentiële publiek van de BAPA's (nieuwkomers). Maar het is op basis hiervan niet mogelijk andere componenten van dit potentiële publiek te identificeren (o.a. buitenlandse personen) en het is niet mogelijk de nieuwkomers te onderscheiden die onder de verplichting vallen. Er bestaan namelijk een aantal redenen voor vrijstelling van de verplichting om een inburgeringstraject te volgen, die niet kunnen worden afgebakend met de gegevens uit het RR.¹⁰² We mogen dus niet aannemen dat alle nieuwkomers “volgens de definitie van de GGC” effectief onder de verplichting vallen.

Aan de hand van deze gegevens kunnen we het aantal nieuwkomers op 1 januari van elk jaar kennen, per gemeente en per statistische sector. Dit is de ruimtelijke schaal die in dit rapport zal worden gebruikt.

A.2.1.2. De mensen die de verplichting hebben vervuld

Sinds 1 juni 2022 vallen bepaalde categorieën Brusselaars onder de verplichting om een inburgeringstraject te volgen bij een BAPA of bij BON. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het opsporen en op de hoogte brengen van de mensen voor wie deze verplichting geldt. Het is echter Vivalis dat toezicht zal houden op de (niet-)naleving van de verplichting. Vivalis beschikt dus over gegevens over de personen die niet aan de verplichting hebben voldaan, maar ook over de operator bij wie het inburgeringstraject werd gestart.

Aan de hand van deze gegevens, die dus alleen betrekking hebben op de verplichte personen, is het mogelijk de verdeling van het publiek volgens de gekozen aanbieder te analyseren. Ze bieden dus de mogelijkheid na te gaan in welke mate de verplichte personen voor het tweetalige traject van de door Vivalis erkende en gesubsidieerde BAPA's kozen of voor het Nederlandstalig traject van BON.

¹⁰⁰ IBISA “Bevolking - Methodologie”, maart 2018, (https://ibsa.brussels/sites/default/files/documents/meth_1-1_fr_1803.pdf). Online geraadpleegd op 08/07/2024.

¹⁰¹ De EU+-landen zijn alle EU-landen plus Noorwegen, Zwitserland, IJsland en Liechtenstein.

¹⁰² Zie hoofdstuk III van de Ordonnantie van de GGC van 11 mei 2017 betreffende het inburgeringstraject voor de nieuwkomers.

Deze gegevens hebben echter geen betrekking op de vestiging waar de nieuwkomer is ingeschreven. Het is dus niet mogelijk Via-Schaarbeek te onderscheiden van Via-Molenbeek, of de verschillende vestigingen van BON te onderscheiden.

A.2.1.3. De mensen die zijn ingeschreven bij een BAPA (COCOF, later Vivalis)

De BAPA's gebruiken een geharmoniseerd systeem voor het beheer van de gegevens van hun gebruikers, de *Application Primo-Arrivants* (APA). Dit systeem beoogt verschillende doelen: het is een werkinstrument voor de maatschappelijk werkers (geautomatiseerde dossiers van de gebruikers), een instrument om het traject op maat te organiseren (inschrijving voor opleidingen) en een nuttig controle-instrument voor de directies van de BAPA's en voor de Administratie. Deze gegevens hebben betrekking op een aantal individuele kenmerken (leeftijd, geslacht, behaald diploma, sociaaleconomische situatie, samenstelling van het huishouden, reden van uitreiking van de verblijfsvergunning in België enz.), op bepaalde vaardigheden die worden beoordeeld in het kader van het traject (taalvaardigheden) en op het traject zelf (gekozen operator, voordeeling in het traject enz.).

Deze gegevens hebben alleen betrekking op gebruikers voor wie er daadwerkelijk een dossier is aangemaakt. Soms zijn er mensen zich bij het onthaal van een BAPA aanmelden, maar aan wie na een eerste onderzoek van hun profiel door de mensen aan het onthaal moet worden uitgelegd dat ze niet in aanmerking komen. In die gevallen wordt er geen dossier aangemaakt. Bovendien, zelfs als er een dossier is aangemaakt, betekent dat nog niet dat de mensen in aanmerking komen of dat ze effectief aan een inburgeringstraject/inburgeringstraject zullen kunnen beginnen. In het eerste geval kan het zijn dat de dossier aanvankelijk in aanmerking leek te komen, maar dat tijdens de eerste afspraak met een maatschappelijk werker van het BAPA het tegendeel blijkt. In dit rapport hebben we de gegevens gebruikt van alle aangemaakte dossiers, ongeacht of ze uiteindelijk al dan niet effectief tot een traject hebben geleid. Het is namelijk de keuze om aan te kloppen bij een bepaald BAPA (in plaats van een ander) die ons interesseert.

