

ADVIES VOORONTWERP WIJZIGINGSDECREET INTEGRATIE EN INBURGERING

*LEVL vzw, de belangenbehartiger van personen met een
migratieachtergrond*

FORMEEL ADVIES

Voorontwerp van wijzigingsdecreet Integratie & Inburgering

LEVL vzw — de erkende participatieorganisatie · juli 2026

Inhoud

Voorwoord	2
Leeswijzer	3
1. De participatieorganisatie: opdracht en positie	4
Van huidige naar nieuwe opdracht	4
1.1 Belangenbehartiging en vertegenwoordiging zijn complementair aan terreinwerking	4
1.2 Een gewijzigde rolpositionering: adviserend en neutraal	6
1.3 De schaal van de middelen staat niet in verhouding tot de terreinopdracht	7
1.4 Maak eigen initiatiefrecht mogelijk	8
1.5 Wat ongewijzigd blijft	9
1.6 Wat niet in het decreet staat, maar wel werd aanbevolen	9
2. Impact op nieuwkomers én inburgeraars	12
2.1 De inkomensgerelateerde retributie voor het inburgeringstraject	12
2.2 De invoering van een voortraject inburgering	14
2.3 De verhoging van het taalniveau binnen het inburgeringstraject naar B1-mondeling	17
2.4 Een bredere inzet op activering binnen inburgering	20
2.5 De optimalisering van de regierol en sanctionering in het kader van een geïntegreerde aanpak	22

Voorwoord

LEVL is door de Vlaamse Regering erkend als de participatieorganisatie voor personen van buitenlandse herkomst voor de beleidsperiode 2022-2026. Binnen de decretale opdrachten die ze uitvoert voor de Vlaamse regering brengt LEVL hierbij haar advies uit op het voorontwerp van wijzigingsdecreet Integratie & Inburgering, waarvan de eerste principiële goedkeuring plaatsvond [op 29 mei 2026](#).

De inzet van dit advies is tweeledig: het versterken van de participatie van personen van buitenlandse herkomst en het wegnemen van de drempels die die participatie in de weg staan. Dat is niet alleen de opdracht van LEVL, maar ook de uitgesproken ambitie van de Vlaamse Regering zelf. Vanuit die gedeelde ambitie brengt LEVL dit advies uit bij het voorontwerp van wijzigingsdecreet Integratie en Inburgering.

Achter de afzonderlijke bepalingen van het voorontwerp gaat een fundamentele vraag schuil: welke visie hanteert de Vlaamse Regering op de diversiteit en de inclusie van personen van buitenlandse herkomst en hoe wordt die visie vertaald naar maatregelen en beleidsinstrumenten? Elke wijziging - van de opdracht van de participatieorganisatie tot de retributie, het voortraject, de taalvereiste, de activering en de sanctionering - kan gelezen worden als een concrete vertaling van die visie. Samen tekenen ze het beeld van hoe Vlaanderen de komende jaren wil omgaan met een groeiende en diverse groep inwoners.

LEVL stelt vast dat verschillende bepalingen vertrekken vanuit een legitieme ambitie maar tevens nieuwe drempels opwerpen en mogelijke valkuilen in zich dragen. De centrale toets die LEVL bij elke wijziging neemt is dan ook eenvoudig: versterkt deze maatregel de participatie van de doelgroep of bemoeilijkt ze die?

Als partner van de Vlaamse Regering adviseert LEVL om binnen de wijzigingen van het beleidskader te focussen op een versterking van de participatie en drempels weg te werken.

Kathleen Van Den Daele, Algemeen coördinator LEVL
Ferki Hot, voorzitter LEVL

Leeswijzer

Dit advies vormt één geheel. Het behandelt eerst de opdracht van de participatieorganisatie (artikel 8 van het decreet, herschreven via artikel 4 van het voorontwerp), inclusief wat het decreet niet regelt maar wel werd aanbevolen en vervolgens de impact van de overige wijzigingen op de mensen die het inburgeringstraject doorlopen. Elk onderdeel sluit af met concrete adviespunten.

Voorafgaand aan dit advies organiseerde LEVL een netwerkoverleg over het volledige voorontwerp¹. De inzichten daaruit zijn in dit advies verwerkt: het blijft een advies van LEVL maar het is gevoed door en getoetst aan wat er bij onze partners op het terrein leeft.

Voor wat betreft de wijzigingen die betrekking hebben op de participatieorganisatie (PO) benadrukt LEVL drie noodzakelijke waarborgen. Ze vraagt in de eerste plaats om **verankering**: belangenbehartiging als grondhouding, het belang van onafhankelijkheid en het behoud van het eigen initiatiefrecht. Ze wijst daarnaast op de nood aan **evenredigheid**: een decretaal principe dat opdracht en middelen in verhouding houdt. En ze vraagt aandacht voor **consistentie** binnen het Vlaamse beleid: voor vergelijkbare kwetsbare doelgroepen verankert Vlaanderen belangenbehartiging wél decretaal, waardoor het schrappen ervan hier, wellicht onbedoeld, tot een ongelijke behandeling kan leiden.

Voor de mensen die het inburgeringstraject doorlopen gaat LEVL dieper in op volgende bepalingen. Bij de **inkomensgerelateerde retributie** is LEVL geen voorstander van retributie omwille van de precaire situatie van vele nieuwkomers zeker in de beginperiode bij recente aankomst, gezien de vele noodzakelijke uitgaven. LEVL pleit voor een multidimensionale draagkrachttoets die de reële, cumulatieve kosten van deelname mee in rekening brengt. Bij het **voortraject in het herkomstland** vraagt ze voor derdelands arbeidsmigranten en meerderjarige familieleden een vrijwillig en faciliterend aanbod in plaats van een verplichting. Bij de **taalvereiste B1 mondeling** waarschuwt ze tegen een algemene slaagdrempel en pleit ze voor voldoende uitzonderingen voor een bredere groep van kwetsbare profielen en voor onderzoek en monitoring naar de huidige effecten van het behalen van B1 mondeling. Bij de **brede activering** bepleit ze een invulling als brede maatschappelijke participatie in plaats van loutere arbeidstoeleiding, met waarborg van de keuzevrijheid. Daarnaast vraagt ondersteuning onder de noemer activering van nieuwkomers ook een expliciet engagement van de werkgeverszijde. En bij de **regie en de sanctionering** vraagt ze een coördinerende rol voor het EVA met verankerde partnerschappen, en sanctionering enkel als uiterste sluitstuk, met een contextuele toets.

¹ Meer dan 20 partners waren aanwezig

1. De participatieorganisatie: opdracht en positie

Van huidige naar nieuwe opdracht

Het decreet van 7 juni 2013 bepaalt dat de Vlaamse Regering één participatieorganisatie erkent. De huidige decretale opdrachten (artikel 8) zijn: de belangen van personen van buitenlandse herkomst behartigen, hen vertegenwoordigen ten opzichte van de Vlaamse overheid, beleidsaanbevelingen uitbrengen, en lokale actoren ondersteunen bij beleidsparticipatie.

Artikel 4 van het voorontwerp vervangt artikel 8 integraal. De nieuwe formulering bepaalt dat de participatieorganisatie de emancipatie, het burgerschap en de maatschappelijke participatie bevordert en drempels wegwerpt, via drie kernopdrachten: terreinwerking ondersteunen en versterken, kennis en informatie verzamelen en verspreiden, en een aanspreekpunt zijn voor maatschappelijke en beleidsactoren. De onderstaande tabel zet beide teksten naast elkaar.

Artikel 8 — huidige tekst	Artikel 8 — voorgestelde tekst (art. 4 voorontwerp)
<p>De Vlaamse Regering erkent één participatieorganisatie.</p> <p>De participatieorganisatie vervult, met het oog op de empowerment en de emancipatie van de personen (art. 3) en de correcte beeldvorming, met voldoende lokale spreiding, de volgende algemene opdrachten:</p> <p>1° de belangen van de personen behartigen;</p> <p>2° de personen vertegenwoordigen ten opzichte van de Vlaamse overheid;</p> <p>3° beleidsaanbevelingen uitbrengen;</p> <p>4° lokale actoren sensibiliseren voor en ondersteunen bij het nemen van initiatieven om de beleidsparticipatie te bevorderen.</p> <p>Naast deze opdrachten kan de participatieorganisatie andere initiatieven nemen ter bevordering van de empowerment en de emancipatie.</p>	<p>De Vlaamse Regering erkent één participatieorganisatie.</p> <p>De participatieorganisatie bevordert en versterkt actief de emancipatie, het burgerschap en de maatschappelijke participatie van de personen (art. 3), en werkt drempels tot die participatie weg. Daartoe vervult ze volgende kernopdrachten:</p> <p>1° ze ondersteunt en versterkt terreinwerking;</p> <p>2° ze verzamelt en verspreidt kennis en informatie;</p> <p>3° ze is een aanspreekpunt voor maatschappelijke en beleidsactoren.</p> <p>Om de kernopdrachten te realiseren, vervult ze een brugfunctie tussen de personen en maatschappelijke en beleidsactoren, met aandacht voor een evenwichtige lokale spreiding en moeilijk bereikbare doelgroepen.</p> <p>Naast de kernopdrachten kan de participatieorganisatie samenwerkingsvoorstellen aanvaarden ter bevordering van de maatschappelijke participatie.</p>

Deze nieuwe opdrachtomschrijving treedt vervroegd in werking: artikel 4 treedt in werking tien dagen na de bekendmaking van het decreet in het Belgisch Staatsblad (artikel 31), terwijl de Vlaamse Regering voor de meeste andere onderdelen de datum van inwerkingtreding nog zelf bepaalt. Van alle onderdelen krijgt juist de herschrijving van de opdracht van de participatieorganisatie dus voorrang. Het kader ligt daarmee juridisch vast zodra het decreet finaal is goedgekeurd.

1.1 Belangenbehartiging en vertegenwoordiging zijn complementair aan terreinwerking

De memorie van toelichting motiveert de nieuwe opdrachtomschrijving vanuit de wens naar meer focus. Die bezorgdheid delen we: de opdracht van de participatieorganisatie mag scherper. Meer focus vereist echter

geen schrapping van de belangenbehartiging, de vertegenwoordiging en de beleidsaanbevelingen, maar net een diepere verankering ervan. Zoals we hierna toelichten, gaat de voorgestelde herschrijving verder dan wat nodig is om die focus te bereiken.

