

# **Vlaams integratie- en inburgeringsbeleid**

*Advies over het voorontwerp van decreet tot wijziging van  
het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse  
integratie- en inburgeringsbeleid*

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

[www.vlor.be](http://www.vlor.be)  
[info@vlor.be](mailto:info@vlor.be)

**Wijs beleid door overleg**

**Advies op vraag van** Bart Somers, Viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen op 22 december 2020

**Uitgebracht door de Raad Levenslang en Levensbreed Leren op 28 januari 2021 met eenparigheid van stemmen**

**Vorbereiding:** werkgroep Hervorming inburgeringsbeleid op 15 januari 2021 onder voorzitterschap van Joke Drijkoningen

**Dossierbeheerder:** Ewoud De Sadeleer

# **INHOUD**

<b>SITUERING</b>	<b>2</b>
<b>1 INBURGERING WORDT BETALEND</b>	<b>2</b>
<b>2 RESULTAATSVERBINTENIS</b>	<b>3</b>
<b>3 NT2 EN HET TE BEREIKEN TAALNIVEAU</b>	<b>4</b>
<b>4 CURSUS MAATSCHAPPELIJKE ORIËNTATIE EN GEÏNTEGREERDE TRAJECTEN</b>	<b>5</b>
<b>5 INVOEREN NETWERKTRAJECT</b>	<b>6</b>
<b>6 ECONOMISCHE ZELFREDZAAMHEID VERSTERKEN</b>	<b>6</b>
<b>7 AANBOD OP MAAT</b>	<b>7</b>
<b>8 TOLKENDIENSTVERLENING</b>	<b>7</b>
<b>9 AANDACHT VOOR LAAGGELETTERDHEID</b>	<b>7</b>
<b>10 HET PERSPECTIEF VAN HOOGOPGELEIDEN (AAN UTC)</b>	<b>7</b>
<b>11 PRIVAAT AANBOD</b>	<b>8</b>

## Situering

Het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid is een uitwerking van de principes die werden vastgelegd in de conceptnota [hertekening inburgeringstraject](#). De Vlor bracht op 6 oktober 2020 al op eigen initiatief een advies uit over die conceptnota.<sup>1</sup> In dat advies identificeerden we drempels die de hertekening van het inburgeringstraject met zich mee zullen brengen. Het voorontwerp van decreet geeft meer tekst en duiding bij de voorstellen in de conceptnota. We stellen vast dat veel drempels die we aanhaalden overeind blijven. De Vlor blijft dan ook van mening dat veel wijzigingen in het voorgestelde inburgeringstraject niet tegemoetkomen aan de principes van succesvol NT2-onderwijs dat sociale participatie maximaliseert.<sup>2</sup>

Daarnaast stellen we vast dat er in het voorontwerp van decreet de rol van het volwassenenonderwijs en de universitaire testcentra (UTC) niet gemaximaliseerd wordt. Integendeel, de vragen uit het advies van 6 oktober om in de geplande beleidsmaatregelen de onderwijsactoren als partners op te nemen en hun expertise in te zetten, blijven onbeantwoord. We ervaren dan ook weinig erkenning voor het kwalitatieve werk dat de NT2-onderwijsverstrekkers al vele jaren leveren.

In dit nieuwe advies geven we aan welke aanbevelingen en bekommernissen uit het advies van oktober verwerkt zijn in het voorontwerp van decreet en welke nog steeds blijven gelden. We vragen verdere toelichting bij de maatregelen en formuleren ook al suggesties voor de uitvoeringsbesluiten die de principes uit het decreet verder zullen concretiseren.

### 1 Inburgering wordt betalend

In het advies van oktober pleitten we ervoor om geen financiële drempels op te werpen voor inburgeraars. Met betrekking tot NT2 vroegen we uitdrukkelijk om, in de geest van het financieringsdecreet dat vermindering van inschrijvingsgeld voorziet voor kwetsbare groepen waaronder NT2, de huidige tarifiering te behouden.

