

Nieuwe migranten gekneld tussen ongemeten competenties en ongekwalficeerd statuut: het belang van een holistisch EVC/EVK-beleid

Geets, J., Wets, J. & Timmerman, C. 2008. *EVC/EVK-praktijken, diplomagelijkwaardigheid & diplomaverwerving voor (vrouwelijke) nieuwe migranten: een accent op élk talent!?* Antwerpen: UA, CeMIS; Leuven: K.U.Leuven, Hoger Instituut voor de Arbeid.

Met de opening van het academiejaar 2007-2008 verklaarde minister Vandenbroucke dat heel West-Europa de volgende jaren geconfronteerd zal worden met een tekort aan hoogopgeleiden. Voor jonge mensen is dat een unieke kans, want het dwingt ons talenten aan te spreken en competenties aan te boren die we jarenlang lieten liggen. (De Morgen, 24/09/2007). Het Erkennen van Verworven Kwalificaties (EVK) en Erkennen van Verworven Competenties (EVC) maken zulk competentie management mogelijk en dit zowel binnen het domein van onderwijs-, opleidings- als arbeidsmarkt.

In dit artikel schetsen we vooreerst het bestaande Vlaamse EVC/EVK-beleid met aandacht voor afgeronde EVC/EVK-pilootprojecten in de arbeids- en onderwijs sfeer en de erkenning van buitenlandse diploma's. Vervolgens schetsen we hoe, en dit met een minimum aan categoriale initiatieven, een 'holistisch' EVC/EVK-beleid (SERV-aanbeveling, 14 mei 2008) voor nieuwe migranten (nieuwkomers) eruit kan zien. Het ervaringsbewijs, dat de (mate van) inzetbaarheid voor een specifiek beroep aantoonde, zou voor nieuwkomers een zeer belangrijk instrument kunnen zijn om een versneld tewerkstellings-traject te realiseren. Naast het bestaand systeem van erkenning van buitenlandse diploma's, zou een uit-

gebouwd EVC-beleid binnen het hoger onderwijs, dat verder gaat dan het algemeen aanvaard vrijstellingenbeleid op basis van formele kwalificaties, ook de instroom in het hoger onderwijs kunnen bevorderen of wederom de inzetbaarheid van de nieuwkomer op de arbeidsmarkt kunnen aantonen. Echter, er ontbreken ons inziens, een aantal randvoorwaarden die een efficiënt competentie management voor nieuwkomers mogelijk maakt. Naast de arbeidsmarktactoren

lijkt er ons een belangrijke taak weggelegd voor de hogere onderwijsinstanties. Zij zouden structureel een plaats moeten krijgen binnen het inburgeringsbeleid. Bepaalde selectiemechanismen in het herkomst- en bestemmingsland maken immers dat hooggeschoolde immigranten, meer dan voorheen, neerstrijken in onze contreien.

Probleemstelling

Vermits het ons ontbreekt aan sluitende populatiegegevens, weten we op basis van een aantal surveys dat de scholingsgraad van nieuwkomers relatief

hoog is en dat een groot deel van de (hooggeschoolde) nieuwkomers reeds werkervaring heeft in het herkomstland. Uit gegevens van de Enquête naar de Arbeidskrachten (gemiddelden van 2001 tot en met 2005) leiden we af dat, ten eerste, de scholingsgraad van de nieuwkomers stijgt¹ en, ten tweede, dat de relatie tussen hooggeschoolde werknemers en hoofdarbeid het minst gunstig is voor nieuwkomers. Dit wil zeggen dat hooggeschoolde nieuwkomers relatief minder hoofdarbeid verrichten dan hooggeschoolde oudkomers. Dit is een indicatie voor *overkwalificatie* (Geets, 2008a). Hieraan kunnen een aantal veronderstellingen worden gekoppeld, bijvoorbeeld dat de specifieke aard van de scholing of werkervaring minder compatibel is met de arbeidsmarktvereisten of dat een gebrekkige kennis van de landstalen leidt tot een devaluatie van de buitenlandse kwalificaties. Maar hoe staat het met de institutionele uitrusting? Misschien zijn er ook problemen met het erkennen van *elders* verworven competenties en kwalificaties? Immers, verschillen in overkwalificatie weerspiegelen de 'opportunity structure' van de arbeidsmarkt. Sommige

landen die goed scoren op de tewerkstellingsgraad van immigranten, scoren slecht op overkwalificatie (zoals Italië) en sommige landen die slecht scoren op de tewerkstellingsgraad van immigranten, scoren beter op overkwalificatie (zoals België) (OESO, 2007). De structuur van de arbeidsmarkt, het migratieregime, het welvaartsregime en integratieregime beïnvloeden met andere woorden de intrede van immigranten op de arbeidsmarkt en hun arbeidsmarktpositie. Bij afwezigheid van de mogelijkheid om de elders verworven onderwijs- en arbeidskwalificaties te vertalen naar de Belgische context, neemt de kans toe dat het aanwezige menselijk kapitaal niet efficiënt wordt aangewend.