Dat de focusvraag terecht is, blijkt uit de eigen evaluatie van LEVL. De memorie van toelichting (p. 8) stelt dat de huidige opdrachten “zeer ruim” zijn en dat de impact daarom “diffuus” is en “focus mist”, en verwijst daarbij uitdrukkelijk naar de interne evaluatie die de participatieorganisatie in samenwerking met het HIVA uitvoerde. Diezelfde evaluatie legde de oplossing voor de focusvraag echter op het niveau van de beleidsprioriteiten (een verscherping van zeven naar vijf), niet op het niveau van de decretaale opdrachten, en stelde expliciet dat dergelijke accentverschuivingen mogelijk waren zónder decreetswijziging. Via onder meer het uitvoeringsbesluit, de oproep tot kandidaatstelling, de samenwerkingsovereenkomst en de programma-indicatoren. Diezelfde evaluatie behield bovendien vertegenwoordiging en beleidsaanbevelingen als zelfstandige opdrachten, net de twee functies die het voorontwerp schrapt.

De huidige vier opdrachten bevatten belangenbehartiging, vertegenwoordiging, beleidsaanbevelingen en ondersteuning van lokale actoren als zelfstandige kernopdrachten. In het voorontwerp zijn die verdwenen; ze keren ook in de memorie van toelichting nergens expliciet terug. Net de huidige uitdagingen maken die functies nochtans noodzakelijk. De achterstelling in deelname aan verschillende levensdomeinen is niet alleen zorgwekkend, maar ook transversaal: ze loopt dwars door bevoegdheidsdomeinen (werk, onderwijs, wonen, welzijn, cultuur, politiek) én door bestuursniveaus (lokaal, bovenlokaal, Vlaams en Europees).

Ter illustratie de werkzaamheidsgraad: volgens de EAK-enquête lag die voor personen tussen 20 en 64 jaar met een niet-EU-nationaliteit in 2024 in het Vlaamse Gewest op bijna 57%, zo’n 21% lager dan voor personen met een Belgische herkomst. De memorie van toelichting (p. 8) erkent die achterstand zelf, en benoemt letterlijk de nood aan een participatieorganisatie die diep verankerd is in het maatschappelijk weefsel en signalen vanop het terrein kan opvangen, maar schrapt vervolgens net de belangenbehartigings- en vertegenwoordigingsfunctie die dat mogelijk maakt.

Men zou kunnen tegenwerpen dat de bovenlokale signaalfunctie is opgevangen in de nieuwe kernopdrachten 2 en 3 (kennis verzamelen en aanspreekpunt zijn). Kennis verzamelen en een aanspreekpunt zijn dekken dan wel de informatiestroom (passief-faciliterend), maar bieden niet expliciet het mandaat om met die informatie actief naar het beleid te gaan (actief-agenderend). Nochtans een cruciale hefboom voor structurele verandering.

Door belangenbehartiging en vertegenwoordiging te schrappen, verliest in de eerste plaats de Vlaamse overheid zelf iets: een onafhankelijke, onderbouwde stem die de noden van een doelgroep vertaalt die ze vandaag nauwelijks bereikt, en die de versnippering over domeinen en niveaus overstijgt. Zonder die opdracht houdt de overheid een versnipperd landschap over.

Bovendien staat een erkende belangenbehartiger niet alleen: hij past in een sterke Vlaamse traditie van structureel verankerde inspraak voor kwetsbare doelgroepen. o.a. Voor personen met een handicap is die inspraak verankerd via de erkende advies- en beleidsparticipatieraad NOOZO, op grond van het Gelijkekansendecreet (art. 12bis), in dezelfde traditie als de decretaal verankerde Vlaamse Ouderenraad (Decreet Ouderenbeleidsparticipatie) en Vlaamse Jeugdraad (Jeugddecreeet van 23 november 2023). Ook in de sociaaleconomische overlegstructuur is die inspraak wettelijk geregeld: de Commissie Diversiteit van de SERV, verankerd in het SERV-decreet van 7 mei 2004, ijvert voor de evenredige vertegenwoordiging van kansengroepen in het sociaaleconomische leven, met de representatieve organisaties van die

kansengroepen als volwaardige, paritaire partners aan de overlegtafel. In elk van die gevallen is de structurele inspraak van de doelgroep een expliciete, verankerde opdracht.²

Voor personen van buitenlandse herkomst wordt diezelfde functie nu net uit het integratiedecreet gehaald, terwijl de noden even reëel en transversaal zijn en terwijl de wetgever de vertegenwoordigende rol van deze doelgroep op sociaaleconomisch vlak al erkent. Dit roept de vraag op hoe de Vlaamse overheid de ondersteuning van een doelgroep in een bijzonder kwetsbare positie vormgeeft zonder te voorzien in een formeel verankerde actor die hun perspectieven, noden en ervaringen systematisch naar het beleidsniveau kan vertalen, terwijl voor andere kwetsbare groepen dergelijke structuren wél zijn voorzien. Dit roept een vraag van beleidsconsistentie op: waarom wordt deze functie voor personen van buitenlandse herkomst uit het decreet gehaald, terwijl ze voor vergelijkbare kwetsbare doelgroepen juist verankerd blijft?

Wat is er nodig — Belangenbehartiging verankeren als de grondhouding van waaruit de nieuwe kernopdrachten vorm kunnen krijgen. Concreet kan dat door ze op te nemen in de doelstellingsbepaling van artikel 8, bijvoorbeeld: *“Vanuit haar opdracht om de belangen van de personen, vermeld in artikel 3, te behartigen, bevordert en versterkt de participatieorganisatie actief hun emancipatie, burgerschap en maatschappelijke participatie, en werkt ze drempels tot die participatie weg.”* Zo blijft belangenbehartiging de grondhouding van waaruit de nieuwe kernopdrachten vorm krijgen, het vertrekpunt van alle kernopdrachten. Alleen een dergelijke decretaal verankerde functie geeft de overheid een betrouwbaar en onafhankelijk kanaal naar de noden van de doelgroep.

1.2 Een gewijzigde rolpositionering: adviserend en neutraal

1.2.1 “Louter” een adviserende rol staat haaks op de kernopdrachten

“Vanuit deze expertise kan de participatieorganisatie aanvullend overheden ondersteunen bij participatietrajecten, projecten opzetten ter ondersteuning van en met maatschappelijke actoren of privéspelers kijken hoe zij meer personen van buitenlandse herkomst kunnen betrekken of louter een adviserende rol spelen.” (MvT, p. 35)

De memorie van toelichting reduceert de adviesrol tot “louter een adviserende rol”, en positioneert die bovendien als één van meerdere facultatieve, aanvullende dingen die de participatieorganisatie ‘kan’ doen. Terwijl de kernopdrachten net een actieve, uitvoerende lading hebben (terreinwerking versterken, drempels wegwerken), wordt het adviseren gedegradeerd tot optionele bijrol.

Deze formulering is niet alleen verzwakkend, ze is mogelijk ook tegenstrijdig. Op p. 35 stelt diezelfde memorie immers dat de participatieorganisatie input en standpunten van de doelgroep kan verzamelen “om mee te nemen in haar adviezen”. De toelichting rékent dus op adviezen van de participatieorganisatie, terwijl de decreettekst zelf de advies-, belangenbehartigings- en vertegenwoordigingsfunctie nergens verankert. De memorie lijkt een functie te veronderstellen die het decreet niet langer waarborgt. Die kloof tussen toelichting en decreetstekst ondermijnt de rechtszekerheid over wat van de participatieorganisatie mag worden verwacht.

Advies — Schrap de reductie “louter” en breng de decreettekst in overeenstemming met wat de memorie van toelichting zelf veronderstelt: erken dat de advies- en belangenbehartigingsfunctie én de

² [Wetgeving commissie Diversiteit](#) | [Commissie Diversiteit](#)

terreinverankering allebei noodzakelijk zijn, in hun onderlinge samenhang, en veranker de adviesfunctie in de tekst zelf.

1.2.2 “Neutrale verbinder” is onverenigbaar met de hoofdpdracht

“Ze kan zich positioneren als een neutrale verbinder met in haar netwerk contacten met verschillende generaties van personen van buitenlandse herkomst en met diverse afkomst.” (MvT, p. 36)

“Vanuit haar neutrale positie neemt ze hier een verbindende rol op.” (MvT, p. 35)

De memorie positioneert de participatieorganisatie niet alleen als “neutrale verbinder” (p. 36), maar duidt haar rol ook uitdrukkelijk als een “neutrale positie” (p. 35). We onderkennen dat “neutraal” op p. 36 wellicht deels slaat op neutraliteit binnen de doelgroep, tussen generaties en afkomsten. Maar op p. 35 slaat neutraliteit onmiskenbaar op de positie tegenover overheden en maatschappelijke actoren. En juist die tweede lezing stemt tot nadenken. Een participatieorganisatie kan tegenover de participatie van haar doelgroep per definitie niet neutraal zijn: haar kernopdracht is net het versterken van de maatschappelijke positie, de stem en de participatiekansen van personen van buitenlandse herkomst. Dat vraagt om een actieve, betrokken rol die neutraliteit overstijgt en ruimte laat voor een duidelijke positiebepaling. Neutraliteit ondergraaft precies de slagkracht die het decreet zelf van de participatieorganisatie verwacht.

Advies — De acties van de PO dienen de participatie van de doelgroep in het maatschappelijk weefsel juist aan te moedigen. Maak van de participatieorganisatie daarom geen “neutrale” maar een “onafhankelijke” verbinder. Onafhankelijkheid bewaart de slagkracht én versterkt de geloofwaardigheid van de adviezen: de organisatie oordeelt onafhankelijk, maar staat niet neutraal tegenover de participatie van haar doelgroep.

