



Vlaams
Parlement

ingediend op **818** (2020-2021) – Nr. 4
29 juni 2021 (2020-2021)

Verslag van de hoorzitting

namens de Commissie voor Binnenlands Bestuur,
Gelijke Kansen en Inburgering
uitgebracht door Maaïke De Vreese en Katrien Partyka

over het ontwerp van decreet

tot wijziging van het decreet van 7 juni 2013
betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid

Samenstelling van de Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering:

Voorzitter: Kris Van Dijck.

Vaste leden:

Maaïke De Vreese, Nadia Sminate, Annabel Tavernier, Kris Van Dijck, Paul Van Miert;

Yves Buysse, Chris Janssens, Sam Van Rooy;

Katrien Partyka, Brecht Warnez;

Tom Ongena, Bart Tommelein;

An Moerenhout, Jeremie Vaneekhout;

Maxim Veys.

Plaatsvervangers:

Piet De Bruyn, Andries Gryffroy, Bert Maertens, Freya Perdaens, Elke Sleurs;

Adeline Blancquaert, Guy D'haeseleer, Kristof Slagmulder;

Jo Brouns, Koen Van den Heuvel;

Stephanie D'Hose, Emmily Talpe;

Meyrem Almaci, Celia Groothedde;

Kurt De Loor.

Toegevoegde leden:

Lise Vandecasteele.

Documenten in het dossier:

818 (2020-2021) – Nr. 1: Ontwerp van decreet

– Nr. 2 en 3: Amendementen

INHOUD

I.	Uiteenzetting door Peter De Cuyper	5
1.	Toelichting	5
1.1.	Context	5
1.2.	Buddywerking	5
1.3.	Effectiviteit van het nieuwe beleid.....	6
1.4.	Aandachtspunten.....	6
2.	Vragen en opmerkingen van de commissieleden	6
2.1.	Tussenkomst van Maaïke De Vreese.....	6
2.2.	Tussenkomst van Tom Ongena.....	7
2.3.	Tussenkomst van An Moerenhout	7
2.4.	Tussenkomst van Maxim Veys.....	7
2.5.	Tussenkomst van Kris Van Dijck	7
2.6.	Tussenkomst van Katrien Partyka	7
3.	Antwoorden van Peter De Cuyper.....	7
II.	Uiteenzetting door Joke Drijkoningen, Paulien Natens en Sandy Peeters	9
1.	Toelichting door Joke Drijkoningen	9
1.1.	Situering Ligo.....	9
1.2.	Focuspunten inzake participatie en NT2-partnerschap	9
1.3.	Conclusie.....	10
2.	Toelichting door Paulien Natens	11
2.1.	Uitsluiting van asielzoekers uit het inburgeringstraject	12
2.2.	De vierde pijler.....	12
2.3.	De nieuwkomersverklaring.....	13
2.4.	Gegevensuitwisseling met de DVZ	13
2.5.	Betalend maken van het aanbod.....	14
2.6.	Integratie: afschaffen doelgroep mensen zonder wettig verblijf	14
2.7.	Conclusie.....	14
3.	Toelichting door Sandy Peeters	15
3.1.	Enkele cijfergegevens.....	15
3.2.	Opportunities en uitdagingen	15
3.3.	Besluit.....	18
4.	Vragen en opmerkingen van de commissieleden	18
4.1.	Tussenkomst van Maaïke De Vreese.....	18
4.2.	Tussenkomst van Tom Ongena	19
4.3.	Tussenkomst van Katrien Partyka	20
4.4.	Tussenkomst van An Moerenhout	20
4.5.	Tussenkomst van Maxim Veys.....	21
5.	Antwoorden van de genodigden	21
5.1.	Antwoorden van Joke Drijkoningen	21
5.2.	Antwoorden van Paulien Natens.....	22
5.3.	Antwoorden van Sandy Peeters	24

III. Uiteenzetting door de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen	26
1. Toelichting door Ann Vermorgen	26
2. Toelichting door Liselotte Hedebouw.....	26
2.1. Verplichte inschrijving bij VDAB	26
2.2. Invoering van de vierde pijler.....	27
2.3. Invoering gestandaardiseerde testen NT2	27
2.4. Verhoging vereist taalniveau	27
2.5. Invoering retributies	28
3. Vragen en opmerkingen van de commissieleden	28
4. Antwoorden van de SERV.....	28
Gebruikte afkortingen	30

De Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering hield op 21 juni 2021 een hoorzitting over het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid.

Namen aan de hoorzitting deel:

- Peter De Cuyper, onderzoeksverantwoordelijke HIVA KU Leuven;
- Joke Drijkoningen, directeur Ligo Centra voor Basiseducatie;
- Paulien Natens, medewerker integratie Vluchtelingenwerk Vlaanderen;
- Sandy Peeters, algemeen directeur Atlas Antwerpen;
- Ann Vermorgen, voorzitter SERV, en Liselotte Hedebouw, Commissie Diversiteit SERV.

I. Uiteenzetting door Peter De Cuyper

1. Toelichting

1.1. Context

Peter De Cuyper duidt de vierde pijler als zijnde een uitbreiding van het huidige inburgeringstraject met een participatie- of netwerktraject. Dit kan vier vormen aannemen. Wat opvalt is dat de regie van deze pijler niet bij het AgII maar bij de lokale besturen ligt.

Het integratiebeleid zoals opgenomen in het ontwerp van decreet behelst vier doelstellingen. Het gaat om actief en gedeeld burgerschap, de toegankelijkheid van alle voorzieningen voor iedereen, zelfstandige en evenredige participatie en sociale cohesie.

In 2019 werd onderzoek gedaan naar de link tussen de doelstellingen van het integratiebeleid en de beleidsinstrumenten. Een van de conclusies uit dat onderzoek was dat er op Vlaams niveau weinig beleidsinstrumenten zijn op het vlak van sociale cohesie en gedeeld burgerschap. *Peter De Cuyper* vindt de invoering van de vierde pijler positief want die komt tegemoet aan het realiseren van de doelstelling over sociale cohesie. Het lijkt hem nuttig om te kijken naar de bijdrage van alle wijzigingen van het ontwerp van decreet aan de centrale doelstellingen.

1.2. Buddywerking

Met het uitwerken van de vierde pijler neemt Vlaanderen op Europees vlak een unieke positie in. Er is geen enkel land dat de buddywerking formeel verbindt met het inburgeringsbeleid. Het gaat hier dus om innovatief beleid.

Tegelijk zijn er ook enkele uitdagingen op het vlak van samenwerking tussen de gemeenten, agentschappen, vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties. Door de regierol aan de gemeenten te geven, wordt het werkveld nog complexer. Daarnaast roept het vragen op over de afstemming van de rollen en taken tussen professionals en vrijwilligers. De vraag is of de vrijwilligers de taken van de professionals zullen overnemen. Het beleid moet een visie ontwikkelen over de samenwerking tussen beide.

In 26 proeftuinen worden door 55 lokale besturen die vierdepijlertrajecten uitgewerkt. Dat laat ruimte voor experiment. De proeftuinen lopen tot juni 2022 maar het decreet zal eind 2021 in werking treden. *Peter De Cuyper* hoopt dat de lessen uit de proeftuinen meegenomen worden vooraleer het decreet in werking treedt.

1.3. Effectiviteit van het nieuwe beleid

Er bestaat amper onderzoek over buddywerking waarnaar kan worden gekeken om te zien of het nieuwe beleid zal bijdragen aan de centrale doelstelling. Uit algemeen onderzoek blijkt dat het effectief kan zijn, maar ook dat de impact beperkt zal zijn en dat er veel zal afhangen van de vormgeving van het programma. Het kan leiden tot een beter psychologisch welzijn en een verhoging van het informatiekapitaal waardoor men beter zijn weg vindt in de samenleving. De resultaten over netwerkverbreding zijn minder eenduidig. Het hebben van een buddy leidt niet automatisch tot een groter sociaal netwerk.

Het behalen van resultaten uit het vierdepijlertraject hangt samen met tal van factoren. De ondersteunende organisatie speelt een cruciale rol. Deze moet professioneel te werk gaan. Daarnaast leiden gestructureerde programma's tot betere resultaten. En tot slot verhoogt training in alle types van programma's de effectiviteit van die programma's.

1.4. Aandachtspunten

De resultaten hangen af van het ontwerp van het programma. Er kunnen ook negatieve effecten voorkomen. Zo kan een slechte buddy zorgen voor minder zelfvertrouwen bij de nieuwkomer. Er moet voldoende aandacht zijn voor de kwaliteit van de projecten en buddywerkingen. Een overkoepelend kwaliteitskader voor de buddyprojecten kan daarbij helpen.

Er moet over worden gewaakt dat er voor de vierde pijler geen parallel nieuw aanbod wordt uitgewerkt. Vandaag is er al een ruim aanbod aan buddywerkingen in Vlaanderen en Brussel enkel en alleen rond sociale inclusie voor nieuwkomers en vluchtelingen. Daar moet maximaal van worden gebruikgemaakt en middenveldorganisaties moeten worden betrokken bij de verdere uitbouw.

Peter De Cuyper vraagt zich af hoe het moet verlopen in kleinere gemeenten die geen aanbod op maat kunnen voorzien en ook weinig instroom van inburgeraars kennen. Er kan eventueel gewerkt worden met een aanvullend bovenlokaal aanbod. Dit is een belangrijk aandachtspunt voor de verdere uitwerking van de vierde pijler.

Het verplicht maken van de buddywerking zou contraproductief kunnen werken. Verplicht vrijwilligerswerk lijkt een contradictie. Zo is er het risico dat vrijwilligers niet in het traject willen meestappen. Daarenboven kan dit een impact hebben op de dynamiek van vrijwilligersorganisaties. Opvolging van de effecten is noodzakelijk, alsook een duidelijke strategie met betrekking tot de niet-gemotiveerde verplichte inburgeraar.

Een gemiddeld buddyproject duurt ongeveer tien maanden. Hoe verhoudt zich dat ten opzichte van een stage van veertig uur? Zal dit niet leiden tot een verlenging van het inburgeringstraject?

2. Vragen en opmerkingen van de commissieleden

2.1. Tussenkost van Maaike De Vreese

Maaike De Vreese vraagt of er zicht is op de evaluatie van de lopende proeftuinprojecten rond buddywerking. Bestaat er innovatief beleid in het buitenland waar Vlaanderen van kan leren?

2.2. Tussenkost van Tom Ongena

Tom Ongena verwijst naar de het aandachtspunt in verband met de kleinere gemeenten. Hij vraagt of er bij de lopende proeftuinprojecten sprake is van samenwerking tussen gemeenten. Hoe verloopt die samenwerking? Kan samenwerking een antwoord bieden op het mogelijke probleem dat kleinere gemeenten niet in staat zijn een aanbod op maat te ontwikkelen?

2.3. Tussenkost van An Moerenhout

An Moerenhout vraagt of kleine gemeenten in staat zijn om de coördinatierol op te nemen. Welke oplossingen zijn er als ze dat niet kunnen? Hoe wordt gekeken naar de wisselwerking tussen het betalend maken van het inburgeringstraject en de buddywerking?

Is Peter De Cuyper er voorstander van om de buddywerking uit het decreet te halen en pas in werking te laten treden nadat de resultaten van de proeftuinprojecten gekend zijn? Ook de VVSG pleit hiervoor.

2.4. Tussenkost van Maxim Veys

Maxim Veys vraagt wat de risico's zijn als de buddywerking lokaal slecht wordt aangepakt. Welk profiel is het meest geschikt voor het coördineren van buddyprojecten vanuit de lokale overheden? Heeft ieder lokaal bestuur een dergelijk profiel reeds in dienst? Wat valt te leren uit de proeftuinprojecten wat de looptijd van buddytrajecten betreft? Hoe groot moet een organisatie minimaal zijn om trajecten binnen de vierde pijler op te zetten? Tot wanneer lopen de proeftuinprojecten en wanneer zal daarover gerapporteerd worden? Is de uitrol op 1 januari 2022 haalbaar voor alle gemeenten? Zijn ze klaar om dan met een degelijk project te starten?

