



Universiteit Gent
Faculteit Politieke & Sociale Wetenschappen
Vakgroep Politieke wetenschappen

Verplichte inburgering in Vlaanderen

OPLEIDING POLITIEKE WETENSCHAPPEN
optie: Belgische Politiek

Thesis tot het behalen van de graad
licentiaat in de politieke wetenschappen

ELLEN RAES

Promotor:
Prof. Dr. H. Reynaert

Commissarissen:
Prof. Dr. S. Zemni
Dr. D. Verlet

academiejaar 2004-2005

Woord vooraf

‘Het is mijn heilige overtuiging dat meer dan ooit ieder van ons moet inburgeren. We kunnen maar beter wennen aan die kleurrijke en diverse samenstelling van de Vlaamse bevolking’ (Ria Van Den Heuvel – Groen!)

Sinds één april 2004 is inburgering niet enkel een overtuiging, maar realiteit. Inburgering in Vlaanderen is voor de diverse en kleurrijke nieuwkomers verplicht geworden. Deze verplichte inburgering heeft zijn voor- en tegenstanders en kwam niet uit het niets.

Deze thesis schetst de geschiedenis, de huidige werking en misschien zelfs een blik op de toekomst van inburgering in Vlaanderen. Dit werk is hoofdzakelijk gebaseerd op wetteksten en parlementaire documenten. Daarnaast verzamelde ik ook informatie in het werkveld. Dit realiseerde ik door een veertiental interviews af te nemen bij verschillende organisaties en politieke partijen. Al deze mensen wens ik dan ook hartelijk te bedanken voor de tijd die ze aan mij besteedden. Zonder hen was deze thesis nooit geworden tot wat ze nu is.

Ook mijn promotor, professor H. Reynaert, vervulde een belangrijke rol bij het tot stand komen van dit werk. Hij heeft me tijdens het schrijven van de thesis begeleid, stukken nagelezen en hier en daar een opmerking gemaakt, waarvoor hartelijk dank.

Niet enkel mijn promotor, maar ook mijn vriend en moeder hebben dit werk nagelezen. Ik wil hen dan ook bedanken voor de vele uren die ze eraan gewijd hebben voor het verbeteren van voornamelijk grammaticale en spellingsfouten want zelfs deze kleine fouten kunnen immers een groot verschil maken. Hun steun was heel welkom, ze gaven me de moed om de eindstreep te halen.

Mijn ouders verdienen een extra woord van dank omdat ze mij de mogelijkheid gaven een tweede studie aan te vatten. Dank zij hen kon ik een droom waarmaken. Ze gaven me de nodige steun wanneer ik die nodig had.

Inhoudsopgave

Verplichte inburgering in Vlaanderen	1
Woord vooraf	3
Inhoudsopgave	4
Afkortingen	8
Inleiding	9
Status questionis	11
Vlaanderen	11
Nederland	12
Probleemstelling	15
Hoofdstuk 1: Wat is ‘inburgering’?	18
1 Definities	18
1.1 Definities van de veel gebruikte begrippen bij inburgering	18
1.2 Definities van ‘inburgering’	20
1.2.1 De definitie zoals vermeld in het decreet van 28 februari 2003	20
1.2.2 De definitie van Cel inburgering	20
1.2.3 De definitie van het onthaalbureau Kom-Pas Gent	21
1.2.4 De definitie van inburgering zoals beschreven staat in een CICI-rapport	22
2 De doelgroep: nieuwkomers	22
2.1 Het inburgeringsdecreet van 28 februari 2003	23
2.2 Het Vlaamse regeerakkoord van 2004-2009	24
2.3 Het uitvoeringsbesluit van 30 januari 2004 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid	24
3 Wat voorafgaat aan het inburgeringstraject	26
3.1 Rol van de gemeente	26
3.2 De taken van het onthaalbureau	28
3.2.1 De aanmeldingsplicht	28
3.2.2 De intake	28
3.2.3 Het contract	30
3.2.4 De sanctionering	31
4 Wat houdt het inburgeringstraject in?	32
4.1 Het primaire traject	32
4.1.1 Het vormingsprogramma	34
4.1.2 Trajectbegeleiding	37
4.2 Het secundaire traject	37
5 Besluit	38
HOOFDSTUK 2: VAN ‘MIGRATIE’ TOT ‘VERPLICHTE INBURGERING’	41
1 Migratie en migratiebeleid na Tweede Wereldoorlog	41
1.1 Wat vooraf ging	41
1.2 Na de Tweede Wereldoorlog	43
1.2.1 Van 1946 tot 1956: het Italiaans decennium	43
1.2.2 1956-1969: “The golden sixties”: op zoek naar nieuwe wervingslanden	43
1.2.3 De jaren 1970: economische crisis, regularisatie en immigratiestop	45

1.2.4	De jaren 1980: integratie in de maatschappij.....	46
1.2.5	De jaren 1990.....	47
2	Naar inburgering.....	48
2.1	De eerste initiatieven.....	48
2.2	Het belang van onthaal voor nieuwkomers.....	48
2.2.1	Een strategisch plan voor het minderhedenbeleid.....	48
2.2.2	Het decreet op het minderhedenbeleid.....	50
2.3	Op weg naar een volwaardig onthaalbeleid.....	51
2.4	Een volwaardig onthaalbeleid.....	52
2.4.1	Het regeerakkoord van 1999-2004.....	52
2.4.2	De beleidsnota van M. Vogels van mei 2000.....	53
2.4.3	De afsprakennota, juni 2000.....	54
2.4.4	De visietekst van het VMC.....	55
2.4.5	De coalitie van 2004-2009 in Vlaanderen.....	57
	Hoofdstuk 3: De uitvoering van het inburgeringsdecreet.....	58
1	De totstandkoming van het decreet.....	58
1.1	Het ontwerp van decreet.....	58
1.1.1	De memorie van toelichting.....	58
1.1.2	De adviezen.....	59
1.1.2.1	Het advies van de SERV.....	62
1.1.2.2	Het advies van de VLOR.....	62
1.1.2.3	Het advies van de Raad van State.....	63
1.1.2.4	Het advies van het Platform Nieuwkomers.....	64
1.1.2.5	Het advies van de VVSG.....	65
1.1.3	Bedenkingen.....	66
1.2	Het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid.....	67
1.3	Decreet van 4 juni 2003 betreffende het inwerkingsbeleid.....	68
2	De uitvoeringsbesluiten.....	68
2.1	Besluit van de Vlaamse regering van 30 januari 2004 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid.....	69
2.2	Besluit van de Vlaamse regering van 12 maart 2004 betreffende de richtlijnen van MO en trajectbegeleiding in het kader van het Vlaamse inburgeringsbeleid.....	71
2.3	Een aantal ministeriële besluiten.....	72
3	De invloed van adviezen op de wetgever.....	73
3.1	Het inburgeringsattest.....	73
3.2	Het secundaire traject.....	73
3.3	Het onderzoek.....	74
3.4	De rol van de gemeente.....	74
4	Invulling in de praktijk.....	74
4.1	Wijzigingen in het de praktijk door de invoering van het decreet.....	75
4.1.1	Uitgebreide doelgroep.....	75
4.1.2	Informeren van nieuwkomers.....	76
4.1.3	Inhoudelijke bijsturing.....	76
4.1.4	Trajectbepaling in drie stappen.....	76
4.1.5	Wachten op vervoltraject.....	77
4.1.6	Schaalvergroting.....	78
5	Werking van verplichte inburgering.....	78
6	De beleidsnota van inburgering 2004-2009.....	79
	Hoofdstuk 4: Het parlementaire debat.....	81
1	Voorstel van decreet van aantal VU-leden.....	81

2	Interpellaties	83
2.1	Interpellatie in de plenaire vergadering.....	83
2.2	Interpellatie in de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gelijke kansen	83
3	Amendementen.....	84
3.1	Amendementen van K. Van Dijck, J. Loones, C. Vandenbroeke en A. Denys, C. Mahassine, R. Van Den Heuvel, H. Lauwers	85
3.2	Amendementen van R. Van Cleuvenbergen, S. Becq, T. Merckx-Van Goey en I. van Kessel	89
3.3	Besluit	90
4	Inburgering niet alleen een zaak van de Commissie Welzijn	90
5	Met redenen omklede moties	91
5.1	Van mevrouw Riet Van Cleuvenbergen, mevrouw Sonja Becq, mevrouw Trees Merckx-Van Goey en mevrouw Ingrid van Kessel op 16 juni 2003.....	91
5.2	Van mevrouw Riet Van Cleuvenbergen, de heer Kris Van Dijck, mevrouw Trees Merckx-Van Goey en mevrouw Sonja Becq op 9 oktober 2003	92
5.3	Van mevrouw Riet Van Cleuvenbergen en de heer Kris Van Dijck op 1 april 2004	93
5.4	Van de heren Filip Dewinter, Jan Penris, Rob Verreycken en Christian Verougstraete en mevrouw Monique Moens op 20 oktober 2004.....	94
5.5	Van de heren Sven Gatz, mevrouw Cathy Berx en de heren Bart De Wever, Herman Lauwers en Chokri Mahassine op 1 december 2004	95
6	Handelingen.....	96
6.1	Plenaire vergadering	96
6.1.1	Commentaar van Riet Van Cleuvenbergen op het ontwerp van decreet.....	96
6.1.2	Commentaar van Filip Dewinter op het ontwerp van decreet.....	97
6.1.3	Commentaar van André Denys op het ontwerp van decreet.....	98
6.2	Commissievergadering.....	98
6.2.1	Van de heer Chokri Mahassine op 27 januari 2004	98
	Hoofdstuk 5: Waarom verplicht en niet vrijwillige inburgering?.....	101
1	De verschillende partijvisies	101
1.1	CD&V	101
1.1.1	Het decreet.....	102
1.1.2	De doelgroep.....	102
1.1.3	De sanctie	104
1.1.4	De organisatie van het inburgeringstraject.....	104
1.2	Groen!	105
1.2.1	De verplichting.....	105
1.3	N-VA	106
1.4	SP.a	107
1.4.1	Het decreet.....	107
1.4.2	De doelgroep.....	108
1.4.3	De sanctie	108
1.4.4	De verplichting.....	109
1.4.5	De gemeenten.....	109
1.5	Vlaams Belang	110
1.5.1	De migratiestop	110
1.5.2	De sanctie	111
1.5.3	Het traject.....	112
1.6	VLD.....	112
1.6.1	Het decreet.....	112
1.6.2	Doelgroep.....	113

1.6.3	De sanctionering	113
1.6.4	De verplichting.....	114
1.6.5	MO voor hogeschoolden.....	114
1.6.6	Het inburgeringsbeleid.....	115
2	Discussies over de partijgrenzen heen.....	116
3	Ministers bevoegd voor inburgering	118
3.1	Inburgering onder een groene minister	118
3.2	Inburgering onder een blauwe minister.....	119
	Conclusie.....	121
	Bibliografie.....	131
	Bijlage.....	145

Afkortingen

- Agalev: Anders Gaan Leven
- BO: Beroepsopleiding
- BON: Brussels Onthaalbureau Nieuwkomers
- CBE: Centrum voor Basiseducatie
- CD&V: Christen-democratisch en Vlaams
- CVO: Centrum voor Volwassenenonderwijs
- EER: Europese Economische Ruimte
- I.C.E.M.: Interdepartementale Commissie Etnische-culturele Minderheden
- LO: Loopbaanoriëntatie
- MO: Maatschappelijke Oriëntatie
- NT2: Nederlands als tweede taal
- NV-A: Nieuwe Vlaamse Alliantie
- OCMW: Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
- PINA: Project nieuwkomers Antwerpen
- SERV: Sociaal Economische Raad Vlaanderen
- SP.a: Socialistische Partij Anders
- Spirit: Sociaal, Progressief, Internationaal, Regionalistisch, Integraal-democratisch, Toekomstgericht
- VDAB: Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling
- VLD: Vlaamse Liberalen en Democraten
- VLOR: Vlaamse Onderwijsraad
- VMC: Vlaams Minderheden Centrum
- VU: Volksunie
- VVSG: Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten
- VZW: Vereniging Zonder Winstoogmerk

Inleiding

Nieuwkomers die in België toekomen moeten van de overheid integreren, wanneer vaststaat dat ze hier voor verschillende jaren zullen blijven. Deze integratie kan op verschillende manieren gebeuren en heeft reeds verschillende programma's met verschillende vormen van werken gekend. Herhaaldelijk contact met de autochtone bevolking is een belangrijk aspect van integratieprogramma's. Dit wordt steeds weer benadrukt door de instanties die met nieuwkomers werken. Dit contact kan bevorderd worden door middel van arbeid, huisvesting, vrije tijd, stemrecht... De Vlaamse overheid heeft besloten dat nieuwkomers, om de integratie te bevorderen, een verplichte inburgeringscursus moeten volgen. Dit leidt me naar mijn hoofdvraag: is dit een werkbaar initiatief voor Vlaanderen? Hierop zal geen eenduidig antwoord komen, want er zijn bijna evenveel argumenten voor als tegen verplichte inburgering in Vlaanderen. Aan de hand van de volgende vragen wil ik hierover meer duidelijkheid scheppen. Welke maatregelen zouden er nog moeten genomen worden om verplichte inburgering in Vlaanderen zo optimaal mogelijk te kunnen laten verlopen? Deze zal ik verder behandelen en uitdiepen aan de hand van deelvragen tijdens de probleemstelling.

Het uiteindelijke doel van mijn thesis is om op een heel genuanceerde manier weer te geven hoe het op dit moment gesteld is met verplichte inburgering in Vlaanderen. Waarom is er beslist tot wat er nu bestaat in verband met verplichte inburgering? Dit hangt voor een deel af van de geschiedenis, maar ook van de regeringsleiders en beleidsmakers. Hierbij houd ik alleen rekening met inburgering van meerderjarige nieuwkomers. Inburgering van minderjarige nieuwkomers wordt anders geregeld en wordt niet verder besproken.

Deze thesis kwam grotendeels tot stand door middel van een verduidelijkende literatuurstudie, maar ook aan de hand van gesprekken met verschillende personen die nu, of in het verleden, nauw betrokken waren bij het opstellen van beleidsplannen in verband met integratie. Hierbij zal ook geprobeerd worden om na te gaan welke externe politieke factoren meespeelden tijdens cruciale beslissingen in verband met inburgering of waarom er op bepaalde momenten bewust helemaal geen beslissingen genomen werden.

De interesse voor dit thema komt uit mijn vorige opleiding. Ik heb, in 2002, stage gelopen bij PINA (Project Integratie Nieuwkomers Antwerpen). Hierbij zijn me verschillende knelpunten opgevallen, die ik nu graag zou verklaren vanuit een politiek standpunt. Waar het kan zal ik ook proberen om tips mee te geven aan het Vlaamse beleid.

Gedurende deze stage is me onder andere het volgende opgevallen: de nieuwkomers kregen een certificaat van inburgering, inburgeringsattest, wanneer ze twee derden van het inburgeringstraject hadden gevolgd, waardoor sommige nieuwkomers dit exact gingen berekenen en hierdoor cruciale thema's misten, die behandeld werden tijdens hun afwezigheid. Dit certificaat was belangrijk, omdat verschillende instanties, zoals het OCMW en de VDAB, er naar vroegen of omdat sommige werkgevers er belang aan hechtten. Zij gaan er dan vanuit dat iedereen elk onderwerp kent en hierover geen verdere uitleg behoeft. Andere doelgroepen kwamen gewoon niet opdagen, alhoewel de trajectbegeleiders van oordeel waren dat zij deze cursussen konden gebruiken, zoals Arabische vrouwen die naar België komen via gezinshereniging en van hun mannen moeten binnenblijven en laaggeschoolden, omdat zij vooral willen gaan werken, al is het illegaal werk,... Toen speelde ik al met de vraag: en wat als inburgering verplicht zou worden? Zouden deze moeilijk bereikbare doelgroepen dan bereikt kunnen worden? Zijn er nog andere voordelen aan verplichte inburgering? Wat zijn de nadelen? Aan welke voorwaarden moet er voldaan worden om inburgeringcursussen te kunnen verplichten?

De lesgevers van maatschappelijke oriëntatie en de trajectbegeleiders voerden toen reeds de discussie over het al dan niet verplicht maken van inburgering. De meeste waren hiervoor te vinden, maar ze vonden dat er eerst aan verschillende voorwaarden voldaan moest zijn: de wachtlijsten die toen reeds behoorlijk lang waren, moesten eerst weggewerkt worden. Dit was zowel noodzakelijk voor de cursussen maatschappelijke oriëntatie als die voor de lessen Nederlands (NT2). De overheid zou meer geld moeten vrijmaken voor de realisatie van dit alles, zodat er meer mensen konden aangenomen worden voor het geven van de lessen maatschappelijke oriëntatie en voor de aankoop van meer uren Nederlands bij verschillende onderwijsinstanties.

Op 1 april 2004 werd de inburgering in Vlaanderen verplicht, maar wordt er inderdaad meer geld voor vrijgemaakt of wil de overheid dit op een andere manier realiseren? Wat zijn de voor- en nadelen van een verplichte inburgering? Is verplichte inburgering een goede oplossing tot integratie van nieuwkomers? Waarom moet deze verplicht worden?

Hierna volgen eerst de status questionis: waarin ik aangeef welke onderzoeken ik reeds geraadpleegd heb met betrekking tot dit onderwerp. Daarna komt mijn probleemstelling, met daarin verwerkt de structuur die ik wens te hanteren tijdens mijn eigenlijke scriptie. Hierin probeer ik duidelijk te maken welke vragen ik wens te behandelen en welke niet.

Status questionis

Er zijn reeds een aantal onderzoeken gebeurd in verband met inburgering in Vlaanderen. Over 'verplichte' inburgering in Vlaanderen heb ik geen onderzoeken teruggevonden, omdat de verplichte inburgering pas van 1 april 2004 is ingevoerd en er dus nog niet nagegaan kan worden welke effecten dit zal hebben op lange termijn. Hiervoor ben ik aangewezen op onderzoek vanuit Nederland, waar de verplichte inburgering eind de jaren '90 is ingevoerd.

Vlaanderen

In Stativaria 29 van december 2003, uitgegeven door het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, wordt er een onderzoek uitgewerkt met als titel: 'Volwassen anderstalige nieuwkomers in het Vlaamse Gewest. Aantallen, profielen, beleidsaandachtspunten.' Hierin wordt cijfermatig het profiel van de doelgroep van het Vlaamse inburgeringbeleid weergegeven. Nieuwkomers worden gezien als: "alle vreemdelingen ouder dan 18 jaar die sinds 1 januari 2001 een wettelijke verblijfsvergunning bekomen hebben en sindsdien ook effectief wettelijk gedomicilieerd zijn in een gemeente van het Vlaamse Gewest."¹ In dit rapport worden de volgende vragen beantwoord: "Hoe groot is de omvang van het aantal nieuwkomers? Vanwaar komen ze? Hoe oud zijn ze? En: blijven ze hier of zijn ze verhuisd kort na hun wettelijke domiciliëring?"²

In het 'Onderzoek naar de lokale vormgeving van het Vlaamse inburgeringbeleid' dat geleid werd door Prof. Rik Pinxten, antropoloog aan de universiteit van Gent, wordt er een antwoord gegeven op de vier volgende vragen:

- "Hoe kan het inburgeringsbeleid op het terrein gestalte krijgen?
- Welke indicatoren voor spreiding, inplanting en uitbouw van onthaalbureaus kunnen uitgebouwd worden?
- Aan welke kwaliteitscriteria moeten onthaalbureaus en trajectbegeleiders voldoen?

¹ DESCHAMPS, L., *Volwassen anderstalige nieuwkomers in het Vlaamse Gewest. Aantallen, profielen, beleidsaandachtspunten*. Brussel, Ministerie van de Vlaamse gemeenschap, december 2003, p. 3.

² DESCHAMPS, L., *Volwassen anderstalige nieuwkomers in het Vlaamse Gewest. Aantallen, profielen, beleidsaandachtspunten*. Brussel, Ministerie van de Vlaamse gemeenschap, december 2003, p.3.

- Welke is de rol van lokale en provinciale overheden in het inburgeringsbeleid in het algemeen en de uitbouw van onthaalbureaus in het bijzonder?”³

Een ander onderzoek, ook onder leiding van Prof. Rik Pinxten, geeft antwoord op volgende vragen:

- “Hoe kunnen we ‘inburgering’ duidelijker conceptualiseren en hoe maken we dit concept verder operationeel?
- Kunnen of moeten onthaalbureaus instaan voor trajectbegeleiding van minderjarige nieuwkomers?
- Hoe kunnen we de doelstellingen en taken van trajectbegeleiding nauwkeurig bepalen en welk profiel wordt voor de trajectbegeleiders vastgelegd, rekening houdend met zijn positie?
- Hoe bepalen we verder de einddoelen van maatschappelijke oriëntatie en hoe worden die best geoperationaliseerd?
- Welke vormingsprogramma’s dienen voor de organisatie van een kwalitatief inburgeringsbeleid te worden uitgewerkt en ondersteund?”⁴

Deze onderzoeken gingen vooral over hoe inburgering in de praktijk moet georganiseerd worden, binnen het wettelijke kader dat er toen was.

Dit waren in het kort de onderzoeken die ik terugvond in verband met inburgering en die alleen betrekking hebben op Vlaanderen. Hieronder volgen onderzoeken die ik geraadpleegd heb en vooral betrekking hebben op Nederland al dan niet in vergelijking met Vlaanderen.

Nederland

Zowel in Nederland als in Vlaanderen was de overheid niet zo enthousiast over het verplicht maken van inburgering voor nieuwkomers. Volgens Entzinger is de reden waarom de overheden eerst niet wensten over te gaan tot ‘verplichte inburgering’, “het liberaal gedachtegoed waarin weinig plaats is voor verplichting. Vlaanderen staat hier lang zover nog niet in als Nederland. In Vlaanderen ligt de nadruk op de verplichting veeleer op een politieke dan een inhoudelijk statement.”⁵

³ PINXTEN, R., *Onderzoek naar de lokale vormgeving van het Vlaamse inburgeringsbeleid*. Gent, CICI, 2001, p. 4.

⁴ PINXTEN, R., *Onderzoek naar de finaliteit van het Vlaamse inburgeringsbeleid*. Gent, CICI, 2001, p. 2.

⁵ LOOBUYCK, P., Inburgeren in Nederland en Vlaanderen. Een inleidend debat. *Samenleving en Politiek*, jg. 7/2000, nr. 4, p. 30.

Het Nederlandse inburgeringsaanbod is gebaseerd op de ervaring en expertise die verschillende gemeenten en steden doorheen de tijd hadden opgebouwd betreffende het onthaal en de opvang van nieuwkomers. In Vlaanderen komt deze ervaring vooral van de twee grote onthaalbureaus die Vlaanderen kent, namelijk Kom-Pas in Gent en PINA in Antwerpen.

‘Verplichte inburgering is geen succes in Nederland’ schreef Els Govers. De redenen die ze hiervoor aanhaalde zijn ondermeer de volgende:

- Het brengt te veel papierwerk met zich mee voor het personeel van de onthaalbureaus. Zij zijn voor 50% bezig met de nieuwkomers en de overige 50% wordt besteed aan administratie.
- De regelgeving is te ingewikkeld, omdat vier verschillende ministeries betrokken zijn bij het inburgeringproces.
- De verplichte inburgering voorziet 600 uur cursus voor vier groepen van nieuwkomers, dit wil zeggen dat niet elke nieuwkomer inburgering moet/kan volgen. Diegene die als ‘nieuwkomer met nood aan verplichte inburgering’ wordt bestempeld krijgt immers voorrang op alle andere nieuwkomers die eventueel vrijwillig willen deelnemen.
- Het doel is dat nieuwkomers zich na één jaar zelfstandig kunnen redden in de Nederlandse samenleving. Eén van de meest voorkomende problemen is dat er onvoldoende aan maatwerk wordt gedaan, waardoor een vierde tot een derde van de nieuwkomers de cursus niet afmaken.
- De gemeenten verwijten deze tegenvallende resultaten aan de Regionale Opleidingscentra.
- De boete of korting op de uitkering, die normaal moet geïnd worden wanneer iemand niet naar de inburgeringcursus komt, wordt meestal niet toegepast.⁶

Sara Vissers had het in haar onderzoek over de manier waarop Nederlands wordt aangeboden in Nederland en in Vlaanderen en de grote en kleine verschillen die haar hierin opvielen. “Tijdens mijn onderzoek werd duidelijk dat de inburgering van nieuwkomers met veel ingewikkelde wet- en regelgeving gepaard gaat. Ik heb daarbij alle relevante documentatie omtrent de inburgering in Nederland en Vlaanderen bestudeerd en geanalyseerd. Echter, er kunnen leemtes voorkomen, aangezien beleid een dynamisch proces is. Vooral het Vlaams inburgeringbeleid zal in de toekomst nog aanzienlijk kunnen veranderen, aangezien het in de fase van beleidsvoorbereiding en – planning is beland. Uit het onderzoek komt met name naar voren dat op enkele

⁶ GOVERS, E., Verplichte inburgering is geen succes in Nederland. *Streven*, december 2000, p. 1011 – 1016.

verschillen na het onderwijs Nederlands Tweede taal (NT2) in het kader van de inburgering in Nederland en Vlaanderen niet wezenlijk van elkaar verschilt. Vooral op het niveau van de klas blijken de NT2-lessen met elkaar overeen te komen: de didactiek en het lesmateriaal zijn vooral gebaseerd op communicatie. Het is voornamelijk de organisatie van het onderwijs NT2 binnen de inburgering die van elkaar verschilt.”⁷

Zij is tot de conclusie gekomen dat Nederland en Vlaanderen hierover veel meer informatie zouden moeten uitwisselen dan dat nu het geval is. Beide gebieden kunnen leren van elkaar. In Vlaanderen staat er over dit deel van inburgering zelfs heel weinig op papier, het zou hier dus een eerste stap moeten zijn om de regelgeving in verband met het leren van Nederlands te vereenvoudigen. Het beleid zou dit moeten stimuleren in beide landen. Het beleid is namelijk een dynamisch proces, het kan continu aangepast en veranderd worden.

⁷ VISSERS, S., Nederlands leren in het kader van inburgering. Een wereld van verschil tussen Nederland en Vlaanderen? *Samenleving en politiek*, jg. 9/2002, nr. 2, p. 17.

Probleemstelling

Hieronder volgt de structuur die ik zal gebruiken tijdens het schrijven van mijn scriptie. Voor elk deel zal ik ook duidelijk proberen maken wat ik wens te behandelen en wat niet. Voor sommige vragen geef ik ook aan hoe ik tot een antwoord zal komen en welke methode ik hiervoor zal hanteren.

In een eerste hoofdstuk zal ik het hebben over: wat inburgering is, wie de inburgering moet volgen en waarom. Het inburgeringsbeleid is een selectief beleid waaraan niet iedereen kan deelnemen. De doelgroep is beperkt: asielzoekers die ontvankelijk verklaard zijn, geregulariseerden, volgmigranten en erkende vluchtelingen. De overheid gaat ervan uit dat zij de meest kwetsbare nieuwkomers zijn. Wanneer zij deze cursus niet zouden volgen, hebben zij de grootste kans om in de marginaliteit terecht te komen. Dit deel zal vooral bestaan uit een literatuurstudie en eigen ervaringen.

Dit inburgeringsbeleid krijgt vorm via trajecten op maat van de potentiële doelgroep. Deze groepen zal ik apart bespreken, wie ze zijn en waarom moeten zij nu wel een inburgeringstraject volgen en anderen niet volgens de beleidsvoerders. Creëert de overheid op deze manier geen eerste en tweede rangsburgers? Welke nieuwkomers worden niet verplicht tot inburgering, maar blijken dit toch nodig te hebben volgens de onthaalbureaus? Mogen en kunnen deze mensen nog een inburgeringstraject volgen, of staan ze nu in de kou?

Wat houdt de verplichte inburgering in? Wanneer wordt dit gezien als een geslaagde inburgering? Moet iedereen aan bepaalde criteria voldoen en hoe kan dit worden gemeten? Op veel van deze vragen bestaat er geen pasklaar antwoord, iedereen heeft hierover zijn eigen mening. Dit staat nog nergens neergeschreven, hiervoor zal ik navraag doen bij verschillende instanties waaronder PINA en Kom-Pas en de verschillende stedelijke integratiediensten van Gent en Antwerpen.

Inburgering houdt volgende onderdelen in: als eerste is er een cursus maatschappelijke oriëntatie, waar de nieuwkomers leren hoe het er in het dagelijkse leven aan toe gaat in Vlaanderen. Ze leren hier welke instanties er bestaan die van belang zijn tijdens hun verblijf in Vlaanderen. Er wordt veel tijd en aandacht besteed aan arbeidsrecht, onderwijs en dergelijke meer. Dit gebeurt in Vlaanderen meestal in de eigen taal. Dan zijn er nog lessen Nederlands. Deze worden uitbesteed aan de talencentra van universiteiten, centra voor volwassenenonderwijs (CVO) of centra voor basiseducatie (CBE), afhankelijk van de

scholingsgraad van de nieuwkomer. Tijdens deze cursussen wordt er aan trajectbegeleiding gedaan door onder andere de zoektocht naar werk of een beroepsopleiding. Nieuwkomers kunnen ook bij hun trajectbegeleider terecht wanneer ze problemen hebben met de huisbaas of het OCMW.

In een tweede hoofdstuk wil ik een historische schets geven van de migratiestroom naar België en hoe de overheid er door de jaren heen op ingespeeld heeft of net niet. Volgens mij is dit een belangrijk onderdeel, omdat dan duidelijk wordt waarom het beleid staat waar het nu staat, op het vlak van integratie en inburgering. Dit deel zal voornamelijk bestaan uit een literatuurstudie.

Hoofdstuk drie zal handelen over hoe de inburgering wordt georganiseerd. De Vlaamse overheid kan dit niet alleen uitwerken, daarvoor heeft ze de steun nodig van de provincies, de gemeenten en verschillende ondersteunende organisaties, waaronder de onthaalbureaus. Kan inburgering verschillen van provincie tot provincie en van gemeente tot gemeente? Welke verschillende accenten worden er gelegd? Heeft een gemeente nog speelruimte om zelf een deel in te vullen? Wie bepaalt de inhoud van een cursus maatschappelijke oriëntatie? Om dit te achterhalen zal ik contact opnemen met verschillende Vlaamse provincies en steden en nagaan in hoeverre ze zelf hun stempel kunnen drukken op verplichte inburgering.

Hoofdstuk vier zou ik graag toespitsen op de debatten die hierover in het Vlaamse parlement gevoerd zijn, wie was er tegen en wie voor de verplichte inburgering van nieuwkomers? Waarom wou de VLD dit zo graag gerealiseerd zien? Wat zijn bijvoorbeeld tegenargumenten van onder andere Groen!? Hiervoor wil ik navraag doen bij de 'specialisten' van de verschillende partijen over dit onderwerp. Hoe reageren de organisaties die dit zo goed mogelijk moeten verwezenlijken? De onthaalbureaus zijn voor verplichte inburgering van nieuwkomers, maar ze wensen daarvoor wel voldoende middelen te krijgen voor de realisatie ervan. Zijn deze op dit moment beschikbaar? De overheid zou dan eerder kiezen voor verkorte inburgeringprogramma's, die maar een beknopte versie zijn van wat het volledig traject inhoudt. Hiermee zijn de onthaalbureaus het niet eens, alles is evenwaardig en werd reeds tot een minimum teruggebracht. In PINA werd volop nagedacht over verkorte inburgeringprogramma's, maar dit bleken telkens te korte cursussen voor de nieuwkomers. Ze hadden onvoldoende tijd om alle informatie die ze te verwerken kregen te assimileren, zodat ze alle aangeboden informatie effectief konden toepassen. Zelfs geregulariseerden, waarvan kan aangenomen worden dat ze reeds vijf jaar illegaal in België verbleven, hebben nood aan een volledig inburgeringsprogramma. Ze kennen de nodige instanties niet, waar ze terecht kunnen met

hun vragen en eventuele hulp. Waar is het de overheid dan om te doen? Is het voor bepaalde partijen belangrijk om naar de kiezers toe te kunnen zeggen dat iedere nieuwkomer moet inburgeren en dat ze daarmee zullen inburgeren en integreren, maar de manier waarop is niet belangrijk? Waarom kan dit niet goed uitgewerkt worden in samenspraak met alle betrokkenen en met voldoende middelen?

In hoofdstuk vijf zou ik graag ingaan op de redenen waarom de Vlaamse overheid een 'verplichte' inburgering wil en geen vrijwillige inburgering. In dit onderdeel wil ik vooral nagaan of verplichte inburgering noodzakelijk is voor Vlaanderen en of dit realiseerbaar is. Het is belangrijk om hierbij na te gaan welk maatschappelijk debat hierover gevoerd wordt. Hoe zal deze inburgering verplicht worden? De overheid dacht er in eerste instantie aan om hetzelfde systeem van sanctionering in te voeren als in Nederland, door kortingen toe te passen op de uitkeringen. Maar dit is niet mogelijk via de bevoegdheidsverdeling, omdat deze bevoegdheid toekomt aan het federale niveau van België. Zou dit wel een aanvaardbare manier zijn? Zal dit effect hebben op het gedrag van de nieuwkomers? Welke manieren van verplichting kunnen er wel gebruikt worden?

De opdeling in de verschillende hoofdstukken is artificieel. Het beleid speelt in op wat er in de samenleving gebeurt. Tijdens mijn verder uiteenzetting haal ik de handelingen van de regering, het parlement en de politieke partijen uit elkaar. Deze scheiding is niet altijd even duidelijk, waardoor ze soms kunstmatig kunnen overkomen. In de realiteit beïnvloeden de verschillende spelers op het terrein elkaar.

Verder in de tekst worden de partijnamen Agalev en Groen! door elkaar gebruikt. Na interne problemen werd Agalev omgedoopt in Groen!. Dit moest de vernieuwde en verjongde visie van de partij aantonen. Ook het Vlaams Blok en Vlaams Belang worden verder door elkaar gebruikt. Zij moesten van naam en partij veranderen na een juridische strijd. Beide partijen hebben tussen 1999 en 2005 dus een accentverschuiving en een naamsverandering ondergaan.

Hoofdstuk 1: Wat is ‘inburgering’?

‘Inburgering’ is een woord dat in Vlaanderen ingang kreeg eind de jaren 1990. Het is een begrip dat is overgewaaid vanuit Nederland. Nu is het een Vlaamse bevoegdheid met een eigen minister, de VLD’er Marino Keulen. In dit hoofdstuk wordt geprobeerd om ‘inburgering’ te definiëren.

1 Definities

1.1 Definities van de veel gebruikte begrippen bij inburgering

Dit onderdeel dient als een soort verklarend woordenboek, met termen die specifiek kunnen gelinkt worden aan ‘Inburgering’ en verder in dit werk door elkaar zullen worden gebruikt. Deze definities zijn terug te vinden in het decreet van 28 februari 2003.

- **“inburgering:** een interactief proces waarbij de overheid aan vreemdelingen een specifiek programma aanbiedt, dat hun enerzijds de mogelijkheid biedt om zich eigen te maken met hun nieuwe sociale omgeving en anderzijds ertoe bijdraagt dat de samenleving de personen van de doelgroep als volwaardige burgers gaat erkennen, met als doel een volwaardige participatie van die personen in de samenleving
- **inburgeringstraject:** er is een primair en een secundair gedeelte:
 - het primair inburgeringstraject: laat de personen van de doelgroep toe tot een grotere zelfredzaamheid te komen, deze persoon is in staat actief zijn levensloopbaan uit te bouwen en hiertoe voldoende Nederlands te beheersen
 - Het secundair inburgeringstraject: beoogt een volwaardige participatie van de personen van de doelgroep in de samenleving en biedt aan deze personen een volgtraject met het oog op hun levensloopbaan
- **trajectbegeleiding:** de methodiek om personen individueel en op maat te begeleiden tijdens het inburgeringstraject

- **meerderjarige persoon van de doelgroep:**
 - nieuwkomers die zich inschrijven in een gemeente van het Nederlandse taalgebied of in een gemeente van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad
 - een leeftijd van 18 jaar bereikt
 - zich recent en voor het eerst in een gemeente als bedoeld in het eerste puntje ingeschreven hebben
- **inburgeringscontract:** een overeenkomst tussen de meerderjarige persoon van de doelgroep en het onthaalbureau waarbij beide partijen verbintenissen aangaan met betrekking tot het inburgeringstraject
- **attest van inburgering:** attest geregistreerd door de gemeente en opgemaakt door het onthaalbureau, waar de persoon verblijft en waarin vermeld wordt dat betrokkene het inburgeringstraject met succes gevolgd heeft, dus de eindtermen bereikt heeft. De Vlaamse regering bepaalt de modaliteiten van het attest
- **primaire inburgering:** een vormingsprogramma, ondersteund door trajectbegeleiding, voor de meerderjarige personen van de doelgroep, dat op maat wordt aangeboden en dat hen moet leiden naar de reguliere voorzieningen. Onder voorbehoud van de toepassing van de bepalingen van deze afdeling bepaalt de Vlaamse regering de inhoud en organisatie van het primaire inburgeringstraject
- **zelfredzaamheid:** hieronder wordt begrepen dat deze personen in staat zijn actief hun levensloopbaan uit te bouwen en hiervoor voldoende de Nederlandse taal beheersen
- **doelgroep:** van het Vlaamse inburgeringsbeleid is de vreemdeling die voldoet aan volgende voorwaarden:
 - zich inschrijven in een gemeente van het Nederlandse taalgebied of in een gemeente van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad
 - de leeftijd van achttien jaar bereikt hebben
 - zich recent en voor het eerst in een gemeente als bedoeld in het eerste puntje ingeschreven hebben

Met uitzondering van de vreemdeling die hier voor een tijdelijk doel verblijft en van de asielzoeker zolang diens asielaanvraag niet ontvankelijk is verklaard.

- **onthaalbureau:** de onthaalbureaus worden erkend en gesubsidieerd door de Vlaamse regering op basis van de door haar opgestelde programmatie en binnen de beschikbare begrotingskredieten. Hierbij wordt gegarandeerd dat alle gemeenten van het Vlaamse Gewest betrokken worden bij de organisatie en werking van een onthaalbureau. De Vlaamse regering bepaalt de verdere voorwaarden en procedures voor erkenning en subsidiëring van de onthaalbureaus en de betrokkenheid van de gemeenten. De Vlaamse regering

bepaalt de verdere voorwaarden en procedures voor intrekking van de erkenning, waarbij voorzien wordt in de mogelijkheid om beroep aan te tekenen.”³

1.2 Definities van ‘inburgering’

1.2.1 De definitie zoals vermeld in het decreet van 28 februari 2003

In deze definitie wordt vermeld dat inburgering een interactief proces is. De Vlaamse overheid biedt een programma aan waardoor de nieuwkomer zich de sociale omgeving eigen kan maken. In ruil daarvoor moet de samenleving de nieuwkomer erkennen als volwaardige burger. Het doel hiervan is dat de nieuwkomer dan volwaardig kan participeren aan de samenleving.⁴

Hieruit wordt duidelijk dat de overheid een programma wil aanbieden, zodat de nieuwkomer de sociale omgeving kan leren kennen en zich eigen maken. De samenleving moet dan wel de nieuwkomer erkennen als volwaardige burger met als doel de volwaardige participatie van de nieuwkomer aan de samenleving.

1.2.2 De definitie van Cel inburgering

De definitie die gegeven wordt op de website van ‘inburgering’ bevat volgende elementen: Inburgering is een interactief proces, hiervoor moeten zowel de samenleving als de nieuwkomer zich engageren. Ze hebben wederzijdse rechten en plichten ten opzichte van elkaar. De overheid is verplicht om een kwalitatief inburgeringstraject aan te bieden. Dit moet op maat zijn van de nieuwkomer en voldoen aan zijn of haar behoeften en wensen. De nieuwkomer moet in ruil actief deelnemen aan het inburgeringstraject.⁵

Concreet wil dit zeggen dat de nieuwkomers die zich in Vlaanderen willen vestigen een inburgeringsprogramma kunnen volgen bij een onthaalbureau. Daar wordt door middel

³ DECREET van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid. *Belgisch Staatsblad*, 8 mei 2003.

⁴ DECREET van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid. *Belgisch Staatsblad*, 8 mei 2003.

⁵ Z.N., Het inburgeringsbeleid. *Internet*, 16 september 2004.

(<http://www.wvc.vlaanderen.be/minderheden/inburgeringsbeleid/inburgeringsbeleid/inb...>)

van een onderzoek nagegaan welke informatie de nieuwkomer nodig heeft en wat zijn noden en behoeften zijn. Aan de hand van gesprekken wordt er dan samen met de nieuwkomer een traject op maat uitgestippeld dat de nieuwkomer zal doorlopen. Het traject kan nog worden aangepast wanneer de noden van de nieuwkomer veranderen.

1.2.3 De definitie van het onthaalbureau Kom-Pas Gent

Kom-Pas Gent heeft de volgende definitie van inburgering op haar website staan: Inburgering is een proces waarin de nieuwkomer zich de nieuwe sociale omgeving eigen kan maken. Als de nieuwkomer dit proces doorlopen heeft, zal hij erkend worden als een volwaardige burger. Het is ook een interactief proces. Er moet in twee richtingen aan gewerkt worden, zowel door de nieuwkomer als door de ontvangende samenleving, Vlaanderen in dit geval. Het is een leerproces van beide partijen. Inburgeren is ook een onderhandelingsproces, een aantal basisafspraken liggen vast in de samenleving en zijn niet meer onderhandelbaar. Dit zijn de rechten en plichten die in de grondwet vastliggen.⁶

In deze definitie wordt meer verteld dan in de vorige. Als de nieuwkomer zich de nieuwe omgeving heeft eigen gemaakt, dan moet hij erkend worden als volwaardig en actief burger. Wat een volwaardige burger is, wordt er niet bij vermeld. Waarschijnlijk wil dit zeggen dat deze nieuwkomer dan dezelfde rechten en plichten bezit als diegene die de Belgische nationaliteit heeft met uitzondering van het stemrecht. Inburgeren is een interactief proces dat aandacht heeft voor het leerproces van de nieuwkomer en de samenleving. De nieuwkomer leert zijn nieuwe omgeving kennen en de samenleving moet leren leven met vreemdelingen in de maatschappij. Het is ook een onderhandelingsproces, alleen over een aantal basisafspraken zoals bijvoorbeeld gelijkheid tussen man en vrouw, godsdienstvrijheid, ... kan er niet meer worden onderhandeld. Deze staan vermeld in de grondwet. Over alle andere dingen kan wel nog worden onderhandeld, maar daarvoor moeten de nieuwkomers wel sterk in hun schoenen staan en zich best als drukkingsgroep organiseren om op die manier te kunnen wegen op het beleid.

Verder wordt door Kom-Pas nog aangegeven dat inburgering moet leiden tot integratie. Integratie is een proces waardoor de nieuwkomer volwaardig, evenredig en constructief kan participeren aan de samenleving, het maatschappelijke leven.

⁶ Z.N., Inburgering. *Internet*, 23 september 2004.
(http://www.gent.be/gen/wonen/migrante/Kom_pas/algemeen/kom_pas_inburgering.htm)

1.2.4 De definitie van inburgering zoals beschreven staat in een CICI⁷-rapport

De laatste definitie die hier behandeld wordt, is een definitie die te lezen staat in het CICI-rapport 'Onderzoek naar de finaliteit van het Vlaamse inburgeringsbeleid'. Dit is de meest omvattende definitie: Inburgering is een proces waarin de nieuwkomer de mogelijkheid krijgt om zich de nieuwe sociale omgeving eigen te maken. Daardoor zal de omgeving de nieuwkomer erkennen al een volwaardig burger. Het is ook een interactief proces. Er bestaat tweerichtingsverkeer, hier worden zowel de belangen van de nieuwkomers als die van de ontvangende maatschappij in rekening gebracht. Inburgeren is ook een leerproces, iedereen kan immers van elkaar leren. Nog een proces dat kan plaatsvinden tijdens inburgering is het negotiatieproces. Alleen enkele algemeen geldende aanvaardbare basisafspraken zijn niet meer onderhandelbaar.⁸

Inburgering leidt tot integratie, hieraan wordt dezelfde definitie gegeven als bij Kom-Pas Gent. Er wordt wel nog iets aan toegevoegd, integratie is een interactief leer- en negotiatieproces. Dit is een definitie die alle voorgaande definities omvat, behalve dan die van het decreet. De definitie van het decreet geeft aan wat de overheid zal doen om dit alles te realiseren en met welk doel dit beleid gevoerd wordt.

2 De doelgroep: nieuwkomers

Het vorige stuk gaf aan wat inburgering is. In dit deel zal duidelijk worden wie de doelgroep, wie nieuwkomers zijn. Aangezien de doelgroep onderhevig is aan verschuiving, wordt er geprobeerd om dit chronologisch aan te geven via het decreet en regeringsnota's. Het is niet altijd duidelijk of een nieuwkomer tot de doelgroep behoort of niet. Niet alleen de nationaliteit van de nieuwkomer zelf is hiervoor van belang, maar die van de partner, ouder of kinderen. Hierdoor wordt dit heel complex. De uitzonderingen worden hieronder niet besproken.

