

Advies over het voorontwerp van decreet betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid

Vlaamse Onderwijsraad

Kunstlaan 6 bus 6
BE-1210 Brussel

T +32 2 219 42 99
F +32 2 219 81 18

www.vlor.be
info@vlor.be

Wijs beleid door overleg

Adviesvrager: Pascal Smet, Vlaams minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel op 31 augustus 2012

Uitgebracht door de Algemene Raad op 27 september 2012 met eenparigheid van stemmen

Vorbereiding: werkgroep Inburgering uitgebreid met vertegenwoordigers namens de Raad Basisonderwijs, onder voorzitterschap van Stany Meskens

Dossierbeheerder: Christof Vanden Eynde

INHOUD

1	INLEIDING	2
2	ERKENNING VAN DE EIGEN ROL VAN ONDERWIJS.....	2
2.1	ONDERWIJSLOOPBAAN GAAT VOOR OP INBURGERINGSTRAJECT	2
2.2	VERSTERKING VAN KLEUTERPARTICIPATIE ALS OPDRACHT VAN HET EVA?	2
2.3	MINDERJARIGEN IN EEN (AANVULLEND) INBURGERINGSTRAJECT.....	3
3	VERWACHTINGEN TEN AANZIEN VAN DE AANBODSVERSTREKKERS NT2	3
4	HET INBURGERINGCERTIFICAAT: KANS MAAR OOK BEDREIGING	4
5	RECHT OP ONDERWIJS VOOR WIE NIET WETTIG IN HET LAND VERBLIJFT	4
6	HET EXTERN VERZELFSTANDIGD AGENTSCHAP	5
6.1	BETROKKENHEID VAN ONDERWIJS BIJ HET AANSTUREN VAN HET EVA.....	5
6.2	VERMIJDEN VAN PARALLELE CIRCUITS EN AFSTEMMING TUSSEN ALLE BETROKKEN ACTOREN	5
6.3	CONTINUÏTEIT VAN DE DIENSTVERLENING	5
7	VERSTERKING VAN DE ROL VAN DE DOELGROEP.....	6
8	DE HUIZEN VAN HET NEDERLANDS.....	6
8.1	OPDRACHTEN VAN DE HUIZEN VAN HET NEDERLANDS.....	6
8.2	OPHELDERING GEVRAAGD OVER DE TOEKOMST VAN DE HUIZEN VAN HET NEDERLANDS	6
9	TECHNISCHE OPMERKINGEN	6

1 Inleiding

Met het decreet integratie- en inburgeringsbeleid wil de Vlaamse Regering:

- de regelgeving op het vlak van integratie en inburgering integreren en optimaliseren. Die regelgeving zit momenteel over twee decreten verspreid en wordt nu in één kaderdecreet ondergebracht. Tegelijk wordt de regelgeving i.v.m. inburgering bijgestuurd.
- de bestaande inburgerings- en integratiesector integreren in een nieuwe structuur. Er wordt daartoe een extern verzelfstandigd agentschap (EVA) opgericht.

Het voorontwerp van decreet legt er terecht de nadruk op dat integratiebeleid een inclusief horizontaal beleid is. Dat onderwijs in zo'n horizontaal integratiebeleid een belangrijke rol speelt, lijkt de Vlor evident. De raad heeft in het verleden al vaak benadrukt dat een succesvol horizontaal beleid rekening houdt met de eigenheid van de partners in de verschillende domeinen.¹

Uitgangspunt van de adviesvoorbereiding was daarom de vraag of het ontwerpdecreet voldoende rekening houdt met onderwijs. De Vlor ging na welke gevolgen het ontwerpdecreet heeft voor onderwijs, d.w.z. voor de leerlingen en de cursisten enerzijds en voor de scholen en centra anderzijds.

2 Erkenning van de eigen rol van onderwijs

2.1 Onderwijsloopbaan gaat voor op inburgeringstraject

Het voorliggende ontwerpdecreet benadrukt in een aantal bepalingen de complementariteit van het onderwijs enerzijds en het inburgeringsbeleid in enge zin anderzijds. Zo zorgt het attest van deelname aan het onthaalonderwijs gedurende een jaar ervoor dat de anderstalige nieuwkomer bij zijn meerderjarigheid wordt vrijgesteld van inburgeringsplicht. Ook andere bepalingen over het opschorten van het inburgeringstraject tijdens de schoolloopbaan of over de mogelijkheid van een flexibel traject voor wie studeert, gaan uit van het principe dat de onderwijsloopbaan primeert op het inburgeringstraject. De Vlor onderschrijft dit principe volledig.