2.5. Tussenkost van Kris Van Dijck

Kris Van Dijck vraagt of de eerstelijnszones een oplossing kunnen bieden voor het opzetten van buddyprojecten.

2.6. Tussenkost van Katrien Partyka

Katrien Partyka vraagt hoe de kwaliteitsbewaking kan worden georganiseerd. Bestaan er standaarden? Moeten er steekproeven worden gehouden?

3. Antwoorden van Peter De Cuyper

Peter De Cuyper zegt dat er in Europa zeven kwaliteitslabels over buddying en mentoring bestaan. Samen met de sector werden daaruit twintig criteria gehaald die toepasbaar zijn op mentoring naar werk. Een soortgelijke oefening is mogelijk wat betreft buddying. Dit kan zoals in Frankrijk van onderuit worden georganiseerd en men kan het dan inschrijven in een regelgeving die van de centrale overheid uitgaat. Maar het kan evengoed zelfsturend worden georganiseerd, uitgaande van de organisaties. De spreker gelooft zelf niet in het uitvoeren van controles en audits. In het Verenigd Koninkrijk heeft men gewerkt met allerlei controlemechanismen, maar dat systeem werd ondertussen afgevoerd, onder meer omdat het veel administratieve rompslomp met zich meebrengt evenals kosten en druk op organisaties. Hij gelooft zelf meer in een bottom-upaanpak en het bereiken van overeenstemming over de kwaliteitsdoelen.

Peter De Cuyper zegt niet vertrouwd te zijn met de eerstelijnszones en moet vandaar het antwoord schuldig blijven op de vraag daarover.

Er is onderzoek gebeurd in het kader van 'youth mentoring' waaruit blijkt dat minder goede buddy's ook aanleiding tot slechte effecten kunnen geven, bijvoorbeeld op het vlak van zelfvertrouwen. In het kader van onderzoek naar mentoring naar werk werd (weliswaar uitzonderlijk) vastgesteld dat mentoren eigenlijk niet-gepaste sollicitatieadviezen gaven. Er kan dus een slechte invloed van uitgaan en dat kan worden geremedieerd door te werken aan de professionalisering van de betrokken organisaties en door het trainen van de mentoren.

De vierde pijler is ruimer dan enkel buddywerking. Het kan om buddy's gaan, maar ook stages bij een vrijwilligersorganisatie of een gemeente komen in aanmerking. Er is ook de mogelijkheid dat men aantoonbaar werk te maken van een sociaal netwerk. Ook dat valt onder de vierde pijler. Het profiel van de ondersteunende organisatie zal sterk afhangen van het type traject dat wordt gekozen. Het is dan ook moeilijk om daar een specifiek profiel zoals bijvoorbeeld een maatschappelijk werker op te kleven. Men heeft in het verleden wel het profiel van een buddycoach opgemaakt.

Het is niet bepaald welke schaal een vrijwilligersorganisatie moet hebben. Heel wat proeftuinen zijn nog maar net opgestart. Binnenkort wordt pas een eerste bevraging bij de proeftuinen gedaan om te weten hoe een en ander verloopt. Momenteel is er geen zicht op de grootte van de organisaties waarin de inburgeraars zullen terechtkomen.

In november 2021 mag er in verband met de proeftuinen een eerste tussentijds rapport worden verwacht. In mei 2022 volgt dan het definitieve rapport. De bevindingen van november 2021 kunnen meegenomen worden bij de inwerkingtreding van het decreet op 1 januari 2022, al is de tijd daar kort om alles in de uitvoeringsbesluiten te vertalen. Het is een zeer ambitieuze doelstelling dat alle gemeenten al op 1 januari 2022 met de vierde pijler van start gaan.

Zal elke gemeente een aanbod kunnen realiseren? Een deel van de oplossing ligt bij de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden maar men stelt nu al vast dat dat niet zo evident zal zijn. Lokale besturen kunnen immers verschillende visies hebben en men moet die op elkaar afstemmen om tot gemeenschappelijke doelstellingen te komen. In bepaalde regio's zal de intergemeentelijke samenwerking misschien ook niet lukken. Een mogelijke oplossing is dan dat er een bovenlokaal aanbod wordt gecreëerd voor lokale besturen die er niet in slagen een aanbod te ontwikkelen. Een andere oplossing is dat er vrijstelling wordt verleend op de plaatsen waar er geen aanbod is.

De spreker denkt dat de inburgeraar eerder zal kiezen voor het traject waarmee hij iets kan verdienen (een vrijwilligersvergoeding in het kader van een stage) en niet voor het traject waar hij het meest nood aan heeft (buddywerking). Als men echt op maat wil werken, is het geen goed idee om dit te koppelen.

Er werd nog geen onderzoek gedaan naar de buddywerkingen. Er lopen wel twee onderzoeken om de effectiviteit van de buddywerkingen te bepalen maar er zijn hiervan nog geen resultaten. Buddywerkingen zijn nog een vrij recent fenomeen. Om conclusies over de effectiviteit te trekken, is het nodig dat projecten al een tijdje lopen. De spreker hoopt de resultaten van de onderzoeken eind dit jaar of begin volgend jaar te kunnen presenteren.

II. Uiteenzetting door Joke Drijkoningen, Paulien Natens en Sandy Peeters

1. Toelichting door Joke Drijkoningen

1.1. Situering Ligo

Joke Drijkoningen zegt dat het ontwerp van decreet veel nadruk legt op de doelstelling van participatie. Participatie is ook een kernopdracht van Ligo. Men zet leertrajecten op voor laaggeletterde volwassenen zodat ze de basiscompetenties kunnen verwerven die ze nodig hebben om als burger, als werkende of als ouder volwaardig in de samenleving te kunnen participeren. Daarvoor is het nodig om geïntegreerd en op maat te kunnen werken en wordt er met tal van organisaties samengewerkt, zoals scholen, gemeenten, VDAB, AgII enzovoort. De rol van Ligo gaat dus veel verder dan louter een NT2-pakket aan te bieden.

De spreker brengt twee projecten onder de aandacht om beter te duiden hoe Ligo kijkt naar participatie, inburgeringstrajecten en trajecten NT2. Ze verwijst eerst naar de samenwerking met Beerschot Vrienden Atletiek Club. Anderstalige laaggeletterde cursisten krijgen in dat kader de kans een opleiding tot hulptrainer atletiek te volgen. Ze krijgen een theoretische opleiding doorspekt met taalondersteuning en er is een praktisch luik aan verbonden. Aan het einde van de rit is er een eindtest voorzien voor een vijftigtal schoolkinderen. De cursisten ontvangen dan een attest voor hulptrainer atletiek en kunnen in eender welke sportgroep aan de slag. Er wordt zo een win-winsituatie gecreëerd. Er worden kansen aan inburgeraars aangeboden want ze kunnen hun hobby uitoefenen, hun taal verbeteren, een sociaal netwerk uitbouwen en tal van competenties ontwikkelen die nuttig zijn als ze zich op de arbeidsmarkt begeven. Ook voor de sportclubs zijn er voordelen: vaak zijn ze op zoek naar diverse trainers en kunnen ze (ex-)cursisten aan het 'werk' helpen.

Een tweede project is dat van LoketNed van Ligo Halle-Vilvoorde. Doel is de verbetering van het contact tussen de stadsdiensten en anderstalige inwoners. Enerzijds worden de loketmedewerkers gesensibiliseerd, gevormd en gecoacht in hun omgang met anderstalige inwoners. Anderzijds leert men de anderstaligen waarvoor men allemaal bij het loket terecht kan.

1.2. Focuspunten inzake participatie en NT2-partnerschap

Bij de beoordeling van het ontwerp van decreet moet men zich afvragen in welke mate de nieuwe maatregelen bijdragen tot een betere participatie en in welke mate Ligo en de andere NT2-aanbieders erkend worden als expert en partner bij het beleid. De focuspunten van de spreker zullen betrekking hebben op de vierde pijler, het taalniveau B1, de resultaatsverbintenis, de gestandaardiseerde testen, de betaling en tot slot de cursisten met beperkte leercapaciteiten.

De vierde pijler ligt in lijn met de projecten die reeds door Ligo worden opgezet. Ligo vraagt daarom dat zijn participatorische NT2-trajecten ook als vierde pijler zouden worden erkend. Daar wordt immers ingezet op netwerking, op contacten en op oefenkansen. Ligo vraagt ook om de NT2-partners te betrekken in het verder vormgeven van de vierde pijler.

Het optrekken van het taalniveau naar B1 vindt de spreker niet voor alle cursisten noodzakelijk en zinvol, al biedt B1 wel kansen voor een deel van het doelpubliek van Ligo. A2 is een niveau om in alledaagse situaties te functioneren. Men mag echter niet vergeten dat participatie het doel is en niet het taalniveau. Voor Ligo moet er een optimaal leerrendement zijn. Men wil op zoek gaan naar vervolgentrajecten na A2 die aansluiten bij de vraag om cognitieve vaardigheden en talenten te

ontwikkelen. B1 is daarbij niet voor iedereen haalbaar. Men kan wel werken aan een aanbod waardoor elke cursist ook na zijn A2-traject verder op participatie kan inzetten. Voor laaggeletterde cursisten moet voor het behalen van B1 voldoende tijd worden voorzien. Er is dus nood aan een realistische en flexibele tijdsinschatting.

Ligo vraagt dus om na A2 mogelijke alternatieven aan te bieden in de vorm van andere geletterdheidstrajecten en participatietrajecten. Men vraagt voor Ligo ook onderwijsbevoegdheid voor B1. Ten slotte vraagt men dat VDAB of andere begeleiders in het traject laaggeletterde anderstaligen doorverwijzen naar Ligo.

Wat de gestandaardiseerde testen betreft, stelt zich de vraag of die tot meer participatie zullen leiden. Een gestandaardiseerde test kan worden ingezet om te zien of een bepaald niveau bereikt is. Maar er zijn ook valkuilen voor met name laaggeletterde cursisten die weinig leerervaring achter de rug hebben. Het is voor hen van belang dat de testen in een veilige en vertrouwde omgeving worden afgenomen. Ligo vraagt ook een combinatie met permanente evaluatie. De testen moeten functioneel zijn en betrekking hebben op concrete situaties. Digitale testen en te abstracte inhouden van de testen zullen een negatieve impact hebben op de resultaten.

Ligo vraagt het veld te betrekken bij de ontwikkeling van testen en hiervoor voldoende tijd te voorzien. Ook voor de ontwikkeling van de test moet voldoende tijd worden voorzien zodat alle doelgroepen kunnen worden meegenomen. Ligo beveelt verder een combinatie aan van gestandaardiseerde testen en een centrumevaluatie om een betrouwbaarder beeld te krijgen van het niveau van de cursist. De spreker trekt in dit kader de parallel met de MO-test.

Het engagement tot inburgering wordt niet zichtbaar in het resultaat van een test. Dat geldt zeker voor laaggeletterde cursisten met een beperkte ervaring in leren of, voor sommigen, een laag leervermogen. Die slagen minder voor de test maar participeren daarom niet minder in de samenleving. Een extra eindtest creëert drempels. Als men die meer dan één keer moet afleggen, zijn er meer kosten en is er minder succeservaring. Daarom beveelt Ligo aan om de inspanningen die iemand doet om een taal te leren en om te participeren, als enige parameters te hanteren voor het behalen van een inburgeringsattest.