1.3 De schaal van de middelen staat niet in verhouding tot de terreinopdracht

Lokaal op het terrein effectief drempels wegwerken is arbeidsintensief: het vergt fysieke aanwezigheid, langdurige begeleiding en nabijheid bij lokale actoren, in gemeenten en wijken over heel Vlaanderen. Uit vergelijkbare terreingerichte werkingen blijkt dat dit type werk een veelvoud aan middelen vergt. Zonder besparingen werkt de huidige participatieorganisatie met een budget voor 6,45 inhoudelijke VTE. Dat staat niet in verhouding tot een terreinopdracht over heel Vlaanderen. Het voorontwerp verzwaart die terreinopdracht. Tegelijk is voor de participatieorganisatie een halvering van de enveloppe aangekondigd vanaf 2027, met een besparing die zich mogelijk doorzet in de erkenningsperiode 2028-2032 voor diegene die het mandaat dan zal dragen. Dit raakt rechtstreeks aan de slagkracht van de PO als beleidsinstrument zelf: welke organisatie het mandaat vanaf 2028 ook opneemt, ze zal een verzwaarde opdracht moeten dragen met een structureel zeer klein budget. Een dergelijke opdracht binnen een gehalveerde enveloppe staat niet in verhouding.

Bovendien is terreinwerk zónder bovenlokale dimensie een maat voor niets: lokale signalen krijgen pas structureel effect wanneer ze bovenlokaal worden gebundeld en vertaald naar beleid. Net die vertaalslag lag in de functies die het voorontwerp schrapt.

Los van deze inhoudelijke redenen dwingt een beperkt budget ook tot een heldere keuze over het inzetniveau. Datzelfde budget lokaal inzetten, verspreid over gemeenten en wijken, betekent de capaciteit verdelen over honderden lokale besturen. Wat die capaciteit concreet betekent, hangt bovendien af van het gekozen organisatiemodel. Projecteren we een klassieke vzw-werking binnen het nieuwe mandaat met een gereduceerd budget, dan zou structurele aanwezigheid in alle Vlaamse gemeenten met een inhoudelijk team

van minder dan vier VTE neerkomen op gemiddeld minder dan één werkdag per jaar per gemeente. Andere modellen (flexibele inzet, samenwerking met lokale partners) zijn denkbaar, maar verschuiven het probleem eerder dan dat ze het oplossen: ze vergen coördinatiecapaciteit en bouwen geen duurzaam netwerkcapitaal op. Bovenlokaal werken laat diezelfde middelen daarentegen Vlaanderen-breed doorwerken: signalen worden gebundeld, vertaald naar beleid en bereiken zo meer mensen dan enige lokale aanwezigheid binnen dit budget ooit zou kunnen. De bovenlokale positionering is bij deze schaal dus niet alleen inhoudelijk verdedigbaar, ze is een verantwoorde inzet van publieke middelen. Efficiënt zowel naar besteding als naar resultaat.

De beleidssignalen wijzen op een participatieorganisatie die vooral “boots on the ground” moet zijn. Op zich is meer terreinaanwezigheid legitiem en zelfs wenselijk. Maar de combinatie die hier voorligt: een expliciete terreinopdracht, een gereduceerd budget én het schrappen van de bovenlokale belangenbehartigings- en vertegenwoordigingsfunctie is geen versterking van de terreinrol. Zonder het actief mandaat om terreinsignalen bovenlokaal te vertalen naar beleid en zonder de middelen om de terreinopdracht waar te maken, verschuift de participatieorganisatie van een onafhankelijke belangenbehartiger met een transversale kennis naar een uitvoerder van versnipperde lokale opdrachten.

Wat nodig is — Veranker het principe van evenredigheid tussen opdracht en middelen decretaal. Een versterkte terreinrol vereist een proportionele verhoging van de middelen en blijft enkel effectief wanneer ze structureel gekoppeld blijft aan een bovenlokale vertaalslag naar beleid. Terreinaanwezigheid en belangenbehartiging zijn geen alternatieven die tegen elkaar kunnen worden uitgeruild; ze veronderstellen elkaar. Het een versterken door het ander te schrappen, verzwakt beide.

1.4 Maak eigen initiatiefrecht mogelijk

“Naast de opdrachten voorzien in het decreet kan de participatieorganisatie ook andere opdrachten aanvaarden, zolang deze bijdragen tot het bevorderen en versterken van het burgerschap en de maatschappelijke participatie van personen van buitenlandse herkomst. Deze opdrachten worden gefinancierd door de opdrachtgevers of door andere financieringslijnen dan deze die voortvloeien uit de erkenning als participatieorganisatie.” (MvT, p. 36)

Het huidige decreet laat de participatieorganisatie toe “andere initiatieven te nemen”, m.a.w. een actief initiatiefrecht. Het voorontwerp vervangt dit door “samenwerkingsvoorstellen aanvaarden” (art. 4). Beide formuleringen wijzen in dezelfde richting: een verschuiving van een actieve naar een reactieve positie. Wie enkel voorstellen kan aanvaarden, is afhankelijk van wat anderen aandragen.

Die reactieve positie staat niet op zichzelf. Ook de nieuwe kernopdrachten (terreinwerking ondersteunen, kennis verzamelen en verspreiden, aanspreekpunt zijn) zijn stuk voor stuk responsief of faciliterend van aard: ze veronderstellen dat de participatieorganisatie reageert op wat anderen aandragen of partijen met elkaar verbindt. Wat verdwijnt, is de ruimte om uit eigen beweging op te treden: zelf een campagne voeren, publiek stelling nemen, een lokale actie opzetten, een broodnodig thema agenderen dat nog niemand oppikt. Net dat zelf initiatief kunnen nemen is de meerwaarde van een onafhankelijke, terreinverankerde PO en haar vroegtijdige radarfunctie.

Advies — Vul “samenwerkingsvoorstellen aanvaarden” aan met het recht om ook zelf initiatieven te ondernemen. Een formulering die naadloos in de nieuwe decreettekst past: *“Naast de kernopdrachten*

kan de participatieorganisatie samenwerkingsvoorstellen aanvaarden én op eigen initiatief andere initiatieven nemen ter bevordering van de maatschappelijke participatie.”

1.5 Wat ongewijzigd blijft

Het is nuttig scherp te stellen wat het voorontwerp níét wijzigt. Het hoofdstuk over de participatieorganisatie in het decreet van 7 juni 2013 bestaat uit vier artikelen. Enkel artikel 8 wijzigt (via artikel 4); de drie andere blijven ongewijzigd.

Artikel	Inhoud (decreet 7 juni 2013)	Status
Art. 8	Erkenning van één PO en de opdrachten van de PO.	Wijzigt (art. 4). Enkel dit artikel raakt de PO.
Art. 9	Vijfjarige samenwerkingsovereenkomst met de Vlaamse Regering, met strategische en operationele doelstellingen.	Ongewijzigd.
Art. 10	Erkenningsvoorwaarden, waaronder de onafhankelijkheid: het onafhankelijk formuleren en communiceren van adviezen en aanbevelingen en de onafhankelijke samenstelling van de organen.	Ongewijzigd.
Art. 11	Jaarlijkse werkings- en investeringssubsidie binnen de beschikbare begrotingskredieten.	Ongewijzigd.

Wat positief is, is dat het decreet niet raakt aan het bestaan van één erkende participatieorganisatie, de vijfjarige samenwerkingsovereenkomst, de onafhankelijkheidsgarantie en niet aan het recht op subsidiëring. Het instrument als zodanig blijft decretaal verankerd maar wijzigt op vlak van invulling van de opdracht.

Tegelijk verdient die vaststelling een tweede lezing. Juist de twee artikelen die de nieuwe opdracht zouden moeten dragen, blijven onaangeroerd, terwijl daar structurele zwakke plekken zitten. Artikel 10 verankert de onafhankelijkheid wel op papier, maar zonder procedurele waarborg bij evaluatie en zonder bescherming van het kritiekrecht (zie 1.6.1). Artikel 11 koppelt de subsidie aan de “beschikbare begrotingskredieten”, zonder enig principe dat opdracht en middelen in verhouding houdt (zie 1.4 en 1.6.3). “Ongewijzigd” kan dus ook een gemiste kans betekenen: het is net in artikel 10 en 11 dat een versterking van het instrument mogelijk én nodig was.

Deze wijziging werkt bovendien door tot op het niveau van het uitvoeringsbesluit. Het besluit van de Vlaamse Regering van 26 juni 2020 verwijst op meerdere plaatsen (onder meer via de artikelen 3, 5, 6 en 8) naar de opdrachten zoals ze vandaag in artikel 8, tweede lid, staan. Zodra artikel 8 finaal herschreven is, zal ook dat uitvoeringsbesluit mee moeten worden aangepast. Dat biedt meteen een weg om de procedurele onafhankelijkheidswaarborgen (zie 1.6.1) te versterken via de toezichtketen van dat besluit, zónder het decreet zelf verder open te breken. LEVL zal daarover, vanuit haar rol als participatieorganisatie, eveneens advies verlenen, omdat de concrete invulling van de opdracht juist op dat niveau vorm krijgt.

1.6 Wat niet in het decreet staat, maar wel werd aanbevolen

Naast wat het decreet wél wijzigt aan de opdracht, is het minstens even belangrijk te kijken naar wat het voorlopig niet regelt. Concreet gaat het over een aantal knelpunten die de werking van het instrument structureel beïnvloeden en deels via decreet, uitvoeringsbesluit of ministerieel besluit kunnen worden aangepakt.

Ter kadering: het Vlaams Regeerakkoord 2024–2029 voorziet geen structurele hervorming van de participatieorganisatie. Accentverschuivingen in focus en prioriteiten konden ook zonder decreetswijziging

worden bereikt, via een geactualiseerd ministerieel besluit met beleidsprioriteiten, een aangepast uitvoeringsbesluit, de oproep tot kandidaatstelling, de samenwerkingsovereenkomst of de programma-indicatoren. Een ingrijpende herschrijving van de kernopdracht gaat dus verder dan wat nodig was om die accenten te leggen.

1.6.1 Procedurele waarborgen voor de onafhankelijkheid

Artikel 10 bepaalt wel dat de participatieorganisatie onafhankelijk is, maar die bepaling mist een concrete procedurele vertaling. Vandaag evalueert het Agentschap Binnenlands Bestuur, als onderdeel van dezelfde overheid die subsidieert, de participatieorganisatie: wie financiert en wie evalueert, vallen samen. Er is geen expliciet ingeschreven recht op contradictoire behandeling (inzage, feitelijke onjuistheden corrigeren, een gemotiveerde reactie die meeweegt), en geen expliciete bescherming van het kritiekrecht.