We volgen het argument niet dat inburgering minder vrijblijvend zal worden door ze betalend te maken en dat daardoor de waarde van het inburgeringstraject zal versterken. Integendeel, zoals we in het advies van oktober aanhaalden, werpt dit enerzijds extra drempels op voor alle deelnemers en anderzijds zou dit de participatie van vrijwillige inburgeraars kunnen verminderen.

De beleidsmaatregel zorgt ook voor een problematische discrepantie: inburgering wordt betalend en inburgeraars moeten zich verplicht inschrijven als werkzoekende bij VDAB, maar werkzoekenden die ingeschreven zijn bij VDAB worden automatisch vrijgesteld van inschrijvingsgeld voor basiscursussen NT2 in het volwassenenonderwijs. Mocht daarop een uitzondering komen specifiek voor inburgeraars, leidt dat tot een ongelijke behandeling binnen de groep van anderstalige werkzoekenden.

---

<sup>1</sup> Vlaamse Onderwijsraad, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. *Hertekening inburgeringstraject: drempels wegwerken*. [Advies over de conceptnota 'Hertekening inburgeringstraject'](#), 6 oktober 2020.

<sup>2</sup> Vlaamse Onderwijsraad, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Advies NT2 en sociale participatie](#), 11 juni 2019.

Daarnaast resten nog heel wat praktische vragen. Wie moet de betaling innen? Hoe wordt gecontroleerd of dit betaald wordt en wat als een inburgeraar niet betaalt? De Kruispuntbank Inburgering zal ook geoptimaliseerd en geautomatiseerd moeten worden: hoe zal de data-uitwisseling gebeuren met VDAB, CVO ...? We vragen dan ook sterk op te letten voor bijkomende taaklast voor centra om dat op te volgen en te bewaken en wijzen op de mogelijke impact op de personeelsomkadering. We benadrukken daarbij dat die praktische modaliteiten eerst volledig geregeld moeten zijn vooraleer een betaling kan worden geïmplementeerd.

We blijven ook aandringen op het vervullen van de randvoorwaarden. Zo merken we op dat de intentie om samen met het beleidsdomein Welzijn te onderzoeken of flexibele en occasionele vormen van kinderopvang opgezet kunnen worden voor kinderen van inburgeraars, niet is opgenomen in het ontwerp van decreet. We vragen om de kinderopvang expliciet te garanderen, aangezien het ontbreken van die opvang een belangrijke drempel betekent.

## 2 Resultaatsverbintenissen

De Vlor pleitte er in het advies van oktober voor om taaltesten en taalniveaus geen uitsluitend karakter te geven en niet te richten op het ontzeggen van toegang tot bepaalde maatschappelijke domeinen. Het ontwerpdecreet verduidelijkt dat inburgeraars niet per definitie gesanctioneerd worden wanneer ze niet slagen voor de testen. Er zullen pas sancties opgelegd worden wanneer blijkt dat de inburgeraar niet regelmatig deelneemt aan de vormingsonderdelen.

Zo'n registratie invoeren staat haaks op de regelgeving van het volwassenonderwijs die bepaalt dat deelname aan de lessen in NT2 niet meer geregistreerd wordt door de centra. Bovendien houdt ze extra administratieve last in. Daarnaast stellen we de vraag wat de precieze gevolgen zijn wanneer een inburgeraar het niveau A2 niet haalt. De Vlor benadrukt daarbij wel dat sommige mensen een taal vlotter leren dan andere en dat ritme moeilijk in vastgelegde uur-categorieën te vatten is. We vragen dan ook aandacht voor die diversiteit in taalleren bij het formuleren van de resultaatsverbintenissen.