Joke Drikkoningen zegt dat levenslang leren een topprioriteit is van de Vlaamse Regering. Een van de hefboomen voor dit beleid is het nieuwe Financieringsdecreet Volwassenenonderwijs, bedoeld om kwetsbare lerenden te bereiken. Om dat te stimuleren wordt onder meer geen inschrijvingsgeld gevraagd voor cursisten zonder diploma secundair onderwijs. De impact van het inschrijvingsgeld op de rechthebbende inburgeraars is onduidelijk. Als het ingevoerd wordt, zal monitoring noodzakelijk zijn.

Ligo beveelt aan een consequent beleid te hanteren waarbij de hefboomfunctie van het ene decreet niet uitgehold wordt door het andere. Men zou voor de inschrijvingsgelden de principes van het financieringsdecreet moeten gebruiken en geen inschrijvingsgeld vragen voor inburgeraars die NT2 volgen bij Ligo.

Mensen met beperkte leercapaciteiten krijgen terechte aandacht in dit ontwerp van decreet. Ligo waarschuwt wel om bepaalde stempels op mensen te kleven. Men moet ervoor zorgen dat het vaststellen van de 'beperkte leercapaciteiten' tijdens het leertraject gebeurt en niet tijdens een extra moment. Men laat dit best over aan de lesgevers van Ligo.

1.3. Conclusie

Het ontwerp van decreet biedt kansen om geïntegreerd en op maat te werken en om drempels weg te werken voor laaggeletterde inburgeraars (vierde pijler, variatie in

duurtijd traject, geïntegreerde intake). Er worden echter ook nieuwe drempels opgeworpen. Ligo vraagt om die weg te werken door sommige maatregelen te schrappen (inschrijvingsgeld en verplicht slagen voor testen) en meer nuance in andere maatregelen aan te brengen. Inzake B1 moet men meer variatie creëren in het vervolgaanbod op basis van de noden/vragen van de inburgeraar. Gestandaardiseerde testen mogen niet als enige slaagkans worden gebruikt. Verder moet het engagement om samen te werken met NT2-aanbieders concreet worden gemaakt.

2. Toelichting door Paulien Natens

Paulien Natens wil eerst ingaan op de begrippen inburgering en integratie. In het ontwerp wordt inburgering gedefinieerd als "een begeleid traject naar integratie waarbij de overheid aan inburgeraars een specifiek programma op maat aanbiedt, dat hun zelfredzaamheid verhoogt met het oog op participatie op professioneel, educatief en sociaal vlak". Integratie is dan het proces om te komen tot een inclusieve samenleving.

Het is duidelijk dat inburgering één middel is om integratie te bereiken, geen doel op zich. Met louter het succesvol doorlopen van een inburgeringstraject alleen bereikt men geen inclusieve samenleving.

Met dit ontwerp van decreet legt de Vlaamse Regering de lat voor inburgeraars nog hoger met straffere taaleisen, bijkomende plichten, resultaatsverbintenissen en hoge kosten voor de betrokken nieuwkomers zelf. Integratie dreigt zo steeds minder een wederkerig verhaal te worden. Vluchtelingenwerk pleit voor een decreet dat garanties biedt op een integratiebeleid waarbij alle actoren hun verantwoordelijkheid opnemen. Deze bezorgdheid wordt door tal van organisaties gedeeld.

Vluchtelingenwerk presenteert zich vandaag niet vanuit een negatieve houding, maar wel als verantwoordelijke middenveldactor die met twee voeten in de samenleving werk wil maken van een geslaagd integratieproces. Ook van het beleid verwacht men dat het verantwoordelijkheid opneemt inzake het verlagen van drempels en het uittekenen van een werkend inburgeringstraject. Een succesvol integratiebeleid kan men afrekenen op concrete vooruitgang over hoeveel meer nieuwkomers werk vonden en hoeveel meer nieuwkomers een kwaliteitsvolle woning vonden. Ook de participatie in het vrijetijdsleven is van belang.

Nergens in Europa is de werkzaamheidsgraad voor personen geboren buiten de EU zo laag als in ons land. Ook Vlaanderen doet het niet opmerkelijk beter. Op de woonmarkt levert het tekort aan kwalitatieve en betaalbare woningen, in combinatie met discriminatie en voorrangscriteria als lokale binding, nieuwkomers uit aan malafide huisjesmelkers.

Hoe draagt dit ontwerp van decreet, met zijn verregaande focus op inburgering bij aan vooruitgang op deze gebieden? Het is een verhaal rond kansen en samenleven over alle beleidsdomeinen heen. De spreker is blij met elk plan voor een horizontaal integratiebeleid, maar hoopt dat het niet blijft bij enkele projecten vanuit bepaalde kabinetten. Dat moet concreter en ambitieuzer. Er is een sterk kader met parlementaire controle nodig, bovenop betrokkenheid van het middenveld. Met over alle beleidsdomeinen heen als enige maatstaf: hoe bereikt men een inclusieve samenleving?

Met dit idee in het achterhoofd zal de spreker beargumenteren waarom de voorstellen hun doel missen en waarom ze in hun huidige vorm niet bijdragen aan een inburgeringsbeleid dat de weg naar integratie vergemakkelijkt.

2.1. Uitsluiting van asielzoekers uit het inburgeringstraject

Op basis van de cijfers van 2019 zouden de agentschappen zo alleen al 2310 inburgeraars hebben misgelopen of geweigerd. Terwijl de erkenningsgraad van asielzoekers jarenlang erg laag lag (tussen 10 en 15 procent) ligt deze sinds 2015 erg hoog. In 2019 lag die in totaal op 36,9 procent maar als men de onontvankelijke dossiers (onder andere meervoudige verzoeken en verzoeken van personen die al internationale bescherming krijgen in andere lidstaten), die met voorkeur worden behandeld buiten beschouwing laat, stijgt de erkenningsgraad tot 50,5 procent. De voorgestelde uitsluiting van asielzoekers van inburgering, valt daar moeilijk mee te rijmen.

De duurtijd van de asielprocedure is zeer lang in België. Wat bereikt men met een zo lang uitsluiten van deze mensen? Hoe valt dit te rijmen met de belangrijkste doelstelling van inburgeringsbeleid: de snelle integratie van nieuwkomers in de samenleving?

Hoe zal dit praktisch in zijn werk gaan? Asielzoekers kunnen in de praktijk een MO light (de zogenaamde vormingsprogramma's) volgen in samenwerking met Fedasil. Hoe wordt dit praktisch ingevuld? Wat zal de waarde van deze cursus zijn? Worden asielzoekers, wanneer ze erkend zijn, verplicht alsnog de volledige cursus te volgen? In plaats van efficiënt beleid bereikt men zo tijdverlies, onnodige herhaling en bovendien onbegrip bij inburgeraars.

De doorstroom van verzoekers om internationale bescherming naar duurzame huisvesting en de arbeidsmarkt is vandaag een gigantische uitdaging. Is het geen enorm gemiste kans dat men deze obstakels niet tracht op te vangen tijdens de asielprocedure zelf? Dit komt niet alleen de inburgeraars ten goede, maar uiteraard ook de samenleving die een vlottere inschakeling van deze mensen zeer goed kan gebruiken. Aan de ene kant ziet men vandaag een federaal staatssecretaris die werk wil maken van een vlottere toeleiding van asielzoekers naar werk; anderzijds worden ze geschrapt als doelgroep voor het integratiebeleid. Is dit geen gemiste kans voor de verschillende beleidsniveaus om hier samen stappen richting een coherent beleid te zetten?

Door asielzoekers te schrappen dreigt kostbare tijd verloren te gaan en de grote groep mensen die uiteindelijk erkend wordt dreigt zo onnodig lang te moeten wachten om aansluiting te vinden binnen de bredere samenleving.

2.2. De vierde pijler

Aandacht voor netwerk en participatietrajecten is noodzakelijk. Het concept van een vierde inburgeringspijler heeft veel potentieel. Maar hoe die vierde pijler er in de praktijk zal uitzien blijft nog onduidelijk.

Minister Bart Somers stelde in De Tijd dat deze pijler inhoudt dat elke inburgeraar gedurende veertig uur optrekt met een Vlaamse buddy. Het verengen van de vierde pijler tot een buddytraject is een gemiste kans. Vluchtelingenwerk Vlaanderen waarschuwt ervoor om de evaluatie van deze pijler puur kwantitatief aan te pakken. Het netwerk dat de inburgeraar via deze weg heeft kunnen uitbouwen, is belangrijker dan de precieze duur van het traject.

Bij het uittekenen van deze trajecten mag men niet aan bestaande initiatieven voorbijgaan. Vluchtelingenwerk Vlaanderen wijst op initiatieven zoals dat van Gastvrij Netwerk vzw, dat lokale, autonome vrijwilligersorganisaties samenbrengt die werken voor mensen op de vlucht, ongeacht hun verblijfsstatuut. Momenteel zijn er 41 groepen bij het netwerk aangesloten, met samen meer dan 1500 vrijwilligers. De facto treden vrijwilligers van deze verenigingen vaak op als buddy voor

nieuwkomers. De ondersteuning die ze elkaar vanuit de vereniging kunnen bieden, is in dezen onbetaalbaar.

Vanuit deze vrijwilligersgroepen komt ook een belangrijk waarschuwingssignaal. Werken aan sociale netwerkvorming is heel moeilijk als men als vrijwilliger niet gericht kan doorverwijzen, wanneer de buddy en de inburgeraar onderweg concrete hulpvragen hebben.

Vrijwilligerswerk vult de professionele hulpverlening immers aan, maar vervangt haar niet. Sommige diensten laten zich nu eenmaal niet vervangen: psychosociale ondersteuning, juridische hulpverlening, arbeidstrajectbegeleiding enzovoort. Toch stelt men vast dat vrijwilligers hier steeds vaker voor worden ingeschakeld. In gemeenten/steden waar reguliere diensten en vrijwilligersverenigingen samenwerken, wordt de complementariteit tussen formele en informele actoren geapprecieerd.

De spreker pleit voor een holistische benadering. Men weet dat hulpvragen en participatie in de samenleving samenkomen. In plaats van de enge focus op buddy's zou men beter gaan naar een vierde pijler opgebouwd uit lokale flexibele netwerken: netwerken van vrijwilligersgroepen, lokale besturen, lokale vrijetijdsactoren, bovenlokale initiatieven, dienst- en hulpverlening als CAW en OCMW.

Bij de uitrol van de vierde pijlertrajecten moet er volop gebruikgemaakt worden van de bestaande expertise en ervaring. Vlaanderen en Brussel hebben een enorm rijk verenigingsleven. Voor de concrete invulling mag men geen energie verspillen aan het overreguleren. Participatie en netwerk bereikt men door vertrouwen, niet door te verplichten.

Ook vanuit pragmatisch oogpunt is het belangrijk dat deze verplichting niet hard gemaakt wordt zonder garanties van een toereikend aanbod. Het getuigt niet van degelijk bestuur om verplichtingen in te voeren alvorens het aanbod gegarandeerd is. Het belang van maatwerk in deze pijler is ook bijzonder groot, daar heerst nu vooral vaagheid en onduidelijkheid.

2.3. De nieuwkomersverklaring

Het is niet duidelijk hoe een verplichte handtekening aan de start van het traject bijdraagt tot volwaardige integratie. Ook juridisch gezien is het niet mogelijk om deze handtekening bindend te maken vóór de cursus MO. Dat kan dan louter ter kennisname/inleiding. Er heerst nog zeer veel onduidelijkheid over de reikwijdte van deze handtekening. In het advies van de Raad van State staat bovendien dat "het contradictorisch lijkt dat een inburgeraar voorafgaandelijk een verklaring dient te ondertekenen, waarvan hij per hypothese enkel na het volgen van het vormingspakket de precieze draagwijdte zal begrijpen."

