

Advies over de vluchtelingenproblematiek in het Vlaamse hoger onderwijs

Vlaamse Onderwijsraad
Koning Albert II-laan 37
B-1030 Brussel
T +32 2 219 42 99
info@vlor.be
www.vlor.be

Wijs beleid door overleg

Advies op eigen initiatief

Uitgebracht door de Raad Hoger Onderwijs op 14 maart 2017 met eenparigheid van stemmen

Vorbereiding: commissie Diversiteit Hoger Onderwijs op 17 november, 20 december 2016, 31 januari, 21 februari 2017 onder voorzitterschap van Rudy Van Renterghem

Dossierbeheerder(s): Isabelle De Ridder

1 Situering

Van januari tot en met september 2016 hebben in totaal 950.000 mensen een asielaanvraag ingediend in een van de 28 landen van de Europese Unie. Van juli tot en met september 2016 werden er in ons land 3.385 asielaanvragen ingediend, een stijging met 29 procent in vergelijking met het kwartaal voordien. De meeste asielaanvragen in België komen van Syrische vluchtelingen (15 %), gevolgd door Afghaanse aanvragen (9 %) en Somalische (6 %).

Onze samenleving staat voor de uitdaging om een gepaste opvang te voorzien voor toestroom van vluchtelingen. Daarbij is het ook belangrijk dat vluchtelingen een zinvolle toekomst kunnen uitbouwen. Behalve door integratie op de arbeidsmarkt, kan dat ook door hen een educatief perspectief te geven. Via onderwijs en vorming kunnen vluchtelingen immers integreren of hun verworven competenties later inzetten bij de heropbouw van hun vaderland.

Door de acute toestroom van vluchtelingen staan de bestaande maatschappelijke kaders onder druk en zijn er op korte termijn bijstellingen en extra maatregelen nodig. Bij de vele sectoren van de samenleving die daarbij betrokken zijn, heeft ook het onderwijs een verantwoordelijkheid. Het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens stelt immers dat niemand het recht op onderwijs mag worden ontzegd.¹ Aangezien heel wat vluchtelingen 18 jaar of ouder zijn, heeft ook het hoger onderwijs hierin een rol te spelen.²

Volgens de definitie van het Vluchtelingenverdrag van de Verenigde Naties uit 1951 is een vluchteling iemand die vervolging te vrezen heeft vanwege zijn ras, godsdienst of politieke overtuiging, of omdat hij/zij tot een bepaalde sociale groep behoort of een bepaalde nationaliteit heeft. De Vlor begrijpt onder de in dit advies gehanteerde benaming 'vluchtelingen' zowel erkende vluchtelingen³ als personen met het statuut van subsidiair beschermd.⁴ Asielzoekers, personen in de asielprocedure⁵, worden ook in beschouwing genomen. De reflecties en aanbevelingen in dit advies zijn echter ook toepasbaar op de ruimere groep van 'nieuwkomers', voor zover dit niet in tegenspraak is met de geldende regelgeving.⁶

¹ Article 2 of the Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1952): *No person shall be denied the right to education*. De algemeen geldende interpretatie is dat het recht op onderwijs geldig is voor iedereen, onafhankelijk van het statuut van de persoon.

² De Vlor bracht in 2015 een algemeen advies uit over de vluchtelingenproblematiek in het onderwijs: Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over dringende maatregelen voor het onthaal van vluchtelingen in onderwijs](#), 24 september 2015.

³ Na het indienen van de asielaanvraag wordt onderzocht of iemand, op grond van de Conventie van Genève, als vluchteling erkend kan worden. Indien de bevoegde instanties erkennen dat er een gegronde vrees voor vervolging bestaat op basis van ras, nationaliteit, religie, politieke overtuiging of sociale groep wordt deze persoon een erkend als vluchteling.

⁴ Het subsidiair beschermingsstatuut is in de eerste plaats een tijdelijk statuut. Deze mensen vallen buiten de definitie om erkend te worden als vluchteling maar hebben toch nood aan bescherming. Zij vrezen geen individuele vervolging omwille van één van de vervolgingsgronden in de conventie van Genève maar kunnen wel hardmaken een algemene geweldsituatie te ontvluchten. Zij krijgen een tijdelijke verblijfsvergunning tot het conflict in hun land van herkomst voorbij is. Indien dit na vijf jaar nog aan de gang is, krijgen ze een definitieve vergunning.

