

Reactie op het Groenboek migratie en mobiliteit: uitdagingen en kansen voor Europese onderwijssystemen

Ontwerp

1 Situering

In haar Groenboek Migratie en mobiliteit, uitdagingen en kansen voor Europese onderwijssystemen ⁽¹⁾ nodigt de Commissie alle belanghebbenden uit tot reflectie over de toekomst van de richtlijn 77/486/EEG, over de rol die deze zou kunnen spelen bij het realiseren van de doelstelling die oorspronkelijk aan de goedkeuring ervan ten grondslag lag – het versterken van het onderwijs aan kinderen van migrerende werknemers uit EU-landen en aldus bij te dragen aan een van de vier vrijheden die door het Verdrag worden gewaarborgd. Zij vraagt of de richtlijn waarde toevoegt aan de beleidsinspanningen van de lidstaten op dit gebied en of dit de beste manier voor de EU vormt om dergelijke inspanningen te ondersteunen en schetst een kader om het geheel van uitdagingen te bekijken waarmee het onderwijs aan migrantenkinderen omgeven is. Zij nodigt belanghebbende partijen ook uit om ideeën aan te dragen over hoe de EU in de toekomst de lidstaten zou kunnen ondersteunen bij het formuleren van hun onderwijsbeleid op dit gebied.

De raadpleging werd gelanceerd op 3 juli 2008, zij duurt tot 31 december 2008. De Europese Commissie zal de resultaten van deze raadpleging analyseren en haar conclusies begin 2009 publiceren.

De Vlaamse Onderwijsraad gaat in op deze uitnodiging. Hij onthoudt zich daarbij van punctuele commentaar op de situatie en het beleid in Vlaanderen, maar focust zich - zoals trouwens gevraagd door de commissie - op eigen aanvullingen en reflecties bij de beleidsuitdagingen en mogelijke beleidsreacties uit het Groenboek. Hij gaat in op de vragen uit het Groenboek over de toekomst van de richtlijn over het onderwijs aan de kinderen van migrerende werknemers.⁽²⁾ De Vlor verwijst in dit verband ook naar zijn reactie op de Europese consultatie 'Scholen voor de 21^{ste} eeuw' ⁽³⁾ en het advies 'Naar een sterkere internationalisering van het Vlaamse onderwijs' ⁽⁴⁾.

De Algemene Raad van de Vlor formuleerde deze reactie op 18 december 2008, (uitslag stemming).

¹ Commissie van de Europese gemeenschappen, Groenboek, Migratie en mobiliteit: uitdagingen en kansen voor Europese onderwijssystemen, Brussel, 3 juli 2008, COM(2008)423, definitief, 16 bladzijden

² De Raad van de Europese Gemeenschappen, Richtlijn 77/486/EEG van de Raad van 25 juli 1977 inzake het onderwijs aan de kinderen van migrerende werknemers

³ Vlaamse Onderwijsraad, Reactie op de Europese consultatie 'Scholen voor de 21^{ste} eeuw', Vast Bureau, Brussel, 13 december 2007, AR/VB/RHE-WVA/END/001, 11 bladzijden

⁴ Vlaamse Onderwijsraad, Naar een sterkere internationalisering van het Vlaamse onderwijs, advies, Algemene Raad, Brussel, 20 december 2007, AR/RHE-WVA/ADV/006, 21 bladzijden

2 Beleidsuitdagingen

2.1 Diversiteit in de diversiteit

De Vlor pleit voor een brede en positieve invulling van het begrip diversiteit. Volgens de Vlor is de grote uitdaging voor het onderwijs om de aanwezige diversiteit te benutten, zonder problemen onder de mat te vegen op het niveau van de analyse. Ook het Groenboek wijst er op dat diversiteit voor scholen van onschatbare waarde kan zijn. De diversiteit in scholen kan een belangrijk aangrijpingspunt zijn om jongeren te leren omgaan met de grote diversiteit in de maatschappij. Toch wil de Vlor hierbij aanvullen dat er te weinig aandacht blijft voor de waarde van diversiteit. Omgaan met deze diversiteit is voor de overgrote meerderheid van de scholen en leraren nog eerder een probleem en een uitdaging. Zij vinden het moeilijk om de aanwezige diversiteit te benutten, zo blijft bijvoorbeeld op een positieve manier omgaan met minderheidstalen een moeilijke opdracht.

