

Advies over het BVR integratie en inburgering

Advies bij voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 1995 betreffende de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor de Vlaamse Gemeenschap en de instellingen die eronder ressorteren, tot wijziging van de regelgeving over het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid en tot bepaling van de inwerkingtreding van artikel 3 van het decreet van 22 december 2017 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2018.

Vlaamse Onderwijsraad
Koning Albert II-laan 37
BE-1030 Brussel
T +32 2 219 42 99

www.vlor.be
info@vlor.be

Advies op vraag van Bart Somers, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen op 20 juli 2021.

Uitgebracht door de Raad Levenslang en Levensbreed Leren op 28 september 2021 met eenparigheid van stemmen. De derde alinea van de paragraaf 'Werken en studeren' werd gevalideerd door de Raad Hoger Onderwijs op 30 september 2021.

Vorbereiding: werkgroep Herinrichting inburgeringsbeleid op 2 september en 16 september 2021 onder voorzitterschap van Joke Drijkoningen.

Dossierbeheerder: Ewoud De Sadeleer

Inhoud

1	Situering.....	2
2	Retributie, regelmatige deelname en sanctionering.....	2
3	Beperkte leercapaciteiten.....	3
4	Werken en studeren.....	4
5	Taalniveau B1 mondeling.....	5
6	Maatschappelijke oriëntatie en geïntegreerde trajecten.....	5
7	Digitalisering.....	6
8	Participatie- en netwerktraject	6



1 Situering

De Vlaamse Regering wil het inburgeringsbeleid grondig hertekenen. In een [conceptnota](#) gaf ze daar de principes en contouren voor aan, die ze verder uitwerkte in een [decreet](#). De Vlor bracht al advies uit over de conceptnota en het voorontwerp van decreet.¹ Nu vraagt minister Somers advies aan de Vlor over het voorontwerp van besluit (BVR) dat de principes uit het decreet verder concreetiseert.

In dit advies zullen we de fundamentele bemerkingen uit onze vorige adviezen niet herhalen. Het is duidelijk dat de Vlaamse Regering in het decreet en nu ook in haar BVR niet wil afwijken van de principes die ook al waren vastgelegd in het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 (zoals de ingevoerde retributie en sancties gekoppeld aan gestandaardiseerde testen), hoewel die de sociale participatie van nieuwkomers bemoeilijken. De Vlor stelt wel vast dat er in de loop van het beleidsvoorbereidend proces gepoogd wordt om de mogelijke nieuwe drempels zo laag mogelijk te houden. Zo worden verplichte inburgeraars die de doelstellingen niet hebben behaald voor maatschappelijke oriëntatie (MO) en/of NT2, niet gesanctioneerd wanneer zij wel regelmatig deelgenomen hebben. In dit advies doen wij verdere suggesties om zoveel mogelijk drempels verder weg te werken.

De Vlor verwacht ook nog een adviesvraag over wijzigingen aan het decreet volwassenenonderwijs ten gevolge van het gewijzigde inburgeringsbeleid. Het is jammer dat de wijzigingen voor het beleidsdomein Onderwijs niet tegelijk konden worden opgeleverd. De Vlor mist nu immers een zicht op het totale effect van alle maatregelen op de inburgeraars en merkt op dat heel wat beleid op elkaar moet worden afgestemd. Die afstemming moet er onder andere komen voor:

- de vrijstelling van inschrijvingsgeld voor vormingspakketten via VDAB;
- de vaststelling van ‘beperkte leercapaciteiten’ voor NT2 en MO;
- de valorisatie van initiatieven binnen het NT2-onderwijs die voldoen als participatie- en netwerktraject binnen de vierde pijler.