Concreet gaat het om drie waarborgen die vandaag ontbreken. Ten eerste een **recht op contradictoire behandeling**: het jaarlijkse voortgangsrapport (artikel 17 van het BVR van 26 juni 2020) gaat vandaag uitsluitend naar de bevoegde minister, zonder recht op inzage voor de organisatie. Een contradictoir recht betekent inzage in evaluatierapporten of bezwaren vóór definitieve besluitvorming, de mogelijkheid om feitelijke onjuistheden te corrigeren en context te bieden, een redelijke termijn voor een gemotiveerde reactie en de garantie dat die reactie meeweegt in het eindoordeel.

Ten tweede een expliciete bescherming van het kritiekrecht. Kritiek op beleid is een inherent onderdeel van de opdracht van een belangenbehartiger. Een bepaling kan verduidelijken dat het uiten van kritiek geen grond kan vormen voor sancties of benadeling, dat publieke communicatie over beleidsstandpunten tot de normale werking behoort, en dat meningsverschillen over beleidsinhoud onderscheiden worden van tekortkomingen in de uitvoering van de opdracht. Dit beschermt niet tegen verantwoording: de organisatie blijft aanspreekbaar op de goedgekeurde indicatoren.

Ten derde een onafhankelijke toets bij evaluatie. Vandaag is het Agentschap Binnenlands Bestuur zowel de subsidiërende als de evaluerende instantie. Wie financiert en wie evalueert valt samen. Dit structurele belangenconflict kan worden ondervangen door een onafhankelijke adviescommissie die het voortgangsrapport jaarlijks toetst en een niet-bindend advies formuleert vóór de minister conclusies trekt, of door een onafhankelijke beroepsmogelijkheid bij geschillen over evaluatieconclusies.

Deze waarborgen kunnen worden verankerd via de toezichtketen van het BVR van 26 juni 2020 (hoofdstuk 5) én via een uitbreiding van artikel 10 van het decreet.

Wat is nodig — Veranker procedurele waarborgen voor de onafhankelijkheid: het recht op contradictoire behandeling, bescherming van het kritiekrecht, en een onafhankelijke toets bij evaluatie. Dit kan via een aanpassing van artikel 10 en/of via de toezichtketen van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 juni 2020 (hoofdstuk 5), en dus zonder het decreet verder open te breken. Een mogelijke formulering van dat artikel: *“De participatieorganisatie is bij de uitoefening van haar opdracht onafhankelijk. Dat behelst onder meer het onafhankelijk formuleren en communiceren van adviezen en aanbevelingen, de onafhankelijke samenstelling van haar organen, en het recht op contradictoire behandeling bij evaluaties en sanctieprocedures. Constructief-kritische reflecties en aanbevelingen op overheidsbeleid vormen een inherent onderdeel van de opdracht en kunnen geen aanleiding geven tot benadeling.”*

1.6.2 Vroegtijdige positie in de beleidscyclus

De participatieorganisatie wordt vaak laat in beleidsprocessen betrokken. De structurele ongelijkheden op basis van herkomst doorsnijden nochtans alle levensdomeinen. Een structurele positie als gesprekspartner in

die domeinen, en betrokkenheid al in de agenderingsfase, ontbreekt en blijft afhankelijk van de ad-hocbereidheid van kabinetten of administraties.

LEVL formuleert hiervoor vier concrete voorstellen.

- **Structurele verankering als gesprekspartner:** een formele erkenning als consultatiepartner binnen de verschillende hefboomdomeinen bijvoorbeeld via samenwerkingsprotocollen met de betrokken departementen of agentschappen.
- **Consultatie in de agenderingsfase:** wanneer beleidsproblemen worden gedefinieerd die personen met een migratieachtergrond raken, wordt de participatieorganisatie geconsulteerd over de probleemanalyse en oplossingsrichtingen, vóórdat beleidsopties vastliggen.
- **Decretale inbedding overwegen:** op langere termijn de rol als transversale partner verankeren binnen de relevante beleidsdomeinen, om de huidige afhankelijkheid van politieke conjunctuur te doorbreken.

Wat is nodig — Voorzie een domeinoverschrijdende verankering en vroegtijdige betrokkenheid, bijvoorbeeld via samenwerkingsprotocollen of een formele signaalfunctie richting de betrokken beleidsdomeinen.

1.6.3 Evenredigheid tussen opdracht en middelen

De verzwaring van de terreinopdracht (zie 1.5) gaat niet gepaard met een decretaal principe dat opdracht en middelen in verhouding houdt. Zonder zo'n toets dreigen uitvoeringsverwachtingen die de reële capaciteit overstijgen.

Concreet adviseert LEVL om te werken met een opdracht-middelentoets bij elke uitbreiding of verschuiving van verwachtingen: een expliciete toets of de beschikbare middelen die verwachtingen realistisch kunnen waarmaken. En met duidelijke keuzes: wenst de overheid een sterkere lokale rol, dan hoort daar een uitbreiding van de middelen bij; blijven de middelen stabiel, dan dient de bovenlokale positionering expliciet erkend en ondersteund te worden als de meest effectieve inzet van beperkte capaciteit.

Die toets blijft echter een papieren waarborg zolang de subsidie decretaal enkel is gekoppeld aan de "beschikbare begrotingskredieten" (artikel 11), een bepaling die het voorontwerp ongewijzigd laat, net nu het de opdracht verzwart. Zonder enig principe dat opdracht en middelen structureel in verhouding houdt, blijft die verhouding aan de jaarlijkse begrotingsconjunctuur overgeleverd. LEVL pleit er daarom voor dat de middelen de opdracht kunnen dragen: verzwart de opdracht, dan horen de middelen mee te bewegen.

Wat is nodig — Veranker het principe van evenredigheid tussen opdracht en middelen, met een expliciete opdracht-middelentoets bij elke uitbreiding of verschuiving van de terreinrol. Zorg dat de middelen de opdracht kunnen blijven dragen over de volledige erkenningsperiode.

2. Impact op nieuwkomers én inburgeraars

De volgende wijzigingen raken niet alleen wie vandaag als nieuwkomer aankomt, maar iedereen die het inburgeringstraject doorloopt of nog moet aanvatten. Bij elke maatregel keert dezelfde vraag terug: verlaagt ze de drempel tot participatie, of verhoogt ze die?

2.1 De inkomensgerelateerde retributie voor het inburgeringstraject

Voorstel van wijziging

De retributieregeling voor het inburgeringstraject wordt hervormd waarbij vrijstellingen en verminderingen niet langer toegekend worden op basis van statuut (bv. verplicht vs. vrijwillig), maar op basis van inkomen. Er wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen verplichte en vrijwillige inburgeraars. De inkomensgerelateerde regeling geldt voor beide groepen. De retributie wordt hierbij uitgebreid van afzonderlijke onderdelen (zoals cursus en test maatschappelijke oriëntatie) naar een globale bijdrage voor het volledige inburgeringstraject en de dienstverlening van het EVA. Wie recht heeft op vrijstelling, zal niet volledig gratis deelnemen, maar een verminderd bedrag betalen.

Bevindingen

Inkomenscriterium in perspectief gezet

Het hebben van een bepaald statuut verplicht inburgeraars een bedrag te betalen, die niet altijd haalbaar is. Aandacht hebben voor inkomen zorgt dat er aandacht gaat naar precariteit. Wanneer men vertrekt van inkomen lijken mensen “betalingskrachtig”, maar zijn dat in realiteit niet altijd door een aantal risicofactoren.

Veel nieuwkomers hebben in vele gevallen in de beginperiode **geen stabiel of aantoonbaar inkomen**. Bovendien hebben ze vaak **extra kosten bij de aankomst** in België, zoals het behalen rijbewijs, maanden huurwaarborg, materiaal opvoeding en scholing van de kinderen e.a.).

Een puur inkomensgerelateerd systeem houdt onvoldoende rekening met administratieve, financiële en psychische kwetsbaarheden: o.a. aankomst nieuw land, trauma ervaringen uit conflictsituaties, migratiestress, geen of beperkte informele steunnetwerken, structurele ongelijkheden, instabiele arbeid (dagcontract, interim), gezinslasten en administratieve lasten en vertragingen (zie ook: de verwijzing naar de bevindingen van de federale ombudsman over de werking van de Dienst Vreemdelingenzaken en problematiek met de continuïteit van de verblijfspapieren van mensen met verregerende gevolgen [Te traag, te complex, te ondoorzichtig: federale Ombudsman](#).³

Een inkomen zegt niet alles over de **effectieve financiële ruimte** die iemand heeft om bijkomende kosten te dragen. Dit gaat niet enkel inschrijvingsgeld maar ook over andere uitgaven. Een cumulatief kostenpakket dat veel zwaarder weegt dan het “formele” tarief alleen.

De betaalbaarheid van het inburgeringstraject kan bovendien niet los worden gezien van de randvoorwaarden om eraan te kunnen deelnemen. Zelfs bij een “inkomensgerelateerde of beperkte” retributie blijven **kinderopvang en mobiliteit cruciale drempels** die de effectieve toegankelijkheid van het traject bepalen.

Kinderopvang is een **voorwaarde** om te kunnen deelnemen aan langdurige inburgeringstrajecten, waaronder NT2-lessen, maatschappelijke oriëntatie en activeringstrajecten. **In de praktijk weten we dat er** beperkte beschikbaarheid van opvangplaatsen zijn (nog meer voor kwetsbare groepen), de kostprijs een extra

financiële last vormt naast eventuele retributie. Ook sluit de timing van de start van de opvang niet altijd aan op lesuren met als gevolg uitval of vertraging in trajecten. **Geen kinderopvang hebben is een structurele participatiedrempel.**

Veel nieuwkomers wonen vervolgens op grote afstand van leslocaties. Mobiliteit speelt een rol. Ze hebben geen toegang tot eigen vervoer en zijn afhankelijk van het openbaar vervoer. Met als gevolg dat de vervoerskosten zich opstapelen (bovenop eventuele retributie).

Om deze te vermijden kunnen digitale lesmomenten eventueel ingezet worden. Deze dragen sterk bij voor vele inburgeraars, maar zijn niet altijd bevorderlijk voor uitbreiding van sociale contacten, leren, focus en concentratie (kleine huisvesting, gezinssituatie, zorg, internetverbinding, e.a.)

