

Advies over het voorontwerp van decreet Huizen van het Nederlands

1 Situering

De minister van Onderwijs en Vorming vroeg op 7 januari 2004 aan de Vlor een advies over een voorontwerp van decreet over de Huizen van het Nederlands (HVN). Dat decreet moet een juridische basis verschaffen aan de proefprojecten die sinds eind 2002 werden opgestart, en aan de verdere uitbouw van de Huizen over heel Vlaanderen. De oprichting van “Huizen van het Nederlands” was één van de aanbevelingen van de Rondetafelconferentie van mei 2002, naast de organisatie van een bijkomend aanbod NT2 en de kwaliteitsbevordering van dit aanbod⁽¹⁾.

De Raad Volwassenenonderwijs gaf aan een werkgroep de opdracht een advies voor te bereiden o.m. op basis van ervaringen en standpunten van de onderwijsverstrekkers die betrokken zijn bij de werking van de pilootprojecten Huizen van het Nederlands: de centra voor volwassenenonderwijs, de centra voor basiseducatie en de universitaire talencentra.

De Raad Volwassenenonderwijs bracht onderhavig advies uit op 8 januari 2004 met eenparigheid van stemmen in aanwezigheid van 17 stemgerechtigde leden. Er waren 2 onthoudingen.

2 Inleiding

De pilootprojecten HVN hebben de dynamiek die zich de laatste jaren in het regionaal NT2-overleg ontwikkelde onder het impuls van de verschillende partners, aangezwengeld. Zij konden op verschillende plaatsen voortbouwen op verworvenheden van het NT2-overleg. In het NT2-overleg namen de partners samen initiatieven om het NT2-aanbod in hun regio te inventariseren en zo goed mogelijk te ontsluiten vanuit een gedeelde bekommernis: het NT2-aanbod in een regio zo laagdrempelig en klantvriendelijk mogelijk maken. Zij werkten aan de afstemming tussen de verschillende NT2-aanbieders in hun regio.

De pilootprojecten HVN formaliseerden dit overleg. Zij zochten naar de meest geschikte toeleidingsprocedures tot het aanbod. Zij experimenteerden met een elektronisch gegevensplatform om aan de overheid éénduidige informatie te verschaffen over intake en doorstroming en om dubbeltellingen te voorkomen en “wachtlijsten” uit te klaren.

De raad meent dat de mate van succes van de lopende projecten af te meten is aan de mate waarin de partners werden aangesproken op hun verantwoordelijkheid.

De raad betreurt dat de pilootprojecten niet grondig zijn geëvalueerd alvorens een decretaal initiatief te nemen. Nochtans had de minister zich daartoe geëngageerd. De raad wil een decreet dat rekening houdt met de ervaringen van de pilootprojecten. Hij verwijst hier bijvoorbeeld naar de problemen met de software van het elektronisch gegevensplatform.

Volgens dit voorontwerp worden de Huizen van het Nederlands de enige toegangspoort tot het NT2-aanbod voor kandidaat-cursisten die niet beschikken over een studiebewijs NT2.

¹ Memorie van toelichting blz. 1

Voor de raad kunnen de Huizen van het Nederlands niet de enige toegangspoort zijn tot het NT2-aanbod. Het is wel heel belangrijk dat de toeleiding tot het aanbod optimaal georganiseerd is, steunt op goede afspraken gedragen door alle partners en maximaal aansluit bij de lokale situatie. Daarvoor hebben de raden van bestuur van de Huizen een maximale autonomie en flexibiliteit nodig.

De raad wil met dit advies bijdragen tot het welslagen van de Huizen van het Nederlands door knelpunten onder de aandacht te brengen en suggesties te formuleren. Zijn centrale invalshoek is de meerwaarde van de Huizen voor de anderstalige die Nederlands wil of moet leren. In tweede instantie wijst de raad op knelpunten bij de aanbodverstrekkers. Een nieuwe tussenstructuur is alleen zinvol indien zij een duidelijke meerwaarde heeft voor alle betrokkenen, geen negatieve effecten heeft op wat voorheen goed functioneerde en geen overlappings creëert met andere initiatieven. Zo stelt de raad zich in dit verband vragen bij de verhouding tussen de Huizen van het Nederlands en de DIVA.