2 Retributie, regelmatige deelname en sanctionering

De Vlor blijft ervoor pleiten om geen financiële drempels op te werpen voor inburgeraars. Het is positief dat een inburgeraar die niet slaagt voor de test MO en opnieuw de cursus MO volgt, niet opnieuw voor de cursus moet betalen. Het besluit bepaalt ook dat verplichte inburgeraars die regelmatig deelnemen aan het vormingspakket niet gesanctioneerd worden als ze de doelstellingen niet behalen. In lijn met die bepaling vragen we om ook een gelijkaardige vrijstelling van retributie te voorzien voor de herkansing voor de test, als de inburgeraar niet meteen slaagt op de test, maar wel regelmatig aan het vormingspakket heeft deelgenomen.

Het besluit bepaalt dat verplichte inburgeraars die weigeren de retributie van het vormingspakket of van de test te betalen, gesanctioneerd zullen worden. Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen verplichte inburgeraars die weigeren de retributie te betalen en zij die de retributie niet

¹ Vlor, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Hertekening inburgeringstraject: drempels wegwerken. Advies over de conceptnota ‘Hertekening inburgeringstraject’](#), 6 oktober 2020. en Vlor, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Wijziging Integratie- en inburgeringsdecreet. Advies over het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie-en inburgeringsbeleid](#). 28 januari 2021.

kunnen betalen wegens betalingsmoeilijkheden. De Vlor vraagt wie dat onderscheid zal maken, volgens welke criteria en op welke manier dat zal worden opgevolgd.

We stellen vast dat de administratieve geldboetes die al eerder zijn vastgelegd in het BVR van 2016 (artikel 45)² snel stijgen tot een erg hoog bedrag. We vragen om die stijging te herbekijken.

De centrumreglementen van de CVO en CBE bevatten afspraken omtrent gewettigde afwezigheden. Het gaat dan bijvoorbeeld over ziekte, zorg voor kinderen, ploegenarbeid, staking van het openbaar vervoer, gerechtelijke verplichtingen ... We vragen om die afspraken te beschouwen als gewettigde afwezigheid die tot de 80% aanwezigheid voor regelmatige deelname gerekend kan worden.

3 Beperkte leercapaciteiten

De Vlor ondersteunt de idee dat mensen niet gestraft mogen worden omdat ze iets niet zouden kunnen en ondersteunt dus de vrijstellingen door beperkte leercapaciteiten. Tegelijk bestaat de kans dat er een 'label' op mensen geplakt wordt dat stigmatiserend kan werken. Om dat te voorkomen zou uit de definitie van 'beperkte leercapaciteiten' alleszins moeten blijken dat die enkel vastgesteld werd voor de vereisten die samenhangen met het inburgeringstraject. Naar de cursist zelf kan bijvoorbeeld gecommuniceerd worden dat er op dat moment onvoldoende progressie mogelijk is binnen het traject om te slagen voor de test.

Een dergelijke vaststelling mag vooral niet als uitsluitingsmechanisme fungeren. Het feit dat de inburgeraars geen verplichting meer hebben om te slagen voor de test betekent dan ook niet dat zij geen nood meer hebben aan een leertraject. Zij moeten hier net verder in ondersteund worden, onder meer door in aanbod te voorzien dat wél aansluit bij hun leercapaciteiten.

Voorts vraagt de Vlor om deze inburgeraars geen verklaring van geleverde inspanningen te geven, maar een volwaardig inburgeringsattest. Dat is belangrijk in het kader van afgeleide wetgeving (bv. nationaliteitsverwerving) en om een maximaal civiel effect te bekomen. We pleiten er ook voor om een addendum toe te voegen aan het inburgeringsattest voor inburgeraars met beperkte leercapaciteiten, dat recht geeft op bijkomende ondersteuning zoals blijvende gratis tolkendienstverlening.