2.2 Versterking van kleuterparticipatie als opdracht van het EVA?

Tegelijk bevat het ontwerpdecreet echter bepalingen die onvoldoende rekening houden met wat er al in onderwijs gebeurt. De Vlor heeft in het bijzonder vragen bij de toevoeging van de anderstalige kleuters aan de doelgroep van het inburgeringsbeleid met het oog op toeleiding naar het kleuteronderwijs. Principieel ondersteunt de raad uiteraard de versterking van de kleuterparticipatie.² Hij is echter niet overtuigd van de meerwaarde van de rol van het extern agentschap.

¹ zie o.m. Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over het Voortgangsrapport 2010 van het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2010 - 2014](#), 27 oktober 2011, p. 1 - 2.

² Vlaamse Onderwijsraad, Raad Basisonderwijs. [Advies over opvang en onderwijs voor jonge kinderen](#), 6 april 2011.

Er bestaat al een onderwijsbeleid rond versterking van kleuterparticipatie. Ook Welzijn (Kind en Gezin) en de lokale besturen zijn daarbij betrokken. Het ontwerpdecreet verduidelijkt niet hoe de opdracht van het EVA rond participatie van anderstalige kleuters past binnen het bestaande beleid. De Vlor vreest voor een versnippering van de inspanningen rond kleuterparticipatie.

Uit artikel 20 blijkt dat het EVA ook het traject van de anderstalige kleuter moet opvolgen. Het is de Vlor niet duidelijk wat er hieronder verstaan moet worden, maar als dit betekent dat scholen rechtstreeks aan het EVA over de betrokken leerlingen moeten rapporteren, is dit ook een vermeerdering van de planlast voor de scholen.

De Vlor merkt ten slotte op dat de definitie van de groep anderstalige kleuters in het ontwerpdecreet zich niet beperkt tot de nieuwkomers. Alle kleuters die het Nederlands niet als thuis- of moedertaal hebben, en die niet in een school zijn ingeschreven vallen onder de doelgroep. Het is de Vlor niet duidelijk hoe het EVA die groep op het spoor kan komen. Kortom, de raad stelt zowel de wenselijkheid als de haalbaarheid van de opdracht van het EVA rond kleuterparticipatie in vraag.

2.3 Minderjarigen in een (aanvullend) inburgeringstraject

In zijn advies over het afsprakenkader NT2 signaleerde de Vlor al het probleem van de minderjarige, maar niet langer leerplichtige nieuwkomers, die gedurende enkele maanden noch voor het onthaalonderwijs noch voor het inburgeringstraject doelgroep zijn.³ Het ontwerpdecreet komt hieraan tegemoet, maar gaat verder: elke minderjarige die 'aanvullend bij de leerplicht baat heeft bij het volgen van een inburgeringstraject' wordt tot doelgroep van inburgering.

De Vlor waardeert dat er bijkomende inspanningen kunnen gebeuren voor specifieke groepen of in specifieke omstandigheden. De raad verwijst in dit verband ook naar de mogelijkheid voor 12 tot 16-jarigen om op vraag van hun school in het volwassenenonderwijs bijkomend NT2 te volgen. Het kan echter niet de bedoeling zijn dat dergelijk aanvullend aanbod buiten het onderwijs veralgemeend wordt voor alle anderstalige nieuwkomers. De raad gaat er ook van uit dat leerplichtigen enkel op vrijwillige basis aan het aanvullende aanbod deelnemen. Ook hier moet het uitgangspunt gelden dat de onderwijsloopbaan primeert op het inburgeringstraject.

De Vlor brengt in het schooljaar 2012-2013 ook een advies op eigen initiatief uit over het onthaalonderwijs. De raad neemt zich voor in dat advies dieper in te gaan op de vraag welke nood er eventueel is aan bijkomend aanbod buiten het onthaalonderwijs.

3 Verwachtingen ten aanzien van de aanbodsverstrekkers NT2

De centra voor volwassenenonderwijs, de centra voor basiseducatie en de universitaire talencentra bieden het vormingspakket NT2 binnen het inburgeringstraject aan. Bedoeling van

³ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Levenslang en Levensbreed Leren, [Advies over uitvoering en werkbaarheid Afsprakenkader NT2](#), 24 juni 2008, p. 7.

dat pakket is “in zo kort mogelijke tijd” een basistaalvaardigheid aan te brengen als opstap naar een vervolgcursus. De gekozen formulering legt volgens de Vlor te eenzijdig de nadruk op de duur van de opleiding. Voor de raad gaat het veeleer over de efficiëntie en effectiviteit van de opleiding. Die hangt niet alleen van de duur af, maar ook van de mate waarin de opleiding inspeelt op de beginsituatie van de cursist en op zijn beoogde perspectief.

In een “zo efficiënt en effectief mogelijk traject NT2” voor laaggeschoolden moet het bijvoorbeeld denkbaar zijn dat ook basisvaardigheden wiskunde en ICT aandacht krijgen, omdat die vaardigheden in de beoogde vervolgcursus of beroepsopleiding van belang zullen zijn.