De Vlor wil in de toekomst op de hoogte blijven van de initiatieven van de overheid inzake inburgering. Hij wil daarbij optreden als gesprekspartner.

3 Huizen van het Nederlands als dienstverlening voor de anderstalige cursist

3.1 Afbakening van de doelgroep

Het voorontwerp omschrijft de doelgroep als “anderstaligen die voldaan hebben aan de voltijdse leerplicht en Nederlands willen leren gericht op sociale, professionele of educatieve redzaamheid” (2). De raad heeft problemen met de formulering en de inhoud van deze omschrijving. Het gaat hier niet om anderstaligen die voldaan hebben aan de voltijdse leerplicht, maar om anderstaligen die niet meer voltijds leerplichtig zijn. Inhoudelijk wijst de raad op een overlapping. Vanuit het inburgeringsdecreet zullen de onthaalbureau’s deeltijds leerplichtige anderstaligen al doorverwijzen naar de onthaalklassen van het secundair onderwijs.

3.2 Dienstverlening of verplichting

Het voorontwerp (3) schrijft voor dat alle cursisten die niet beschikken over een studiebewijs NT2 zich voor intake, testen en doorverwijzing in de toekomst enkel en alleen nog kunnen richten tot de Huizen van het Nederlands. De doelgroep van het NT2-aanbod is echter zeer heterogeen. Dé NT2-cursist bestaat niet. Zowel de “nieuwkomers” die beantwoorden aan de voorwaarden van het inburgeringsdecreet, als de andere anderstaligen, vormen een amalgaam van doelgroepen met zeer diverse economische, sociale en educatieve achtergronden en uiteenlopende motivaties. Niet alle anderstaligen hebben om Nederlands te leren nood aan een externe instantie die hen helpt bij hun zoektocht naar het meest geschikte aanbod.

Voor bepaalde doelgroepen heeft een verplichte “tussenstop” in een Huis van het Nederlands géén meerwaarde. Velen kennen reeds de weg naar de centra dankzij de aanhoudende inspanningen van de aanbodverstrekkers op het vlak van bekendmaking. De sector basiseducatie leerde uit jarenlange ervaring dat persoonlijke contacten en samenwerkingsverbanden met bijvoorbeeld basisscholen, de meest effectieve kanalen zijn

² Art. 3§1

³ Art. 3§2

om laaggeschoolde allochtone ouders toe te leiden naar het basisniveau NT2 in de basiseducatie.

Een verplichte intake in de Huizen van het Nederlands is niet zinvol en bovendien niet altijd haalbaar. De organisatie van de intake (zie 4.1) dient het voorwerp uit te maken van het werkplan dat de raden van bestuur moeten opstellen ⁽⁴⁾.

Vele anderstaligen zullen zich spontaan blijven aanbieden bij de opleidingsverstrekkers zelf. De Huizen van het Nederlands moeten zich kunnen toeleggen op die anderstaligen die de weg niet vinden en een helpende hand zoeken. Hun meerwaarde ligt volgens de raad in de service die de overheid aan de anderstalige burger aanbiedt. De raad vindt dat de overheid zich moet hoeden voor een verregaande betutteling van volwassen en mondig burgers.

4 Bevoegdheden van de Huizen van het Nederlands

4.1 Intake

In de praktijk kunnen de Huizen van het Nederlands met hun personeelsbestand niet van alle anderstaligen in hun regio op één centraal punt op een deskundige manier een intake afnemen.

De raad acht dit ook niet wenselijk. Hij meent dat de raden van bestuur moeten kunnen beslissen over de wijze waarop en door wie de intake zal gebeuren. Alle betrokkenen moeten in de raad van bestuur samen een uniforme intakeprocedure uitwerken voor hun regio. Deze procedure maakt deel uit van het plan dat de Huizen moeten indienen bij de Vlaamse regering ⁽⁵⁾.