Een inkomensgerelateerd systeem vertrekt van een eerder nauwe definitie van draagkracht. Het houdt onvoldoende rekening met de cumulatie van kosten, structurele ongelijkheden en psychosociale kwetsbaarheid waarmee nieuwkomers geconfronteerd worden. Hierdoor bestaat het risico dat mensen formeel als “betalingskrachtig” worden beschouwd, terwijl zij in realiteit onvoldoende middelen hebben om effectief deel te nemen aan het inburgeringstraject. Inkomen lijkt een neutrale indicator van draagkracht, maar een momentopname die ongelijkheid maskeert, gezien de randvoorwaarden om deel te nemen. Een louter inkomensgerelateerd systeem dreigt onzichtbare sociale kwetsbaarheden over het hoofd te zien.

Het voorgestelde inkomensgerelateerde systeem biedt onvoldoende garantie op reële betaalbaarheid. Een beoordeling van draagkracht mag zich niet beperken tot een loutere inkomensmeting, maar moet uitgaan van de effectieve financiële en sociale positie van de betrokkene.

In dat licht moet expliciet worden vastgelegd dat bij de beoordeling van de betaalcapaciteit alle noodzakelijke randvoorwaarden voor deelname aan het **inburgeringstraject integraal worden meegewogen, waaronder kosten voor kinderopvang, vervoerskosten en bereikbaarheid, woon- en gezinslasten, schuldenlast en financiële instabiliteit.** Deze kosten zijn geen bijkomstige elementen, maar essentiële voorwaarden om het inburgeringstraject daadwerkelijk te kunnen volgen en maken dus inherent deel uit van de reële draagkracht. Zonder deze correctie ontstaat het risico dat personen formeel als betalingskrachtig worden beschouwd.

Bovendien dreigen mensen in een vicieuze cirkel te belanden van willen maar niet kunnen. Erkende vluchtelingen, subsidair en tijdelijk beschermden met een leefloon worden gekoppeld aan integratie-inspanningen via het GPML. Erkende vluchtelingen ontvangen een leefloon, dat kan worden verlaagd bij onvoldoende inspanningen. Subsidair en tijdelijk beschermden starten met een lager bedrag, dat kan worden verhoogd bij voldoende integratie-inspanningen.

Aanbevelingen

LEVL is **geen voorstander van een retributie voor inburgeraars, voor geen enkele groep.** Zelfs een verlaagd tarief kan voor mensen die geconfronteerd worden met een verhoogd armoederisico nog steeds een aanzienlijke financiële drempel vormen. Cijfers van Statistiek Vlaanderen geven aan dat personen geboren buiten de EU in Vlaanderen onevenredig vaak in armoede leven en dus disproportioneel getroffen worden door dergelijke maatregelen.⁴ Vanuit LEVL benadrukken we dat gezinnen in armoede vooral nood hebben aan structurele inkomensversterkende maatregelen. In het algemeen wordt integratie te vaak gezien als een rechte lijn, maar in de praktijk is het een bijzonder hobbelig en onvoorspelbaar parcours met heel veel uitdagingen, waarbij verplichtingen de participatie net kunnen tegenwerken. Bijkomende drempels moeten zoveel mogelijk vermeden worden.

Een cruciaal aandachtspunt is de **cumulatie** van retributie (zelfs inkomensgerelateerd), kinderopvangkosten, vervoerskosten die een **“stille drempel” vormen waarbij deelname formeel wordt vastgelegd**. Bijkomende financiële lasten kunnen hun situatie verder verzwakken. Een louter economisch geïnspireerde logica van ‘wie kan betalen, moet betalen’ miskent de structurele ongelijkheid waarmee personen met internationale bescherming geconfronteerd worden. Financiële drempels in het inburgeringstraject mogen in geen geval de doelstelling van inburgering ondermijnen: volwaardige maatschappelijke participatie.

Wij adviseren om decretale waarborgen in te bouwen die bepalen dat de draagkrachtbeoordeling multidimensionaal gebeurt, en dat alle trajectgebonden noodzakelijke kosten worden meegerekend.

Hierbij: Verzoekers om internationale bescherming hebben recht op een inburgeringstraject van zodra zij toegang hebben tot de arbeidsmarkt. Dit sluit aan bij de Europese Opvangrichtlijn 2024/1346 (artikel 18), die inzet op vroege integratie. Sinds 1 maart 2022 was dit recht in Vlaanderen opgeheven, wat een negatieve impact heeft op de participatiekansen van deze groep. LEVL pleit ervoor om dit recht te herstellen, zodat verzoekers sneller en volwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving en op de arbeidsmarkt.

2.2 De invoering van een voortraject inburgering

In het land van herkomst en een verplicht voortraject in Vlaanderen voor derdelands arbeidsmigranten en hun meerderjarige familieleden

Voorstel van wijziging

De invoering van een voortraject inburgering in het land van herkomst en een verplicht voortraject in Vlaanderen voor derdelands arbeidsmigranten en hun meerderjarige familieleden.

Het Vlaams Regeerakkoord 2024-2029 stelt: “Om geen tijd verloren te laten gaan” en mensen zo snel mogelijk wegwijs te maken, zorgen we ervoor dat voortrajecten op inburgeringstrajecten kunnen starten in het land van herkomst waar dat mogelijk is. Op basis van de ervaringen uit de proefprojecten die zich richten naar gezinsherenigers en arbeidsmigranten, rollen we die praktijk verder uit en werken we, in samenwerking met de federale overheid, alle praktische en juridische drempels daarvoor weg. We gaan volop voor het verplicht inburgeren al in het land van herkomst.

Bevindingen

De participatieorganisatie LEVL vindt het belangrijk dat de overheid nieuwkomers, los van verblijfstatuut en reden van migratie, kan ondersteunen en de nodige tools biedt om volwaardig te kunnen participeren aan de samenleving. Cijfers tonen aan dat de voorbije jaren bijzonder veel nieuwkomers interesse tonen om het inburgeringstraject te volgen en dit niet louter deden op basis van een verplichting, maar ook op basis van behoeften, noden en interesses. Dit geldt ook voor derdelands arbeidsmigranten en voor gezinsherenigers van derdelands arbeidsmigranten⁵.

Meerwaarde van voortrajecten

Inburgeringstrajecten vormen een belangrijke hefboom voor participatie, zelfredzaamheid en maatschappelijke integratie van nieuwkomers. Ze bieden een kompas om te navigeren in een nieuwe samenleving, versterken sociale netwerken en ondersteunen de toegang tot verschillende levensdomeinen, waaronder werk, onderwijs en huisvesting. **Ook voor arbeidsmigranten kan dit relevant zijn ook voorafgaand aan de komst in het herkomstland. Inburgeringstrajecten kunnen arbeidsmigranten steunen in een snellere en doordachte oriëntering in de samenleving. Werken aan taalvaardigheid en sociale kaart draagt bij om hen zelf in het nieuwe land te kunnen oriënteren. Het kan de contacten en netwerken bevorderen buiten de eigen gemeenschap.** Ze hebben zicht op arbeidswetgeving, sociale zekerheid, rechten & plichten.

Tegen de bovenstaande achtergrond kan de invoering van een voortraject inburgering in het land van herkomst, evenals een traject in Vlaanderen voor derdelands arbeidsmigranten en hun meerderjarige gezinsleden, een meerwaarde bieden. **Dergelijke trajecten kunnen bijdragen aan een betere voorbereiding op het leven en werken in Vlaanderen en aan een vlottere start bij aankomst.**

Meer aansluiten bij de leef- en werkomstandigheden van arbeidsmigranten

Oriëntering in een nieuwe context is voor vele arbeidsmigranten een grote uitdaging.

In een 'vlottende samenleving', waarin migratie- en arbeidstrajecten steeds vaak tijdelijk, flexibel en dynamisch en onzeker karakter hebben, **is een lineair en voorafgaand traject in het land van herkomst niet voldoende aangepast.** De realiteit van **hedendaagse arbeidsmigratie vraagt het herdenken van klassieke inburgeringstrajecten.** We leren vanuit de ervaringen naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne, waarvan ook inburgeringstrajecten aangepast werden op basis van snelheid, flexibiliteit en tijdelijkheid. Inburgering kan daarom aansluiten bij de **leef- en werkomstandigheden van arbeidsmigranten, met trajecten die modulair, flexibel en toegankelijk zijn** (Zie ook onderzoek Refufam).⁶

Het is vervolgens niet altijd haalbaar om voorafgaand in het land van herkomst een inburgeringstraject te doorlopen. De timing van de toekenning van het contract en het vertrek kunnen bijvoorbeeld snel op elkaar volgen.

Het is zeker relevant om voorgaand kennis te hebben vanuit een digitaal platform met Q&A, voor zij die de mogelijkheid en tijd hebben. Arbeidsmigranten worden vervolgens vaak ingezet in jobs met een grote vraag naar flexibiliteit, shiften met onregelmatige uren (die ook van week tot week kunnen verschillen). De trajecten dienen aangepast te zijn aan deze arbeidsomstandigheden met de nodige flexibiliteit.

Misbruik van werkgevers tegengaan

Misbruik door werkgevers wordt daarnaast wel eens aangehaald om arbeidsmigranten op voorhand goed te informeren over hun rechten en plichten, zodat ze eventueel melding kunnen doen bij overtredingen.

Arbeidsmigranten kunnen vanuit inburgeringstrajecten geïnformeerd worden over hun rechten en plichten. Het kan hun minder **kwetsbaar maken tegen uitbuiting in precaire werkomstandigheden.** We weten echter uit getuigenissen en vanuit Fairwork België dat zelfs goed geïnformeerde arbeidsmigranten **amper melding doen of klacht indienen omdat ze vrezen hun werk of verblijfsdocumenten te verliezen. De structurele afhankelijkheid van werkgevers en de reële angst om werk of verblijfsstatus te verliezen,**

maken dat arbeidsmigranten hun rechten zelden effectief opnemen of zelden misbruiken melden. Dit wijst op een fundamentele **kloof tussen formele informatieverstrekking en daadwerkelijke rechtsbescherming.**

Aanbevelingen

Faciliteren vanuit een vlottende samenleving

Het is **positief dat voortrajecten worden aangeboden om zich proactief op de komst naar Vlaanderen zich te kunnen voorbereiden.** Daarnaast is het cruciaal dat een inburgeringstraject op geen enkel moment een drempel vormt voor arbeidsdeelname. Voortrajecten zijn ondersteunend en kunnen bijdragen tot het verkennen van het land waar men naar toe migreert. Ze zijn in geen geval verzwarend.