⁷ CICI: Centrum voor interculturele communicatie en integratie

⁸ CORNELIS, M., DEMOOR, N., DONCEEL, V., HAERTJENS, M., e.a., *Onderzoek naar de finaliteit van het Vlaamse inburgeringsbeleid*. Cici-rapport. p. 41.

2.1 Het inburgeringsdecreet van 28 februari 2003

In het decreet worden de nieuwkomers die in aanmerking komen om zich in te burgeren als volgt omschreven: de mensen die zich voor de eerste keer inschrijven in een gemeente van het Nederlandstalige taalgebied of in een gemeente van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. De nieuwkomer moet achttien jaar of ouder zijn. Hij moet zich ook recent en voor de eerste keer in een Vlaamse of Brusselse gemeente ingeschreven hebben.

Als dit concreet wordt ingevuld, wil dit zeggen dat volgende nieuwkomers een inburgeringstraject kunnen volgen:

- “asielzoeker van wie de aanvraag ontvankelijk werd verklaard
- erkend vluchteling
- gezinsvormer of gezinshereniger
- vreemdeling van wie het verblijf voorlopig of definitief geregulariseerd is of om humanitaire redenen gemachtigd is
- slachtoffer van mensenhandel en ingeschreven in het Rijksregister
- vreemdeling die een machtiging tot verblijf verkregen heeft in het kader van een duurzame relatie
- onderdaan van een lidstaat van de EER (Europese Economische Ruimte)
- bepaalde arbeidsmigranten”⁹

Het decreet stelt dat een aantal personen die tot de doelgroep behoren zich verplicht moeten inburgeren. Dit was de eerste keer dat er sprake was van ‘verplichte’ inburgering. Sinds 1 april 2004 zijn er nieuwkomers die worden verplicht om een traject te volgen, anderen zijn rechthebbend.

Nieuwkomers die achterstandskenmerken vertonen, krijgen een kosteloos primair traject aangeboden. Onder achterstandskenmerken worden volgende situaties van de nieuwkomer verstaan: Nederlands-onkundig zijn, een zwakke sociale economische positie bekleden of een lage scholingsgraad hebben. Voor de andere nieuwkomers kan de Vlaamse regering een vergoeding bepalen die de nieuwkomer en/of derden moeten betalen voor het inburgeringstraject.¹⁰ Deze werd tot op heden nog niet ingevoerd.

⁹ Z.N., Het inburgeringsbeleid. *Internet*, 16 september 2004.

(<http://www.wvc.vlaanderen.be/minderheden/inburgeringsbeleid/inburgeringsbeleid/inb...>)

¹⁰ DECREET van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid. *Belgisch Staatsblad*, 8 mei 2003.

2.2 Het Vlaamse regeerakkoord van 2004-2009

De verplichte inburgering werd in het Vlaamse regeerakkoord opgenomen. Alle nieuwkomers die zich permanent in Vlaanderen willen vestigen en aan de verplichtingsvoorwaarden voldoen, moeten zich inburgeren. De regering wil dit toepassen zonder de internationale verdragen en de Europese regels te schenden.¹¹ Europese onderdanen en hun partners kunnen niet verplicht worden om een inburgeringstraject te volgen. Er bestaat immers vrij verkeer van personen tussen de Europese lidstaten. Aan deze mensen mogen geen voorwaarden worden opgelegd om hier te verblijven. Indien dit wel gebeurt, wordt het gezien als een bescherming van de eigen markt.

De nieuwkomers die huwen met een Belg, al dan niet genaturaliseerd, kunnen door de Vlaamse overheid niet verplicht worden om zich in te burgeren. Dit wordt afgeleid uit de federale vreemdelingenwetgeving.¹²

2.3 Het uitvoeringsbesluit van 30 januari 2004 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid

Het uitvoeringsbesluit geeft aan welke nieuwkomers er niet verplicht zijn om zich in te burgeren. Daardoor is het ook bekend wie wel wordt verplicht om zich in te burgeren. Volgende nieuwkomers zijn niet verplicht om zich in te burgeren:

- 'vreemdelingen in België voor de uitoefening van de ambten die recht geven op het verkrijgen van documenten, bepaald bij Koninklijk Besluit van 30 oktober 1991
- studenten
- personen tewerkgesteld ter uitvoering van internationale akkoorden
- stagiaires
- postdoctorale vreemdelingen
- hogeschoold personeel
- navorsers en gasthoogleraren
- verantwoordelijken van luchtvaartmaatschappijen
- verantwoordelijken voor een toeristische dienst

¹¹ REGEERAKOORD 2004, Vertouwen geven, verantwoordelijkheid nemen, De ontplooiing van Vlamingen en Vlaanderen duurzaam bevorderen, Een zorgzame, lerende samenleving, Goed en doelmatig bestuur. *Vlaamse regering 2004-2009*, z.d.

¹² BOSSUYT, K., Mondelinge mededeling. *Interview*, 5 april 2005.

- au-pair jongeren
- werknemers¹³

Volgende nieuwkomers worden wel verplicht om zich in te burgeren:

- “ontvankelijk verklaarde asielzoekers
- gezinsvormers en gezinsherenigers (volgmigranten), verblijf in functie van duurzame relatie
- geregulariseerden
- bepaalde arbeidsmigranten¹⁴

Een ontvankelijk verklaarde asielzoeker is een asielzoeker die een deel van de asielprocedure doorlopen heeft en hierop een positief antwoord heeft gekregen. De persoon maakt kans om erkend vluchteling te worden, maar daarvoor moet nog aan verder onderzoek worden gedaan. Het is niet voor 100% zeker dat deze persoon in België mag blijven.

Tot de verplichte doelgroep behoren gezinsvormers die naar België komen om te trouwen met een niet-Europese burger. Dit zijn bijvoorbeeld migranten die reeds legaal in België verblijven en willen trouwen met iemand van het land van herkomst. De verplichte doelgroep van gezinsherenigers zijn familieleden van een migrant, niet-Europese burgers, die naar België komen. Bijvoorbeeld een man kwam als asielzoeker naar België, hij werd erkend als vluchteling en dan kan hij zijn familie, bijvoorbeeld vrouw en kinderen naar België laten overkomen.

Een geregulariseerde is iemand die in 1999 een dossier heeft ingediend bij het Ministerie van Vreemdelingenzaken. Deze personen leefden reeds verschillende jaren illegaal in België. Wanneer ze in hun dossier konden aantonen dat ze reeds verschillende jaren onafgebroken in België verbleven en aan bepaalde voorwaarden voldeden, konden ze hun situatie legaliseren. Zij kregen dan wettige verblijfsdocumenten. Veel mensen die hun dossier toen hebben ingediend, krijgen dikwijls nu pas een antwoord.

Nieuwkomers kunnen tussen hun aanmelding op het onthaalbureau en het inburgeringstraject veranderen van statuut. Er wordt uitgegaan van het eerste statuut, dat de nieuwkomer had bij het binnenkomen van België. Bijvoorbeeld: een ontvankelijk

¹³ BESLUIT van de Vlaamse regering van 30 januari 2004 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid. *Belgisch Staatsblad*, 26 april 2004

¹⁴ PUTTEMANS, K., *Mondelinge bron*. Interview. 25 februari 2005.

verklaarde asielzoeker kan ondertussen getrouwd zijn met een Belg. Is die persoon dan nog verplicht om zich in te burgeren?¹⁵

3 Wat voorafgaat aan het inburgeringstraject

3.1 Rol van de gemeente

De gemeente is sinds het Inburgeringsdecreet van 28 februari 2003 verplicht om nieuwkomers informatie te verschaffen en door te verwijzen naar de onthaalbureaus. Nieuwkomers die zich vanaf 1 april 2004 in de gemeente inschrijven moeten van de gemeente informatie krijgen over hun recht of plicht tot het volgen van een inburgeringstraject.

De gemeente moet zelf niet uitmaken of een nieuwkomer al dan niet verplicht is om een inburgeringstraject te volgen. De gemeente heeft de opdracht gekregen om maandelijks een lijst te maken met alle nieuwkomers die in de gemeente zijn komen wonen. Dit doet ze via het rijksregister, waar alle nieuwe inwoners van de gemeente worden ingeschreven. De gemeente krijgt dan een lijst met nieuwkomers die tot de doelgroep van het inburgeringsbeleid horen. De gemeente geeft deze maandelijkse lijst dan door aan de onthaalbureaus.

Het inburgeringsbeleid houdt het recht op en de plicht tot het volgen van een inburgeringstraject en de daarbij horende rechtszekerheid van nieuwkomers in, daarom is het belangrijk dat het informeren van nieuwkomers zo effectief en direct mogelijk gebeurt.¹⁶

Op de volgende bladzijde staat schematisch welke acties de gemeenten allemaal ondernemen en op welk moment.¹⁷

¹⁵ PUTTEMANS, K., *Mondelinge bron*. Interview. 25 februari 2005.

¹⁶ CEL INBURGERING, *De rol van de gemeente in het inburgeringsbeleid*. Lier, Beukeleirs, april 2004, brochure, p. 9-11.

¹⁷ CEL INBURGERING *De rol van de gemeente in het inburgeringsbeleid*. Lier, Beukeleirs, april 2004, brochure, p. 10.

	AANLEIDING	ACTIE VAN DE GEMEENTE	MATERIAAL
Stap 1	De nieuwkomer is ingeschreven in de gemeente.	De gemeente informeert de nieuwkomer over het inburgeringsbeleid en verwijst hem door naar het onthaalbureau.	De nieuwkomer krijgt aan het loket de inburgeringsfolder mee.
Stap 2	De gemeente krijgt de lijst van nieuwkomers die zich de maand voordien in de gemeente hebben ingeschreven.	De gemeente informeert de nieuwkomers die verplicht zijn tot het volgen van een inburgeringstraject over hun plicht.	De gemeente informeert enkel de verplichte nieuwkomer per brief.
		De gemeente stuurt de lijst ongewijzigd door naar het onthaalbureau.	De gemeente mailt de lijst van nieuwkomers door naar het onthaalbureau.
Stap 3	Het onthaalbureau informeert de gemeente over de nieuwkomers die zich binnen drie maanden na hun inschrijving in de gemeente niet bij het onthaalbureau hebben aangemeld.	De gemeente herinnert de rechthebbende nieuwkomers over hun recht tot het volgen van een inburgeringstraject.	De gemeente informeert de rechthebbende nieuwkomer per brief.
		De gemeente herinnert de verplichte nieuwkomers aan hun plicht tot het volgen van een inburgeringstraject.	De gemeente informeert de verplichte nieuwkomers per brief.

Alle gemeenten worden betrokken bij het inburgeringsbeleid. De acht onthaalbureaus (in elke Vlaamse provincie is er één, plus PINA, voor de stad Antwerpen, Kom-Pas, voor de stad Gent en BON voor Brussel) hebben, op basis van het decreet, de opdracht gekregen om met alle gemeenten binnen hun werkingsgebied samen te werken. Vooral tijdens de wervingsprocedure.

In het uitvoeringsbesluit van 30 januari 2004 staat dat gemeenten en onthaalbureaus kunnen samenwerken. Dit wordt geregeld in een overeenkomst tussen beide partijen. Hierin heeft het onthaalbureau de plicht om de gemeente jaarlijks een inhoudelijk en financieel verslag te overhandigen over de werking en de vooruitgang van het onthaalbureau.

In de praktijk houdt de samenwerking in dat de gemeente de nieuwkomers die in de gemeente komen wonen informeren en doorverwijzen naar het onthaalbureau. De gemeente mag ook verdere afspraken maken met het onthaalbureau.¹⁸

3.2 De taken van het onthaalbureau

Vlaanderen kent nu nog acht onthaalbureaus, vijf provinciale onthaalbureaus en twee stedelijke en één in Brussel.

3.2.1 De aanmeldingsplicht

Nieuwkomers die verplicht zijn om zich in te burgeren moeten zich binnen de drie maanden na de inschrijving in een gemeente aanmelden bij het onthaalbureau. Hij of zij wordt hiervoor uitgenodigd door het onthaalbureau. Het onthaalbureau zal dan nagaan of die persoon verplicht is om zich in te burgeren of er recht op heeft. Nieuwkomers krijgen een document mee waarin staat dat ze zich aangemeld hebben. Daarna kan de intake starten, als blijkt dat de persoon tot de doelgroep behoort.¹⁹

Wanneer een nieuwkomer die verplicht is om zich in te burgeren zich niet binnen de drie maanden heeft aangemeld, wordt dit gerapporteerd aan de gemeente.²⁰ Er volgt dan nog een schriftelijke poging vanuit de gemeente; lukt de aanmelding na 15 dagen nog altijd niet, dan wordt deze persoon door het onthaalbureau gemeld aan de administratie in Brussel.²¹

3.2.2 De intake

De intake wordt afgenomen door een trajectbegeleider. De bedoeling van de intake is in eerste instantie om voldoende informatie te verzamelen; het ideale zou zijn dat daarna de

¹⁸ CEL INBURGERING, *De rol van de gemeente in het inburgeringsbeleid*. Lier, Beukeleirs, april 2004, brochure, p. 11.

¹⁹ DHONDT, S., *Mondelinge mededeling*. Interview, 6 december 2004.

²⁰ PUTTEMANS, K., *Mondelinge mededeling*. Interview, 25 februari 2005.

²¹ ORLICKY, P., (Pavol.Orlicky@Gent.be), RE:, *E-mail* aan RAES, E., (raes.ellen@pandora.be), 13 mei 2005.

nieuwkomer daarna het contract tekent; maar het is niet altijd zo.²² Via dit gesprek moet duidelijk worden of de nieuwkomer kiest voor een sociaal, een educatief of een professioneel perspectief. Een nieuwkomer met een professioneel perspectief is iemand die zich zo snel mogelijk op de arbeidsmarkt wil begeven. Hij of zij wil een betaalde job om zelf in zijn of haar onderhoud te voorzien. Wanneer iemand kiest voor een educatief traject, wenst deze persoon verder te studeren om een diploma te halen. Dit zijn meestal nieuwkomers die nog erg jong zijn, maar ook hooggeschoolden, van wie het diploma hier niet wordt erkend. Zij willen graag terug gaan werken in het beroep waarvoor ze gestudeerd hebben in het land van herkomst. Hun diploma's worden zelden volledig gelijkgesteld. Andere nieuwkomers wensen een sociaal traject te volgen. Dit zijn dikwijls vrouwen die kiezen om voltijds voor hun gezin te zorgen, maar deze mensen kunnen er ook voor kiezen om deel te nemen aan het socio-culturele leven. Nieuwkomers kunnen wanneer ze dit wensen ook verschillende perspectieven met elkaar combineren.²³

De trajectbegeleider gaat samen met de nieuwkomer na hoe zijn situatie eruit ziet op het moment dat de nieuwkomer wordt uitgenodigd op het onthaalbureau. Eventuele doorverwijzingen worden samen met de nieuwkomer in overweging genomen. Dit is onder andere het geval wanneer de mensen hier geraken via mensenhandel. Ze worden dan wanneer nodig doorverwezen naar instellingen waar ze psychologische hulp kunnen krijgen. Tijdens de intake wordt ook nagegaan welke competenties de nieuwkomer heeft en hoe hij of zij deze verder kan ontwikkelen. Dit gebeurt wegens tijdsgebrek niet noodzakelijk bij het eerste gesprek, maar later tijdens een gesprek tussen de nieuwkomer en de trajectbegeleider.²⁴

Tijdens de intake wordt er eveneens een afspraak met het Huis van het Nederlands gemaakt. Daar wordt een test van de nieuwkomer afgenomen om na te gaan in welke school best NT2 kan worden gevolgd en om te zien of hij/zij hoog- of laaggeschoold is. Wanneer een nieuwkomer hoog scoort op de test en dus als hooggeschoold bestempeld wordt, kan hij of zij, indien gewenst een afgeslankt traject moet volgen in plaats van een volledig traject. Dit wil zeggen dat deze personen geen Maatschappelijke Oriëntatie en trajectbegeleiding door het onthaalbureau aangeboden krijgen. In de realiteit is dit veel genuanceerder. Hooggeschoolden zien snel in wat voor voordelen MO biedt en zij proberen dit ook te volgen. Ter compensatie, wanneer ze niet kunnen deelnemen aan MO, krijgen ze een beetje Maatschappelijke Oriëntatie tijdens hun lessen Nederlands. Dit

²² ORLICKY, P., (Pavol.Orlicky@Gent.be), RE:, *E-mail* aan RAES, E., (raes.ellen@pandora.be), 13 mei 2005.

²³ ORLICKY, P., (Pavol.Orlicky@Gent.be), RE:, *E-mail* aan RAES, E., (raes.ellen@pandora.be), 13 mei 2005.

²⁴ ORLICKY, P., (Pavol.Orlicky@Gent.be), RE:, *E-mail* aan RAES, E., (raes.ellen@pandora.be), 13 mei 2005.

kan echter niet gelijkgeschakeld worden met hetgeen er in het onthaalbureau aan informatie wordt gegeven. De reden hiervoor is, dat het voor nieuwkomers heel moeilijk is om een complexe materie in een andere taal die ze niet voldoende beheersen aangeleerd te krijgen. Een andere reden is, dat de scholen die NT2 geven, over niet zoveel expertise beschikken zoals de onthaalbureaus in verband met Maatschappelijke Oriëntatie. De cursus heet “Socio-culturele oriëntatie”. Deze kan gezien worden als een complementaire cursus bij MO met focus op de Nederlandstalige toepassing van informatie uit MO. Cursisten leren bijvoorbeeld dialogen die ze kunnen gebruiken bij de Post, de dokter en telefoneren.²⁵

Hooggeschoolde en laaggeschoolde nieuwkomers met professionele perspectief krijgen ook nog loopbaanoriëntatie aangeboden. Wat deze onderdelen van het inburgeringstraject precies inhouden, wordt verder in dit hoofdstuk uitgewerkt.²⁶

Naast de intake bij het onthaalbureau en het Huis van het Nederlands, moet de nieuwkomer ook nog een screening hebben bij de VDAB. Zij geven advies aan het onthaalbureau over de “arbeidsmarktrijpheid” van de nieuwkomer. De VDAB geeft drie mogelijke adviezen: de nieuwkomer moet loopbaanoriëntatie volgen. Dit wil zeggen dat deze persoon eerst het primaire traject bij het onthaalbureau moet doorlopen, inclusief loopbaanoriëntatie bij de VDAB. In het vervolgetraject kan de nieuwkomer in een van NT2-programma stappen, en daarna aan een beroepsopleiding volgen bij deze instelling. Een ander advies is dat er extra individuele gesprekken met deze nieuwkomer noodzakelijk zijn. En tot slot is er nog het advies: bemiddelbaar op de arbeidsmarkt. Dit zijn mensen die zich direct op de arbeidsmarkt kunnen begeven omdat ze zelfstandig kunnen zoeken naar werk. Het laatste advies komt niet vaak voor. Als het voorkomt is het voornamelijk bij geregulariseerden.²⁷

3.2.3 Het contract

Als alles duidelijk is voor de nieuwkomer en hij of zij tevreden is met het voorgestelde traject, wordt er een contract opgesteld. Daarin staat wat de nieuwkomer van het inburgeringstraject mag verwachten, welke onderdelen hij of zij zal volgen en wat de nieuwkomer daar zelf tegenover moet stellen. Dit wil meestal zeggen dat de nieuwkomer

²⁵ ORLICKY, P., (Pavol.Orlicky@Gent.be), RE:, *E-mail* aan RAES, E., (raes.ellen@pandora.be), 13 mei 2005.

²⁶ ORLICKY, P., *Mondelinge mededeling*. Interview, 10 december 2004.

²⁷ PUTTEMANS, K., *Mondelinge mededeling*. Interview, 25 februari 2005.

aanwezig moet zijn in de lessen Maatschappelijke Oriëntatie en Nederlands. Het onthaalbureau moet zich engageren om de nieuwkomers te begeleiden en op te volgen tijdens zij of haar traject. Wanneer het contract door één van beide partijen wordt verbroken, kan hiermee naar de rechtbank worden gestapt om een strafprocedure in te leiden. Dit is de sanctie die aan het verbreken van het contract ten grondslag ligt. De rechter zal dan uitspraak doen over wie het contract geschonden heeft en dus schuldig of onschuldig is. Hieraan zal een financiële boete gekoppeld worden. Dit wordt in de praktijk niet of zelden toegepast omdat elke partij weet dat hij of zij zich aan het contract moet houden. Het is meer een stok achter de deur.²⁸

3.2.4 De sanctionering

Wanneer een nieuwkomer die verplicht is zich in te burgeren dit weigert, zal hij of zij hiervoor beboet worden. Het onthaalbureau moet dit doorgeven aan de administratie in Brussel die dit kan doorgeven aan het parket. De sanctie kan een geldboete zijn tot 250€. Het is aan de rechter om hierover te beslissen, maar de nieuwkomers moeten als ze veroordeeld worden daarnaast ook de gerechtkosten betalen.

De onthaalbureaus staan weigerachtig tegenover de sanctionering. De meeste onthaalbureaus proberen, wanneer iemand zijn verplichting niet nakomt, de nieuwkomer te vragen of hij/zij kan bewijzen waarom hij/zij niet wil of niet kan instappen in het inburgeringstraject. De trajectbegeleider is in feite de laatste instantie die beslist of de nieuwkomer al dan niet moet inburgeren. Wanneer er ernstige medische of psychische problemen zijn, nieuwkomers de leeftijd van 65 jaar bereikt hebben is het niet altijd aangeraden om de nieuwkomer te verplichten in het inburgeringstraject te stappen. Zij worden door het decreet vrijgesteld om een traject te volgen.

De meeste onthaalbureaus leveren ook een bewijs over het aantal stappen dat ze ondernomen hebben om een nieuwkomer te benaderen. In Kom-Pas in Gent worden er een vijftal stappen gevolgd. Eerst wordt er een brief gestuurd naar de nieuwkomer om hem uit te nodigen voor een gesprek, in de meeste gevallen de aanmelding en de intake. Wanneer de nieuwkomer niet komt opdagen of geen contact heeft opgenomen met het onthaalbureau wordt er een herinneringsbrief gestuurd. Als hierop geen reactie komt, plant Kom-Pas een huisbezoek en wordt er geprobeerd om een afspraak te maken met

²⁸ ORLICKY, P., (Pavol.Orlicky@Gent.be), RE:, *E-mail* aan RAES, E., (raes.ellen@pandora.be), 13 mei 2005.

de nieuwkomer, om het hele inburgeringstraject te kunnen uitleggen. Als de nieuwkomer dan nog niet bereid is om het inburgeringstraject te volgen, wat hij verplicht is en echt nodig heeft, dan wordt hiervan melding gemaakt bij de ambtenaar in Brussel die hiervoor verantwoordelijk is. Dit moet een onderbouwde melding zijn via een dossier dat wordt ingediend. Pas daarna start de gerechtelijke procedure.

Nieuwkomers die hun verplichting, het contract, niet nakomen en uit het inburgeringstraject stappen, worden eerst door het onthaalbureau gecontacteerd. Ze proberen deze mensen te overhalen om toch het traject verder te zetten. Er wordt ook nagegaan waarom de nieuwkomer uit het traject wil stappen. Dit wordt allemaal geregistreerd. De nieuwkomers krijgen op die manier ‘verschillende’ kansen om zich in te burgeren.

De meeste onthaalbureaus zijn er niet gelukkig mee dat ze deze melding moeten doen, dat maakt hen een beetje tot politieagenten en dat wensen ze niet te zijn. Daarom proberen ze zo genuanceerd mogelijk over de verplichting en sancties te spreken met de nieuwkomer. Ze willen de nieuwkomer eerst en vooral op een positieve manier benaderen. Er wordt uitgelegd waarom ze best een inburgeringstraject volgen en wat ze er daarna mee kunnen doen. De nieuwkomers kunnen er alleen maar bij winnen.²⁹

4 Wat houdt het inburgeringstraject in?

Het inburgeringstraject wordt opgedeeld in een primair en een secundair traject. Het primaire traject wordt uitgevoerd en opgevolgd door de onthaalbureaus. Het secundaire traject nemen de reguliere voorzieningen op zich. Dit zijn voorzieningen die niet alleen voor nieuwkomers werken, maar voor ruimere doelgroepen waarvan zij een onderdeel kunnen uitmaken. Dit zijn onder ander scholen die vervolgcursussen NT2 geven, de opleidingen van de VDAB, sportclubs, ...

4.1 Het primaire traject

Het onthaalbureau biedt de nieuwkomer het primaire inburgeringstraject aan. Eerst wordt er onderzocht of de nieuwkomer onder het toepassingsgebied van ‘inburgering’ valt. Het primaire traject start vanaf het onderzoek, tot het ogenblik dat de persoon volledig wordt

²⁹ ORLICKY, P., *Mondelinge mededeling*. Interview, 10 december 2004.

overgedragen aan de reguliere voorzieningen voor het secundaire traject. Daarna kan de nieuwkomer nog een geruime tijd (1 jaar) actief worden opgevolgd.

Het primaire inburgeringstraject wordt maximaal drie maanden na het voorvermelde onderzoek opgestart en moet ten laatste één jaar na de opstart van het vormingsprogramma worden afgerond.³⁰ Dit is voor de nieuwkomers die achterstandskenmerken vertonen kosteloos. Het verschillende onthaalbureaus betalen de verplaatsingskosten en de eventuele kinderopvang terug. Dit zijn de randvoorwaarden waarvan verder nog sprake is.

Het primaire inburgeringstraject houdt in dat de nieuwkomers door het onthaalbureau een vormingsprogramma en individuele begeleiding krijgen aangeboden. Het traject heeft tot doel de nieuwkomers kennis te laten maken met de samenleving. Dit vindt plaats in de lessen Maatschappelijke Oriëntatie (MO). Zij krijgen ook een basiscursus Nederlands als Tweede Taal (NT2) aangeboden en er wordt een loopbaanoriëntatie (LO) uitgestippeld samen met de nieuwkomer. Dit wordt allemaal ondersteund door trajectbegeleiding. De nieuwkomer moet na dit primaire traject zelfstandig zijn weg kunnen vinden in de Vlaamse maatschappij.

Het decreet van 28 februari 2003 omschrijft de doelstellingen van het primaire inburgeringstraject als volgt: "Het primaire inburgeringstraject laat de personen van de doelgroep toe te komen tot een grotere zelfredzaamheid. Deze persoon is in staat actief zijn levensloopbaan uit te bouwen en hiertoe voldoende Nederlands te beheersen."³¹

Kort samengevat is het primair inburgeringstraject een vormingsprogramma dat ondersteund wordt door trajectbegeleiding. Dit wordt op maat aangeboden en moet de nieuwkomer leiden naar de reguliere voorzieningen.

³⁰ DECREET van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid. *Belgisch Staatsblad*, 8 mei 2003.

³¹ DECREET van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid. *Belgisch Staatsblad*, 8 mei 2003.

4.1.1 Het vormingsprogramma

4.1.1.1 Maatschappelijke Oriëntatie

Maatschappelijke Oriëntatie heeft tot doel om het zelfstandig functioneren van de nieuwkomer te verhogen. Deze zelfstandigheid wordt bereikt door het aanbrengen van kennis over de maatschappij. Daarnaast verwerven nieuwkomers dit ook door inzicht te krijgen in de samenleving en het aanleren van vaardigheden. Een voorbeeld hiervan is op tijd komen, dit is belangrijk voor de Westerse cultuur. Dit wordt in de meeste onthaalbureaus reeds toegepast tijdens de lessen MO.

De nieuwkomer verwerft via deze cursus kennis over rechten en plichten. Het leren van inzichten in de samenleving en de basiswaarden worden aangereikt. Er wordt een aanzet gegeven tot het ontwikkelen van enkele competenties die noodzakelijk zijn voor de zelfredzaamheid van de nieuwkomer.³²

Nieuwkomers leren over volgende thema's:

- "stad en land
- mobiliteit
- publieke dienstverlening
- verblijfssituatie
- tewerkstelling
- gezinssituatie
- volwassenenonderwijs
- gezondheidszorg
- wonen
- consumptie
- vrije tijd"³³

Er is vraag naar differentiële groepen in verband met verschillende informatiebehoeften, afhankelijk van het statuut, de afkomst of de interesse van de nieuwkomer. De onthaalbureaus differentiëren wel naargelang de methodiek wanneer het over een hoog- of laaggeschoolde groep nieuwkomers gaat. Maatschappelijke Oriëntatie wordt gegeven in de moedertaal of contacttaal, de taal waarin de nieuwkomer door het onthaalbureau

³² DECREET van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid. *Belgisch Staatsblad*, 8 mei 2003.

³³ BESLUIT van de Vlaamse regering van 12 maart 2004 betreffende de richtlijnen voor maatschappelijke oriëntatie en trajectbegeleiding in het kader van het Vlaamse inburgeringsbeleid. *Belgisch Staatsblad*, 14 juni 2004.

wordt aangesproken – een tweede, voldoende gekende taal van de nieuwkomer - en zo snel mogelijk georganiseerd na de aankomst van de nieuwkomer in Vlaanderen. Sinds de invoering van de verplichte inburgering krijgen veel hooggeschoolde nieuwkomers geen MO-cursus meer aangeboden. De Minister wil dat er voorrang gegeven wordt aan de laaggeschoolden, omdat zij meer kansen hebben om in permanente armoede terecht te komen. De hooggeschoolden krijgen alleen NT2 en loopbaanoriëntatie aangeboden. De Minister heeft ondertussen ingezien dat dit geen ideale oplossing is en er wordt aan gewerkt om de hooggeschoolden terug MO te kunnen aanbieden.

De locatie waar de cursus doorgaat is het liefst zo dicht mogelijk bij de woonplaats van de nieuwkomers gelegen.

Voor de organisatie van Maatschappelijke Oriëntatie is het belangrijk dat er een centraal opgestelde cursus Maatschappelijke Oriëntatie bestaat. Op die manier geeft dit garantie voor een kwalitatief hoogstaande cursus, die eenduidig is en met een basis aan materiaal en inhoud. Marino Keulen heeft een commissie bijeen geroepen die hierover moet nadenken en mogelijke oplossingen kan aanreiken.

Aan de cursus MO worden eindtermen of einddoelen gelinkt. Deze eindtermen van maatschappelijke oriëntatie formuleren is een taak van de overheid, een politieke keuze. In het besluit van de Vlaamse regering van 12 maart 2004 betreffende 'de richtlijnen voor maatschappelijke oriëntatie en trajectbegeleiding in het kader van het Vlaamse inburgeringsbeleid' werden de eindtermen voor Maatschappelijke Oriëntatie vastgelegd. Er worden vier soorten doelen beschreven: kennisdoelen, vaardigheidsdoelen, informatieverwervende vaardigheden en het herkennen van diversiteit. Ondanks deze eindtermen is er geen sprake van een test.

4.1.1.2 Nederlands als tweede taal (NT2)

Het doel van NT2 is dat de nieuwkomer in een zo kort mogelijke tijd een basistaalvaardigheid van het Nederlands beheerst als opstap naar een vervolgcursus die wordt aangereikt.³⁴ Laaggeschoolden krijgen in het primaire traject 180 uur Nederlands aangeboden, hooggeschoolden 120 uur.³⁵

³⁴ DECREET van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid. *Belgisch Staatsblad*, 8 mei 2003.

³⁵ FERMONT, I., Ambitieuze timing voor inburgeringstrajecten. Het inburgeringsdecreet van a tot z. *Divers*, jrg. 3, nr. 3, mei-juni 2002, p. 7.

Om te bepalen waar een nieuwkomer best (dit is afhankelijk van het niveau) een NT2-cursus volgt, wordt hij doorverwezen naar het Huis van het Nederlands. Zij nemen tijdens hun intake een test af om te bepalen waar de nieuwkomer het best Nederlands zal volgen, afhankelijk van zijn of haar scholingsgraad. Zij geven informatie over het aanbod Nederlands als tweede taal in de gemeente of regio.³⁶

4.1.1.3 Loopbaanoriëntatie

Nieuwkomers ontvangen op twee manieren een stuk van hun loopbaanoriëntatie. De eerste is via de cursus MO, hierin wordt algemene informatie gegeven over de mogelijkheden die er zijn. Maar loopbaanoriëntatie is vooral ook een individueel proces dat ondersteunt en begeleid wordt, waarbij de nieuwkomer de eigen levensloopbaan uittekent. Hiervoor moet de nieuwkomer inzicht hebben in de arbeidsmarkt. Men moet onder andere weten hoe de arbeidsmarkt werkt, wat er wordt verwacht van een werknemer, welke vaardigheden er moeten worden aangeleerd om een bepaalde job te kunnen uitvoeren. De nieuwkomer kan ook kiezen voor een educatief of een sociaal perspectief. Voor het educatieve spoor is het belangrijk dat hij of zij inzicht krijgt in het onderwijssysteem. Het sociale perspectief geeft meer mogelijkheden voor onder andere het vrijwilligerswerk, het opnemen van de zorgtaak voor het gezin, ... Er wordt geprobeerd om de aanwezige competenties van de persoon te vertalen naar onze samenleving.³⁷

De loopbaanoriëntatie van inburgering mag zich niet uitsluitend of overwegend toeleggen op het doorverwijzen van de nieuwkomers naar de arbeidsmarkt. De focus op betaalde arbeid heeft tot gevolg dat de interpretatie van 'loopbaan' enkel wordt gezien als deelname aan de arbeidsmarkt. Dit is een verouderde interpretatie van een loopbaan. Er zijn nieuwkomers die zich willen toeleggen op de zorgverstrekking binnen het gezin. Het loopbaanconcept wordt beter vervangen door 'levensloopbaan'.³⁸

Maatschappelijke Oriëntatie, NT2 en loopbaanoriëntatie vormen een geheel van het vormingsprogramma dat wordt aangeboden aan nieuwkomers. De keuzes en wensen van de nieuwkomer worden opgenomen in het inburgeringscontract.

³⁶ Z.N., Het inburgeringsbeleid. *Internet*, 16 september 2004.
(<http://www.wvc.vlaanderen.be/minderheden/inburgeringsbeleid/inburgeringsbeleid/inb...>)

³⁷ DECREET van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid. *Belgisch Staatsblad*, 8 mei 2003.

³⁸ CORNELIS, M., DEMOOR, N., DONCEEL, V., HAERTJENS, M., e.a., *Onderzoek naar de finaliteit van het Vlaamse inburgeringsbeleid*. Cicirapport. p. 17.

4.1.2 Trajectbegeleiding

De trajectbegeleiding staat garant voor de integrale benadering van het primaire inburgeringstraject. Dit gebeurt in samenspraak met de nieuwkomer op individuele basis.³⁹ De trajectbegeleider probeert samen met de nieuwkomer ook oplossingen te zoeken voor acute problemen die zich stellen in de loop van het primaire traject. Dit kan gaan van het doorverwijzen naar een dokter tot het zoeken van kinderopvang. De trajectbegeleider werkt vooral ondersteunend naar de nieuwkomer toe. Op die manier wil hij tijdwinst creëren met als doel dat de nieuwkomer het primaire traject succesvol kan volgen en afronden.

Het einddoel van trajectbegeleiding is zelfredzaamheid en dit zowel op het professionele, het educatieve als op het sociale vlak.

4.2 Het secundaire traject

Het secundaire traject beoogt een volwaardige participatie van de nieuwkomer in de samenleving en biedt aan deze persoon een vervolgtraject aan met het oog op hun levensloopbaan.⁴⁰ De nieuwkomer die zich aanmeldt bij het onthaalbureau wordt doorverwezen naar de VDAB. Daar wordt onderzocht of deze persoon over voldoende vaardigheden of kennis beschikt; of deze snel kan verwerven om volledig of gedeeltelijk vrijgesteld te worden van het vormingsprogramma. Wanneer dit zo is, kan de nieuwkomer direct overstappen naar het secundaire inburgeringstraject.⁴¹ Hij of zij krijgt dan een inburgeringsattest van het onthaalbureau.

Zoals reeds eerder werd aangehaald, moet er ook gekeken worden naar de sociale levensloopbaan. Volgens M. Haertjens wordt dit onvoldoende uitgewerkt. Dit maakt hij al duidelijk in de inleiding van zijn boek 'Ik kan, ik kan, wat jij niet kan ...'. Het Vlaamse inburgeringsbeleid wil dat nieuwkomers een zo kort mogelijk traject volgen in een onthaalbureau en dit met een minimum aan Nederlandse les en MO. Daarna geeft het beleid de voorkeur aan een beroepsopleiding voor de nieuwkomer voor een beroep waar er in Vlaanderen een tekort aan is. M. Haertjens pleit er ook voor dat de nieuwkomers

³⁹ DECREET van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid. *Belgisch Staatsblad*, 8 mei 2003.

⁴⁰ DECREET van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid. *Belgisch Staatsblad*, 8 mei 2003.

⁴¹ BESLUIT van de Vlaamse regering van 30 januari 2004 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid. *Belgisch Staatsblad*, 26 april 2004.

naar waarde worden geschat en dat hun sociaal kapitaal dat ze met zich meebrengen optimaal wordt benut. Er moet hen de kans worden gegeven om helemaal in te burgeren: op de werkplaats, op school, in de universiteit, in de buurtvereniging, in sportclubs, bij de bakker en in het café op de hoek.⁴²

5 Besluit

Op de website van Kom-Pas Gent staan er heel wat redenen waarom er een inburgeringsbeleid voor nieuwkomers bestaat. De nieuwkomers die toekomen in Vlaanderen willen zich hier in de meeste gevallen blijvend vestigen. Deze mensen willen hun toekomst hier verder uitbouwen. Het zijn eigenlijk toekomstige Belgen, die kunnen deelnemen aan onze maatschappij.

Participeren aan onze maatschappij is niet gemakkelijk en zeer complex, door de complexiteit van de maatschappij. De samenleving zit vol complexe structuren. Vele diensten hebben een ingewikkelde structuur en zijn weinig toegankelijk. Mensen krijgen niet altijd waar ze recht op hebben. “We leven in een ‘sociale’ democratie met daaraan gekoppeld een dienstverlening, die een eigen geschiedenis heeft en in het leven werd geroepen als resultaat van een hevige sociale strijd uit het begin van de 20^{ste} eeuw.”⁴³

Door de ‘zuilen-maatschappij’ wordt dezelfde dienstverlening door verschillende organisaties van verschillende ideologische strekking aangeboden. En binnen deze zuilen wordt alles nog eens opgedeeld in sectoren. Er is dus een kluwen van dienstverlening. Zowel de sectoren als de dienstverlening zijn onderworpen aan voortdurende wetsveranderingen. Dit maakt het er voor de nieuwkomers niet gemakkelijker op. Zelfs de autochtone bevolking geraakt er dikwijls niet wijs uit.

Nieuwkomers hebben recht op maatschappelijke ondersteuning. Iedereen die legaal in België verblijft heeft daar recht op. Iedereen kan, wanneer hij of zij door het kluwen van dienstverlening zijn weg vindt, een keuze maken tot welke dienstverlening hij of zij zich wil richten.

⁴² HAERTJENS, M., *Ik kan, ik kan, wat jij niet kan* Nieuwkomers in het vrijwilligerswerk. Een maatschappelijk inburgeringstraject. Brussel, 2004, p. 11.

⁴³ Z.N., Inburgering. *Internet*, 23 september 2004.

(http://www.gent.be/gen/wonen/migrante/Kom_pas/algemeen/kom_pas_inburgering.htm)

In de Vlaamse samenleving bestaan geen automatismen. Niemand heeft een automatisch recht. Dit wil zeggen dat wanneer je iets wenst te bekomen van een bepaalde dienst, je meestal een aanvraag zal moeten indienen. De regelingen die door de overheden worden genomen, worden getroffen voor de grootst mogelijke bevolkingsgroep. Je kan dit het 'gemiddelde' noemen. Er zijn dus altijd mensen die hier niet toe behoren, onder andere ook nieuwkomers. Voor hen bestaan er meestal andere, meer ingewikkeldere procedures. Nieuwkomers zijn meestal minder mondige mensen, omdat ze hun nieuwe leefomgeving onvoldoende kennen en de taal niet machtig zijn. Hun procedures worden nog langer en ingewikkelder, omdat er tussenpersonen/tolken nodig zijn om hen uitleg te kunnen verschaffen. Maar ze zijn ook 'minder mondig', omdat ze niet steeds de logica van de structuren doorzien.⁴⁴

Volgens het regeerakkoord van 2004-2009 is diversiteit een onomkeerbare realiteit. Iedereen moet zijn individuele verantwoordelijkheid opnemen. Er wordt verwacht dat iedereen een versterkt en gedeeld 'burgerschap' aan de dag moet leggen. Dit gebeurt door met respect voor de anderen aan de Vlaamse samenleving te participeren. Mensen kunnen door werk en eigen inspanningen bijdragen leveren aan de welvaart. Iedereen moet eerbied en respect opbrengen voor fundamentele rechten en vrijheden en voor de normen neergeschreven in de grondwet, wetten, decreten, ... Individuen of groepen mogen niet uitgesloten of gediscrimineerd worden, omwille van hun etnische, religieuze of culturele achtergrond. Hiervan moeten de nieuwkomers op de hoogte gebracht worden.⁴⁵

De beleidsnota van 'Inburgering' 2004-2009 gaat hier verder op in. Om het einddoel, actieve participatie aan de Vlaamse samenleving te bereiken, moet er aan een aantal voorwaarden voldaan zijn. Iedereen moet kansen krijgen om zich te ontplooiën in een samenleving die hiervoor de ruimte creëert en zorgt voor een gemeenschappelijke basis van waarden en normen. De kern hiervan is respect. De gemeenschappelijke waarden en normen en de individuele verantwoordelijkheid dienen opgenomen te worden als actief burger. De minister wil geen samenleving waarin verschillende gemeenschappen 'naast elkaar' leven. De doelstelling van inburgeringsbeleid gaat uit van één (Vlaamse) samenleving, waar individuen met diverse achtergronden 'met elkaar' kunnen leven.⁴⁶

⁴⁴ Z.N., Inburgering. *Internet*, 23 september 2004.

(http://www.gent.be/gen/wonen/migrante/Kom_pas/algemeen/kom_pas_inburgering.htm)

⁴⁵ REGEERAKOORD 2004, Vertouwen geven, verantwoordelijkheid nemen, De ontplooiing van Vlamingen en Vlaanderen duurzaam bevorderen, Een zorgzame, lerende samenleving, Goed en doelmatig bestuur. *Vlaamse regering 2004-2009*, datum van publicatie.

⁴⁶ BELEIDSNOTA Inburgering 2004-2009, ingediend door de heer Marino Keulen, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering. *Vlaams Parlement*, 22 oktober 2004.

Op de website van 'inburgering' staat er te lezen dat inburgering een 'eerste, begeleide opstap naar volwaardige participatie aan de samenleving is.'⁴⁷

⁴⁷ Z.N., Het inburgeringsbeleid. *Internet*, 16 september 2004.
(<http://www.wvc.vlaanderen.be/minderheden/inburgeringsbeleid/inburgeringsbeleid/inb...>)

HOOFDSTUK 2: VAN ‘MIGRATIE’ TOT ‘VERPLICHTE INBURGERING’

Migraties zijn van alle tijden. Vaak vormen materiële oorzaken de aanleiding voor migratie: een te sterke bevolkingsgroei, armoede, natuurrampen, oorlog en onderdrukking. Mensen zoeken steeds naar plaatsen waar het beter en veiliger is om te leven.⁴⁸

De reden waarom migranten op pad gingen en nog steeds op pad gaan, is doorheen de geschiedenis niet erg veranderd. Een als onvoldoende ervaren levenskwaliteit zowel op economisch, sociaal, politiek of ecologisch vlak, zet heel wat mensen ertoe aan hun geluk elders te beproeven. Migratiestromen ontstaan niet door een zoektocht naar rijkdom, maar wel als een vlucht voor de armoede.⁴⁹

Migratie en asiel zijn twee maatschappelijke fenomenen die reeds jaren hoog op de politieke agenda staan en nauw met elkaar verbonden zijn. Aan deze twee thema's kan, voor Vlaanderen, nu ook inburgering gekoppeld worden. Asiel en migratie zijn als het ware verschijnselen die de scheve verdeling in de wereld weerspiegelen.⁵⁰

1 Migratie en migratiebeleid na Tweede Wereldoorlog

1.1 Wat vooraf ging

Reeds in de 19^{de} eeuw vonden er verhuizingen plaats van het platteland naar de meer stedelijke gebieden. Dit waren interne migraties, verschillende bewegingen die waar te nemen waren binnen het land. Internationale migraties bestonden toen ook al en bestaan

⁴⁸ WETS, J., *Migratie en Asiel: vluchten kan niet meer. Syntheserapport van een onderzoeksproject inzake het migratie- en asielbeleid in België*. Brussel, Koning Boudewijnstichting, 2001, p. 3. (Rapport)

⁴⁹ WETS, J., *Migratie en Asiel: vluchten kan niet meer. Syntheserapport van een onderzoeksproject inzake het migratie- en asielbeleid in België*. Brussel, Koning Boudewijnstichting, 2001, p. 10. (Rapport)

⁵⁰ WETS, J., *Migratie en Asiel: vluchten kan niet meer. Syntheserapport van een onderzoeksproject inzake het migratie- en asielbeleid in België*. Brussel, Koning Boudewijnstichting, 2001, p. 6. (Rapport)

nog steeds. Hierbij overschrijden mensen de landsgrenzen. Migratie vond en vindt vooral plaats om economische, culturele en sociale redenen.⁵¹

België is doorheen de geschiedenis altijd al een immigratieland geweest. Reeds voor de Eerste Wereldoorlog oefende België een aantrekkingskracht uit op vreemdelingen. De redenen hiervoor kunnen teruggevonden worden in de centrale ligging van België en de gemakkelijke bereikbaarheid. Voor de vele migranten uit Centraal- en Oost-Europa was het hun eerste rustplaats in hun tocht naar de 'Nieuwe Wereld' (nu Amerika). België was ook aantrekkelijk, omdat er continu vrede heerste. Het land bezat ook een liberale grondwet, waardoor politieke vluchtelingen er een veilig onderkomen konden vinden. Het neutrale statuut van België trok dan weer internationale organisaties aan. Ze vestigden hun hoofdzetel hier en organiseerden congressen en tentoonstellingen. België stond ook bekend voor zijn goede pedagogen en een degelijk middelbaar en hoger onderwijs dat relatief goedkoop was.⁵²

Belgen migreerden op zoek naar werk, over de oceaan of naar Frankrijk. Belgische vluchtelingen zochten en vonden elders een onderkomen tijdens de Eerste en Tweede Wereldoorlog. Maar ook in België kwamen mensen met een vreemde nationaliteit binnen. Vanaf 1945 werd Noord-Europa een immigratiegebied.