Het EVC/EVK-beleid: ook voor nieuwkomers?

Situering

Het gestructureerd denken over EVC/EVK vangt grosso modo rond het jaar 2000 aan. Na een verken-

Tabel 1.

Bestaande EVK en EVC-initiatieven (specifiek voor doelgroep nieuwkomers in cursief)

Onderwijs: vrijstelling en toelatingsbeleid, verkorte en flexibele leerwegen		
	EVK Formele leertrajecten	EVC Niet-formele & informele leertrajecten
Leer- en bemiddelings-trajecten	Vrijstellingen	<i>Toegang tot het hoger onderwijs voor vluchtelingen en ontheemden</i>
	Verkorte leerweg OSP naar professionele bachelor	<i>Verkorte leerwegen verpleegkundigen in het hoger onderwijs (Pilotprojecten)</i>
	Schakelprogramma's professionele naar academische bachelor (flexibiliseringdecreet 30 april 2004)	<i>Verkorte leerwegen buitenlandse verpleegkundigen in het (hoger) onderwijs (bv. pilotproject United Colours of Nursing of Schildpadproject)</i>
	Bewijs van Bekwaamheid	
Arbeid: toegang tot en mobiliteit op de arbeidsmarkt		
	EVK	EVC
Werktrajecten	<i>Erkenning buitenlandse diploma's (Academische erkenning)</i>	Vrijstelling voor cursus bedrijfsbeheer op basis van ervaring
	<i>Professionele Erkenning van gereguleerde beroepen voor EER-gediplomeerden</i>	<i>Competentiemeting voor de beroepen van onderhoudselektriciën, residentieel en industrieel installateur (pilotproject VDAB 2004)</i>
	Ervaringsbewijs (callcenteroperator, buitenschoolse kinderopvang, industrieel schilder, torenkraanbestuurder, autobuschauffeur, autocarchauffeur, kapper/salonbeheerder, verhuizer-drager/inpakker, bestuurder mobiele kraan, brood- en banketbakker, keukenmedewerker, koelmonteur, magazijnmedewerker, platwever, stellingbouwer, stikster, uitsnijder-uitbener (beroepenlijst tot en met 2007))	

nende fase volgde een fase met pilootprojecten. Nu zitten we in een fase waarbij de eerste resultaten vorm krijgen (Debusscher, 2007).

Het bestaande EVC-instrumentarium doet eenheid van handelen vermoeden waarbij herkennen (toeleiding en intake), beoordelen (via portfolio, criteriumgericht interview, praktijktest) en herkennen van competenties wederkerende begrippen zijn. Niettegenstaande ontbreekt het aan standaardisatie. Binnen de hoger onderwijsinstellingen bestaat er een spanningveld tussen enerzijds de autonomie van de instellingen met betrekking tot het verlenen van vrijstellingen en anderzijds de noodzaak aan homogeniteit in EVC/EVK-procedures en effecten ervan. Dit komt door competentiegerichtheid van de EVC-procedure versus de vakgerichtheid van de onderwijsinstellingen. Ondanks de hoge kostprijs van een bekwaamheidsonderzoek,² is het toekennen van vrijstellingen financieel niet interessant voor de onderwijsinstellingen. Bijkomend zijn ze vertrouwd met de validatie van formele studiebewijzen (kwalificaties). Veel moeilijker ligt het met het valideren van competenties die binnen de niet-formele of informele sfeer verworven zijn. Met betrekking tot de ervaringsbewijzen verwijzen de kritieken naar de eerder moeizame ontwikkeling van beroepscompetentieprofielen en assessmentcentra (Debusscher, 2007; SERV, 2008).