LEVL is voorstander van een **ondersteunend, faciliterend en versterkend karakter** van inburgeringstrajecten. De trajecten moeten in de praktijk **een versterkend karakter hebben** en dit kan zeker waargemaakt worden door toe te lichten wat hun rechten en plichten zijn in onder meer hun werkcontext, zoektocht naar huisvesting, e.a.

Aandacht dient te gaan naar de **effectieve ondersteuning naar huisvesting, onderwijs, werk bij aankomst in de allereerste fase.** Niet voor iedereen draagt (voor)trajecten en trajecten in de vorm van cursussen.

Deze kunnen ook een waardevolle bijdrage betekenen voor de arbeidsmigrant, hun werk en de werkgever. LEVL ziet in voortrajecten een **bijzondere meerwaarde, maar is geen voorstander van het verplichtend maken.** Werken en zich oriënteren in een nieuwe context vragen immers tijd en ruimte, waarbij bijkomende verplichtingen zorgvuldig moeten worden vermeden. Een verplichting waarbij geen aandacht gaat naar de realiteit van bijvoorbeeld een arbeidsmigrant in plaats van een open vrijwillig aanbod kan net deze belemmeringen veroorzaken. LEVL is voorstander van **een vrijwillig aanbod op maat** met aandacht voor de nodige informatie van arbeidsmigranten. Het niet realiseren van een inburgeringstraject mag bovendien op **geen enkele manier gerelateerd worden aan een afwijzing voor het verdere verblijf en de verdere tewerkstelling van de arbeidsmigrant en familieleden.**

Verplichting van voortrajecten mag in geen geval de maatschappelijke deelname vertragen, belemmeren of verzwaren. Bovendien is de toegang tot internet of het kunnen werken met digitale instrumenten in het land van herkomst voor verschillende leden van eenzelfde gezin geen garantie.

Een verplichtend karakter houdt rekening met de individuele situatie (tijdsbestek, gezinssituatie, handicap of chronische ziekte van familieleden). De trajecten moeten in dienst van de inburgeraar en niet omgekeerd.

De leeromgevingen van Maatschappelijke Oriëntatie worden gefaciliteerd bij aankomst en/of eerste en tweede verlening, zonder enige voorwaarde gekoppeld aan boetes, afbreken of verlenging van de arbeidsmigratie of gevolgen voor het verblijf van de familieleden. Tewerkstelling is op vraag van de Vlaamse werkgever, op vraag van de noden van de Vlaamse arbeidsmarkt. **Leeromgevingen kunnen vrijblijvend gecreëerd worden voor aankomst en meteen bij aankomst.**

Krachtdadige handhaving en rechtsbescherming

Een duurzaam antwoord op misbruiken door werkgevers vereist een **dubbele benadering:** enerzijds een flexibel en toegankelijk aanbod van inburgeringstrajecten die rekening houden met de realiteit van arbeidsmigranten met informatie over rechten en plichten, en anderzijds structurele maatregelen die hun positie versterken, zoals **betere handhaving, nodige bescherming en het verminderen van afhankelijkheidsrelaties.**

One stop shop-model

Om deze doelstellingen te ondersteunen, is het interessant om te investeren in toegankelijke en geïntegreerde vormen van ondersteuning, bijvoorbeeld via een ‘one stop shop’-model, zowel digitaal als fysiek. Dit kan arbeidsmigranten op een laagdrempelige manier toegang bieden tot informatie, begeleiding en dienstverlening, afgestemd op hun specifieke noden en trajecten.

Een one stop shop kan een georganiseerde dienstverlening zijn waarbij verschillende informatiekanaalen samengebracht worden in één toegangspunt, zodat de arbeidsmigrant niet zelf moet zoeken of van dienst naar dienst moet gaan. Hierdoor hoeft de arbeidsmigrant niet te navigeren door complexe structuren. Informatie **wordt niet naast elkaar maar samenhangend aangeboden en vindt hierdoor aansluiting bij werkritme, gezinssituatie, mobiliteit.**

2.3 De verhoging van het taalniveau binnen het inburgeringstraject naar B1-mondeling

Voorstel van wijziging

Het Vlaams Regeerakkoord 2024-2029 stelt: “Goede taalkennis is een essentiële voorwaarde voor participatie en om betere perspectieven te hebben op de arbeidsmarkt. We trekken daarom het vereiste taalniveau op naar B1-mondeling. We zorgen voor alle noodzakelijke ondersteuning en flankerende maatregelen om dat niveau vlot te behalen, met bijzondere aandacht voor wie daarnaast ook voltijds werkt.”.

Bevindingen

De Nederlandse taalkennis is een belangrijke hefboom voor de participatie van personen met een buitenlandse herkomst. **Het verwerven van een goede kennis van het Nederlands is een belangrijke stap naar een evenredige en evenwaardige participatie in onze samenleving. De beheersing van de Nederlandse taal draagt bij aan de participatie aan de samenleving, inclusief arbeidsdeelname.** Deze zienswijze vertaalt zich in heel wat inspanningen en investeringen in taalopleiding, zowel bij beleidsmakers als bij de inburgeraars zelf. Zo werd eerder beslist om het taalniveau van het inburgeringstraject op te trekken van A1 naar A2 en daarna nog eens op te trekken naar B1 voor de mondelinge vaardigheden.

De realiteit van taalverwerving vraagt **maatwerk in zowel niveau als termijn**. Gemiddeld hebben deelnemers aan de maatschappelijke integratie die drie jaar na vestiging een A1-certificaat hebben behaald, een voorspelde kans op werk van 41% vijf jaar na vestiging. Voor A2-houders stijgt deze kans naar 50% en voor B1-houders naar 56%. De verhoging van A2 naar B1 (bestaat uit vier richtgraden) is bijzonder tijdsintensief en hoog en heeft een beperkt resultaat naar werk. De uitkomsten naar werk in het verschil A2 en B1 niveau zijn beperkt, maar de tijdsinvestering is bijzonder groot.

De werkgelegenheid voor een hogere taalvaardigheid verschilt bovendien aanzienlijk per migrantengroep. Vrouwelijke migranten ervaren een sterkere werkgelegenheidswinst bij de overstap van A1 naar A2, terwijl de overstap van A2 naar B1 en hoger een grotere winst oplevert voor mannen.⁷

Het Europees Referentiekader is in **geen geval een verplichtend systeem** dat oplegt welk niveau iemand moet behalen na migratie naar een Europees land. Het is **geen integratie-instrument** en het schrijft **niet voor wat**

beleidsmakers moeten eisen. Het ERK biedt een **gestandaardiseerde manier om taalvaardigheid te benoemen voor onderwijs en didactiek.** Het maakt het mogelijk om **diploma's, testen en niveaus internationaal te vergelijken tussen landen en systemen.** Het kan een **reflectie-instrument zijn voor professionals.** Het kan versterkend werken **voor lerenden.** De focus ligt op **wat lerenden al kunnen en niet op tekorten.** Schriftelijke en mondelinge vaardigheden kunnen hierbij sterk verschillen.

Het B1-mondeling is niet realistisch voor verscheidene kwetsbare groepen. Het te behalen ERK-niveau om te participeren aan de samenleving en in het verlengde aan de arbeidsmarkt is afhankelijk van subgroep. Dit is niet haalbaar voor een groot deel van de inburgeraars in een redelijke tijdsframe. Het is positief dat er uitzonderingen worden voorzien voor een kwetsbare groep zoals alfacursisten (binnen Leergebied Alfabetisering Nederlands tweede taal), maar ook voor vele anderen met onder meer een beperkt leervermogen en/of schoolervaring is het niveau B1-mondeling nog steeds moeilijk haalbaar. Een statisch voorleggen voor een commissie bemoeilijkt de motivatie tot leren.

Meer aandacht voor voldoende NT2-plaatsen, avondlessen, kinderopvang en begeleiding. Zonder deze randvoorwaarden is het extra moeilijk om B1 te halen

Hoewel het vereiste taalniveau formeel wordt omschreven als **B1-mondeling**, en dus niet overeenkomt met een volledig B1-niveau, blijft de feitelijke differentiatie een relatieve afweging. Een minimaal B1-niveau (mondeling en schriftelijk) wordt bovendien in verschillende hogescholen gehanteerd als **toelatingsvoorwaarde voor meerdere graduaatsopleidingen, afhankelijk van onderwijsinstelling.** Het is belangrijk te onderstrepen dat dit niveau **niet louter een basisniveau is**, maar een relatief **hoog functioneel taalniveau.**

Het is wel constructief om vanuit een lager basisniveau te werken aan meer informele oefenkansen.

Oefenkansen Nederlands

Het is een belangrijke verdienste van het beleid dat er expliciet wordt ingezet op oefenkansen Nederlands in **een dagdagelijkse en minder formele context.** Het versterken van taalverwerving via de werkvloer is daarbij een bijzonder waardevolle piste.

Het leren van de taal in een werkomgeving biedt een duidelijke meerwaarde. De taal wordt **functioneel en contextgebonden**, en **daardoor onmiddellijk toepasbaar.** De taalvaardigheden en beroepscompetenties versterken elkaar wederzijds. De aansluiting met de arbeidsmarkt blijft zo behouden, wat cruciaal is voor duurzame activering en de **motivatie** om de taal te leren wordt verhoogd.

Tegelijk is het belangrijk te erkennen dat **dit leerproces niet lineair verloopt**, maar gepaard gaat met vallen en opstaan. De werkvloer als leercontext vraagt tijd, begeleiding en ruimte om te groeien. Het aanbod dient bovendien hier aan te voldoen voordat er sprake is van enige gebondenheid.