2.4. Gegevensuitwisseling met de DVZ

Dit voorstel draagt niet bij aan het doel van het inburgeringsbeleid, het bevorderen van integratie. Het betreft hier zeer duidelijk een symbooldossier, dat niettemin enkele slachtoffers zal maken. Bovendien moet opgemerkt worden dat men alleen KBI-gegevens aan de DVZ kan bezorgen binnen het kader van de federale Verblijfswet voor de beperktere doelgroep die volgens de verblijfswetgeving een integratie-inspanning moet doen, als de DVZ zelf die gegevensstroom vraagt en als de DVZ daarover eerst advies aan de Gegevensbeschermingsautoriteit vraagt en dat krijgt.

Vluchtelingenwerk gelooft niet in het koppelen van inburgeringsplichten aan verblijfsrecht. Praktisch, omdat de meeste verblijfsgronden gebaseerd zijn op hogere rechtsnormen, waarbij men geen bijkomende integratie-eisen kan opleggen. Principieel,

door integratiebeleid te verenigen tot migratiebeheer bouwt men niet aan een meer inclusieve samenleving.

2.5. Betalend maken van het aanbod

Onder het mom van het stimuleren van zelfredzaamheid wil deze regering het aanbod van inburgering betalend maken. Dit was een beslissing die bij de voorstelling van het regeerakkoord (*Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 31/1) nadrukkelijk in de verf werd gezet. Heeft men voldoende stilgestaan bij de concrete gevolgen van het invoeren van deze kostprijs? Heeft men er bijvoorbeeld aan gedacht dat deze bepaling vooral vluchtelingen zal raken, die, door de moeilijke doorstroming naar de arbeidsmarkt, vaak niet in staat zijn deze som op te hoesten waardoor het bedrag dreigt doorgeschoven te worden naar de lokale besturen?

De echte slachtoffers zullen de gezinsherenigers zijn. Om gezinshereniging aan te vragen, moet men als echtgenoot of partner in België toereikende bestaansmiddelen hebben. Volgens de Verblijfwet is dat zeker het geval als de echtgenoot of partner in België stabiele en regelmatige bestaansmiddelen heeft van minstens 120% van het leefloon. Momenteel gaat het om 1.596,89 euro. Wanneer zij een beroep doen op steun, dreigen ze hun verblijf te verliezen. Door deze mensen nog eens te laten betalen voor hun verplicht inburgeringstraject, bereikt men geen versnelde integratie, maar integendeel nog meer kwetsbare personen en gebroken gezinnen.

Bovendien is men ongerust over het effect dat deze verplichting zal hebben op vrijwillige inburgeraars. De helft van alle inburgeraars in Vlaanderen volgt het traject vandaag vrijwillig. Zijn er al projecties gemaakt van het aantal inburgeraars dat zich niet meer zal inschrijven? In plaats van zelfredzaamheid dreigt men dus gewoon een groot deel inburgeraars te verliezen.

2.6. Integratie: afschaffen doelgroep mensen zonder wettig verblijf

Vluchtelingenwerk Vlaanderen vindt het heel spijtig en een gemiste kans om ervoor te kiezen kwetsbare mensen niet te betrekken in de samenleving. Het voorstel is ook onlogisch. Hoe verhoudt dit zich immers tot de verantwoordelijkheid van deze regering in het kader van bijvoorbeeld welzijn? De spreker denkt daarbij aan de CAW's die wél nog verantwoordelijkheid ten aanzien van deze doelgroep behouden.

Vanuit de praktijk stelt men vast dat een beleid van begeleiding naar een duurzame oplossing voor de meest kwetsbaren werkt. Hier verantwoordelijkheden negeren, zal leiden tot mensen die onvermijdelijk naar de marge afglijden, in zwartwerkcircuits of uitbuiting.

2.7. Conclusie

De spreker ziet een hoop meer resultaatsverbintenissen, verplichtingen en drempels voor het behalen van een inburgeringsattest. Maar wat wordt zo'n inburgeringsattest waard? Men mag niet vergeten dat inburgering niet het doel op zich is. Inburgering is het begin, een manier om als samenleving een succesvol integratieverhaal te schrijven. Onvermijdelijk doet men dat samen: nieuwkomers, beleidsmakers en alle actoren in het middenveld. Het is niet duidelijk hoe men een succes maakt van een samenleving wanneer van nieuwkomers steeds meer verwacht wordt, zonder dat daar garanties op het recht op volwaardig burgerschap en evenredige participatie tegenover staan.

Vergeet ook niet dat deze inburgeraars, juist door het feit dat ze verblijfsrecht kregen, al aan bijzonder veel voorwaarden voldoen. Hoeveel duurder moet het ticket voor onze samenleving nog worden?

Vluchtelingenwerk Vlaanderen heeft dus nog veel vragen over de concrete uitwerking en vorm van dit Integratie- en Inburgeringsdecreet, dat uitblinkt in vaagheid over alles, behalve over inburgering. Men kijkt ernaar uit om in gesprek te gaan over het samenlevingsverhaal dat de minister wil schrijven.

3. Toelichting door Sandy Peeters

Sandy Peeters zegt als algemeen directeur van Atlas te spreken maar denkt dat een groot deel van haar toelichting gedragen wordt door de andere agentschappen en ook door de stad Antwerpen. De tijd was evenwel te kort om dit inhoudelijk grondig af te stemmen. De voorbije maanden kon Atlas reeds veel input bezorgen aan het kabinet van de minister en het Agentschap Binnenlands Bestuur. De sector is nauw betrokken geweest bij de voorbereiding van dit ontwerp van decreet en van de uitvoeringsbesluiten.

3.1. Enkele cijfergegevens

De spreker verwijst naar cijfers over de instroom in Vlaanderen (2019). Bij instroom gaat het om alle nieuwkomers van binnen en buiten de EU die zich voor het eerst op legale wijze en voor langere duur in Vlaanderen vestigen (het potentieel aan deelnemers aan een inburgeringstraject). Naast de instromers is er de groep van oudkomers. Het is moeilijk om daarop cijfers te plakken maar het is wel een groep van potentiële inburgeraars.

Van de gemiddeld meer dan vijftigduizend potentiële inburgeraars op jaarbasis ligt het percentage verplichte inburgeraars met 16 procent eerder laag. De groep van rechthebbende inburgeraars is dus enorm groot. Toch slaagt men er in om met de agentschappen ongeveer 43 procent te bereiken. In 2019 ging het in Vlaanderen om 23.000 inburgeraars die effectief een traject volgden.

Specifiek voor Antwerpen stelt men vast dat meer dan de helft van de inburgeraars die op dit moment een contract afsluiten hier zelf voor kiezen en dus vrijwillig een traject volgen. Een groot aantal van de rechthebbende inburgeraars zijn EU-onderdanen uit bijvoorbeeld Polen, Bulgarije en Roemenië die omwille van arbeidsmigratie naar haar komen.

De tewerkstellingsgraad van de verplichte inburgeraars ligt in Antwerpen op slechts 13 procent. Het gaat dus om een precare en kwetsbare groep met beperkte financiële draagkracht.

3.2. Opportuniteiten en uitdagingen

De spreker is van oordeel dat velen het eens zullen zijn over de doelstelling van het ontwerp van decreet, namelijk zoveel mogelijk inburgeraars bereiken zodat zij onze samenleving leren kennen en begrijpen, Nederlands leren en participeren aan de arbeidsmarkt en aan de samenleving in ruimere zin.

Binnen die uitgangspunten was er nood aan een vernieuwd inburgeringstraject dat afgestemd is op de 21ste eeuw. De samenleving is intussen superdivers geworden, zeker in de grootstedelijke context. In Vlaanderen heeft een op de vier inwoners een migratieachtergrond, en bij de jongeren ligt dit aandeel nog een stuk hoger.

In de samenleving vindt een digitale transformatie plaats en de sector moet die transformatie volgen door de dienstverlening te digitaliseren. Het ontwerp van decreet biedt daar de nodige kapstukken voor en in de sector zijn er al heel wat digitale initiatieven opgestart, zoals bijvoorbeeld de digitale cursus maatschappelijke oriëntatie. Ook inburgeraars moeten digitaal vaardig worden gemaakt zodat ze mee kunnen in die digitale samenleving.

Vanuit de sector is men tevreden met de nog grotere nadruk op een traject op maat, vraaggestuurd en aangepast aan de noden van de inburgeraar. Atlas zet reeds sterk in op een gedifferentieerd aanbod binnen maatschappelijke oriëntatie met cursussen van dertig uur, zestig uur en negentig uur. Er worden ook trajecten opgezet voor specifieke doelgroepen zoals jongeren en moeders met een migratieachtergrond. Maatwerk vraagt extra inspanningen en samenwerking met andere partners. Vandaar hoopt de spreker dat men daarvoor binnen de agentschappen voldoende ruimte krijgt om dat te realiseren. Hier vormt de haalbaarheid dus een belangrijk aandachtspunt.

Sandy Peeters gaat vervolgens in op enkele uitdagingen ingevolge de nieuwe regelgeving. Het betalend traject vormt voor de sector de belangrijkste uitdaging. Doelstelling van dit ontwerp van decreet is om te komen tot zoveel mogelijk inburgeringstrajecten. Het betalend maken zou echter kunnen leiden tot het omgekeerde, namelijk een daling van het aantal trajecten. Uiteraard hoopt men dat dit niet het geval zal zijn en men wil er ook alles aan doen om mensen aan te zetten om toch een traject te volgen. Niettemin zijn er hierover bezorgdheden vanuit het werkveld.

In Antwerpen is een meerderheid van de inburgeraars op dit moment rechthebbend, en dus niet verplicht om een inburgeringstraject te volgen. Het betalend worden kan ertoe leiden dat een groot deel van de rechthebbenden afhaakt. Dit kan leiden tot minder mensen die begeleid en versterkt worden bij hun integratie, minder mensen die een netwerk opbouwen en participeren aan de samenleving en minder mensen die lessen Nederlands volgen.

De verplichte inburgeraars kennen een lage tewerkstellingstellinggraad en beperkte financiële draagkracht. Men moet samen met de lokale besturen naar creatieve oplossingen zoeken en samen met VDAB trachten de tewerkstellingsgraad te verhogen, ten einde te vermijden dat de kosten bij de OCMW's terechtkomen.

Het betalend traject kan ook een impact hebben op de integratie en dus op de samenleving. Inburgering en integratie zijn communicerende vaten: als men minder mensen bereikt via inburgering, zal men op het vlak van integratie meer inspanningen moeten leveren om dezelfde resultaten te bereiken. De impact op de zelfredzaamheid, het onderwijs, werk en het samenleven zal goed moeten worden gemonitord.

Wat kan men doen om het betalend traject zoveel mogelijk te doen slagen? Het is belangrijk om te zorgen voor een kwaliteitsvol aanbod dat sterk vraaggestuurd is, zodat een inburgeraar waar voor zijn geld krijgt. De vier pijlers van het traject zullen hiertoe moeten bijdragen. De NT2-partners zullen in een ruim en flexibel aanbod moeten voorzien en VDAB zal de tewerkstellingsgraad moeten verhogen. De inburgeraar moet erop kunnen rekenen dat zijn kansen op werk bij een inburgeringstraject effectief verhogen. Bij de lokale besturen moet een voldoende aanbod inzake de vierde pijler worden voorzien. Er moet ook aandacht zijn voor randvoorwaarden zoals voldoende kinderopvang, kwalitatieve huisvesting, welzijn en gezondheid. Op die manier kan men rechthebbende inburgeraars overtuigen in het traject te stappen.

Wat de civiele effecten van het inburgeringsattest betreft, moet men ervoor zorgen dat een attest op een positieve manier deuren opent (op vlak van nationaliteitsverwerving en van sociale voordelen). Het inburgeringsattest moet ook voldoende gekend zijn bij werkgevers.

De sector is blij dat de derde pijler een duidelijke plek in het traject krijgt. De inburgeraar kan erop rekenen dat zijn kansen op werk verhogen, hetgeen ook van economisch belang is voor de samenleving. Er zijn ook uitdagingen om de derde pijler te doen slagen. De vereiste van inschrijving bij VDAB is op zich onvoldoende.