De vaststelling van beperkte leercapaciteiten moet ook overdraagbaar zijn: de beoordeling dat de verplichte inburgeraar niet genoeg progressie kan maken om een taalvaardigheidsniveau A2 te behalen, moet ook gelden voor niveau B1 mondeling³ na het inburgeringstraject en zelfs voor het vormingspakket maatschappelijke oriëntatie. De CVO en CBE zullen zo'n zwaarwichtige beslissing immers slechts in uiterste gevallen en met veel voorzichtigheid nemen, waarna de inburgeraar best niet opnieuw een belastend proces met deliberatie door een commissie moet doorlopen. Omgekeerd moet er ook een signaal gegeven worden aan de NT2-aanbieder wanneer de problemen voor het vormingspakket MO bij een cursist worden vastgesteld.

² Besluit van de Vlaamse Regering houdende de uitvoering van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid. 29 januari 2016.

³ Hiervoor wordt reeds de mogelijkheid gesuggereerd in het ontwerp van BVR.

De Vlor waardeert de erkenning van de expertise van de CBE en CVO om te beoordelen of de verplichte inburgeraar over de leercapaciteiten beschikt om het vereiste taalniveau te halen.

4 Werken en studeren

De definitie van werken zou verbreed moeten worden door niet alleen te verwijzen naar een arbeidscontract van drie maanden, maar door ook een combinatie van interimwerk op te nemen.

Bij de definitie van studeren moeten enkele opleidingen toegevoegd worden:

- De cursussen basiseducatie van Ligo, Centra voor Basiseducatie;
- De algemene vorming in het secundair volwassenenonderwijs (studiegebieden algemene vorming en aanvullende algemene vorming);
- NT2-opleidingen (richtgraad 2-4).

Voor het hoger onderwijs merken we op dat het realistischer is om een ondergrens van 27 studiepunten op te leggen in plaats van de voorziene 60 studiepunten (voltijds studietraject). Een voltijdse studiebelasting is niet meteen haalbaar voor iedereen. De ondergrens van 27 studiepunten wordt ook gehanteerd om het recht op Groeipakket (kinderbijslag) te behouden.

Enkele verwijzingen in de definitie van studeren zijn onnauwkeurig:

- In plaats van 'een voltijds studietraject als vermeld in artikel 5, 42°, van het decreet van 8 juni 2007 betreffende de studiefinanciering van de Vlaamse Gemeenschap' wordt beter verwezen naar een opleiding van het hoger onderwijs als vermeld in artikel II.58 van de Codex Hoger Onderwijs van 11 oktober 2013. Zo komen ook banaba's, manama's en doctoraten in aanmerking.
- De omschrijving 'een diplomagerichte opleiding in het secundair volwassenenonderwijs als vermeld in bijlage IX van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 betreffende de studiebekrachtiging in het volwassenenonderwijs' moet worden aangevuld. Ook beroepsopleidingen afgeleid van een beroepskwalificatie niveau 5 aangeboden in het secundair volwassenenonderwijs zijn immers bij decreet erkend als zijnde diplomagericht. Zij worden bijgevolg niet vermeld in het BVR van 19 juli 2007 betreffende de studiebekrachtiging in het volwassenenonderwijs.
- In plaats van 'een hogere beroepsopleiding als vermeld in artikel I.3, 33/1°, en artikel II.58 van de Codex Hoger Onderwijs van 11 oktober 2013' wordt beter verwezen naar 'een voltijdse inschrijving in de opleiding verpleegkunde van het hoger beroeps onderwijs als vermeld in artikel 3, 47° van de Codex Secundair Onderwijs van 17 december 2010'.

We vragen om ook acties in het kader van begeleiding en bemiddeling naar werk toe te voegen aan een van beide definities. VDAB biedt verschillende vormen van begeleiding en bemiddeling naar werk aan die een even grote inspanning en tijdsinvestering vragen van de werkzoekende en een even zinvolle stap in hun traject kunnen zijn als (beroeps)opleiding en werkplekleren. Het gaat dan bijvoorbeeld om loopbaanoriëntatie, trajecten intensieve begeleiding en bemiddeling specifiek voor anderstaligen en jobhunting voor hoogopgeleide anderstaligen.