De aanvankelijk door de COCOF verstrekte gegevens hadden betrekking op alle 22 530 dossiers die werden aangemaakt tussen 7/4/2016 en 4/12/2023, datum van de gebruikte export. Het gaat om geanonimiseerde individuele gegevens. De gegevens werden vooraf verschillende keren opgeschoond. Gezien het doel van de studie en de interesse in de ruimtelijke praktijken, hebben we alleen de dossiers behouden waarvoor:

- het BAPA bekend is (22 525),
- het adres volledig is (21 513),
- een bijbehorende statistische sector kon worden bepaald (20 716).¹⁰³

We werkten dus met een steekproef van 92 % (20.716/22.530) van de totale populatie (wat overeenkomt met alle aangemaakte dossiers).

Deze gegevens hebben alleen betrekking op de gebruikers van de BAPA's die vroeger door de COCOF en nu door Vivalis worden erkend en gesubsidieerd. Ze hebben dus geen betrekking op de gebruikers van BON.

A.2.2. Afstandsmetingen en definities

In de kwantitatieve analyses die in dit rapport worden gepresenteerd, analyseren we de ruimtelijke gebruikspraktijken, d.w.z. het effect van de afstand op een aantal elementen: op de keuze om een traject te volgen, op de keuze van de operator enz. Dit betekent dus dat we de afstanden moeten bepalen tussen de woonplaats en de plaatsen waar een traject (mogelijk) wordt gevolgd.

A.2.2.1. Huidig adres of adres bij inschrijving?

Deze studie heeft tot doel de ruimtelijke praktijken te bepalen op het moment dat er contact wordt opgenomen met de operator. Daarom moet de gebruikte informatie betrekking hebben op de situatie van de gebruiker op het moment van zijn inschrijving en mag ze sindsdien niet zijn bijgewerkt. Stel namelijk dat een gebruiker bij zijn inschrijving naast een BAPA woonde (waar hij zich heeft ingeschreven), maar tijdens zijn traject naar een andere wijk is verhuisd, dichterbij een ander BAPA (waar hij niet naartoe is gegaan). Als we dan naar het adres bij inschrijving kijken, zullen we ongetwijfeld concluderen dat hij naar het dichtstbijzijnde BAPA is gegaan, maar dat zal niet opgaan als we naar het bijgewerkte adres kijken.

¹⁰³ De overgang van het adres naar de statistische sector werd uitgevoerd met behulp van het softwarepakket Phacoch'R, ontwikkeld door Joël Girès (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn) en Hugo Périlleux (ULB).

De gebruikte gegevens stellen ons in staat de verhuisfrequentie te bestuderen en op basis daarvan de betrouwbaarheid van de gebruikte adressen in te schatten. Aan het eind van de analyses (zie bijlage (1)) kunnen we stellen dat ongeveer 98 % van de adressen die wij gebruiken zeer waarschijnlijk overeenkomen met het werkelijke adres op het moment dat hun dossier werd aangemaakt in een BAPA. Wat dat betreft is de vertekening (die erin bestaat dat een adres wordt gebruikt dat bewoond wordt sinds een tijdstip $t+1$ om een beslissing te karakteriseren die werd genomen op tijdstip t) dus relatief onbeduidend.

A.2.2.2. Reistijd van de ene statistische sector naar de andere

In het kader van deze studie werd de reistijd in minuten gebruikt tussen de sector die overeenstemt met de woonplaats van de gebruiker en de sector waar het inburgeringstraject (BAPA of BON) wordt aangeboden. De reistijden werden berekend door Brussel-Mobiliteit. Ze komen overeen met de situatie in 2022. De reistijden werden berekend voor een verplaatsing te voet en voor een verplaatsing met het openbaar vervoer (MIVB, TEC, De Lijn en NMBS): wij hebben de kortste reistijd aangehouden. Wanneer het bezochte BAPA in de statistische sector van de woonplaats ligt, komt de reistijd overeen met de reistijd naar de dichtstbijzijnde statistische sector. Zo worden reistijden gelijk aan nul vermeden.

A.2.2.3. Een tolerantie­marge van vijf minuten

In verschillende analyses hebben we geprobeerd na te gaan of de gebruiker “naar het dichtstbijzijnde” BAPA was geweest. In sommige situaties kunnen de reistijden naar het ene of het andere BAPA maar heel weinig verschillen. Bijvoorbeeld als een gebruiker in de buurt van de Drie Linden woont in Watermaal-Bosvoorde, is Bapa-Bxl het dichtstbijzijnde BAPA voor die gebruiker, op 33 minuten afstand. De reistijd naar Via-Molenbeek vanuit deze statistische sector bedraagt 35 minuten. Om te vermijden dat we concluderen dat deze gebruiker niet naar het dichtstbijzijnde BAPA zou zijn geweest als hij naar Via-Molenbeek was gegaan (in plaats van naar Bapa-Bxl), hebben we een tolerantie­marge van vijf minuten ingevoerd. Dit betekent dat als de gebruiker in het bovenstaande voorbeeld naar Bapa-Bxl (33 minuten), Via-Molenbeek (35 minuten) of Via-Schaarbeek (35 minuten) is gegaan, hij in alle drie de gevallen geacht wordt naar het dichtstbijzijnde BAPA te zijn gegaan. Dit geldt niet als hij naar Convivial (43 minuten) is gegaan.