Cruciaal is dat het slagen voor de testen niet verplicht is voor inburgeraars die omwille van beperkte leercapaciteiten onmogelijk de doelstellingen van de vormingspakketten kunnen behalen. Die inburgeraars met beperkte leercapaciteiten moeten de cursus niet opnieuw volgen en geen nieuwe test afleggen. De Vlor herhaalt de vraag hoe zal worden vastgesteld welke inburgeraars 'beperkte leercapaciteiten' hebben en vraagt met aandrang om ook de onderwijspartners te betrekken bij het bepalen die criteria. We benadrukken ook het belang om die capaciteiten tijdens het traject op te volgen, op cyclische wijze en met voldoende evaluatiekansen. Het zal zeer belangrijk zijn om voorzichtig om te gaan met het uitreiken van dergelijke stempel en ervoor te zorgen dat de inburgeraar zo'n stigmatiserend label niet moet meedragen in o.a. de latere loopbaan. We verwijzen als *good practice* naar het indiceringstraject van VDAB, dat in samenwerking met de basiseducatie werd uitgewerkt.

Ook bij de verplichting om niveau B1 mondeling te behalen, zal er rekening gehouden worden met de personen voor wie dat onmogelijk is. Het is positief dat het niet behalen van niveau B1 niet expliciet zal gekoppeld worden aan bijstandsregelingen. We vragen in die context wel naar

een uitbreiding van de onderwijsbevoegdheid voor basiseducatie om ook het mondelinge niveau B1 te kunnen aanbieden aan laaggeletterde anderstaligen.

De resultaten van het inburgeringstraject zullen gedeeld worden met de Dienst Vreemdelingenzaken. De Vlaamse Regering legt echter niet vast dat het niet-slagen van de testen een impact heeft op het verlengen van de verblijfstitel, gezien dat federale materie betreft. De Vlor blijft ook in dat kader pleiten om resultaten niet te koppelen aan sociaal en maatschappelijke participatie.

Tot slot herhalen we de opmerking dat het ondertekenen van een inburgeringscontract aan het begin van het traject problematisch is als de inburgeraar de inhoud niet kan inschatten.

### **3 NT2 en het te bereiken taalniveau**

De conceptnota 'Hertekening inburgeringstraject' stelde voorop dat er een aangepast taalniveau voorzien wordt voor analfabeten én laaggeletterden. In zijn advies bij die conceptnota vroeg de Vlor om verduidelijking over die doelgroep. In het ontwerpdecreet wordt duidelijk gemaakt dat het gaat om cursisten uit het leergebied alfabetisering. Op die manier volgt het ontwerpdecreet de bestaande praktijk, waarbij het belangrijk is om het niveau A1 voor schriftelijke vaardigheden te behouden.

Het voorontwerp van decreet bevestigt dat verplichte inburgeraars die niet werken of studeren, twee jaar na succesvolle afronding van het inburgeringstraject moeten kunnen aantonen dat ze taalniveau B1 mondeling hebben behaald. Als zij dat niet kunnen aantonen en onvoldoende inspanningen geleverd hebben, kunnen er sancties worden opgelegd. Het is belangrijk om de criteria voor die inspanningen voldoende breed te formuleren: een waardevol traject is niet beperkt tot 6 maanden onafgebroken werken of studeren, maar kan ook bestaan uit intensieve begeleiding naar werk, interimwerk, werkplekleren, korte beroepsopleidingen ...

We herhalen ook onze opmerking dat het taalniveau B1 vanuit professioneel perspectief niet altijd nodig is en erg afhankelijk is van het jobdoelwit. Het is dus niet opportuun om dat niveau algemeen op te leggen, aangezien het toewerken naar een algemeen taalniveau de zoektocht naar werk zelfs zou kunnen afremmen. Ook vragen we ons af of er een lessenaanbod wordt voorzien voor de doelgroep die taalniveau B1 moet behalen en hoe ze moeten aantonen dat ze het taalniveau behaald hebben. Het is wel positief dat personen die dat niveau niet kunnen behalen om medische of persoonlijke redenen of omwille van beperkte cognitieve vaardigheden, worden vrijgesteld. Opnieuw vragen we duidelijkheid over de criteria voor vrijstelling en om de onderwijspartners te betrekken bij de opmaak ervan.