Het ontwerpdecreet eist dat de inburgeraars relatief snel kunnen starten met een aanbod NT2 op maat. De Vlor wijst op de spanning tussen beide componenten van die eis. Er zijn bijvoorbeeld ongetwijfeld cursisten die idealiter een intensief weekendaanbod NT2 zouden moeten kunnen volgen, maar die groep is tegelijk niet groot genoeg om een centrum frequent dergelijk aanbod te kunnen laten opstarten. De overheid moet met die spanning rekening houden wanneer ze de centra beoordeelt.

De Vlor wijst er bovendien nog op dat de huidige financieringsmechanismen voor het volwassenenonderwijs het aanbieden van echte trajecten op maat (geïntegreerde trajecten, taalcoaches) vaak in de weg staan.

4 Het inburgeringcertificaat: kans maar ook bedreiging

Behalve het inburgeringsattest, dat getuigt van de inspanning die de cursist geleverd heeft om het vormingspakket binnen het inburgeringstraject te volgen, kan de inburgeraar voortaan ook een inburgeringscertificaat ontvangen. Daarvoor moet hij de doelstellingen behaald hebben van het vormingspakket maatschappelijke oriëntatie én moet hij het Nederlands beheersen op het niveau richtgraad 1 (Waystage). De Vlor begrijpt dat zo'n certificaat voor een aantal cursisten waardevol kan zijn. Het beoogde civiel effect ervan werkt immers motiverend.

Tegelijk dreigt echter het risico dat het certificaat een middel tot uitsluiting wordt. Voor de meeste niet- of zwak-gealfabetiseerde inburgeraars is het niveau Waystage voor de vaardigheid schrijven te hoog gegrepen. Zij komen voor het certificaat dus niet in aanmerking. Het mag dan ook niet de bedoeling zijn dat het al dan niet beschikken over het inburgeringscertificaat bepaalt of een inburgeraar bij bijvoorbeeld de VDAB een beroepsopleiding kan starten.

5 Recht op onderwijs voor wie niet wettig in het land verblijft

Het ontwerpdecreet verwijst naar de opdrachten van het Vlaamse integratiebeleid met betrekking tot vreemdelingen die geen wettig verblijfsstatuut hebben. Wat onderwijs betreft, verwijst de tekst daarbij enkel naar het recht op leerplichtonderwijs. De Vlor meent dat dit verruimd moet worden naar alle minderjarigen, dus ook de kleuters. De memorie van toelichting heeft het in dit verband trouwens over minderjarigen, en niet over leerplichtigen.

Voor meerderjarigen zonder geldige verblijfsvergunning, geldt het recht op onderwijs niet. Zij worden sinds vorig schooljaar niet langer toegelaten in het volwassenenonderwijs. De Vlor benadrukt dat het recht van kinderen zonder wettig verblijfsstatuut om onderwijs te genieten niet los gezien kan worden van het recht van hun ouders om Nederlands te leren. Om met de school

te communiceren en zo de schoolloopbaan van het kind te ondersteunen, moeten ouders Nederlands kunnen leren. In een aantal scholen verwijst de engagementsverklaring trouwens naar de bereidheid van de ouders om Nederlandse les te volgen.

6 Het extern verzelfstandigd agentschap

6.1 Betrokkenheid van onderwijs bij het aansturen van het EVA

Zoals boven al aangegeven, zet het ontwerpdecreet sterk in op de oprichting van een nieuwe structuur waarin de bestaande inburgerings- en integratiesector grotendeels geïntegreerd wordt. De Vlaamse Regering wordt daartoe gemachtigd een EVA op te richten dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van het integratiebeleid. De eigenlijke oprichting van het EVA en de bepaling van zijn statuten, inclusief de samenstelling van de Raad van Bestuur, is geen voorwerp van dit decreet. In de memorie van toelichting wordt echter op de samenstelling van de Raad van Bestuur geanticipeerd. Het is de bedoeling dat die wordt samengesteld uit actoren die relevant zijn voor de operationalisering van de doelstellingen van het integratiebeleid. De Vlor vindt het evident dat ook onderwijs tot die actoren behoort.

6.2 Vermijden van parallelle circuits en afstemming tussen alle betrokken actoren

Dat relevante actoren deel zouden uitmaken van de Raad van Bestuur van het EVA is geen doel op zich. Het moet bijdragen tot afstemming tussen die actoren en het EVA op operationeel vlak. Essentieel daarbij is dat het EVA geen parallel circuit gaat vormen en eigen acties gaat opzetten rond kwesties waar andere actoren al verantwoordelijk voor zijn. De Vlor wees hierboven al op dat gevaar in verband met de opdracht van het EVA om de kleuterparticipatie te versterken.

