



Integratie: een boom met veel takken

PETER DE CUYPER
MONTERRAT
GONZÁLEZ GARIBAY



*Peter De Cuyper
werkt aan het HIVA
als onderzoeksleider,
in onder andere inburgerings-,
integratie- en arbeidsmarktbeleid*

*Montserrat González Garibay
werkt aan het HIVA als
onderzoeker in het Vlaamse
inburgeringsbeleid en de
arbeidsmobiliteit van oudere
werknemers*

Een kleine multiple choice-vraag. Wie van deze personen is beter geïntegreerd in Vlaanderen?

- a) Een Koreaanse doctor in de wetenschappen die een goedbetaalde job bij een internationaal consultancy-bureau heeft. Ze woont in Vlaanderen, betaalt (veel) belastingen maar spreekt enkel Engels en heeft weinig contacten met Vlamingen.
- b) Een Afghaan die taalcursussen heeft gevolgd, diverse beroepsopleidingen bij VDAB volgde, vrij goed Nederlands spreekt, maar geen werk vindt.
- c) Een Marokkaan die zich in Vlaanderen vestigt, een beetje Nederlands spreekt, al 5 jaar werkloos is, maar actief participeert aan het buurt- en verenigingsleven.

Het onderzoek rond taalinstrumenten en integratie concentreert zich voornamelijk op de effecten van taal op de participatie op de arbeidsmarkt.

Het antwoord op voorgaande vraag is niet leenduidig. De drie gevallen illustreren het feit dat integratie veel gezichten heeft: het participeren aan het maatschappelijke en verenigingsleven, het leggen van sociale contacten, het hebben van werk... Om het verband tussen taal en integratie te ontrafelen is het dus essentieel om dieper in te gaan op het concept 'integratie'.

WELKE DIMENSIE VAN INTEGRATIE?

Klassiek maakt men het onderscheid tussen socio-culturele integratie en structurele integratie. Socio-culturele integratie wijst op het zich aanpassen of het aannemen van de cultuur, waarden en normen van de ontvangende samenleving. Structurele integratie wijst op het participeren aan verschillende deeldomeinen van die samenleving zoals werk, onderwijs, gezondheid, huisvesting, politiek. Gezien het groeiende belang van het verband tussen taal en integratie in het maatschappelijke debat is het aangewezen om ons af te vragen over welke dimensie van integratie we aan het debatteren zijn en hoe taal daarin kadert. Is taal een middel om socio-culturele integratie te realiseren (bijvoorbeeld door contacten met Nederlandstaligen te faciliteren), is het een doel op zich (Nederlands spreken is geïntegreerd zijn op cultureel vlak, gezien taal deel uitmaakt van de cultuur van de ontvangende samenleving)? Of is het een middel om de socio-economische integratie van nieuwkomers te realiseren doordat een hoger taalniveau bijvoorbeeld hun kans op tewerkstelling kan verhogen?

In het Vlaamse beleid is deze vraag nog niet beantwoord. Taal als integratie- en inburgeringsgericht beleidsinstrument pakt men hoofdzakelijk aan via de cursussen Nederlands als Tweede Taal (NT2) in het kader van het inburgeringstraject. Daarnaast zijn er in het integratiebeleid instrumenten zoals sociaal tolken en vertalen, taalbeleid (i.e. het aanpassen van het taalgebruik van organisaties aan de noden van anderstaligen) en taalpromotie (het promoten van het leren van Nederlands voor anderstaligen). Het beleid spreekt zich niet expliciet uit over het *soort* integratie dat met die instrumenten beoogd wordt. Maar uit de doelen van het inburgerings- en integratiebeleid (zelfredzaamheid, het toegankelijk maken van diensten, het creëren van een gedeeld burgerschap voor iedereen en de sociale samenhang van de samenleving) kunnen we afleiden dat het oog heeft voor zowel structurele als socio-culturele integratie.

We gaan het verband verkennen tussen taal en de verschillende soorten integratie in Vlaanderen verder op basis van het onderzoek dat we in het kader van Steunpunt Inburgering en Integratie aan het HIVA hebben uitgevoerd.

WAT ZEGT WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK?

Wat zegt de wetenschap over de link tussen taal en de verschillende dimensies van integratie? Op dit moment zijn er in Vlaanderen geen betrouwbare wetenschappelijke studies die dit onderzocht hebben. Uit een recent overzicht van evaluaties van het integratie- en inburgeringsbeleid in de OESO-landen (González Garibay & De Cuyper, 2013) blijkt dat het onderzoek rond taalinstrumenten en integratie zich voornamelijk concentreert op de effecten van taal op de participatie op de arbeidsmarkt.

Deze studies vertrekken telkens vanuit dezelfde redenering: taal vanuit een economisch perspectief als een vorm van menselijk kapitaal.