We pleiten er opnieuw voor om geen beslissing te nemen over de (dure en langdurige) ontwikkeling van valide gestandaardiseerde NT2-testen zonder een onderzoek naar de wenselijkheid, effecten en haalbaarheid van zulke testen. Ook de wetenschappelijke inzichten uit het onderzoek naar standaardtesten in het secundair onderwijs moeten daarbij meegenomen worden. We vragen uitdrukkelijk om de onderwijspartners te betrekken bij de ontwikkeling van

die testen.<sup>3</sup> Een tijdsfad voor de ontwikkeling van valide gestandaardiseerde testen dat moet landen op 1 januari 2022, achten wij in elk geval niet realistisch. We pleiten er dan ook voor om in de eerste plaats te investeren in de ontwikkeling van valide testen binnen het huidige opleidingsaanbod en verder in te zetten op professionalisering, ondersteuning en autonomie van leerkrachten.

In het algemeen is er een spanning tussen het principe van gestandaardiseerde NT2-testen en het maatwerk dat de centra proberen te bieden. Zo werken de centra steeds meer met permanente evaluatie, vanuit de visie van taalleren als een cyclisch proces, en met gecontextualiseerde 'testen' geënt op een functioneel NT2-aanbod. Dat staat op gespannen voet met de gestandaardiseerde testen die leiden tot één testmoment.

De Vlor vindt het positief dat bij de ontwikkeling van de test Maatschappelijke Oriëntatie (MO) aandacht is voor de diversiteit binnen de doelgroep (vb. taal, opleidingsniveau) en voor kwetsbare profielen zoals analfabeten, laaggeletterden in het bijzonder). We benadrukken dat die differentiatie ook moet gebeuren bij de ontwikkeling van standaardtesten NT2.

Daarnaast moet ook differentiatie ingebouwd worden bij de afname van die testen. We benadrukken daarbij vertrouwdheid met zowel inhoud als locatie als didactisch principe:

- De nadruk van het NT2-onderwijs ligt niet enkel op competenties, maar op het inzetten van die competenties in een bepaalde context. De cursisten worden opgeleid op een functionele en taakgerichte manier en moeten ook zo getest worden. Zo leren de cursisten in de lessen en daarbuiten met hulpbronnen (zoals het internet) omgaan; hulpbronnen die in het 'echte leven' beschikbaar zijn, moeten ze dan ook kunnen gebruiken tijdens de test.
- We pleiten er ook voor om de testen niet te organiseren op een aantal centrale plaatsen, maar op een vertrouwde plaats en met betrokkenheid van de NT2-aanbieder waar het traject doorlopen is. We herhalen de vraag naar financiële middelen daarvoor.

## **4 Cursus maatschappelijke oriëntatie en geïntegreerde trajecten**

Zoals aangehaald, stelt het ontwerpdecreet voor dat bij de ontwikkeling van de testen MO aandacht moet zijn voor de diversiteit binnen de doelgroep en voor kwetsbare profielen in het bijzonder. Ook de differentiatie in aanpak voor inburgeraars met een hoge of lage graad van zelfredzaamheid vinden we positief.

De Vlor vroeg al om de mogelijkheden te onderzoeken tot verdere integratie van MO-inhoud binnen het NT2-traject. Het ontwerpdecreet spreekt zich niet uit over die mogelijkheid. De Vlor pleit ervoor om waar mogelijk verder in te zetten op samenwerking tussen de MO- en NT2-trajecten. Zo kunnen de docenten afstemmen om gemeenschappelijke inhoud te versterken en (bijvoorbeeld) de lessen zowel aan te bieden in de eigen taal als in het Nederlands. Het

---

<sup>3</sup> Zo kunnen de universiteiten, en meer specifiek de universitaire talencentra, de rol opnemen van de ontwikkeling alsook het gevraagde onderzoek naar effecten, haalbaarheid en wenselijkheid van gestandaardiseerde tests. Zij hebben de connectie met de wetenschap, ze hebben de psychometrische expertise in huis ...

uiteindelijke doel van beide trajecten is betere participatie in de samenleving. Samenwerking is een kans om een steviger traject uit te werken voor cursisten en expertise uit te wisselen.

Tot slot herhalen we de vraag op welke manier de beoogde geïntegreerde trajecten vorm zouden kunnen krijgen als verzoekers om internationale bescherming geen toegang meer krijgen tot aparte onderdelen van het traject.