⁵ Iemand wordt asielzoeker of kandidaat-vluchteling genoemd vanaf het moment dat hij of zij zijn aanvraag heeft ingediend en zolang het onderzoek loopt.

⁶ Het Agentschap Integratie en Inburgering definieert 'nieuwkomer' als 'Persoon die zich onlangs in België heeft gevestigd.'

2 Nood aan een geïntegreerd en coherent beleid

De Vlor stelt vast dat er al heel wat gebeurt rond het thema vluchtelingen en hoger onderwijs. Heel wat instellingen hoger onderwijs tekenen trajecten uit en ook op het niveau van overheidsdiensten en organisaties worden lovenswaardige initiatieven genomen. Wat echter ontbreekt, is een geïntegreerde aanpak, een geïntegreerde visie die in alle beleidsdomeinen geïmplementeerd wordt.

De overheid moet dringend werk maken van een dergelijke visie en moet afstemming zoeken tussen de verschillende beleidsdomeinen (zie ook 4.3). Ook in het hoger onderwijs moet een coherente aanpak de versnippering tegengaan en geïsoleerde projecten in een groter geheel plaatsen. Via uitwisseling en integratie moet een meer gefocust beleid tot stand komen. Hier moeten ook structurele middelen tegenover staan. Enkel zo kunnen alle instellingen gelijkmatige inspanningen leveren en kunnen vluchtelingen over heel Vlaanderen in het hoger onderwijs instromen. Het is belangrijk dat alle betrokken partners (Fedasil, instellingen hoger onderwijs, asielcentra, inburgering) gewezen worden op hun gedeelde verantwoordelijkheid en aangezet worden tot samenwerking.

3 Voorbereiding van een opleiding hoger onderwijs

3.1 Erkenning van kwalificaties en competenties

3.1.1 Knelpunten vandaag

Voor de erkenning van hun diploma kunnen vluchtelingen vandaag een aanvraag indienen bij NARIC. Bij een afwijzing of een gedeeltelijke erkenning, worden de kandidaat-studenten doorverwezen naar de instellingen hoger onderwijs, waar zij opnieuw een procedure moeten doorlopen. De complexiteit en versnippering van deze procedure werkt sterk ontmoedigend voor kandidaat-studenten. Zij voelen zich daarom vaak ook niet erkend in hun talent. De huidige procedure bij NARIC is ook vooral gericht op een arbeidsmarktperspectief en neemt veel tijd in beslag. Het blijft bovendien vooralsnog onduidelijk welke rol NARIC kan spelen als de kandidaat geen documenten kan voorleggen of slechts een onvolledig dossier.⁷ Er is in dit geval nood aan meer transparantie en aan een toegankelijke procedure.⁸

3.1.2 Vraag naar een enkelvoudige en transparante procedure

Om al deze redenen, pleit de Vlor voor een transparante enkelvoudige procedure (zowel voor het educatieve als voor het arbeidsmarktperspectief) waarbij vluchtelingen slechts één keer hun dossier indienen. Het is belangrijk dat zij door hun inburgeringstrajectbegeleider naar één instantie worden doorverwezen en hier de volledige procedure kunnen doorlopen. Deze procedure moet voor de vluchteling kosteloos blijven.

⁷ Artikel VII van de Lissabon Recognition Convention stelt dat: *Each Party shall take all feasible and reasonable steps within the framework of its education system and in conformity with its constitutional, legal, and regulatory provisions to develop procedures designed to assess fairly and expeditiously whether refugees, displaced persons and persons in a refugee-like situation fulfil the relevant requirements for access to higher education, to further higher education programmes or to employment activities, even in cases in which the qualifications obtained in one of the Parties cannot be proven through documentary evidence.*

⁸ De universiteiten hebben hierover recentelijk via de Vlor nieuwe afspraken met NARIC gemaakt.