De raad wil de mogelijkheid openhouden van een ‘decentrale’ intake bij de opleidingsverstrekkers. Idealiter moeten kandidaat-cursisten, waar zij zich ook aanbieden, optimaal en in alle objectiviteit verder worden geholpen. De raad denkt trouwens dat de Huizen van het Nederlands, omwille van de uitvoerbaarheid, in de praktijk hoe dan ook bepaalde taken zullen moeten delegeren aan de aanbieders. Het decreet moet hen die mogelijkheid bieden. De raad van bestuur van het Huis dient de objectiviteit te waarborgen.

4.2 Registratie

Eén van de doelstellingen van de Huizen van het Nederlands is de gecoördineerde registratie van gegevens over intake en doorstroming van cursisten. Op dat vlak wordt nu in de pilootregio's heel wat dubbel werk verricht, waardoor de administratieve planlast onnodig toeneemt. Het moet mogelijk moet zijn om de elektronische communicatie tussen de opleidingsverstrekkers, de Huizen van het Nederlands en de overheid gevoelig te verbeteren.

De aanbieders moeten voor de uitwisseling van informatie een uniforme gegevensstructuur respecteren. De overheid moet een soepele elektronische communicatie mogelijk maken door de nodige software te ontwikkelen en de databanken van de aanbodsverstrekkers te linken aan die van de Huizen. In een tijdperk van e-government moet het mogelijk zijn op die manier de informatieuitwisseling te garanderen en te optimaliseren, ook bij een “decentrale” intake. De raad vraagt de decreetgever om hierbij de privacy van de betrokkenen te

⁴ Art. 6, 2°

⁵ Art. 6, 2°

respecteren.

4.3 Testen

Als de inhoud van het voorontwerp ongewijzigd blijft, dan dreigen conflicten tussen de bevoegdheden van de directeurs van de centra voor volwassenenonderwijs en van de coördinatoren van de Huizen van het Nederlands. De bevoegdheden inzake testen en verlenen van vrijstellingen van de directeur van het centrum voor volwassenenonderwijs zijn vastgelegd in het decreet volwassenenonderwijs van 2 maart 1999. Voor het Gemeenschapsonderwijs vergt deze redactie van het voorontwerp een wijziging van het bijzonder decreet.

In de pilootprojecten worden daardoor nu een aantal anderstaligen twee keer getest: eerst in het Huis van het Nederlands en daarna bij de opleidingsverstrekker.

De raad maakt een onderscheid tussen:

- instrumenten of testen voor oriëntering. De Huizen van het Nederlands moeten over dit soort instrumenten beschikken en ze kunnen gebruiken. De raad van bestuur van het huis moet de objectiviteit van de testen zelf, van de afname van die testen en van de interpretatie van de resultaten bewaken.
- instrumenten of testen voor niveaubepaling: De aanbieders moeten over dit soort instrumenten beschikken. Zij zijn bevoegd voor niveaubepaling en dragen hiervoor de eindverantwoordelijkheid.

De raad wil op dit vlak problemen en conflicten voorkomen. Testen voor oriëntering zijn een verantwoordelijkheid van het Huis. Maar het decreet moet toestaan dat het Huis de afname van testen voor oriëntering delegeert aan de aanbieders. Niveaubepaling is een verantwoordelijkheid van de aanbieders. Maar zij kunnen in de raad van bestuur van het Huis de afname van testen voor niveaubepaling geheel of gedeeltelijk delegeren aan het Huis. Die raden van bestuur moeten autonoom een eigen werkwijze en eigen modaliteiten kunnen afspreken die optimaal aansluiten bij de lokale situatie.

4.4 Doorverwijzing

4.4.1 Effectiviteit van de doorverwijzing

De raad stelt zich de vraag of in de pilootprojecten het doorverwijzing optimaal functioneert.

- De verschillen tussen de cijfers over het aantal doorverwijzingen en over het aantal mensen dat zich effectief bij de aangewezen opleidingsverstrekker inschrijft, dienen te worden onderzocht.
- Lopen een aantal anderstaligen niet verloren, soms letterlijk, tussen onthaalbureau, Huis van het Nederlands en NT2-opleider?
- Werpt de invoering van een verplichte tussenschakel geen bijkomende drempels op? Dreigt, zeker in "landelijker" regio's, geen contraproductief effect?