Diversiteit gaat volgens de Vlor bovendien niet alleen over de etnisch culturele achtergrond, maar ook over diversiteit op het vlak van religie. Het is niet altijd evident om in de schoolcontext rekening te houden met, of recht te doen aan, die toenemende religieuze diversiteit.

De Vlor vraagt niet alleen aandacht voor legale migratie, maar ook voor illegale migratie, waardoor veel kinderen zonder legale verblijfsvergunning, vooral nieuwkomers, op de scholen terecht komen. Ook kinderen en jongeren zonder legale verblijfsvergunning hebben recht op onderwijs. Deze groep komt in het Groenboek niet aan bod en wordt ook niet gevat door de richtlijn.

Het Groenboek besteedt volgens de Vlor ook te weinig aandacht aan de groeiende diversiteit tussen en binnen de verschillende groepen van etnische culturele minderheden. ⁽⁵⁾ Diversiteit is een dynamisch begrip waarbij de samenstelling en de kenmerken van de etnisch culturele minderheden zelf en de subgroepen binnen die etnisch culturele minderheden voortdurend wijzigt vooral in wisselwerking met de context waarin deze groepen leven. Daarbij verloopt bijvoorbeeld de gemeenschapsvorming binnen etnisch culturele minderheden steeds meer over de grenzen van de afzonderlijke lidstaten heen.

Volgens de Vlor is het voor het onderwijssysteem een enorme uitdaging om al die verschillen tussen 'wij' en 'zij' te overstijgen in een groeiproces naar een nieuwe 'wij' en zo bij te dragen tot meer sociale cohesie.

2.2 Diversiteit in diverse contexten

De context waarin leerlingen uit etnisch culturele minderheden moeten functioneren is erg verschillend. Het Groenboek wijst op de groeiende aanwezigheid van leerlingen uit etnisch culturele minderheden in de steden. De prominente aanwezigheid van grote groepen leerlingen uit etnisch culturele minderheden betekent een enorme uitdaging voor de onderwijsinstellingen in die steden.

De Vlor onderschrijft deze vaststelling en beaamt de enorme uitdaging die dit stelt voor het onderwijs in de grote steden. Hij wijst er echter op dat ook buiten de steden het aantal

⁵ De Vlor spreekt niet meer over kinderen van migrerende werknemers, maar over kinderen en jongeren uit etnisch culturele minderheden.

leerlingen uit etnisch culturele minderheden groeit en dat hun aanwezigheid buiten de steden de onderwijsinstellingen voor specifieke uitdagingen stelt.

De Vlor sluit zich aan bij de vaststelling in het Groenboek dat de toenemende diversiteit, vooral in een grootstedelijke context, een bijkomende druk legt op de leraren. Hij beaamt dat dit een groot verloop van leraren veroorzaakt en negatieve gevolgen heeft voor de aantrekkingskracht van het beroep van leraar. Het beroep van leraar moet attractief blijven om de kwaliteit van het onderwijs te garanderen.

2.3 Segregatie

Het Groenboek stelt vast dat kinderen uit etnische culturele minderheden vaker terecht komen in het beroepsonderwijs en in het buitengewoon onderwijs. De Vlor beaamt deze vaststelling en voegt daaraan toe dat uit de schoolkeuze blijkt dat ouders en leerlingen diversiteit niet als een rijkdom percipiëren. Schoolkeuzeprocessen leiden bijna onvermijdelijk tot segregatie tussen verschillende sociaal economische groepen. Omdat etnisch culturele minderheden vaak behoren tot minder bevoorrechte sociaal economische groepen, leidt dit ook tot segregatie op basis van de etnisch culturele achtergrond.

2.4 Doorstroming en oriëntering

De Vlor vindt het, net als het Groenboek, bijzonder problematisch dat jongeren uit etnisch culturele minderheden het onderwijs vaak verlaten zonder een kwalificatie die reële kansen biedt op de arbeidsmarkt.

Het Groenboek vestigt er de aandacht op dat in bepaalde landen de prestatiekloof kleiner is voor de eerste generatie migrantenleerlingen, dan voor de tweede generatie. Volgens het Groenboek betekent dit dat onderwijs in deze landen niet fungeert als een kracht om migranten in te sluiten, maar dat de groter wordende prestatiekloof veeleer hun sociale uitsluiting versterkt en intensiveert.⁶ De Vlor vindt dit een zeer verontrustende vaststelling. Zij zou meer systematisch moeten onderzocht worden in de verschillende landen. Dit onderzoek moet nagaan welke factoren hierbij een rol spelen.