Intensieve begeleiding door VDAB naar duurzaam werk of opleidingen blijft noodzakelijk en er is nood aan een vernieuwende aanpak voor de groep van anderstaligen.

Daarnaast wijst de spreker op het belang van een geïntegreerde samenwerking met alle betrokken partners (VDAB, OCMW en de agentschappen Integratie en Inburgering) met voldoende onderling overleg en gegevensuitwisseling. Er zijn ook andere inspanningen nodig om te komen tot een inclusieve arbeidsmarkt. Zo moet discriminatie op de arbeidsmarkt worden weggewerkt en moet men in het algemeen inzetten op correcte beeldvorming rond diversiteit. Werkgevers hebben ook ondersteuning en stimulansen nodig om te werken aan een inclusieve werkvloer. Tot slot is het nodig te zorgen voor eenvoudige procedures voor diploma-erkenning, zodat het makkelijker is om kennis en competenties die verworven zijn in het buitenland, ook op de Belgische arbeidsmarkt te laten erkennen.

De sector vindt de vierde pijler met netwerking en sociale participatie een meerwaarde. Hier wordt nu al werk van gemaakt in steden en tal van lokale besturen. De inburgeraar kan daardoor een netwerk opbouwen, Nederlands oefenen, de tijdens MO vergaarde kennis met anderen bespreken en in de praktijk aftoetsen. Voor de samenleving kan dit bijdragen tot een correcte beeldvorming en tot meer samenleven in diversiteit.

Atlas ziet wel enkele uitdagingen om de vierde pijler te doen slagen. De spreker wijst op het belang van een kwalitatief en gedifferentieerd aanbod voor laagtaalvaardigen. De agentschappen kunnen de nodige kwalitatieve ondersteuning aanbieden voor de aanbodzijde, niet alleen voor organisaties die vrijwilligerswerk organiseren maar ook voor werkgevers die stageplaatsen aanbieden.

Het sociaal tolken en vertalen krijgt in dit ontwerp van decreet een duidelijke plaats in een ruimer taalbeleid. Dit wordt positief onthaald binnen de sector. Er bestaan heel wat instrumenten om een gesprek met een anderstalige aan te gaan. Het is belangrijk dat hulpverleners op de hoogte zijn van de verschillende instrumenten en dat zij het juiste instrument binnen de juiste context inzetten. Hetzelfde geldt voor de taalhulpen. Er is intussen heel wat wetenschappelijk onderzoek verricht naar de inzet van taalhulpen. Er zijn ook tal van proeftuinen lopende. Het is belangrijk om goed te bekijken in welke context deze taalhulpen kunnen worden ingezet, en deze dus niet te beschouwen als een goedkoop alternatief voor gecertificeerde (en dus grondig opgeleide) tolken.

Atlas ziet twee grote uitdagingen op het vlak van sociaal tolken en vertalen. Het ontwerp van decreet bepaalt dat de gebruikersoverheden voor de gesprekken met inburgeraars de kosten op zich zullen nemen. Dat vereist een structurele financiering en budgettaire engagementen binnen alle beleidsdomeinen (Onderwijs, Welzijn, Gezondheid). De gesprekken zijn lopende, maar voorlopig is er nog geen duidelijkheid. Atlas hoopt te evolueren naar een stabiel financieringssysteem vanaf 1 januari 2022.

Voor de gesprekken met niet-inburgeraars ziet men vanuit de sector ook na het inburgeringstraject een nood aan een aanbod sociaal tolken en vertalen voor de meest kwetsbare groepen en voor heel specifieke contexten. In veel gevallen zal een niveau A2 ontoereikend zijn voor een goed hulpverleningsgesprek. Indien hier geen oplossing voor komt, kan de kost voor de maatschappij hoger komen te liggen vanwege de verhoogde druk op het gezondheidssysteem en op het onderwijs.

Integratie en inburgering gebeuren niet enkel op basis van dit decreet en binnen dit beleidsdomein. Om dit te doen slagen zijn ook inspanningen nodig binnen het horizontaal integratiebeleid (Werk, Onderwijs, Cultuur, Sport enzovoort). Dit zal op Vlaams en lokaal niveau een investering in tijd en middelen vragen. De agentschappen zijn bereid de nodige ondersteuning aan de andere beleidsdomeinen te bieden.

Sandy Peeters benadrukt het belang van monitoring vanaf de inwerkingtreding van dit decreet. Men zal oog moeten hebben voor de impact op het aantal trajecten (aantal contracten, toeleiding naar werk, vierde pijler), op de samenleving en op de agentschappen en de lokale besturen. Men wil dit goed uitvoeren, maar dit zal ook meer werk vragen van de agentschappen en lokale besturen. Uit een recent overleg met ABB is gebleken dat er nog geen exacte budgettaire berekening van de extra kosten naar aanleiding van deze regelgeving werd gemaakt. Er zullen ook extra opbrengsten zijn. Op dit moment is het heel moeilijk om een inschatting te maken van het meest plausibele scenario, zowel inzake het aantal inburgeringscontracten als inzake de impact op de werking van de agentschappen. Vandaar het belang van een datagedreven en wetenschappelijk onderbouwde monitoring. Hopelijk zal na een jaar een grondige evaluatie gebeuren met een mogelijkheid tot bijsturing.

3.3. Besluit

De spreker gelooft in de opportuniteiten van dit nieuwe decreet en zal alle inspanningen doen om het nieuwe traject te implementeren, een aantrekkelijk aanbod te voorzien en zoveel mogelijk potentiële inburgeraars te overtuigen om in een traject te stappen. Het is nu van belang dit decreet te operationaliseren op basis van de uitvoeringsbesluiten.

4. Vragen en opmerkingen van de commissieleden

4.1. Tussenkost van Maaike De Vreese

Maaike De Vreese verwijst naar de centrale testing voor NT2 en MO. De sprekers waren hier nogal kritisch over. Is de centrale testing echter niet de beste garantie voor gelijkwaardige behandeling van de inburgeraars? Kan het ook geen extra motivatie zijn om de cursussen goed onder de knie te krijgen?

De genodigden toonden zich voorstander van een traject op maat. Welke extra elementen kunnen ertoe bijdragen dat de trajecten nog meer op maat verlopen? Welke opportuniteiten biedt de digitalisering?

Hoe kijken de genodigden naar de koppeling tussen het behalen van B1 mondeling en de werkzaamheidsgraad? Een betere kennis van het Nederlands opent immers deuren op het vlak van tewerkstelling. Is een gebrekkige kennis van het Nederlands een van de oorzaken van een gebrekkige participatie aan de arbeidsmarkt?

Aan de inburgeraars wordt een beperkte, billijke vorm van betaling gevraagd. Het gaat om vier keer 90 euro daar waar een volledig traject in feite 4500 euro aan de samenleving kost. Er werd verwezen naar het feit dat de erkenningsgraad van de asielzoekers 37 procent bedraagt maar dat betekent ook dat 63 procent niet erkend wordt. Het ligt moeilijk als men die mensen de gelegenheid geeft om volledig in te burgeren als vervolgens een beslissing van het federale niveau volgt dat men niet mag blijven. Men moet ervoor opletten om valse beloftes te creëren door mensen al een traject te laten doorlopen zonder dat men weet of ze mogen blijven. Is het dan niet beter ervoor te zorgen dat de asielprocedure zo kort mogelijk is? Als er een positieve beslissing komt, moet de betrokkene zo vlug mogelijk in het traject kunnen stappen. Is de beslissing echter negatief, dan moet de betrokkene worden voorbereid op een terugkeer naar het land van herkomst. Het inburgeren van mensen die hier onwettig verblijven, is zeker niet de weg die moet worden gevolgd.

Wat de gegevensuitwisseling met de DVZ betreft, werd door Vluchtelingenwerk Vlaanderen gesteld dat het puur om een symbooldossier gaat en werden de mensen in kwestie slachtoffers genoemd. Vluchtelingenwerk kijkt daarbij enkel naar het belang van de nieuwkomer, maar er is ook het belang van de samenleving. Er

bestaan procedures waarbij de DVZ zich wel degelijk moet baseren op informatie die men van de verschillende diensten krijgt. Dit inburgeringstraject kan daar deel van uitmaken. Als iemand systematisch weigert om in te burgeren, kan dat voor de DVZ een element van beoordeling voor het nemen van een beslissing zijn. Het is beter dat de DVZ zijn informatie krijgt van instanties op basis van objectieve gegevens dan op basis van bijvoorbeeld klachtenbrieven van de bureaus.

Er is door de verschillende sprekers terecht gezegd dat men goed moet monitoren wat het effect van de retributie zal zijn op de niet-verplichte inburgeraars. Op welke manier kan men ervoor zorgen dat die mensen toch een inburgeringstraject volgen? Is het een mogelijkheid om ook hun werkgevers daarbij te betrekken?

4.2. Tussenkomen van Tom Ongena

Tom Ongena stelt vast dat de sector logischerwijze heel wat vragen heeft bij deze diepgaande hervorming. Er werden ook veel suggesties gedaan die nuttig kunnen zijn bij het opmaken van de uitvoeringsbesluiten. Joke Drijkoningen had bedenkingen bij de resultaatsverbintenis. Maar vandaag kent men eigenlijk ook al een resultaatsverbintenis en moet er een test Nederlands en MO worden afgelegd. Moet dat dan ook worden afgeschaft? Of spelen er eerder bezorgdheden over de gestandaardiseerde test?

Paulien Natens stelde dat inburgering een middel is, geen doel op zich. De werkzaamheid van de inburgeraars loopt echter enorm achter op de rest van de bevolking. Ook inzake participatiegraad is er nog een lange weg af te leggen. De ambitie van het Inburgeringsdecreet is precies om de participatie- en werkzaamheidsgraad te verhogen. VDAB heeft daarom een nieuwe rol gekregen en moet meer maatwerk bieden. Daarover is echter niets gezegd door Vluchtelingenwerk Vlaanderen. Wordt dat als positief ervaren?

Tom Ongena meent dat de cijfers die Paulien Natens citeerde over het aantal erkenningen niet kloppen. In 2016 werd net geen 60 procent van de asielaanvragen erkend maar intussen is dat naar 34 procent gezakt. Dat betekent dat twee op de drie mensen die hier internationale bescherming vragen die uiteindelijk niet krijgen. Dan stelt zich de vraag of men die mensen geen valse hoop geeft als men ze toch van in het begin in een inburgeringstraject zou opnemen. Steekt men dan geen energie en middelen in mensen die het uiteindelijk niet nodig zullen hebben?

De vierde pijler wordt in het ontwerp van decreet niet tot de buddy's beperkt. De vierde pijler gaat ook over vrijwilligerswerk, bedrijfsstages enzovoort. Het is doelbewust breed gehouden, waarbij wel rekening werd gehouden met de reeds lopende buddytrajecten. Moet de vierde pijler dan nog ruimer worden opgevat dan nu al het geval is?

Wat de nieuwkomersverklaring betreft, vraagt de spreker zich af of het dan zo'n probleem is dat men mensen al van in het begin confronteert met de fundamentele regels, waarden en normen van onze samenleving. Het kan bijvoorbeeld geen kwaad om al onmiddellijk aan te geven hoe de positie van de vrouw er in onze samenleving uitziet. Wat is het probleem dat de fundamentele spelregels al voor de start van het traject worden geduid?

Het zal mogelijk zijn de vier keer 90 euro op andere manieren bijeen te brengen dan het geld gewoon op tafel leggen. Voor hoeveel mensen zal het betalen van die som effectief een groot probleem vormen? Hoeveel procent van de inburgeraars is leefloontrekkend? Hoeveel procent van de rechthebbenden werkt wel?