Indien iemand de taal leert van het land waar hij verblijft zal zijn productiviteit stijgen en zijn loon op den duur ook. De studies komen veelal tot dezelfde conclusies. Een Deense evaluatie vindt een positieve samenhang tussen taalcursussen en het inkomen en de tewerkstelling van migranten en vluchtelingen, een Zweedse studie wijst op het feit dat taalcursussen pas een effect hebben op de kans om werk te vinden vanaf 300 lessen, maar ook dat de impact van andere beleidsmaatregelen zoals beroepsopleiding groter is. Een Duitse studie vindt daarentegen dat taalkennis geen effect heeft op de tewerkstelling van migranten.

Met andere woorden: er lijkt een positief verband te zijn tussen taal en integratie op de arbeidsmarkt of toch tenminste geen negatief verband, maar dat verband is niet altijd even duidelijk uitgekristalliseerd. De studies geven geen informatie over de wijze waarop de taal wordt geleerd, het kan om een schoolse aanpak gaan, maar evengoed om een opleiding op de werkvloer. Wat het meest effectief is, is op basis van deze studies niet te achterhalen. Daarnaast kennen de studies ook nogal wat lacunes. Zo houdt men bijvoorbeeld geen rekening met de kwaliteit van de arbeid (het kan zowel gaan om één dag werk als om een contract onbepaalde duur) of met het feit dat arbeidsmarktintegratie op zijn beurt ook weer kan leiden tot een betere taalkennis. Ook dat integratie niet alleen een individueel proces is van aanpassing aan de maatschappij, maar ook een belangrijke collectieve dimensie heeft, namelijk het zich aanpassen van de maatschappij aan de nieuwkomer valt volledig buiten het perspectief van deze studies. Over de effecten van taalcursussen op andere aspecten van integratie is er op dit moment erg weinig onderzoek verricht. In Canada werd er geen verschil gevonden tussen nieuwkomers die een taalcursus volgden en andere nieuwkomers in termen van sociale participatie.

De participatie aan de lessen NT2 Nederlands ligt hoog, maar de doorstroom is beperkt: 57% van de cursisten geraakt niet verder dan het overlevingsniveau.

QUID VLAANDEREN?

Tot nu toe is er in Vlaanderen geen onderzoek verricht naar het verband tussen taal en socio-culturele of structurele integratie. Wat we wel weten is dat de taalvaardigheid van anderstaligen die buiten Vlaanderen geboren zijn bij de laagste van de OESO-landen behoort de eerste vijf jaar van hun verblijf. Daarna wordt een inhaalbeweging gemaakt. Dit blijkt uit de recente *Survey of Adult Skills* (PIAAC) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). De eerste PIAAC-bevindingen liggen in de lijn van recent onderzoek in het kader van Steunpunt Inburgering en Integratie. De participatie aan de lessen NT2 ligt hoog (8 op 10 inburgeraars die zich aanmelden in een onthaalbureau start met een traject NT2), maar de doorstroom is beperkt: 57% van de cursisten geraakt niet verder dan het overlevingsniveau. Voor laagopgeleide cursisten die bij de Centra voor Basiseducatie (CBE) Nederlands leren is dit 84% (cfr infra).

Is het dan noodzakelijk om een verhoging van taalniveaus voor anderstalige allochtonen na te streven? Veel hangt natuurlijk af van waarin je integratie nastreeft. Als het om arbeidsmarkt-participatie gaat lijkt dit alvast geen slecht idee te zijn: ongeveer 60% van de werkgevers geeft aan dat taalbarrières een hindernis zijn bij het aanwerven van inburgeraars (Wets e.a. 2012). Als we dit combineren met het feit dat uit

VDAB-cijfers blijkt dat 45% van de allochtone werkzoekenden geen of een beperkte kennis van het Nederlands heeft, lijkt dit te wijzen op het belang van taalverwerving.