Deze enkelvoudige procedure bij deze centrale instantie houdt volgende stappen in:

- 1 een dossieronderzoek.
- 2 een assessment indien het dossieronderzoek niet voldoende uitsluiting geeft (als er bijvoorbeeld geen of onvoldoende documenten voorhanden zijn).
Dit assessment kan verschillende vormen aannemen en kan ook slaan op deelaspecten van het curriculum vitae van de vluchteling (gelijkwaardigheid van diploma's, erkennen van kwalificaties, erkennen van competenties).
- 3 het toekennen/de attestering van de gelijkwaardigheid van het diploma of het bewijs van bekwaamheid of een inzicht in de verworven competenties. Na het doorlopen van het dossieronderzoek en/of het assessment heeft men een volledig beeld van de kandidaat: inzicht in zijn kwalificaties en competenties, met inbegrip van EVC/EVK. Op basis van deze informatie verwijst de centrale instantie door of geeft ze de gerichte informatie.
- 4 een advies over de mogelijke vervolgtrajecten, dat zowel arbeidsmarkt- als opleidingsgericht (academisch gerichte en professioneel gerichte opleidingen in het hoger onderwijs, hbo5, volwassenenonderwijs) kan zijn. Dit veronderstelt een grondige kennis van dit specifieke aanbod in Vlaanderen.
- 5 de vluchteling kan blijvend een beroep doen op deze instantie voor informatie en advies over zijn of haar educatief traject.

Na het doorlopen van bovenstaande procedure, kunnen kandidaat-studenten zich wenden tot de contactpersonen in de instellingen (hoger onderwijs of volwassenenonderwijs) om een zicht te krijgen waar ze voor welk vervolgtraject terecht kunnen. Gezien het belang daarvan, moeten de gegevens van een contactpersoon in de instelling hoger onderwijs toegevoegd worden aan het advies. Kandidaat-studenten moeten zich ervan bewust zijn dat de instelling beslist over de mogelijke vrijstellingen. Dit kan van instelling tot instelling verschillen. Hierover moeten vluchtelingen goed geïnformeerd worden.

Het is erg moeilijk om de kennis en vaardigheden van vluchtelingen in te schatten. Verder onderzoek naar goede instrumenten daarvoor is nodig, maar ook het uitwisselen van goede praktijkvoorbeelden. Men moet er ook rekening mee houden dat de testresultaten beïnvloed kunnen worden door de traumatische ervaringen van vluchtelingen. Dit vraagt specifieke kennis en vaardigheden van de assessoren. Bovendien moeten die assessoren kunnen terugvallen op de expertise van de instellingen hoger onderwijs. Die moeten dus in een ondersteunende rol in de procedure betrokken zijn. De Vlor pleit ervoor dat dit assessment verschillende vormen kan aannemen (niet iedereen moet eenzelfde standaardtest afleggen) en ook in het Engels kan verlopen.

Voor kandidaat-studenten die geen diploma secundair onderwijs in het thuisland behaald hebben, of hiervan geen documenten meer hebben, kan de toelatingsproef aan de associaties een uitkomst brengen. De Vlor pleit ervoor om de toelatingsproef ook in het Engels beschikbaar te maken.

Naast de diplomavorwaarde, is toelating tot een opleiding hoger onderwijs echter ook onderhevig aan een aantal taalvoorwaarden. Uiteraard zullen kandidaat-studenten wel voldoende Nederlands moeten kennen om tot een Nederlandstalige opleiding in het hoger onderwijs

toegelaten te worden (niveau B2). Kandidaat-studenten moeten goed geïnformeerd worden dat zij bij inschrijving een taalbewijs moet kunnen voorleggen of dat zij aan een taalexamen kunnen worden onderworpen. Kandidaat-studenten die een Engelstalige opleiding willen volgen, moeten de onderwijstaal ook voldoende beheersen. Ook hiervan vragen instellingen attesteringen.

3.2 Kennis van het Vlaamse hoger onderwijs en studiekeuze

Het is belangrijk dat vluchtelingen een inzicht krijgen in het Vlaamse hogeronderwijssysteem. Omdat dat vaak volledig verschilt van dat van in hun land, kennen zij het niet of onvoldoende.

