



**ADVIES**

**Raad Levenslang en Levensbreed Leren**

10 maart 2006

RLLL/MDR/ADV/006

**Advies over het voorontwerp van decreet tot wijziging van  
het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse  
inburgeringsbeleid**

# Advies over het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid

## **1 Situering**

De belangrijkste doelstellingen van het voorontwerp tot wijziging van het inburgeringsdecreet van 28 februari 2003 zijn de doelgroep van het verplichte inburgeringsbeleid beter en ruimer af te bakenen en een doeltreffender sanctioneringsmechanisme in te voeren. Daarnaast wordt het oorspronkelijke decreet op een aantal punctuele punten verfijnd en bijgestuurd.

Het voorontwerp van wijzigingsdecreet bevat bepalingen die invloed hebben op de beleidsdomeinen van verschillende ministers van de Vlaamse Regering, waaronder ook het beleidsdomein Onderwijs en Vorming.

De Vlaamse Regering keurde het voorontwerp van decreet tot wijziging van het inburgeringsdecreet principieel goed op vrijdag 3 februari 2006. Op 15 februari 2006 ontving de Vlor van de minister van Onderwijs en Vorming hierover een adviesvraag.

Artikel 26 van het decreet van 2003 bepaalt dat de inhoudelijke en financiële aspecten van het Vlaamse inburgeringsbeleid uiterlijk drie jaar na de inwerkingtreding van het decreet zullen geëvalueerd worden. Een evaluatieonderzoek in het kader van VIONA zal eind 2006 worden afgerond. De Vlor vindt het jammer dat de overheid niet op de conclusies van dit onderzoek heeft gewacht alvorens nieuwe decretale initiatieven te nemen om het inburgeringsdecreet bij te sturen.

In dit ontwerpadvies geeft de Vlaamse Onderwijsraad geen advies over het geheel van het voorontwerp. Hij spreekt zich enkel uit over bepalingen die behoren tot of raakvlakken hebben met het beleidsdomein Onderwijs en Vorming, en dringt aan op de noodzakelijke coördinatie tussen onderwijs en de belendende sectoren.

De Vlaamse Onderwijsraad keurde dit advies met éénparigheid van stemmen goed op 10 maart 2006, in aanwezigheid van 23 stemgerechtigde leden.

## **2 Inleiding**

De elementen van het voorontwerp van decreet die behoren tot of raakvlakken hebben met het beleidsdomein Onderwijs en Vorming, kan men groeperen in vier thema's. Deze thema's vormen de verschillende delen van het advies.

- 1 De verruiming van de doelgroep inburgeraars. De Vlor adviseert niet over de verruiming van de doelgroep an sich, wel over de mogelijke onderwijskundige en organisatorische repercussies voor de centra en de budgettaire implicaties voor de minister van Onderwijs en Vorming;
- 2 De inhoud en de modaliteiten van het primair inburgeringstraject voor inburgeraars en de verplichtingen die daaruit voortvloeien voor de centra;
- 3 De verschillende attesten: attest van inburgering, attest van vrijstelling, attest van EVC;
- 4 De vormingscomponent van het secundair inburgeringstraject voor inburgeraars.

Het volwassenenonderwijs neemt in het primair inburgeringstraject de verantwoordelijkheid op voor de NT2-component. Voor het secundair inburgeringstraject beschikt het

volwassenenonderwijs over een breed aanbod inzake professionele, educatieve en/of maatschappelijke vervolgotrajecten voor de inburgeraars.

Naast het volwassenenonderwijs verzorgen ook de universitaire talencentra een NT2-aanbod voor een deel van de doelgroep. Vertegenwoordigers van de universitaire talencentra maakten deel uit van de Vlor-werkgroep die het advies over dit voorontwerp van decreet heeft voorbereid.