## **5 Invoeren netwerktraject**

De aandacht voor het belang van participatie en netwerken is zeer terecht. Het volwassenenonderwijs heeft al heel wat ervaring in het opzetten van dergelijke trajecten om taalverwerving te versterken via sociale participatie. NT2 is immers meer dan taalverwerving en beschouwt taal als middel tot participatie, eerder dan als doel op zich. In het voorontwerp van decreet wordt echter geen expliciete rol voorzien voor het volwassenenonderwijs.

We vragen daarom opnieuw om het volwassenenonderwijs te betrekken en een actieve rol te geven in het uitbouwen van de trajecten. Enerzijds moeten de bestaande initiatieven binnen het volwassenenonderwijs worden erkend en gevalideerd/opgenomen in het netwerktraject. Anderzijds kan de expertise uit het volwassenenonderwijs een grote meerwaarde betekenen om verdere initiatieven in het kader van het netwerktraject uit te bouwen, mits daarvoor de nodige ondersteuning en omkadering voorzien wordt. Daarnaast vragen we om ook onderdelen van het traject naar werk, zoals een bedrijfsstage, mentoring naar werk, werkplekleren en IBO, te valoriseren als invulling van de vierde pijler van het inburgeringstraject.

Ook bij dit thema herhalen wij het pleidooi om alle randvoorwaarden te vervullen alvorens het voldoen aan die vierde pijler als voorwaarde wordt vastgelegd.

## **6 Economische zelfredzaamheid versterken**

De Vlaamse Regering verduidelijkt in de context van de trajectbegeleiding dat de toeleiding in functie is van participatie op zowel professioneel, educatief en sociaal vlak. Daarmee wordt terecht benadrukt dat die begeleiding niet mag focussen op participatie op één vlak, maar op alle drie de vlakken. In het NT2-onderwijs wordt net op die brede maatschappelijke participatie ingezet, waarbij taal een middel is om tot die participatie te komen. Vermits voor zeer veel cursisten het professioneel perspectief belangrijk is, krijgt het ook ruime aandacht in het NT2-onderwijs. Maar het grotere geheel, namelijk maatschappelijk participatie met een evenwaardige aandacht voor andere perspectieven, blijft het uitgangspunt.

We herhalen dat bij de geïntegreerde intake meteen een inschatting moet worden gemaakt of doorverwijzing naar andere partners dan enkel die van VDAB of de Agentschappen Integratie & Inburgering aan de orde is, zodat een evenwaardige begeleiding kan opgezet worden voor het educatief en sociaal perspectief. We willen ook nog eens wijzen op het feit dat de verplichte inschrijving bij VDAB voor inwoners van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest moet omgezet worden naar een inschrijving bij Actiris.



## **7 Aanbod op maat**

De Vlor merkt op dat de voorliggende beleidsintenties overmatig ingrijpen op de manier waarop onderwijs georganiseerd wordt. De overheid kan vastleggen welke inhoud bereikt moet worden, maar het behoort tot de autonomie van de onderwijsverstrekkers om te bepalen op welke pedagogische wijze zij die inhoud best overbrengen.

## **8 Tolkendienstverlening**

De Vlor pleit hier wederom voor het wegnemen van de financiële drempel en om tolkdienstverlening ook na het inburgeringstraject verder te vergoeden.

## **9 Aandacht voor laaggeletterdheid**

De Vlor pleit er opnieuw voor om de beleidsaanbevelingen uit de analyse van september 2020 over laaggeletterdheid bij volwassen nieuwkomers in de Belgische opvang ter harte te nemen en te verwerken in het inburgeringsbeleid.<sup>4</sup> In het ontwerpdecreet staan alvast enkele positieve intenties opgenomen, zoals de differentie voor laaggeletterden bij de test MO en de flexibilisering van de duurtijd van het inburgeringstraject (op maat, met de duur van het NT2-traject als richtinggevende termijn).

In die context willen we nog het belang van uitwisselen van expertise benadrukken, in de eerste plaats met de centra voor basiseducatie (werken met laaggeletterde anderstaligen).