In het kader van het inburgeringstraject moet er al een eerste gesprek met de vluchteling gevoerd worden over het Vlaamse systeem. Nadien moet een intensievere leerloopbaanbegeleiding volgen. Dat moet gebeuren door een intermediaire organisatie die een breed zicht heeft op het onderwijsaanbod en bijgevolg Vlaanderenbreed kan begeleiden. Goede voorbeelden hiervan zijn VIA-educatie en de leerwinkels.

Voor alle vragen omtrent het Vlaamse hoger onderwijs en begeleiding bij de studiekeuze, moet op Vlaams niveau een 'single point of contact' voorzien worden. Dat contactpunt moet maatwerk kunnen voorzien en studenten begeleiden naar een juiste studiekeuze. De medewerkers moeten voldoende geprofessionaliseerd zijn om rekening te houden met de specifieke context van studerende vluchtelingen: een traumaproblematiek, die hun kijk op de toekomst en hun mogelijkheden ongetwijfeld beïnvloedt, en het feit dat zij studeren vaak combineren met een gezin, wat niet evident is.

Vluchtelingen worden vanuit economische overwegingen vaak snel naar een arbeidsmarktperspectief georiënteerd. Dat werk levert voor de maatschappij uiteraard een meerwaarde op, maar ook voor vluchtelingen kan het bijdragen tot een verbetering van de levenskwaliteit. Daarnaast is een educatief perspectief ook een optie. Of zij kunnen ervoor kiezen om werk en studies in het hoger onderwijs te combineren. Of zij kunnen eerst een tijdje werken en nadien opnieuw studeren. Het is belangrijk dat hen op de verschillende mogelijkheden en faciliteiten gewezen wordt. Zij kunnen bijvoorbeeld ook via het hbo5 naar de professionele bachelor doorstromen. Zij kunnen bij het uittekenen van hun traject (studie)begeleiding gebruiken. Een begeleider die aandacht besteedt aan planning of het te volgen traject is een meerwaarde. Ook hierbij is professionalisering van medewerkers noodzakelijk.

De voorbereiding op het hoger onderwijs kan ook al gebeuren in de asielcentra. In Duitsland bijvoorbeeld krijgen vluchtelingen de kans om in de asielcentra online cursussen te volgen, waarmee ze ook credits kunnen verzamelen. Dit is een verregaand voorbeeld, maar de Vlor vindt alvast dat via deze weg al moet kunnen worden geïnformeerd over het Vlaamse hoger onderwijs, de mogelijke studiekeuzes, de mogelijkheden van voortrajecten, de financieringsmogelijkheden, de taalvereisten.

3.3 Het belang van talenkennis

Als vluchtelingen wensen in te stromen in een Nederlandstalige hogeronderwijsopleiding, dan is B2-niveau Nederlands vereist. Als zij goed Engels kennen, dan kunnen zij ook instromen in een Engelstalige opleiding. Een goede talenkennis is voor vluchtelingen in elk geval essentieel.

Talencursussen aan de universitaire talencentra hebben een hoge kostprijs. Er bestaan wel beurzen voor hogescholenden met een educatief perspectief voor universitaire talencentra. Die beurzen zijn echter vaak bedoeld voor het behalen van ERK-niveau A2 en A2+, terwijl het vereiste niveau van Nederlands voor het aanvatten van een opleiding hoger onderwijs, zich op ERK-niveau B2 situeert. De Vlor pleit ervoor deze beurzen ook beschikbaar te maken voor de hogere taalniveaus. Of er kan gewerkt worden met sociale tarieven of beurzen voor alle inburgeraars met een educatief perspectief voor intensieve taallessen. Het gratis aanbieden van talencursussen is voor de Vlor geen optie omdat dit de student onvoldoende responsabiliseert. Betaalbare talencursussen via centra voor volwassenenonderwijs die vluchtelingen in staat stellen om B2-niveau te halen, moeten ook een optie zijn.