Wat de inburgering van leerplichtige leerlingen betreft, past de overheid het decreet inburgering aan aan de inhoud van het gelijkeonderwijskansen (GOK)-decreet. De bevoegdheid die het lokaal overlegplatform (LOP) kreeg in verband met anderstalige nieuwkomers, wordt door dit voorstel in het inburgeringsdecreet ingeschreven. Maar in de feiten verandert er niets aan de regelgeving voor leerplichtige kinderen en jongeren. Zij worden zonder meer doorverwezen naar het onthaalonderwijs en vallen niet onder de definitie van een inburgeraar. Over dit principe heeft de Vlor zich reeds positief uitgesproken in zijn advies op het voorontwerp van inburgeringsdecreet op 22 januari 2002. De doorverwijzing naar het onthaalonderwijs vindt hij terecht en komt aan bod in zijn opeenvolgende adviezen over de organisatie van het onthaalonderwijs.

### **3 De verruiming van de doelgroep van het primair en secundair inburgeringstraject**

Art. 3 §2 en art. 4, 4°

#### **3.1 Consequenties voor de centra**

Het voorontwerp van decreet voorziet een uitbreiding van de categorieën van inburgeraars die verplicht zijn om een primair inburgeringstraject te volgen of er recht op hebben. De weerslag van die verruiming voor de aanbodverstrekkers is moeilijk in te schatten op dit ogenblik, omdat niet gekend is hoeveel personen van deze doelgroep nu reeds een opleiding NT2 volgen of gevolgd hebben.

Voor de centra is het onderscheid verplichte, prioritaire en niet-prioritaire doelgroepen in wezen irrelevant: alle kandidaat-cursisten NT2 moeten in het volwassenenonderwijs binnen een redelijke termijn toegang kunnen hebben tot een geschikt aanbod. Indien de middelen ontoereikend zouden blijken om aan die behoefte te voldoen, vreest de raad dat uitsluitingsmechanismen zullen ontstaan.

Het recht op een primair inburgeringstraject was al voorzien in de vorige versie van het decreet, maar wordt nu uitgebreid tot een aansluitend secundair inburgeringstraject. Hoe kunnen de centra voor volwassenenonderwijs mee voor de uitoefening van dat recht instaan nu er een bevrozing of slechts een zeer beperkte toename (2%) is van het aantal leraarsuren?

Het is in dit voorontwerp van decreet niet duidelijk of een inrichtende macht kan gesanctioneerd worden bij het niet inrichten van een opleiding. De Vlor wijst erop dat de grondwet dit niet toelaat.

#### **3.2 Consequenties voor de onderwijsbegroting**

De afgelopen jaren kampten de centra basiseducatie met grote wachtlijsten, waardoor niet alle kandidaat-cursisten binnen een aanvaardbare termijn na aanmelding en intake konden starten in een NT2-cursus.

Bij de principiële goedkeuring van dit voorontwerp van decreet, heeft de Vlaamse Regering bijkomende budgetten voorzien voor NT2 voor laaggeschoolde anderstaligen. De raad denkt dat daarmee de wachtlijsten in de basiseducatie sterk gereduceerd en zelfs weggewerkt kunnen worden. Die bijkomende middelen voor het NT2-aanbod in de basiseducatie zijn een noodzakelijke voorwaarde voor de uitvoering van het inburgeringsdecreet; de raad apprecieert dan ook de inspanningen die de minister hiervoor heeft geleverd.

Indien de verruiming van de verplichte en prioritair rechthebbende doelgroepen van het inburgeringsbeleid evenwel tot een gevoelige toename van het aantal NT2-cursisten zou leiden in de centra, zal dit uiteraard een bijkomende weerslag hebben op de onderwijsbegroting.

Indien de onderwijsoverheid de engagementen wil waarmaken die ze in het inburgeringsdecreet aangaat, dan zal ze, in voorkomend geval, aan de centra bijkomende leraarsuren moeten toekennen. Volgens welk mechanisme zullen deze bijkomende middelen over de centra verdeeld worden? Zullen de centra over de bijkomende leraarsuren kunnen beschikken op het ogenblik dat ze noodzakelijk zijn (zie ook punt 4.5 over de maximumtermijn van 3 maanden)?

De raad vraagt dat de centra tijdig zouden geïnformeerd worden over de beschikbare leraarsuren.