## **10 Het perspectief van hoogopgeleiden (aan UTC)**

In het advies van 6 oktober hebben we erop gewezen dat de voorgestelde hervorming van het integratie- en inburgeringsbeleid niet enkel impact heeft op het volwassenenonderwijs en de basiseducatie, maar ook op het hoger onderwijs. Er zijn immers ook inburgeraars die terechtkomen in de universitaire talencentra (UTC). Die richten zich specifiek op hooggeschoolde inburgeraars die een educatief perspectief hebben en/of een snel traject aankunnen. Het aanbod moet ook aan hun educatieve behoeften beantwoorden.

We herhalen onze bezorgdheid over de financiële voorwaarden voor die doelgroep. Ook voor hooggeschoolde inburgeraars is het, in het kader van gelijke kansen, belangrijk dat ze blijvend een beroep kunnen doen op beurzen om het eerste niveau Nederlands te volgen aan een universitair talencentrum. Daarnaast zouden ook trajecten en/of beursystemen kunnen worden uitgewerkt tot niveau B2. Dat hoeft misschien niet noodzakelijk voor iedereen te zijn, maar een stevige structurele verankering van een B2-/hogeronderwijs perspectief is toch wel wenselijk.

---

<sup>4</sup> Hooft, H., Vandermeerschen, H., Chakkar, S., Vandommele, G., De Cuyper, P. & Schiepers, M. (2020). [Laaggeletterdheid bij volwassen nieuwkomers in de Belgische opvang. Een verkennende analyse](#). Leuven: Centrum voor Taal en Onderwijs & Hoger Instituut Voor Arbeid en Samenleving.

Vandaag is het ook zo dat de talenbeleidsmedewerkers aan de UTC geconfronteerd worden met veel meer aanvragen voor individuele begeleiding en taalondersteuning van de student-nieuwkomers en lerenden die uit het onthaalonderwijs voor anderstalige nieuwkomers komen. Door de voorgestelde hervorming zal het aantal aanvragen alleen maar toenemen.

## 11 Privaat aanbod

In artikel 2 van het ontwerpdecreet is opgenomen dat ook private aanbieders NT2 kunnen aanbieden wanneer het reguliere NT2-aanbod in het volwassenenonderwijs ontoereikend is. Het is echter de opdracht van het volwassenenonderwijs om een aanbod te voorzien dat de vraag dekt; daarvoor worden de nodige inspanningen geleverd. De onderwijsadministratie en -inspectie moeten erop toezien dat dergelijk dekkend aanbod effectief voorzien wordt. We stellen vast dat er geen wachtlijsten zijn en het huidige aanbod voldoende leermogelijkheden voor cursisten garandeert. In die context vragen we ook aan VDAB om lerenden die een cursus NT2 willen volgen naar het volwassenenonderwijs door te verwijzen. Om het aanbod voor VDAB-cursisten (en alle lerenden) nog toegankelijker te maken vragen we om de regelgeving aan te passen zodat het aanbod in het volwassenenonderwijs flexibeler en meer op maat (bv. arbeidsmarktgericht) kan worden ingericht.<sup>5</sup>

Als de vraag zou toenemen, zou de overheid extra middelen moeten voorzien voor het volwassenenonderwijs en niet voor private aanbieders. Alle extra middelen zouden best ingekanteld worden in het reguliere aanbod. Als de overheid toch een privaat aanbod wil ondersteunen, moet dat onder dezelfde voorwaarden gebeuren. De private aanbieders moeten dan voldoen aan dezelfde vereisten om hun aanbod te organiseren, deelnemen aan eenzelfde doorlichting ...



Ewoud De Sadeleer  
secretaris Raad Levenslang Levensbreed Leren



Kurt Berteloot  
voorzitter Raad Levenslang en Levensbreed Leren

---

<sup>5</sup> Vlaamse Onderwijsraad, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Screening van de regelgeving rond levenslang en levensbreed leren in het volwassenenonderwijs. Advies voor het Vlaams actieplan levenslang leren](#), 12 januari 2021.