Op het vlak van talen komen vluchtelingen nog meerdere problemen tegen: het vakjargon, de taal van docenten (soms gebruik van dialect), de meertaligheid (Frans of Duits) die vaak vereist is in opleidingen. Bovendien hebben zij geen of weinig vrienden of familie die Nederlands spreken zodat zij weinig oefenkansen hebben voor het verworven Nederlands. Oefengroepjes met Nederlandstalige medestudenten kan daarvoor een oplossing bieden.

3.4 Een voortraject

In een aantal instellingen hoger onderwijs wordt vandaag een voortraject aangeboden voor vluchtelingen die willen instromen in het Vlaamse hoger onderwijs. Na het succesvol doorlopen van een dergelijk voortraject, kunnen kandidaat-studenten er nog voor kiezen om het hoger onderwijs in een andere hogeronderwijsinstelling aan te vatten. Of kunnen zij kiezen voor een opleiding in het volwassenenonderwijs. De Vlor vindt het belangrijk dat de meerwaarde van dergelijke voortrajecten geëvalueerd wordt en dat bekeken wordt of vluchtelingen inderdaad via dergelijke trajecten succesvoller instromen en drop-out teruggedrongen wordt.

Als blijkt dat dit zinvolle trajecten zijn, dan vindt de Vlor het belangrijk dat instellingen die een dergelijk traject wensen aan te bieden, deze mogelijkheid ook krijgen. De overheid moet hiervoor het juiste kader scheppen zodat ook samenwerking met andere partners (zoals steden en gemeenten) vergemakkelijkt wordt. De Vlor kan zich voorstellen dat een dergelijk traject nuttig is als de stap naar een hogeronderwijsopleiding na het succesvol behalen van een B2-attest Nederlands nog te groot is of als studenten het behalen van het B2-attest Nederlands wensen te combineren met het verwerven van andere competenties. Indien gekozen wordt voor een voortraject, dan kan hier Nederlands aan bod komen, studiekeuze en basisvaardigheden van een opleiding hoger onderwijs (bijvoorbeeld het volgen van een aantal vakken in een specifieke opleiding, of basisvaardigheden wiskunde of wetenschappen). Bekeken moet worden of ook de begeleiding bij het indienen van een dossier voor de erkenning van kwalificaties en competenties ook niet in dit traject aan bod kan komen. Een instelling hoger onderwijs kan er ook voor kiezen om samen te werken met een centrum voor volwassenenonderwijs om de talencursussen aan te bieden.

In sommige gevallen kan het aanbieden van een intensieve begeleiding bij de instap in de opleiding hoger onderwijs echter ook een alternatief voor het voortraject zijn. Het opnemen van een aantal credits bij wijze van proef in de opleiding hoger onderwijs, mag echter niet in rekening

gebracht worden voor het leerkrediet. Hiervoor moet een aparte regeling worden voorzien (zoals nu ook het geval is voor schakelprogramma's).

4 Randvoorwaarden

4.1 Ondersteuning bij het studeren

Instellingen stellen vast dat het voor deze specifieke groep studenten erg moeilijk is om een weg te vinden in het hoger onderwijs/de instelling hoger onderwijs. Vluchtelingen kennen de Vlaamse onderwijscultuur niet. Groepswerken lopen niet altijd vlot, er wordt jargon gebruikt in de les of soms zelfs dialect. Dat kan vluchtelingen onzeker maken. Om hieraan tegemoet te komen, kan bijvoorbeeld gewerkt worden met een mentoren- en/of buddyprogramma. Vlaamse studenten worden hierbij ingezet om hen op weg te helpen.

Daarnaast is er ook nood aan traumaverwerking. Het psychosociale aspect speelt een grote rol bij vluchtelingen die proberen te integreren in een nieuwe maatschappij. Studeren is daardoor niet altijd makkelijk voor vluchtelingen. De persoonlijke ervaringen van vluchtelingen, trauma's, concentratieproblemen, taalachterstand, gezinssituatie, geen rustig plekje in huis, gebrek aan netwerk, statusval, financiële situatie kunnen het (verder) studeren bemoeilijken. Soms is het moeilijk om aansluiting te vinden bij andere studenten en bij lesgevers tijdens de studie. Voor veel vluchtelingen is het lastig om te accepteren dat ze opnieuw naar de schoolbanken moeten om zich te kwalificeren in hun vakgebied. Sommigen ervaren het als pijnlijk en vaak ontmoedigend. Ze zien het vaak ook als gebrek aan erkenning voor hun kennis en vaardigheden.