A.2.3. De verschillende in aanmerking genomen periodes

De organisatie van de inburgeringstrajecten in Brussel is veranderd (zie Hoofdstuk (2)).

Ten eerste vanuit wetgevend oogpunt, met de overgang van een systeem dat op vrijwillige basis toegankelijk was naar een systeem dat verplicht is gemaakt voor bepaalde categorieën gebruikers, en ten tweede vanuit organisatorisch oogpunt, aangezien het aanbod van de BAPA's is uitgebreid.

Bij de verwerking van de gegevens zullen we daarom verwijzen naar verschillende periodes met betrekking tot de wetswijzigingen en verschillende periodes met betrekking tot de ontwikkeling van het aanbod.

Met betrekking tot de wetswijzigingen zijn er drie periodes:

- Periode van het vrijwillige traject: tot 1 juni 2022 (73 maanden)
- Periode van het verplichte traject: van 1 juni 2022 tot 1 november 2022 (5 maanden)
- Periode van het verplichte traject, maar open voor buitenlandse personen¹⁰⁴: van 1 november 2022 tot 4 december 2023 (datum van de export) (14 maanden)

Met betrekking tot de organisatorische ontwikkelingen zijn er drie periodes:

- Periode waarin slechts één BAPA open was (met twee vestigingen: Via-Molenbeek en Via-Schaarbeek): tot oktober 2016 (5 maanden)
- Periode waarin er twee BAPA's open waren met in totaal drie vestigingen (Via en Bapa-Bxl): oktober 2016 tot februari 2020 (41 maanden)
- Periode waarin er drie BAPA's open waren met in totaal vier vestigingen (Via, Bapa-Bxl en Convivial): van februari 2020 tot december 2023 (43 maanden)

Afhankelijk van de analyse zullen we ons soms beperken tot een specifieke periode of verschillende periodes met elkaar vergelijken.

¹⁰⁴ Namelijk buitenlandse personen die al langer dan drie jaar in België verblijven.

Bijlage 3 - Document waarin het traject wordt uiteengezet, gepubliceerd door de COCOF, de GGC en het VG

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.



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



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

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 برای تازه واردها در بروکسل



PS بروکسل ته د نویو راتلونکو د ادغام د پروگرام په اړه نور معلومات



FA اطلاعات بیشتر درخصوص برنامه یکپارچگی برای افراد تازه وارد در بروکسل



TI ተወሳኺ ሓበሬታ ብዛብ መደብ ውህደት ነቶም ኣብ ብራሲልስ ዝመጹ ሓደስቲ ሰባት



www.bewelcome.brussels



GEEMEENSCHAPPELIJKE GEEMEENSCHAPS COMMISSIE



Welke verplaatsingen worden gemaakt voor diensten: het geval van nieuwkomers in Brussel

Deze studie, gezamenlijk uitgevoerd door het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn en het Centre Bruxellois d'Action Interculturelle (CBAI), analyseert de rol van ruimtelijke toegankelijkheid en nabijheid als criterium voor de algemene toegankelijkheid tot een specifieke sociale dienst, namelijk het inburgeringstraject voor nieuwkomers en buitenlandse personen van de GGC (vroeger beheerd door de COCOF).

Een analyse van administratieve gegevens wordt aangevuld met een veldonderzoek onder nieuwkomers die een onthaaltraject hebben doorlopen, met als doel beter te begrijpen hoe zij al dan niet bepalen om gebruik te maken van het sociale aanbod, en welke elementen hen ertoe brengen de ene aanbieder te verkiezen boven de andere. Uit de analyses blijkt dat ruimtelijke nabijheid een belangrijk constitutief element van de toegankelijkheid vormt, maar dat het in de Brusselse institutionele en demografische context verre van het enige is. De studie belicht eveneens de rol van administratieve nabijheid (tot de gemeenten of de OCMW's bijvoorbeeld), institutionele nabijheid (tot andere verenigingen en instellingen), evenals taalkundige of gemeenschapsnabijheid.

Daarnaast illustreert deze studie ook de rol van andere bekende toegankelijkheidscriteria, zoals beschikbaarheid, financiële betaalbaarheid, daadwerkelijke afstemming op de behoeften en aanvaardbaarheid, die niet uit het oog mogen worden verloren wanneer men nadenkt over de toegankelijkheid van hulp- en zorgvoorzieningen.