Een meer algemeen probleem is er met betrekking tot de bereikte doelgroep. Uit gegevens van het cliëntvolgsysteem (tot 31/05/2007) blijkt dat slechts een beperkt aantal ervaringsbewijzen zijn afgeleverd aan werkzoekenden. Ook het bewijs van bekwaamheid wordt slechts in geringe mate afgeleverd aan laaggeschoolden (Geets, 2008). Hiervoor waren middenveldorganisaties zoals VOKANS en SLN beducht. Zij vreesden dat kansarmen, allochtonen of nieuwkomers moeilijk de minimumstandaard³ halen en wijzen op het gevaar van een duale competentie markt (Debusscher, 2007).

EVC/EVK-pilootprojecten voor nieuwkomers

Op basis van twee afgeronde EVC/EVK-pilootprojecten die zich specifiek richtten op nieuwkomers distilleren we een aantal aandachtspunten voor het huidige EVC/EVK-beleid.

Een eerste pilootproject binnen de werksfeer betreft het EVC-project voor nieuwkomers van de VDAB, met name de competentiemeting voor de beroepen van onderhoudselektriciën, residentieel en industrieel installateur. Het relatief hoog aantal nieuwkomers die geen certificaat behaalden na het assessment (zes van de veertien deelnemers) wijst op de behoefte aan een korte vooropleiding. Een EVC-proef binnen het systeem van ervaringsbewijzen heeft ons inziens enkel zin als men het leertraject dat op de proef volgt, kan enten op de resultaten van de proef (de zogenaamde formatieve functie van EVC/EVK). Dit betekent dat voor de beroepscompetenties die nog niet verworven zijn, een aangepaste en flexibele module ter remediëring wordt aangeboden.⁴ De gehanteerde standaard voor dit ervaringsbewijs lag wellicht te hoog. Dit geldt voor alle ervaringsbewijzen. Naast de modale of ervaren beroepsbeoefenaar ontbreekt de inschaling van de beginnende beroepsbeoefenaar.

Een tweede pilootproject binnen de onderwijsfeer is het 'United Colours for Nursing'-project. Dit duaal traject (van werken en studeren) vormt voor nieuwkomers, gezien hun gezinsituatie en werker-
varing in het herkomstland, een uitgesproken kans om terug naar de schoolbanken te gaan. Zulk duaal traject bleek evenwel zwaar voor de cursisten. Het gebruik van de portfolio vroeg een intensieve ondersteuning van een begeleider, enerzijds omwille een beperkte kennis van het Nederlands en anderzijds omwille van problemen met het aantoonbaar maken van studie en werkervaring (Wahlen, 2007). Het grootste probleem om dit pilootproject op brede schaal te implementeren is wellicht de kostenefficiëntie ervan. Voor beide pilootprojecten bleek de kennis van het Nederlands ondanks de bijzondere aandacht hiervoor (bijvoorbeeld taalbijstand, NT2-cursus), een belangrijke rol te spelen tijdens het assessment (portfolio, interview, theoretische en praktijktesten). Reguliere EVC/EVK-procedures houden hier geen rekening mee.

De academische erkenning van buitenlandse diploma's

De academische erkenningsprocedure omvat een programmavergelijking tussen een buitenlandse opleiding en een Vlaamse hogere onderwijsopleiding. De verantwoordelijke instantie (NARIC-Vlaanderen)

vraagt het advies van ten minstens twee hogere onderwijsinstellingen omtrent de academische waarde van het buitenlands diploma. De criteria betreffen de kenmerken en structuur van het onderwijssysteem, het niveau van de instelling, het niveau van de opleiding, essentiële onderdelen van de opleiding (inclusief stages, scripties en verhandeling), de studieomvang, de toegang tot de opleiding en relevante beroepservaring.

We vermoeden, ondanks de stijging van het aantal aanvragen voor een academische erkenning (806 in 2001 en 1 419 in 2006) dat een heleboel hooggeschoolde nieuwkomers de procedure niet opstarten. Uit een bevraging van het inburgeringscliënteel in 2006 (Geets et al., 2007) blijkt dat slechts 41% van de respondenten met een hoger onderwijsdiploma een gelijkwaardigheidsprocedure opstart. Los van de kostprijs ervan (bijvoorbeeld voor vertalingen), blijkt het samenstellen van het dossier een moeilijke barrière.⁵ Zeker voor asielzoekers en erkende vluchtelingen kan dit problematisch zijn, gezien de moeilijke contacten met overheidsinstanties uit het herkomstland.