Taalverwerving op de werkvloer kan niet strikt gekoppeld worden aan het behalen van ERK-niveau B1 (mondeling). Een dergelijke koppeling dreigt **onvoldoende rekening te houden met de diversiteit aan leertrajecten en startposities.** De focus verschuift van functioneel taalgebruik naar formele **evaluatiecriteria en kan net de drempel tot participatie op de arbeidsmarkt (onbedoeld te) verhogen.**

Aanbevelingen

- De invoering van de algemene B1-mondeling kan volgens LEVL niet als een **algemene voorwaarde om te slagen ingevoerd** worden. Een verplicht niveau B1-mondeling behalen kan versterken en bijdragen voor sommige profielen, maar er is een gevaar dat het kan **vertragen, belemmeren en onnodig afstraffen bij andere profielen, vooral meer kwetsbare en kortgeschoolde profielen (ook los van bv. alfacursisten). Vele groepen zullen het niveau B1-mondeling niet behalen.** Naast profielen binnen het leergebied Alfabetisering is het belangrijk om ook rekening te houden met andere groepen als uitzondering: (korte scholing, laaggeletterden en personen met beperkt leervermogen) en niet via vastlegging vanuit een commissie.
- Het is belangrijk om inburgeraars optimaal te ondersteunen in taal leren vanuit verschillende leervormen (klassikaal, op de werkvloer, tijdens de opleiding zowel geïntegreerd als gecombineerd). **Oefenkansen Nederlands op lokaal niveau dragen hier zeker positief toe bij.**
- Meer aandacht dient te gaan naar voldoende NT2-plaatsen, avondlessen, kinderopvang en begeleiding. Zonder deze randvoorwaarden is het behalen van B1 uitermate moeilijk.
- Voor specifieke groepen kan taal leren een bijzonder lang traject worden waarbij de afstand net wordt verlengd en vergroot tot de arbeidsmarkt. Oefenkansen Nederlands op de werkvloer zijn een sterke inzet.
- Wanneer mensen een te lange tijd niet werken verliezen ze hun praktische, technische en werkgerelateerde competenties en vermindert hun vertrouwdheid met sector-specifieke taken. **De kansen op werk kunnen door lange afwezigheid van de arbeidsmarkt net dalen.** Langdurig afwezig zijn van de arbeidsmarkt is niet voor alle werkgevers even aantrekkelijk ook al gaat het om taal leren. De kennis van taal kan de professionele vaardigheden niet altijd voldoende compenseren. Voor specifieke groepen kan taal leren een bijzonder lang traject worden waarbij de afstand net wordt verlengd en vergroot tot de arbeidsmarkt. Oefenkansen Nederlands op de werkvloer kunnen hier positief toe bijdragen, maar de bijhorende norm B1-mondeling behalen is daarbij niet altijd haalbaar.
- Vroegtijdig contact met de arbeidsmarkt is van belang om nieuwkomers op een positief integratietraject te zetten. Het Vlaamse integratiebeleid is er dan ook steeds meer op gericht om nieuwkomers snel naar de arbeidsmarkt te begeleiden. Er kan echter een spanningsveld bestaan tussen een snelle en een duurzame integratie op de arbeidsmarkt. Naast taal leren zijn specifiek inzetten op het verhogen van de **kwalificaties via upskilling en het verbeteren van de jobkwaliteit belangrijke elementen om aan te pakken** (OESO-onderzoek, 2023)⁸.
- Om de voorgaande opgetrokken niveau Nederlands te evalueren is een onafhankelijk onderzoek nodig naar de effecten van de **verhoogde taalvereisten**. Dit onderzoek kan nagaan in welke mate deze vereisten bijdragen aan de (arbeids)participatie en welke impact ze hebben op verschillende doelgroepen, in het bijzonder kwetsbare profielen. Daarnaast moet het de invloed op trajectduur en arbeidsmarktkansen in kaart brengen. De resultaten dienen als basis voor een evidence-based en proportionele bijsturing van het taalbeleid, met aandacht voor het vermijden van uitsluiting.
- Prioriteit gaat naar het inzetten op functionele taalcompetenties in werk en omgevingssituaties. Een statische en uniforme taalnorm van **B1-mondeling zorgt voor een sanctionerende en disciplineringscultuur in plaats van een ondersteunende leercontext en ontwikkelingsgerichte benadering.** Taaloefenkansen dienen in geen geval geformaliseerd te worden binnen het Europees

Referentiekader. Ze kunnen eerder dienen als informele toetsing voor de lerende om zichzelf te evalueren. Er worden eerder **evaluatievormen ontwikkeld die beter aansluiten bij praktische taalhandelingen en participatie in de werkcontext.**

2.4 Een bredere inzet op activering binnen inburgering

Voorstel tot wijziging

Het Vlaams Regeerakkoord 2024-2029 benoemt de activering van inburgeraars als een prioriteit: “Binnen de inburgeringstrajecten voeren we daarom de inspanningen op om nieuwkomers snel en duurzaam aan het werk te krijgen.” De beleidsnota 2024-2029 Integratie, inburgering en samenleven werkt dit verder uit in een specifieke operationele doelstelling, namelijk ‘OD 1.2: We intensifiëren het opleidings- en arbeidsmarkttraject om inburgeraars snel en duurzaam aan het werk te krijgen’. De hervorming van de derde pijler naar een ‘activeringstraject’ weerspiegelt de bredere beleidsfocus op activering binnen het inburgeringsbeleid. Het streven om nieuwkomers te ondersteunen richting maatschappelijke participatie is op zich positief en noodzakelijk.

Bevindingen

Van VDAB inschrijving naar kwalitatieve begeleiding

Inburgeringstrajecten kunnen een belangrijke rol spelen in het oriënteren naar werk en in het versterken van de zelfredzaamheid. Het is positief dat **de derde pijler zich niet focust op het enkel inschrijven bij VDAB, maar op het effectief ondersteunen en begeleiden van inburgeraars naar werk.**

Zo’n kwalitatieve invulling van deze pijler betekent dat er **ruimte is voor maatwerk en trajectbegeleiding, afgestemd op het profiel van de inburgeraar.** Het is momenteel onduidelijk door wie het activeringstraject zal worden gefaciliteerd en welke middelen hier tegenover staan om maatwerk te leveren. Het is belangrijk dat er aandacht gaat naar het in kaart brengen van arbeidswens en arbeidspotentieel vroeg in het traject, het versterken van zelfinzicht en competentiebewustzijn, het oriënteren naar realistische en haalbare jobdoelen met aandacht voor beroepsopleiding, certificering **en aansluiting bij tewerkstellingsmaatregelen die effectief werken en naar trajecten.** Het is belangrijk dat inburgeraars **zelf aan het stuur staan** van hun loopbaan en hun jobdoelwit zelf bepalen op basis van een goed geïnformeerd aanbod.⁹ Uit onderzoek naar de rol van de arbeidsbemiddelaar van VDAB blijkt dat een autonomie-ondersteunende interactiestijl voor alle werkzoekenden beter werkt en betere resultaten boekt dan een gedragsmatige controle en sanctionering.¹⁰

Van activeringsaanbod naar ondersteuningsaanbod voor individu en werkgever

Activeringstrajecten veronderstellen impliciet dat er voldoende kansen zijn op de arbeidsmarkt. In realiteit zijn die kansen bijzonder **ongelijk verdeeld.** Aandacht dient daarom zeker ook te gaan naar de zijde van de werkgevers. **Stimuleren en ondersteunen van werkgevers om inclusieve aanwervings- en retentiepraktijken (naast taalondersteuning) te ontwikkelen en het verankeren van deze inzet structureel in beleid en partnerschappen met arbeidsmarktactoren kan bijdragen.** Dit staat ook niet los van een anti-discriminatiebeleid bestaande uit sensibilisering en handhaving en controle.

Van eenzijdig aanbod naar verschillende participatievormen

Tegelijk is het essentieel om activering breder te begrijpen dan louter activering naar de arbeidsmarkt. **Niet alle nieuwkomers kiezen bewust voor een arbeidsmarktperspectief.** Ook niet iedereen kan hiervoor kiezen: zij met zware zorgtaken, gezondheidsproblemen of een traumatisch (oorlogs)verleden.

Sommigen bevinden zich in een leertraject, anderen kiezen bewust voor engagement in andere levensdomeinen zoals vrijwilligerswerk, zorg voor het gezin of lokale gemeenschapsinitiatieven. Deze trajecten zijn evenzeer waardevolle vormen van participatie die bijdragen aan sociale cohesie, netwerkopbouw en persoonlijke ontwikkeling en verdienen evenveel erkenning. De begeleiding moet vertrekken vanuit de noden en mogelijkheden van elke nieuwkomer, niet vanuit één vast traject.

De grote meerderheid van inburgeraars wil werken. Trajecten naar werk zijn daarom bijzonder waardevol. Het is daarnaast een fundamenteel uitgangspunt in een democratische samenleving dat burgers, ongeacht herkomst, zelf keuzes maken in hun levensloop. Deze keuzevrijheid geldt ook voor nieuwkomers. Een eenzijdige beleidsfocus op activering naar werk doorheen het volledige inburgeringstraject doet geen recht aan de diversiteit aan trajecten en noden en kan contraproductief werken. Wanneer activering te nauw wordt ingevuld, bestaat het risico dat druk of verplichting ontstaat die participatie net bemoeilijkt in plaats van versterkt.

De activeringstrajecten mogen in geen geval een rem betekenen voor andere vormen van participatie, zoals studie, zorg of vrijwilligerswerk. Door te investeren in begeleidings- en doorverwijsmechanismen die afgestemd zijn op diverse trajecten, zodat activering werkelijk ondersteunend werkt.

Zo zijn er momenteel vanuit de derde pijler inburgeraars verplicht ingeschreven bij VDAB, maar niet allemaal in een traject. Vanuit het inburgeringsbeleid ligt de meerwaarde vooral in het aanbieden van een helder kader van mogelijkheden: het zichtbaar maken van **verschillende participatiepistes** (werk, opleiding, vrijwilligerswerk, sociaal engagement, enzovoort), het transparant toelichten van de voor- en nadelen ervan, en het gericht doorverwijzen naar gepaste ondersteuning. Een dergelijke benadering vertrekt vanuit empowerment en informed choice, en versterkt de kans op duurzame participatie.