Waarom mensen willen immigreren naar België en West-Europa in het algemeen, kan verschillen van persoon tot persoon en verandert ook in de tijd. De eerste migratiegolf bestond vooral uit arbeidsmigratie. De meer recentere migraties zijn postindustriële migraties.⁵³ Mensen willen naar het Westen migreren, omdat ze verwachten dat ze daar een beter leven kunnen opbouwen.

België kende zeer veel migratiestromen vanaf zijn bestaan tot nu. Voor het verdere betoog zijn alleen de migratiestromen na de Tweede Wereldoorlog van belang. De vroegere migratiegolven komen niet verder aan bod.

⁵¹ DASSATO, F., *Migration, société et politiques*. Belgique, Europe et les nouveaux défis. Louvain-la-Neuve, Adademie-Bruylant et Sybidi, p. 13.

⁵² Z.N., Immigraties in België. *Internet*, 9 februari 2005.

(<http://www.agenda-respect.be/nl/teksten/resp-txt-geschiedenis.htm>)

⁵³ WETS, J., *Migratie en Asiel: vluchten kan niet meer. Syntheserapport van een onderzoeksproject inzake het migratie- en asielbeleid in België*. Brussel, Koning Boudewijnstichting, 2001, p. 18. (Rapport)

1.2 Na de Tweede Wereldoorlog

1.2.1 Van 1946 tot 1956: het Italiaans decennium

Na de Tweede Wereldoorlog wenste de regering en de bedrijfswereld de economie zo snel mogelijk te herstellen. Hiervoor was steenkool nodig, de energiebron bij uitstek van die tijd. De steenkoolmijnen beschikten over onvoldoende arbeiders om de mijnen te ontginnen. Om dit probleem op te lossen werden in eerste instantie Duitse krijgsgevangenen ingezet. De regering zocht daarbij ook naar andere oplossingen zoals Italiaanse gastarbeiders, die uitgenodigd werden om hier te komen werken. Op 20 juni 1946 werd er te Rome een Belgisch - Italiaans protocol ondertekend. Hierin werd vermeld dat ongeveer 50 000 Italiaanse arbeiders naar België zouden komen werken. Ze werden allen tewerkgesteld in de steenkoolmijnen.⁵⁴ De gastarbeiders werden eerst medisch onderzocht in hun eigen land voor ze naar België konden vertrekken.

In 1948 kwam België in een economische recessie terecht. Tussen 1950 en 1954 was 10% van de actieve Belgische bevolking werkloos, waardoor de immigratiereglementen strenger werden. Belgen wensten niet in de mijnindustrie te werken, omdat de looneisen niet werden ingelost en de arbeidsomstandigheden en de veiligheidsmaatregelen te wensen overlieten. Hierdoor stierven veel mensen in de mijnbouw. “Op 8 augustus 1956 vond de tragedie van “Charbonnage du Bois du Cazier” te Marcinelle plaats. De ramp eiste 262 dodelijke slachtoffers, waaronder 136 Italianen.”⁵⁵ Daarop eiste de Italiaanse overheid strengere veiligheidsmaatregelen, anders zouden er geen Italianen meer tewerkgesteld kunnen worden in de Belgische mijnen. De Belgische overheid en het patronaat gingen hier niet op in.

1.2.2 1956-1969: “The golden sixties”: op zoek naar nieuwe wervingslanden

Tijdens ‘The golden sixties’ kende België een economische hoogconjunctuur, waardoor er een onevenwicht op de arbeidsmarkt ontstond. België had een tekort aan ongeschoolde arbeidskrachten. De economische activiteiten verschoven naar de zware industrie in het algemeen. Dit was zowel in de grote steden waar de bouwsector heel actief was, als in de

⁵⁴ Z.N., Immigraties in België. *Internet*, 9 februari 2005.
(<http://www.agenda-respect.be/nl/teksten/resp-txt-geschiedenis.htm>)

⁵⁵ Z.N., Immigraties in België. *Internet*, 9 februari 2005.
(<http://www.agenda-respect.be/nl/teksten/resp-txt-geschiedenis.htm>)

havengebieden en de textielsector. De Belgische overheid legde contacten met nieuwe wervingslanden. Spanje en Griekenland werden als eerste aangesproken, nadien volgde Marokko en als laatste Turkije.⁵⁶

De Belgische overheid begon in de jaren '60, van de vorige eeuw, ongeschoolde arbeiders uit Noord-Afrika en Turkije te rekruteren. Dit gebeurde in opdracht van het Ministerie van Arbeid en Tewerkstelling. Er werd een brochure uitgegeven met informatie en documentatie in 1964: "Vivre et travailler en Belgique".

Dit stond in de inleiding van de brochure:

"Arbeiders, welkom in België!

U denkt eraan in België te komen werken? Wellicht heeft U reeds de 'grote beslissing' genomen? Wij, Belgen, zijn verheugd dat U aan ons land de bijdrage van uw arbeidskracht en uw intelligentie komt leveren. (...)

Uitwijken naar een land dat onvermijdelijk met het uwe verschilt, brengt enkele aanpassingsproblemen met zich mee. Deze aanvankelijke moeilijkheden zullen veel vlotter overwonnen worden indien U een normaal leven, dit wil zeggen een familiaal leven leidt. België is een land waar de arbeid goed beloond wordt, waar het comfort op een hoog niveau ligt, vooral voor hen die in gezinsverband leven. (...) In elk geval willen wij U nogmaals verzekeren: de arbeiders uit streken van de Middellandse Zee zijn welkom onder ons in België."⁵⁷

In de brochure werd verder meer uitleg gegeven over België, de cultuur, het klimaat, de sociale zekerheid en zo verder. Vele gastarbeiders kwamen België binnen met een toeristenvisum. Ze werden vaak illegaal tewerkgesteld, maar via een medische goedkeuring werden ze geregulariseerd door het Ministerie van Arbeid en Tewerkstelling.

Vanaf 1967 werd de verblijfwetgeving opnieuw strenger toegepast. Dit gebeurde onder druk van de vakbonden. Maar het systeem was niet sluitend, de immigratie bleef. Daarna volgde de "petroleumcrisis".

⁵⁶ Z.N., Immigraties in België. *Internet*, 9 februari 2005.
(<http://www.agenda-respect.be/nl/teksten/resp-txt-geschiedenis.htm>)

⁵⁷ Z.N., Immigraties in België. *Internet*, 9 februari 2005.
(<http://www.agenda-respect.be/nl/teksten/resp-txt-geschiedenis.htm>)

1.2.3 De jaren 1970: economische crisis, regularisatie en immigratiestop

Als uitloper van de oliecrisis en de daaruit resulterende economische crisis besloot de Belgische regering, met het oog op de bescherming van de werkgelegenheid, om net zoals andere West-Europese landen over te gaan tot een totale immigratiestop, die tot op vandaag nog steeds van kracht is. Dit gebeurde bij regeringsbeslissing van 1 augustus 1974. De vreemdelingen die op die datum in België verbleven, konden mits het volgen van de voorgeschreven procedures een arbeidskaart en een verblijfsvergunning krijgen. Dit wil zeggen dat iedereen die België binnenkwam en niet het bewijs kon leveren dat hij of zij de Belgische nationaliteit bezat, geen toelating kreeg om in dit land te werken en/of te verblijven.⁵⁸ De aangroei van de migrantenpopulatie na 1975 was grotendeels het gevolg van de politiek van gezinsherenigers en geboorten in België.⁵⁹

Er waren een aantal migranten voor wie de immigratiestop niet gelde:

- “personen die onderdaan zijn van een Europese lidstaat genieten vrij verkeer binnen de Europese Unie
- personen die zich kunnen beroepen op de gezinshereniging (bijvoorbeeld vrouw en/of kinderen van een legaal in België verblijvende migrant)
- de asielzoekers en vluchtelingen
- voor studenten bestaat een speciaal statuut dat een beperkt verblijf mogelijk maakt.”⁶⁰

Hierdoor werd de aandacht van de overheid op de aanwezige migranten verhoogd. Ze moesten integreren, zich aanpassen aan de Belgische leefwereld. Het gevolg van de immigratiestop van 1974 was dat de gemeenschappen van gastarbeiders-migranten evolueerden tot zich integrerende etnische minderheden.

⁵⁸ Z.N., *Onthaal van nieuwkomers: een model*. Gent, De Poort Beraber, 1997, p. 7.

⁵⁹ WETS, J., *Migratie en Asiel: vluchten kan niet meer. Syntheserapport van een onderzoeksproject inzake het migratie- en asielbeleid in België*. Brussel, Koning Boudewijnstichting, 2001, p. 21-22 (Rapport)

⁶⁰ Z.N., *Immigraties in België. Internet*, 9 februari 2005.
(<http://www.agenda-respect.be/nl/teksten/resp-txt-geschiedenis.htm>)

1.2.4 De jaren 1980: integratie in de maatschappij

Er zijn heel wat tekens die wijzen op een toenemende integratie, van etnische minderheden, ex-immigranten uit de jaren 1960 en 1970 en vroeger, in de samenleving.

“Enkele van die tekens zijn:

- de toenemende eigendomsverwerving vooral bij Italianen en Spanjaarden maar ook bij Marokkanen en Turken, wat wijst op het permanent karakter van het verblijf
- het toenemend aantal gemengde huwelijken, vooral bij Spaanse en Italiaanse migranten
- de toename van het demografisch belang van de tweede- en zelfs derde generatie, voor wie de cultuur van herkomst vooral een zaak van binnenfamiliale aard wordt. In 1981 is reeds 36,5% van de vreemdelingen in België geboren.
- het toenemend aantal naturalisaties, die volwaardige participatie aan de samenleving mogelijk maken.”⁶¹

Tijdens de staatshervorming van 1980 werd de Vlaamse Gemeenschap bevoegd voor het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen. Het beleid stapte over van het begeleiden van de tewerkstelling van geïmmigreerde arbeiders naar de zorg voor integratie van migranten en hun gezinnen. Daaruit ontstond een categoriaal welzijnsbeleid. Dit ontwikkelde zich langs drie wegen. Als eerste waren er de klassieke ‘onthaaldiensten’. Hier werden de migrerende arbeiders opgevangen door ‘begeleidingsdiensten voor migranten’ op centraal en provinciaal niveau. Hun taak was het begeleiden van het integratieproces. Ze waren een soort schakel tussen de gevestigde welzijns-, gezondheids-, onderwijs- en huisvestingsvoorzieningen en de migrant.

Ten tweede wilde de overheid het organisatieleven binnen de verschillende nationaliteitsgroepen ondersteunen. Op die manier werden migranten betrokken bij het integratieproces en droegen zij hiervoor mee de verantwoordelijkheid.

Tot slot waren er nog inspanningen van taalonderwijs voor volwassen migranten. Dit werd georganiseerd buiten het onderwijssysteem om.

Eind de jaren ‘80 werd het migrantenthema een volwaardig en prioritair beleidsthema. Dit was de reactie van het beleid op het toenemende succes van extreem rechts bij de

⁶¹ Z.N., Immigraties in België. *Internet*, 9 februari 2005.
(<http://www.agenda-respect.be/nl/teksten/resp-txt-geschiedenis.htm>)

verkiezingen. In 1989 keurde de Vlaamse Executieve de eerste beleidsnota 'Migrantenbeleid' goed. Hierdoor werd het een aangelegenheid voor de hele Vlaamse regering. Op het federale niveau werd er het Koninklijk Commissariaat voor Migrantenbeleid opgericht.⁶²

1.2.5 De jaren 1990

Het aantal asielzoekers begint te stijgen in deze periode. Hierdoor ontstaan er open en gesloten centra voor asielzoekers, voor uitgeprocedeerden en illegalen.⁶³

Op 18 juli 1990 werd de beleidsnota 'Migrantenbeleid' van kracht. Hierdoor kon de migrantensector ontwikkeld worden. In dat zelfde jaar, op zondag 24 november, waren er parlementsverkiezingen, die de geschiedenis zijn ingegaan als 'Zwarte zondag'. Hierdoor kwam het migrantenthema weer centraal te staan. Andere thema's die er toen aan gelinkt werden, waren zowel racisme als xenofobie. Deze thema's kwamen nadrukkelijk op de politieke agenda te staan.

Het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding werd op 1 oktober 1993 opgericht door de federale overheid. Zij wenste een antiracismebeleid te voeren. De doelstelling van het Centrum was om de emancipatie en participatie van de migranten te bevorderen. Er werd ook gestreefd naar een inclusief en gecoördineerd migrantenbeleid.

Halverwege de jaren 1990 kwam er ook aandacht voor aanverwante doelgroepen zoals vluchtelingen en woonwagenbewoners. Zij werden evengoed geconfronteerd met uitsluiting en achterstelling. De overheid moest dus een meer planmatig beleid voeren om dit te kunnen aanpakken. Er werd een 'Interdepartementale Commissie Migranten' opgericht. De Commissie had de opdracht gekregen om een strategisch plan voor het Vlaamse beleid te schrijven en dit uit te werken ten aanzien van etnisch culturele minderheden.⁶⁴

⁶² Z.N., Historiek Vlaams minderhedenbeleid. *Internet*, 23 februari 2005. (<http://www.vmc.be/main/mainc01.htm>)

⁶³ Z.N., Immigraties in België. *Internet*, 9 februari 2005. (<http://www.agenda-respect.be/nl/teksten/resp-txt-geschiedenis.htm>)

⁶⁴ Z.N., Historiek Vlaams minderhedenbeleid. *Internet*, 23 februari 2005. (<http://www.vmc.be/main/mainc01.htm>)

2 Naar inburgering

2.1 De eerste initiatieven

In 1992 startte het eerste experiment rond inburgering, onthaal van nieuwkomers, in het Gentse integratiecentrum De Poort-Beraber. De doelgroep bestond toen uit mannelijke Turkse nieuwkomers. De nieuwkomers kregen een cursus maatschappelijke oriëntatie, lessen Nederlands en trajectbegeleiding aangeboden. De cursus kaderde in de trajectbegeleiding van de nieuwkomers. Niet iedereen had nood aan dezelfde informatie. Er was toen al oog voor maatwerk. Het onthaalbureau probeerde in te spelen op de behoeften van de nieuwkomer.

Dit experiment kreeg langzaam ingang in verschillende steden. Het initiatief werd dikwijls genomen door integratiediensten of integratiecentra. Integratiediensten worden georganiseerd door de overheid, het zijn stedelijke diensten. Integratiecentra daarentegen zijn meestal private centra van openbaar nut met een VZW-statuuut. Een aantal steden in Limburg, alsook in de rest van Vlaanderen zoals Sint-Niklaas in Oost-Vlaanderen startten kort nadien met soortgelijke cursussen. Deze initiatieven waren meestal kleinschalig en weinig of niet gestructureerd, maar ze volgden allen een analoog concept.⁶⁵

2.2 Het belang van onthaal voor nieuwkomers

Vanaf 1996 werd het belang van het onthaal van nieuwkomers ingezien door de overheid. De Vlaamse overheid stelde een strategisch plan op voor het Vlaamse minderhedenbeleid. Hierin kwamen de belangen en de doelstellingen van het beleid naar voren. Het onthaalbeleid was hier een onderdeel van.⁶⁶

2.2.1 Een strategisch plan voor het minderhedenbeleid

De Vlaamse regering keurde op 24 juli 1996 de krachtlijnen, de strategische doelstellingen en de strategie voor een Vlaams minderhedenbeleid goed. Het was een

⁶⁵ FERMONT, I., *Mondelinge mededeling*. Interview, 17 februari 2005.

⁶⁶ FERMONT, I., *Mondelinge mededeling*. Interview, 17 februari 2005.

algemeen kader waarin duidelijk werd wie de regering wilde bereiken, wat ze met de minderheden voor ogen had en hoe ze het best bereikt konden worden. Hiervoor had het beleid drie sporen uitgewerkt, met elk hun eigen doelstellingen en doelgroep.⁶⁷

Het eerste spoor was het emancipatiebeleid. Dit beleid hield het klassieke migrantenbeleid in. Het was het belangrijkste spoor van het migrantenbeleid. De doelstelling was de volwaardige deelname van de doelgroep aan de samenleving.

Het tweede en derde spoor, het onthaalbeleid en het opvangbeleid, zijn twee nieuwe sporen. Het onthaalbeleid werd opgestart voor nieuwkomers. Onder nieuwkomers worden gezinsherenigers, gezinsvormers of asielzoekers verstaan. De doelstelling van dit beleid was om de doelgroep, de nieuwkomers, zo snel mogelijk wegwijs te maken in de samenleving. Op die manier zouden ze zelfstandig kunnen functioneren in de maatschappij. Hiervoor was er wel samenwerking nodig tussen de federale overheid en de lokale overheden. Het vreemdelingenbeleid was, en is nog steeds, een exclusieve bevoegdheid van de federale overheid. Bij het concrete onthaal van nieuwkomers nemen de lokale overheden een centrale positie in.

Het opvangbeleid was er voor vreemdelingen zonder papieren die in noodsituaties verkeerden. Ook zij hebben het recht op hulp en bijstand. De overheid wenste deze mensen op een menswaardige manier op te vangen en te begeleiden. Dit werd gerealiseerd in complementariteit met het federale niveau.

In de drie voorgaande sporen was het heel belangrijk dat er nadruk gelegd werd op het inclusieve en gecoördineerde karakter van het beleid.

Het strategische plan voor het Vlaamse minderhedenbeleid was een voorbeeld van relevantie en waarde van het strategisch planningsproces. Het plan had voor de overheid tot doel dat er een gezamenlijk overleg over de sectoren heen zou groeien om de prioriteiten te bepalen en de doelstellingen te formuleren. De sectoren moesten zich binnen dit geheel positioneren en hun eigen verantwoordelijkheden bepalen. Hieronder werd verstaan dat ze gerichte initiatieven moesten nemen naar het doelpubliek en een kader voor evaluatie voorzien voor het gevoerde beleid.

Nadien werd dit verder uitgewerkt in het minderhedendecreet dat geschreven werd in 1998. In het decreet werd vooral de integratiesector uitgewerkt. Het bepaalde wie of wat minderheden waren. De drie sporen, van het strategisch plan voor het minderhedenbeleid, emancipatie, onthaal en opvang, werden opnieuw vermeld omdat het

⁶⁷ Z.N., Historiek Vlaams minderhedenbeleid. *Internet*, 23 februari 2005. (<http://www.vmc.be/main/mainc01.htm>)

beleid er opnieuw aandacht wenste aan te besteden.⁶⁸ M. Vogels zou dit in haar beleidsnota van juni 2000 nog eens herhalen.

2.2.2 Het decreet op het minderhedenbeleid

Op 28 april 1998 keurde het Vlaamse parlement het beleid ten aanzien van etnisch culturele minderheden goed. De doelstelling, uitgangspunten en opdrachten van het minderhedenbeleid hadden tot doel het uitgewerkte strategische plan een decretale basis te geven. Het decreet regelde de coördinatie van het beleid, de organisatie van het inclusieve beleid, de betrokkenheid van de doelgroepen bij het beleid en de categoriale sector. De drie pijlers van het minderhedenbeleid kregen een wettelijke basis.

De eerste pijler was de categoriale sector. Deze sector werd door de Vlaamse overheid aanzien als de partner bij het uitvoeren van het minderhedenbeleid. Ze kreeg ook een ondersteunende rol toebedeeld. Centra en diensten voor het Vlaamse minderhedenbeleid ontplooiden hun werking in functie van de realisatie van elk van de vier doelstellingen van het minderhedenbeleid. Zij moesten ook samenwerken met de openbare besturen en de relevante actoren van het werkingsgebied. De centra en diensten van het Vlaamse minderhedenbeleid kregen in dit beleid een spilfunctie. Zij moesten het inclusief minderhedenbeleid stimuleren in hun werkingsgebied. Dit was de nieuwe visie op de categoriale sector waaruit een nieuwe structuur ontstond. Hierin staat een maximale samenwerking over de doelgroepen heen centraal. Op 14 juli 1998 werd het besluit betreffende de erkenning en subsidiëring van centra en diensten voor het Vlaamse minderhedenbeleid goedgekeurd. Dat was de start voor de categoriale sector om het beleid in de praktijk om te zetten.

De doelgroepen vormden de tweede pijler. De doelgroepen zouden betrokken worden bij het sectorale en categoriale beleid. Dit was een noodzakelijke voorwaarde om het proces van emancipatie te realiseren. De overheid had dit willen realiseren door de doelgroepen te betrekken bij het sectorale inclusieve minderhedenbeleid en bij de besluitvorming van de bestaande adviesorganen. Het forum van organisaties van etnisch-culturele minderheden werd door de overheid erkend. Het kreeg de taak mee om de communicatie en de betrokkenheid van de doelgroepen en hun verenigingen bij het Vlaamse minderhedenbeleid te bevorderen.

⁶⁸ FERMONT, I., *Mondelinge mededeling*. Interview, 17 februari 2005.

De derde en laatste pijler was de Vlaamse overheid. Zij werd verantwoordelijk voor de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het minderhedenbeleid. De Coördinerende Commissie werd opgericht om toe te zien op de coherentie, synergie en coördinatie van het beleid. Door het inclusief karakter van het decreet werd er nauwkeurig omschreven wat de opdrachten van de departementen of administraties en openbare instellingen in het kader van het minderhedenbeleid zijn.⁶⁹

2.3 Op weg naar een volwaardig onthaalbeleid

Later in 1998 werd er een nota uitgewerkt, waarbij het werkveld betrokken werd. Dit was een conceptenota, ook wel onthaalnota genoemd. Het was een basistekst over wat het onthaalbeleid voor nieuwkomers zou kunnen inhouden. De onderwerpen die deze nota bevatte, kunnen nog steeds teruggevonden worden in het inburgeringsdecreet van 2003 en de uitvoeringsbesluiten van 2004. De tekst stelde dat nieuwkomers op drie onderdelen, MO, Nederlandse taallessen en trajectbegeleiding, begeleid zouden worden tijdens hun onthaal, inburgeringstraject. Het hele pakket zou aangeboden worden door één instantie, het onthaalbureau. Voor de uitwerking van de trajectbegeleiding was het belangrijk dat er netwerken ontwikkeld werden met andere organisaties, waarnaar de nieuwkomer met een specifieke vraag kon doorverwezen worden.

Nieuw aan het minderhedenbeleid van toen was de nood die bestond naar meer inclusief werken. Tot dan toe werden allochtonen, nieuwkomers en migranten allen op een categoriale manier benaderd. Ze hadden bijvoorbeeld hun eigen sociale diensten die ondergebracht waren in integratiecentra of integratiediensten. Er waren aparte organisaties voor allochtone vrouwen en jongeren. Door de nood die ontstond naar inclusief werken, moesten de reguliere voorzieningen werk maken van wervingen bij de allochtone bevolkingsgroepen. Deze groepen moesten opgenomen worden in alle organisaties. Alle instellingen moesten toegankelijk worden voor allochtonen.

De gedachte voor inclusiviteit is ook terug te vinden in het onthaalbeleid dat einde de jaren 1990 vorm kreeg. Het onthaalbeleid werkte, en werkt nog steeds, vanuit een categoriaal principe. Onthaalbureaus zijn organisaties voor nieuwkomers.

⁶⁹ Z.N., Historiek Vlaams minderhedenbeleid. *Internet*, 23 februari 2005. (<http://www.vmc.be/main/mainc01.htm>)

Maar de onthaalbureaus hebben ook de opdracht gekregen om eveneens inclusief te werken. Dit werd in de praktijk omgezet door nieuwkomers Nederlandse taallessen te laten volgen bij een reguliere, reeds bestaande, voorziening zoals Centra voor Basiseducatie, Centra voor Volwassenenonderwijs en de Universiteiten. De onthaalbureaus kopen de lessen bij deze opleidingsorganisaties voor de nieuwkomers.

Na het korte onthaaltraject van MO, NT2 en trajectbegeleiding moeten nieuwkomers aansluiting vinden bij het normale circuit. Nieuwkomers die zo snel mogelijk wensen te gaan werken worden doorverwezen naar de VDAB.

Op dat moment, einde de jaren 1990, was er niet veel geld voorzien voor onthaalprojecten. Het beleid en de uitwerking zat nog steeds in een experimentele fase en een structurele Vlaamse financiering bleef uit. Het geld kwam meestal van middelen die steden en gemeenten vrijmaakten, via het Sociaal Impulsfonds (SIF) of door subsidieregelingen van andere overheden.⁷⁰ Er ontstonden wel steeds meer intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.⁷¹

2.4 Een volwaardig onthaalbeleid

2.4.1 Het regeerakkoord van 1999-2004

Na de verkiezingen van het Vlaamse parlement in 1999 wordt inburgering een onderwerp van het regeerakkoord. De regering wenst een onthaalbeleid uit te werken dat door alle regeringspartijen ondersteunt wordt. Deze partijen zijn de VLD, SP.a, het toenmalige Agalev en de VU. Zij wensen dit beleid uit te tekenen omdat ze vinden dat de maatschappij moet leren samenleven met andere culturen. De overheid erkent op die manier dat migranten naar Vlaanderen zullen blijven komen. Nieuwkomers werden voordien niet systematisch onthaald. Ze moesten toen zo snel mogelijk aan het werk. Als deze mensen nu goed onthaald worden, zal dat een hefboom betekenen voor zowel de nieuwkomers als de Vlaamse samenleving.⁷²

⁷⁰ FERMONT, I., Ambitieuze timing voor inburgeringstrajecten. Het inburgeringsdecreet van a tot z. *Divers. Nieuwsbrief van het Vlaams Minderhedencentrum*. Jrg. 3, nr. 3, 2002, p. 7.

⁷¹ FERMONT, I., *Mondelinge mededeling*. Interview, 17 februari 2005.

⁷² M. VOGELS, *Mondelinge mededelingen*, interview. 16 februari 2005.

In het regeerakkoord van 1999 – 2004 staat ook vermeld dat nieuwkomers optimaal moeten deelnemen aan de samenleving. Ze moeten onze taal leren, kennismaken met onze democratische waarden en zich integreren op de arbeidsmarkt. Hiertegenover moet een voldoende aanbod staan. De regering wil een systeem van inburgering opzetten, met respect voor de eigenheid van de allochtone medeburgers. De overheid wil dat het proces van inburgering via twee sporen zal verlopen. Het eerste spoor is de individuele benadering via een inburgeringscontract, dialoog en ontmoeting via overleg. Het tweede spoor is responsabilisering van de zelforganisaties. Op die manier gebeurt de inburgering met medewerking van en met respect voor de allochtone gemeenschap in Vlaanderen. De overheid gaat ervan uit dat de steden en gemeenten deze inburgering mee zullen opzetten, met financiële, logistieke en inhoudelijke hulp van de Vlaamse Gemeenschap.⁷³

Tijdens deze regeerperiode is Mieke Vogels verantwoordelijk voor Welzijn, Gezondheid en Gelijke kansen. Zij heeft de voorbereidingen voor het decreet gerealiseerd en het decreet geschreven. Na de slechte verkiezingsuitslag van Groen! bij de federale verkiezingen stapte M. Vogels op en wordt ze vervangen door A. Beyttebier. De minister van Onderwijs is de VLD-ster Marleen Vanderpoorten, voor Werk is dit Renaat Landuyt van de SP.a.

2.4.2 De beleidsnota van M. Vogels van mei 2000

Minister van Welzijn en Gelijke kans, M. Vogels, geeft in haar beleidsnota van mei 2000 duidelijk aan wat ze van inburgering verwacht. Nieuwkomers moeten zo goed mogelijk kunnen deelnemen aan de samenleving. Hiervoor is het noodzakelijk dat ze de taal leren, onderwijs volgen of werken, en eerbied hebben voor de democratie. Het onthaalbeleid heeft als doel om de nieuwkomers in de samenleving in te passen. Dit beleid zal uitgroeien tot een volwaardig beleid. In de beleidsnota staat ook te lezen dat de overheid de nieuwkomers zo snel mogelijk na hun aankomst de kans wil geven om een inburgeringstraject te volgen.

⁷³ REGEERAKKOORD 1999-2004, Een nieuw project voor Vlaanderen. *Vlaamse Regering*, 13 juli 1999.

Het inburgeringsbeleid is niet alleen een welkom voor de nieuwkomers, maar het is ook in het belang van de samenleving. Nieuwkomers brengen hun kennis en vaardigheden mee en door een goed onthaal kan de samenleving dit benutten.⁷⁴

2.4.3 De afsprakennota, juni 2000

In 2000 werd er een afsprakennota geschreven waarin staat dat er gestart wordt met het schrijven van een inburgeringsdecreet, hoeveel geld er nodig is en welke visie er zal gevolgd worden.⁷⁵

Het inburgeringsbeleid van de Vlaamse regering zal zich vooral richten op meerderjarige anderstalige nieuwkomers. In een eerste fase zal het beleid zich concentreren op nieuwkomers die via gezinsvorming of gezinshereniging naar Vlaanderen kwamen en op asielzoekers wiens aanvraag ontvankelijk verklaard is. Deze eerste fase loopt tot 2001. Voor de uitvoering van het beleid wordt 456 miljoen BEF (11 303 945 €) voorzien. Dit wil zeggen dat er 1500 extra inburgeringstrajecten kunnen worden gerealiseerd. De nieuwkomers zullen MO, NT2 en integratie op de arbeidsmarkt aangeboden krijgen. Van verplichting is er in de eerste fase nog geen sprake, omdat het aanbod veel te klein is. Het feit dat er over verplichting gesproken wordt, is op zich al een accentverschuiving. Er zijn naar schatting tussen 15 000 en de 18 000 mensen die in aanmerking komen voor een onthaaltraject. Een traject kost naar schatting 130 000 BEF (3 223 €).

Er zal ook extra geld uitgetrokken worden voor de secundaire trajecten die vooral gericht zijn op de arbeidsmarkt. Dit tweede, secundaire traject, zal de nieuwkomer verder moeten oriënteren op de arbeidsmarkt.

De Vlaamse overheid ziet als eerste partner voor de organisatie van het inburgeringsbeleid de steden en gemeenten en voor het Brusselse Gewest, de Vlaamse Gemeenschapscommissie. Deze partners moeten de nieuwkomers doorverwijzen naar het onthaalbureau. Ze moeten ook voldoende informatie doorgeven aan de Vlaamse regering, die hiermee een inburgeringsdecreet wenst op te stellen. Dat decreet zal dan vanaf 1 januari 2002 operationeel moeten zijn.⁷⁶

⁷⁴ M. VOGELS, *de minister van wel, zijn, en het goede gevoel. Toegankelijke beleidsnota van de Vlaamse minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke kansen*. Brussel, Cel gelijke kansen, 2000. (Beleidsnota)

⁷⁵ I., FERMONT, Mondelinge mededeling, interview. 17 februari 2005.

⁷⁶ DE VOOGHT, I., Inburgeringsbeleid focust op meerderjarige immigrant. Regering financiert 1 500 extra inburgeringstrajecten. *De Tijd*, 22 juni 2000, z.p.

Er wordt op lokaal niveau geëxperimenteerd met inburgering in onthaalbureaus. De regering wil deze experimenten een structureel karakter geven, maar wenst de centrale rol van de lokale onthaalbureaus behouden. De inburgeringstrajecten zijn alleen voor meerderjarige, anderstalige nieuwkomers. De regering wil zich daarbij vooral richten op migranten die achterstandskenmerken vertonen die kunnen leiden tot permanente armoede.⁷⁷

Door de extra middelen die de overheid ter beschikking stelt van inburgering, ontstaan er veel nieuwe onthaalbureaus en de bestaande onthaalbureaus breiden uit. Er komen nieuwe initiatieven, waardoor alles in een stroomversnelling terechtkomt. Op vraag van de overheid wordt er onderzoek gevoerd naar inburgering en nieuwkomers.⁷⁸

2.4.4 De visietekst van het VMC

Het kabinet van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen is gestart met het schrijven van het inburgeringsdecreet. Bij het schrijven van dit decreet heeft het kabinet contact met het Vlaams Minderheden Centrum (VMC). Het VMC is een organisatie die de onthaalbureaus ondersteunt. Deze ondersteuning is vooral bedoeld als beleidsbeïnvloeding. Er wordt geprobeerd om dit samen met de onthaalbureaus te organiseren. In 2000 schrijft het VMC een visietekst op het onthaalbeleid.

Hierin legt het VMC uit dat onthaalprogramma's hun waarde reeds bewezen hebben. De trajecten hebben een goede invloed op de nieuwkomer en de samenleving. Hierdoor doen de nieuwkomers minder vaak een beroep op allerlei dienst- en hulpverlenende instanties. Ze nemen actiever deel aan de samenleving en worden sneller betrokken bij het leven in de buurt, de gemeente of stad. Het VMC stelt in deze tekst ook dat het onthaal van nieuwkomers een taak van de overheid is. In 2000 wordt de overheid zich hiervan bewust. De bestaande onthaalprogramma's zijn er voor het grootste deel gekomen op initiatief van de gemeenten. De eindverantwoordelijkheid ligt bij de Vlaamse overheid, die tegen eind 2001 een decreet plant. Dit wijst erop de overheid haar taak au sérieux neemt. De budgetten stijgen fors in afwachting van het decreet.

Het VMC spreekt liever van een onthaalbeleid in plaats van een inburgeringsbeleid. Zij vindt dat inburgering een te vage en geladen term is, die suggereert dat nieuwkomers

⁷⁷ EECKHOUT, B., 1 500 extra plaatsen voor inburgering nieuwkomers. Regeringscomité bepaalt wie erkenning voor begeleiding krijgt. *De Morgen*, 22 juni 2000, p. 24.

⁷⁸ I., FERMONT, *Mondelinge mededeling*. Interview, 17 februari 2005.

minderwaardige burgers zijn en nog niet aan een bepaalde norm beantwoorden. Onthaalbeleid klinkt volgens hen positiever en roept het beeld op van een maatschappij die open staat voor nieuwkomers en die hen kansen wil geven.

Het VMC geeft ook aan dat inburgering een heel complex dossier is omdat het zich op het kruispunt bevindt van verschillende Vlaamse domeinen zoals welzijn, onderwijs, tewerkstelling, binnenlandse aangelegenheden, cultuur, ... Bovendien zijn er ook raakvlakken met federale materies zoals verblijfswetgeving en taalwetgeving.

Via deze visietekst wil het werkveld een bijdrage leveren aan de uitbouw van het nieuwkomersbeleid. De tekst vertrekt vanuit de know-how van het werkveld en zet alles op een rijtje wat ze belangrijk vindt en beklemtoont een aantal mogelijke knelpunten.

In eerste instantie wordt duidelijk aangegeven wat de doelstellingen moeten zijn van het onthaalbeleid. Het moet een traject zijn naar zelfredzaamheid op één of verschillende onderdelen: sociale, professionele en/of educatieve zelfredzaamheid. Elke nieuwkomer zal hieruit moeten kiezen en/of combineren. Het traject moet zo nauw mogelijk aansluiten bij de achtergrond, de mogelijkheden en de verwachtingen van de nieuwkomer.

Daarna wordt er uitgelegd wie onder de doelgroep valt. De regering geeft reeds aan dat het nieuwkomers zijn die achterstandskenmerken vertonen die kunnen leiden tot permanente kansarmoede. Het VMC hoopt dat dit het eerste criterium zal zijn en niet de nationaliteit, want dit is een vaag begrip geworden. Iedereen kan een andere nationaliteit aanvragen, zonder te moeten bewijzen dat hij of zij geïntegreerd is.

Ten derde wordt er gesproken over een onthaaltraject. Hierin wordt het hele traject beschreven. (zie hoofdstuk 1) Het werkveld vindt het belangrijk dat het onthaalprogramma zo snel mogelijk kan starten na aankomst in Vlaanderen. Het traject zal kort en intensief moeten zijn en gebaseerd zijn op maatwerk. Het hele inburgeringsbeleid moet kaderen in het inclusief minderhedenbeleid. Er wordt ook de gedachte geopperd van een één-loketfunctie zodat de nieuwkomers maar bij één persoon moeten langsgaan om alle informatie te verkrijgen.

Voor de werving van de nieuwkomers is het heel belangrijk dat de gemeenten en de onthaalbureaus gaan samenwerken. De belangrijkste taak van de onthaalbureaus is trajectbegeleiding en onder het educatieve aanbod wordt MO en NT2 verstaan. Daarnaast moet het onthaalbureau ook 'toeleiding' tot de arbeidsmarkt' geven. Ook de maatschappelijke begeleiding is belangrijk. Op het einde van het traject is het noodzakelijk dat de overdracht naar de reguliere voorzieningen vlot verloopt en er een terugkoppeling gebeurt om te zien of hetgeen bereikt wordt, voldoet of niet.

Ten vierde wil het VMC dat een decreet, een wettelijke basis geeft aan de organisatie van het onthaalbeleid en de afbakening van bevoegdheden.

Ten slotte wordt er ook nog melding gemaakt van randvoorwaarden en knelpunten. De knelpunten zijn te vinden in de aanwerving van medewerkers met een buitenlands diploma en problemen met de wetgeving in verband met het gebruik van taal. De randvoorwaarden waar nog aandacht aan geschonken wordt, zijn de mobiliteit van de nieuwkomer, kinderopvang en de privacy van nieuwkomers.⁷⁹

2.4.5 De coalitie van 2004-2009 in Vlaanderen

De regering die na de verkiezingen het roer overneemt, is een coalitie tussen het kartel CD&V – NV-A, VLD – Vivant en de SP.a. In deze regering wordt er voor het eerst een minister van inburgering aangesteld. Dit wordt de VLD'er Marino Keulen. Voor werk en onderwijs wordt de SP.a-er Frank Vandenbroucke bevoegd.

⁷⁹ VLAAMS MINDERHEDEN CENTRUM, *Een goed onthaal voor elke nieuwkomer. Visietekst van het Platform Nieuwkomers*. Brussel, VMC, 2000.

Hoofdstuk 3: De uitvoering van het inburgeringsdecreet

1 De totstandkoming van het decreet

1.1 Het ontwerp van decreet

Het schrijven van het decreet gebeurde in samenspraak met de kabinetten van werk, cultuur, binnenlandse aangelegenheden, onderwijs en het kabinet van de toenmalige minister president P. De Wael. Nadien werd er een interkabinettenwerkgroep opgericht, waarin de vier regeringspartijen vertegenwoordigd waren. Elke partij had een verschillende visie op inburgering. Het was niet gemakkelijk om tot een compromis te komen.⁸⁰

Het ontwerp van decreet werd op 20 december 2001 goedgekeurd in het parlement. Het volledige ontwerp van decreet met adviezen werd op 24 mei 2002 in het parlement besproken. De doelstellingen van het inburgeringsdecreet die hierin werden aangegeven waren het verschaffen van een wettelijk kader voor het inburgeringsbeleid, de nieuwkomer recht op een aangepast onthaal bieden en de verantwoordelijkheden bepalen die moeten worden opgenomen door zowel de Vlaamse overheid, de lokale overheid en voor Brussel de Vlaamse Gemeenschapscommissie. Zij moesten de wijze waarop dit recht te garanderen en te concretiseren is, opvolgen. Daar tegenover staat wat er van de nieuwkomer wordt verwacht. Dit alles vergt een aanzienlijke inzet van financiële middelen.

1.1.1 De memorie van toelichting

In de memorie van toelichting staan de grote krijtlijnen die in het inburgeringsdecreet worden uiteengezet. Eerst en vooral is het noodzakelijk om de prioritaire doelgroep af te bakenen. Niet elke buitenlander heeft nood aan een inburgeringstraject. Het is ook niet haalbaar voor de overheid om voor iedereen een traject te voorzien.

Nadien wordt duidelijk gemaakt wat de doelstellingen zijn van het inburgeringsbeleid. Dit beleid wil nieuwkomers een begeleide opstap aanreiken naar een volwaardige deelname

⁸⁰ I., FERMONT, Mondelinge mededeling, interview. 17 februari 2005.

aan de samenleving. Daarbij wil het beleid zich vooral toeleggen op meerderjarige nieuwkomers die een perspectief hebben op een langdurig verblijf in Vlaanderen en die zonder opstap er maar moeizaam of niet in zouden slagen hun weg te vinden in onze samenleving. De prioritaire groep wordt dan aangeduid aan de hand van de vier categorieën die reeds in hoofdstuk 1 besproken werden.

Een derde lijn die door de overheid wordt uitgezet is het inburgeringsproces. Dit moet een inburgeringstraject op maat van de nieuwkomer zijn. Hierin wordt aangegeven wat het primaire en het secundaire traject is en dat er een naadloze overgang moet zijn tussen de twee. Ook het volledige inburgeringstraject wordt in dit deel benoemd. Enkel het categoriale, zeer specifieke primaire inburgeringstraject wordt via het inburgeringsdecreet gefinancierd en in detail geregeld. De keuze om het volledig inburgeringstraject te benoemen, maar enkel het primaire traject gedetailleerd te regelen, wordt ingegeven door twee motieven.

Ten eerste is er de bekommernis om een goed bestuur. Het decreet geeft de inhoudelijke krijtlijnen aan van het inburgeringstraject.

Ten tweede is er een inhoudelijke zorg. Na het primaire traject moet de doelgroep van het inburgeringsbeleid terechtkunnen bij de reguliere voorzieningen en diensten, het secundaire traject.

De laatste lijn die de memorie van toelichting wilde aangeven is dat de implementatie van het inburgeringsbeleid in Brussel bepaald zal worden door uitvoeringsbesluiten bij dit decreet.⁸¹

Bij het ontwerp van decreet zijn verschillende adviezen terug te vinden. Als eerste is er het kindereffectenrapport, dat op minderjarige nieuwkomers van toepassing is. Hierop wordt verder niet ingegaan, omdat dit werk zich toespitst op de meerderjarige nieuwkomers.

1.1.2 De adviezen

Wanneer het ontwerpdecreet klaar is, wordt het voor verplicht advies voorgelegd aan de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR), de Sociaal Economische Raad van Vlaanderen (SERV), en de Raad van State. Er zijn ook organisaties, zoals het VMC en de VVSG, die een

⁸¹ ONTWERP VAN DECREET betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid. *Vlaams Parlement*, 24 mei 2002, p. 3-6.

advies geformuleerd hebben, met als doel de parlementairen te beïnvloeden tijdens hun debat over dit decreet. In dit ontwerp wordt er nog niet gesproken over de verplichting. De regering raakte het daar niet over eens. Het parlement zal zich hierover uitspreken.

De adviezen die de verschillende instanties hebben geschreven ondersteunen elkaar vaak, en worden hieronder besproken. Daarna volgen diegene die afwijken of tegengesteld zijn aan elkaar, in aparte onderdelen.

Iedereen is het er over eens dat het schrijven van het inburgeringsdecreet een goede zaak is. Het is een decreet dat zich vooral toespitst op meerderjarige nieuwkomers. Er wordt wel aangegeven dat de overheid hiervoor voldoende middelen moet voorzien en dat het noodzakelijk is dat de wachtlijsten worden weggewerkt.

De meeste adviesgevende partijen kunnen zich vinden in de verdeling van het inburgeringstraject in een primair en secundair traject. Dit mag echter alleen dienen als verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de instellingen. De nieuwkomer moet het traject als één doorlopend traject kunnen ervaren. Het is ook in ieders belang dat de nieuwkomer een traject op maat krijgt aangeboden. Deze twee voorwaarden: een naadloze overgang tussen het primaire en secundaire traject en de noodzaak van maatwerk, zijn ook terug te vinden in de 'Memorie van toelichting'.