4.3. Tussenkost van Katrien Partyka

Katrien Partyka vraagt aan Sandy Peeters hoe de rechthebbende inburgeraars het best kunnen betrokken blijven bij het traject. Is het al dan niet betalend maken van het traject een doorslaggevende factor? In grotere steden zal het een uitdaging zijn om voldoende aanbod voor de vierde pijler te voorzien. Hoe zou Atlas dat idealiter organiseren?

Ligo toonde zich bezorgd over de gestandaardiseerde testen en het centrale examen en pleitte voor een koppeling met een permanente evaluatie in het centrum zelf, naar analogie van de maatschappelijke oriëntatie. Hoe gaat men best te werk om die twee elementen te koppelen? Wat is de stand van zaken met betrekking tot het onderwijsluik? Zijn capaciteit en middelen bij Ligo aanwezig om de bijkomende opdrachten uit dit decreet aan te kunnen?

Op welke manier kan men de effecten van dit ontwerp van decreet het beste opvolgen?

4.4. Tussenkost van An Moerenhout

An Moerenhout heeft niet alleen veel vragen gehoord van de sprekers, maar ook veel bezorgdheden en kritieken. Ze wijst erop dat Ligo in verband met het niveau B1 eigenlijk dezelfde bezorgdheid heeft als de Raad van State, namelijk of dat niveau wel voor iedereen haalbaar is en of er niet meer rekening moet worden gehouden met de mogelijkheden van de individuele inburgeraar. Hoe zou een haalbaar traject inzake B1 er kunnen uitzien? Ligo toonde zich vragende partij om ook onderwijsbevoegdheid te krijgen over B1. Betekent dit dat Ligo daar momenteel geen basisaanbod voor heeft?

Inzake de gestandaardiseerde testen zou er nog geen traject gestart zijn. Nochtans moeten die testen klaar zijn tegen 1 januari 2022. Klopt het dat de vorming van de testen nog niet is gestart? Is het dan haalbaar dat de testen tegen 1 januari 2022 af zijn?

Joke Drijkoningen haalde een aantal nieuwe drempels aan die dit ontwerp van decreet opwerpt. De laatste tijd hebben de lesgevers enige onzekerheid meegemaakt wat hun werksituatie betreft. De minister heeft altijd gezegd dat hij het werkveld nauw zou betrekken. Is Ligo tot nog toe effectief bij het traject betrokken geweest? Heeft men het gevoel dat de bekommernissen werden gehoord?

De inburgeraars moeten nog voor het traject maatschappelijke oriëntatie van start gaat een nieuwkomersverklaring tekenen. De Raad van State had daar een bedenking bij: hoe kan men begrijpen wat men ondertekent op een moment dat men nog geen les heeft gehad? De minister heeft aangegeven dit te willen opvangen door een uitgebreidere intake met de inburgeraar te doen. Kan dergelijke intake ervoor zorgen dat een inburgeraar de fundamentele waarden van onze samenleving meekrijgt?

Paulien Natens verwees terecht naar de lage werkzaamheidsgraad. De verplichte inschrijving bij VDAB is een van de nieuwe verplichtingen ingevolge dit ontwerp van decreet. Hoe staat Vluchtelingenwerk Vlaanderen daartegenover? Zal daarmee de werkzaamheidsgraad stijgen?

Groen deelt de kritiek van Vluchtelingenwerk Vlaanderen over de gegevensuitwisseling met de DVZ. Paulien Natens stelde dat dit enkel via een federale wet kan en als de DVZ daar om vraagt. Betekent dit dat het juridisch niet kan wat er nu in het ontwerp van decreet staat?

In welke mate is Vluchtelingenwerk Vlaanderen betrokken geweest bij het voorbereidend traject van dit ontwerp van decreet?

Sandy Peeters bevestigde dat Atlas wel betrokken is geweest bij de voorbereiding van het ontwerp van decreet en de uitvoeringsbesluiten. Werd die input ook effectief meegenomen? Is Atlas betrokken geweest bij het uitwerken van creatieve oplossingen, het zogenaamde betaald vrijwilligerswerk, dat verplichte inburgeraars in staat moet stellen de retributie te bekostigen? Wie zal het aanbod aanbrenge en coördineren?

Er zal een actieve en intensieve begeleiding van VDAB nodig zijn in het kader van de derde pijler. Kan VDAB die begeleiding vandaag effectief bieden? Wat is er nog meer nodig opdat er een aanbod voor alle inburgeraars kan worden voorzien?

4.5. Tussenkoms van Maxim Veys

Maxim Veys kan zich na het aanhoren van de getuigenissen niet voorstellen dat dit ontwerp van decreet zal worden goedgekeurd. Sandy Peeters stelde dat ABB nog geen zicht heeft op de mogelijke kosten en opbrengsten van de verschillende elementen van dit ontwerp van decreet. Heeft Atlas daar zelf verwachtingen of hypothesen over? Hoe ziet men de monitoring? Gebeurt die best door ABB of AgII? Moet dat jaarlijks of regelmatig?

Wat denkt Joke Drikkoningen van de stelling dat mensen beter hun best zullen doen als ze voor de trajecten moeten betalen? Is die kost betaalbaar voor hen? Zijn volgens de centra voor basiseducatie alle driehonderd gemeenten al mee met het huidige inburgeringsbeleid? Of is er op dat vlak ook nog veel werk aan de winkel?

Het decreet gaat in op 1 januari 2022. Als iemand de cursussen op dat moment aanvangt, wanneer legt die dan de test af?

5. Antwoorden van de genodigden

5.1. Antwoorden van Joke Drikkoningen

Joke Drikkoningen zegt dat de centrale testing betrekking heeft op een momentopname. Er zijn ook de laaggeletterde volwassenen die slechts beperkt of niet uit een onderwijssysteem komen. De ontwikkeling van zo'n testen moet een proces zijn dat men samen met de leerkrachten en met het centrum aangaat. Vandaar het pleidooi van Ligo om betrokken te worden bij het vormgeven van die testen. Op dit ogenblik loopt de aanbesteding rond de gestandaardiseerde NT2-testen. De spreker maakt zich zorgen over de haalbaarheid van de termijn voor de ontwikkeling van de testen. De tijd begint alleszins te dringen.

De vraag stelt zich wat men op dat eenmalig moment precies wil testen. Als een cursist les volgt bij Ligo, dan vergaart de lesgever veel informatie doorheen dat traject. Die kan dan als geen ander inschatten of een cursist de doelstellingen al dan niet heeft behaald. Het lijkt geen goede zaak dat te laten overrulen door één testmoment waarop de betrokkene mogelijk slecht scoort ingevolge beperkte leercapaciteit of een traumatische ervaring. De spreker trekt de parallel met de MO-test, waarbij de gestandaardiseerde test slechts een onderdeel uitmaakt van het eindresultaat met het oog op het verkrijgen van een inburgeringsattest. Hopelijk kan voor NT2 een gelijkaardige parallel worden getrokken.

In de huidige trajecten gebeurt participatie door taal maar door taal is er ook meer participatie. Het is dus een en-enverhaal. Er zijn tal van trajecten waarin van het beginniveau tot niveau A2 wordt samengewerkt met VDAB en scholen. Het is mogelijk om los van het taalniveau in trajecten te stappen. Alles staat of valt met de

samenwerking met de partners, de ondersteuning en de tijd waarover de leraren beschikken om het traject vorm te geven.

Ligo is een groot voorstander van trajecten op maat. Wat kan er nog meer op maat? Joke Drijkoningen vermeldt een geïntegreerde aanpak over de leerdomeinen heen, zoals NT2, digitale vaardigheden, e-inclusie, communicatieve en numerieke vaardigheden. De sector zelf moet daarmee experimenteren. Men moet nagaan of men individueel en op maat meer ondersteuning kan aanbieden. Dit wordt ook bekeken met de minister van Onderwijs.

Corona heeft aangetoond hoe belangrijk het digitale element is geworden. Ligo is aanvankelijk gebotst op de beperkte mogelijkheden die er aanvankelijk waren. Bij de laaggeletterde cursisten zitten uiteraard ook digitaal laaggeletterde mensen. Men moet zoeken wat er digitaal via afstandsonderwijs kan en wat via contactonderwijs. Veel factoren spelen daarbij een rol. Overigens zijn anderstaligen niet noodzakelijk digitaal laaggeletterd. Om een en ander concreet vorm te geven, heeft ook de sector behoefte aan enige ondersteuning inzake vorming, opleiding, digitaal lesmateriaal, een leerplatform voor cursisten enzovoort.

Er zijn momenteel nog geen resultaatsverbintenissen, enkel een inspanningsverplichting. Dit houdt bijvoorbeeld in dat de cursist aanwezig is in de les en dus inspanningen levert om NT2 te volgen. Er bestaat dus nog geen absolute eindtest met het oog op een inburgeringsattest.

Joke Drijkoningen zegt dat er dankzij de contacten met het kabinet-Somers heel wat bezorgdheden in de uitvoeringsbesluiten kunnen worden opgevangen. Wat het onderwijsluik betreft, klopt het dat Ligo onderwijsbevoegdheid tot A2 heeft. De bedoeling is dat de afgestudeerde cursisten kunnen doorstromen naar het volwassenenonderwijs. De praktijk wijst uit dat er heel wat ondersteuning nodig is om daarvan een succes te maken. Dat heeft te maken met het feit dat het vaak gaat om laaggeletterde anderstaligen. Als er een uitbreiding naar niveau B1 komt, is het logisch dat de doelgroep verder moet worden ondersteund. Ook moeten de middelen dan aangepast worden.

Het klopt dat het werkveld heel bezorgd is over de ontwikkelingen van de laatste jaren. De sector heeft zich altijd heel betrokken getoond. Er zijn contacten geweest met het kabinet van minister Somers. Men heeft al bij de aanvang een presentatie mogen geven van de NT2-trajecten die aan participatie en netwerking werken. Die input wordt wellicht meegenomen maar wat het concreet zal opleveren is nog niet duidelijk. Over de vierde pijler zal mogelijk wel een constructief overleg mogelijk zijn. Hetzelfde geldt voor wat de beperkte leercapaciteiten betreft. Het is nog wachten op de uitvoeringsbesluiten om daar meer uitspraken over te doen. Op het vlak van het inschrijvingsgeld bijvoorbeeld werd geen rekening gehouden met de bekommernissen van Ligo.

Zullen inburgeraars beter hun best doen als ze een retributie moeten betalen? De spreker zegt dat de grote meerderheid gemotiveerd is om Nederlands te leren en te participeren aan de samenleving. Men kan die mensen verder motiveren door hen trajecten aan te bieden op plaatsen waar ze willen zijn, bijvoorbeeld op de school waar hun kinderen les volgen, een werknemer op de werkvloer, een opleiding bij VDAB enzovoort. Door daar trajecten op te zetten, zet men stappen in de richting van participatie en werkt men drempels weg. Men leert de taal ook door te kunnen participeren.

5.2. Antwoorden van Paulien Natens

Paulien Natens zegt dat Vluchtelingenwerk Vlaanderen logischerwijze spreekt vanuit de belangen van de doelgroep. Men is ervan overtuigd dat, door rekening te houden

met de belangen van de doelgroep, ook de belangen van de bredere samenleving worden gediend.

De spreker betwist de stelling dat het betalend maken van het traject de zelfredzaamheid zou verhogen. De grootste kost zal naar de lokale besturen worden afgeschoven. Het zullen vooral de gezinsherenigers zijn die de retributie moeten betalen, terwijl ze al veel financiële voorwaarden krijgen opgelegd om gezinshereniging te mogen aanvragen. Bovendien dreigt een groot aantal vrijwillige inburgeraars af te haken.

Wat de uitsluiting van asielzoekers uit het inburgeringstraject betreft, merkt de spreker op dat ruim een derde uiteindelijk wel erkend wordt. Het gaat zelfs om de helft van de aanvragers als men de niet-ontvankelijke dossiers uitsluit. Het is een fout signaal om een groot deel van die mensen tijdens de asielprocedure gewoon los te laten.