Op het niveau van de instelling hoger onderwijs, moet ook gewerkt worden aan de diversiteitscompetenties van de Vlaamse studenten en het personeel van de instellingen hoger onderwijs. Vluchtelingen zijn vaak ouder en raken snel geïsoleerd. In het bijzonder voor oudere vluchtelingen-studenten is de omgang met andere studenten die soms een pak jonger zijn niet evident. Soms is er heel weinig contact met andere studenten. Belangrijk is dat de onderwijsinstellingen en de studenten zich open opstellen.

4.2 Financiële aspecten

4.2.1 De financiering van de student

Studeren is een dure aangelegenheid. Bovendien hebben sommige vluchtelingen een gezin te onderhouden. Het financieel aspect is een van de belangrijkste redenen die vluchtelingen ervan weerhouden om hoger onderwijs aan te vatten. De Vlor is tevreden dat de overheid een technische correctie doorvoert in OD XXVII zodat erkende vluchtelingen opnieuw recht hebben op studiefinanciering. Door een technische aanpassing van de vreemdelingenwetgeving in 2016 krijgen erkende vluchtelingen geen verblijf van onbepaalde duur meer toegewezen waardoor ze geen recht meer hadden op studiefinanciering. Dit is nu verholpen. De Vlor vraagt de overheid waakzaam te zijn om dergelijke fouten in de toekomst te vermijden.

De Vlor pleit ervoor dat asielzoekers en subsidiair beschermden die aan de inschrijvingsvoorwaarden voldoen en toegelaten worden tot het hoger onderwijs, vrijgesteld worden van het verhoogd studiegeld en hetzelfde studiegeld betalen als studenten uit de

Europese Economische Ruimte. De Vlor vraagt de overheid ook om na te gaan of deze twee groepen eveneens in aanmerking kunnen komen voor studiefinanciering.

4.2.2 De financiering van de instelling

Als van instellingen hoger onderwijs verwacht wordt dat zij vluchtelingen op een adequate manier opvangen, dan heeft dit financiële implicaties. Heel wat van de hierboven gesuggereerde initiatieven kunnen enkel gerealiseerd worden als er middelen voor vrijgemaakt worden. Dit geldt voor het organiseren van voortrajecten, talencursussen, één aanmeldingsprocedure etc.

De Vlor vindt het ook belangrijk dat de zij-instroom van hbo5 regionaal georganiseerd kan blijven opdat het hbo5 voor vluchtelingen ook een opportuniteit kan zijn zowel als volwaardige opleiding, als een opstap naar de professioneel gerichte bacheloropleiding, zoals hierboven geschetst. Hiervoor moet ook de nodige financiering voorzien blijven.

4.3 Afstemming met OCMW-beleid

Of vluchtelingen met een leefloon toestemming krijgen van het OCMW om te studeren met behoud van leefloon, valt onder de bevoegdheid van steden en gemeenten en is sterk afhankelijk van de stad waar de vluchteling woont.

Vluchtelingen die op kot zitten kunnen zich daar niet altijd domiciliëren. Als ze daar toch een domicilie hebben dreigen ze ook het leefloon van alleenstaande te verliezen. Ook dit is afhankelijk van OCMW tot OCMW.

De Vlor vindt deze afhankelijkheid van een toevalligheid (namelijk waar je als vluchteling woont) niet kunnen. De Vlor is van mening dat dit uniform geregeld moet worden en vluchtelingen in deze gelijkberechtigd moeten worden. De Vlor vraagt de minister van Onderwijs om hierin het initiatief te nemen en dit aan te kaarten bij de andere betrokken beleidsdomeinen en samen met hen een algemeen geldende regelgeving uit te werken.

Isabelle De Ridder
secretaris Raad Hoger Onderwijs

Ann De Schepper
voorzitter Raad Hoger Onderwijs