Dat is echter niet het enige punt waarop het ontwerpdecreet onduidelijk is over de relatie tussen het EVA en andere actoren. De invulling van de regierol van de lokale besturen in het lokaal integratiebeleid en de verhouding van die rol tot de rol van het EVA, zijn voor de Vlor ook niet duidelijk.

Iets vergelijkbaars geldt voor de regierol die OCMW en VDAB toegewezen krijgen in het bepalen van het inburgeringstraject van hun klanten die niet tot de prioritaire doelgroep van inburgering behoren. De Vlor gaat ervan uit dat het EVA, de VDAB en OCMW's hierover zullen moeten afstemmen.

6.3 Continuïteit van de dienstverlening

De integratie van de bestaande inburgerings- en integratiesector in het EVA zal in de feiten neerkomen op een grote fusieoperatie. Dat zo'n beweging heel wat energie opsorpt van de betrokken organisaties is bekend. De Vlor vraagt dat er voldoende middelen en mensen voorzien worden om deze overgang op zo'n manier te realiseren dat de continuïteit van de dienstverlening niet in het gedrang komt. De raad benadrukt ook het belang van goede communicatie in dit verband.

7 Versterking van de rol van de doelgroep

Het ontwerpdecreet zet in op de versterking van de rol van de doelgroep als partner in het integratiebeleid. De Vlor is daar tevreden over. De betrokkenheid van de doelgroep, de doelgroepenverenigingen en de participatieorganisatie bij het integratiebeleid is een belangrijke voorwaarde voor het slagen van dat beleid.

8 De Huizen van het Nederlands

8.1 Opdrachten van de Huizen van het Nederlands

De Huizen van het Nederlands zullen niet worden geïntegreerd in het EVA. De Vlor vindt dit een goede zaak. De opdracht van de Huizen als doorverwijsloket voor NT2-aanbod is immers louter onderwijsgerelateerd en daaruit volgt dat de Huizen onder het beleidsdomein Onderwijs en Vorming vallen.

De Huizen van het Nederlands hebben de afgelopen jaren ook ingezet op taalbeleid en taalpromotie. Enkel voor het Huis van het Nederlands Brussel was dat een decretale opdracht, maar via projecten hebben ook de andere Huizen heel wat expertise op dit vlak verworven.

Met het nieuwe decreet zal echter het EVA de opdracht krijgen te werken rond taalbeleid en taalpromotie. De Vlor hoopt dat de binnen de Huizen opgebouwde expertise niet verloren gaat. De evidente link van taalpromotie en taalbeleid met het aanbod NT2 betekent voor de Vlor ook dat het EVA wat deze opdrachten betreft nauw zal moeten samenwerken met de Huizen van het Nederlands en met de aanbodsverstrekkers NT2.

8.2 Opheldering gevraagd over de toekomst van de Huizen van het Nederlands

Het voorliggende ontwerpdecreet maakt duidelijk dat de Huizen van het Nederlands buiten het EVA blijven. Hoe hun toekomst er dan wel concreet uit ziet, is echter nog steeds niet duidelijk. De intentie van de Vlaamse Regering om de Huizen onder te brengen in zogenaamde leerwinkels (ook bekend als centra voor leerloopbaanbegeleiding) is bekend. De minister van Onderwijs kondigde herhaaldelijk een nota aan waarin dit concept uitgewerkt zou worden. De Vlor dringt er sterk op aan dat de minister de betreffende nota op korte termijn vrij geeft.

Daar komt nog bij dat de overheid de evaluatie en bijsturing van het afsprakenkader NT2 heeft gekoppeld aan het dossier van de leerwinkels. Het afsprakenkader is daarom tegen de afspraken in vorig jaar niet geëvalueerd. Ook om die reden vraagt de Vlor om snelle opheldering over de leerwinkels.

9 Technische opmerkingen

De Vlor heeft ten slotte twee technische opmerkingen:

- ─ In de definitielijst wordt voor ‘minderjarige nieuwkomer’ verwezen naar de definitie van de ‘anderstalige nieuwkomer’ in de organieke onderwijsregelgeving. De raad wijst erop dat die anderstalige nieuwkomer enkel voorkomt in de regelgeving voor het gewoon basis- en

secundair onderwijs. Voor het buitengewoon onderwijs bestaat er m.a.w. geen definitie van de anderstalige nieuwkomer.

- Artikel 22 bepaalt dat het EVA een beroep kan doen op de onderwijsinspectie voor de kwaliteitsbewaking van de kerntaken. De formulering van het betreffende artikel is echter onduidelijk en suggereert dat het daarbij gaat om de kwaliteitsbewaking van het aanbod NT2. Dat aanbod valt echter al onder de reguliere kwaliteitscontrole door de onderwijsinspectie. Artikel 29 §1 4^{de} lid stelt dat laatste trouwens expliciet.