Het primaire traject dat het vormingsprogramma MO, NT2 en LO omvat, wordt door het intergemeentelijk onthaalbureau ondersteund met trajectbegeleiding. De bepaling van de inhoud van de vormingsprogramma's houdt een basisniveau NT2 in en de inhoud van de programma's wordt afgesproken met de aanbodverstrekkers en de overheid. Het primaire traject moet voor de nieuwkomer een praktische gids zijn om hun weg te vinden in onze samenleving. De overheid wil de inhoud en de organisatie hiervan in uitvoeringsbesluiten vastleggen. Hierbij wordt aan de overheid gevraagd om de uitvoeringsbesluiten te voorzien van specifieke inburgeringstrajecten. De VLOR wenst dat de overheid op die manier inspeelt op de bijzondere noden van analfabete nieuwkomers en om deze groep prioritair toegang te geven tot een inburgeringstraject. De SERV wil dat de doelgroep zal groeien en vraagt zich af of arbeidsmigranten van de toekomstige (nu reeds 10 nieuwe) Europese lidstaten, wanneer die staten eenmaal lid zijn van de Europese Unie, die achterstandskenmerken vertonen ook tot de doelgroep zullen behoren.

Het inburgeringstraject moet maximaal worden afgestemd op de noden, de mogelijkheden en de verwachtingen van de nieuwkomer. Hierin staat de trajectbegeleider garant voor de integrale benadering van nieuwkomer en maatwerk. Het VMC gaat hierin verder dan de andere adviesgevers. In de cursussen NT2 hebben nieuwkomers eigen behoeften die

afhankelijk zijn van het perspectief dat de nieuwkomer heeft. Hier moet dus ook maximaal worden ingespeeld op de leerbehoeften van de nieuwkomer, maar daarvoor zal een grondige hervorming van NT2 nodig zijn. MO is essentieel om te kunnen functioneren in samenleving. Daarom is het zo belangrijk dat deze cursus zo vroeg mogelijk in het traject wordt aangeboden. Het Platform Nieuwkomers dat een onderdeel is van het VMC heeft haar advies via het VMC geformuleerd en pleit ervoor om zoveel mogelijk nieuwkomers de kans te geven om MO te volgen. De inhoud van deze cursussen moeten rekening houden met de achtergrond, het verblijfsstatuut, het perspectief en de interesse van de nieuwkomer. LO staat voor de uitbouw van de levensloopbaan en dit niet alleen in functie van het professionele perspectief.⁸²

Voor het vormingsprogramma zijn de adviesgevers voorstander van één loket voor alle nieuwkomers, het onthaalbureau. Zij organiseren het primaire traject. De VLOR stelt zich wel de vraag wie de middelen moet ontvangen en wie de verantwoordelijkheid draagt, de onthaalbureaus of de reguliere voorzieningen. De VLOR pleit voor een regeling die de reguliere aanbodverstrekkers voor deze nieuwe decretale opdracht middelen geeft voor lonen en werking in plaats van de projectfinanciering voor lonen op basis van protocollen tijdens de experimentele fase. De aanbodverstrekkers en de onthaalbureaus moeten samen afspraken maken.

De schaalvergroting wordt door de meeste adviesgevende instellingen toegejuicht, omdat dit een kwaliteitsverhoging beoogt. De onthaalbureaus moeten samenwerkingsverbanden sluiten met de gemeenten en derde partijen (reguliere organisaties). Het Platform gaat ermee akkoord dat een minimale schaalvergroting voor de onthaalbureaus onvermijdelijk is. Dit heeft te maken met het aantal nieuwkomers in het werkingsgebied van het onthaalbureau en met het aantal personeelsleden van het onthaalbureau. De doelgroep moet voldoende groot zijn in het werkingsgebied. Hoe groter de doelgroep, hoe gemakkelijker het wordt voor het onthaalbureau om zijn aanbod te differentiëren. Door de grotere doelgroep is het ook mogelijk om meer instapmomenten (momenten waarop cursussen starten) te voorzien. Het betekent ook dat er meer werk zal zijn voor het personeel van de onthaalbureaus, waardoor het personeel moet worden uitgebreid. Dit is één van de belangrijkste voorwaarden van het Platform. Door de schaalvergroting zal er ook efficiënter kunnen worden gewerkt. De onthaalbureaus bestrijken een grotere regio, waardoor er met bepaalde partners vanuit een bepaalde regio maar met één onthaalbureau moet worden onderhandeld.

⁸² VLAAMS MINDERHEDEN CENTRUM, *Ontwerpdecreet inburgering. Advies van het Platform Nieuwkomers*. Brussel, VMC, 2002.

1.1.2.1 Het advies van de SERV⁸³

De SERV vraagt in haar advies of de doelgroep kan worden uitgebreid tot alle nieuwkomers die het Nederlands niet machtig zijn. Dit kan de oorzaak zijn van mogelijke achterstandskenmerken. Hierbij wordt gedacht aan de migranten die van de tien nieuwe lidstaten van Europa migreren naar West-Europa.

De SERV geeft ook een aantal randvoorwaarden aan die moeten worden vervuld. De onthaalbureaus moeten de betrokkenen bijstaan bij de praktische organisatie van de deelname aan het inburgeringstraject. Zo hebben bijvoorbeeld ouders met kleine kindjes nood aan kinderopvang terwijl zij de cursussen volgen. Deze randvoorwaarden kunnen als kenmerken van de doelgroep worden beschouwd en er moet een effectief beleid rond worden gevoerd. Dit is een taak van het onthaalbureau dat via een actief optreden, de betrokkene wegwijs maakt in de bestaande voorzieningen en regelingen.

1.1.2.2 Het advies van de VLOR⁸⁴

Het advies van de VLOR is noodzakelijk omdat het inburgeringsbeleid raakvlakken heeft met het beleidsdomein onderwijs.

De VLOR vindt de gevolgen van het bezit van een inburgeringsattest niet duidelijk. Ze is geen voorstander van het attest met een civiel effect, maar er is wel nood aan een zekere erkenning ten aanzien van derden. Om budgettaire redenen zal slechts een deel van de doelgroep kunnen genieten van een primair inburgeringstraject. De VLOR wil voorkomen dat enkel die groep een attest krijgt. Nieuwkomers, die op een andere manier dezelfde competenties verwerven, hebben volgens hen ook recht op het inburgeringsattest. Dit geldt ook voor nieuwkomers die rechtsreeks kunnen instappen in het secundaire traject.

LO mag niet beperkt worden tot de erkenning van diploma's uit het land van herkomst, maar ook relevante ervaringen in termen van beroeps-, leer- en loopbaancompetenties moeten in rekening kunnen worden gebracht. Er moet dus een valorisatie van elders verworven competenties op de Belgische arbeidsmarkt en in het Vlaamse onderwijs zijn. De VLOR vraagt of de erkenning van elders verworven competenties van nieuwkomers in

⁸³ ONTWERP VAN DECREET betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid. *Vlaams Parlement*, 24 mei 2002, p. 41-48.

⁸⁴ ONTWERP VAN DECREET betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid. *Vlaams Parlement*, 24 mei 2002, p. 49-54.

te passen is in het globaal concept dat de overheid hiervoor wil uitwerken. Ze vraagt ook of deze uitvoeringsbesluiten dan voor advies aan hen worden voorgelegd.

De kwaliteitszorg mag zeker niet uit het oog worden verloren. Dit zou geregeld kunnen worden vanuit het globaal concept voor de kwaliteitscontrole in het onderwijs. De VLOR stelt ook dat er een signalisatie is van een groot tekort aan deskundigheid bij alle instanties die betrokken zijn bij inburgering van nieuwkomers. Een organiek systeem van professionalisering, zowel bij de onthaalbureaus zelf als bij de reguliere aanbodverstrekkers, is noodzakelijk. Dit staat eveneens vermeld in de 'Memorie van toelichting'.

De VLOR geeft ook een aantal aanmerkingen in verband met het secundaire traject. De reguliere voorzieningen zullen over de trajectresultaten rapporteren aan het onthaalbureau. Uitvoeringsbesluiten zullen de modaliteiten bepalen voor die rapportage. De VLOR is voorstander van een sobere regeling. Er zijn ook problemen van taakafspraken tussen de reguliere voorzieningen tijdens de experimentele fase. Om dit op te lossen vraagt de VLOR of er duidelijke en afdwingbare taakafspraken over de vervolgniveaus van NT2 komen.

1.1.2.3 Het advies van de Raad van State

De bijzondere opmerkingen die de Raad van State maakt, worden niet allemaal behandeld, omdat een deel ervan heel specifiek op andere wetgeving slaat of op de vormvereisten. De overheid gaat ervan uit dat alle gemeenten zullen meewerken met het intergemeentelijk onthaalbureau. De Raad van State vraagt zich af of dit zo is. De achterstandsvoorwaarde die een nieuwkomer moet hebben om zich te mogen inburgeren wordt bepaald in het onderzoek dat de onthaalbureaus hiernaar voeren bij de aanmelding van een nieuwkomer. Dit wil zeggen dat het onthaalbureau beslist of iemand behoefte heeft aan een primair traject of niet.

De Raad van State vraagt zich ook nog af welke sanctie er zal staan op de niet rapportering van de onthaalbureaus.⁸⁵

“De nieuwkomers die weigeren om een inburgeringstraject te volgen, zullen voor de rechtbank gedaagd worden. Inburgeringsonwilligen kunnen van de rechter een boete

⁸⁵ ONTWERP VAN DECREET betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid. *Vlaams Parlement*, 24 mei 2002, p. 55-66.

verwachten. De Raad van State stelt evenwel vragen bij die verplichte inburgering. “Het opleggen van een verplichting om een inburgeringstraject te volgen doet vragen rijzen vanuit het oogpunt van de eerbiediging van de fundamentele rechten van de betrokken personen. Verplichting kan, maar enkel als aan een aantal voorwaarden is voldaan. Een van die voorwaarden luidt dat inburgering noodzakelijk moet zijn om het doel te bereiken.”⁸⁶

Hieronder volgen nog de niet-verplichte adviezen van het VMC en de Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten (VVSG). Zoals eerder vermeld dienen ze enkel om de parlementairen te beïnvloeden. Op dat moment kunnen zij de regering niet meer beïnvloeden bij het schrijven van het voorontwerp van decreet, omdat het dan voor goedkeuring bij het parlement ligt.

1.1.2.4 Het advies van het Platform Nieuwkomers⁸⁷

“De grote contradictie: Volwaardige participatie is het doel van het inburgeringsbeleid, maar het inburgeringsdecreet garandeert de nieuwkomer enkel een startprogramma en niet het volledige traject dat tot die volwaardige participatie leidt.”

Het ontwerpdecreet geeft aan dat iedere nieuwkomer recht heeft op een primair traject, maar er worden geen garanties gegeven in verband met het secundaire traject. De overheid suggereert ook dat het primaire traject volstaat om als nieuwkomer in te burgeren, omdat hen na het primaire traject een inburgeringsattest wordt overhandigd. Het primaire traject wordt in het decreet grondig uitgewerkt: het onthaalbureau heeft een coördinerende taak en biedt een vormingsprogramma en trajectbegeleiding aan. Nadien worden de nieuwkomers overgedragen aan reguliere voorzieningen. Dit verloopt dikwijls heel snel en voor sommige nieuwkomers kan dit te snel zijn. De zelfredzaamheid van de nieuwkomer kan dan nog heel beperkt zijn. Het secundaire traject dat gecoördineerd wordt door de reguliere voorzieningen is verantwoordelijk voor het aanbieden van dit traject. Het decreet biedt geen garanties dat dit effectief zal gebeuren. Tijdens het secundaire traject behoudt het onthaalbureau de opvolgfunctie. Het decreet vermeldt niet aan welke reguliere voorzieningen er gedacht wordt en wat er van hen verwacht wordt. In de memorie van toelichting staat dat het secundaire traject Nederlands aanbiedt en programma's in functie van tewerkstelling. Het educatieve perspectief wordt vermeld,

⁸⁶ Z.N., Geen fundamentele juridische bezwaren tegen inburgering. *De Morgen*, 10 januari 2003, p. 7.

⁸⁷ VLAAMS MINDERHEDEN CENTRUM, *Ontwerpdecreet inburgering. Advies van het Platform Nieuwkomers*. Brussel, VMC, 2002.

maar er wordt niets gezegd over het sociale perspectief. Hierdoor wordt duidelijk dat het secundaire traject geen integrale benadering meer beoogt, zoals het primaire traject. De reguliere voorzieningen zijn maar actief op één domein. Door de beperkte zelfredzaamheid van de nieuwkomers hebben ze in dit stadium nog steeds nood aan een integrale begeleiding. De experimentele fase, die aan het decreet vooraf ging, toonde aan dat het noodzakelijk is dat een primair traject moet worden opgevolgd door een goed secundair traject.

1.1.2.5 Het advies van de VVSG⁸⁸

De VVSG gaf in haar advies enkele basisopmerkingen. In het ontwerp van decreet staat vermeld dat zowel de Vlaamse regering als de gemeenten verantwoordelijk zijn voor het inburgeringsbeleid. De taken van de gemeenten zijn personen van de doelgroep informeren bij inschrijving en doorverwijzen naar het onthaalbureau en het inburgeringsbeleid organiseren via een onthaalbureau. Vlaanderen zou achteraf de werking en de taken van onthaalbureaus regelen. Hierdoor worden de gemeenten verplicht om samenwerkingsverbanden af te sluiten met het onthaalbureau.

In het voorontwerp staat dat de gemeenten uitdrukkelijk verplicht worden om intergemeentelijke onthaalbureaus op te richten. De VVSG geeft aan dat dit strijdig is met de autonomie van de gemeenten. Normaal groeit een intergemeentelijke samenwerking van onderuit en het kan niet van bovenaf worden opgelegd. De VVSG geeft ook aan dat het beter zou zijn om de taak van de gemeenten te beperken tot informeren en doorverwijzen van nieuwkomers.

Het ontwerp van decreet vult de taak van de gemeenten al wat anders in dan het voorontwerp. De uitdrukkelijke verplichting om een intergemeentelijk onthaalbureau op te richten valt weg. Hiermee is het probleem nog niet opgelost, de gemeenten moeten volgens het ontwerp van decreet het inburgeringsbeleid in het primaire traject op lokaal niveau via een onthaalbureau organiseren. Er wordt ook bij vermeld dat elke gemeente van het Nederlands taalgebied hierbij betrokken moet worden. De VVSG vindt dat de Vlaamse regering via een achterpoortje toch de verplichte intergemeentelijke onthaalbureaus wil invoeren. Hierop wordt een mogelijke oplossing geformuleerd. De VVSG vindt dat de overheid samenwerkingsvormen moet voorzien, zodat gemeenten niet in het keurslijf van het decreet op intergemeentelijke samenwerking worden geduwd. Dit

⁸⁸ CRAUWELS, F., *Mondelinge mededeling*. Interview, 6 april 2005.

beleid heeft nood aan flexibiliteit en soepelheid, wat niet gegarandeerd kan worden via intergemeentelijke samenwerking.

De VVSG geeft ook aan dat de Vlaamse overheid voldoende middelen moet voorzien voor dit beleid. Ze is anders niet bereid om haar taken binnen inburgering op te nemen.

De VVSG maakt in haar advies ook een opmerking over de niet-betrokkenheid van het OCMW in het inburgeringsverhaal. Enkel de gemeenten worden in het decreet vermeld. De doelgroep van het inburgeringsbeleid zijn mensen die achterstandskenmerken vertonen. Dit overlapt met de doelgroep van het OCMW. De VVSG vraagt zich dan ook af waarom zij geen grotere rol toebedeeld krijgen. OCMW's vervullen dikwijls taken die in het ontwerp van het decreet aan de onthaalbureaus worden toegewezen. Er wordt niet gepleit voor een absolute toewijzing van de taken van het onthaalbureau naar de OCMW's, maar de VVSG wil wel een principiële vermelding van de OCMW's in het decreet.

1.1.3 Bedenkingen

Het advies van de VLOR en dat van het VMC in verband met het secundaire traject, staat lijnrecht tegenover elkaar. De VLOR wenst dat het secundaire traject niet tot in het detail wordt uitgewerkt in het decreet, maar dat de organisaties dit voor zichzelf moeten uitmaken. Het VMC daarentegen wil dat dit wel helemaal wordt uitgewerkt in het decreet. Zij vreest dat de reguliere organisaties geen secundair traject op maat van de nieuwkomers zullen aanbieden. Om een stok achter de deur te hebben voor deze organisaties moet het volgens hen in het decreet vermeld worden.

Elk advies haalt andere onderwerpen aan waarvan ze vindt dat die in het decreet moeten worden verwerkt. Doordat verschillende ministers mee beslissen over het inburgeringsbeleid wordt dit complex. Het wordt onderworpen aan verschillende regelgevingen. Elke minister die hierin een verantwoordelijkheid draagt, moet ook zijn taak opnemen. Dit geldt voor de ministers van Onderwijs, Werk en Inburgering.

1.2 Het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid

De 'Inleidende bepalingen', 'Hoofdstuk 1' dat definities inhoudt, 'Doelgroepen, doel en inhoud van het Vlaamse inburgeringsbeleid', de voorwaarden waaraan een nieuwkomer moet voldoen om tot de doelgroep te behoren worden in Hoofdstuk 1 van deze thesis duidelijk vermeld. Nieuwkomers hebben recht op een primair traject. Het beleid stelt ook dat het inburgeringstraject alleen aangeboden wordt aan de personen van de doelgroep.

Dan volgt het hoofdstuk over 'De organisatie van het inburgeringsbeleid.' Dit handelt vooral over het primaire traject. In artikel 9 wordt het secundaire traject aangehaald. De nieuwkomer moet op het einde van het primaire traject overgedragen worden aan een reguliere voorziening. Er moet worden gewerkt aan een behoeftedekkend aanbod dat via de reguliere trajecten wordt uitgebouwd. Dit alles moet binnen een redelijke termijn verlopen.

Het hoofdstuk dat daarop volgt, gaat verder in op het inburgeringstraject. Hierin wordt uitgelegd wat het primaire inburgeringstraject voor de meerderjarige personen van de doelgroep inhoudt. In artikel 14 § 3 wordt vermeld dat er ook inburgeringsattesten worden afgeleverd aan mensen van de doelgroep die een gehele vrijstelling hebben gekregen van het primaire traject. Daarna wordt er verder ingegaan op het secundaire traject. De doelgroep neemt deel aan het aanbod van de reguliere voorzieningen met het oog op hun levensloopbaan. De organisatie en de inhoud wordt bepaald door de Vlaamse regering bij de Vlaamse reguliere voorzieningen. Tijdens het traject worden de resultaten op geregelde tijdstippen aan het onthaalbureau bezorgd. Daarna volgen de 'algemene bepalingen'. Er wordt een computergestuurd cliëntvolgsysteem opgestart, waarvan alle onthaalbureaus moeten gebruik maken. Hier wordt ook de voortgangscontrole en evaluatie van het primaire traject in het decreet ingeschreven. Dit gebeurt via rapportering door de onthaalbureaus aan de Vlaamse overheid. De regeling voor de rapportering wordt later bepaald. Tot slot worden de begrotingskredieten nog besproken in verband met de toewijzing van de middelen.

Het volgende hoofdstuk handelt over de sanctionering. Er is een verplichte deelname van de onthaalbureaus aan de controle van de aanmelding en regelmatige deelname van de doelgroep. Ook de onderwijsinstellingen worden in dit hoofdstuk verplicht om de regelmatige deelname van de inburgeraars te controleren en door te geven aan het onthaalbureau. Het niet naleven van deze verplichting wordt bestraft met een sanctie die inhoudt dat deze instellingen een subsidie voor een gedeelte moeten terugbetalen aan de

overheid. Dit zal maximum 10% van de totale subsidie bedragen. De nieuwkomers die hun verplichting van aanwezigheid niet nakomen kunnen gestraft worden met een geldboete van 1 tot 25 euro.

Tot slot volgen er nog enkele slotbepalingen. Uiterlijk drie jaar na de inwerkingtreding van het decreet wordt het geëvalueerd op zowel het inhoudelijke als het financiële vlak. Er zullen overgangsmaatregelen in acht genomen worden bij de inwerkingtreding van het decreet.⁸⁹

1.3 Decreet van 4 juni 2003 betreffende het inwerkingsbeleid

Op 4 juni 2003 wordt het decreet betreffende het inwerkingsbeleid goedgekeurd. Hierin wordt het secundaire traject voor onder andere nieuwkomers met een professioneel perspectief uitgewerkt. Dit inwerkingsbeleid wordt uitgewerkt door de VDAB voor nieuw- en oudkomers. De VDAB wil de doelgroep een bijzondere opleiding en begeleiding bieden met het oog op een duurzame tewerkstelling.

De nieuwkomer die een primair inburgeringstraject heeft gevolgd, heeft recht op een inwerkingstraject, aansluitend op dat primaire traject. Op het einde van het primaire traject gebeurt de overdracht van de nieuwkomer van het onthaalbureau naar de VDAB. Deze overdracht dient vlot te verlopen. Hierover wordt er een samenwerkingsprotocol afgesloten tussen de VDAB en de onthaalbureaus. De regering zal later hiervoor de nodige modaliteiten bepalen. De regering zal ook de middelen voorzien die mogelijk zijn binnen de begroting.⁹⁰

2 De uitvoeringsbesluiten

Het VMC heeft in verband met de uitvoeringsbesluiten ook een aantal adviezen geformuleerd, een aantal daarvan worden hieronder kort aangehaald en besproken.

⁸⁹ DECREET van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid. *Belgisch Staatsblad*, 8 mei 2003.

⁹⁰ DECREET van 4 juni 2003 betreffende het inwerkingsbeleid. *Belgisch Staatsblad*, 30 juni 2003.

“Het inburgeringsbeleid kadert in een globaal minderhedenbeleid.”

De grote taak voor de reguliere voorzieningen is dat ze voor nieuwkomers trajecten organiseren. Het is aan de overheid om deze organisaties op hun verantwoordelijkheden te wijzen. Het inburgeringsbeleid mag niet in de plaats treden van een algemeen minderhedenbeleid, het is er slechts een onderdeel van.⁹¹ Dit wil zeggen dat de reguliere voorzieningen die voor het secundaire traject kunnen zorgen dit moeten doen zonder dat andere doelgroepen hierdoor op wachtlijsten komen te staan.

“De overheid investeert in een goede personeelsomkadering van onthaalbureaus.”

Door de schaalvergroting die in het decreet staat ingeschreven zullen het aantal onthaalbureaus dalen, maar zal hun respectievelijke werkingsgebied vergroten. Om dit vlot te laten verlopen is er nood aan voldoende personeelsomkadering van zowel trajectbegeleiders, lesgevers, administratieve krachten als interne en externe coördinatoren.⁹²

“Onthaalbureaus kunnen rekenen op een degelijke logistieke en inhoudelijke ondersteuning.”

Het Platform vindt dat de erkenning en subsidiëring van onthaalbureaus door een onafhankelijk orgaan dient te gebeuren dat instaat voor inhoudelijke en logistieke ondersteuning van onthaalbureaus. De taken van subsidiërende, controlerende en beleidsvoorbereidende taken kunnen volgens het Platform niet gecombineerd worden door één orgaan en zeker niet door de administratie.⁹³

2.1 Besluit van de Vlaamse regering van 30 januari 2004 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid

Dit besluit geeft de volledige concrete invulling van het decreet weer.

Het eerste hoofdstuk bevat definities die in dit werk reeds aan bod kwamen. Het hoofdstuk dat erop volgt, geeft de doelgroep aan, dat eerder al uitvoerig besproken werd. Hoofdstuk 3 handelt over de ondersteuning van de gemeenten. Hierin wordt de informatieplicht van de gemeenten uitgewerkt. De gemeenten moeten naast de informatieplicht ook de adressenlijsten, van mensen die in de gemeente zijn komen

⁹¹ VLAAMS MINDERHEDEN CENTRUM, *Ontwerpdecreet inburgering. Advies van het Platform Nieuwkomers*. Brussel, VMC, 2002.

⁹² VLAAMS MINDERHEDEN CENTRUM, *Ontwerpdecreet inburgering. Advies van het Platform Nieuwkomers*. Brussel, VMC, 2002.

⁹³ VLAAMS MINDERHEDEN CENTRUM, *Ontwerpdecreet inburgering. Advies van het Platform Nieuwkomers*. Brussel, VMC, 2002.

wonen en tot de doelgroep behoren, doorgeven aan het onthaalbureau. Het onthaalbureau sluit hierover een overeenkomst met elke gemeente van het werkingsgebied.

Daarna volgt er een hoofdstuk over het inburgeringstraject. Het primaire inburgeringstraject start bij de aanmelding van de nieuwkomer aan het onthaalbureau. Nadien wordt hij of zij doorverwezen naar het Huis van het Nederlands voor de Covaartest waardoor zij kunnen doorverwijzen naar een passend cursusaanbod voor NT2. De nieuwkomer wordt ook doorverwezen naar de VDAB. Het onthaalbureau bepaalt samen met de nieuwkomer het vormingsprogramma. De trajectbegeleider houdt daarbij rekening met de resultaten van de covaartest, die het Huis van het Nederlands heeft afgenomen, en de resultaten van het onderzoek dat door de VDAB werd gevoerd. Nadien wordt het vormingsprogramma opgenomen in het inburgeringscontract dat de nieuwkomer en het onthaalbureau ondertekenen. Als de VDAB en het Huis van het Nederlands tot de conclusie komen dat de nieuwkomer over voldoende vaardigheden beschikt, kan deze persoon starten met het secundaire traject en levert het onthaalbureau een attest van inburgering af. Als de nieuwkomer het primaire traject nog moet doorlopen wordt er van deze persoon verwacht dat hij regelmatig deelneemt aan het vormingsprogramma. Daarna levert het onthaalbureau ook aan hem of haar een attest af. Het secundaire inburgeringstraject wordt in het besluit omschreven als een naadloze doorstroming naar een vervolgtraject voor nieuwkomers met een inburgeringsattest. Hiervoor moeten er overeenkomsten gesloten worden met de Vlaamse minister bevoegd voor onderwijs, de Vlaamse minister bevoegd voor middenstandsopleiding, en de Vlaamse minister bevoegd voor het tewerkstellingsbeleid. Eén jaar na de volledige overdracht van een meerderjarige persoon van de doelgroep, koppelen de reguliere voorzieningen de trajectresultaten van die persoon terug naar het onthaalbureau. Het onthaalbureau registreert het verloop en de resultaten van het primaire traject van de nieuwkomer in het cliëntvolgsysteem waarvan de minister de richtlijnen voor die registratie bepaalt.

Dan volgt hoofdstuk 5: 'Programmatie en erkenning van de onthaalbureaus.' Hierin worden de werkingsgebieden van de acht onthaalbureaus opgesomd. Daarna wordt de erkenningsprocedure en –voorwaarden beschreven en het toezicht op de naleving van de erkenningsvoorwaarden en de –procedure van intrekking en erkenning. De administratie oefent toezicht uit op de naleving van de erkenningsvoorwaarden door de onthaalbureaus.

Hoofdstuk 6 gaat over de subsidiëring. De overheid heeft gekozen voor de subsidie-enveloppe. Dit geld dient voor personeels- en werkingskosten en infrastructuur voor de realisatie van een behoeftedekkend aanbod. De minister stelt het aantal inburgeringstrajecten van het decreet vast. De enveloppe wordt om de twee jaar bepaald

op basis van de instroom van nieuwkomers in het werkingsgebied van het onthaalbureau tijdens het voorbije jaar en van het aantal inburgeringstrajecten die tijdens het voorlaatste werkjaar gerealiseerd werden. Wanneer de subsidies niet volledig worden gebruikt, bouwt het onthaalbureau reserves op. Deze kunnen gebruikt worden om de uitgaven te financieren die bijdragen tot de realisatie van de taken. De administratie houdt hierop toezicht. Om aan de subsidievoorwaarden te voldoen, dient het onthaalbureau elk jaar tegen uiterlijk 15 september een rapportagedossier in over de besteding van de subsidie-enveloppe van het voorgaande werkjaar.

Het 7^{de} hoofdstuk van dit besluit heeft als titel: 'Verplichte inburgering'. Hierin worden de categorieën van nieuwkomers opgesomd die vrijgesteld worden van de verplichte inburgering. Als een nieuwkomer die verplicht is om zich in te burgeren drie keer ongewettigd afwezig is tijdens het inburgeringstraject, meldt het onthaalbureau dit aan de administratie. De sancties voor de onthaalbureaus wanneer ze niet meewerken, werden reeds in het decreet beschreven. Op het einde van het besluit staat te lezen dat het decreet in werking treedt op 1 april 2004.⁹⁴

2.2 Besluit van de Vlaamse regering van 12 maart 2004 betreffende de richtlijnen van MO en trajectbegeleiding in het kader van het Vlaamse inburgeringsbeleid

De eindtermen van maatschappelijke oriëntatie formuleren is een taak van de overheid, een politieke keuze. In het besluit van de Vlaamse regering van 12 maart 2004 betreffende 'de richtlijnen voor maatschappelijke oriëntatie en trajectbegeleiding in het kader van het Vlaamse inburgeringsbeleid' werden de eindtermen voor Maatschappelijke Oriëntatie vastgelegd. Er worden vier soorten doelen beschreven: kennisdoelen, vaardigheidsdoelen, informatieverwervende vaardigheden en het herkennen van diversiteit.

De kennisdoelen geven de nieuwkomers informatie over onze samenleving en haar basiswaarden. Er zijn verschillende leeromgevingen, die gekoppeld zijn aan de verschillende thema's die hierboven reeds werden opgesomd. Bijvoorbeeld aan de hand van gezinssituaties kan er gesproken worden over de kinderen in de thuissituatie, op school en in de vrije tijd.

⁹⁴ BESLUIT van de Vlaamse regering van 30 januari 2004 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid. *Belgisch Staatsblad*, 26 april 2004.

Dan zijn er de vaardigheidsdoelen. De vaardigheden om met die kennis ook effectief aan de slag te gaan, vormen een belangrijke meerwaarde. De nieuwkomer moet competenter worden door inzicht te krijgen in het complexe samenspel van kennis én vaardigheden én attitudes. Deze worden in de Belgische, Vlaamse samenleving, geplaatst.

Bij de informatieverwervende vaardigheden is het belangrijk dat de nieuwkomer leert hoe hij of zij informatie kan bekomen en hoe eruit geleerd kan worden. De nieuwkomer moet weten waar hij of zij informatie kan krijgen over bijvoorbeeld onderwijs. Hij of zij zou dan met deze informatie aan de slag moeten kunnen, door bijvoorbeeld een goede school voor de kinderen te vinden.

Tot slot is er nog het herkennen van diversiteit. Dit heeft te maken met interculturele competentie. Dat is een geheel van vaardigheden en houdingen die de persoon ertoe in staat stelt om begrip- en respectvol in interactie te treden met personen met een verschillende achtergrond.⁹⁵

De wetgever heeft ervoor gekozen om algemene einddoelen voor maatschappelijke oriëntatie zodanig op te stellen dat elke nieuwkomer hieraan moet kunnen voldoen.

2.3 Een aantal ministeriële besluiten

Het ministeriële besluit van 29 maart 2004 betreffende de registratie en de uitwisseling van de gegevens in kader van het inburgeringsbeleid legt gedetailleerd uit hoe het cliëntvolgsysteem werkt dat gebruikt wordt door de onthaalbureaus en de Huizen van het Nederlands. Dit systeem heeft de naam Matrix meegekregen.

Op 11 juni 2004 zijn er een aantal ministeriële besluiten goedgekeurd die de onthaalbureaus een wettelijke erkenning gaven.

⁹⁵ BESLUIT van de Vlaamse regering van 12 maart 2004 betreffende de richtlijnen voor maatschappelijke oriëntatie en trajectbegeleiding in het kader van het Vlaamse inburgeringsbeleid. *Belgisch Staatsblad*, 14 juni 2004.

3 De invloed van adviezen op de wetgever

3.1 Het inburgeringsattest

De VLOR benadrukte in haar advies dat het inburgeringsattest geen burgerlijke gevolgen mag hebben. In geen enkele wetgevende tekst wordt aangegeven waarvoor het attest kan dienen. In het werkveld is te horen dat ze sinds de invoering van het decreet bijna geen enkel attest afgeleverd hebben. De reden hiervoor is dat de onthaalbureaus niet met 100% zekerheid weten of de nieuwkomer regelmatig heeft deelgenomen aan de cursus NT2. Ook voor de scholen is het niet gemakkelijk om dit bij te houden. De nieuwkomers zitten verspreid over verschillende groepen en het gebeurt vaak dat nieuwkomers al op eigen kracht aan NT2 begonnen en pas nadien werden doorverwezen naar het onthaalbureau. Deze scholen hebben ook hun eigen reglementen en passen deze in de meeste gevallen wel toe. Een probleem vormt zich bij het doorgeven van deze informatie naar het onthaalbureau. Het onthaalbureau krijgt deze informatie op verschillende manieren: per telefoon, e-mail, fax, of brief. Er bestaat geen eenvormigheid in het doorgeven van deze informatie. De mogelijkheid om dit te registreren ontbreekt. Op die manier gaat er af en toe informatie verloren.

3.2 Het secundaire traject

In verband met het secundaire traject ontving het beleid twee tegengestelde adviezen. Het VMC, dat spreekt vanuit het Platform Nieuwkomers wenst dat dit meer uitgewerkt zal worden in het decreet. De VLOR wil niet meer dan een sobere regeling. De reguliere voorzieningen moeten dit volgens hen zelf kunnen invullen. In het decreet wordt uiteindelijk het primaire inburgeringstraject volledig uitgewerkt en wordt er weinig over het secundaire traject gesproken. Er worden in het decreet ook geen garanties gegeven voor het secundaire inburgeringstraject.

3.3 Het onderzoek

Bij het onderzoek dat het onthaalbureau voert naar de doelgroep kenmerken, zoals laaggeschoold zijn en achterstandskenmerken vertonen, geeft de Raad van State aan dat dit het alleenrecht is van het onthaalbureau. De Raad van State vond het niet geoorloofd dat één instantie hierover kan beslissen, omdat deze beslissing grote gevolgen heeft voor de nieuwkomer. De bepaling van zijn of haar inburgeringstraject hangt hiervan af. In het decreet wordt ingeschreven dat ook het Huis van het Nederlands en de VDAB hierover hun advies moeten geven. Het onthaalbureau behoudt wel het laatste woord, maar houdt rekening met deze adviezen bij het uittekenen van een inburgeringstraject.

3.4 De rol van de gemeente

De rol van de gemeente is doorheen het schrijven van het decreet verschillende keren veranderd. In het voorontwerp van decreet speelden de gemeenten de rol van regisseur en uitvoerder. Daarna kreeg het, in het ontwerp van decreet, alleen nog de rol van regisseur toevertrouwd. Uiteindelijk wordt er in het decreet ingeschreven dat de gemeenten een informatie- en doorverwijzingsplicht krijgen.

4 Invulling in de praktijk

De Vlaams overheid bepaalt de inhoud en voorziet de financiële middelen voor het inburgeringsbeleid. Dit wil niet zeggen dat er geen andere overheden zijn die inburgeringstrajecten bekostigen. De VVSG heeft haar leden opgeroepen om dit beleid financieel te blijven steunen, omdat iedereen het er over eens is dat dit een belangrijke ontwikkeling voor zowel de nieuwkomer als de samenleving is.⁹⁶

Het VMC geeft in haar advies over het ontwerp van het decreet aan dat de trajecten door de schaalvergroting duurder zullen worden. De reden hiervoor is dat de provinciale onthaalbureaus, die het decreet wensten, een groter gebied zullen bestrijken. Hierdoor moet iedereen langere afstanden afleggen. Er moeten in alle steden permanentiemomenten worden gehouden, er moet met reguliere voorzieningen worden

⁹⁶ CRAUWELS, F., *Mondelinge mededeling*. Interview, 6 april 2005.

samengewerkt, er is een groter aantal nieuwkomers per onthaalbureau, de doelgroep is uitgebreid en ga zo maar door.

4.1 Wijzigingen in het de praktijk door de invoering van het decreet⁹⁷

4.1.1 Uitgebreide doelgroep

Vóór 1 april 2004 behoorden volgende nieuwkomers tot de doelgroep van inburgering: ontvankelijk verklaarde asielzoekers, erkende vluchtelingen, gezinsvormers en gezinsherenigers. Na de invoering van het decreet wordt deze doelgroep uitgebreid. Elke nieuwkomer die zich voor de eerste keer én minder dan één jaar in een Vlaamse of Brusselse gemeente heeft ingeschreven komt in aanmerking om een inburgeringstraject te volgen. Hiertoe behoren, buiten de vier categorieën die voordien al toegang hadden tot inburgering, ook nog: slachtoffers van mensenhandel ingeschreven in het rijksregister, nieuwkomers die in het kader van een duurzame relatie een machtiging tot verblijf hebben, onderdanen van de Europese Economische Ruimte (EER + Noorwegen, IJsland en Liechtenstein) en bepaalde categorieën van arbeidsmigranten.

Het Vlaamse parlement heeft de intentie om iedereen het inburgeringstraject verplicht te laten volgen, maar dat kan niet door bepaalde internationale verdragen en de Belgische vreemdelingenwet. De EER onderdanen, hun partner, kinderen en ouders, kunnen niet verplicht worden om zich in te burgeren. Nieuwkomers die gehuwd zijn met een Belg kunnen ook geen verplichting worden opgelegd. Hetzelfde geldt voor nieuwkomers die zich in Brussel hebben ingeschreven. Er worden ook een aantal mensen vrijgesteld van inburgering. Deze nieuwkomers zijn mensen die ouder zijn dan 65, ernstige zieke mensen en gehandicapten.

Het is voor het onthaalbureau een heel moeilijke taak om uit te zoeken wie tot de doelgroep behoort en wie verplicht is om zich in te burgeren. Om het hen gemakkelijker te maken bezorgt de Vlaamse overheid maandelijks een lijst aan de gemeenten, met alle rechthebbende en verplichte nieuwkomers die zich de maand voordien in de gemeente hebben ingeschreven. De gemeente stuurt deze lijst door naar de onthaalbureaus.

⁹⁷ FERMONT, I., Het inburgeringsdecreet in de praktijk. De wijzigingen op een rijtje gezet. *Divers*, jrg 5, nr. 2, 2004, p. 20-23.

4.1.2 Informeren van nieuwkomers

Het informeren van de nieuwkomer over inburgering gebeurt in verschillende stappen. De nieuwkomer moet zich bij zijn aankomst in de gemeente inschrijven. Op dat moment krijgt hij of zij ook een folder mee met informatie over het inburgeringsbeleid en het adres van het onthaalbureau. Eén maand later stuurt de gemeente een brief naar elke nieuwkomer die onder de verplichting valt. Wanneer de nieuwkomer zich na drie maanden nog steeds niet heeft aangemeld op het onthaalbureau, stuurt de gemeente een tweede brief. Op dit moment stuurt de gemeente brieven naar zowel de verplichte als de rechthebbende nieuwkomer.

In de lijsten die de Vlaamse overheid voorziet, staan er ook randgevallen. Het is niet altijd duidelijk of een nieuwkomer verplicht is om zich in te burgeren of niet. Deze nieuwkomers worden niet door gemeente, maar door de onthaalbureaus aangeschreven. Het voorgaande geldt niet voor Brussel.⁹⁸

4.1.3 Inhoudelijke bijsturing

Sinds de invoering van het decreet, komt een grote groep nieuwkomers niet meer in aanmerking om een volledig inburgeringstraject te volgen. Op 24 oktober 2003 nam de regering de volgende maatregel om budgettaire redenen: eenderde van alle nieuwkomers heeft recht op het volledige inburgeringstraject, MO, NT2, LO en trajectbegeleiding. De andere nieuwkomers hebben dit niet. Aan hen wordt alleen NT2 en LO aangeboden.

De onthaalbureaus bepalen sinds het decreet ook niet meer voor 100% de inhoud van het inburgeringsprogramma. Ze moeten hiervoor samenwerken met de Huizen van het Nederlands en de VDAB.

4.1.4 Trajectbepaling in drie stappen

Voor het inburgeringsprogramma van start kan gaan, moet de nieuwkomer zich aanmelden op het onthaalbureau. Daar wordt de hij of zij geregistreerd en vindt de intake plaats. Het onthaalbureau doet ook onderzoek naar de nood van de nieuwkomer voor

⁹⁸ Korte situatieschets Brussel: zie bijlage

trajectbegeleiding, want dit is maar voor een derde van de doelgroep financieel voorzien door de Vlaamse overheid.

Daarna wordt de nieuwkomer verwacht bij het Huis van het Nederlands. Hier wordt nagegaan welke cursus NT2 het meest geschikt is voor de nieuwkomer, via een covaartest. De resultaten van deze test hebben ook invloed op MO. Dit wordt alleen georganiseerd voor de laaggeschoolden en diegene die in de schemerzone tussen laag- en hooggeschoold vallen. Aan de hooggeschoolden wordt er MO aangeboden tijdens de cursus NT2 in het CVO. Deze lessen worden opgebouwd rond maatschappelijke contexten. Volgens de regering moet dit voor hen volstaan.

De nieuwkomers die een professioneel perspectief hebben, moeten ook bij de VDAB langsgaan voor een gesprek. De VDAB onderzoekt dan of de nieuwkomers onmiddellijk bemiddelbaar zijn op de arbeidsmarkt en peilt naar de behoefte aan loopbaanoriëntatie.

Elke nieuwkomer moet nu drie instanties spreken voor hij of zij weet hoe het traject eruit zal zien. Het is de bedoeling dat de verschillende gesprekken elkaar snel opvolgen en de organisaties in de toekomst op één locatie worden gevestigd. Het onthaalbureau behoudt het laatste woord over het uittekenen van een traject. Ze doet dit in samenspraak met de nieuwkomer en houdt rekening met de adviezen van het Huis van het Nederlands en de VDAB. Het traject wordt neergeschreven in het inburgeringscontract dat door het onthaalbureau en de nieuwkomer wordt ondertekend. Na maximum één jaar moet het primaire inburgeringstraject worden afgerond. Het onthaalbureau zorgt voor de administratieve opvolging van de trajecten. Dit doet ze ook voor de nieuwkomers die geen MO en trajectbegeleiding krijgen aangeboden. Wanneer een nieuwkomer zich niet houdt aan de verplichting, wordt zijn naam doorgegeven aan de Vlaamse administratie. De nieuwkomer die het primaire traject tot een goed einde gebracht heeft, krijgt een attest van inburgering.

4.1.5 Wachten op vervoltraject

Het primaire traject is maar een opstap voor de nieuwkomer naar het secundaire traject. Het vervolprogramma is een lege doos. In het decreet staat niet duidelijk aangegeven hoe de overgang moet verlopen. Er zullen samenwerkingsovereenkomsten worden gesloten tussen de ministers van welzijn, onderwijs, werk en zelfstandigen, maar hierover zou pas duidelijkheid komen na de verkiezingen van 13 juni 2004. Een voorbeeld hiervan

is het inwerkingsdecreet dat ervoor moet zorgen dat nieuwkomers kunnen doorstromen naar de VDAB.

4.1.6 Schaalvergroting

Door het decreet werd er een reorganisatie doorgevoerd. Van de oorspronkelijk 26 onthaalbureaus mochten er maar acht meer overschieten. Eén in elke provincie en dan nog één in Gent, Antwerpen en Brussel. Hierdoor moeten de vijf provinciale onthaalbureaus verschillende vestigingsplaatsen en antennes hebben waar ze nieuwkomers kunnen ontvangen voor trajectbegeleiding en MO.

5 Werking van verplichte inburgering

De regering geeft aan dat inburgering meer dan ooit een prioriteit voor hen is. Een half jaar na de invoering van het inburgeringsdecreet, komen de kinderziekten boven water. Onthaalbureaus klagen dat ze te veel administratief werk moeten verrichten. Dit wordt vergroot door het afsluiten van contracten, afleveren van attesten van inburgering, het opvolgen de van aanwezigheden in de cursussen, het doorgeven van namen van nieuwkomers die verzaken aan hun inburgeringsplicht, het informeren van gemeenten wanneer een nieuwkomer zich na drie maanden niet heeft aangemeld, ... Dit is heel tijdrovend en gaat soms ten koste van de begeleiding van de nieuwkomer. Ook het nieuwe cliëntvolgsysteem, 'Matrix', werkt nog niet naar behoren. Hierdoor is het niet altijd even gemakkelijk voor het onthaalbureau om alles te registreren.

In de eerste zes maanden na de invoering van het decreet gaven een aantal kranten te kennen dat het aantal nieuwkomers dat zich inburgerde fors gedaald was en dat de gemeenten hun werk niet naar behoren deden. Dit is een te ongenueanceerde conclusie. Er waren hier en daar minder nieuwkomers komen opdagen, omdat de gemeenten niet goed wisten wat de inhoud van hun taak was. Aan ambtenaren van de gemeenten werd ondertussen een opleiding aangeboden, waardoor de meeste problemen op dit vlak zijn verholpen. In een aantal regio's is het aantal nieuwkomers dat zich wenst in te burgeren verhoogd. Dit is het geval bij het onthaalbureau PINA dat als werkingsgebied de stad Antwerpen heeft. Er blijven uiteraard verschillen van gemeente tot gemeente bestaan.