De raad vindt dat het centraal model, zoals bijvoorbeeld in Aalst en Antwerpen, en het decentraal model, zoals bijvoorbeeld in Gent, tegenover elkaar moeten afgewogen worden. De raden van bestuur moeten voldoende lokale autonomie en flexibiliteit krijgen voor een klantvriendelijke dienstverlening. Zo zal het Huis van het Nederlands van Vlaams Brabant over voldoende autonomie moeten beschikken om zijn dienstverlening aan te passen aan de grote verschillen tussen bijvoorbeeld de regio Leuven en de Brusselse rand.

4.4.2 Afsprakenkader NT2

De raad wil dat bij doorverwijzing het afsprakenkader NT2, dat de Vlaamse regering op 18 juli 2003 goedkeurde, strikt wordt nageleefd. De centra voor volwassenenonderwijs hebben geen wachtlijsten. Voor de doelgroepen van die centra is dus geen nood aan enig aanvullend aanbod door bijv. de VDAB.

4.4.3 Correcte en volledige informatie over het onderwijsaanbod

De doorverwijzers kennen niet altijd het volledige opleidingsaanbod NT2 in het volwassenenonderwijs. Zo moet dringend aan alle betrokkenen worden gesignaleerd dat er modulaire trajecten voor professionele redzaamheid in het NT2-aanbod van het OSP bestaan. De Raad Volwassenenonderwijs bracht hierover in oktober 2003 een advies uit⁽⁶⁾.

Aanbod NT2 in het volwassenenonderwijs			
Opleidingsverstrekker Aanbod	CVO ⁽⁷⁾	CBE ⁽⁸⁾	Universitaire talencentra ⁽⁹⁾
Taalbeheersingsniveaus		Alfa NT2 (alfabetisering in het Nederlands als tweede taal)	
	NT2 basisniveau (niveau 1.1) (breakthrough)	NT2 basisniveau (niv. 1.1)	NT2 basisniveau (breakthrough)
	NT2 richtgraad 1 (niv. 1.2) (waystage)	NT2 richtgraad 1 (niv. 1.2)	NT2 (waystage)
	NT2 richtgraad 2 (threshold)		NT2 (threshold)
	NT2 richtgraad 3 (vantage)		NT2 (vantage)
	NT2 richtgraad 4 (effectiveness)		NT2 (effectiveness)
Trajecten sociale, professionele en educatieve redzaamheid	Socio-culturele organisatie voor migranten NT2 Professioneel bedrijfsgericht taalgebruik, richtgraad 2 NT2 Professioneel bedrijfsgericht taalgebruik, richtgraad 3	eventueel mogelijk via contractonderwijs	eventueel mogelijk via contractonderwijs

⁶ Raad Volwassenenonderwijs, RVOL/ADV/002 d.d. 23/10/2003: "Advies over de nieuwe structuurschema's voor het volwassenenonderwijs. Tweede deeladvies : structuurschema's in de studiegebieden Talen en Nederlands Tweede Taal, alsook voor de opleidingen Vlaamse Gebarentaal"

⁷ Zowel een modulair als een lineair aanbod zijn mogelijk. In de modulaire organisatie kan een cursus gespreid worden over minimum twee tot maximum 40 weken. In een lineaire organisatie begint de cursus op 1 september en eindigt hij op 30 juni. De niveau-indeling is gealigneerd op het Europees Referentiekader voor de talen.

⁸ Modulair aanbod sinds 1/09/03

⁹ Ook hier is de niveau-indeling gealigneerd op het Europees Referentiekader voor de talen.

5 Financiering

5.1 Herkomst van de financiële middelen: OSP

De Vlor laakte eerder in zijn advies over de beleidsbrief ⁽¹⁰⁾ de intentie van de overheid om te beknibbelen op het budget volwassenenonderwijs.