De Vlor voegt daar specifiek voor Vlaanderen aan toe dat jongeren uit etnische culturele minderheden in Vlaanderen goed presteren in internationale vergelijkingen met jongeren uit etnisch culturele minderheden in andere landen. Maar de prestatiekloof tussen jongeren uit etnisch culturele minderheden en andere jongeren blijft te groot omdat die laatste groep bijzonder goed presteert. De uitdaging voor Vlaanderen is om even goed te blijven presteren en tegelijkertijd die kloof te verkleinen.

Het Groenboek geeft aan dat jongeren uit etnisch culturele minderheden te weinig doorstromen naar het hoger onderwijs. De Vlor voegt daaraan toe dat jongeren uit etnisch culturele minderheden die toch doorstromen naar het hoger onderwijs minder slaagkansen hebben dan andere jongeren.

De Vlor wenst daarbij de vaststelling in het Groenboek te onderstrepen dat van de jongeren uit etnisch culturele minderheden die doorstromen naar het hoger onderwijs er bovendien

⁶ Commissie van de Europese gemeenschappen, Groenboek, Migratie en mobiliteit: uitdagingen en kansen voor Europese onderwijssystemen, Brussel, 3 juli 2008, COM(2008)423, definitief, blz. 7 nr.15

relatief weinig kiezen voor een opleiding tot leraar. Daardoor blijven leraren uit etnisch culturele minderheden zeldzaam.

De Vlor wenst aan de uitdagingen geformuleerd in het Groenboek uitdrukkelijk toe te voegen dat het moeilijk blijft om ouders uit etnisch culturele minderheden te betrekken bij de schoolloopbaan van hun kinderen, zowel op het niveau van de individuele leerling als op het niveau van de gewenste ontwikkelingen in het onderwijsbeleid.

2.5 Taal

Het Groenboek wijst er op dat vaardigheid in de onderwijstaal een struikelblok blijft bij de doorstroming van etnisch culturele minderheden in het onderwijs. Ook in Vlaanderen blijven leerlingen uit etnisch culturele minderheden bij het einde van de leerplicht op 18 jaar het Nederlands nog op een onvoldoende abstract niveau beheersen om hoger onderwijs aan te vatten. Dit ondanks de integratie van taalvaardigheidsonderwijs, dat tot stand kwam op basis van wetenschappelijke inzichten, in de eindtermen. Volgens de Vlor kan dat een gevolg zijn van de lange duur van implementatieprocessen in een onderwijssysteem, maar het kan ook een gevolg zijn van de verwevenheid van taalverwerving op een abstract niveau en de context van kansarmoede waarin vele jongeren uit etnisch culturele minderheden opgroeien. Ook het hoger onderwijs moet de uitdaging aangaan om jongeren die nog een probleem hebben met Nederlands op een hoger niveau van abstractie, verder te ondersteunen.

3 Beleidsreacties

3.1 Diversiteit in de diversiteit

De Vlor beaamt de vaststelling uit het Groenboek dat leraren uit etnisch culturele minderheden belangrijk zijn als rolmodel voor jongeren uit etnisch culturele minderheden. De Vlor vindt dat op middellange termijn de aanwezige diversiteit zich beter moet weerspiegelen in de samenstelling van het lerarencorps en dat meer leerkrachten uit etnisch culturele minderheden voor de klas moeten staan.

De Vlor vindt dat naast de andere mogelijke beleidsreacties die opgenomen zijn in het Groenboek, ook op alle niveaus van het onderwijs werk moet gemaakt worden van competentieverwerving en competentieverhoging op het vlak van omgaan met diversiteit. De aanwezige diversiteit kan niet zonder gevolgen zijn voor het onderwijssysteem tot op het niveau van de inhoud van de curricula.

3.2 Diversiteit in verschillende contexten

De aanpak van leerlingen uit etnisch culturele minderheden, en van de diversiteit in de schoolcontext die daaruit voortvloeit, moet rekening houden met de grote verschillen in context waarin jongeren uit etnisch culturele minderheden opgroeien.

3.3 Segregatie

Segregatie is volgens de Vlor niet alleen het probleem van onderwijs. Segregatie vermijden is ook een opdracht voor andere sectoren zoals welzijn, sociaal beleid, woonbeleid,

mobiliteit, vrije ruimte,... De Vlor pleit hier voor een gecoördineerde aanpak vanuit de verschillende sectoren die een minderhedenbeleid voeren.