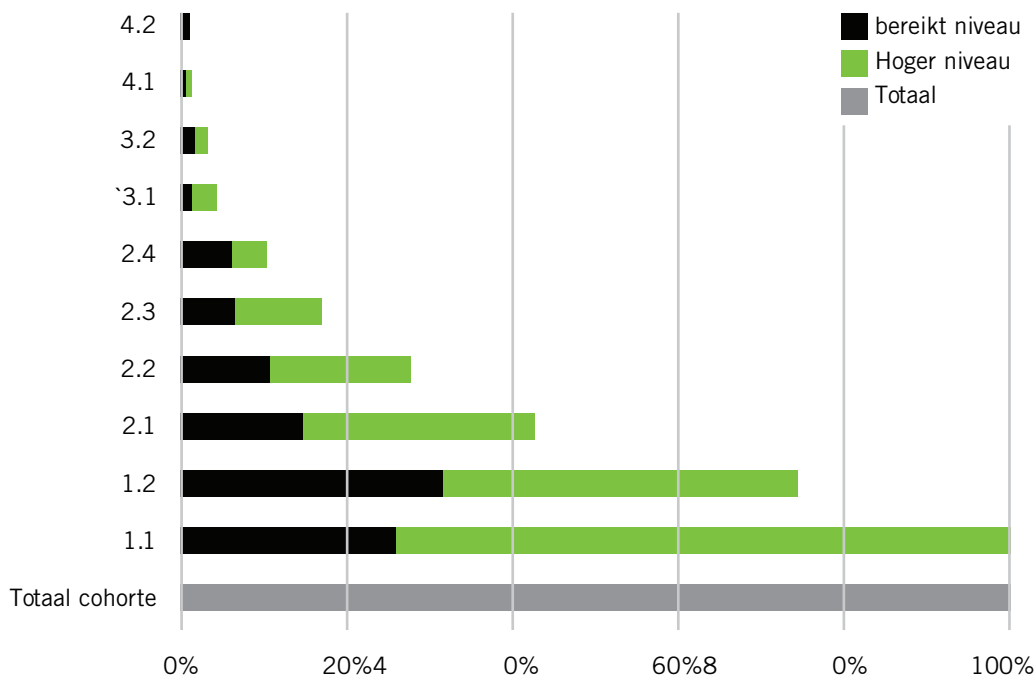
In dit opzicht lijkt de verhoging van het verplichte taalniveau door minister Bourgeois in de lopende hervorming van de Vlaamse inburgerings- en integratiesector een gepaste aanpak. Concreet zullen personen die een inburgeringscontract ondertekenen voortaan cursussen NT2 moeten volgen tot en met niveau 1.2 van het Europees Referentiekader in plaats van het vroegere 1.1. De twee niveaus samen vormen het 'overlevingsniveau' en zijn de basis van een traject dat in totaal 10 niveaus bevat. Vlaanderen is zeker niet alleen in de keuze om de taalvaardigheid van de cursisten aan te pakken door middel van een verhoging van het niveau:

de meeste EU-landen hanteren als minimumniveau 1.2.

Toch kunnen we enkele kanttekeningen plaatsen bij de verplichte verhoging van het taalniveau. Ten eerste zijn we via onderzoek binnen het steunpunt Inburgering en Integratie nagegaan welke taalniveaus inburgeraars bereiken en hoe lang ze daarover doen. Concreet zijn we voor alle inburgeraars die tussen 2007 en 2009 zijn gestart met een taalcursus, nagegaan wat het hoogste niveau was waarvoor ze ingeschreven waren in mei 2013.¹

Uit de tabel blijkt dat ongeveer 80% van de cursisten al vrijwillig start met een niveau 1.2. De impact van de verplichting zal dus eerder beperkt zijn. Daarnaast viel in deze studie de lange duurtijd op van de NT2-trajecten van CBE

Grafiek 1. Flow van NT2-trajecten voor inburgeraars met een CBE/CVO traject, 2007-2009 (N=29631; peildatum: mei 2013)



cursisten, dit zijn cursisten die gemiddeld trager leren. Om een niveau 1.1 te behalen studeerden ze gemiddeld 17 maanden, om een niveau 1.2 te behalen is dit 31 maanden. Concreet betekent dit dat de verplichting inhoudt dat deze cursisten 19 maanden langer moeten studeren om een niveau 1.2 te behalen. Dit is erg lang om een basisniveau Nederlands te behalen en heeft onder meer te maken met de lage intensiteit van het aanbod. De vraag is of hier geen alternatieven mogelijk zijn.

METHODIEKEN

Dit brengt ons bij de vraag hoe je Nederlands moet leren en aanleren. De vooropgestelde verhoging van het niveau zou gaan door het volgen van lessen in een schoolse context. Maar we kunnen ons afvragen of die verplichte vorm van taalonderwijs, waarbij trajecten erg lang kunnen duren, de beste is voor alle cursisten. Zouden we niet meer moeten differentiëren naargelang het profiel van de cursist? Iemand die bijvoorbeeld snel werk nodig heeft zou een basiscursus kunnen combineren met Nederlands op de werkvloer, voor iemand die een bedienendjob ambieert zal een langer taaltraject binnen een CVO dan weer meer zijn aangewezen... Ons lijkt het in eerste instantie vooral belangrijk om een aanbod op maat van de doelgroep te voorzien. Voor de één zal dit een klassikaal pakket zijn met veel 'schools leren', voor een ander zal dit een aanbod zijn op de werkvloer, nog een ander is het meest gebaat met een combinatie... Knelpunt bij dergelijk maatwerk is dat het erg moeilijk wordt om te spreken van formele taalniveaus en nog moeilijker om dit afdwingbaar te maken. Uit onderzoek blijkt dat men het aanbod vandaag nog te weinig behoeftegericht invult. Er gebeuren veel inspanningen, maar er blijft nog werk aan de winkel zowel in de praktijk als bij de verschillende bevoegde beleidsmakers om voor elke cursist een aanbod op maat te voorzien.²