De onthaalbureaus zijn het er in de meeste gevallen over eens dat het doorverwijzen en informeren van nieuwkomers niet voldoende is om hen te werven. Onthaalbureaus organiseren zelf ook nog aanvullende wervingsacties zoals: huisbezoeken, inschakelen van sleutelfiguren en contacten met allochtone verenigingen.

De regering heeft de nadruk gelegd op verplichting. Hierdoor wordt er meer geïnvesteerd in inburgering. De strenge aanpak van de nieuwkomers mag geen dode letter blijven. Daardoor wordt er overlegd om andere sancties te voorzien dan de penale sancties. Hierbij wordt gedacht aan administratieve sancties. Nieuwkomers die hun cursussen niet afmaken zouden voor de kosten moeten opdraaien.

De prioritaire doelgroep van de overheid zijn de volgmigranten. Er wordt ook een verschuiving vastgesteld. Asielzoekers die ontvankelijk verklaard zijn, zouden niet meer verplicht worden om zich in te burgeren. In veel gevallen krijgen zij het bevel om het land te verlaten. De overheid wil ook niet de indruk wekken dat deze nieuwkomers wanneer ze een inburgeringscursus volgen ze meer kansen hebben om hier te mogen blijven. Dit is niet zo. Het oefent er geen enkele invloed op uit. Het asielbeleid is een federale materie en inburgering valt onder de Vlaamse bevoegdheden.

Er zijn nog veel uitdagingen waarvoor de sector en de overheid staan. Een vooruitgang in verschillende onderdelen van het inburgeringstraject zijn wenselijk: NT2 meer differentiëren, MO terug aanbieden aan hooggeschoolden, LO laten uitgroeien tot een volwaardig programma onderdeel, trajectbegeleiding verder uitbouwen en vervoltrajecten creëren.

6 De beleidsnota van inburgering 2004-2009

In de beleidsnota 'Inburgering' van 22 oktober 2004 van Minister Keulen, kan er worden opgemerkt dat er een aantal aanpassingen zullen gebeuren in verband met 'wie' verplicht wordt om zich in te burgeren. Hierin wordt gesteld dat zoveel mogelijk nieuwkomers die zich permanent en legaal in Vlaanderen komen vestigen, tot de 'verplichte' doelgroep van het inburgeringsbeleid moeten behoren.

Nieuwkomers komen meestal naar Vlaanderen als gezinshervormers of gezinsherenigers. Voor hen is het meest waarschijnlijk dat ze permanent in België meer bepaald in Vlaanderen, zullen verblijven. Volgens de Minister hebben zij nood aan inburgering.

Ontvankelijk verklaarde asielzoekers hebben geen 100% zekerheid dat ze in België mogen blijven. Zij worden door het decreet verplicht om zich in te burgeren. De Minister vraagt zich af of deze nieuwkomers in deze fase van hun asielprocedure verplicht moeten worden om zich in te burgeren. Hij wil andere groepen voorrang geven om het inburgeringstraject te volgen. De ontvankelijk verklaarde asielzoeker zou wel een minimumcursus maatschappelijke oriëntatie kunnen krijgen. Asielzoekers die erkend worden als vluchteling zouden dan wel verplicht zijn om het hele inburgeringstraject te doorlopen.

Nieuwkomers die naar Vlaanderen komen door gezinshereniging met een Belg of een burger van de Europese Economische Ruimte worden nu vrijgesteld van de verplichte inburgering. Dit is een grote groep van mensen die meestal permanent in Vlaanderen zullen blijven wonen. De Minister wil hen graag verplicht laten inburgeren, maar dit kan nog niet door de federale en internationale wetgeving. Het kabinet probeert uit te zoeken hoe deze mensen wettelijk gezien wel verplicht kunnen worden.

De Minister wil een aantal uitzonderingen voorzien voor mensen die het inburgeringstraject niet meer moeten volgen. Dit zou het geval zijn voor arbeidsmigranten. Er wordt vanuit gegaan dat zij zich inburgeren via hun werk. Ook nieuwkomers die tijdens hun traject werk vinden zouden vrijgesteld worden, om dezelfde reden. Deze nieuwkomers blijven wel rechthebbend. Ze kunnen ook het traject later hervatten of gewoon blijven volgen, indien het combineerbaar is.⁹⁹

Op dit moment is het niet gemakkelijk voor de onthaalbureaus om te achterhalen of een arbeidsmigrant zich moet inburgeren of niet. De wetgeving die hierover bestaat is heel complex.¹⁰⁰

Een laatste belangrijke doelgroep zijn mensen die tijdelijk en voor de eerste maal naar Vlaanderen komen in een religieuze of levensbeschouwelijke functie, en die een maatschappelijk voorbeeld- en aanspreekfunctie hebben. Zij moeten een inburgeringstraject op maat volgen.¹⁰¹ Hiermee worden de leiders van erediensten bedoeld.

⁹⁹ BELEIDSNOTA Inburgering 2004-2009, ingediend door de heer Marino Keulen, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering. *Vlaams Parlement*, 22 oktober 2004.

¹⁰⁰ PUTTEMANS, K., *Mondelinge mededeling*. Interview, 25 februari 2005.

¹⁰¹ BELEIDSNOTA Inburgering 2004-2009, ingediend door de heer Marino Keulen, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering. *Vlaams Parlement*, 22 oktober 2004.

Hoofdstuk 4: Het parlementaire debat

1 Voorstel van decreet van aantal VU-leden

Op 21 december 1999 dient een aantal VU-leden een voorstel van decreet in bij het Vlaamse parlement. Het parlement heeft dit niet grondig behandeld. De indieners hebben hierin neergeschreven wat zij verwachten van inburgering. Het verschilt op sommige punten van het huidige decreet, maar het vertoont ook veel gelijkenissen. Wat volgt is een korte beschrijving van het voorstel van decreet.

In dit voorstel komt duidelijk naar voren dat de indieners wensen dat de gemeenten een centrale rol spelen in het inburgeringsbeleid. Zij moeten samenwerkingsovereenkomsten sluiten met de Vlaamse overheid. Na drie jaar moet het beleid worden geëvalueerd om na te gaan of er moeilijk bereikbare doelgroepen zijn. Indien dit zo is, willen de indieners van het voorstel dat de verplichting en een daaraan gekoppelde sanctie wordt ingevoerd. Die sanctie mag niet worden geïnterpreteerd vanuit een repressief standpunt, maar als noodzaak om de doelgroep te bereiken die zonder verplichting afhaakt of weigert deel te nemen aan inburgering. Deze sanctie zal een administratieve boete zijn. Het inburgeringstraject moet zoveel mogelijk nieuwkomers eenzelfde startkans geven als alle andere burgers. Om dit te realiseren is er nood aan veel financiële middelen. Dit kan worden verantwoord, omdat het inburgeringstraject voor nieuwkomers bijdraagt tot het verhogen van het rendement voor de hele samenleving. De doelstelling die de indieners van het voorstel aangeven is dat inburgering het begin van de ombuiging van de huidige ontwikkeling is, waarbij vele nieuwkomers te kampen hebben met werkloosheid, taalachterstand en slechte huisvesting.¹⁰²

De VU-leden vinden dat er geen bovenste leeftijdsgrens moet zijn voor het volgen van inburgering. In het decreet wordt er wel een grens opgelegd. Het voorstel geeft aan dat ook bejaarden nood hebben aan zelfredzaamheid, niet zo zeer professionele, maar wel sociale.

De gemeenten moeten voor de uitwerking van het decreet samenwerkingverbanden sluiten met educatieve instellingen. Deze zullen een zelfredzaamheidsonderzoek starten

¹⁰² VOORSTEL VAN DECREET – van de heer Herman Lauwers c.s. – houdende instelling van een kader voor het afsluiten van samenwerkingsovereenkomsten tussen de gemeenten en de Vlaamse Gemeenschap met het oog op de organisatie van inburgeringstrajecten voor nieuwkomers. *Vlaams Parlement*, 21 december 1999.

om te bepalen welke educatie de nieuwkomer nog nodig heeft om beter te kunnen functioneren in de samenleving. Hierbij wordt reeds vroeg aandacht besteed aan de arbeidsmogelijkheden van de nieuwkomer.

Verschillende instanties sluiten overeenkomsten met de nieuwkomer. In de inburgeringsovereenkomst worden de afspraken opgenomen over de begeleiding van het programma. Hierbij wordt niet duidelijk vermeld wie deze overeenkomst met de nieuwkomer sluit. De educatieve instelling sluit met de nieuwkomer een onderwijsovereenkomst. Daarin wordt vermeld hoe het lesrooster eruit ziet, welk lesmateriaal er wordt gebruikt, wat de vakantieperiodes zijn, de locatie waar de lessen plaatsvinden, ...

De gemeenten en de educatie-instellingen moeten ervoor zorgen dat de nieuwkomer na vier maanden kan starten met zijn of haar traject. In het decreet is dit teruggebracht tot drie maanden.

Het educatieve programma houdt in dit voorstel NT2, MO en beroepsopleiding (BO) in. Voor NT2 moet onderwijs het minimale niveau vastleggen dat de nieuwkomers moeten bereiken. BO geeft aan dat de indieners van het voorstel ervan uitgaan dat elke nieuwkomer moet worden geïntegreerd in de arbeidsmarkt. De meeste nieuwkomers wensen dit ook, maar sommige nieuwkomers willen graag eerst een diploma behalen of voor de opvoeding van de kinderen zorgen. In het voorstel van decreet staat hierover niets.

Het traject moet zo kort mogelijk zijn. De reden die hiervoor wordt aangegeven is dat nieuwkomers die ondertussen werk vinden snel in een job kunnen stappen.

Aan het einde van het traject staat er in het voorstel van decreet dat de nieuwkomers een toets NT2 moeten afleggen. Deze moet maximaal één jaar na het starten van het traject afgenomen worden. Daarna ontvangt de nieuwkomer een getuigschrift. Er wordt niet bij vermeld hoeveel de nieuwkomer moet halen of wat hij moet bereiken.

Om het educatieve programma af te sluiten heeft de nieuwkomer een eindgesprek met de trajectbegeleider. Dit gesprek gaat over het educatieve traject dat de nieuwkomer heeft doorlopen en het resultaat dat de nieuwkomer daarbij gehaald heeft. Het handelt ook over de begeleiding van de nieuwkomer naar andere instanties.

Voor de rest willen de indieners van het voorstel nog benadrukken dat ze voor een één-loketbenadering zijn en dat de gemeente de coördinerende rol dient te vervullen in het hele traject.¹⁰³

In dit voorstel zijn er opvallend veel gelijkenissen met het voorontwerp dat de regering heeft ingediend in het parlement.

¹⁰³ VOORSTEL VAN DECREET – van de heer Herman Lauwers c.s. – houdende instelling van een kader voor het afsluiten van samenwerkingsovereenkomsten tussen de gemeenten en de Vlaamse Gemeenschap met het oog op de organisatie van inburgeringstrajecten voor nieuwkomers. *Vlaams Parlement*, 21 december 1999.

2 Interpellaties

2.1 Interpellatie in de plenaire vergadering

In december 1999 interpellieren F. Dewinter (Vlaams Belang) en R. Van Cleuvenberg (CD&V) M. Vogels (Agalev) over inburgering. F. Dewinter wil weten hoe de minister inburgering zal realiseren en welke middelen er tegenover staan. R. Van Cleuvenberg stelt de vraag of de Vlaamse regering akkoord gaat met de uitvoering van de inburgeringscontracten.

M. Vogels geeft hierop aan dat de Vlaamse overheid zeker de inburgeringscursussen zal organiseren, omdat het zo wordt aangegeven in het regeerakkoord. De begroting voorziet 30 miljoen BEF (743 681 €) extra op de begroting van 2000 voor de organisatie van inburgeringspakketten. Ze vertelt er ook bij dat ze zich realiseert dat dit niet voldoende is, maar dat het nog maar een begin is.

De minister wil tegen het einde van januari 2000 de bestaande initiatieven in kaart brengen en een inventaris opmaken van de bestaande behoeften. Daarna wordt er een planning opgemaakt waarop een voorstel of ontwerp van decreet kan worden geënt.¹⁰⁴

2.2 Interpellatie in de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gelijke kansen

Op 21 mei 2002 interpelleert Chokri Mahassine (SP.a) minister M. Vogels over inburgering. Hierin stelt hij dat er op de begrotingsbespreking van 2002 500 miljoen BEF (12 394 676 €) extra wordt voorzien voor het inburgeringsbeleid. Dit is onvoldoende. C. Mahassine wil ook weten hoe deze middelen verdeeld en gebruikt zullen worden. Dienen ze zowel voor het primaire als voor secundaire traject? Hierop geeft hij aan dat dit een kunstmatige en problematische opdeling is van het traject. Er zijn te weinig primaire trajecten om de doelstellingen, verhogen van zelfredzaamheid en het aanleren van vaardigheden tot optimale deelname aan de samenleving, tegemoet te komen. Het secundaire traject is vooral aangewezen op de goodwill van de betrokken

¹⁰⁴ ACTUELE VRAAG van de heer Filip Dewinter tot mevrouw Mieke Vogels, Vlaams minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen, over de inburgering van inwijkelingen Nr. **95** (1999-2000). *Vlaams Parlement*, 21 december 1999.

beleidsverantwoordelijken. Hiermee wil C. Mahassine niet aangeven dat het beleid geen stappen in de richting van het inburgeringsbeleid zet, maar het belang van een goed inburgeringsbeleid kan niet genoeg benadrukt worden. Het mag geen alibibeleid worden. De nieuwkomer heeft het recht en de plicht om in te stappen in een volwaardig traject als opstap naar de samenleving.

Het antwoord van de minister hierop is dat de hoofdzaak van het integratiebeleid het onthaal is. Hiervoor zullen systematisch meer middelen worden voorzien en de overheid wil hiervoor een apart decreet opstellen.

M. Vogels weet niet hoeveel middelen onderwijs en werkgelegenheid uittrekken voor het secundaire traject. Dit zijn inclusieve bevoegdheden en worden niet afzonderlijk op de begroting ingeschreven. Deze manier van werken geldt niet alleen voor inburgering, maar ook voor armoede of integratie van gehandicapten. Door het idee van inclusief beleid heeft elke minister zijn verantwoordelijkheid, waardoor hij of zij zelf inspanningen moet leveren.

Inburgering heeft nood aan 44 362 500 euro om aan elke nieuwkomer een primair traject te kunnen aanbieden. Daar bovenop moet de kost van het secundaire traject worden gerekend binnen de begroting van de collegaministers.

De financiën voor inburgering komen exclusief van de Vlaamse overheid en niet van de gemeenten. Hun taak bestaat erin dat zij inburgering gaan organiseren via inschrijving van de nieuwkomer in het bevolkingsregister en het onthaal van de nieuwkomer op het terrein. Deze taak heeft intrinsiek te maken met de kerntaken van de gemeenten.

De conclusie van dit debat is dat het decreet een hefboom zal zijn om integratie te bevorderen, met de vrees dat dit alleen geldt voor het primaire traject.¹⁰⁵

3 Amendementen

In totaal dient het parlement 83 amendementen in op het voorontwerp van decreet van inburgering. Hieronder zullen de meest opvallende besproken worden. Veel van deze amendementen handelen ook over aanpassingen van punten en komma's, maar ook over verandering van woorden door synoniemen, tot volledige veranderingen van artikels.

¹⁰⁵.INTERPELLATIE van de heer Chokri Mahassine tot mevrouw Mieke Vogels, Vlaams minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen, over het inburgeringsbeleid Nr. 266 (2001-2002). *Vlaams Parlement*, 21 mei 2002.

3.1 Amendementen van K. Van Dijck, J. Loones, C. Vandenbroeke en A. Denys, C. Mahassine, R. Van Den Heuvel, H. Lauwers

In het eerste amendement vragen K. Van Dijck, J. Loones en C. Vandenbroeke of in het hoofdstuk 1 'Inleidende bepalingen' het begrip 'onthaalonderzoek' kan worden opgenomen. Hierbij geven zij hun definitie van dit begrip. Het wordt niet opgenomen in het decreet.¹⁰⁶

Er worden ook een aantal amendementen ingediend door A. Denys, C. Mahassine, R. Van Den Heuvel en H. Lauwers. Een deel van deze amendementen handelen over het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Deze worden niet in het decreet opgenomen. In het decreet staat te lezen dat dit zal worden uitgewerkt via de uitvoeringsbesluiten.

Amendement vier geeft aan dat de coalitiepartijen een bredere benadering willen van het begrip 'levensloopbaan'. Op die manier wordt aangegeven dat nieuwkomers niet alleen professioneel perspectief voor ogen moeten hebben, maar dat zij dit ook kunnen combineren met het sociaal en educatief perspectief. Deze invullingen van 'levensloopbaan' worden in het decreet opgenomen.¹⁰⁷

Over de invulling van het begrip 'inburgeringscontract' worden er twee amendementen ingediend. Dit gebeurt door verschillende commissieleden. K. Van Dijck, J. Loones en C. Vandenbroeke willen een meer uitgewerkte definitie van dit begrip terwijl A. Denys, C. Mahassinne, R. Van Den Heuvel en H. Lauwers een bredere invulling wensen van het begrip. De definitie die de laatsten voorstellen wordt uiteindelijk in het decreet opgenomen.¹⁰⁸

Hetzelfde verhaal doet zich voor bij de invulling van het begrip 'attest van inburgering'. De ene wil een uitgebreide invulling van het begrip, terwijl de andere dit liever duidelijk en specifiek omschreven wil. Het voorstel van K. Van Dijck, J. Loones en C. Vandenbroeke wordt opgenomen in het decreet.¹⁰⁹

¹⁰⁶ ONTWERP VAN DECREET betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid Amendementen. *Vlaams Parlement*, 12 december 2002, p. 1.

¹⁰⁷ ONTWERP VAN DECREET betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid Amendementen. *Vlaams Parlement*, 12 december 2002, p. 3.

¹⁰⁸ ONTWERP VAN DECREET betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid Amendementen. *Vlaams Parlement*, 12 december 2002, p. 4.

¹⁰⁹ ONTWERP VAN DECREET betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid Amendementen. *Vlaams Parlement*, 12 december 2002, p. 5.

K. Van Dijck, J. Loones en C. Vandenbroeke wensen ook dat het begrip 'eindtermen' wordt opgenomen in het decreet. Hiermee willen ze duidelijk maken dat zij voorstander zijn van een evaluatie van het inburgeringstraject. De nieuwkomers die het traject doorlopen hebben, moeten hierop worden getest. Zij vinden dat die minimumdoelstellingen moeten vastliggen, om op die manier willekeur uit te schakelen. Hiervoor is geen meerderheid gevonden waardoor het niet werd opgenomen in het decreet.¹¹⁰

De commissieleden die samen met A. Denys amendementen hebben geformuleerd willen artikel 3 dat handelt over wie tot de doelgroep behoort, anders invullen. Zij verruimen wat in het voorontwerp te lezen staat waardoor inburgering vreemdelingen, die zich recent in ons land vestigden, een opstap biedt naar volwaardige participatie aan onze samenleving. De specifieke invulling hiervan zal worden uitgewerkt in een uitvoeringsbesluit. Deze verruiming wordt in het decreet opgenomen.¹¹¹

Dan volgen er een aantal amendementen van K. Van Dijck, J. Loones en C. Vandenbroeke die het inburgeringsbeleid minder vrijblijvend willen maken. Ze geven in hun amendementen ook aan dat ze met resultaatsverbintenissen willen werken. Het traject moet volgens hen gevolgd worden door een evaluatie.¹¹² Wanneer dit wordt ingeschreven zou het inburgeringsdecreet meer dwingend en repressief klinken. Hiervoor hebben de coalitiepartijen niet gekozen. Zij willen inburgering op een meer positieve manier benaderen.

De parlementsleden die samen met A. Denys een aantal amendementen ingediend hebben willen aan artikel 4 een paragraaf toevoegen waarin zal staan dat nieuwkomers die hun inburgeringstraject kunnen betalen dit ook moeten doen. De regering zal nadien in een uitvoeringsbesluit bepalen hoeveel dit bedrag zal zijn.¹¹³ Dit wordt in het decreet opgenomen. Tijdens de interviews die ik heb afgenomen bij de verschillende partijen bracht ik dit ter sprake. De meesten leken niet meer te weten dat dit erin stond en ze vinden het geen prioriteit. Het lijkt dan ook onwaarschijnlijk dat dit in de praktijk wordt ingevoerd.

¹¹⁰ ONTWERP VAN DECREET betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid Amendementen. *Vlaams Parlement*, 12 december 2002, p. 5-6.

¹¹¹ ONTWERP VAN DECREET betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid Amendementen. *Vlaams Parlement*, 12 december 2002, p. 6.

¹¹² ONTWERP VAN DECREET betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid Amendementen. *Vlaams Parlement*, 12 december 2002, p. 7-8.

¹¹³ ONTWERP VAN DECREET betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid Amendementen. *Vlaams Parlement*, 12 december 2002, p. 8-9.

Onder hoofdstuk 3 'De organisatie van het inburgeringsbeleid' wordt artikel 5 vervangen door een artikel waarin de verplichting wordt opgenomen. Dit gebeurt op vraag van A. Denys, C. Mahasinne, R. Van Den Heuvel en H. Lauwers. Hun amendement hierover wordt integraal opgenomen in het decreet. Vanaf dit moment is verplichte inburgering een feit.¹¹⁴

Voor de aanpassingen van artikel 6 worden er drie amendementen ingediend. Het eerste is van A. Denys, C. Mahasinne, R. Van Den Heuvel en H. Lauwers. Het artikel geeft de verschuiving weer van de extra taken die gemeenten toebedeeld kregen in het ontwerp van decreet naar taken die nu door de onthaalbureaus zullen moeten worden opgenomen. Ook de mensen rond K. Van Dijck willen de taken, die de gemeenten in het ontwerp van decreet toebedeeld krijgen, afzwakken.¹¹⁵

Volgende amendementen handelen over hoe het primaire en het secundaire traject in elkaar moeten vloeien en hoe het onthaalbureau nog een opvolgfunctie behoudt tijdens het secundaire traject. Om het secundaire traject verder uit te bouwen moeten de onthaalbureaus netwerken uitbouwen met de reguliere voorzieningen. Het secundaire traject moet een behoeftedekkend aanbod aan vervolgtrajecten uitbouwen. Het onthaalbureau heeft tijdens het secundaire traject een regisseursfunctie. De reguliere voorzieningen moeten voor een inclusief beleid zorgen.¹¹⁶ Dit wordt ook op deze manier ingeschreven in het decreet. Het amendement dat hierover handelt, wordt ook mee ingediend door meneer C. Mahassine. Hij wenste, zoals eerder te lezen staat in zijn interpellatie aan M. Vogels dat er meer garanties zouden gegeven worden voor het secundaire traject. Ik denk niet dat de aanpassing aan dit artikel daaraan zal voldoen.

Het amendement van A. Denys, C. Mahasinne, R. Van Den Heuvel en H. Lauwers over de taken die gemeenten uiteindelijk krijgen toebedeeld wordt volledig in het decreet opgenomen.¹¹⁷ In het decreet wordt de taak van de gemeenten dan gereduceerd tot informatieplicht en doorverwijzingsplicht. Na een maand moeten zij ook de lijsten van de nieuwkomers, die in de gemeente zijn komen wonen, doorgeven aan de onthaalbureaus.

De mensen rond K. Van Dijck willen in het decreet laten opnemen dat de personen die een negatief attest krijgen, na een negatieve evaluatie, hun namen moeten worden

¹¹⁴ ONTWERP VAN DECREET betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid Amendementen. *Vlaams Parlement*, 12 december 2002, p. 9.

¹¹⁵ ONTWERP VAN DECREET betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid Amendementen. *Vlaams Parlement*, 12 december 2002, p. 10-11.

¹¹⁶ ONTWERP VAN DECREET betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid Amendementen. *Vlaams Parlement*, 12 december 2002, p. 11-12.

¹¹⁷ ONTWERP VAN DECREET betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid Amendementen. *Vlaams Parlement*, 12 december 2002, p. 16.

doorgegeven aan de gemeente en de dienst Vreemdelingenzaken.¹¹⁸ Dit wordt niet in het decreet opgenomen. De namen doorgeven aan de dienst Vreemdelingenzaken, zou geen effect hebben omdat Vreemdelingenzaken een federale overheidsdienst is en inburgering onder de Vlaamse bevoegdheid valt. Als de beleidsvoerders dit wensen in te voeren, moeten zij hierover eerst onderhandelen met de federale overheid.

In het amendement over artikel 13 wordt er een deel aangepast door A. Denys en co. Ze willen dat de aanmelding van de nieuwkomer aan het onthaalbureau binnen de drie maanden zou gebeuren. In het ontwerp van decreet stond alleen te lezen dat de nieuwkomer zich binnen de maand moest aanmelden en dat het traject binnen de drie maanden van start moest gaan. Het onthaalbureau voert een onderzoek naar de doelgroepkenmerken van de nieuwkomer. Deze zullen door de Vlaamse regering worden bepaald.¹¹⁹

Het hele oorspronkelijke artikel 14 wordt herschreven door A. Denys, C. Mahasinne, R. Van Den Heuvel en H. Lauwers. Het wordt nadien integraal opgenomen in het decreet. Dit artikel handelt over het inburgeringstraject. Het bepaalt onder andere de inhoud van het vormingsprogramma en de kwaliteitscriteria die de Vlaamse regering achteraf verder kan invullen door middel van uitvoeringsbesluiten.¹²⁰

In artikel 14 wensen A. Denys, C. Mahasinne, R. Van Den Heuvel en H. Lauwers neer te schrijven wat de uitwerking is van de verplichting. Nieuwkomers die het traject regelmatig volgen, ontvangen een attest van inburgering. Ook diegenen die zijn vrijgesteld van inburgering ontvangen dit.¹²¹

In een amendement willen K. Van Dijck, J. Loones en C. Vandenbroeke aangeven dat zij ook het vervolgtraject verplicht wensen te maken. Zij willen dat de nieuwkomers na elke fase in hun inburgeringstraject een attest ontvangen. Na het volledige traject ontvangen ze dan het inburgeringsattest.¹²² Dit wordt niet in het decreet opgenomen. Ik kan me bij de stelling van de drie heren aansluiten. De parlementsleden discussiëren over het feit dat het inburgeringstraject, primair en secundair, één geheel moet vormen en dat de

¹¹⁸ ONTWERP VAN DECREET betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid Amendementen. *Vlaams Parlement*, 12 december 2002, p. 17.

¹¹⁹ ONTWERP VAN DECREET betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid Amendementen. *Vlaams Parlement*, 12 december 2002, p. 17.

¹²⁰ ONTWERP VAN DECREET betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid Amendementen. *Vlaams Parlement*, 12 december 2002, p. 19.

¹²¹ ONTWERP VAN DECREET betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid Amendementen. *Vlaams Parlement*, 12 december 2002, p. 20-21.

¹²² ONTWERP VAN DECREET betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid Amendementen. *Vlaams Parlement*, 12 december 2002, p. 23.

nieuwkomers de overgang niet mogen 'voelen'. De overheid beslist wel om hen na het primaire traject al een inburgeringsattest te geven terwijl ze nog maar een deeltje van hun traject hebben afgelegd.

Tot slot wensen de amendementindieners nog de verplichting effectief te maken. In artikel 26 wordt ingeschreven hoe de verplichting zal worden ingevoerd. Hier wordt uiteengezet wat de sanctie zal zijn voor de onthaalbureaus als zij niet meewerken en voor de nieuwkomer als hij weigert om zich in te burgeren.¹²³ Dit wordt integraal overgenomen in het decreet.

Na drie jaar zal het decreet worden geëvalueerd.¹²⁴

3.2 Amendementen van R. Van Cleuvenbergen, S. Becq, T. Merckx-Van Goey en I. van Kessel

Deze amendementen zijn ingediend door R. Van Cleuvenbergen, S. Becq, T. Merckx-Van Goey en I. van Kessel. Sommige zijn door iedereen ingediend, andere door enkelen van hen.

Hun eerste amendement handelt over de taak van het onthaalbureau. Zij wensen in het decreet te zien staan dat het onthaalbureau het inburgeringstraject uitbouwt en regisseert. In het decreet staat dat het onthaalbureau instaat voor het primaire traject en een opvolgfunctie heeft bij het secundaire traject.¹²⁵

In een volgende amendement wordt aangegeven dat zij de sanctie anders willen invullen. Zij willen dat de lokale overheid kan beslissen om bepaalde tegemoetkomingen, die strikt wettelijk niet verplicht zijn, niet meer te verlenen aan nieuwkomers die hun contract niet naleven. Daarnaast kunnen zij ook geen gebruik meer maken van diensten voor arbeidsopleiding en –bemiddeling en/of andere opleidingen gesubsidieerd door de

¹²³ ONTWERP VAN DECREET betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid Amendementen. *Vlaams Parlement*, 12 december 2002, p. 26.

¹²⁴ ONTWERP VAN DECREET betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid Amendementen. *Vlaams Parlement*, 12 december 2002, p. 27.

¹²⁵ ONTWERP VAN DECREET betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid Amendementen. *Vlaams Parlement*, 9 januari 2003, p. 2.

Vlaamse overheid.¹²⁶ Dit is een sanctie waarbij de federale overheid niet betrokken moet worden. Bij andere voorstellen is de samenwerking met de federale overheid wel vereist.

De dames geven ook aan dat zij voorstander zijn van een traject dat maximaal twee jaar duurt. Dit traject bevat dan zowel het primaire als het secundaire traject.¹²⁷ In het decreet wordt gesproken over één jaar, waarbinnen de nieuwkomer door het onthaalbureau moet overgedragen worden aan een reguliere voorziening.

3.3 Besluit

Tijdens de stemming van de amendementen worden de meeste amendementen die ingediend zijn door de coalitiepartijen goedgekeurd en opgenomen in het decreet. De amendementen die aangebracht zijn door de oppositiepartijen kregen niet zoveel bijval. Enkele werden opgenomen in het decreet. Deze hadden minder vergaande gevolgen dan die van de coalitiepartijen.

4 Inburgering niet alleen een zaak van de Commissie Welzijn

Op 6 februari 2003 stelt V. Heeren een vraag tot uitleg aan M. Vanderpoorten. De vraag handelt over de gelijkschakeling van diploma's. Bij de aankomst van nieuwkomers in het onthaalbureau stellen zij hierover vragen. Ongeveer de helft van de asielzoekers zijn hooggeschoold en willen hier hun professionele carrière verder zetten. De trajectbegeleider zal met het oog op de loopbaanoriëntatie vragen krijgen over de mogelijkheden van gelijkschaking van diploma's. Dit is een heel ingewikkelde materie waarop niet verder wordt ingegaan.¹²⁸

3 juli 2003 stelt L. Martens een vraag aan M. Vanderpoorten over de moeilijkheden van inburgering van hooggeschoolde allochtonen. Hierbij haalt meneer Martens aan dat deze nieuwkomers een te laag niveau van taalcurssussen krijgt aangeboden. Hij vindt ook dat de samenleving te weinig inspanningen levert om de talenten van deze mensen ten volle

¹²⁶ ONTWERP VAN DECREET betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid Amendementen. *Vlaams Parlement*, 9 januari 2003, p. 2.

¹²⁷ ONTWERP VAN DECREET betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid Amendementen. *Vlaams Parlement*, 9 januari 2003, p. 3.

¹²⁸ COMMISSIE voor onderwijs, vorming en wetenschapsbeleid. Vergadering van 6 februari 2003. Vraag om uitleg. *Vlaams Parlement*, p. 1.

te benutten. Volgens een ander commissielid, J. Laurys, is 53 % van de nieuwkomers hooggeschoold, waarvan 8 % een universitair diploma bezit. In het antwoord van M. Vanderpoorten geeft ze aan dat dit probleem verholpen kan worden door de Huizen van het Nederlands. Zij kunnen deze hooggeschoolde nieuwkomers doorverwijzen naar een onderwijsinstelling die op een hoger niveau Nederlands aanbiedt. Ook Naric-Vlaanderen, de erkenningscel binnen de administratie Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek, zal hiervoor zijn steentje bijdragen. Deze cel verzorgt de academische erkenningsprocedure en vraagt ten minste twee adviezen van eventueel instellingen voor hoger onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap alvorens een beslissing te nemen.¹²⁹

5 Met redenen omklede moties

5.1 Van mevrouw Riet Van Cleuvenbergen, mevrouw Sonja Becq, mevrouw Trees Merckx-Van Goey en mevrouw Ingrid van Kessel op 16 juni 2003¹³⁰

Een aantal parlementsleden stelt vast dat er duidelijke problemen zijn in verband met de praktische uitvoering van het inburgeringsdecreet. Daardoor dreigt er volgens hen een vacuüm te ontstaan tussen de bestaande en de nieuwe decretale regeling. De indieners van de ‘met redenen omklede motie’ vragen aan de Vlaamse regering om snel duidelijkheid te geven aan de nieuwkomers, de onthaalbureaus en de lokale overheden. De nieuwkomers moeten duidelijk weten wat hun rechten en plichten zijn en of ze tot de doelgroep behoren die verplicht een traject dient te volgen. De onthaalbureaus hebben duidelijkheid nodig omtrent de reorganisatie en de locatiespreiding, de financiering, de erkenning, het personeel en de kwaliteitsgaranties van het aanbod door andere begeleiding. De lokale overheden moeten duidelijkheid krijgen over de overgang tussen de huidige samenwerkingsovereenkomsten en de nieuwe.

¹²⁹ COMMISSIE VOOR ONDERWIJS, VORMING EN WETENSCHAPSBELEID. Vergadering van 3 juli 2003, vraag om uitleg van de heer Luc Martens tot mevrouw Marleen Vanderpoorten, Vlaams minister van Onderwijs en Vorming, over de moeilijkheden van inburgering van hooggeschoolde allochtonen.

¹³⁰ MET REDENEN OMKLEDE MOTIE – van mevrouw Riet Van Cleuvenbergen, mevrouw Sonja Becq, mevrouw Trees Merckx-Van Goey en mevrouw Ingrid van Kessel – tot besluit van de op 12 juni 2003 door mevrouw Riet Van Cleuvenbergen in commissie gehouden interpellatie tot mevrouw Adelheid Byttebier, Vlaams minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen, over het uitvoeren van engagementen die de minister bevoegd voor Welzijn is aangegaan naar aanleiding van het inburgeringsdecreet. *Vlaams Parlement*, 16 juni 2003, p. 2.

De Vlaamse regering moet zo snel mogelijk voldoende middelen uittrekken om op korte termijn zowel de overname van gemeentelijke projecten voor inburgering als een voldoende en gedifferentieerd aanbod voor alle nieuwkomers te financieren.

5.2 Van mevrouw Riet Van Cleuvenbergen, de heer Kris Van Dijck, mevrouw Trees Merckx-Van Goey en mevrouw Sonja Becq op 9 oktober 2003 ¹³¹

In deze met 'redenen omklede motie' wordt gesteld dat het in het belang is van zowel de nieuwkomers als van de Vlaamse samenleving dat alle nieuwkomers een kwaliteitsvol onthaal- en inburgeringsaanbod krijgen. De indieners van dit document stellen vast dat in het inburgeringsdecreet staat dat het primaire traject bestaat uit NT2, MO en LO en dat dit wordt gevolgd door een secundair traject met aandacht voor begeleiding en bemiddeling via VDAB en regulier onderwijs. De onthaalbureaus hebben hiervoor de regie in handen gekregen en kunnen beslissen dat een nieuwkomer direct kan overstappen naar het secundaire traject. Na het regelmatig volgen van het primaire traject krijgt de nieuwkomer een attest van inburgering. Tijdens de bespreking van het inburgeringsdecreet in het Vlaamse Parlement wilde dit parlement dat er zo snel mogelijk een kwaliteitsvol aanbod gegarandeerd werd aan alle nieuwkomers. De regering ging zich engageren om de trajecten die nu gefinancierd worden door de lokale overheden over te nemen.

De Vlaamse regering gaat ervan uit dat met de huidige middelen aan alle nieuwkomers een inburgeringstraject kan worden aangeboden. Dit roept ernstige vragen op over de haalbaarheid, de te bereiken doelgroep en de kwaliteit van de opleidingen. De regering wil dat zo veel mogelijk nieuwkomers starten in het secundaire traject, waardoor de waarde van het inburgeringsattest wordt uitgehouden. Hierdoor worden de inburgeringstrajecten niet langer gegarandeerd.

De indieners van de motie vragen de Vlaamse regering om het inburgeringsdecreet correct toe te passen, volgens de engagementen uitgesproken in het Vlaams Parlement, met respect voor de regie door de onthaalbureaus en de kwaliteit van het aanbod. De regering moet dringend vertrekken vanuit de evaluatie met alle betrokken partners over de voorbije twee jaar in de experimentele fase van inburgering en deze gegevens ter

¹³¹ MET REDENEN OMKLEDE MOTIE – van mevrouw Riet Van Cleuvenbergen, de heer Kris Van Dijck, mevrouw Trees Merckx-Van Goey en mevrouw Sonja Becq – tot besluit van de op 7 oktober 2003 door mevrouw Riet Van Cleuvenbergen in commissie gehouden interpellatie tot mevrouw Adelheid Beyttebier, Vlaams minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen, over de engagementen aangegaan naar aanleiding van het inburgeringsdecreet en de uitvoering van de motie van het Vlaams Parlement van 2 juli 2003. *Vlaams Parlement*, 9 oktober 2003.

beschikking stellen van het Vlaams Parlement. Een laatste vraag die nog wordt gesteld is dat de regering de trajecten die nu nog gefinancierd worden door de lokale overheden overneemt.

5.3 Van mevrouw Riet Van Cleuvenbergen en de heer Kris Van Dijck op 1 april 2004¹³²

In een eerste deel wordt in deze motie een stand van zaken weergegeven. Sinds 28 februari 2003 bestaat er een inburgeringsdecreet. Een kwaliteitsvol onthaal- en inburgeringsaanbod is zowel van belang voor de nieuwkomers als voor de Vlaamse samenleving. De inwerkingtreding van het decreet op 1 april 2004 brengt onduidelijkheid en ongerustheid mee op het werkveld. Er bestaat een wachtlijst voor NT2 bij de centra voor basiseducatie. De minister heeft een brief geschreven naar de colleges van burgermeester en schepenen waarin vijf provinciale infosessies worden aangekondigd over de rol van de gemeente en het gebruik van het informatiepakket 'inburgeringsbeleid'. Hierin wordt vermeld dat de infosessies plaatsvinden op 27 april, 29 april, 4 mei, 6 mei en 13 mei 2004. Het decreet treedt in werking op 1 april 2004. Door de invoering van de verplichte inburgering, stranden oudkomers die inschrijven voor een cursus NT2 op de wachtlijst. Het is ook nog onduidelijk hoeveel nieuwkomers de onthaalbureaus mogen verwachten en het budget dat de Vlaamse overheid hiervoor vrijmaakt. Bij deskundigen bestaat er eensgezindheid dat de 'light-versie' voor hooggeschoolden van 120 uren Nederlands zonder MO te kort is om zich in te burgeren. De Vlaamse regering wil de volledige lasten van inburgering niet volledig op zich nemen. De lokale overheden blijven trajecten financieren, omdat de Vlaamse regering hiervoor geen middelen heeft voorzien. Op vele plaatsen is het niet mogelijk om aan de decretale verplichting, om binnen de drie maanden in een inburgeringstraject in te stappen, te voldoen. De maatregelen die genomen zijn, zijn in het voordeel van de zwaksten van de samenleving.

Met het voorgaande als gegeven vragen de indieners van de motie aan de Vlaamse regering om het inburgeringsdecreet correct uit te voeren. De regering moet de gemeenten zo snel mogelijk informeren en ondersteunen in hun informatiebeleid. Het moet snel duidelijk worden welke verhouding de onthaalbureaus en de gemeenten ten

¹³² MET REDENEN OMKLEDE MOTIE – van mevrouw Riet Van Cleuvenbergen en de heer Kris Van Dijck – tot besluit van de op 30 maart 2004 door mevrouw Riet Van Cleuvenbergen in commissie gehouden interpellatie tot mevrouw Adelheid Byttebier, Vlaams minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen, over het operationaliseren van het inburgeringsdecreet en de uitvoering van de met redenen omklede motie van het Vlaams Parlement van 2 juli 2003. *Vlaams Parlement*, 1 april 2004.

opzichte van elkaar hebben. De indieners van de motie vinden ook dat de overheid meer realistische eisen moet stellen aan de onthaalbureaus. De regering moet er ook voor zorgen dat de decretale verplichting om binnen de drie maanden in te stappen in een inburgeringstraject mogelijk wordt gemaakt voor iedereen en op alle plaatsen. De overheid moet ook de financiële lasten die de gemeenten nu dragen voor inburgeringstrajecten overnemen. R. Van Cleuvenbergen en K. Van Dijck willen ook dat er om de vier maanden wordt gerapporteerd aan het Vlaamse Parlement over de geboekte vooruitgang op het vlak van de operationalisering van het inburgeringsdecreet, de knelpunten en hiaten bij de operationalisering, de implementatie van het inburgeringsdecreet ten aanzien van verschillende groepen nieuwkomers en het aanbod van primaire en secundaire inburgeringstrajecten. Het is noodzakelijk dat er een stappenplan wordt ontwikkeld voor de optimalisering van het inburgeringsbeleid op basis van de rapportage. De wachtlijsten voor NT2 moeten worden weggewerkt. De indieners van de motie vinden ook dat de beslissing over het inburgeringstraject voor hoger geschoolden herzien moet worden. Deze nieuwkomers moeten ook optimale kansen krijgen om zich in te burgeren. De regering moet ook duidelijkheid verschaffen over de waarde van en de positieve sancties bij het inburgeringsattest in het algemeen, maar ook de certificaten van NT2. Er moeten ook extra stimuli ontwikkeld worden voor nieuwkomers voor wie de inburgeringsplicht niet van toepassing is.

5.4 Van de heren Filip Dewinter, Jan Penris, Rob Verreycken en Christian Verougstraete en mevrouw Monique Moens op 20 oktober 2004¹³³

In deze motie willen de indieners aangeven dat het huidige inburgeringsbeleid heeft gefaald. De verplichte inburgeringscursussen die in het decreet van 28 februari 2003 voorzien zijn, zijn volgens hen bijna uitsluitend van toepassing op asielzoekers die echter voor het merendeel toch zullen moeten terugkeren naar hun land van herkomst. Ze vinden ook dat de sancties voor diegenen die weigeren om zich in te burgeren of voortijdig afhaken te laks en ondoeltreffend zijn. Het huidige inburgeringsdecreet voorziet ook geen inburgeringsproef die de indieners wel noodzakelijk achten. Hierop vragen de indieners van de motie aan de regering om de doelgroep van verplichte inburgering uit te breiden tot alle vreemdelingen die permanent in Vlaanderen verblijven of zullen verblijven.

¹³³ MET REDENEN OMKLEDE MOTIE – van de heren Filip Dewinter, Jan Penris, Rob Verreycken en Christian Verougstraete en mevrouw Monique Moens – tot besluit van de op 18 oktober 2004 door de heer Filip Dewinter in commissie gehouden interpellatie tot de heer Marino Keulen, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering, over de resultaten van het inburgeringsbeleid. *Vlaams Parlement*, 20 oktober 2004.

Ze wensen ook dat de asielzoekers niet meer tot deze groep behoren. Er zou een inburgeringsproef moeten ingevoerd worden. De sancties moeten verzwaren en dit dient in overleg te gebeuren met de federale overheid om op die manier een inburgeringsproef te kunnen koppelen aan de verblijfsvergunning.

5.5 Van de heren Sven Gatz, mevrouw Cathy Berx en de heren Bart De Wever, Herman Lauwers en Chokri Mahassine op 1 december 2004¹³⁴

De indieners van de motie stellen hierin vast dat de Vlaamse Regering werk wil maken van een efficiënt en doelmatig inburgeringsbeleid dat zal worden getoetst aan meetbare kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen. De regering is er van overtuigd dat inburgering van groot belang is voor de samenleving en dat er een breed draagvlak voor bestaat. Inburgering ondersteunt een actief en gedeeld burgerschap. Het is noodzakelijk dat nieuwkomers komen tot een actief en gedeeld burgerschap. Ze moeten actief kunnen deelnemen aan onze samenleving vanuit maatschappelijke waarden en normen die iedereen moet erkennen en eerbiedigen. Dit zijn de grenzen waarbinnen éénieder zijn of haar identiteit kan beleven.

De schrijvers van de motie vragen aan de Vlaamse regering dat zij het inburgeringsbeleid voeren binnen de doelstellingen van de samenleving waar het individu en de gemeenschap met diverse achtergronden 'met elkaar' kunnen leven. De nieuwkomers die zich hier legaal komen vestigen moeten binnen de grenzen van het Europese recht en de internationale verdragen verplicht worden om een traject te volgen.

Na een grondige evaluatie van het huidige beleid moet de regering overwegen om te evolueren van de bestaande inspanningsverbintenis naar een resultaatsverbintenis, voor het halen van een inburgeringsattest. Dit wil zeggen dat de nieuwkomers in de toekomst niet alleen regelmatig moeten deelnemen aan een cursus, maar dat ze ook een test zullen moeten afleggen waarop een bepaald niveau moet worden bereikt.