Wanneer er trajecten zijn richting werk, dan is het belangrijk om te vertrekken vanuit de professionele en educatieve achtergrond van de inburgeraar. Welke werkervaring heeft iemand? Over welke diploma's beschikt die persoon? En hoe kunnen die diploma's of competenties zo goed mogelijk ingezet worden? De inzet op de erkenning van buitenlandse diploma's en op verkorte studie- en werktrajecten die mensen helpen om hun beroep hier te kunnen uitoefenen of in de sector te kunnen werken.

Aanbevelingen

- Hanteer in elke toeleiding en begeleiding een autonomie-ondersteunende interactiestijl en geen sanctionerend-controlerende stijl¹¹ Begeleid met aandacht voor opleiding en werkervaring en met voorstellen van tewerkstellingsmaatregelen die het meest effectief zijn voor de doelgroep.
- Activeringstrajecten van individuele inburgeraars vraagt ook dat werkgevers zich collectief en actief engageren. Momenteel zien we de inzet op sectorconvenanten met betrekking tot aanwerving i.h.k.v. inclusie en diversiteit net dalen, zo ook de projecten 'Inclusieve werkvloeren' kennen hun einde. Zet gericht in op het stimuleren en ondersteunen van werkgevers bij de ontwikkeling van inclusieve aanwervings- en retentiepraktijken, anti-discriminatiebeleid, complementair aan bestaande inspanningen rond taalondersteuning. Veranker deze inzet structureel in het arbeidsmarktbeleid via

langetermijnmaatregelen, partnerschappen, gezamenlijke engagementen met sociale partners, sectororganisaties en VDAB.

- Aandacht gaat hierbij naar **positieve actiemaatregelen¹², inclusief HR-beleid, het aanpakken van bias & discriminatie in selectieprocessen, en het bevorderen van werkvloerpraktijken die duurzame tewerkstelling mogelijk maken voor diverse groepen.** Door te investeren in inclusieve praktijken aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt kan de kloof in arbeidsmarktkansen worden verkleind en wordt bijgedragen aan een meer evenredige arbeidsdeelname.
- Herdefinieer activering expliciet als brede maatschappelijke participatie, waarbij arbeid één van de mogelijke **trajecten is**, maar niet de enige. Waarborg hierbij **de keuzevrijheid voor nieuwkomers in het bepalen van hun participatietraject, rekening houdend met hun individuele context, aspiraties en mogelijkheden.** Integreer een traject van ‘geïnformeerde keuzes’ binnen het inburgeringstraject, waarbij verschillende participatiepistes systematisch worden toegelicht, inclusief hun implicaties.
- Een inclusief en toekomstgericht inburgeringsbeleid erkent dat **participatie meerdere vormen aanneemt en dat duurzame betrokkenheid groeit vanuit ruimte, ondersteuning en keuze, niet vanuit eenzijdige sturing.**
- Om de doelstelling van duurzame arbeidsmarktparticipatie te realiseren, is het essentieel dat voldoende middelen worden voorzien voor intensieve begeleiding, competentieversterking en trajectopvolging op maat. Vele inburgeraars bevinden zich immers in een precaire situatie, gekenmerkt door onzekerheid over huisvesting, financiële kwetsbaarheid, beperkte sociale netwerken, gezondheidsproblemen en/of zorgverantwoordelijkheden. Een succesvol activeringstraject vereist daarom een geïntegreerde aanpak waarbij ook flankerende randvoorwaarden, zoals betaalbare kinderopvang, mobiliteitsondersteuning, opleiding op maat en/of certificering worden versterkt. Het risico bestaat dat een eenzijdige focus op activering zonder bijkomende investeringen vooral leidt tot verhoogde druk op personen die reeds aanzienlijke drempels ervaren. Een duurzaam activeringsbeleid vraagt dan ook om voldoende structurele middelen en ruimte voor maatwerk, zodat participatie kan groeien vanuit ondersteuning en versterking eerder dan vanuit verplichting.

2.5 De optimalisering van de regierol en sanctionering in het kader van een geïntegreerde aanpak

Voorstel tot wijziging

De optimalisering van de regierol en sanctionering in het kader van een geïntegreerde aanpak. Vandaag kunnen VDAB en OCMW voor een zeer specifieke groep niet-prioritaire uitkeringsgerechtigde inburgeraars zelf bepalen welke onderdelen van het inburgeringstraject zij moeten volgen. In die gevallen nemen zij dus de regie op over het inburgeringstraject. In alle andere gevallen neemt het EVA deze regie op. Daarnaast treden VDAB en OCMW op als *sanctioneringsinstantie, respectievelijk voor verplicht ingeschreven werkzoekenden die door VDAB zijn doorverwezen met de voorwaarde dat ze inburgering moeten volgen, en voor inburgeraars bij wie inburgering een voorwaarde is voor maatschappelijke dienstverlening of leefloon. Het Agentschap Binnenlands Bestuur kan in deze situaties niet sanctioneren. In alle andere gevallen is het Agentschap Binnenlands Bestuur de sanctioneringsinstantie.*

Bevindingen

Vandaag is de regie over het inburgeringstraject en de sanctionering verdeeld over verschillende actoren. Wat betreft regievoering ligt die in specifieke gevallen bij bijvoorbeeld de VDAB of het OCMW. In alle overige gevallen berust de regie bij het EVA. Deze verdeling geldt ook voor sanctionering.

Er zijn voordelen van de voorgestelde centralisatie. De aanduiding van het EVA als **exclusieve regisseur** kan bijdragen aan meer transparantie, minder versnippering, duidelijk aanspreekpunt en referentie voor inburgeraars.

Afstemmen met betrokken partners

Tegelijk leert onderzoek dat integratiebeleid **nood heeft aan sterke afstemming tussen verschillende beleidsniveaus en actoren** (werk, welzijn, onderwijs, lokaal bestuur).

Het risico van exclusieve regie is het verlies van kennis en expertise vanuit de begeleiding van andere instanties, minder maatwerk en verminderde aansluiting bij complexe leefcontext. Het is mogelijk dat VDAB de lokale arbeidsmarktcontext goed kent en het OCMW goed de kwetsbaarheden (financieel, thuissituatie e.a.) begrijpt.

Van controlerend naar ondersteunend kader

De hervorming centraliseert sanctionering bij handhavingsambtenaren van het Agentschap Binnenlands Bestuur. VDAB en OCMW treden nog steeds op als sanctioneringsinstantie respectievelijk voor verplicht ingeschreven werkzoekenden die door VDAB zijn doorverwezen met de voorwaarde dat ze inburgering moeten volgen en voor inburgeraars bij wie inburgering een voorwaarde is voor bijvoorbeeld leefloon. Het Agentschap Binnenlands Bestuur kan in deze situaties niet sanctioneren.

Sanctionering dreigt contraproductief te worden wanneer zij onvoldoende rekening houdt met de complexe en vaak kwetsbare realiteit waarin inburgeraars zich bevinden. Het is daarom essentieel om het sanctioneringsbeleid te herpositioneren: niet als een instrument van controle en bestraffing, maar eerder als het **sluitstuk van een ondersteunend en begeleidend traject**.

In dat kader dient bij elke sanctioneringsbeslissing vanuit ABB systematisch rekening te worden gehouden met mogelijke belemmerende factoren, zoals kinderopvang, mobiliteit, gezondheid, financiële draagkracht en psychosociale omstandigheden. Deze factoren bepalen in belangrijke mate de feitelijke mogelijkheid tot participatie en kunnen niet los gezien worden van de verantwoordelijkheden die aan inburgeraars worden opgelegd.

Daarnaast moeten de verplichtingen die inburgeraars opgelegd krijgen steeds worden afgewogen tegen de haalbaarheid ervan binnen hun nieuwe context van aankomst.

Op federaal niveau wordt er verwezen naar het afhankelijk maken van een sociale bijstand voor erkende vluchtelingen aan het volgen van een verplicht integratietraject.

Sancties hebben zware gevolgen terwijl dat de inburgeringstrajecten heel lineair en verzwarend kunnen zijn voor mensen in precare leefsituaties in plaats van versterkend.

Aanbevelingen

- Maak van het EVA de coördinerende regisseur, waarbij formeel partnerschappen met OCMW, VDAB en andere lokale actoren meer worden versterkt en verankerd. De centrale rol voor regie vraagt een sterk geïntegreerd traject met samenwerking, afstemming en input van meerdere partners.
- Van contradictie naar effectieve ondersteuning
 “Uit onderzoek blijkt dat er een grote kloof bestaat tussen de retoriek en de realiteit van het overheidsbeleid. Hoewel beleidsmakers voortdurend hameren op het belang van een snelle maatschappelijke integratie van nieuwkomers, stuiten vluchtelingengezinnen op talloze barrières die -al dan onbedoeld- door hetzelfde beleid in de hand worden gewerkt. Juist wanneer *vluchtelingengezinnen bijzonder moeilijke periodes doormaken, moeten ze het met zeer weinig formele ondersteuning stellen.*” (Refufam, 2023) - Vele nieuwkomers willen maatschappelijk vooruit. Aandacht kan vanuit een centrale regierol gaan naar de inzet op deze sociale mobiliteit.
- LEVL is tegen sanctionering binnen inburgeringstrajecten. Sanctionering kan de integratie zelfs belemmeren. Een te snelle, te zware of automatisch toegepaste sanctionering kan bijkomende onnodige stress veroorzaken bij inburgeraars, motivatie ondergraven, negatieve effecten hebben op gezinsdynamieken en op welzijn en de effectieve participatie aan het traject bemoeilijken of zelfs stopzetten. LEVL wijst ook op het blijvend belang van maatwerk waarbij een **contextuele toets en de individuele situatie met aandacht voor kwetsbaarheden waaronder gezinsverantwoordelijkheden, verantwoordelijkheden ten aanzien van andere instanties, zoektocht naar werk, korte arbeidscontracten en financiële onzekerheden, steeds in rekening moet worden gebracht.**
- Een ondersteunend kader vertrekt vanuit een gefaseerde en op maat gemaakte aanpak waarbij ondersteuning, afstemming en drempelverlaging centraal staan, en sanctionering expliciet niet als uitgangspunt wordt gehanteerd. Integratieprocessen vereisen tijd, stabiliteit en ondersteuning. Zonder deze contextuele toets bestaat **het risico dat sanctionering niet rechtvaardig noch effectief is, en de participatie net ondermijnt in plaats van versterkt.**