### **3.3 Consequenties voor de cursisten van de doelgroep zelf**

De raad meent op basis van de praktijkervaringen van de centra te kunnen stellen dat, los van enige verplichting, heel wat anderstaligen bijzonder grote inspanningen leveren om een opleiding NT2 te kunnen volgen en tot een goed einde te brengen. Het is denkbaar dat de invoering van een verplichting effect heeft op net die doelgroepen die, omwille van allerlei belemmeringen, tot nog toe niet spontaan de stap naar opleiding hebben gezet. De raad meent daarom dat het invoeren van een verplichting, zeker voor de minst bevoorrechte groepen, zal moeten gepaard gaan met maatregelen die die belemmeringen wegwerken.

De raad vraagt zich af of de overheid zich voldoende bewust is van de noodzakelijke randvoorwaarden (mobiliteit, openbaar vervoer, kinderopvang, educatief verlof,...) en op welke manier de overheid deze randvoorwaarden voor het volgen van een opleiding in het volwassenenonderwijs zal invullen. Is een analoge regeling denkbaar met de tegemoetkomingen die van overheidswege voorzien zijn voor het volgen van een opleiding bij de VDAB?

Voor de raad is het ook niet duidelijk wie voor deze doelgroepen wervings- of sensibiliseringsacties zal ondernemen: de onthaalbureaus? De gemeenten?

## **4 De inhoud en de modaliteiten van het vormingsprogramma in het primair inburgeringstraject voor inburgeraars en de verplichtingen voor de centra die daaruit voortvloeien**

Artikel 4, 11, 14, 15 en 16

## 4.1 Inhoud

Het vormingsprogramma in het primaire inburgeringstraject bestaat uit drie vormingspakketten: maatschappelijke oriëntatie, Nederlands als tweede taal en loopbaanoriëntatie.

Art. 14 4° stelt dat de VDAB voortaan het vormingspakket zou bepalen voor “oudkomers” die gevat worden door het inwerkingsdecreet. Voor de raad is het evident dat de VDAB zich voor het luik NT2 tot de Huizen van het Nederlands zal richten om te oordelen of de betrokkene een basisopleiding NT2 nodig heeft of niet.

Art. 14 5° stelt dat de Vlaamse Regering nu ook de inhoud van elk van de vormingspakketten bepaalt. In zijn advies van 22 januari 2002 over het voorontwerp van het inburgeringsdecreet<sup>1</sup> vroeg de Vlor zich af hoe ver de Vlaamse regering kan gaan bij het bepalen van de inhoud van vormingsprogramma's die onderwijsinstellingen uitvoeren. De Vlor wijst erop dat hoe dan ook de decretale bepalingen voor het vastleggen van de basiscompetenties (OSP) of de ontwikkelingsdoelen (BE) gevolgd moeten worden.

De Vlor herinnert tenslotte aan zijn bekommernis om inhoudelijk aan te sluiten bij de werkelijke behoeften van de doelgroep<sup>2</sup>. Zo zal loopbaanoriëntatie enkel relevant zijn voor die inburgeraars die een professioneel perspectief hebben.

## 4.2 Vergoeding / waarborg

Artikel 4, 5° bepaalt dat de Vlaamse Regering het volgen van een primair inburgeringstraject afhankelijk zal stellen van het betalen van een vergoeding of een waarborg door de inburgeraar. De Vlaamse Regering zal het bedrag en de voorwaarden van de vergoeding/waarborg bepalen, alsook de procedure voor de vaststelling en voor de inning.

De raad twijfelt er sterk aan of dergelijke maatregelen het beoogde effect zullen opleveren en of de mogelijke “voordelen” opwegen tegen de administratieve meerlast voor wie de vergoeding moet innen en de eventuele waarborg moet innen en terugbetalen.

De raad merkt op dat in het volwassenenonderwijs, de NT2-cursisten weliswaar zijn vrijgesteld van het betalen van het wettelijk inschrijvingsgeld, maar dat zij hoe dan ook nu al een financiële inspanning moeten leveren voor de aanschaf van handboeken, cursusmateriaal, verplaatsing, eventuele kinderopvang, enz.

De raad stelt vast dat er een discrepantie is tussen de categorieën die in het volwassenenonderwijs zijn vrijgesteld van het betalen van het wettelijk inschrijvingsgeld, en de regeling die in het kader van het inburgeringsbeleid is voorzien en die strenger is. De raad is voorstander van het behoud van de regeling zoals ze nu in het volwassenenonderwijs bestaat, en vraagt de nodige afstemming daarop in het inburgeringsdecreet.