Het is ook van groot belang dat er een meer transparante en doeltreffende sector wordt gerealiseerd. Daartoe moet de overheid een evaluatie maken en diverse decreten met elkaar stroomlijnen om de bestaande overlappingen weg te werken en om de financiële, organisatorische en personele middelen efficiënter aan te wenden. Het gaat hier om het

¹³⁴ BELEIDSNOTA Inburgering 2004-2009. Met redenen omklede motie van de heren Sven Gatz, mevrouw Cathy Berx en de heren Bart De Wever, Herman Lauwers en Chokri Mahassine. *Vlaams Parlement*, 1 december 2004.

decreet etnisch-culturele minderheden, het inburgeringsdecreet en het decreet van de huizen van het Nederlands.

De indieners van de motie vragen ook aan de regering om een strategisch plan voor inburgering en diversiteit op te stellen en te realiseren als gemeenschappelijke basis voor de coördinerende opdracht van de minister bevoegd voor inburgering. De overheid moet ook actief blijven investeren in inburgering om op die manier de wachtlijsten voor NT2 weg te werken. Dit geldt ook voor de verdoken wachtlijsten van analfabeten en andersgealfabetiseerden.

Tot slot willen de indieners nog dat de modulaire structuur van de inburgeringstrajecten verder worden verfijnd en aangepast aan de ervaringen op het werkveld en aan de evaluatieresultaten.

6 Handelingen

6.1 Plenaire vergadering¹³⁵

In de plenaire vergadering van 19 februari 2003 wordt het inburgeringsdecreet gestemd. Riet Van Cleuvenbergen is de eerste die hierop haar visie en die van haar partij, de CD&V, geeft. Daarna volgt er nog een uiteenzetting van Filip Dewinter en André Denys.

6.1.1 Commentaar van Riet Van Cleuvenbergen op het ontwerp van decreet

Kort samengevat vindt R. Van Cleuvenbergen dat het decreet een lege doos is. In het ontwerp van decreet wordt niet vermeld over wie het gaat. Welke nieuwkomers moeten zich inburgeren? Het ontwerp vermeldt ook niet wanneer het decreet van kracht zal gaan of op welke manier het kan worden uitgevoerd. Het zicht op een groeipad voor de financiële middelen wordt niet aangegeven evenmin als de omkaderingsvoorwaarden, de beschikbaarheid van degelijk opgeleid personeel en het voorzien in vervolgotrajecten in het kader van de levensloopbaan. R. Van Cleuvenbergen heeft ook nog veel vragen in

¹³⁵ HANDELINGEN plenaire vergadering, decreet Vlaamse inburgeringsbeleid – stemming. *Vlaams Parlement*, 19 februari 2003, p. 19-25.

verband met de doelgroep. De meest prangende vraag is voor wie de verplichting zal gelden.

De doelstelling van het decreet is om nieuwkomers meer kansen te bieden. De verplichting is uiteindelijk opgenomen in het decreet door middel van amendementen, omdat er discussie over bestond binnen de meerderheid. De meeste nieuwkomers zijn vragende partij om een inburgeringstraject te volgen en de publieke opinie wil dat de verplichting wordt ingevoerd. De CD&V vindt het dan ook belangrijk om te weten voor wie dit geldt en wordt hiervoor een stok achter de deur voorzien voor mensen die zich niet aan de regels houden? Zij vragen zich af hoe ze een decreet kunnen stemmen waar nog zoveel onduidelijkheden over bestaan.

R. Van Cleuvenbergen stelt dan ook de vraag of het niet beter is om de stemming van het decreet uit te stellen. Het moet volgens haar eerst duidelijk worden voor wie de verplichting geldt en hoe de mensen voor wie de verplichting niet geldt toch nog kunnen bereikt worden. Er moeten duidelijke afspraken komen met de regering over de toename van middelen voor het uitvoeren van het decreet. Het moet ook duidelijk worden of het ontwerp van decreet ook op organisatorisch vlak kan worden uitgevoerd.

De CD&V wil een onthaalbeleid. Dit is volgens hen een beleid dat één traject per nieuwkomer voorziet dat wordt vastgelegd in een contract en dat verplicht is. Deze verplichting geldt voor zowel de nieuwkomer als de overheid die daardoor zijn engagement moeten nakomen. Bij de stemming zullen CD&V en N-VA zich onthouden.

6.1.2 Commentaar van Filip Dewinter op het ontwerp van decreet

Filip Dewinter en zijn partij, het Vlaams Belang vinden het ontwerp van decreet niet goed. Zij denken dat de overheid dit in de praktijk nauwelijks zal kunnen waarmaken. Het zal nog duren tot 2004 vooraleer het decreet in werking kan treden. Het NT2 aanbod is ontoereikend, en er zijn te weinig mogelijkheden en financiële middelen. F. Dewinter stelt ook dat de sancties die ingeschreven werden niet realiseerbaar zijn.

Voor het Vlaams Belang is één van de meest fundamentele opmerkingen dat er in het decreet wordt bevestigd dat Vlaanderen een immigratieland is. Dit is niet het geval volgens hen. Zij willen dat de immigratiekraan wordt dichtgedraaid, omdat de overheid nu

dweilt met de kraan open. De partij vindt ook dat er geen decreet nodig is voor nieuwkomers, maar voor de vreemdelingen die hier nu reeds zijn.

6.1.3 Commentaar van André Denys op het ontwerp van decreet

Volgens André Denys, VLD'er, heeft het parlement meegewerkt aan een oplossing voor een groot probleem in onze samenleving. Het ontwerp van decreet is een keerpunt in het integratiebeleid dat voordien te vrijwillig en te vrijblijvend was. Nu komt er een systeem van rechten en plichten met de doelstelling om nieuwkomers met achterstand te emanciperen. Hij stelt ook dat geen enkele partij in het Vlaamse Parlement, tijdens de debatten, kritiek heeft op de invoering van de verplichting. Er is nood aan een reorganisatie binnen de sector, maar dat is een berekend risico, zegt A. Denys. Welke nieuwkomers nu verplicht zullen worden, wordt door de regering bepaald via een uitvoeringsbesluit.

6.2 Commissievergadering

6.2.1 Van de heer Chokri Mahassine op 27 januari 2004¹³⁶

In deze Handeling drukt Chokri Mahassine van de SP.a zijn verbazing uit over de doelgroep die in het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse regering beschreven staat. De onderdanen van landen die lid zijn van de Europese Economische Ruimte vallen niet onder de verplichte inburgering, maar echtgenoten en bloedverwanten in dalende en opgaande lijn van Belgen en van onderdanen van de landen van de EER worden ook niet verplicht om een traject te volgen. Deze beslissing werd door de regering genomen op advies van een aantal professoren en is gebaseerd op een aantal internationaal-rechterlijke bepalingen.

C. Mahassine geeft aan dat dit ingaat tegen de geest van de door het Vlaams Parlement goedgekeurde inburgering. "Naar analogie van de leerplicht, heeft het Vlaams Parlement de verplichting ingevoerd als een middel om het recht op inburgering effectief te realiseren

¹³⁶ HANDELINGEN Commissievergadering, Vraag om uitleg van de heer Chokri Mahassine tot mevrouw Adelheid Byttebier, Vlaams minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen, over het Vlaams inburgeringsbeleid. *Vlaams Parlement*, 27 januari 2004, p. 9-14.

en om ook de moeilijk bereikbare categorieën de stap naar een inburgeringstraject te helpen zetten.”¹³⁷ Tijdens de voorbereidingen van het decreet bleek dat vooral mensen die in het kader van gezinshereniging naar België komen, zonder verplichting uit de boot vallen. Een belangrijk deel van de beoogde doelgroep dreigt niet onder de verplichte inburgering te vallen.

Minister Adelheid Byttebier geeft hierop een antwoord. Zij stelt dat de verplichting slechts in het decreet is ingeschreven als hefboom om eventuele problemen op te vangen.

De Vlaamse regering heeft het aanbod van inburgeringstrajecten opengetrokken om in een gevarieerd inburgeringsaanbod te kunnen voorzien. Er zullen niet alleen intensieve trajecten worden voorzien, maar ook andere trajecten. Deze trajecten zijn bedoeld voor mensen die snel naar NT2 of naar de werkvloer kunnen worden geleid. Het totale inburgeringsbudget is hiervoor verdrievoudigd.

Inburgering is een gedeelde verantwoordelijkheid van drie ministers geworden: Welzijn, Onderwijs en Werkgelegenheid. Bij het opnemen van de verplichting in het decreet moest er wel rekening gehouden worden met internationale verdragen. “Onderdanen van de landen van de Europese economische ruimte beschikken over het recht om vrij op het grondgebied van die landen te reizen en te verblijven. Verplichte inburgering zou dit recht op vrij verkeer van personen in de weg staan en kan derhalve niet aan die onderdanen worden opgelegd. De artikelen 17 en 18 van het EG-verdrag gelden ook voor de gezinsleden van die personen. In België is de gelijkstelling van de zogenaamde derdelanders met EER-onderdanen ook uitgebreid naar gezinsleden (derdelanders) van Belgische onderdanen. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie – ik verwijs naar het arrest-Cerpenter van 11 juli 2002 -, kan worden geconcludeerd dat de voornoemde gezinsleden eveneens rechten putten uit het EG-verdrag. Bij arrest is vastgelegd dat we de aangetrouwden geen verplichte inburgering kunnen opleggen.”¹³⁸

De minister vindt het belangrijk dat ook partners en gezinsleden van EER-onderdanen kunnen genieten van het inburgeringstraject. De deelnemers zijn heel gemotiveerd en enthousiast. Ze hebben het recht om hieraan deel te nemen, maar kunnen niet verplicht worden. Deze mensen zullen ook worden gemotiveerd om deel te nemen aan een inburgeringstraject. Wanneer zij zich drie maanden na de inschrijving bij de gemeente nog

¹³⁷ HANDELINGEN Commissievergadering, Vraag om uitleg van de heer Chokri Mahassine tot mevrouw Adelheid Byttebier, Vlaams minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen, over het Vlaams inburgeringsbeleid. *Vlaams Parlement*, 27 januari 2004, p. 9.

¹³⁸ HANDELINGEN Commissievergadering, Vraag om uitleg van de heer Chokri Mahassine tot mevrouw Adelheid Byttebier, Vlaams minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen, over het Vlaams inburgeringsbeleid. *Vlaams Parlement*, 27 januari 2004, p.11.

niet hebben aangemeld bij het onthaalbureau, worden zij opnieuw aangeschreven door de gemeente.

C. Mahassine wil dat de minister extra inspanning zal leveren om na te gaan of mensen van buiten de EU die herenigen met Belgische partners toch onder de verplichting zouden kunnen vallen. Dit is volgens Mahassine een moeilijk bereikbare groep.

Hij stelt nog: "Inburgering is een belangrijk middel om mensen sneller te doen integreren. We moeten opletten dat het geen dode letter blijft. Mensen die hier binnenkomen, moeten zo snel mogelijk ingeburgerd worden en de taal leren. Daarom heeft het parlement het decreet serieus gewijzigd."¹³⁹

Er zijn meer handelingen neergeschreven, maar deze monden allen uit in een met redenen omklede motie, daarom worden deze hier niet meer besproken.

¹³⁹ HANDELINGEN Commissievergadering, Vraag om uitleg van de heer Chokri Mahassine tot mevrouw Adelheid Byttebier, Vlaams minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen, over het Vlaams inburgeringsbeleid. *Vlaams Parlement*, 27 januari 2004, p.14.

Hoofdstuk 5: Waarom verplicht en niet vrijwillige inburgering?

In dit hoofdstuk worden de verschillende partijvisies op een rijtje gezet en vergeleken. Dit is gebaseerd op interviews die ik afgenomen heb bij verschillende leden van de Commissie Inburgering. Voor de CD&V heb ik een gesprek gehad met Cathy Berx. Bij Groen was dit Mieke Vogels. Chokri Mahassine heeft mij te woord gestaan bij de SP.a. Bij het Vlaams Belang heb ik Jan Penris geïnterviewd en voor de VLD was dit Sven Gatz. Deze verwerkte interviews gekoppeld aan de partijprogramma's en krantenartikels vormen de basis van dit hoofdstuk. Hetgeen verder vermeldt staat in verband met de NV-A komt integraal uit krantenartikels. Op het partijstandpunt van Spirit in verband met inburgering wordt niet ingegaan.

1 De verschillende partijvisies

1.1 CD&V

De CD&V wil op een humane en haalbare manier een asiel- en integratiebeleid voeren. Hiervoor is het noodzakelijk dat elke mens, autochtoon of allochtoon, met respect benaderd wordt. Iedereen die in Vlaanderen verblijft is verplicht om zich te integreren en heeft recht op alle grondwettelijke vrijheden. Binnen dit kader kunnen allochtonen de eigenheid van hun cultuur bewaren.

Nieuwkomers moeten een contract ondertekenen, waardoor ze zich akkoord verklaren met het verplichte inburgeringstraject. De CD&V wil het toepassingsgebied verruimen naar alle nieuwkomers. Hier tegenover moet de overheid het programma in voldoende aantal aanbieden.

De nationaliteitsverwerving is volgens de CD&V de hefboom tot integratie. Het onthaaltraject zal leiden tot een bewijs van de wil tot integratie, die nodig is om de nationaliteit te verwerven.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Z.N., CD&V over asiel/migratie. *Internet*, 9 februari 2005. (<http://www.cdenv.be/programma/thema/index.php#asiel>)

1.1.1 Het decreet

Tijdens de stemming van het decreet in het Vlaamse parlement heeft de CD&V zich onthouden. Ze vond het decreet te beperkt. MO voor hooggeschoolde nieuwkomers zou niet afgeschaft mogen worden. De doelgroep die verplicht is om zich in te burgeren is te klein, slechts 10%. De sancties zijn ook te beperkt en werken niet. Het einddoel van de CD&V is dat inburgering aan het verblijfsrecht gekoppeld wordt. Dit is een federale bevoegdheid, maar de CD&V gaat ervan uit dat er met die overheid een samenwerkingsovereenkomst moet gesloten worden.

De CD&V vindt ook dat de nieuwkomer die zijn of haar traject niet afwerkt, een som moet betalen. Het kan niet zijn dat de overheid in hen investeert en hiervoor niets terugkrijgt. De trajecten die de overheid organiseert, zijn duur. De nieuwkomers krijgen dit gratis aangeboden, maar ze mogen volgens de CD&V niet vroeger uit het traject stappen.¹⁴¹

1.1.2 De doelgroep

De CD&V is voor de verplichte inburgering van de doelgroep. De partij stelt dat het aanbod nu reeds behoeftedekkend is, omdat de onthaalbureaus de nieuwkomers die door het decreet verplicht worden om zich in te burgeren een traject aangeboden krijgen. Zij vindt ook dat taal hiervoor het referentiekader moet zijn. De doelgroep moet met gezinsherenigers verruimd worden. Soms verbieden mannen hun vrouwen om het inburgeringstraject te volgen, met de verplichting kan dit voor een deel verholpen worden. Deze mensen hebben zicht op een permanent verblijf in Vlaanderen. Het uitgangspunt van de CD&V is wel dat alle nieuwkomers verplicht zouden moeten worden om zich in te burgeren.

De CD&V wil de doelgroep die zich verplicht moet inburgeren verruimen. Volgens hen laat het Europees recht dit wel toe. Een lidstaat mag zijn eigen onderdanen strenger beoordelen dan die van een andere lidstaat. Ze gaat ervan uit dat dit moet onderhandeld worden met de federale overheid. De VLD heeft ministers op de juiste posten zitten in de federale regering, waardoor dit voor de CD&V haalbaar moet zijn.¹⁴²

¹⁴¹ BERX, C., *Mondelinge mededeling*, interview. 22 maart 2005.

¹⁴² BERX, C., *Mondelinge mededeling*, interview. 22 maart 2005.

In een krantenartikel van De Standaard geven Cathy Berx en Nahima Lanjri aan hoe dit concreet mogelijk is. De ruimte die de Europese wetgeving geeft wordt in dit artikel door middel van twee punten duidelijk gemaakt. Er wordt volgens hen ruimte gelaten op het vlak van nationaliteit en op het vlak van verplichte inburgering.

Op het vlak van nationaliteit hebben de landen de vrijheid om te beslissen wie onder welke voorwaarden lid mag worden van de politieke club, wie de nationaliteit verwerft. Door de snel-Belgwet is het veel eenvoudiger en gemakkelijker om de nationaliteit te verwerven en de migratieplicht werd erin geschrapt. Hierdoor is er volgens de schrijfters een verveelvoudiging van het aantal naturalisaties. Het is minder zichtbaar, maar dit heeft tot gevolg dat er een grote volgmigratie in stand gehouden is. De twee CD&V-sters vinden het dan ook noodzakelijk dat de snel-Belgwet eerst aangepast wordt. Dit is een belangrijke voorwaarde voor een goed beleid inzake inburgering en gezinsvorming en –hereniging.

Een Marokkaanse vrouw, uit Marokko, die met een Marokkaanse man huwt die in Vlaanderen woont moet zich inburgeren, maar een Marokkaanse vrouw die met een man van Marokkaanse afkomst trouwt die de Belgische nationaliteit heeft, moet dit niet. De inburgeringsplicht van deze vrouwen hangt af van de nationaliteit van de man. De Europese regelgeving staat geenszins in de weg om partners (van buiten Europa) van iemand die de Belgische nationaliteit verwierf aan de verplichting te onderwerpen. De lidstaten mogen hun eigen burgers of hun gezinsleden strenger behandelen dan andere Europese burgers. Als het federale recht wordt aangepast, kan Vlaanderen ook personen die aan gezinshereniging doen met een Belg, zonder schending van het Europese recht, verplichten om een inburgeringstraject te volgen.

Lidstaten kunnen ook het recht op gezinshereniging door de onderdanen van niet-Europese landen strenger invullen. Ze kunnen extra voorwaarden opleggen, voordat deze mensen op een wettige manier naar België kunnen komen. Hierdoor kan het recht op gezinshereniging met ouders of schoonouders beperkt worden tot de gevallen waarin die in het eigen land geen steun meer hebben van familie of gezin.

Hieruit besluiten Berx en Lanjri dat het Europese recht de federale en de Vlaamse overheid heel wat ruimte en mogelijkheden geeft om een evenwichtig beleid te voeren op het vlak van gezinshereniging en inburgering.¹⁴³

¹⁴³ BERX, C., LANJRI, N., Baas over eigen inburgeringsbeleid. *De Standaard*, 20 september 2004, p. 44.

1.1.3 De sanctie

De sanctie die nu aan de nieuwkomers opgelegd wordt, wanneer ze weigeren om zich in te burgeren, is een strafsanctie. Deze sanctie heeft geen effect, omdat dit voor justitie niet prioritair is. Er zouden administratieve boetes moeten worden ingevoerd. Op dit moment heeft het werkveld, de onthaalbureaus en de schoolinstellingen, geen enkel dreigement om de nieuwkomers ertoe te verplichten blijvend naar de cursussen te komen. De reden hiervoor is dat er geen sanctie uitgevoerd wordt, waardoor ze waardeloos is.¹⁴⁴

1.1.4 De organisatie van het inburgeringstraject

Er is meer geld nodig voor inburgering. Hiervoor moet een meerjarenplan worden opgesteld, maar er moet volgens de CD&V ook aan andere oplossingen worden gedacht. De onthaalbureaus en scholen zouden met vrijwilligers kunnen werken. Zo werd er in het gesprek van mevrouw Berx het voorbeeld aangehaald om gepensioneerde leerkrachten in te zetten tijdens de cursussen. Dit zou kunnen slagen als alle overheden hierachter staan en hiervoor de nodige inspanningen willen leveren.

De CD&V is ook de mening toegedaan dat nieuwkomers wanneer gestart met het inburgeringstraject, dit ook moeten afmaken. Als deze mensen een job vinden mag dit niet betekenen dat ze het traject mogen stopzetten, zoals de VLD dat wil. De onthaalbureaus moeten flexibel zijn voor het geven van cursussen. Er moeten avond- en weekendcursussen voor deze doelgroep worden georganiseerd.

Tijdens MO leren de nieuwkomers bijvoorbeeld wat ze met hun afval moeten doen en hoe ze het moeten sorteren. Als ze dit weten en toepassen, kunnen er hierover geen conflicten ontstaan met de autochtone bevolking. De nieuwkomers moeten ook kennis hebben van de waarden en normen die hier gehanteerd worden. Zo vindt de CD&V het belangrijk dat nieuwkomers weten dat ze hun eigen lot in handen hebben en moeten werken om de kost te verdienen.¹⁴⁵

¹⁴⁴ BERX, C., *Mondelinge mededeling*, interview. 22 maart 2005.

¹⁴⁵ BERX, C., *Mondelinge mededeling*, interview. 22 maart 2005.

1.2 Groen!

Diversiteit is de realiteit waarin we leven. De partij aanvaardt en waardeert de verschillen tussen mensen. ‘Samen-in-verschil’ leven is volgens deze partij een verrijking. Hiermee wil ze niet gezegd hebben dat ze blind is voor de problemen die dit met zich kan meebrengen. Om deze problemen op te lossen is er volgens Groen nood aan dialoog en een punctuele aanpak. Er is in het inburgeringsbeleid nood aan een behoeftedekkend aanbod van onthaal- en taalcursussen voor nieuwkomers.¹⁴⁶

De groene partij vindt dat wanneer nieuwkomers legaal naar België komen en hier legaal verblijven dat ze dan het recht hebben om goed onthaald te worden. Als de overheid er in slaagt om dit op een goede manier te doen, is dit een win-win situatie voor de samenleving en de nieuwkomer. Nieuwkomers leren Nederlands waardoor ze onder andere hun kinderen kunnen begeleiden bij hun huiswerk. Groen! wil inburgering vooral op een positieve manier benaderen.

De groenen willen van inburgering een collectief proces maken. Het is een maatschappelijk aanbod dat voorzien moet worden. Als mensen zich kunnen verenigen kan dit een hefboom zijn naar de samenleving toe.¹⁴⁷

1.2.1 De verplichting

In eerste instantie aarzelde de groenen om de verplichting in te voeren. Toen ze vernamen dat het forum van allochtone vrouwen en meisjes hiermee akkoord gingen, wilde Groen! de verplichting mee goedkeuren. Er werden wel een aantal voorwaarden gesteld zo moest er een voldoende groot aanbod zijn en het mocht geen uitstoot mechanisme worden om op die manier regels op te leggen aan armen. De groenen gaven wel aan dat er bij hen een hiërarchie van waarden geldt. Hiermee wilden ze zeggen dat ze het recht op wonen belangrijker vinden dan de taal die iemand spreekt. Dit is kritiek die gegeven is naar aanleiding van het voorstel van Marino Keulen om de kennis van het Nederlands te koppelen aan het krijgen van een sociale woning.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Z.N., Onze samenleving is multicultureel en mag dat blijven. *Internet*, 23 februari 2005. (http://www.groen.be/nieuwseninformatie/manifest/manifest_item.asp?mani_id=7)

¹⁴⁷ VOGELS, M., *Mondelinge mededeling*. Interview, 16 februari 2005.

¹⁴⁸ VOGELS, M., *Mondelinge mededeling*. Interview, 16 februari 2005.

1.3 N-VA

Zoals blijkt uit het begin van dit hoofdstuk heb ik geen gesprek gevoerd met leden van de N-VA. Dit komt omdat ik van oordeel was dat deze partij die ontstaan is door het uiteenvallen van de VU niet zwaar woog op dit debat. In een artikel van *De Standaard* las ik het tegenovergestelde.

Eind 2002 geeft de N-VA aan dat ze voor een wisselmeerderheid wil zorgen voor de verplichte inburgering. Dit impliceert dat deze partij voorstander is van verplichte inburgering. De visie van de N-VA gaat zelfs nog iets verder dan het uiteindelijke decreet. De N-VA vindt dat de gemeenten de onthaalbureaus moeten organiseren. De onthaalbureaus krijgen de taak om de nieuwkomers te evalueren. Als zij voldoende ingeburgerd zijn, krijgen ze onmiddellijk een attest. De anderen moeten het inburgeringstraject doorlopen.

Na het eerste traject krijgen de nieuwkomers ofwel een attest ofwel een tweede traject aangeboden. Dat tweede traject is vooral beroepsgericht. Voor dit traject geldt ook de verplichting. Nadien moet een evaluatie uitmaken of de nieuwkomer die niet slaagt, dit uit onwil is of uit onbekwaamheid. Als het om onbekwaamheid gaat, wenst de N-VA een 'menselijke aanpak'.

De N-VA stelt in het artikel van *De Standaard* dat de kennis van het Nederlands voor hen heel belangrijk is. De nieuwkomers die weigeren om een traject te volgen kunnen volgens hen geen aanspraak meer maken op diensten voor arbeidsopleiding en arbeidsbemiddeling. Dit geldt voor de N-VA ook voor Franstaligen die bijvoorbeeld in Halle-Vilvoorde wonen en weigeren om Nederlands te leren. Deze weigeraars wordt hun financiële steun onttrokken. Ze zullen alleen nog materiële bijstand kunnen genieten volgens de N-VA. Het attest moet volgens deze partij als voldoende bewijs kunnen dienen van integratie, die als voorwaarde in de snel-Belg-wet kan opgenomen worden. Het is aan de overheid om hierin te investeren aldus de N-VA.¹⁴⁹

¹⁴⁹ OTTE, A., De criteria moeten worden gedefinieerd in een soort eindtermen. N-VA biedt wisselmeerderheid aan voor verplichte inburgering. *De Standaard*, 23 november 2002, p. 5.

1.4 SP.a

Enkel discriminatie bestrijden is niet meer voldoende. Er is nood aan meer participatie, als hefboom tot emancipatie en integratie. Een actief en activerend integratie- en inburgeringsbeleid zijn nodig. Dit kan waar mogelijk inclusief worden georganiseerd, maar ook categoriaal waar het nodig is. Het integratiebeleid was te veel een minderhedenbeleid. Het bevestigde minderheden in hun aparte zuiltjes en organisaties. Er wordt nog te weinig een gelijke kansen beleid gevoerd dat de deelname aan de samenleving bevordert. De overheid moet hierin de drijvende kracht zijn en zelf het goede voorbeeld geven. Zelforganisaties moeten hierin een belangrijke rol kunnen spelen.

Inburgering moet ervoor zorgen dat nieuwkomers sneller hun plaats in de samenleving vinden. Hiervoor moeten ze de taal leren, toegang krijgen tot jobs en kennismaken met de samenleving. Het is voor hen een recht, maar ook een plicht. Alle nieuwkomers die van buiten de Europese Unie komen, moeten een inburgeringstraject volgen, ook diegenen die huwen met een Belg. De overheid moet hiervoor voldoende trajecten voorzien. De doelstelling van deze trajecten is dat nieuwkomers doorstromen naar reguliere voorzieningen van taallessen en arbeidsbemiddeling, met als doel zo snel mogelijk participeren op de arbeidsmarkt en in de samenleving.¹⁵⁰

De SP.a vindt dat er een einde moet komen aan het wij- en zij-verhaal. Nieuwkomers moeten de taal leren en hun weg in de samenleving vinden. De integratie is mislukt, omdat er geen onthaalbeleid was. Nieuwkomers hebben het nodig om wegwijs gemaakt te worden in een omgeving die ze niet kennen.

1.4.1 Het decreet

De SP.a is van oordeel dat er een strategie van inburgering zou uitgeschreven moeten worden, om duidelijk te maken waar het beleid naartoe wil. Door de verplichting in te schrijven in het decreet moeten de middelen stijgen. Op die manier moet er zo snel mogelijk een behoeftedekkend aanbod gerealiseerd worden. De wachtlijsten moeten weggewerkt worden door de meest prioritaire doelgroep voorrang te geven. Tot deze doelgroep behoren mensen die de taal niet machtig zijn en laaggeschoold zijn. Hiermee

¹⁵⁰ Z.N., Van apart naar samen. *Internet*, 9 februari 2005.
(http://www.sp.be/nationaal/ideeen/politiekprogr/programmapunten/van_apart_naar_samen_lijst.asp)

moet efficiënter worden omgegaan. MO voor hogeschoolden is geen prioriteit, ze vinden hun weg in onze samenleving ook zonder deze cursus.

De SP.a zou het decreet iets anders opgesteld hebben wanneer ze de volledig vrijheid zou gekregen hebben. Ze wilde graag met richtdata werken om de druk op de overheid op te voeren en het werkveld te temporiseren om zich beter te kunnen organiseren. Het mag allemaal niet te snel gaan, als de onthaalbureaus overstelpt worden met nieuwkomers, zullen de cursussen aan kwaliteit moeten inboeten.¹⁵¹

1.4.2 De doelgroep

De SP.a vindt dat elke nieuwkomer verplicht zou moeten worden om zich in te burgeren. Door bilaterale akkoorden met bepaalde landen kan die verplichting niet steeds toegepast worden voor de onderdanen van die landen. Hiervoor zou een oplossing moeten gevonden worden.

Iedereen moet volgens de SP.a ook verplicht blijven om zich in te burgeren. Dit slaat op nieuwkomers die een job gevonden hebben en die Marino Keulen zoals in de beleidsnota aangegeven wordt, geen verplichting meer wil opleggen. Deze personen blijven wel rechthebbend. De SP.a vindt dat er dan van het onthaalbureau enige flexibiliteit mag verwacht worden om de verplichting ook voor hen in stand te houden. Er zouden dan avond- en weekendcursussen kunnen worden georganiseerd. Er kan misschien over nagedacht worden of deze mensen op hun job geen kredieturen mogen nemen. Deze problemen zouden heel praktisch en pragmatisch moeten opgelost worden.¹⁵²

1.4.3 De sanctie

De SP.a is er niet voor te vinden dat nieuwkomers die het inburgeringstraject kunnen betalen dat ook effectief moeten doen. Dit staat in het decreet, maar hierover zijn nog geen uitvoeringsbesluiten verschenen.

De administratieve boete, die in de toekomst waarschijnlijk zal worden ingevoerd, is volgens deze partij ook geen goede zaak. Veel mensen hebben het financieel al niet te breed, wanneer ze dan een boete krijgen geraken ze nog meer in de problemen. Het is

¹⁵¹ MAHASSINE, C., *Mondelinge mededeling*. Interview, 25 maart 2005

¹⁵² MAHASSINE, C., *Mondelinge mededeling*. Interview, 25 maart 2005

nog steeds zo dat niet iedereen wordt opgeroepen om zich in te burgeren, volgens de SP.a. Er zijn veel nieuwkomers die zich vrijwillig aanmelden bij het onthaalbureau. Er heerst het gevoel dat mensen niet weigeren om de inburgeringsplicht op te volgen. Sancties kunnen pas worden toegepast als alle wachtlijsten zijn weggewerkt. Er moet ook een heel goed cliëntvolgsysteem worden uitgewerkt.

1.4.4 De verplichting

Veel mensen zijn bereid om een inburgeringstraject te volgen. Er is nood aan een behoeftedekkend aanbod. Dit wilde de SP.a realiseren door de verplichting in te voeren. Hun redenering is de volgende. De overheid wil inburgering verplicht maken, maar het kan pas verplicht zijn wanneer alle nieuwkomers een aanbod krijgen. De overheid moet zorgen voor voldoende middelen. Hiermee wil de partij aangeven dat de overheid er zichzelf toe verplicht heeft om meer middelen te voorzien pas als die er zijn, kan er van de nieuwkomers verwacht worden dat ze zich effectief inburgeren. Dit is dan ook, volgens de SP.a, het einde van de discussie over integratie. Na het volgen van een inburgeringstraject wordt iedereen aangezien als gelijke burger. Dit wordt gerealiseerd door een andere wetgeving die onder andere discriminatie en racisme moet aanpakken.

Er is een enorme vraag naar inburgeringstrajecten door de nieuwkomers zelf. Diegenen die zich niet aanmelden op een inburgeringsbureau zorgen naar alle waarschijnlijkheid voor de meeste problemen in de samenleving. Dit zijn vaak de zwaksten die hun 'plan trekken', maar zij hebben nood aan meer informatie en ondersteuning. Het is voor hen een voordeel dat zij verplicht worden om zich in te burgeren. Ze moeten de problemen van de maatschappij leren kennen en er mee kunnen omgaan. Dit wordt hen bijgebracht in de cursussen MO en trajectbegeleiding.¹⁵³

1.4.5 De gemeenten

De nieuwe opdracht die gemeenten gekregen hebben, wanneer nieuwkomers zich komen inschrijven is heel gemakkelijk te realiseren. Ze informeren de nieuwkomer over inburgering en verwijzen hem of haar door naar het onthaalbureau. Dit gebeurt onmiddellijk bij de inschrijving. Dit is volgens de SP.a heel laagdrempelig. De

¹⁵³ MAHASSINE, C., *Mondelinge mededeling*. Interview, 25 maart 2005.

nieuwkomers kunnen deze stap niet overslaan. Waarschijnlijk kunnen op die manier de meeste nieuwkomers worden bereikt.¹⁵⁴

1.5 Vlaams Belang

Het Vlaams Belang is voorstander van de assimilatiegedachte. Dit wil zeggen dat men zich aanpast, bereid is om onze manier van leven tot de zijne of hare te maken en zijn of haar lot te delen met dat van onze gemeenschap. Nieuwkomers moeten zich loyaal opstellen ten opzichte van onze samenleving. Ze moeten zich ook de fundamentele waarden- en normenpatroon van de Europese beschaving eigen maken. Nieuwkomers die geen onderdaan zijn van een Europese lidstaat en permanent in Vlaanderen wensen te verblijven, worden verplicht om een burgerschapsproef af te leggen. Deze test houdt een test Nederlands, burgerschap en Europese waarden in. De Vlaamse overheid zal de voorbereidingen treffen door opleidingen te organiseren. De betrokken vreemdelingen kunnen hiervan gebruik maken op eigen kosten. De nieuwkomer moet niet alleen een proef afleggen, hij of zij moet een loyaliteitsverklaring afleggen. Dit wil zeggen dat de vreemdeling moet beloven de fundamentele van onze samenleving te respecteren en onze wetten na te leven. Wanneer een nieuwkomer niet slaagt voor de proef of weigert een verklaring af te leggen dan verliest hij of zij de verblijfsvergunning.¹⁵⁵

1.5.1 De migratiestop

Het Vlaams Belang vindt dat de regering vanuit een verkeerd standpunt vertrekt. Er is nood aan een migratiestop, ook van volgmigranten. De migratie moet beperkt worden tot politieke vluchtelingen. Door de volgmigranten toe te laten in Vlaanderen, ontstaat er een soort sneeuwbaaleffect. Mensen blijven huwen met mensen van hun land van oorsprong. Als zij hier wensen te blijven, moeten ze zich aanpassen.

Voor politieke vluchtelingen mogen alleen diegenen blijven die volgens het Verdrag van Genève hier kunnen blijven. Volgens het Vlaams Belang blijft iedere vluchteling hier nu illegaal of omwille van humanitaire redenen.

¹⁵⁴ MAHASSINE, C., *Mondelinge mededeling*. Interview, 25 maart 2005

¹⁵⁵ Z.N., *Vreemdelingenbeleid*. *Internet*, 22 maart 2005.

(<http://www.vlaamsbelang.be/index.php?p=21&id=5>)

Er moet op federaal niveau een volledige migratiestop worden afgekondigd. Hiervoor moet de federale regering onder druk gezet worden via de schuldbeheersing waar Vlaanderen nog steeds het meest aan bijdraagt. Vlaanderen moet ermee dreigen dit op te geven en het in onderhandeling met de federale overheid gebruiken. Alle vreemdelingen moeten inburgeren. Diegenen die door internationale verdragen en Europese verdragen worden uitgesloten zouden wel verplicht moeten worden. Nu worden er te veel nieuwkomers uitgesloten, maar 10% van alle nieuwkomers is verplicht om zich in te burgeren. Vlaanderen moet zijn bevoegdheden ten volle benutten. De sanctie van de verplichte inburgering is momenteel het federale parket. Dit wil zeggen dat de nieuwkomers eigenlijk niet verplicht zijn om zich in te burgeren.¹⁵⁶

1.5.2 De sanctie

De nieuwkomers die hier nu reeds zijn, moeten zich inburgeren. Ze zijn dit allemaal verplicht. Ze moeten ook blijf geven van inburgering en een examen afleggen. Als ze slagen mogen ze blijven, slagen ze niet dan moeten ze een cursus volgen. Deze cursus wordt op eigen kosten gevolgd.

De nieuwkomers die naar Vlaanderen willen migreren zouden in het land van herkomst een examen moeten afleggen. De sanctie die volgt op het niet willen inburgeren is de intrekking van de verblijfsvergunning. De nieuwkomers moeten voldoende Nederlands kennen. Ze moeten het leren en slagen voor een examen. Het examen moet alles meten: Nederlands en het de vertrouwdheid met de instellingen. Dit zou de nieuwkomers die nu aankomen moeten worden opgelegd.¹⁵⁷

De administratieve boetes die de overheid wil opleggen zijn: 1 tot 25 € en dit wordt vermenigvuldigd met zeven. Dit is volgens het Vlaams Belang belachelijk laag.¹⁵⁸

¹⁵⁶ PENRIS, J., *Mondelinge mededeling*. Interview, 23 maart 2005.

¹⁵⁷ PENRIS, J., *Mondelinge mededeling*. Interview, 23 maart 2005.

¹⁵⁸ PENRIS, J., *Mondelinge mededeling*. Interview, 23 maart 2005.

1.5.3 Het traject

De nieuwkomers moeten hun eigen traject betalen. Wie naar hier komt en hier wil blijven, moet er wat voor over hebben. Iedereen moet op eigen kracht inburgeren, al dan niet via een traject.

Dit moet allemaal op het Vlaamse niveau georganiseerd worden. Er moet een inburgeringsraad worden opgericht. Dat zou de enige organisatie zijn die opgericht wordt en die ten laste van de begroting valt. De onthaalbureaus en ander organisaties die zouden werken met nieuwkomers, moeten voor een terugverdieneffect zorgen, door de nieuwkomers de trajecten volledig te laten betalen.¹⁵⁹

1.6 VLD

De multiculturele samenleving is een feit, daarover bestaat geen discussie meer. Het inburgeringsbeleid mag dan volgens de VLD niet vrijblijvend zijn. Het is een dwingende uitnodiging voor iedereen om actief aan de samenleving te participeren. Het is een recht, maar ook een plicht.

De doelgroep die nu verplicht wordt om zich in te burgeren is maar 10% van alle nieuwkomers die jaarlijks in Vlaanderen toekomen. Hierin worden ook de ontvankelijk verklaarde asielzoekers meegerekend, die niet weten of ze hier permanent mogen verblijven of niet. De meeste gezinsherenigers die hier wel permanent mogen verblijven zijn vrijgesteld van inburgering. De VLD wil graag zoveel mogelijk nieuwkomers die hier permanent zullen verblijven, verplichten om zich in te burgeren.

De overheid kan de inburgeringsplicht afdwingen, wanneer er voldoende aanbod voorzien wordt voor de categorie van verplichten.¹⁶⁰

1.6.1 Het decreet

De VLD is tevreden over de inhoud van het decreet. Er staat duidelijk in omschreven wat de inhoud van een inburgeringstraject is. Het is voor nieuwkomers verplicht en er volgt

¹⁵⁹ PENRIS, J., *Mondelinge mededeling*. Interview, 23 maart 2005.

¹⁶⁰ Z.N., Niemand uitsluiten maar ook niemand opsluiten. Bart Somers opent liberaal spoor voor integratiedebat. *Internet*, 9 februari 2005. (<https://www.vld.be/uploads/Bkokober04.pdf>)

een sanctie wanneer iemand zich niet aan de regels houdt. Tussen de partijen onderling waren er geen fundamentele verschillen. Er was een groot draagvlak bij het schrijven van het decreet. Het probleem was vooral hoe het op papier moest worden gezet. De groenen wensten een onthaalbeleid in plaats van een inburgeringsbeleid.¹⁶¹

1.6.2 Doelgroep

De overheid wil met inburgering bereiken dat alle nieuwkomers zich integreren in de samenleving. Mensen die werken zijn reeds op een bepaald vlak geïntegreerd, ook al wil dit niet zeggen dat ze dan ook op cultureel vlak in de samenleving passen. Een bepaalde doelgroep is verplicht om zich in te burgeren, een andere niet. De minister wil deze groep zo breed mogelijk maken in overeenstemming met verdragen en andere wettelijke regels. De VLD wil dat Vlaanderen hierover op lange termijn zelf haar klemtoon kan leggen. Nu is het nog te veel afhankelijk van wat de Walen al dan niet toestaan. De geest van het decreet is dat de achterstandskenmerken worden weggewerkt.

Nieuwkomers vormen pas een probleem wanneer hun sociale achtergrond grote verschillen vertoont met die van de ontvangende samenleving én wanneer er een grote culturele kloof is tussen beide. Dan komt inburgering van pas. Inburgering kan niet alles oplossen, het is een eerste opstap naar het integratieproces. Het is een proces dat zich afspeelt in de hoofden van de mensen. Bij de ene gaat dit vrij snel, bij de andere duurt het lang en nog anderen zullen nooit geïntegreerd raken. Inburgering wil als het ware een 'binnenweg' aangeven naar de samenleving. Het wil een goede start zijn naar integratie. De overheid moet hierin een evenwicht vinden.¹⁶²

1.6.3 De sanctionering

Het idee dat achter de strafrechtelijke sanctie schuil gaat, is dat het niet naleven van de leerplicht in België op dezelfde manier wordt bestraft. Het werd gewoon gekopieerd voor inburgering. Dit werkt niet, omdat de rechtbanken nu reeds een grote achterstand hebben en zelf beslissen wat ze al dan niet behandelen.

Administratieve boetes zullen alles in verband met sanctie vlotter laten verlopen, maar wat gebeurt er met de uitzondering? Kunnen er verzachtende omstandigheden worden

¹⁶¹ GATZ, S., *Mondelinge mededeling*. Interview, 14 maart 2005.

¹⁶² GATZ, S., *Mondelinge mededeling*. Interview, 14 maart 2005.

ingeroepen? Is de sanctie in samenspraak met het onthaalbureau? Is de nieuwkomer dan vrijgesteld van inburgering? Wat als de nieuwkomer de boete niet kan betalen, komt het OCMW dan tussen? Dit moet allemaal nog nagegaan worden.¹⁶³

1.6.4 De verplichting

De verplichting in het debat was nieuw. Het beleid had het vooral over rechten en plichten. Er zijn reeds vele spontane aanmeldingen aan het onthaalbureau, maar er zijn ongeveer 15% nieuwkomers die moeilijk bereikbaar zijn. Ook zij moeten overtuigd worden om deel te nemen aan een inburgeringstraject.¹⁶⁴

In een artikel van De Morgen van half oktober 2002 staat te lezen dat het debat rond inburgering zich toespitst tot de vraag of inburgering verplicht moet worden. De VLD is hier voorstander van en wie weigert verliest zijn werkloosheidsuitkering. De liberalen kunnen dit op het Vlaamse niveau niet afdwingen, omdat het een federale bevoegdheid is. De dreiging klinkt, volgens de schrijver van het artikel, hol omdat er op dit moment nog lange wachtlijsten zijn.¹⁶⁵

In dezelfde periode spreekt de toenmalige voorzitter van de VLD, Karel De Gucht zich uit voor de verplichte inburgering van alle buitenlanders die in Vlaanderen komen wonen. Nieuwkomers moeten verplicht taalcursussen volgen en de beginselen van onze samenleving kennen. De verplichting kan pas ingaan als de overheid voldoende taalcursussen kan aanbieden. De sanctie die hiervoor wordt voorgesteld is een schorsing van de werkloosheidsuitkering.¹⁶⁶

1.6.5 MO voor hogeschoolden

Hiervoor zal waarschijnlijk moeten gewacht worden tot het aanbod behoeftedekkend is. Dit was een politieke beslissing. De VLD wenste de verplichting direct in te voeren. Er was weerstand bij andere politieke partijen en in het werkveld. De VLD ging ervan uit dat

¹⁶³ GATZ, S., *Mondelinge mededeling*. Interview, 14 maart 2005.

¹⁶⁴ GATZ, S., *Mondelinge mededeling*. Interview, 14 maart 2005.

¹⁶⁵ EECKHOUT, B. Het verkeerde debat. *De Morgen*, 15 oktober 2002, p. 2.

¹⁶⁶ VAN DE VELDEN, W., Vlaams Parlement buigt zich over ontwerpdecreet inburgering. Kritiek op VLD-pleidooi voor verplichte inburgering en afdwingbare inburgering nieuwkomers. *De Tijd*, 15 oktober 2002, p. 3.

wanneer de verplichting pas zou worden ingevoerd als er voldoende middelen beschikbaar waren dat er verdragingsmanoeuvres zouden optreden om op die manier de verplichting verder uit te stellen.¹⁶⁷

1.6.6 Het inburgeringsbeleid

De samenleving moet de nieuwkomers goed ontvangen op een korte tijd via NT2, MO, LO en trajectbegeleiding. Dit inburgeringsbeleid is een structureel beleid. Er is altijd al een onthaalbeleid geweest, maar het is waarschijnlijk de eerste keer dat het op een dergelijke manier wordt georganiseerd. De samenleving, de overheid, heeft de plicht om dit te organiseren. Daaruit volgt het recht van de nieuwkomer om er gebruik van te maken. Als de overheid voor elke nieuwkomer een traject voorziet is het voor hen een plicht geworden om er als nieuwkomer gebruik van te maken.