In periode tussen 2001 en 2006 zijn er in totaal 6 628 aanvragen tot academische erkenning ingediend bij NARIC-Vlaanderen. 32% van de aanvragen is afkomstig uit de EU-14, 8% is afkomstig uit de nieuw toegetrokken EU-landen, 4% uit Noord-Amerika, Australië of Nieuw-Zeeland en 55% uit andere landen. Veruit het merendeel van de aanvragen komt van aanvragers die gestudeerd hebben aan onderwijsinstellingen in Nederland (21%), gevolgd door Rusland (8%), Turkije (5%), Marokko (4%), Duitsland (4%), Roemenië (3%), Oekraïne (3%), de Verenigde Staten (2%), Polen (2%) en Congo (2%). De meest voorkomende studierichtingen waarvoor men een erkenning aanvraagde in de periode 2001-2006 zijn onderwijs (6%) en verpleegkunde (6%), taal- en letterkunde (5%), geneeskunde (5%), handelswetenschappen en bedrijfskunde (5%), toegepaste wetenschappen (4%) en wetenschappen (4%). De belangrijkste factor in de *erkenningkans* is (een combinatie van) enerzijds het herkomstland van het diploma en anderzijds het studiedomein. In de periode van 2001 tot en met 2006 krijgt gemiddeld 56% van alle aanvragen een positieve beslissing. Positieve beslissingen vindt men voornamelijk bij diploma's die behaald werden in de EU-14 (74%). Binnen de studiedomeinen sociaal-agogisch

werk, onderwijs, sociale gezondheidswetenschappen, handelswetenschappen en bedrijfskunde ligt de erkenningkans boven de 90% ongeacht de herkomstregio. Het aandeel niet-erkende diploma's binnen de economische en toegepaste economische wetenschappen ligt met 43% behoorlijk hoog, zeker indien men rekening houdt dat slechts 13% van de EU-14 diploma's binnen dit studiedomein resulteert in een negatieve beslissing. Bovendien is het aantal aanvragen hiervan de laatste jaren sterk gestegen (gemiddeld 25% per jaar). Ook staat de stijging van het aantal academische erkenningaanvragen voor medische en paramedische diploma's (gemiddeld 31% per jaar) in schril contrast met de erkenningkans. Voor diploma's in de verpleegkunde ligt de erkenningkans met 48% een stuk lager. De erkenningkans ligt het laagst voor de diploma's in de geneeskunde (9%), tandheelkunde (4%), rechten, notariaat en criminologische wetenschappen (2%). Dit zijn studierichtingen die voornamelijk resulteren in het uitoefenen van een gereguleerd beroep. Voor EU-onderdanen/gediplomeerden is, in het kader van de ontwikkeling van een Interne Europese Markt, een meer voordelige procedure uitgewerkt, met name de professionele erkenningprocedure. Voor artsen en verpleegkundigen voorziet de sectorale richtlijn in een automatische erkenning van EU-diploma's die voldoen aan bepaalde minimumopleidingseisen (Geets, 2008b). Een gelijkaardige institutionele in plaats van individuele benadering, zou de administratieve procedure van de academische erkenningen kunnen verlichten.

Een 'holistisch' EVC/EVK-beleid voor nieuwkomers: naar een alternatieve inburgeringsflow

Op basis van de vermelde problemen lijkt voor ons het Nederlands model van 'schakeljaren', dat bij onze noorderburen reeds sinds 1980 bestaat, een 'missing link' in het bestaande EVC/EVK-beleid. Dit studieprogramma legt de nadruk op een grondige kennis van het Nederlands. De nieuwkomers krijgen ook een cursus Engels, wiskunde en computervaardigheden. Naast deze vakken kan men kiezen uit vijf keuzepakketten: educatieve opleidingen, gezondheidszorg, economie en management, sociaal-agogische opleidingen en natuur en techniek. Voor de organisatie ervan zijn zowel hogere onderwijsinstellingen als het Regionaal Opleidingscentrum

(ROC) betrokken (Vluchtelingenwerk Vlaanderen, 2006).

In schema 1 geven we weer hoe een secundair inburgeringstraject idealiter verloopt voor nieuwkomers met een buitenlands hoger onderwijsdiploma of studie-aspiraties. Centraal in het betoog staat de idee om de hogere onderwijsinstanties (Associaties) meer te betrekken bij het inburgeringstraject. Deze inburgeringsflow vraagt een aantal randvoorwaarden, onder meer het ontwikkelen van een schakeljaar waarna een EVC/EVK-procedure uitsluitel kan geven over te verlenen vrijstellingen voor nieuwkomers met een leertraject. Voor nieuwkomers met een werktraject veronderstelt het traject de uitbreiding van het ervaringsbewijs en dit zowel in de breedte (naar verschillende bedrijfssectoren en beroepen voor laag- én hogeschoolden) als in de diepte (volgens niveau ervaring gaande van een beginnend tot een modaal en ervaren beroepsbeoefe-