Zouden we niet meer moeten differentiëren naargelang het profiel van de cursist? Iemand die bijvoorbeeld snel werk nodig heeft zou een basiscursus kunnen combineren met Nederlands op de werkvloer, voor iemand die een bedienendjob ambieert zal een langer taaltraject binnen een CVO dan weer meer zijn aangewezen...

Tot slot blijkt uit een Duitse studie (in González Garibay & De Cuyper, 2013) dat het taalniveau van 42% van de bevroegde cursisten een jaar na het beëindigen van hun cursus Duits achteruitgegaan was, mede omwille van gebrek aan contact met Duitstaligen. Indien dit ook het geval voor Vlaanderen is zouden we de relatie tussen taal en integratie niet meer lineair mogen bekijken, maar eerder als een wederzijds versterkend verband: hoe meer contacten een cursist met Nederlandstaligen heeft, hoe hoger zijn taalniveau. Niet enkel de cursist/inburgeraar of de aanbodsverstrekkers Nederlands hebben dus een verantwoordelijkheid. Ook de ontvangende samenleving, bureaus, scholen, culturele sector maar ook werkgevers moeten we mobiliseren om te helpen bij de taalverwerving en breder bij integratieprocessen. Het nieuwe integratiedecreet beklemtoont die wederkerigheid sterk, al blijft in de praktijk vooral het perspectief van de inburgeraar centraal staan in het verplichtend discours. Het is natuurlijk ook niet evident om de ontvangende samenleving te verplichten een rol te spelen bij integratieprocessen. Maar een

Ook de ontvangende samenleving, buren, scholen, culturele sector maar ook werkgevers moeten we mobiliseren om te helpen bij de taalverwerving en breder bij integratieprocessen.

flexibele aanpak en het voorzien van maatwerk maakt het wel makkelijker om de ontvangende samenleving bij het leren van de taal en het integratieproces te betrekken, bijvoorbeeld door vakbonden in te schakelen bij de ondersteuning van anderstaligen op de werkvloer of het erkennen van leerprocessen in het kader van bijvoorbeeld vrijwilligerswerk of participatie aan het verenigingsleven.

TOT SLOT

Indien we teruggrijpen naar de meerkeuzevraag die we in het begin van deze bijdrage hebben gesteld moeten we concluderen dat we er nog steeds geen concreet antwoord op kunnen vinden. Wel is het nuttig om te onthouden dat een zinvolle discussie over integratie begint met het bepalen over welke integratie we spreken.

Het verband tussen taal en de verschillende vormen van integratie is helemaal niet vanzelfsprekend. Doorheen de bijdrage hebben we duidelijk gemaakt dat er een maatschappelijk debat nodig is waarin we de rol van taal in het beleid bepalen in functie van het soort integratie dat we willen nastreven, de rol en de verantwoordelijkheid van de ontvangende samenleving, van buren, scholen, middenveldorganisaties, vakbonden, werkgevers etc. mogen we in dit debat zeker niet vergeten. ■

Referenties

Peter De Cuyper & Montserrat González Garibay, *De NT2-trajecten van inburgeraars in kaart gebracht*, Fact Sheet, Steunpunt Inburgering en Integratie, Antwerpen, 2014.

Peter De Cuyper, Miet Lamberts & Fernando Pauwels, *De efficiëntie, effectiviteit en impact van het Vlaamse inburgeringsbeleid geëvalueerd*, HIVA, Leuven, 2010.

Monserrat González Garibay & Peter De Cuyper, *The evaluation of integration policies across the OECD: a review*, Steunpunt Inburgering en Integratie, Antwerpen, 2013.

Johan Wets, Marie Seghers, Fernando Pauwels, Peter de Cuyper & Piet Van Avermaet, *Het civiel effect van inburgering: conceptuele beschouwingen en nulmeting*, HIVA, Leuven, 2012.

De rapporten over de taaltrajecten van inburgeraars verschijnen op www.steunpuntieni.be

Noten

- 1 Een meer logische keuze zou het niveau zijn waarvoor de cursist is geslaagd, maar over slaagcijfers hebben we geen betrouwbare data.
- 2 Hoewel NT2 deel uitmaakt van het inburgeringstraject, valt de beleidsbevoegdheid buiten het beleidsdomein inburgering, en ligt bij het volwassenenonderwijs en dus bij het Departement Onderwijs en Vorming.