De overheid wil, vanaf het moment dat de nieuwkomers de intentie hebben hier voor lange tijd te verblijven, dat ze weten welke afspraken er gelden. Er zijn nog steeds niet voldoende middelen beschikbaar om iedereen een volwaardig traject aan te bieden. Nieuwkomers zouden een maand na hun aanmelding bij het onthaalbureau moeten kunnen starten met een inburgeringstraject. De overheid voorziet steeds meer middelen voor het inburgeringsbeleid, terwijl andere beleidsdomeinen middelen moesten inleveren. Dit bedrag zal waarschijnlijk nog stijgen als de meerjarenplanning wordt opgemaakt.

Het is de verdienste van de VLD dat er een duidelijker beleid wordt gevoerd. Buitenstaanders noemen het een harder beleid. Ze wensten vooral een oplossing te bieden aan de problemen die zich stelden in de maatschappij. Het eerste parlementaire initiatief kwam van de voormalige VU.

Ook na de blauwe minister zal inburgering blijven bestaan, het heeft een voldoende groot draagvlak. De VLD uit zich sterk rond het thema. Of een andere partij dit eventueel ook kan, zal de toekomst moeten uitwijzen. De grootste discussie die er met de groenen gevoerd is, is of het nu een onthaalbeleid of een inburgeringsbeleid moest zijn. De VLD wenste een duidelijke trendbreuk aan te geven, vandaar dat de uiteindelijke beslissing viel op het begrip 'inburgeringsbeleid'.

¹⁶⁷ GATZ, S., *Mondelinge mededeling*. Interview, 14 maart 2005.

In elke partij zijn er voor en tegenstanders te vinden voor verplichte inburgering. Dit geldt ook voor de VLD. Een aantal liberalen zijn voor de vrije keuze van de nieuwkomer. Hij of zij moet zelf beslissen op hij of zij wil inburgeren.¹⁶⁸

2 Discussies over de partijgrenzen heen

Half november 2002 reageert Minister van Welzijn, Mieke Vogels op uitspraken van de minister-president Patrick Dewael (VLD). Dewael had gepleit voor een verplichte inburgering en de verplichting voor nieuwkomers om zich in te schrijven op wachtlijsten. M. Vogels reageerde hierop door mee te delen dat ze het zelf niet zo moeilijk heeft met de verplichting. Ze vindt het wel een probleem dat Dewael dit beklemtoont op een manier die de indruk geeft dat allochtonen liever geen cursus volgen. M. Vogels weerlegt dit met cijfers. 97% van de nieuwkomers volgt de cursus. Het probleem is niet de verplichting, maar het feit dat er te weinig cursussen zijn.¹⁶⁹

Over het opleggen van inburgeringscursussen aan nieuwkomers zijn alle partijen het eens. De redenering die hiervoor gehanteerd wordt door de verschillende partijen is dat om onderwijs te democratiseren de leerplicht werd ingevoerd. Ze wensen nu hetzelfde te doen voor inburgering. Er bestaat wel onenigheid tussen de verschillende partijen over de timing wanneer dit moet gebeuren en de boetes. De VLD wil tot elke prijs de verplichting invoeren, terwijl de coalitiepartners er eerst voor willen zorgen dat er voldoende cursussen worden aangeboden. Hiervoor is het nodig dat de toenmalige minister van Onderwijs, M. Vanderpoorten, voldoende geld vrijmaakt voor NT2 cursussen. Het inburgeringsdecreet plant 4 600 cursussen, maar belooft een groeipad naar cursussen voor 12 000 nieuwkomer die achterstandskenmerken vertonen. De VLD vindt dit niet snel genoeg. De partij pleit ervoor om voorafnamen van NT2 cursussen te doen bij de verschillende aanbod verstrekkers en de nieuwkomers voorrang te verlenen. Hiervoor zijn SP.a en Agalev niet te vinden. Dit zal leiden tot lange wachtlijsten en verschuift het probleem. Vanderpoorten zal in eerste instantie het cursusaanbod herschikken, waardoor er 3 000 plaatsen zullen vrijkomen. M. Vogels pleit voor een efficiënter aanbod van taalcursussen. Om dit te realiseren is tijd en geld nodig en moeten extra leerkrachten in dienst genomen worden. Er wordt één leerkracht voor tien cursisten gerekend. Hoeveel tijd de minister nodig heeft om dit te realiseren is niet duidelijk.

¹⁶⁸ GATZ, S., *Mondelinge mededeling*. Interview, 14 maart 2005.

¹⁶⁹ BBD, Mieke Vogels ergert zich mateloos aan Patrick Dewael. *De Standaard*, 13 november 2002, p.4.

Vanderpoorten pleit ervoor om alle geld dat naar NT2 gaat aan één minister toe te vertrouwen. In 2002 krijgt het onthaalbureau het geld voor het volledige traject van een nieuwkomer, ook voor NT2. Hierdoor koopt het onthaalbureau NT2-cursussen van de verschillende scholen. De coalitiepartners zijn hiermee akkoord. De onthaalbureaus zijn regisseurs van het inburgeringsbeleid. Zij moeten geen taalcursussen aankopen, maar enkel ernaar doorverwijzen. Het onthaalbureau moet voorzien in de cursussen MO, waarvan de eindtermen worden vastgelegd door de politiek.

Verder bestaat er nog onenigheid tussen de verschillende coalitiepartners over de sanctie. De VLD wil administratieve boetes invoeren. De andere coalitiepartners vinden dit te vroeg. Zij willen eerst inburgering verplichten en nadien het decreet evalueren. Na de evaluatie kan er volgens hen gesproken worden over boetes.¹⁷⁰

In 2003 bestaat er nog geen duidelijkheid over het tijdstip waarop de verplichte inburgering wordt ingevoerd. De VLD-fractie geeft aan dat dit tegen april 2004 moet gebeuren, anders vormt dit een probleem voor hen. In het decreet staat niet wanneer de verplichting van kracht wordt. De regeringspartijen hebben wel afgesproken om dit eind 2003, uiterlijk 2004 te doen.¹⁷¹

Vlak voor de invoering van de verplichte inburgering, eind maart 2004, komt het werkveld tot de constatacie dat de regering te weinig middelen voorzien heeft. De onthaalbureaus weten niet hoeveel cursisten ze moeten verwachten. Ze hebben te weinig middelen en geven aan dat evenveel geld voor meer nieuwkomers een vermindering van kwaliteit zal betekenen.¹⁷²

“In de provincie Vlaams-Brabant is wegens onderlinge onenigheid het voorziene onthaalbureau niet opgestart. West-Vlaanderen stelt dat het tot dusver succesvolle maatwerk dreigt weg te vallen. Limburg heeft voor het nieuwe onthaalbureau niet eens personeel, omdat het budget niet gekend is. Antwerpen zit met een zware wachtlijst kandidaten.”¹⁷³

Hiervoor moeten zowel ministers van Welzijn A. Byttebier (Agalev), Onderwijs M. Vanderpoorten (VLD) en Werkgelegenheid R. Landuyt (SP.a) hun verantwoordelijkheid opnemen. Het kabinet van Onderwijs geeft aan dat de minister van Welzijn met 3,7 miljoen euro over de brug moet komen, maar weigert. De Vlaamse minister-president Bart Somers (VLD) zal zelf nog een miljoen euro zoeken op voorwaarde dat de minister van

¹⁷⁰ DE LAET, A., DOBBELAERE, B., VLD kijkt naar eigen minister voor verplichte inburgering. *De Standaard*, 6 december 2002, p. 3.

¹⁷¹ PETERR, VLD hamert op verplichte inburgering. *De Tijd*, 23 oktober 2003, p. 3.

¹⁷² FRANSEN, G., GHIJS, I., Inburgering wordt chaos. *De Standaard*, 27 maart 2004, p. 1.

¹⁷³ FRANSEN, G., GHIJS, I., Inburgering wordt chaos. *De Standaard*, 27 maart 2004, p. 1.

onderwijs ook een miljoen vindt. De reactie van het kabinet van Welzijn is dat ieder binnen zijn eigen departement middelen moet zoeken.¹⁷⁴

In juni 2004 blijkt er nog steeds een tekort te zijn aan middelen voor de cursussen NT2. Ondanks het feit dat de minister van Onderwijs 1,8 miljoen euro extra gevonden heeft om bijkomende leerkrachten in te zetten en meer cursussen aan te bieden moeten heel wat nieuwkomers een half jaar wachten om een basiscursus Nederlands te kunnen volgen. Dit probleem stelt zich heel scherp voor analfabete nieuwkomers. Er bestaat een spanning tussen de kabinetten van Welzijn en Onderwijs rond het taalaanbod en dat reeds vanaf de start vanaf de opbouw van het nieuwe inburgeringsprogramma. "Onderwijs redeneert dat Byttebier destijds duizend euro per inburgeraar kreeg, maar de cursussen Nederlandse taal nu niet meer moet organiseren. Voor 3 700 nieuwkomers vroeg Onderwijs daarom het geld terug. Welzijn antwoordde dat volgens de afspraak elk departement op de eigen begroting geld moest zoeken."¹⁷⁵

3 Ministers bevoegd voor inburgering

3.1 Inburgering onder een groene minister

Van Mieke Vogels, in 1999 Minister van Welzijn, gezondheid en gelijke kansen, werd verwacht dat ze een inburgeringsdecreet zou schrijven. In februari 2003 werd het inburgeringsdecreet gestemd in het Vlaamse parlement. Aan het decreet gingen vele vergaderingen vooraf. Deze vergaderingen liepen niet alleen op het kabinet van Welzijn, M. Vogels, maar ook in samenspraak met andere kabinetten, onder andere die van werk, cultuur, binnenlandse zaken, onderwijs en het kabinet van de minister president, toen nog P. De Wael. Een interkabinettenwerkgroep werd opgericht, waarin de vier regeringspartijen vertegenwoordigd waren, met name de SP.a, de VLD, AGALEV en Spirit. Elke partij had een verschillende visie over inburgering. Het was dus niet eenvoudig om tot een compromis te komen onder de regeringsleden. Het ontwerpdecreet werd naar het parlement gestuurd. De regering had zich niet willen uitspreken over de verplichting. Dit werd doorgeschoven naar het parlement, zij moesten hierover beslissen. Het decreet werd in het parlement eerst behandeld door de Commissie Welzijn. Hier werden hoorzittingen georganiseerd waarop onder andere mensen van het werkveld werden

¹⁷⁴ FRANSEN, G., GHIJS, I., Inburgering wordt chaos. *De Standaard*, 27 maart 2004, p. 1.

¹⁷⁵ FRANSEN, G., Inburgering heeft een halfjaar achterstand. *De Standaard*, 11 juni 2004, p. 2.

uitgenodigd om hun mening te geven over het decreet in wording. Tijdens deze zittingen werd nog vrij veel aangepast aan het decreet, de verplichting werd onder andere ingeschreven.

Toen de Commissie tot een consensus gekomen was, werd het decreet op 23 februari 2003 gestemd in het parlement. Daarna kon de regering starten met het schrijven van de uitvoeringsbesluiten. Toen kwamen de verkiezingen van 2003 eraan voor het federale parlement. De regering gooide het ineens over een heel andere boeg. Het decreet zou helemaal in werking treden op 1 april 2004. Er werd dus niet gewacht op het moment dat er voldoende middelen zouden zijn om de inburgering verplicht te kunnen maken voor alle nieuwkomers. De verschillende partijen hadden het gevoel dat hierover een consensus bereikt was, maar de VLD wenste sneller te gaan.

Na de verkiezingen van juni 2003 zat AGALEV in een diepe crisis. Ze waren uit het federale parlement gestemd. Door de nederlaag van deze verkiezingen stapten de ministers die voor Agalev zetelden in de Vlaamse regering op en werden vervangen door collega partijgenoten. M. Vogels werd vervangen door A. Byttebier. Zij heeft niet veel meer gedaan met het inburgeringsthema.

De term 'inburgering' is zo vaag en kan naargelang wie het woord gebruikt verschillend ingevuld worden. Het decreet wordt dan ook door elke partij op haar manier uitgelegd om haar kiezers tevreden te stemmen. Iedereen hield er een andere visie op na. Daardoor deden zich tijdens het schrijven van de uitvoeringsbesluiten een aantal meningsverschillen voor.

Het decreet houdt er wel een integrale benadering van inburgering op na. Dit werd positief onthaald in de sector, want ze vreesden dat er alleen aandacht zou besteed worden aan werk. Maar er is dus ook oog voor welzijn en onderwijs.¹⁷⁶

3.2 Inburgering onder een blauwe minister

Op 1 april 2004 werd het volledige inburgeringsdecreet van kracht. Na de verkiezingen voor het Vlaamse parlement werd er voor het eerst een minister van Inburgering aangesteld, Marino Keulen. In het nieuwe regeerakkoord werd de nadruk gelegd op de rechten en plichten van een individu. Inburgering werd hierin sterk uitgewerkt en vooral

¹⁷⁶ FERMONT, I., *Mondelinge mededeling*. Interview, 17 februari 2005.

het thema 'waarden en normen'. De regering legde zich in verband met inburgering drie prioriteiten op. Er werd getracht om de verplichting van inburgering toe te passen, zodat nieuwkomers beter zouden kunnen functioneren in de maatschappij. Elke nieuwkomer zou verplicht worden om een inburgeringstraject te volgen. De regering heeft geprobeerd om de verplichting sluitend te maken door middel van een strafsanctie wanneer de nieuwkomer zich niet aan de verplichting houdt. Een aantal dossiers werden reeds overgemaakt aan de verschillende parketten, maar de meeste zijn reeds geseponeerd. De parketten hadden al een achterstand van dossiers en wensen er blijkbaar die van nieuwkomers die niet willen inburgeren en het volgens het decreet verplicht zijn, niet bij te nemen. Een andere reden waarom zoveel dossiers in verband met verplichte inburgering geseponeerd worden, is omdat er geen bewijzen in het dossier zitten waaruit blijkt dat de nieuwkomer effectief door de gemeente of stad werd aangesproken en geïnformeerd over de verplichte inburgering en het onthaalbureau. De regering moet dus op zoek gaan naar een ander alternatief, waarschijnlijk een administratieve boete.

De regering wil de 'waarden en normen' meer integreren in de cursus Maatschappelijke Oriëntatie. Op dit moment is er een Commissie van Wijzen opgericht die moeten proberen om dit thema in te vullen.¹⁷⁷ Nadien wil de Minister in een decreet voorschrijven hoe 'waarden en normen' behandeld moeten worden tijdens Maatschappelijke Oriëntatie.¹⁷⁸

¹⁷⁷ HAECK, B., Zeven experts schetsen Vlaamse normen en waarden. *De Tijd*, 29 januari 2005, p. 3.

¹⁷⁸ FERMONT, I., *Mondelinge mededeling*. Interview, 17 februari 2005.

Conclusie

De huidige maatschappij wordt voor een groot deel bepaald door migratiestromen naar West-Europa van na de Tweede Wereldoorlog. De multiculturele samenleving is niet zomaar een term uit het politieke discours, maar beïnvloedt het leven van de Vlaamse inwoners in sterke mate. De opeenvolgende verkiezingen waarin het Vlaams Belang steeds als winnaar uit de bus kwam, vormden het bewijs dat de culturele diversiteit en het multiculturele samenleven niet door iedereen aanvaard wordt.

Om ervoor te zorgen dat er zich geen etnische onderklasse vormt, is het essentieel dat er een integratiebeleid wordt uitgetekend. Het debat over assimilatie en aanpassing heeft plaatsgemaakt voor de vraag hoe de overheid van nieuwkomers volwaardige burgers kan maken.

De paars-groene coalitie van 1999-2004 heeft op deze vraag geantwoord met de uitwerking van het inburgeringsbeleid. De doelstelling van dit beleid is de zelfredzaamheid van de nieuwkomers te verhogen. Dit gebeurt aan de hand van een inburgeringstraject waarin de verschillende domeinen van de samenleving aan bod komen in de cursussen Maatschappelijke Oriëntatie, NT2, trajectbegeleiding en loopbaanoriëntatie. Het beleid wordt gezien als een interactief proces waarin de nieuwkomers als volwaardige partners worden beschouwd. In ruil voor de inspanningen die de nieuwkomers leveren om zich te integreren, zorgt de overheid voor een voldoende en gedifferentieerd aanbod. Het wederkerige karakter van het proces wordt eveneens gesitueerd in de dialoog die ontstaat: nieuwkomers nemen bepaalde normen, waarden en basisafspraken over die bij ons algemeen aanvaard zijn maar tegelijkertijd kunnen zij ook in discussie treden over die waarden en normen. Dit kan bijdragen tot een culturele verrijking van onze maatschappij.

De nadruk die wordt gelegd op het interactieve aspect van het inburgeringsbeleid is een zeer grote verdienste. In de realiteit kan dit nog niet altijd waar gemaakt worden maar het besef dat interactie en dialoog de enige middelen zijn om tot integratie en volwaardig burgerschap te komen, is veel waard.

Als aanloop naar het schrijven van het inburgeringsdecreet schreef het VMC een visietekst waarin zij duidelijk wenste te maken dat onthaalbureaus goed werk leveren en dat het werk dat zij verrichten in een decreet moest worden gegoten. Zij hadden vaak overleg met M. Vogels en haar kabinet tijdens het schrijven van het voorontwerp van decreet. Het VMC heeft op die manier haar stempel kunnen drukken op het decreet.

Tegen 2002 was het voorontwerp van decreet klaar en werd het voor advies voorgelegd aan de SERV, de VLOR en de Raad van State. Het voorontwerp en zijn adviezen werden dan doorgestuurd naar het Vlaamse Parlement. De parlementsleden werden op hun beurt beïnvloed door het advies van het VMC en de VVSG. Veel mensen, die graag hun visie van de feiten in het decreet wilden ingeschreven zien, werden betrokken bij het schrijven van het inburgeringsdecreet. In de Commissie van het Parlement werden er meer dan tachtig amendementen ingediend. Dit wijst erop dat het thema iedereen aanbelangt en weinig onberoerd laat. De parlementsleden hebben door middel van de amendementen de verplichting in het decreet ingeschreven. De regering wenste dit in eerste instantie niet te doen omdat er geen overeenkomst bestond tussen de meerderheidspartijen. In februari 2003 werd het inburgeringsdecreet, inclusief de verplichting, goedgekeurd in het Vlaamse Parlement. Vermits veel mensen eraan meegewerkt hebben en tevreden zijn met het resultaat, kan ik besluiten dat het decreet een breed draagvlak heeft. Het is nu aan de Vlaamse overheid om het helemaal in de praktijk om te zetten en er voor te zorgen dat het decreet geen dode letter blijft. De Vlaamse overheid moet zo snel mogelijk alle kosten voor het inburgeringsbeleid op zich nemen. Nu worden er nog steeds trajecten gefinancierd door provincies en gemeenten. Ook de sancties moeten effectief worden uitgevoerd, anders hebben de organisaties geen stok achter de deur wanneer een nieuwkomer blijft weigeren om zich in te burgeren.

In april 2004 heeft de regering besloten om het inburgeringsdecreet van 2003, inclusief de verplichting, helemaal van kracht te laten worden. Deze verplichting heeft tot doel om de ongeveer 15% nieuwkomers die weigeren om zich in te burgeren over de streep te halen. Door te weigeren om de taal, de heersende normen en waarden van onze samenleving te leren, ontnemen ze zichzelf alle kansen om volwaardig lid te worden van onze samenleving. De verplichte inburgering kan in dit opzicht positief zijn. Inburgering blijft de meest efficiënte wijze om nieuwkomers uit hun sociaal-economische achterstandspositie te halen. Bovendien worden zij door zich te integreren volwaardige burgers met gelijke rechten en plichten als de autochtone gemeenschap.

Naast de verplichting moet er in de toekomst ook zeker gekeken worden naar alternatieven. De groep nieuwkomers die de Vlaamse overheid kan verplichten om een inburgeringsprogramma te volgen, is kleiner dan verwacht en de oorspronkelijke sanctie die de overheid aan de niet bereidwillige nieuwkomers wil opleggen, werkt niet.

In september 2003 besloot de regering dat niet elke nieuwkomer evenveel nood had aan een volledig inburgeringstraject. Hooggeschoolde nieuwkomers zouden zonder MO en trajectbegeleiding ook hun weg vinden in onze maatschappij. Zij zouden voldoende

ondersteuning hebben wanneer ze NT2 en LO aangeboden krijgen. Daardoor kon de overheid voor elke nieuwkomer die verplicht is om zich in te burgeren een traject voorzien. Dit werd ingekleed als een traject op maat van de nieuwkomer. Op dit moment wordt het duidelijk dat dit geen goede beslissing was en dat elke nieuwkomer nood heeft aan MO en trajectbegeleiding. Dit wordt ondersteund door de onthaalbureaus, het VMC en de VVSG. Ook een aantal politieke partijen zijn hiervan voorstanders.

Door de invoering van het volledige inburgeringsdecreet werd de doelgroep aangepast. Meer nieuwkomers hebben het recht om een inburgeringstraject te volgen. Sommigen onder hen zijn het zelfs verplicht. Het aantal nieuwkomers dat nu verplicht kan worden om een inburgeringstraject te volgen is heel klein, slechts 10% van alle nieuwkomers die naar Vlaanderen komen. Hieraan wil de huidige regering iets doen. Ze willen de verplichte doelgroep uitbreiden, maar het is nog niet duidelijk hoe ze dit kunnen realiseren. Een aantal nieuwkomers kunnen niet verplicht worden om zich in te schrijven omdat dit tegenstrijdig zou zijn met internationale rechtsregels of met de federale wetgeving. Elke nieuwkomer die huwt met een Belg of een lid van de EER valt niet onder de verplichting. Daardoor kan een deel van de volgmigranten niet verplicht worden om een inburgeringstraject aan te vatten. Over de internationale rechtsregels kan Vlaanderen niet alleen onderhandelen, hiervoor moet het federale niveau worden ingeschakeld. Voor het federale niveau is dit geen prioriteit en de Walen zijn er helemaal niet voor te vinden. Het Vlaamse niveau zou wel met België kunnen onderhandelen over nieuwkomers die huwen met een Belg. Deze gezinsherenigers of –vormers zullen zich permanent in Vlaanderen vestigen. Voor hen is het noodzakelijk dat zij een inburgeringscursus volgen. Ook hier stelt zich het probleem dat de Waalse collega's van het federale niveau zich hiermee niet akkoord zullen verklaren. Zij vinden het inburgeringsdiscours dat zich in Vlaanderen afspeelt een heel bekrompen en rechts idee. Het kabinet van Marino Keulen zoekt op dit moment uit of en hoe de verplichte doelgroep kan worden uitgebreid door volgmigranten ook te verplichten. Daarnaast wil men de asielzoekers die ontvankelijk verklaard zijn niet meer verplichten om zich in te burgeren omdat zij nog niet weten of ze in Vlaanderen mogen blijven. Zij zouden wel rechthebbend zijn. Ook nieuwkomers die werk gevonden hebben moeten volgens het kabinet niet meer verplicht worden ingeburgerd. Werken op zich wordt als een vorm van integratie beschouwd. De nieuwkomer komt op de werkvloer in contact met Vlamingen en zal zo al doende integreren. Niet alle partijen zijn het hiermee eens. Zij vinden dat nieuwkomers verplicht blijven om zich in te burgeren en dat het onthaalbureau avond- en of weekendcursussen moet organiseren. Ik sluit me hierbij aan. De cursussen zijn noodzakelijk als opstap naar integratie en mogen niet worden overgeslagen. Elke nieuwkomer moet verplicht worden om zich in te burgeren. Het is spijtig dat bepaalde rechtsregels dit niet toelaten. Aan de Europese rechtsregels kan

Vlaanderen niets veranderen. Theoretisch is dit misschien wel mogelijk als Vlaanderen het federale niveau ervan kan overtuigen om hierover terug te onderhandelen met de andere Europese lidstaten, maar het is weinig waarschijnlijk dat dit effectief zal gebeuren. België moet dan 24 lidstaten overtuigen van zijn gelijk. Aan de Belgische wetten kan er misschien wel worden gesleuteld. De VLD bezit de ministerposten waarmee moet worden onderhandeld om aan de Vlaamse eisen tegemoet te komen. Het probleem is artikel 40 van de vreemdelingenwet waarin staat dat partners van een Belg dezelfde rechten en plichten hebben als een Belg. Dit wil zeggen dat hen geen verplichting kan worden opgelegd, omdat dit als een belemmering kan worden geïnterpreteerd. Hiervoor zal ook overleg nodig zijn met de Walen en voor hen is een verplichte inburgering momenteel volledig uitgesloten.

Het decreet voerde ook een schaalvergroting door. Daardoor moesten de oorspronkelijk 26 onthaalbureaus herleid worden tot acht. Hiermee beoogde men kwaliteitsverbetering te bewerkstelligen. Veel onthaalbureaus konden nu vanuit één organisatie onderhandelen met andere organisaties, zoals de VDAB, scholen, en andere reguliere voorzieningen. Vroeger moesten ze met verschillende onthaalbureaus in eenzelfde werkingsgebied van de reguliere voorziening, apart met deze reguliere voorzieningen onderhandelingen voeren. Door de schaalvergroting kunnen de onthaalbureaus nu ook meer instapmomenten voor de nieuwkomers die MO moeten volgen voorzien. De reden hiervoor is dat er meer nieuwkomers zijn in een groter werkingsgebied. Daardoor moeten zij niet meer zo lang wachten eer zij kunnen starten met een cursus. Dit is volgens mij een goede evolutie, waarbij iedereen baat heeft.

Ook de taak van de gemeenten werd op een andere manier ingevuld. Tijdens de inschrijving in de gemeente moet zij de nieuwkomers inlichten over het bestaan van inburgering en hen doorverwijzen naar het onthaalbureau. De gemeente voorziet ook in een lijst met namen van nieuwkomers, die zich de maand voordien in de gemeente hebben gevestigd, voor het onthaalbureau. Aan de hand hiervan kan het onthaalbureau onderzoeken welke nieuwkomer zich verplicht dient in te burgeren en welke nieuwkomer rechthebbend is. De nieuwkomers die verplicht zijn om zich in te burgeren krijgen een brief van de gemeente met de vermelding dat ze zich moeten aanmelden bij het onthaalbureau voor een inburgeringstraject. Deze brieven worden verstuurd in verschillende talen. Hierdoor vervult de gemeente ook haar rol in het informatie- en doorverwijzingsproces van nieuwkomers naar het onthaalbureau. In de beginfase liep dit niet altijd van een leien dakje. Bij de inwerkingtreding van het decreet op 1 april 2004 kwamen veel tekorten aan het licht. Veel gemeenten konden geen lijst afleveren aan de onthaalbureaus met de namen van de nieuwkomers die zich de maand voordien in de

gemeente hadden ingeschreven. Dit kwam omdat de wijkagenten nog niet gecontroleerd hadden of deze mensen effectief op het opgegeven adres woonden. Daardoor was er een grote vertraging bij de aanmelding van nieuwkomers. Hierdoor overschreden zij dan dikwijls de termijn van de drie maanden waarin zij zich moesten aanmelden bij gemeenten. Dit is volgens het decreet al voldoende om sanctie op te leggen. Na een jaar werken is dit probleem in de meeste gemeenten opgelost. Nu iedereen vertrouwd raakt met de manier van werken en zijn eigen functie kent, verloopt alles beter.

Wanneer nieuwkomers zich aanmelden op het onthaalbureau krijgen ze eerst een bewijs van aanmelding en een intake gesprek bij een trajectbegeleider. Hierin wordt nagegaan wat de nieuwkomer wenst en welk perspectief hij of zij voor ogen heeft. De trajectbegeleider gaat samen met de nieuwkomer na wat zijn of haar mogelijkheden zijn. Na deze intake op het onthaalbureau moet de nieuwkomer ook nog een test afleggen bij het Huis van het Nederlands om te bepalen waar de nieuwkomer best NT2 volgt en of hij of zij hoog- of laaggeschoold is. Als de nieuwkomer hooggeschoold is, kan hij of zij geen aanspraak maken op een cursus MO en trajectbegeleiding. Het is noodzakelijk dat trajectbegeleiding dit weet om dit te kunnen neerschrijven in het contract. Na de test bij het Huis van het Nederlands moet de nieuwkomer ook nog een gesprek hebben met de VDAB. Hier wordt nagegaan of de nieuwkomer direct kan instappen op de arbeidsmarkt of eerst loopbaanoriëntatie moet aangeboden krijgen. Alle resultaten en adviezen worden doorgegeven aan de trajectbegeleider die aan de hand van dit document samen met de nieuwkomer het traject bepaalt en neerschrijft in het contract. Dit brengt veel administratief werk met zich mee voor de trajectbegeleiders, waardoor zij minder tijd kunnen besteden aan de echte noden en behoeften van de nieuwkomer. Zo is er minder tijd om de nieuwkomer te helpen met de dagelijkse problemen waarmee die te maken krijgt. De trajectbegeleider heeft het gevoel dat er daardoor te weinig contact is met de nieuwkomer, waardoor de menselijke aanpak afzwakt. De meeste trajectbegeleiders vinden dat nieuwkomers te veel intake gesprekken op korte tijd moeten voeren. Zij vinden dat het gesprek met de VDAB later in het inburgeringstraject kan plaatsvinden omdat de meeste nieuwkomers toch eerst Nederlands moeten leren en niet direct terecht kunnen op de arbeidsmarkt.

De nieuwkomer die het primaire traject regelmatig heeft gevolgd, krijgt na afloop het inburgeringsattest. Het is niet duidelijk wat de nieuwkomer dan met het inburgeringsattest kan doen. Het geeft niet echt een meerwaarde. Misschien zou de overheid hieraan iets kunnen doen door werkgevers in te lichten over dit document en wat het inhoudt. Ik kan me aansluiten bij de kritieken die ik reeds vermeld heb in de thesis. De nieuwkomers krijgen een inburgeringsattest na hun primaire traject, maar dit is nog maar een stuk van

hun traject. Daarna wordt er van hen verwacht dat zij in het secundaire traject stappen. Zou het niet beter zijn om hen pas het attest te overhandigen na het secundaire traject, wanneer ze het hele inburgeringstraject doorlopen hebben?

In de huidige manier van werken wordt het gevoel gewekt dat het primaire traject het belangrijkste is, terwijl de inburgering pas na dit traject van start kan gaan. Dan kunnen de nieuwkomers proberen toepassen wat ze hebben geleerd. Ik vraag me dan ook af of het niet beter zou zijn om het secundaire traject ook in duidelijke decreten te gieten. Voor het secundaire traject van de VDAB is dit gebeurd via het inwerkingsdecreet, maar voor andere reguliere voorzieningen, zoals de scholen, bestaat er geen duidelijk wetgeving. Hiervoor is men afhankelijk van de goodwill van de reguliere voorzieningen. Het heeft geen zin om nieuwkomers een primair traject aan te bieden als er nadien geen goed vervolgetraject is. Inburgering eindigt niet bij het primaire traject, het is slechts een opstap dat kadert in een groter geheel.

De reden waarom de overheid inburgering verplicht wenste te maken, is dat ze hoopte op die manier de meest kwetsbare nieuwkomers te bereiken die voordien niet bereikt werden. Dit zijn vooral de laagst geschoolde nieuwkomers die meestal direct willen gaan werken en daardoor ook bereid zijn om zwartwerk aan te nemen. Zij kennen de regels niet waardoor zij een gemakkelijke prooi zijn. Ook vrouwen waren voor de invoering van de verplichting ondervertegenwoordigd in het traject. Sommigen mochten niet in het inburgeringstraject stappen van hun man, anderen wilden alleen voor de kinderen zorgen waardoor ze niet inzagen waarom ze deze cursus zouden moeten volgen en nog anderen konden niet komen omdat ze niet wisten waar ze hun kinderen konden onderbrengen terwijl zij de cursus volgden. Door tegemoet te komen aan de randvoorwaarden, zoals kinderoppas en terugbetalen van vervoerskosten, en de verplichting wordt deze doelgroep beter bereikt.

Veel nieuwkomers komen naar Vlaanderen in het kader van volgmigrant, hun partner is dan Belg of een onderdaan van de EER, waardoor ze niet onder de verplichting vallen. Hierbij stel ik mezelf de vraag of deze vrouwen en de minst geschoolden die in het kader van gezinshereniging en –vorming naar België komen, nu wel worden bereikt.

Door de inburgeringscursussen kunnen bepaalde spanningen die zich voordoen tussen allochtonen en autochtonen worden vermeden. Zo leren de nieuwkomers in de cursus MO dat er in Vlaanderen gescheiden huisvuilomhalingen plaatsvinden waardoor dit geen punt van ergernis meer vormt tussen de verschillende bevolkingsgroepen als iedereen die regels naleeft. De nieuwkomers leren ook hoe ze kunnen omgaan met racisme, waardoor ze versterkt uit een inburgeringstraject komen. De cursus MO is vooral zeer concreet en

praktijkgericht opgevat. Op die manier leren de nieuwkomers waarop ze moeten letten als ze met autochtonen omgaan en wat voor hun cultuur belangrijk is en wat niet.

Door de verplichting in te voeren heeft de overheid er zich ook toe verplicht om voldoende aandacht te schenken aan de problemen die nieuwkomers met zich mee kunnen brengen. Het doel van de regering is om elke nieuwkomer een inburgeringstraject aan te bieden op maat. Op dit moment werden er reeds veel middelen vrijgemaakt om hieraan tegemoet te komen. Of de middelen voldoende zijn, zal op het einde van het jaar pas duidelijk worden. Het is ook noodzakelijk dat de regering werk maakt van het secundaire traject. Hoeveel geld daarvoor voorzien is, is niet duidelijk omdat dit op verschillende begrotingen werd ingeschreven zonder dat er duidelijk bij vermeld staat dat het voorzien is voor nieuwkomers. Dit komt omdat de overheid ervoor gekozen heeft om een inclusief beleid te voeren. Op zich is inclusief werken geen slechte keuze, omdat het ervoor zorgt dat nieuwkomers in het reguliere circuit wordt opgenomen wat het doel is van integratie. Het probleem dat hieruit volgt is dat het dan niet duidelijk is of deze voorzieningen ook effectief middelen vrijmaken om deze mensen op te vangen. Hiervoor zou de begroting transparanter moeten worden.

Een verplichting kan pas werken als ze ook afdwingbaar is. Daarom moet er een sanctie ingevoerd worden voor nieuwkomers die blijven weigeren om zich in te burgeren wanneer zij onder de verplichte doelgroep vallen. De huidige strafrechtelijk sanctie werkt niet. De overheid moet op zoek naar een andere sanctie. Dit zal waarschijnlijk een administratieve boete worden, omdat Vlaanderen niet alle instrumenten in handen heeft om een andere sanctie op te leggen. Toen de verplichting nog geen feit was, werd er nagedacht om hieraan de verblijfsvergunning te koppelen. Andere voorstellen waren kortingen op uitkeringen, zowel op de werkloosheidsuitkering als op het leefloon. Deze sancties kon Vlaanderen niet uitvoeren omdat ze niet tot haar bevoegdheid behoren. Nu wordt er nagedacht over een administratieve boete. De nieuwkomers die zich weigeren in te burgeren en dit verplicht zijn, zullen een boete krijgen. Ik vind wel dat dit met de nodige omzichtigheid moet worden behandeld. Niet elke nieuwkomer kan een boete betalen waardoor dikwijls het OCMW hiervoor zal moeten opdraaien. Stel dat een nieuwkomer die leeft van een uitkering van het OCMW een boete krijgt en deze nieuwkomer de boete betaalt, dan kan het zijn dat die nieuwkomer voor die maand onvoldoende middelen heeft om een schoolboek te kopen voor een kind. De nieuwkomer zal dan geld aan het OCMW vragen in functie van dat schoolboek, waardoor het OCMW, en dus de burgers, onrechtstreeks mee betalen aan de boete. Het mag volgens mij ook niet de bedoeling zijn dat nieuwkomers die zich niet wensen in te burgeren dit kunnen afkopen door de boete te betalen. De overheid moet erop toezien dat deze nieuwkomers dan toch nog starten in

een inburgeringstraject. Het is belangrijk dat er een sanctie wordt gevonden die onder de Vlaamse bevoegdheid valt en die niet ten koste is van andere organisaties. Misschien is het dan wel noodzakelijk om meer positieve gevolgen te koppelen aan het behalen van een inburgeringsattest. Dit moet kenbaar gemaakt worden bij werkgevers, scholen, ... Zo kan het attest ook een meerwaarde betekenen ten opzicht van de maatschappij en in het voordeel van de nieuwkomer.

De integratie van nieuwkomers is door een blijvende toestroom een langdurig proces. Om dit proces te versoepelen en efficiënter te laten verlopen, heeft de overheid ervoor gekozen om inburgering als eerste en belangrijke opstap aan te bieden. Aangezien het inburgeringsbeleid nog in de kinderschoenen staat, zal het voor de beleidsvoerders een permanente politieke opgave zijn. De verantwoordelijkheid voor het slagen van het inburgeringsbeleid ligt echter niet alleen bij de beleidsverantwoordelijken. Ook de Vlaamse samenleving draagt een verantwoordelijkheid om de nieuwkomers de kans te geven om volwaardig te participeren in onze multiculturele samenleving. De overheid moet er ook voor zorgen dat nieuwkomers na het volgen van het inburgeringstraject ook effectief door de samenleving wordt aanzien als volwaardige burgers die kunnen participeren aan de samenleving. Dit wordt deels ingevuld door het gelijke kansen beleid en anti-discriminatiebeleid, maar dat blijkt tot op heden nog niet voldoende te zijn.

De evaluatie van de verplichte inburgering zal nog enkele jaren op zich laten wachten. Er zijn enkele vragen waarop momenteel geen pasklaar antwoord te geven valt. Zal de verplichting een doorbraak betekenen in het verbeteren van de maatschappelijke positie van nieuwkomers? Zullen de inspanningen van de nieuwkomers en de allochtonen zich vertalen in een grotere tolerantie en een positievere benadering van de multiculturele samenleving? In de toekomst moet het beleid hierop antwoorden weten te vinden en inspelen op de maatschappelijke veranderingen die zich dan voordoen.

De hoofdvraag die ik me stelde bij de aanvang van deze thesis was of verplichte inburgering een werkbaar initiatief is voor Vlaanderen. Het werkt nog niet perfect, maar ik denk wel dat de inburgeringstrajecten hun dienst bewezen hebben. Een beleid uitschrijven waarvan 10 jaar geleden nog geen sprake was, kan niet van de eerste keer volledig aansluiten bij het werkveld. Hierin moet nog een lange weg worden afgelegd. Het is noodzakelijk dat de overheid voeling blijft houden met het werkveld. Dit wordt gerealiseerd door de Cel Inburgering van de administratie en het VMC. Ook het kabinet van Marino Keulen probeert bij het uittekenen van het beleid dit eerst te toetsen aan het werkveld.

Het is noodzakelijk dat er een inburgeringsbeleid wordt gevoerd door de Vlaamse overheid. De verplichting mag daar niet vreemd aan zijn. Elke nieuwkomer moet de kans krijgen om in een inburgeringstraject in te stappen, omdat het hem zal helpen in zijn integratieproces in de Vlaamse samenleving. Deze nieuwkomers worden via het traject ook gewapend tegen racisme en andere onaangename kanten van de Vlaamse maatschappij. De parlementairen wilde aangeven dat iedereen het recht moet krijgen om te leren. Zij opperden dan ook het idee om dit te vergelijken met de leerplicht die in België geldt tot 18 jaar.

De huidige werkbaarheid is volgens mij niet voldoende. Nieuwkomers kunnen niet worden verplicht om zich in te burgeren wanneer de sanctie niet werkt. Er is nog geen stok achter de deur die de niet-bereidwillige nieuwkomers ertoe kan verplichten om van gedacht te veranderen. Op dit moment heeft de overheid nog geen alternatief voor de sanctie gevonden, die best binnen de bevoegdheidsgrenzen van de Vlaamse Gemeenschap valt. Waarschijnlijk zal er geopteerd worden voor een administratieve boete, maar zoals reeds eerder gesteld, heb ik hierbij mijn bedenkingen.

De dualiteit tussen het primaire en secundaire traject moet worden weggewerkt. Iedereen schrijft dat het inburgeringstraject één doorlopend traject moet zijn, maar de praktijk brengt het tegendeel aan het licht. Het is aan de overheid en de reguliere voorzieningen om hiervan werk te maken en dit in overleg met de onthaalbureaus.

Het is noodzakelijk dat de Vlaamse minister rond de tafel gaat zitten met zijn federale collega's die onrechtstreeks invloed uitoefenen op inburgering. Dit zijn onder andere de minister van Buitenlandse zaken, Werk, ... Misschien kunnen zij helpen bij de uitvoering van de sanctie. De Vlaamse overheid kan bij een volgende staatsvorming er ook voor ijveren om meer bevoegdheden te krijgen waardoor de sanctie helemaal binnen de Vlaamse bevoegdheden kan vallen.

De overheid moet niet alleen nadenken over een werkbare sanctie, want dit houdt vooral een repressief beleid in. Er moet ook gedacht worden aan beloningssystemen voor nieuwkomers die het volledig traject met succes hebben doorlopen. De nieuwkomers zouden intensief kunnen worden begeleid bij hun zoektocht naar werk. De Vlaamse Overheid kan de werkgevers die nieuwkomers tewerkstellen lagere werkgeversbijdragen opleggen gedurende een in de tijd afgebakende periode. Ook de mogelijkheid van subsidiëring zou bekeken kunnen worden. Ook voor vrouwen die gekozen hebben voor een sociaal perspectief moet er een aangepaste beloning worden gevonden. Deze beloningen mogen niet positief discrimineren omdat dit in het voordeel kan spelen van extreem rechts. Zij zullen er op wijzen dat nieuwkomers alles in de schoot geworpen krijgen en dat een autochtoon hier hard voor moet werken.

De doelgroep die op dit moment wordt verplicht om zich in te burgeren moet uitgebreid worden. Diegene die nu moeten inburgeren zijn vooral asielzoekers die op die manier hopen op een positief antwoord. Dit is valse hoop, omdat hun procedure volledig los staat van inburgering. Vooral de volgmigranten zouden onder de verplichting moeten vallen.

Inburgering wil een eerste opstap zijn naar integratie. Het inburgeringsdecreet is volgens mij een goede en belangrijke stap die het integratieproces positief kan beïnvloeden en versnellen. De Vlaamse regering zal erover moeten waken dat dit decreet 'up to date' blijft.

Bibliografie

Geschreven bronnen

Boeken

- ABBENSHUIS, T., DE JONGE, J.,e.a., *Nieuw in Nederland: de educatieve opvang van nieuwkomers*. Amersfoort, CINOP, 1995.
- BLOMMAERT, J., VERSCHUEREN, J., *Het Belgische migrantendebat. De pragmatiek van de abnormalisering*. Antwerpen, International Pragmatics Association v.z.w., 1992.
- COMMERS, R., BLOMMAERT, J., *Het Belgische asielbeleid. Kritische perspectieven*. Brussel, 11.11.11.-uitgeverij, 2001.
- COUMOU, W., MATON, E., e.a., *Visietekst inburgering: doelbewust inburgeren van nieuwkomers en oudkomers in Nederland en Vlaanderen*. Den Haag, Nederlandse Taalunie, 2002.
- DASSETTO, F., *Migrations, sociétés et politiques. Belgique, Europe et les nouveaux défis*. Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2001.
- DE BOK, R.,DE WINTER, L., e.a., Podium. Mening over medelanders 'integratie of assimilatie'? Uit de Nederlandse en Belgische pers. Weert, uitgeverij M & P, 1992.
- FOGLETS, M.C., HUBEAU, B., *Nieuwe burgers in de samenleving?. Burgerschap en inburgering in België en Nederland*. Leuven / Amersfoort, Acco, 1994.
- FOGLETS, M.C., *Nieuwe burgers in de samenleving?: burgerschap en inburgering in België en Nederland*. Leuven, Acco, 1997.
- FOGLETS, M. C., HUBEAU, B., *Politieke participatie van allochtonen*. Leuven/Amersfoort, Acco, 1997.
- FOGLETS, M. C., HUBEAU, B., PARMENTIER, S., *Migranten kleuren en het recht in. Over de bijdrage van nieuwe minderheden tot het recht*. Leuven/Amersfoort, Acco, 1997.
- GEUIJEN, C.H.M., *Werken aan ontwikkelingsvraagstukken: Multiculturalisme*. Utrecht, Lemma, 1998.
- GOWRICHARN, R., *Hollandse contrasten. Over de keerzijde van sociale integratie*. Leuven / Apeldoorn, Garant, 1998.
- HAERTJENS, M., *Ik kan, ik kan, wat jij niet kan ... Nieuwkomers in het vrijwilligerswerk. Een maatschappelijk inburgeringstraject*. Brussel, Vlaams Minderhedencentrum vzw, 2004.