Een beleid voor minder segregatie op school, mag volgens de Vlor echter niet blind zijn voor de kwaliteit van het onderwijs in gesegregeerde scholen. Ook scholen met een prominente aanwezigheid van leerlingen uit etnisch culturele minderheden met een minder bevoorrechte sociaal economische achtergrond moeten de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben om kwaliteitsvolle diploma's af te leveren.

3.4 Doorstroming en oriëntering

Voor de Vlor zijn een goede studiekeuzebegeleiding, trajectbegeleiding en uitstel van studiekeuze nodig om de talenten bij etnische culturele minderheden beter aan bod te laten komen. Op die manier zullen zij vaker uitstromen met een kwalificatie op zak die hen reële kansen biedt op de arbeidsmarkt. Voor nieuwkomers moet daarbij specifieke aandacht en waardering zijn voor competenties verworven in het land van herkomst.

Daarbij vindt de Vlor dat het voor jongeren die uitstromen uit het onderwijs zonder kwalificatie op zak, mogelijk moet zijn om te kiezen voor alternatieve en flexibele leerwegen die passen in het arbeidsmarktbeleid en waarvoor zij ook kunnen rekenen op studiekeuzebegeleiding en trajectbegeleiding.

De kostprijs van een opleiding mag voor de Vlor nooit een drempel zijn om een kwalificatie te behalen.

Goede oriëntering en doorstroming van leerlingen uit etnisch culturele minderheden is volgens de Vlor alleen mogelijk als ze ondersteund wordt door professionele leerkrachten die voortdurend mogelijkheden krijgen om hun competenties verder te ontwikkelen. Het beroep van leraar moet ook in een grootstedelijke context aantrekkelijk blijven.

3.5 Taal

Om meer gelijke onderwijskansen te realiseren blijkt een rigoureuus beleid op het vlak van taalvaardigheid in de onderwijstaal onontbeerlijk. Dit beleid moet volgens de Vlor de hele aanpak van het onderwijs omvatten. Taalvaardigheidsonderwijs moet tot stand komen op basis van wetenschappelijk onderzoek over de wijze waarop de verwerving van een tweede taal als onderwijstaal bij kinderen en jongeren verloopt. Niet alleen het onderwijs in de onderwijstaal moet taalvaardigheidsonderwijs zijn, maar ook de andere vakken moeten voortdurend aandacht besteden aan de vaardigheid van de leerlingen in de onderwijstaal.

4 Reflecties over de inhoud van de richtlijn

4.1 Het toepassingsgebied

Het toepassingsgebied van de richtlijn beperkt zich tot leerplichtige kinderen die ten laste zijn van een werknemer die onderdaan is van een andere lidstaat.

De beperking tot kinderen die ten laste zijn van een werknemer die onderdaan is van een andere lidstaat strookt niet met de reële diversiteit in de Vlaamse scholen. Een beleid dat gericht is op meer gelijke onderwijskansen voor leerlingen uit etnisch culturele minderheden

moet aansluiten bij die diversiteit. Het moet niet alleen betrekking hebben op kinderen van migranten uit andere lidstaten van de Europese Unie, maar ook op kinderen van migranten uit andere landen, ook van nieuwkomers die (nog) niet over de nodige verblijfsvergunningen beschikken of illegaal in Vlaanderen verblijven.

Het streven naar meer gelijke onderwijskansen voor etnisch culturele minderheden kan zich niet beperken tot leerplichtigen. De participatie aan, doorstroming doorheen en het verwerven van een kwalificatie in het hoger onderwijs hebben belangrijke gevolgen voor de sociaal economische positie van personen uit etnisch culturele minderheden. Een onderwijsbeleid dat gericht is op de verbetering van de sociaal economische positie van etnisch culturele minderheden biedt ook aan volwassenen uit etnisch culturele minderheden mogelijkheden om via alternatieve en flexibele leerwegen hun kwalificatieniveau te verbeteren. De Vlor vraagt daarbij aandacht voor de problemen van mensen die niet over een wettelijke verblijfsvergunning beschikken om in te schrijven in het volwassenenonderwijs.

4.2 Onderwijs in eigen taal en cultuur

De richtlijn bepaalt dat de lidstaten passende maatregelen moeten nemen om in samenwerking met de landen van oorsprong en in coördinatie met het normale onderwijs, het onderwijs in de moedertaal en de taal van het land van oorsprong te versterken. Ondanks vele inspanningen is het de Vlaamse gemeenschap niet gelukt een structurele oplossing te bieden voor het onderwijs in eigen taal en cultuur (OETC) aan leerlingen uit etnisch culturele minderheden. Toch blijft de Vlor overtuigd van het belang van de kennis van de thuistaal voor deze leerlingen. Leerlingen die thuis een andere taal spreken, moeten die ook kunnen gebruiken en goed kunnen gebruiken.