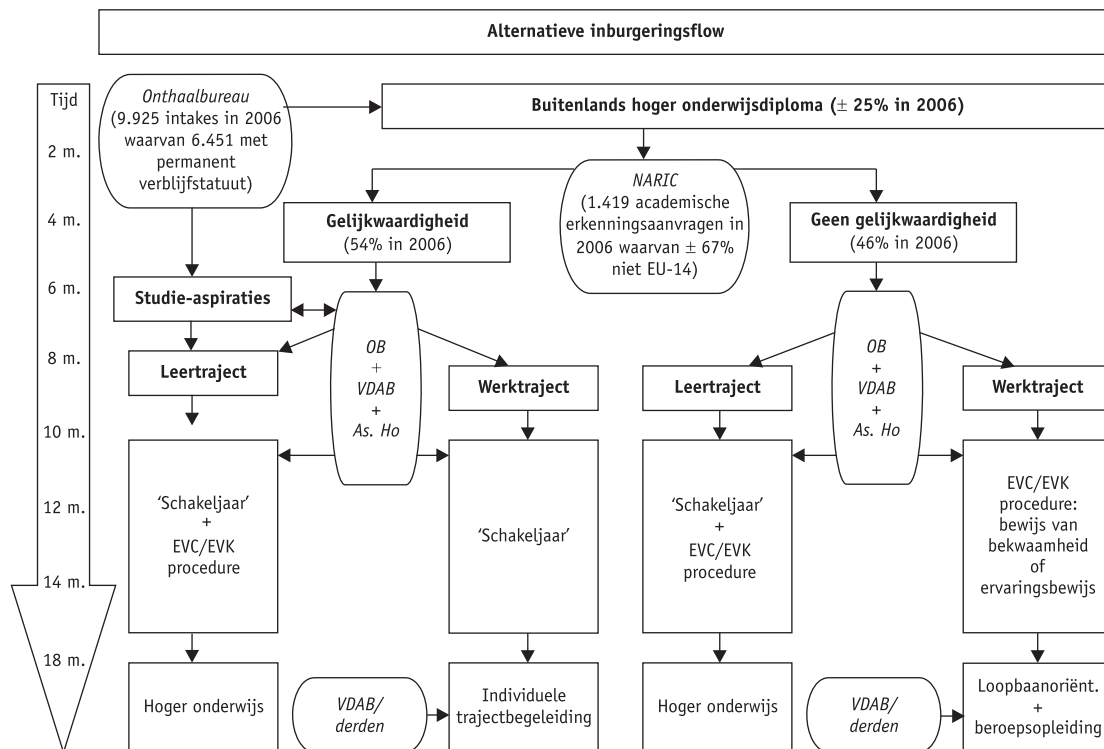
naar) zeker voor nieuwkomers wiens diploma niet gelijkwaardig is verklaard.

De procedure van het werktraject ziet er verschillend uit voor diegenen met een gelijkwaardig diploma dan wel nieuwkomers die geen gelijkwaardigheid hebben bekomen. Nieuwkomers met diplomagelijkwaardigheid kunnen in theorie probleemloos het beroep uitoefenen. Om in de praktijk een potentiële werkgever hiervan te overtuigen, is veel moeilijker en dit door een gebrekkige kennis van het Nederlands, vakjargon, institutionele context, enzovoort. Het schakeljaar kan, als voorbereiding op een eerste werkervaring, uitkomst bieden.

Voor nieuwkomers zonder diplomagelijkwaardigheid maar met arbeidsperspectief kan het nuttig zijn om aan de erkenningsprocedure van buitenlandse diploma's een attestering te verbinden die een overzicht geeft van de competenties die men behaald

Schema 1.

Verloop van een secundair inburgeringstraject voor nieuwkomers met een buitenlands hoger onderwijsdiploma of studie-aspiraties



heeft.⁶ Afhankelijk van het al of niet bezitten van werkervaring kan dit via de procedure van het bekwaamheidsonderzoek of het ervaringsbewijs. Het bewijs van bekwaamheid zou zich ook kunnen richten op de arbeidsmarkt door een oplistings te maken van de behaalde opleidingscompetenties. Een remediëring van ontbrekende competenties wordt voorzien door modulaire beroepsopleidingen. Vervolgens kan men als 'beginnend beroepsbeoefenaar' aan de slag. Voor nieuwkomers zonder hoger onderwijsdiploma maar met studie-aspiraties, vormt het schakeljaar opnieuw een belangrijke scharnier naar het regulier circuit.