Wat is de bestemming van de vergoeding die de inburgeraars betalen? De raad gaat ervan uit dat die middelen de kosten van de opleidingen in de centra mee zullen helpen dragen. De raad stelt voor dat die vergoedingen, via inning door de onthaalbureaus, in een centraal fonds worden gestort, van waaruit zij kunnen toegevoegd worden aan de gewone middelen van de centra. De raad pleit voor het behoud van een reguliere financiering/subsidiëring van de centra voor volwassenenonderwijs.

---

<sup>1</sup> Algemene Raad, Advies over het voorontwerp van het inburgeringsdecreet. 22 januari 2002 (AR/PCA/ADV/005), blz. 2

<sup>2</sup> Ibidem, blz. 2.

### **4.3 Inspanningsverbintenis en/of resultaatsverbintenis**

Art. 2, 6°; art. 5 §3; art. 16

Het voorontwerp van decreet schrijft de mogelijkheid in om op termijn te evolueren van een inspanningsverbintenis naar een resultaatsverbintenis vanwege de inburgeraar. Ten aanzien van het principe van de resultaatsverbintenis, formuleert de raad vanuit onderwijskundig oogpunt ernstig voorbehoud, omdat de leercapaciteiten van mensen zeer verschillend zijn, en omdat ook de leefomstandigheden een grote invloed hebben op leerprestaties. Wie moeilijker of trager leert, mag niet de dupe worden van het feit dat zijn inspanningen om de doelstellingen van het vormingsprogramma te behalen, niet of niet snel genoeg leiden tot het verhoopte resultaat.

Niet iedereen die moeilijker of trager leert, wordt a priori via de COVAAR-test gedetecteerd. Men kan wel veronderstellen dat de meesten bediend worden door de centra basiseducatie, maar ook onder de cursistenpopulatie van de centra voor volwassenenonderwijs zijn er mensen met leerproblemen.

De raad pleit principieel voor het behoud van een inspanningsverbintenis en voor het behoud van een inspanningsverbintenis die voor elke inburgeraar eenzelfde duur heeft, ongeacht zijn leercapaciteiten. De ervaring leert dat de meeste NT2-cursisten niet stoppen na het volbrengen van hun inburgeringsverplichting, maar hun opleiding hoe dan ook verderzetten. Een tussentijdse beloning – het inburgeringsattest - voor wie trager of moeilijker leert, kan een bijkomende stimulans zijn.

De raad vindt het principieel terecht dat er een onderscheid blijft tussen de onderwijscertificering en de attestering in het kader van inburgering: het kan vóórkomen dat een inburgeraar wel een inburgeringsattest bekommt en geen onderwijscertificering of omgekeerd.

De Vlor vraagt dat de overheid de uitvoeringsbesluiten ter advies zou voorleggen.

### **4.4 Recht van de werkende inburgeraar op een flexibel primair inburgeringstraject**

Artikel 5, §5 stelt dat een inburgeraar die werkt, recht heeft op een primair inburgeringstraject dat hem toelaat zowel zijn beroepsmatige activiteit te verrichten als zijn inburgeringsplicht na te leven. Met dat doel zijn afwijkingen mogelijk van de termijn die op de inburgeringsplicht van toepassing is en van de vereiste van regelmatige deelname aan het vormingsprogramma. Werkende inburgeraars die een afwijking krijgen op de regelmatige deelname, zullen een inburgeringsattest krijgen op voorwaarde dat ze de doelstellingen bereikt hebben. De memorie van toelichting geeft aan dat hiermee het recht op een flexibel inburgeringstraject met het recht op een aanbod op maat, uitdrukkelijk in het voorontwerp van decreet wordt ingeschreven.