De asielprocedures blijven jaren aanslepen. Uiteraard is Vluchtelingenwerk Vlaanderen voorstander van een vlotte procedure maar men kan vandaag niet voorbij aan de realiteit. De samenleving heeft erbij te winnen dat iedereen, afgezien van diens administratieve status, maximaal bij de samenleving betrokken blijft. Kennis van de samenleving en van de arbeidsmarkt zorgt ervoor dat mensen minder kwetsbaar worden voor uitbuiting op de arbeidsmarkt. Bovendien worden ze gesterkt ingeval van terugkeer. Er is sprake van een win-winsituatie. Ofwel zorgt men voor een betere integratie in ons land, ofwel voor een meer duurzame re-integratie in het land van herkomst.

De spreker bevestigt dat de erkenningsgraad in 2016 heel hoog was. Zij wil echter de vergelijking maken met 2013 toen het initiële Inburgeringsdecreet werd ontwikkeld. Slechts 10 tot 15 procent werd toen erkend. In vergelijking daarmee is er vandaag wel een grote verhoging van het aantal erkenningen. Dit valt moeilijk te rijmen met de uitsluiting van deze groep uit het inburgeringstraject.

Paulien Natens zegt dat er federaal een duidelijk kader nodig is voor wat de gegevensuitwisseling met de DVZ betreft. Zij denkt bijvoorbeeld aan het akkoord van de Gegevensbeschermingsautoriteit. De federale wet ziet de inburgering als een inspanningsvereiste en geen resultaatsvereiste. Er zijn dus een aantal incongruenties en onduidelijkheden. Bovendien zijn er in het kader van het huidige inburgeringstraject al administratieve sancties voorzien voor wie zich niet aan de afspraken houdt. Een extra sanctie in de vorm van een niet-verlenging van de verblijfstitel is dubbelop en onrechtvaardig omdat die niet overal kan worden toegepast.

Vluchtelingenwerk Vlaanderen heeft er geen probleem mee wanneer de nieuwkomersverklaring zich beperkt tot het informatief duiden van de spelregels. Op dit moment is de reikwijdte van de handtekening echter nog onduidelijk. Waarom kan die niet na de cursus maatschappelijke oriëntatie gezet worden?

Minister Somers heeft gecommuniceerd dat 16 procent van de groep van verplichte inburgeraars recht heeft op een leefloon. OCMW's zien vandaag echter een grote toename in het aantal schuldbemiddelingsdossiers. Door de retributie zal er ongetwijfeld nog een grotere toename zijn. Een groot deel van de verplichte inburgeraars heeft geen recht op een leefloon maar heeft het ook niet breed. Het gaat vaak om gezinsherenigers die nog meer financiële voorwaarden opgelegd krijgen.

Er is met het kabinet van minister Somers een open en constructieve dialoog geweest in het kader van dit ontwerp van decreet. Vluchtelingenwerk Vlaanderen heeft dit als positief ervaren en wil ook in de toekomst betrokken blijven, bijvoorbeeld bij de uitwerking van de uitvoeringsbesluiten. De organisatie wil meebouwen aan een integrale visie op het integratiebeleid. Vanuit die insteek heeft men vandaag een aantal opmerkingen en bezorgdheden willen meegeven.

5.3. Antwoorden van Sandy Peeters

Sandy Peeters gaat eerst in op de examens en de testing. De sector begrijpt uiteraard dat er testen worden voorzien. Het voorbije jaar werd hard gewerkt om de doelen inzake maatschappelijke oriëntatie te verfijnen. Als die goedgekeurd worden, zal dat ervoor zorgen dat er bij elke inburgeraar een minimale basiskennis aanwezig zal zijn, ongeacht waar die de lessen MO heeft gevolgd. Die kennis kan dan getest worden, mits er wordt voldaan aan een aantal randvoorwaarden. Uiteraard moet er voldoende aandacht zijn voor de lokale context, zeker in een stad als Antwerpen. Voor de leraren is het dus een opdracht om zowel de basiskennis voor geheel Vlaanderen als de specifieke lokale context te onderwijzen.

Men zal moeten vermijden om de cursussen zodanig aan te pakken dat ze een 'teaching to the test' worden. Er moet voldoende aandacht zijn voor de taal, met testing in de verschillende contacttalen waarin de MO-lessen worden gegeven. Digitale vaardigheden zijn uiteraard ook belangrijk en analfabeten en laaggeletterden moeten de nodige aandacht krijgen.

Er is nog heel wat werk aan de winkel om de testing vorm te geven. De doelen maatschappelijke oriëntatie moeten nog finaal worden goedgekeurd en omgezet naar een test. De leerkrachten moeten grondig worden opgeleid. Tegelijk gaat men van start met het onlineleren. Het zal de volgende maanden nog heel wat inspanningen vergen om een en ander te organiseren.

Hoe kan men het traject nog meer op maat maken? Op dit ogenblik werkt Atlas al heel gedifferentieerd. Er zijn bijvoorbeeld cursussen MO van dertig uur, van zestig uur en van negentig uur. Men zal op die weg blijven voortwerken. Maatwerk voor elke afzonderlijke inburgeraar is evenwel onmogelijk bij gebrek aan mensen en middelen daarvoor. Men is wel bezig met een oefening om de verschillende klantprofielen duidelijk in beeld te krijgen. Voor elk van die klantprofielen bekijkt men dan wel traject het meest geschikt is. Maar ook dit vergt een enorm puzzelwerk om voldoende op maat te kunnen werken volgens de noden van elke inburgeraar.

Digitalisering biedt zeker mogelijkheden voor een aantal doelgroepen. Dat is zeker het geval voor digitaalvaardige, vaak hoger opgeleide cursisten. Maar ook de doelgroep met minimale digitale vaardigheid heeft specifieke aandacht nodig. Er werd de voorbije periode vastgesteld dat veel mensen niet over de nodige software en hardware beschikken om van een digitale dienstverlening te kunnen genieten. Daar zijn dus extra investeringen nodig. Ook moet men inzetten op het aanleren van de minimale digitale vaardigheden. Men moet goed bekijken wie daarin welke rol kan spelen.

Momenteel wordt te weinig ingezet op systematische klantbevraging. Op basis daarvan kan men voortdurend bekijken wat de drempels voor inburgeraars zijn en hoe men het aanbod beter kan ontwikkelen.

Hoe kan men de rechthebbende inburgeraars blijven bereiken als er sprake is van een retributie? Het agentschap zal zich op een andere manier in de markt moeten zetten. Werving en toeleiding worden de volgende jaren erg belangrijk. Daar kan een rol zijn weggelegd voor de werkgevers maar ook voor andere partners die met de doelgroep van de rechthebbende inburgeraars in contact komen: hulpverleners, professionals, stedelijke medewerkers enzovoort. De voordelen van het aanbod moeten voldoende gekend zijn bij zowel de doelgroep als de verschillende toeleiders.

Atlas heeft een bevraging gedaan bij de eerstelijnsmedewerkers over het bereiken van de vrijwillige inburgeraars. Daar zijn interessante aanbevelingen uit voortgekomen die worden meegenomen bij de verdere operationalisering. Men bekijkt bijvoorbeeld de mogelijkheid van samenwerking met het stedelijke loket voor vreemdelingenzaken.

Mensen die een verblijfsvergunning krijgen, ontvangen dan onmiddellijk een afspraak bij Atlas voor een gesprek met de intakekers. Sandy Peeters ziet ook een rol weggelegd voor ex-inburgeraars als ambassadeurs van het aanbod.

Wat de vraag naar de exacte cijfers betreft, zegt de spreker dat in de stad Antwerpen ongeveer 18 procent van de inburgeraars een leefloon trekt. In Gent ligt het rond 24 procent. De tewerkstellingsgraad van de rechthebbenden ligt in Antwerpen rond de 39 procent.

Op welke manier kunnen de effecten van deze decreetswijzigingen worden gemonitord? Met ABB is afgesproken dat de agentschappen duidelijke indicatoren gaan definiëren. Men moet al vanaf het begin goed gaan monitoren op de verschillende niveaus. Heel wat elementen kunnen een rol spelen. Corona zal wellicht impact blijven hebben op de cijfers tot zeker 2022.

Wat de vormgeving van de vierde pijler betreft, is de samenwerking tussen de agentschappen en de lokale besturen cruciaal. De lokale besturen hebben een belangrijke rol te vervullen. Tegelijk vormt de vierde pijler een opportuniteit om de verschillende beleidsdomeinen ook op lokaal vlak te stimuleren om na te denken over een meer inclusieve benadering. Die samenwerking zal gemakkelijker zijn voor de stedelijke agentschappen die een een-op-eenrelatie met het stadsbestuur hebben.

De vraag werd gesteld of de nieuwkomersverklaring vervangen kan worden door een uitgebreidere intake bij het begin van een traject. De spreker denkt dat dit niet eenvoudig zal zijn. Het onderwijzen van de essentiële rechten en plichten en waarden en normen gebeurt door de leerkrachten maatschappelijke oriëntatie. Het is ook een taak van de trajectbegeleiders die tijdens het traject een intensief contact met de inburgeraars hebben. Ze kunnen tijdig ingrijpen als er zich problemen stellen. De intake zal sowieso al uitgebreid worden. Men gaat op maat een klantgericht traject bepalen en men zal naar de vierde pijler moeten toeleiden. Dat zijn allemaal extra opdrachten voor de intakekers, zodat het niet evident is om hen nog extra taken toe te vertrouwen. De ervaring leert ook dat er veel vragen komen van de inburgeraars. Daarover kan men in debat gaan binnen de cursus maatschappelijke oriëntatie. Het gaat niet louter over kennisoverdracht. Het is de bedoeling dat de inburgeraar zich de normen en waarden eigen maakt en ze ook gaat toepassen.

Atlas heeft zeker het gevoel betrokken te zijn geweest bij de voorbereiding van dit ontwerp van decreet. Men heeft veel input kunnen geven met vooral de focus op de operationalisering. De krijtlijnen waren al in het regeerakkoord uitgetekend. Op sommige punten was er dan ook geen marge meer voor input uit de sector en de agentschappen.

Betaald vrijwilligerswerk kan een creatieve oplossing zijn voor de verplichte inburgeraars om de retributie te kunnen betalen. Daarbij kan de link met de vierde pijler worden gelegd. Het aanbod kan vanuit de lokale besturen komen, maar ook vanuit organisaties die bijvoorbeeld met vrijwilligerswerk bezig zijn. Kwalitatief vrijwilligerswerk zal steeds de nodige ondersteuning vergen van de organisaties die het vrijwilligerswerk aanbieden. Op dit ogenblik staat dat nog niet op punt. Het zal nog veel werk vergen om daar een voldoende kwalitatief aanbod te voorzien.

Voor de derde pijler is een intensieve begeleiding vanuit VDAB nodig. Enkel een inschrijving bij VDAB is niet voldoende. Het is van belang dat de inburgeraars effectief worden opgepikt en dat men een traject op maat aanbiedt, zodat ze naar duurzaam werk worden toegeleid. Op dit ogenblik zijn er extra inspanningen en vernieuwende initiatieven bij VDAB nodig om de derde pijler te doen slagen.

Er werd gevraagd naar de kostprijs van de voorgestelde decreetswijzigingen. Op dit ogenblik bestaat daarvan nog geen uitgewerkte inschatting. Dat heeft te maken met het feit dat de exacte uitvoeringsmodaliteiten momenteel nog onduidelijk zijn. Pas als die bekend zijn kan men de kostprijs en de haalbaarheid inschatten om een en ander vorm te geven.