Door bemiddelingsacties in aanmerking te laten komen voor vrijstelling van het behalen van taalniveau B1 mondeling en het participatie- en netwerktraject, vermijdt men het risico dat werkzoekenden een bemiddelingsactie op maat (een concrete inspanning richting tewerkstelling) zouden stopzetten om lessen Nederlands te volgen en/of aan de verplichtingen van de vierde pijler te voldoen. Die aanpassing biedt meer ruimte in het traject voor stappen naar werk. Concrete acties



richting werk faciliteren waar mogelijk, past bovendien volledig bij de doelstelling van het nieuwe inburgeringsbeleid om economische zelfredzaamheid te verbeteren.

Tot slot waardeert de Vlor dat inburgeraars die zes maanden werken of studeren, recht hebben op vrijstelling van bepaalde verplichtingen. Het zou echter beter zijn dat ook een combinatie van zes maanden studeren en werken binnen de referentieperiode tot de vrijstelling zou leiden. Een opleiding die tot tewerkstelling leidt, wordt zo gestimuleerd en gevaloriseerd.

5 Taalniveau B1 mondeling

Het ontwerp van BVR geeft de mogelijkheid tot uitstel van zes maanden, wegens medische of persoonlijke redenen, voor het behalen van het taalniveau B1 mondeling voor wie niet meteen werkt of studeert. De Vlor merkt op dat de termijn van zes maanden niet coherent is met de referentieperiode van negen maanden die wordt gehanteerd om aan te tonen dat een inburgeraar zes maanden onafgebroken gewerkt of gestudeerd heeft (en dus geen taalniveau B1 mondeling meer hoeft te halen).

Het ontwerp van BVR legt in deze context ook de rolafbakening van enkele actoren vast. De Vlor benadrukt dat de CVO en CBE moeten kunnen bepalen of het taalniveau is behaald.

De Vlor vraagt om, naar analogie met de jeugdgarantie van Actiris (die werd uitgebreid naar een jobgarantie voor alle werkzoekenden die zich inschrijven), een nieuwkomersgarantie uit te werken. De overheid garandeert zo een gepast aanbod van opleiding, werkplekklere, sociale participatie ...

6 Maatschappelijke oriëntatie en geïntegreerde trajecten

Bij klassikale lessen of lessen waarbij de inburgeraar gedeeltelijk ondersteund wordt door een MO-docent, zal naast de gestandaardiseerde test ook gebruik gemaakt worden van procesevaluatie. We vinden het een goed principe om de procesevaluatie voor een significant percentage te laten meetellen voor het eindresultaat van het vormingspakket. De huidige formulering over de waarde van de procesevaluatie is dubbelzinnig, maar we leiden eruit af dat een inburgeraar sowieso moet slagen voor de gestandaardiseerde test.⁴ Dat ondermijnt de waarde van de procesevaluatie en zorgt ervoor dat een (zeer) gunstige procesevaluatie een eenmalige slechte prestatie op een test niet kan compenseren. We vragen dan ook dat het resultaat van de standaardtest en de procesevaluatie worden opgeteld voor de eindbeoordeling.

De onderwijspartners willen graag mee werk maken van de vooropgestelde geïntegreerde trajecten. De Vlor vraagt in deze context aandacht voor de volgende aspecten:

- Het is positief dat een (gestandaardiseerde) test MO ook mondeling en in de taal waarin de inburgeraar het traject heeft afgenomen kan worden. In een geïntegreerd traject moet dat uiteraard gevrijwaard worden.
- Het volwassenenonderwijs is zelf vragende partij om NT2-opleidingen verder te integreren met MO, maar ook met beroepsopleiding en meer algemene competentieversterking (bv. digitale vaardigheden). Het vereiste (start)niveau NT2 voor de instroom in die aanvullende opleidingen

⁴ "Om te slagen voor de test maatschappelijke oriëntatie dient de inburgeraar minstens te slagen voor de gestandaardiseerde test, waarbij het resultaat op die gestandaardiseerde test telt voor ten minste 60% van het totaalresultaat voor MO."

moet hier dan op worden afgestemd. Ook moet er aandacht zijn voor de kost van de geïntegreerde opleiding: er mag eigenlijk geen financiële drempel zijn om andere competentieversterking aan NT2 te koppelen.