Vanuit de praktijk van het NT2-onderwijs in de centra, meent de raad te kunnen stellen dat in grootstedelijke centra, waar het hele jaar door zeer veel NT2-cursisten instromen, het mogelijk is een recurrent, flexibel en behoeftedekkend NT2-aanbod te voorzien, op voorwaarde dat er enige coördinatie en afspraken bestaan via de Huizen van het Nederlands, en op voorwaarde dat de noodzakelijke financieringsbronnen (leraarsuren) tijdig voorhanden zijn. Voor landelijke regio's, waar de instroom van NT2-cursisten veel beperkter is, is dit minder evident. Toch meent de raad dat, zeker in de centra voor volwassenenonderwijs, het opleidingsaanbod per definitie is afgestemd op een cursistenpopulatie die leren moet kunnen combineren met werk en gezin.

De raad vindt dat de decretale opdracht van de Huizen van het Nederlands voldoende garanties biedt voor een behoeftedekkend en flexibel NT2-aanbod, en acht het dan ook niet nodig rechten te creëren voor de individuele kandidaat-cursist.

De raad wijst ook op het belang van het stelsel van educatief verlof voor werknemers, maar stelt vast dat de werkgevers eerder worden ontmoedigd om educatief verlof toe te kennen dan aangemoedigd, omwille van – andermaal – budgettaire beperkingen.

De mogelijkheid om af te wijken van de vereiste van regelmatige deelname, moet volgens de raad sporen met de regelgeving hierover binnen onderwijs.

#### **4.5 Maximumtermijn van drie maanden na aanmelding op het onthaalbureau**

Art. 14, 6° (zie memorie van toelichting) bepaalt opnieuw dat de centra een inburgeraar een cursus NT2 moeten aanbieden binnen de drie maanden nadat die zich heeft aangemeld op het onthaalbureau.

In antwoord op een parlementaire vraag over de gangbare wachttijden, antwoordde de minister van Onderwijs en Vorming op 27 mei 2005 dat een wachttijd tot 6 maanden als redelijk dient te worden beschouwd. De raad begrijpt dan ook niet waarom nu opnieuw een maximumtermijn van drie maanden in het voorontwerp van decreet wordt ingeschreven.

De consequenties van de verruiming van de doelgroep van het inburgeringsbeleid op de instroom in de NT2-cursussen van de centra zijn (zoals hoger aangehaald) op dit ogenblik zeer moeilijk in te schatten. Het is evenmin duidelijk welk financierings- en verdelingsmechanisme de overheid zal hanteren om de extra middelen NT2 aan de centra te bezorgen; de raad stelt voor die middelen in een centraal fonds onder te brengen, van waaruit ze kunnen verdeeld worden over die centra waar verplichtingen of noden ontstaan in het kader van de uitvoering van het inburgeringsbeleid (zie ook punt 4.2 hierboven).

Zolang deze factoren “onbekenden” zijn, stelt de raad de opportuniteit van de voorgestelde maximumtermijn in vraag, omdat hij niet kan oordelen over de haalbaarheid ervan.

#### **4.6 Sanctionering**

Art. 26, 1°, 1<sup>ste</sup>, 4<sup>de</sup> en 5<sup>de</sup> lid.

Centra die, in het kader van het primair inburgeringstraject, een opleiding NT2 aanbieden, blijven verplicht hun medewerking te verlenen aan de controle inzake regelmatige deelname door het onthaalbureau. Inzake de sancties op de centra voor volwassenenonderwijs zijn de bepalingen van artikels 66, 67 en 67bis van het decreet van 2 maart tot regeling van een aantal aangelegenheden van het volwassenenonderwijs van toepassing. Wat zal men sanctioneren (zie ook punt 3.1 hierboven)?

De controle op de regelmatige aanwezigheid van cursisten in de centra gebeurt vanuit het departement Onderwijs door de bevoegde verificatiediensten en de centra moeten die richtlijnen respecteren (o.m. gewettigde/ongewettigde afwezigheden). De bijkomende controles die het onthaalbureau uitvoert, kunnen – met inachtnaam van de wet op de privacy – enkel en alleen betrekking hebben op cursisten die onder het toepassingsgebied van het inburgeringsdecreet vallen. In de centra kunnen deze cursisten evenwel verspreid zitten over verschillende, op diverse manieren samengestelde klasgroepen. Zolang de elektronische gegevensuitwisseling tussen onthaalbureau, Huizen van het Nederlands en centra niet optimaal is, kunnen de centra zich onmogelijk engageren tot de verplichting die in het voorontwerp van decreet is ingeschreven. De raad acht het ook noodzakelijk dat vooraf een

debat ten gronde wordt gevoerd over de gewettigde/ongewettigde afwezigheden, en dat er coördinatie is tussen enerzijds de criteria die men in het volwassenenonderwijs in het algemeen moeten gebruiken en de criteria voor de controles door de onthaalbureaus.