Sinds de goedkeuring van de richtlijn zijn er echter belangrijke maatschappelijke evoluties die volgens de Vlor aanleiding moeten geven tot een herdenken van de wijze waarop een lidstaat het onderwijs in eigen taal en cultuur kan organiseren. De richtlijn werd geschreven vanuit de gedachte dat kinderen uit etnisch culturele minderheden vroeg of laat zouden kunnen terugkeren naar hun land van oorsprong. Het onderwijs in eigen taal en cultuur moest die terugkeer mogelijk maken. Intussen blijkt dat die jongeren zelden of nooit terugkeren naar het land van oorsprong van hun ouders. Bovendien vormen migrantengroepen vandaag niet alleen meer gemeenschap met landgenoten die in het land van oorsprong zijn gebleven, maar ook en vooral met landgenoten die geëmigreerd zijn naar andere landen.

Deze nieuwe omstandigheden kunnen de lidstaten aanzetten tot creatief nadenken over omgaan met eigen taal en cultuur van etnisch culturele minderheden, omgaan met meertaligheid in de klas en de ontwikkeling van meertaligheid. Nu schrijft de richtlijn voor dat de lidstaten in samenwerking met de landen van oorsprong en in coördinatie met het normale onderwijs aan deze kinderen onderwijs in de moedertaal en de cultuur van het land van oorsprong verstrekt. De Vlor denkt dat als gevolg van deze nieuwe ontwikkelingen beter andere sectoren dan het onderwijs de ontwikkeling van de eigen taal en cultuur opnemen, eventueel in samenwerking met andere landen waar dezelfde etnisch culturele minderheden wonen. Een nieuwe vorm van Europees beleid op het vlak van onderwijs in eigen taal en cultuur moet aan de lidstaten meer vrijheid bieden om op een eigen manier vorm te geven aan dit onderwijs in eigen taal en cultuur.

5 Een richtlijn als instrument voor Europees onderwijsbeleid

Europese initiatieven moeten ruimte laten voor een eigen Vlaamse visie op de opdrachten van onderwijs en de eigen kenmerken van een onderwijssysteem zoals de onderwijsvrijheid. Het beleid van de Europese Unie inzake gelijke onderwijskansen moet passen in het subsidiariteitsprincipe dat geldt voor de Europese besluitvorming op het vlak van onderwijs. Om die reden is een richtlijn over gelijke onderwijskansen voor de Vlor onaanvaardbaar omdat zij dwingende regels oplegt aan het onderwijs, zeker als die regels betrekking hebben op terreinen die behoren tot de pedagogische vrijheid van de inrichtende machten. Het Europees beleid kan wel inspirerende gemeenschappelijke referentiekaders ontwikkelen en lidstaten in staat stellen om te leren van elkaar door goede praktijkvoorbeelden en comparatief materiaal ter beschikking te stellen. Het kan ook waardevolle initiatieven ondersteunen die lidstaten ontwikkelen om meer gelijke onderwijskansen te realiseren.

6 Een beleid voor meer gelijke onderwijskansen op basis van de open coördinatiemethode

De Vlor pleit voor een vervanging van de richtlijn over het onderwijs aan de kinderen van migrerende werknemers door bij de herziening van de Lissabonstrategie veel aandacht te besteden aan de realisatie van meer gelijke onderwijskansen en bij de opvolging van de herziene strategie via de open coördinatiemethode een aantal benchmarks in te schrijven die aansluiten bij de realisatie van meer gelijke onderwijskansen.

De Europese Unie moet volgens de Vlor de lidstaten vrij laten een eigen beleid te ontwikkelen en dat af te toetsen aan referentiekaders. Daarbij moet de Unie de lidstaten ondersteunen door een rigoureuus proces op te zetten van wederzijds leren voor al wie op de verschillende niveaus betrokken is: leerkrachten, schoolleiders en beleidsmakers op de verschillende niveaus waarop het onderwijsbeleid van de lidstaten vorm krijgt.

Mogelijke benchmarks zijn bijvoorbeeld:

- verhoging van het kwalificatieniveau van jongeren uit etnisch culturele minderheden
- taalvaardigheid van jongeren uit etnisch culturele minderheden in de onderwijstaal
- het aantal leerkrachten uit etnisch culturele minderheden