- De afstemming die nodig is om goede geïntegreerde trajecten te realiseren, zowel voor als tijdens het traject, mag niet onderschat worden. Er moet tijd en ruimte vrij worden gemaakt om deze trajecten op te zetten.
- Een integratie van lessen op eenzelfde locatie is zeer voordelig voor de lerenden. Een belangrijke voorwaarde is dan wel de aanwezigheid van voldoende capaciteit (infrastructuur).

Het Vlaams NT2-overleg is het ideale forum voor verder overleg en afspraken om concrete stappen te zetten. Hier kan men vertrekken van heel wat bestaande *good practices*, evenals de [AMIF-projecten](#), en maximaal inzetten op kennisdeling.

7 Digitalisering

De Vlor ziet kansen in de ontwikkeling van een digitaal lessenspakket MO waarvan inburgeraars gebruik kunnen maken, als ze dat willen en kunnen. Dat kadert in de idee van een vraaggestuurd aanbod dat zo goed mogelijk aansluit bij de behoeften van de lerenden. Belangrijk is dat begeleiding en zelfs een volledig traject via contactonderwijs ook een mogelijkheid blijft. We mogen immers niet veronderstellen dat alle inburgeraars de specifieke vaardigheden hebben om met digitale tools te werken.

We merken op dat flexibilisering en een aanbod op maat ook investeringen behoeven die niet simpelweg door digitalisering kunnen worden opgevangen. Ook een digitaal aanbod vraagt veel opvolging en begeleiding. Het is dus belangrijk om digitalisering niet als zaligmakende oplossing te beschouwen, zeker niet voor dit doelpubliek.⁵

8 Participatie- en netwerktraject

Zoals eerder opgemerkt, steunt de Vlor het voornemen om in te zetten op participatie- en netwerktrajecten. Heel wat opleidingsonderdelen binnen het volwassenenonderwijs zetten hier al op in en kunnen binnen de vierde pijler gevaloriseerd worden (bv. taalstages, taal oefenkansen, de open module Nederlands in de maatschappij, vrijwilligerswerk). We vragen dat de NT2-aanbieders zelf de verantwoordelijkheid krijgen om aan te duiden welke activiteiten in het kader van hun opleiding onder de vierde pijler vallen.

Doordat het participatie- en netwerktraject verplicht wordt, is het des te belangrijker om in voldoende ondersteuning (voor cursisten en organiserende partners) te voorzien zodat dit voor elke cursist een succesverhaal kan worden. Daarvoor is een duidelijk kader met voorwaarden waaraan een traject moet voldoen om effectief een hefboom tot participatie te kunnen zijn een noodzakelijke voorwaarde. Het is positief dat de opstart van de vierde pijler wordt uitgesteld om te leren uit de lopende proefprojecten en meteen een sterke start te maken.

⁵ Zo bepaalt het ontwerp van BVR dat het Extern Verzelfstandigd Agentschap (EVA) een digitaal testinstrumentarium ter beschikking stelt voor de afname van certificerende taaltesten. Voor het doelpubliek van de basiseducatie zijn dergelijke digitale testen echter hoogst problematisch en een extra drempel.

De regierol voor deze trajecten wordt bij de lokale besturen gelegd. Een knelpunt is de financiering van deze opdracht: zeker buiten de grote steden heeft men nog heel wat werk voor de boeg met de opbouw van expertise en netwerken. De Vlor vraagt ook om het aanbod te ontsluiten over de gemeenten heen, zodat inburgeraars toegang krijgen tot een traject dat zo goed mogelijk bij hem past.



Ewoud De Sadeleer
secretaris Raad Levenslang Levensbreed Leren



Kurt Berteloot
voorzitter Raad Levenslang en Levensbreed Leren