## **5 Attest van inburgering, attest van vrijstelling, attest van EVC**

Artikel 16 voert, naast het reeds bestaande attest van inburgering, nu ook een attest van vrijstelling en een attest van EVC in.

De Vlor vindt de invoering van vrijstellings- en EVC-attesten een transparante manier van attestering. In zijn advies van 2002 merkte hij al op dat “inburgeraars” eveneens recht hebben op een attest van inburgering als blijkt dat zij over voldoende vaardigheden beschikken om meteen in een secundair inburgeringstraject te stappen of als zij op een andere manier dan via opleiding, dezelfde competenties verworven blijken te hebben<sup>3</sup>.

De Vlor gaat ervan uit dat de onthaalbureaus, voor het uitreiken van een EVC-attest, een beroep doen op de expertise van de centra voor de NT2-component, en op de VDAB voor wat de loopbaanoriëntatie betreft.

De Vlor wijst erop dat attesten en deelcertificaten over het basisniveau NT2, behaald voor het in voege treden van dit wijzigingsdecreet, eveneens in aanmerking moeten worden genomen voor vrijstelling van de inburgeringsplicht, en vraagt dat dit in het decreet wordt ingeschreven.

De Vlor wijst er tenslotte op dat de toegang tot het secundaire inburgeringstraject tot de bevoegdheden van de centra behoort.

## **6 Het secundair inburgeringstraject**

Artikel 20 en 21

Het voorontwerp van decreet bevat geen fundamentele wijzigingen aan het secundair inburgeringstraject. De Vlor onderschreef eerder al expliciet de optie van de overheid om in de decretale regeling, naast loopbaantrajecten, ook trajecten met andere finaliteiten op te nemen in het secundair inburgeringstraject<sup>4</sup>.

De raad vraagt zich af of de onthaalbureaus voldoende op de hoogte zijn van mogelijk vervolgaanbod in de centra en zou het zinvol vinden dat de onderwijsoverheid daarover een informatiebeweging opzet.

In zijn vorig advies wees de Vlor erop dat er een probleem van taakafspraken blijft tussen de reguliere voorzieningen. Zo zijn er bijvoorbeeld geen afdwingbare afspraken over een naadloze aansluiting tussen het primair en het secundair inburgeringstraject indien dit door verschillende aanbodverstrekkers gebeurt, zoals Onderwijs en Arbeid en Tewerkstelling. De opdracht van de centra inzake de doorstroming van inburgeraars naar aansluitende voorzieningen wordt volgens de Vlor best ingeschreven in een kaderdecreet op de volwasseneneducatie<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Ibidem, blz. 1

<sup>4</sup> Ibidem, blz. 4

<sup>5</sup> Ibidem, blz. 4



## **7 Nood aan professionalisering**

De Vlor signaleerde in zijn advies van 2002<sup>6</sup> een groot tekort aan deskundigheid bij alle instanties die betrokken zijn bij de inburgering van nieuwkomers. Het inburgeringsdecreet zegt niets over de ontwikkeling van deze deskundigheid en over middelen die hiervoor nodig zijn. Volgens de Vlor is hier nood aan een organiek systeem voor professionalisering, zowel bij de onthaalbureaus zelf als bij de reguliere aanbodverstrekkers. Voor de reguliere aanbodverstrekkers gebeurt deze professionalisering best op basis van een organieke regeling voor de nascholing. Deze regeling bestaat niet voor het onderwijs voor sociale promotie, maar wel voor de basiseducatie. De Vlor vraagt een regeling van de nascholing voor de mensen die in de centra voor volwassenenonderwijs betrokken zijn bij de inburgeringstrajecten.

Monique De Ridder  
secretaris

Jos Blendeman  
voorzitter

---

<sup>6</sup> Ibidem, blz. 3