Johan Geets
Onderzoeksmidwerker
Steunpunt Gelijkekansenbeleid

Noten

1. Nieuwkomers' verblijven minder dan 10 en 'oudkomers' meer dan 10 jaar op het grondgebied.
2. Binnen het hoger onderwijs spreekt men van een 'bewijs van bekwaamheid'.
3. Een standaard is een referentiekader waarin de competenties beschreven staan die noodzakelijk zijn om bepaalde activiteiten met succes te kunnen uitvoeren. Standaarden kunnen verschillende functies hebben. Ten eerste kunnen standaarden *beroepen* inventariseren en de competenties beschrijven die noodzakelijk zijn om dat beroep, hetzij als 'beginnend' beroepsbeoefenaar, hetzij als 'modale' of 'ervaren' beroepsbeoefenaar uit te oefenen. Ten tweede beschrijven *opleidingsstandaarden* binnen het onderwijs de eindtermen in samenhangende opleidingstrajecten – de algemene en beroepsspecifieke competenties nodig voor het functioneren op niveau van een beginnend beroepsbeoefenaar (Vanhoren et al., 2002).
4. In de EVC-praktijken van Groot-Brittannië, Finland, Nederland en Frankrijk is meestal nog een opleidingsfase ingelast die een integrale tussenstap vormt van het EVC-proces. In Wallonië vat het 'Consortium Validation de Compétence' dit als zodanig op (www.cdvc.be). De mogelijkheid om individuele leertrajecten te ontwikkelen kan wel botsen met de huidige regelgeving. Zo stelt de wetgever voor een aantal opleidingen een 2/3 aanwezigheidsvereiste voorop. Binnen het hoger onderwijs biedt het flexibiseringsdecreet hier een antwoord op.
5. Het samenstellen van een volledig dossier blijkt voornamelijk voor de universitaire erkenningsaanvragen problematisch. Los van de inhoudelijk hogere studie-eisen moet de aanvrager, in tegenstelling tot het niet-universitair hoger onderwijs, een eindverhandeling voorleggen.
6. De procedure binnen de Franse Gemeenschap doet dit al onrechtstreeks doordat de beoordelingscommissie, bij een niet-erkenning, meteen het aantal vrijstellingen meegeeft.

Bibliografie

- Debusscher, M. 2007. *De erkenning van informeel en niet-formeel leren in Vlaanderen (België)*. Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming.
- Geets, J., Van den Eede, S., Wets, J., Lamberts, M. & Timmerman, C. 2007. *Hoe wordt het inburgeringsbeleid geapprecieerd? Evaluatie vanuit het perspectief van de nieuwkomers*. VIONA – Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek.
- Geets, J. 2008a (in druk). Belgische immigratie: enkele demografische gegevens in het licht van scholing & tewerkstelling. In M. Martiniello, A., Rea, C., Timmerman & J. Wets (Eds.), *Nouvelles migrations et nouveaux migrants en Belgique*, FOD Wetenschapsbeleid.
- Geets, J. 2008b (in druk). *Medisch en verpleegkundig personeel met buitenlandse diploma en/of herkomst in België: een kwantitatieve en kwalitatieve verkenning*. KBS.
- Geets, J., Wets, J., Timmerman, C. 2008. *EVC/EVK-praktijken, diplomagelijkaardigheid & diplomaverwerving voor (vrouwelijke) nieuwe migranten: een accent op elk talent!?* Antwerpen: UA, CeMIS; Leuven: K.U.Leuven, Hoger Instituut voor de Arbeid.
- OECD. 2007. *International Migration Outlook, Annual Report 2007*. OECD Publishing.
- SERV. 2008. *Advies van de commissie Diversiteit over hooggeschoolde alloctonen en de Vlaamse arbeidsmarkt*. Brussel.
- Vanhoren, I. de Coninck, P. & Roels, J. 2002. *Ruim baan voor competenties*. Brussel: VIONA.
- Vluchtelingenwerk Vlaanderen. 2006. *Voorbereidende trajecten hoger onderwijs voor vluchtelingen en asielzoekers*. Brussel: Vluchtelingenwerk Vlaanderen.
- Wahlen, R. 2007 (niet uitgegeven). *United Colours of Nursing*. Rapportering voor VESOC.