De raad verwondert er zich over dat de Inspectie van Financiën geen bezwaren uitte over de middelen die voor de Huizen van het Nederlands worden uitgetrokken. De raad kon inmiddels vaststellen dat de middelen werden ingeschreven op het budget dat in het begrotingsdecreet werd voorbehouden voor het onderwijs voor sociale promotie. Vanuit een positieve bezorgdheid over de financiering van het volwassenenonderwijs, vindt de raad het niet kunnen dat de financiële middelen voor de kernprocessen van het verstrekken van onderwijs worden afgetopt om dit soort constructies mogelijk te maken. Hoe valt de vraag naar toenemende kwaliteit bij de opleidingsverstrekkers te verzoenen met het wegnemen van middelen van het OSP?

De raad vindt dat de financiering van de HVN gespreid dient te zijn over de verschillende departementen die erbij betrokken zijn.

5.2 Basiseducatie

De raad stelt vast dat de begroting 2004 geen bijkomende middelen voorziet voor een bijkomend aanbod NT2. Met de Huizen van het Nederlands creëert de overheid een voorziening om anderstaligen naar een gepast aanbod door te verwijzen. Maar voor een deel van de laagst geschoolde anderstaligen is er onvoldoende aanbod bij gebrek aan middelen. De nood zal alleen groter worden als vanaf 2004 ook de middelen voor de basiseducatie vanuit het departement Welzijn wegvallen. De experimenten bevestigen het bestaan en de omvang van wachtlijsten voor de doelgroep NT2 van de basiseducatie. Wat voor zin heeft een Huis van het Nederlands als het kandidaat-cursisten naar wachtlijsten moet doorverwijzen?

5.3 Universitaire talencentra

De universitaire talencentra verzorgen een NT2-aanbod voor de hoger geschoolde anderstaligen. De overheid financiert dit aanbod niet. De cursisten moeten de inschrijvingsgelden volledig zelf betalen. Maar ook onder de hooggeschoolden bestaat er soms grote financiële nood – vooral in de groep van de anderstalige “nieuwkomers”. De raad vraagt om de nodige sociale maatregelen te nemen om deze groep te ondersteunen.

5.4 De overgangsbepalingen

De raad stelt zich de vraag waarom in de overgangsregeling de financiering van de Huizen van het Nederlands alleen rekening houdt met het aantal geverifieerde cursisten NT2 bij de onderwijsverstrekkers, en bijvoorbeeld niet met die van de VDAB?

¹⁰ Algemene Raad, Advies over de beleidsbrief, 10 november 2003

6 Beheersstructuur

6.1 Samenstelling raad van bestuur

De raad vindt het onlogisch dat alle cvo's, ook de cvo's die géén onderwijsbevoegdheid NT2 bezitten, deel moeten uitmaken van de raad van bestuur van het Huis van het Nederlands.

Hij drukt zijn bezorgdheid uit over de bijkomende planlast voor centra die in de raden van bestuur van meerdere Huizen van het Nederlands moeten zetelen.

Hij stelt zich de vraag of een instelling van het vrij onderwijs juridisch verplicht kan worden om deel uit te maken van de raad van bestuur van een openbare instelling en of deelname aan een Huis van het Nederlands een voorwaarde is voor subsidiëring van het NT2-aanbod.

Hij vraagt meer duidelijkheid over de beheersstructuur van het Huis van het Nederlands en wijst op de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheden en garanties in het kader van het decreet op het Beter Bestuurlijk Beleid. De keuze voor een openbare instelling impliceert een aantal beheersregels. De raad stelt zich de vraag of deze regels allemaal nodig zijn en of zij een soepele werking niet zullen verhinderen.

Het decreet moet de aansprakelijkheden van de leden van de raad van bestuur expliciteren.

6.2 Personeel

De bevoegdheidsverdeling tussen de coördinator en de raad van bestuur moet veel duidelijker in het decreet worden vastgelegd. De coördinator leidt in opdracht van de raad van bestuur het Huis van het Nederlands en is verantwoording verschuldigd aan de raad van bestuur.

De raad vraagt aandacht voor de werkzekerheid en de verloning van het personeel van de Huizen van het Nederlands. De financiering van de Huizen is immers afhankelijk van het aantal doorverwezen cursisten en van de mogelijkheden van het budget van de Vlaamse Gemeenschap.

M. De Ridder,
Secretaris

P. Weyn,
Voorzitter