- HEEREN, H., VOGEL, P., WERDMÖLDER, H., *Etnische minderheden en wetenschappelijk onderzoek*. Amsterdam, Boom, 1996, p. 80-97.
- KARAMAT, A., *Alleen voor allochtonen: een mythologische inburgeringsroman*. Utrecht, erasmillennium, 1999.
- ROSEBOOM, H., STEGERHOEK, R., *Voorlichting aan migranten. Het kiezen van methoden en middelen*. Utrecht, Lemma, 1989, p. 9-15.
- SCHEEPERS, J., SCHOUTEN, A., *Thuis in eigen toekomst: lessenserie 'cultuur en kiezen' voor nieuwkomers*. Bussum, Dick Coutinho, 1996.
- SCHUMACHER, P., *De minderheden. 700 000 migranten minder gelijk*. Amsterdam, Van Genneep, 1987.
- TERMEER, E., *Nieuwkomers. Berichten uit de multiculturaliteit*. Amsterdam/Antwerpen, Contact, 2001.
- Z.N., *Onthaal van nieuwkomers: een model*. Gent, De Poort Beraber, 1997.

Rapport, cursus, eindwerk, brochure, interne nota, vergaderverslag

- CEL INBURGERING., *De rol van de gemeente in het inburgeringsbeleid*. Lier, Beukeleirs, april 2004. (brochure)
- CORNELIS, M., DEMOOR, N., e.a., *Onderzoek naar de finaliteit van het Vlaamse inburgeringsbeleid*. Gent, CICI, 2001.
- CORNELIS, M., DEMOOR, N., e.a., *Onderzoek naar de lokale vormgeving van het Vlaamse inburgeringsbeleid*. Gent, CICI, 2001.
- DESCHAMPS, L., *Stativaria 29. Volwassen anderstalige nieuwkomers in het Vlaamse Gewest. Aantallen, profielen, beleidsaandachtspunten*. Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, december 2003.
- ICEM, *Een onthaalbeleid voor nieuwkomers in Vlaanderen en Brussel*. Z.p., ICEM, 1998. (nota onthaal nieuwkomers)
- INTERDEPARTEMENTALE COMMISSIE ETNISCH-CULTURELE MINDERHEDEN, *Het Vlaamse beleid naar etnisch-culturele minderheden*. Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, jaarrapport 1998, p. 157-174.
- INTERDEPARTEMENTALE COMMISSIE ETNISCH-CULTURELE MINDERHEDEN, *Het Vlaamse beleid naar etnisch-culturele minderheden*. Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, jaarrapport 2001, p. 127-147.
- VLAAMS MINDERHEDEN CENTRUM, *Een goed onthaal voor elke nieuwkomer. Visietekst van het Platform Nieuwkomers*. Brussel, VMC, 2000.
- VLAAMS MINDERHEDEN CENTRUM, *Ontwerpdecreet inburgering. Advies van het Platform Nieuwkomers*. Brussel, VMC, 2002.

- VLAAMS MINDERHEDEN CENTRUM, *Welke vreemdelingen (18+) behoren tot de doelgroep van het inburgeringsbeleid? Juridische afbakening*. Brussel, VMC, 2005. (brochure)
- VOGELS, M., *de minister van wel, zijn, en het goede gevoel. Toegankelijke beleidsnota van de Vlaamse minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen*. Brussel, Cel Gelijke Kansen, 2000. (nota)
- Z.N., *Organisatie van het inburgeringsbeleid in Brussel. Op basis van het advies van de ad hoc begeleidingsgroep*. Brussel, ad hoc begeleidingsgroep, 2003.
- Z.N., *Infobundel voor onthaalbureaus*. Z.p., z.u., 2004.
- WETS, J., *Migratie en Asiel: vluchten kan niet meer. Syntheserapport van een onderzoeksproject inzake het migratie- en asielbeleid in België*. Brussel, Koning Boudewijnstichting, 2001. (rapport)

Tijdschriftartikels

- BEERSMANS, D., FERMONT, I., De mono-cultuur komt nooit terug. Interview met Marino Keulen, Vlaams minister van Inburgering. *Divers: nieuwsbrief van het Vlaams Minderheden Centrum*, jrg. 5, nr. 6, p. 22-26.
- CLITEUR, P., When in Rome, doe as the Romans do. *Civis Mundi, Tijdschrift voor politieke filosofie en cultuur*, jrg. 24, januari, 2003, p. 12-21.
- COUWENBERG, S. W., Inburgering: een permanente politieke opgave. *Civis Mundi, Tijdschrift voor politieke filosofie en cultuur*, jrg. 24, januari, 2003, p. 3-11.
- DE CORT, L., GEERTS, F., JANSSEN, P., Inburgering? Geen kwestie van verplichte 'inpassing', wel van onthaal ...: interview met Piet Janssen. *Tijdschrift voor welzijnswerk*, vol. 26, nr. 241, 2002, p. 30-41.
- DE WACHTER, A., Kom-Pas Gent start met Vlaams inburgeringsbeleid meerderjarige nieuwkomers. *Terzake, Praktijkblad over lokaal beleid en samenlevingsopbouw*, mei, 2001, p. 35-40.
- ENTZINGER, H., Gemeente staat voor inburgering nieuwkomers in Nederland. *Terzake*, vol. 13, nr. 10, 1995, p. 11-14.
- ENTZINGER, H., Nationale identiteit en burgerschap. *Civis Mundi, Tijdschrift voor politieke filosofie en cultuur*, jrg. 24, januari, 2003, p. 22-26.
- FERMONT, I., Ambitieuze timing voor inburgeringstrajecten. Het inburgeringsdecreet van a tot z. *Divers: nieuwsbrief van het Vlaams Minderheden Centrum*, jrg. 3, nr. 3, 2002, p. 7-12.

- FERMONT, I., Oefeningen in zelfredzaamheid. Trajectbegeleiders luchten hun hart over cursus MO in Nederlands. *Divers: nieuwsbrief van het Vlaams Minderheden Centrum*, jrg. 3, nr. 3, p. 24-29.
- FERMONT, I., De allochtoon als nieuwe Belg: 'monoculturele sokkel' of diversiteit? "Normen en waarden" & "rechten en plichten" op de rooster gelegd. *Divers: nieuwsbrief van het Vlaams Minderheden Centrum*, jrg. 4, nr. 2, p. 6-13.
- FERMONT, I., Het inburgeringsdecreet in de praktijk. De wijzigingen op een rijtje gezet. *Divers: nieuwsbrief van het Vlaams Minderheden Centrum*, jrg. 5, nr. 2, p. 20-23.
- FERMONT, I., Een half jaar inburgeringsdecreet: een eerste balans. Uitvoering decreet ontgroeit langzaam kinderziekten. *Divers: nieuwsbrief van het Vlaams Minderheden Centrum*, jrg. 5, nr. 5, p. 6-7.
- FERMONT, I., "Trajectbegeleiding tot drie maand beperken is absurd". Interview met Claire Cauwels (Kom-Pas Gent, Werking Minderjarige Nieuwkomers). *Divers: nieuwsbrief van het Vlaams Minderheden Centrum*, jrg. 5, nr. 5, p. 8-13.
- FREDERIX, S., De realiteit van een recht beleid. Rot op uit Rotterdam. *Mondiaal magazine*, nr. 16, 2004, p. 39-43.
- GOVERS, E., Verplichte inburgering in Nederland is geen succes. *Streven*, december 2000, p. 1012-1016.
- HAERTJENS, M., 'Hoe kan je integreren als je niet weet hoe het land in elkaar zit?'. Nieuwkomers blikken terug op hun traject. *Divers: nieuwsbrief van het Vlaams Minderheden Centrum*, jrg. 3, nr. 3, 2002, p. 13-18.
- HAERTJENS, M., Inburgeren is meer dan zo snel mogelijk werk vinden. Een visie op efficiënte inburgering. *Divers: nieuwsbrief van het Vlaams Minderheden Centrum*, jrg. 3, nr. 3, 2002, p. 19-23.
- KALK, E., Inburgering als tweezijdig proces. *Civis Mundi, Tijdschrift voor politieke filosofie en cultuur*, jrg. 24, januari, 2003, p. 27-34.
- LEYMAN, D., Politieke partijen over asielzoekers, migranten en burgerschap. Een doorlichting van de verkiezingsprogramma's. *Divers: nieuwsbrief van het Vlaams Minderheden Centrum*, jrg. 4, nr. 2, p. 14-17.
- LIEKENS, S., Stadsklap en A-partners. Antwerpenaren en nieuwkomers leren elkaar kennen. *Divers: nieuwsbrief van het Vlaams Minderheden Centrum*, jrg. 5, nr. 5, p. 14-15.
- MEIJS, L., De programma's voor geslaagde inburgering. Wat moeten nieuwkomers leren? *Maatschappij & Politiek: vakblad voor maatschappijleer*, jrg. 33, december, 2002, p. 9-10.

- MEIJS, L., Maatschappelijke Oriëntatie voor nieuwkomers. Inburgeren: hoe doe je dat? *Maatschappij & Politiek: vakblad voor maatschappijleer*, jrg. 35, april, 2004, p. 3-7.
- TAEELS, W., Integratiecentra en integratiediensten zitten op drie sporen. *Terzake, Praktijkblad over lokaal beleid en samenlevingsopbouw*, mei, 2001, p. 31-34.
- VAN DER HEIJDE, H., Contouren voor integratiebeleid. Van Weert naar Loppersum. *Maatschappij & Politiek: vakblad voor maatschappijleer*, jrg. 33, december, 2002, p. 6-8.
- VISSERS, S., Nederlands leren in het kader van inburgering. Een wereld van verschil tussen Nederland en Vlaanderen? *Samenleving en politiek*, jg. 9/2002, nr. 2, p. 12–18.

Artikels van kranten en weekbladen

- BEEL, V., Nieuwkomers enthousiast over inburgeringscursus. Is de rechter neutraal? *De Standaard*, 12 februari 2003, p. 3.
- BERX, C. EN LANJRI, N., Baas over eigen inburgeringsbeleid. *De Standaard*, 20 september 2004, p. 44.
- COCHEZ, T., Duizend extra leerkrachten nodig voor verplichte inburgering. *De Morgen*, 13 december 2002, p. 3.
- COCHEZ, T., Niet alle Marokkaanse vrouwen kunnen inburgeren. *De Morgen*, 28 januari 2003, p. 7.
- DE GUCHT, K., Migratie als uitdaging, niet als schrikbeeld. *De Morgen*, 19 oktober 2002, p. 58.
- DE VOOGHT, I., Inburgeringsbeleid focust op meerderjarige immigrant. Regering financiert 1.500 extra inburgeringstrajecten. *De Tijd*, 22 juni 2000, z.p.
- DOBBELAERE, B. EN DE LAET, A., VLD kijkt naar eigen minister voor verplichte inburgering. *De Standaard*, 6 december 2002, p. 3.
- DUPONT, P., Minister Keulen wel degelijk bevoegd voor integratie. *De Morgen*, 19 augustus 2004, p. 5.
- DUPONT, P., Minister Keulen verstrengt en versterkt inburgeringsbeleid. Keulen: 'Dit is een dwingende uitnodiging en een plicht tot participatie. Allochtonen mogen zich niet meer verstoppen in hun eigen biotopen'. 'Welvaart moet je verdienen'. *De Morgen*, 17 september 2004, z.p.
- EECKHOUT, B., 1.500 extra plaatsen voor inburgering nieuwkomers. Regeringscomité bepaalt wie erkenning voor begeleiding krijgt. *De Morgen*, 22 juni 2000, p. 24.
- EECKHOUT, B., Het verkeerde debat. *De Morgen*, 15 oktober 2002, p. 2.

- EECKHOUT, B., Onderwijs krijgt hete aardappel inburgering doorgeschoven. Paars-groen eensgezind over verplichting, nog niet over sancties. *De Morgen*, 6 december 2002, p. 4.
- EECKHOUT, B., Wie inburgeringscursus weigert, riskeert vervolging. *De Morgen*, 12 december 2002, p. 1.
- EECKHOUT, B., N-VA biedt meerderheid aan voor verplichte inburgering. *De Morgen*, 23 november 2002, p. 5.
- FONTEYN, G., Kinderen van de inburgering. *De Standaard*, 4 maart 2000, p. 19.
- FRAIHI, T., Integratiegedacht. *Knack*, 15 september 2004, p. 44.
- FRANSEN, G., Inburgering heeft half jaar achterstand. *De Standaard*, 11 juni 2004, p. 2.
- FRANSEN, G., Hier spreekt men Nederlands, gelieve aan het toestel te blijven. Waarom een uitheemse rugchirurg een Vlaamse cursus slager-uitbeender volgt. *De Standaard*, 11 juni 2006, p. 21.
- GALLE, C., Onthaalbeleid nieuwkomers kost geld en tijd. Vlaamse gemeenten en minderhedensector vragen gecoördineerde aanpak. *De Morgen*, 1 april 2000, p. 7.
- GHIJS, I. EN FRANSEN, G., Inburgering wordt chaos. *De Standaard*, 27 maart 2004, p. 1.
- GHIJS, I., Weg met de betutteling. *De Standaard*, 23 oktober 2004, p. 12.
- GOOSSENS, R., VLD verstrakt standpunt over inburgering. Vlaams parlementslid Patricia Ceysens noemt wachtlijsten voor taallessen 'fictief'. *De Morgen*, 16 oktober 2002, p. 4.
- GOOSSENS, R., Inburgering enkel voor nieuwkomers verplicht. *De Morgen*, 18 november 2002, p. 4.
- HAECK, B., Keulen licht kinderziektes inburgeringsbeleid toe. Procedures en doelgroep beleid vormen knelpunten. *De Tijd*, 19 oktober 2004, p. 4.
- HAECK, B., Sociale huurders moeten Nederlands kennen of bereid zijn te leren. Vlaamse regering bereidt nieuwe sociale woningen reglement voor. *De Tijd*, 25 januari 2005, p. 2.
- HAECK, B., Zeven experts schetsen Vlaamse normen en waarden. *De Tijd*, 29 januari 2005, p. 3.
- HAECK, B., Inburgering moet positief verhaal blijven. Twee op drie volgen inburgeringscursus uit vrije wil. Decreet een jaar van kracht. *De Tijd*, 1 april 2005, p. 1-2.
- HUYSENTRUYT, S., De hogeschoolden zijn het slachtoffer. *De Tijd*, 29 maart 2004, p. 5.
- HUYSENTRUYT, S., Verplichte inburgering gaat in onduidelijkheid van start. Decreet wordt vanaf donderdag van kracht. *De Tijd*, 29 maart 2004, p. 5.

- JANSSEN, P., 'In ruimer kader zien'. *De Standaard*, 18 september 2004, p. 4.
- JANSSENS, V., Uitvoering inburgering in het gedrang. *De Tijd*, 5 september 2003, p. 4.
- JANSSENS, V., onthaalbureaus inburgering klaar. *De Tijd*, 12 augustus 2004, p. 3.
- JANSSENS, V., Averij voor Nederlands inburgeringsplan. Voorstel minister Verdonk strandt op praktische problemen. *De Tijd*, 17 maart 2005, p. 5.
- LUYSTERMANS, P., De islam in Vlaanderen heeft gelijke rechten én plichten. *De Tijd*, 9 februari 2005, p. 12.
- MARCHI, L., Olga en Mohammed maken het goed. *De Standaard*, 27 oktober 2004, p. 36.
- MARTENS, P., Sauwens: 'Verplichte inburgering moet federaal worden geregeld'. Vlaamse regering komt in lente met inburgeringsdecreet en meer middelen. *De Morgen*, 21 december 1999, p. 5.
- MESSIAEN, R., Fatima Bali, gemeenteraadslid in Antwerpen, over inburgeringscursussen. *De Tijd*, 3 augustus 2000, z.p.
- OLIHA, C., Het inburgeringsdecreet: iets voor na de Olympische Spelen? *De Standaard*, 25 september 2003, p. 17.
- OTTE, A., De criteria moeten worden gedefinieerd in een soort eindtermen. N-VA biedt wisselmeerderheid aan voor verplichte inburgering. *De Standaard*, 23 november 2002, p. 5.
- ROGIERS, F., Heet van de tong. Jan Roegiers (Spirit): 'We zitten op een tijdbom'. *De Morgen*, 3 oktober 2002, p. 6.
- STURTEWAGEN, B., Goede wil en eigenbelang. *De Standaard*, 26 januari 2005, p. 18.
- TEGENBOS, G., Inburgering zonder tranen, zonder borstgeroffel. *De Standaard*, 12 november 2002, p. 8.
- TELEN, S., Inburgeren in de inburgeringsmaterie. Begin politiek jaar staat voor Marino Keulen in het teken van integratie. *De Standaard*, 13 september 2004, p. 47.
- VAN BAELEN, J., Nederlands kennen of geen sociale woning? *Knack*, 2 februari 2005, p. 12.
- VANDERMEERSCH, P., Politici voeren beschamende vertoning op. *De Standaard*, 7 december 2002, p. 46.
- VAN DE VELDEN, W., Vlaams Parlement buigt zich over ontwerpdecreet inburgering. Kritiek op VLD-pleidooi voor verplichte en afdwingbare inburgering nieuwkomers. *De Tijd*, 15 oktober 2002, p. 3.
- VANDORMAEL, B., Taal als pasmunt. *Knack*, 02 februari 2005, p.8.
- VAN HUMSBEEK, H., Waarom integratie een/geen prioriteit is. *Knack*, 19 november 2003, p. 28.

- VAN IMPE, L., Knuffelpolitiek? Nee, bedankt. *De Morgen*, 16 augustus 2004, p. 6.
- VAN IMPE, L., Vogels op de koffie bij MARINO Keulen. *De Morgen*, 31 augustus 2004, p. 6.
- VAN IMPE, L., De trendbreuk in het beleid van minister van Inburgering Marino Keulen. 'Het minderhedenbeleid is er vandaag te veel op gericht om mensen de weg naar het OCMW te tonen'. 'Het geduld is op, aan beide kanten'. *De Morgen*, 23 oktober 2004, p. 3.
- VIDAL, K., Cursus maatschappijleer en Nederlands zal in najaar 2005 op punt staan. Keulen en Turkse Unie akkoord over inburgering imams. *De Morgen*, 10 december 2004, p. 4.
- V.K., 5 miljoen euro extra voor inburgering in 2005. Budget verhoogd tot 32,9 miljoen euro. *De Tijd*, 20 november 2004, p. 3.
- VRERIKS, T., Nieuwe campagne voor inburgering in Antwerpen. Schepen Pauwels wil meer geld om wachtlijsten cursus Nederlands weg te werken. *De Morgen*, 24 maart 2004, p. 11.
- VUYLSTEKE, C., Vrijwilligerswerk als inburgeringsrecept. 'Ik moet elders een bestaan opbouwen, de enige weg is diegene die voor ons ligt'. *De Morgen*, 12 mei 2004, p. 6.
- Z.N., Vlaamse regering trekt extra geld uit voor nieuwkomers. *De Morgen*, 21 december 2001, p. 5.
- Z.N., Extra Vlaams geld voor inburgering. Verplichte inburgering pas later. *De Tijd*, 21 december 2001, p. 32.
- Z.N., Ik integreer, jij integreert. *De Standaard*, 22 oktober 2002, p.8.
- Z.N., Mieke Vogels ergert zich mateloos aan Patrick Dewael. *De Standaard*, 13 november 2002, p. 4.
- Z.N., Inurgeritis. *De Standaard*, 22 november 2002, p. 8.
- Z.N., Stop het eentalige denken. *De Standaard*, 11 december 2002, p. 10.
- Z.N., Geen fundamentele juridische bezwaren tegen inburgering. *De Morgen*, 10 januari 2003, p. 7.
- Z.N., Goedkeuring inburgering verwacht tegen midden februari. *De Tijd*, 10 januari 2003, p. 28.
- Z.N., Inburgeringsdecreet krijgt tweede lezing. *De Standaard*, 13 februari 2003, p. 4.
- Z.N., VLD hamert op verplichte inburgering. *De Tijd*, 23 oktober 2003, p. 3.
- Z.N., Onthaalbureau Nieuwkomers erkend. *De Standaard*, 16 augustus 2004, p. 42.
- Z.N., Fracties verdelen commissies Vlaams Parlement. *De Tijd*, 8 september 2004, p. 4.
- Z.N., Inburgering verplicht voor iedereen. *De Standaard*, 17 september 2004, p. 9.
- Z.N., Vreemd in Vlaanderen. *De Standaard*, 17 september 2004, p. 9.
- Z.N., Gezinshereniging wordt herbekeken. *De Standaard*, 18 september 2004, p. 4.

- Z.N., Aantal inburgeraars gehalveerd sedert verplichting. Overheid motiveert minder goede dan vrijwilligers. *De Standaard*, 6 oktober 2004, p. 2.
- Z.N., Minister Marino Keulen past inburgering aan. *De Standaard*, 7 oktober 2004, p. 6.
- Z.N., Inburgering wel belangrijk voor asielzoekers. *De Tijd*, 20 oktober 2004, p. 5.
- Z.N., Hoogopgeleide allochtoon komt hier niet aan de bak. *De Standaard*, 23 oktober 2004, p. 13.
- Z.N., Keulen verplicht imams tot stoomcursus België. *De Standaard*, 10 december 2004, p. 12.
- Z.N., Wonen is een mensenrecht. *De Standaard*, 26 januari 2005, p. 33.
- Z.N., Wijzen buigen zich over normen en waarden. *De Standaard*, 29 januari 2005, p. 8.
- Z.N., Administratie inburgering eind 2005 fors versterkt. *De Standaard*, 15 april 2005, p. 4.
- Z.N., Administratie inburgering eind 2005 fors versterkt. *Het Belang van Limburg*, 15 april 2005, p. 4.
- Z.N., Onderwijsbesparing bedreigt inburgering. *De Standaard*, 23 april 2005, p. 17.

Wetteksten en parlementaire documenten

- REGEERAKKOORD 1999-2004, Een nieuw project voor Vlaanderen. *Vlaamse regering*, 13 juli 1999.
- VOORSTEL VAN DECREET – van de heer Lauwers c.s. – houdende instelling van een kader voor het afsluiten van samenwerkingsovereenkomsten tussen de gemeenten en de Vlaamse Gemeenschap met het oog op de organisatie van inburgeringstrajecten voor nieuwkomers. *Vlaams Parlement*, 21 december 1999.
- ACTUELE VRAAG van de heer Filip Dewinter tot mevrouw Mieke Vogels, Vlaams minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen, over de inburgering van inwijkelingen Nr. **95** (1999-2000). *Vlaams Parlement*, 21 december 1999.
- INTERPELLATIE van de heer Chokri Mahassine tot mevrouw Mieke Vogels, Vlaams minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen, over het inburgeringsbeleid Nr. **266** (2001-2002). *Vlaams Parlement*, 21 mei 2002.
- ONTWERP VAN DECREET betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid. *Vlaams Parlement*, 24 mei 2002.
- BELEIDSBRIEF Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen, Beleidsprioriteiten 2002-2003, ingediend door mevrouw Mieke Vogels Vlaams minister van Welzijn,

Gezondheid, Gelijke Kansen en Ontwikkelingssamenwerking. *Vlaams Parlement*, 31 oktober 2002.

- ONTWERP VAN DECREET betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid AMENDEMENTEN. *Vlaams Parlement*, 12 december 2002.
- ONTWERP VAN DECREET betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid AMENDEMENTEN. *Vlaams Parlement*, 9 januari 2003.
- COMMISSIE voor onderwijs, vorming en wetenschapsbeleid. Vergadering van 6 februari 2003. Vraag om uitleg. *Vlaams Parlement*.
- ONTWERP VAN DECREET betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid, in eerste lezing door de plenaire vergadering aangenomen artikelen. *Vlaams Parlement*, 12 februari 2003.
- HANDELINGEN Plenaire vergadering, middagvergadering, DECREET Vlaamse Inburgeringsbeleid – Stemmingen. *Vlaams Parlement*, 19 februari 2003, p. 19-25.
- VERZOEKSCRIFT over inburgering van allochtonen, Verslag namens de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gelijk Kansen uitgebracht door mevrouw Riet Van Cleuvenbergen en de heer Koen Helsen. *Vlaams Parlement*, 25 februari 2003.
- DECREET van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid. *Belgisch Staatsblad*, 8 mei 2003.
- MET REDENEN OMKLEDE MOTIE – van mevrouw Riet Van Cleuvenbergen, mevrouw Sonja Becq, mevrouw Trees Merckx-Van Goey en mevrouw Ingrid van Kessel – tot besluit van de op 12 juni 2003 door mevrouw Riet Van Cleuvenbergen in commissie gehouden interpellatie tot mevrouw Adelheid Byttebier, Vlaams minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen, over het uitvoeren van engagementen die de minister bevoegd voor Welzijn is aangegaan naar aanleiding van het inburgeringsdecreet. *Vlaams Parlement*, 16 juni 2003.
- DECREET van 4 juni 2003 betreffende het inwerkingsbeleid. *Belgisch Staatsblad*, 30 juni 2003.
- COMMISSIE VOOR ONDERWIJS, VORMING EN WETENSCHAPSBELEID. Vergadering van 3 juli 2003, vraag om uitleg van de heer Luc Martens tot mevrouw Marleen Vanderpoorten, Vlaams minister van Onderwijs en Vorming, over de moeilijkheden van inburgering van hooggeschoolde allochtonen.
- MET REDENEN OMKLEDE MOTIE – van mevrouw Riet Van Cleuvenbergen, de heer Kris Van Dijck, mevrouw Trees Merckx-Van Goey en mevrouw Sonja Becq – tot besluit van de op 7 oktober 2003 door mevrouw Riet Van Cleuvenbergen in commissie gehouden interpellatie tot mevrouw Adelheid Byttebier, Vlaams minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen, over de engagementen aangegaan naar aanleiding van het inburgeringsdecreet en de uitvoering van de motie van het Vlaams Parlement van 2 juli 2003. *Vlaams Parlement*, 9 oktober 2003.

- HANDELINGEN Commissievergadering, Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gelijke Kansen, Vraag om uitleg van de heer Chokri Mahassine tot mevrouw Adelheid Byttebier, Vlaams minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen, over het Vlaams inburgeringsbeleid. *Vlaams Parlement*, 27 januari 2004, p. 9-14.
- MET REDENEN OMKLEDE MOTIE – van mevrouw Riet Van Cleuvenbergen en de heer Kris Van Dijck – tot besluit van de op 30 maart 2004 door mevrouw Riet Van Cleuvenbergen in commissie gehouden interpellatie tot mevrouw Adelheid Byttebier, Vlaams minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke kansen, over het operationaliseren van het inburgeringsdecreet en de uitvoering van de met redenen omklede motie van het Vlaams Parlement van 2 juli 2003. *Vlaams Parlement*, 1 april 2004.
- HANDELINGEN Commissievergadering, Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gelijke Kansen, Interpellatie van mevrouw Riet Van Cleuvenbergen tot mevrouw Adelheid Byttebier, Vlaams minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen, over het operationaliseren van het inburgeringsdecreet en de uitvoering van de motie van het Vlaams Parlement van 2 juli 2003, Met redenen omklede motie. *Vlaams Parlement*, 30 maart 2004, p. 1-14.
- BESLUIT van de Vlaamse regering van 12 maart 2004 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid. *Belgisch Staatsblad*, 26 april 2004.
- BESLUIT van de Vlaamse regering van 12 maart 2004 betreffende de richtlijnen voor maatschappelijke oriëntatie en trajectbegeleiding in het kader van het Vlaamse inburgeringsbeleid. *Belgisch Staatsblad*, 14 juni 2004.
- MINISTERIEEL BESLUIT van 29 maart 2004 betreffende de registratie en de uitwisseling van gegevens in het kader van het inburgeringsbeleid. *Belgisch Staatsblad*, 6 juli 2004.
- MINISTERIEEL BESLUIT van 11 juni 2004 tot erkenning van provinciaal Integratiecentrum Minderheden Antwerpen (Pricma) v.z.w. als onthaalbureau voor de provincie Antwerpen, met uitzondering van de stad Antwerpen. *Belgisch Staatsblad*, 6 juli 2004.
- MINISTERIEEL BESLUIT van 11 juni 2004 tot erkenning van Onthaalbureau Vlaams-Brabant als onthaalbureau voor de provincie Vlaams-Brabant. *Belgisch Staatsblad*, 6 juli 2004.
- MINISTERIEEL BESLUIT van 11 juni 2004 tot erkenning van Onthaalbureau Limburg als onthaalbureau voor de provincie Limburg. *Belgisch Staatsblad*, 6 juli 2004.
- MINISTERIEEL BESLUIT van 11 juni 2004 tot erkenning van het Stedelijk Onthaalbureau PINA als onthaalbureau voor de stad Antwerpen. *Belgisch Staatsblad*, 6 juli 2004.

- MINISTERIEEL BESLUIT van 11 juni 2004 tot erkenning van Onthaal Nieuwkomers Oost-Vlaanderen (Onov) v.z.w. als onthaalbureau voor de provincie Oost-Vlaanderen, met uitzondering van de stad Gent. *Belgisch Staatsblad*, 6 juli 2004.
- MINISTERIEEL BESLUIT van 11 juni 2004 tot erkenning van het Centrum voor Anderstalige Nieuwkomers Kom-Pas als onthaalbureau voor de stad Gent. *Belgisch Staatsblad*, 6 juli 2004.
- MINISTERIEEL BESLUIT van 11 juni 2004 tot erkenning van Provinciaal Integratie Centrum West-Vlaanderen (Pric) v.z.w. als onthaalbureau voor de provincie West-Vlaanderen. *Belgisch Staatsblad*, 6 juli 2004.
- HANDELINGEN Commissievergadering, Commissie voor Wonen, Stedelijk Beleid, Inburgering en Gelijke Kansen, Interpellatie van de heer Filip Dewinter tot de heer Marino Keulen, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur Stedenbeleid, Wonen en Inburgering, over de resultaten van het inburgeringsbeleid, Met redenen omklede moties. *Vlaams Parlement*, 18 oktober 2004, p. 1-11.
- MET REDENEN OMKLEDE MOTIE – van de heren Filip Dewinter, Jan Penris, Rob Verreycken en Christian Verougstraete en mevrouw Monique Moens – tot besluit van de op 18 oktober 2004 door de heer Filip Dewinter in commissie gehouden interpellatie tot de heer Marino Keulen, Vlaams minister van Binnenlandse Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering, over de resultaten van het inburgeringsbeleid. *Vlaams Parlement*, 20 oktober 2004.
- BELEIDSNOTA Inburgering 2004-2009 ingediend door de heer Marino Keulen, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering. *Vlaams Parlement*, 22 oktober 2004.
- BELEIDSNOTA Inburgering 2004-2009 MET REDENEN OMKLEDE MOTIE van de heren Rob Verreycken, Jan Penris, Christian Verougstraete en Erik Tack en mevrouw Monique Moens. *Vlaams Parlement*, 1 december 2004.
- BELEIDSNOTA Inburgering 2004-2009 MET REDENEN OMKLEDE MOTIE van de heren Sven Gatz, mevrouw Cathy Berx en de heren Bart De Wever, Herman Lauwers en Chokri Mahassine. *Vlaams Parlement*, 1 december 2004.
- ONTWERP VAN DECREET houdende tweede aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2004. VERSLAG namens de Commissie voor Wonen, Stedelijk Beleid, Inburgering en Gelijke Kansen uitgebracht door de dames Veerle Heeren, Cathy Berx en Hilde Crevits aan de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting. *Vlaams Parlement*, 6 december 2004.
- HANDELING Commissievergadering, Commissie voor Wonen, Stedelijk Beleid, Inburgering en Gelijke Kansen, Vraag om uitleg van mevrouw Cathy Berx tot de heer Marino Keulen, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en

Inburgering, over de werking van het cliëntvolgsysteem bij de opvolging van de inburgeringstrajecten. *Vlaams Parlement*, 13 januari 2005, p. 18-21.

- HANDELINGEN Commissievergadering, Commissie voor Wonen, Stedelijk Beleid, Inburgering en Gelijke Kansen, Vraag om uitleg van mevrouw Cathy Berx tot de heer Marino Keulen, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering als instrument tot spreiding van asielzoekers. *Vlaams Parlement*, 31 januari 2005, p. 1-3.
- MINISTERIEEL BESLUIT betreffende het kwaliteitsbeleid in het kader van het inburgeringsbeleid. *Belgisch Staatsblad*, 19 april 2005.

Mondelinge bronnen

- BERX, C., *Mondelinge mededeling*. Interview, 22 maart 2005.
- BOSSUYT, K., *Mondelinge mededeling*. Interview, 5 april 2005.
- CRAUWELS, F., *Mondelinge mededeling*. Interview, 6 april 2005.
- DE BAERE, M., *Mondelinge mededeling*. Interview, 14 december 2004.
- DHONDT, S., *Mondelinge mededeling*. Interview, 6 december 2004.
- FERMONT, I., *Mondelinge mededeling*. Interview, 17 februari 2005.
- GATZ, S., *Mondelinge mededeling*. Interview, 14 maart 2005.
- GOOGHE, E., *Mondelinge mededeling*. Interview, 14 april 2005.
- HELLEMANS, I., *Mondelinge mededeling*. Interview, 17 december 2004.
- MAHASINNE, C., *Mondelinge mededeling*. Interview, 23 maart 2005.
- ORLICKY, P., *Mondelinge mededeling*. Interview, 10 december 2004.
- PENRIS, J., *Mondelinge mededeling*. Interview, 23 maart 2005.
- PUTTEMANS, K., *Mondelinge mededeling*. Interview, 25 februari 2005.
- VOGELS, M., *Mondelinge mededeling*. Interview, 16 februari 2005.

Audiovisuele bronnen en elektronische publicaties

Informatie via netwerk

- AMEYE, B., Interview, Van Inburgering tot Actief Burgerschap – Sven Gatz. *Internet*, 22 september 2004.
(<http://www.liberales.be/cgi-bin/show/pl?interview&gatzactiefburgerschap>)
- FEREMANS, E., De face van de inburgeringswet. *Internet*, 27 september 2004.
(<http://www.kifkif.be/print.php?sid=1853>)

- VAN DEN BOSSCHE, G., ZEMNI, S., Alloctonen aller landen ... burger u in! Wat het debat over inburgeringsplicht ons kan vertellen over identiteit(en). *Internet*, 22 september 2004.
(http://www.flwi.ugent.be/cie/CIE/vdbossche_zemni_1.htm)
- Z.N., Juridische afbakening van de doelgroepen van het Vlaamse inburgeringsbeleid in de experimentele fase. *Internet*, 31 januari 2002.
(http://www.wvc.vlaanderen.be/minderheden/inburgeri.../juridische_afbakening_doelgroep.ht)
- Z.N., Inburgering als middel tot emancipatie. *Internet*, 15 september 2004.
(<http://www.kleurrijkvlaanderen.be/showpage.asp?iPageID=756>)
- Z.N., Het inburgeringsbeleid. *Internet*, 16 september 2004.
(<http://www.wvc.vlaanderen.be/minderheden/inburgeringsbeleid/inburgeringsbeleid/inb...>)
- Z.N., Inburgering. *Internet*, 23 september 2004.
(http://www.gent.be/gen/wonen/migranten/Kom_pas/algemeen/kom-pas_inburgering.htm)
- Z.N., CD&V over asiel/migratie. *Internet*, 9 februari 2005.
(<http://www.cdenv.be/programma/thema/index.php#asiel>)
- Z.N., Van apart naar samen. *Internet*, 9 februari 2005.
(http://www.sp.be/nationaal/ideeen/politiekprogr/programmapunten/van_apart_naar_samen_lijst.asp)
- Z.N., Niemand uitsluiten maar ook niemand opsluiten. Bart Somers opent liberaal spoor voor integratiedebat. *Internet*, 9 februari 2005.
(<https://www.vld.be/uploads/Bkoktober04.pdf>)
- Z.N., Immigraties in België. *Internet*, 9 februari 2005.
(<http://www.agenda-respect.be/nl/teksten/resp-txt-geschiedenis.htm>)
- Z.N., Onze samenleving is multicultureel en mag dat blijven. *Internet*, 23 februari 2005.
(http://www.groen.be/nieuwseninformatie/manifest/manifest_item.asp?mani_id=7)
- Z.N., Historiek Vlaams minderhedenbeleid. *Internet*, 23 februari 2005.
(<http://www.vmc.be/main/mainc01.htm>)
- Z.N., Vreemdelingenbeleid. *Internet*, 22 maart 2005.
(<http://www.vlaamsbelang.be/index.php?p=21&id=5>)

e-mail

- ORLICKY, P., (Pavol.Orlicky@Gent.be), RE:, *E-mail* aan RAES, E., (raes.ellen@pandora.be), 13 mei 2005.

Bijlage

Inburgering in Brussel¹⁷⁹

Vanaf 1999 kreeg het Vlaams inburgeringsbeleid gestalte. Hierin werden ook financiële middelen voorzien voor Brussel. Brussel moet deze middelen aanwenden voor het onthaalbeleid van nieuwkomers. Door onze staatsstructuur is Brussel een buitenbeentje met betrekking tot het inburgeringsbeleid. Zoals verder wordt aangegeven volgt Brussel grotendeels het Vlaams inburgeringsbeleid, maar met enkele belangrijke uitzonderingen.

De Vlaamse Gemeenschap ging aan inburgering doen via de onthaalbureaus, opleidingen en onderwijs. Het Vlaamse Gewest nam de tewerkstelling van de nieuwkomers voor haar rekening. In Vlaanderen staat de VDAB in voor opleiding en tewerkstelling. In Brussel is opleiding een Vlaamse gemeenschapsbevoegdheid dat in de praktijk wordt gebracht via de VDAB-RDBB. (Regionale Beroepsopleiding Brussel) Voor tewerkstelling is het Brusselse-Hoofdstedelijk-Gewest bevoegd dat wordt uitgevoerd via de BGDA (Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling).

De eerste werkjaren van het onthaalbeleid waren er in Brussel twee onthaalinitiatieven. Eén vanuit de welzijnssector, de Foyer, en een ander vanuit opleiding en tewerkstelling BNCTO (Brussels Nederlandstalig Comité voor Tewerkstelling en opleiding), het project Tracée. Na het inburgeringdecreet ging het inburgeringsbeleid een andere richting uit. Vanaf 1 april 2004 werd inburgering verplicht en er werden structurele samenwerkingen opgezet tussen de onthaalbureaus en de gemeente. Deze maatregelen gelden niet voor Brussel. In Brussel geldt er in principe geen verplichte inburgering. Het onthaalbureau krijgt ook geen structurele instroom via de gemeenten. Ze is zelf verantwoordelijk voor haar instroom door in de eerste plaats kwaliteit aan te bieden. Dat trekt mensen aan en levert een goede mond aan mond reclame op. Ook de historiek van de twee oorspronkelijke projecten zorgen voor instroom van nieuwkomers. Op die manier onderhoudt het onthaalbureau goede contacten met het werkveld dat in Brussel actief is.

Het Nederlands is geen omgevingstaal in Brussel, maar het is wel noodzakelijk om zelfstandig je weg te kunnen vinden in de samenleving en er 'zijn plan te kunnen trekken'. De vraag naar het belang van het Nederlandstalige onthaaltraject wordt op die manier in een ander daglicht gesteld dan elders in Vlaanderen. Brussel is een aantrekkingspool, als

¹⁷⁹ GOOGHE, E., *Mondelinge mededeling*. Interview, 14 april 2005.

nieuwkomers Nederlands leren verhogen ze hun kansen op de arbeidsmarkt. Het Nederlands heeft ook een functie van sociale zelfredzaamheid, wat minder vanzelfsprekend is. Er is een nauwe wisselwerking met Nederlandstalige voorzieningen, waardoor de relevantie van het Nederlands wordt versterkt.

BON bestaat sinds 1 april 2004. Voordien werd de doelgroep vastgesteld door middel van het statuut van de nieuwkomer, nu gebeurt dit op basis van de vestiging in Brussel. Dit werkt niet goed voor Brussel. Zij onderhandelen op dit moment met de overheid of de criteria voor hen niet kunnen worden aangepast.

De samenwerking met het Huis van het Nederlands is positief. BON en het Huis hebben een gedeelde visie en algemeen beleid naar een aantal doelgroepen in Brussel. Ze stippelen samen een beleidslijn uit.

BON zit aan tafel met de lokale werkwinkel, BGDA en VDAB. Zij nemen de taak van loopbaanoriëntatie op zich. Dit geeft een meerwaarde. Vroeger werd dit gedaan door de trajectbegeleider en op dit moment wordt het uitbesteed, waardoor de taak van de trajectbegeleider wordt verlicht.

De doelgroep van BON bestaat vooral uit ontvankelijk verklaarde asielzoekers. Zij denken dat wanneer ze een traject volgen hun kansen om erkend te worden als vluchteling vergroten. Dit is een illusie.

Vlaanderen gaf aan dat er te weinig gezinsvormers en –herenigers inburgerden. Vlaanderen wil hen verplicht een traject laten volgen. Door de actieve rol van de steden en gemeenten wordt deze doelgroep nu beter bereikt, ook in Brussel, al is de verplichting voor hen niet van toepassing.

Zoals reeds eerder vermeld, wordt de doelgroep in Brussel vooral bediend vanuit haar eigen netwerk, onder andere zelforganisaties. Dit wordt aangeboden via de reguliere voorzieningen van de allochtonengemeenschap. Verschillende organisaties ontvangen steun van de Franstalige Gemeenschap die dikwijls over onvoldoende middelen beschikken. Hierdoor gaan de nieuwkomers op zoek naar een andere organisatie die hen kan helpen. Dikwijls komen zij pas na aantal jaar aankloppen bij BON. BON wil hen nog wel helpen, maar mag dit wettelijk gezien niet meer. Een nieuwkomer is een persoon die maximum één jaar in Vlaanderen of Brussel verblijft. Deze mensen worden dan doorverwezen naar andere diensten zoals het Huis van het Nederlands en de lokale werkwinkel.

Er zijn een aantal Franstalige organisaties die zich richten tot nieuwkomers. Dit is een versplinterd netwerk. In Vlaanderen is dit een regionaal georganiseerde dienst. BON kan niet aan tafel gaan zitten met één Franstalige organisatie, omdat zij niet zo goed zijn

georganiseerd, waardoor overleg moeilijk is. Veel Brusselse organisaties werken met Vlaamse middelen en werken dus voor Vlaanderen. Het is noodzakelijk voor de organisaties om goed overeen te komen met de Franstalige organisaties. Dit zijn een groot aantal organisaties. De volgende fase is dat het onthaalbureau gaat onderhandelen over samenwerkingsverbanden met de gemeenten die voldoende nieuwkomers ontvangen die aan de achterstandskenmerken voldoen.

Brussel ontvangt 15% van de begroting voor het inburgeringsbeleid. Dit is voldoende. Op dit moment wordt het niet volledig benut. De reden hiervoor is de fusie van de twee bestaande onthaalinitiatieven en de daaraan gekoppelde reorganisatie. Het is ook afhankelijk van wat het onthaalbureau betracht. Wenst ze alle nieuwkomers te bereiken of maar een deel? Volgens het vooropgestelde plan van de Vlaamse regering zou BON van 400 trajecten per jaar, moeten groeien naar 2170 trajecten, plus de interne fusie. Dit was niet te verwezenlijken in het jaar 2004.

De Vlaamse Gemeenschapscommissie heeft die 15% afgedwongen. Dit is niet nieuw, deze quota geldt ook voor andere sectoren. Brussel krijgt in verhouding, tot de Vlaamse inwoners, altijd iets meer middelen. Voor BON dienen die extra middelen vooral voor de werving van nieuwkomers, wat in Brussel moeilijker gaat dan in Vlaanderen. Het is een uitdaging. Dikwijls wordt Brussel vergeten in het beleid, het heeft zo een specifiek karakter dat het meestal niet werkt wanneer het wordt bekeken vanuit de Vlaamse logica. De Nederlandstalige organisaties moeten ook overeenkomen met de Franstalige. Er bestaat een cultuurverschil tussen Vlaanderen en de Franstaligen. Vlaamse mensen werken categoriaal, per doelgroep. Het zijn managers. De Walen daarentegen houden van het basisprincipe, iedereen gelijk voor de wet, ook bij de dienstverlening. Als met de Franstaligen overleg wordt gepleegd, denken zij niet in termen van de nieuwkomer.

De Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) moet inburgering opvolgen. Deze taak wordt in Vlaanderen waargenomen door de steden en gemeenten. De VGC kan geen samenwerking met de gemeenten afdwingen. Op dit moment doet er zich wel een inhaalbeweging voor, doordat er in een aantal gemeenten Vlaamse schepenen zetelen. Het is heel beperkt, maar zij willen meestal toch de Nederlandstalige burgers beter bedienen.

Ook de Brusselse Regering speelt een rol. Inburgering is een zaak van drie ministers. Ten eerste van diegene die verantwoordelijk is voor cultuur, die van onderwijs en ten derde ook voor die van welzijn. Zij moeten samen beslissingen nemen.

BON probeert op dit moment om een aantal gemeenten ervan te overtuigen om mee stappen in een samenwerkingsverband, zodat zij op die manier meer instroom van nieuwkomers kunnen krijgen.