III. Uiteenzetting door de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

1. Toelichting door Ann Vermorgen

Ann Vermorgen zegt dat binnen de Commissie Diversiteit bij de SERV de Vlaamse sociale partners samenwerken met de kansengroepen. Personen met een migratieachtergrond zijn vertegenwoordigd via het Minderhedenforum en personen met een handicap via het Gebruikersoverleg Handicap en Arbeid. De kernopdracht van de Commissie Diversiteit is advies uitbrengen over de evenredige arbeidsdeelname van kansengroepen, diversiteit en gelijke kansen.

Na het advies van de Commissie Diversiteit op het eerste voorontwerp van decreet van februari 2021 en voorafgaand aan het huidige ontwerp van decreet was er overleg tussen de Commissie Diversiteit bij de SERV en de minister. Daaruit bleek dat men dezelfde doelstelling voor ogen had over het activeren van inburgeraars. Werk is namelijk een belangrijke factor voor een duurzame integratie en participatie aan de samenleving. Zij moeten zo snel als mogelijk worden toegeleid naar de arbeidsmarkt. Daarvoor moeten de drempels naar werk worden weggenomen.

Vandaag wordt de helft van de inburgeraars naar VDAB toegeleid. Dit kan volgens de SERV anders en beter. De Vlaamse Regering gaf samen met de Vlaamse sociale partners hiervoor reeds een aanzet in het VESOC-akkoord, afgesloten in 2020. De gevolgen van de coronapandemie maken de uitdaging nog groter. Onderzoek toont aan dat de coronacrisis de ongelijkheid op de arbeidsmarkt vergroot.

De SERV heeft enkele bezorgdheden en aandachtspunten bij enkele nieuwe maatregelen die opgenomen zijn in het ontwerp van decreet. De drempels naar werk dreigen hiermee namelijk te verhogen.

2. Toelichting door Liselotte Hedebouw

Liselotte Hedebouw stelt dat integratie bij uitstek een horizontaal thema is. Alle beleidsdomeinen dienen daartoe bij te dragen.

2.1. Verplichte inschrijving bij VDAB

De SERV steunt dit en het maakt deel uit van het VESOC-akkoord. Als VDAB zijn rol als regisseur ten volle wil realiseren, moet men weten wie aan de slag is, wie werkzoekende is, wie een opleiding volgt en wie niet beroepsactief is. Daarnaast steunt de SERV het streven naar een meer geïntegreerde intake voor inburgeraars.

Bij de invoering van de verplichte inschrijving is het van belang dat VDAB pragmatisch te werk zal gaan en een passend vervolg voorziet afhankelijk van de noden van de individuele inburgeraar. Er moet voldoende en snel informatie voorzien worden over de Vlaamse arbeidsmarkt. Het gaat onder meer over de rechten en plichten op de arbeidsmarkt en hoe men aan werk geraakt. Dit is ook van belang voor inburgeraars die nog geen professioneel perspectief hebben. Zij zullen later mogelijks wel stappen richting de arbeidsmarkt zetten. Hiervoor moet VDAB blijven investeren in een outreachende samenwerking met Fedasil ten aanzien van verzoekers van internationale bescherming die vanaf vier maanden na de start van hun procedure

aan de slag kunnen. Inburgeraars die aan de slag willen gaan, moeten op dezelfde dienstverlening en begeleiding kunnen rekenen als andere werkzoekenden.

2.2. Invoering van de vierde pijler

Het is positief dat er aandacht wordt besteed aan het creëren van een netwerk. Dit kan de stap naar de arbeidsmarkt vergemakkelijken. Het blijft evenwel onduidelijk of het bestaande aanbod toereikend zal zijn, welk budget nodig zal zijn en of dat ook zal worden toegekend. De Commissie Diversiteit bij de SERV vraagt een latere of voorwaardelijke inwerkingtreding van dit onderdeel door dit onderdeel niet verplicht te maken tot er garanties zijn dat alle noodzakelijke voorwaarden vervuld zijn.

Binnen de vierde pijler dient een beroep te worden gedaan op de ruimere ervaring en expertise die voorhanden is in Vlaanderen. Het traject binnen de vierde pijler moet tevens afgestemd zijn op maat van de inburgeraar. Men is vragende partij om zaken zoals mentoring naar werk, tutoring binnen onderwijs en vrijwilligerswerk deel te laten uitmaken van deze pijler.

2.3. Invoering gestandaardiseerde testen NT2

De Vlaamse Regering zal voor het taalniveau NT2 nog bepalen hoe de gestandaardiseerde testen er zullen uitzien. Hier vraagt de Commissie Diversiteit garanties dat de onderwijskwaliteit bij alle NT2-aanbieders voldoende aanwezig is. Die garanties moeten er ook zijn voor het aanvullend privéaanbod waarop in de toekomst mogelijks een beroep zal worden gedaan. Voor inburgeraars met beperkte leercapaciteiten wordt in een uitzondering voorzien. Het is nog onduidelijk door wie en hoe dit vorm zal krijgen.

Geïntegreerde trajecten waarbij taalverwerving, beroepsopleiding en beroepservaring gecombineerd worden, moeten het uitgangspunt zijn voor nieuwkomers. Dat maakt ook deel uit van het Alle Hens Aan Dekakkoord dat de Vlaamse Regering en de Vlaamse sociale partners in december 2020 sloten. De aantrekkelijkheid van die geïntegreerde trajecten moet behouden blijven, ook na de invoering van de gestandaardiseerde testen. Daartoe doet de Commissie Diversiteit bij de SERV een aantal concrete aanbevelingen.

De SERV vraagt dat de geïntegreerde taalopleidingen bij VDAB uitmonden in een NT2-certificaat dat van tel is in het inburgeringscontract. De grammatica die aangeleerd wordt via zo'n geïntegreerde taalopleiding is beter afgestemd op de beroepsrealiteit. De vraag is hoe dit zich zal verhouden ten aanzien van de gestandaardiseerde testen. Het zal mogelijks aangewezen zijn om aanvullende spoedcursussen bij CVO's en CBE's te organiseren.

In Vlaanderen wordt al jaren ingezet op een competentiegericht loopbaanbeleid. Het is van belang dat inburgeraars die via een andere weg een NT2-getuigschrift behaalden ook aanzien worden als geslaagd op de gestandaardiseerde test NT2.

2.4. Verhoging vereist taalniveau

De Commissie Diversiteit vindt een hoog ambitieniveau op het vlak van taal heel belangrijk. Tegelijk wordt gepleit voor maatwerk. Uit onderzoek van professor De Cuyper blijkt een duidelijke meerwaarde van de taalopleiding tot niveau A2 voor de arbeidsmarktkansen voor werkzoekenden, vooral in samenhang met werkervaring. Tegelijkertijd is een taalniveau maatwerk. Dat betekent dat hooggeschoolden een hoger taalniveau dan A2 nodig zullen hebben om een job op hun niveau uit te oefenen.

Ook taalverwerving is maatwerk. Dat gaat over het te behalen niveau en over de termijn waarbinnen dat moet worden behaald. Dat wordt best bekeken in functie van het leervermogen van de inburgeraar, de geambieerde job en de beschikbaarheid van het NT2-aanbod.

Het finale doel is het verhogen van de taalvaardigheid van de betrokkene. Daarvoor is een slagkrachtig en doelgericht NT2-beleid met een taalaanbod op maat nodig. Dat kan gaan over een klassikaal aanbod, een opleiding op de werkvloer of een digitaal aanbod.

Tot slot haalt Liselotte Hedeboom de uitzonderingsmaatregel aan voor personen die in de twee jaar na het afronden van hun inburgeringstraject gedurende zes maanden onafgebroken hebben gewerkt of een opleiding volgden. Bij het eerste voorontwerp van decreet gaf de SERV aan dat dit niet afgestemd is op de realiteit van de arbeidsmarkt voor deze groep. De betrokkenen zijn vaak in tijdelijke contracten, vaak als uitzendkracht, tewerkgesteld. Dit werd in het ontwerp van decreet aangepast door het te delegeren naar de uitvoeringsbesluiten. De Commissie Diversiteit vraagt bij opmaak van de uitvoeringsbesluiten rekening te houden met de arbeidsmarktrealiteit van deze groep.

2.5. Invoering retributies

De Commissie Diversiteit maakt zich zorgen over de invoering van de retributies en houdt vast aan het principe van een kosteloos NT2-aanbod. De SERV vraagt het behoud van de vrijstellingsregeling van inschrijvingsgelden uit het volwassenenonderwijs voor de cursus NT2 en een uitbreiding naar cursussen maatschappelijke oriëntatie en de testen. De inburgeringstrajecten zijn namelijk gericht op een groep met een hoog armoederisico. Bij deze groep is het van belang om maatregelen te treffen die het inkomen versterken of de kosten beheersen. Het invoeren van de retributie gaat in tegen die logica.

Tot slot maakt de Commissie Diversiteit bij de SERV zich zorgen over het risico van afhaken van vrijwillige inburgeraars. Deze groep kan zeker nood hebben aan en baat hebben bij een inburgeringstraject.

3. Vragen en opmerkingen van de commissieleden

An Moerenhout vraagt of de verplichte inschrijving bij VDAB een effect zal hebben op de arbeidsmarkt. Pleit de SERV voor het aanleren van een taalniveau gelinkt aan het werk dat men wil doen of de opleiding die men wil volgen zoals het systeem in Nederland?

Katrien Partyka polst naar de rol die de sociale partners zelf kunnen opnemen binnen de vierde pijler.

4. Antwoorden van de SERV

Liselotte Hedeboom zegt dat de SERV de verplichte inschrijving bij VDAB toejuicht. Zo kan die de rol als arbeidsmarktregisseur waarmaken. Tegelijk moet VDAB pragmatisch te werk gaan en de best passende oplossing aanreiken op basis van de noden van de inburgeraar. Er moeten tevens garanties zijn dat wie ingeschreven is, een beroep kan doen op de nodige begeleiding vanuit VDAB. De bemiddelaars moeten op een autonome ondersteunende manier te werk gaan.

Tot aan het niveau Nederlands A2 is er een duidelijke meerwaarde wat betreft kansen op de arbeidsmarkt. Daarna hangt het sterk samen met de werkervaring. Als men een bijkomend taalniveau oplegt, mag dat de werkervaring niet hinderen.

Voor velen zal het niveau B1 niet haalbaar zijn, maar voor sommigen is het bereiken van een hoger niveau wel van belang.

Ann Vermorgen ziet verschillende rollen weggelegd voor de sociale partners wat betreft de vierde pijler. Zowel vanuit werkgeverszijde als vanuit de vakbonden zullen er trajecten zijn waarin men een rol kan opnemen.

Waar het voorheen maanden duurde vooraleer een inburgeraar bepaalde stappen kon zetten, zal dit ontwerp van decreet alles sneller doen verlopen. Werkgevers zijn vragende partij om de inburgeraar na het volgen van een basiscursus Nederlands de taal verder aan te leren op de werkvloer. Dit hangt uiteraard af van de taalvereisten die vasthangen aan bepaalde jobs.

Kris VAN DIJCK,
voorzitter

Maike DE VREESE
Katrien PARTYKA,
verslaggevers

Gebruikte afkortingen

ABB	Agentschap Binnenlands Bestuur
AgII	Agentschap Integratie en Inburgering
CAW	centrum algemeen welzijnswerk
CBE	centrum voor basiseducatie
CVO	centrum voor volwassenenonderwijs
DVZ	Dienst Vreemdelingenzaken
Fedasil	Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers
HIVA	Hoger Instituut voor de Arbeid (van de KU Leuven) (nieuwe benaming voluit = Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving)
KBI	Kruispuntbank Inburgering
KU Leuven	Katholieke Universiteit Leuven
MO	maatschappelijke oriëntatie
NT2	Nederlands als tweede taal
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VESOC	Vlaams Economisch Sociaal Overlegcomité
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten
vzw	vereniging zonder winstoogmerk