

Impact van inburgeringsdecreet op alle NT2-leerders

Advies over het wijzigingsdecreet NT2

Vlaamse Onderwijsraad
Koning Albert II-laan 37
BE-1030 Brussel
T +32 2 219 42 99

www.vlor.be
info@vlor.be

Advies op vraag van Ben Weyts, Viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand op 16 november 2021

Uitgebracht door de Raad Levenslang en Levensbreed Leren op 14 december 2021 met eenparigheid van stemmen

Vorbereiding: werkgroep Herinrichting inburgeringsbeleid op 19 november 2021 en 30 november 2021 onder voorzitterschap van Joke Drijkoningen

Dossierbeheerder: Ewoud De Sadeleer



Dit advies focust in de eerste plaats op het totale gebrek aan *evidence informed* beleid rond de introductie van gestandaardiseerde NT2-testen. De Vlor stelt vast dat er nog geen enkele vooruitgang is gemaakt in de ontwikkeling van die testen en dat geen voorbereidend wetenschappelijk onderzoek aan de introductie van de testen voorafgaat. Dat is onaanvaardbaar. Er staat immers veel op het spel. Zo beslist de Vlaamse overheid plotsklaps om de gestandaardiseerde test in te voeren als noodzakelijke voorwaarde voor het behalen van het kwalificatieniveau A2 voor *alle* cursisten NT2. Het ondoordacht opleggen van dergelijke testen voor alle cursisten vormt zelfs een inbreuk op de grondwettelijke en pedagogische vrijheid van onderwijs. Wij kunnen dus absoluut niet akkoord gaan met de introductie van gestandaardiseerde testen zoals die nu voorligt. De Vlor herhaalt zijn pleidooi voor een *evidence informed* en participatieve beleidsvoorbereiding.

Daarnaast spreekt het advies zich wederom uit tegen de invoering van inschrijvingsgeld voor de NT2-opleiding en test. We stellen vast dat die maatregel ingaat tegen de doelstellingen van het decreet volwassenenonderwijs en het decreet rond VDAB. Gezien de overheid geen intentie toont om van haar plannen af te wijken, lijst het advies heel wat vragen op bij de verdere uitwerking.

Tot slot voorziet de Vlor ook beleidsaanbevelingen rond de invoering van de onderwijsbevoegdheid voor het taalniveau B1, de afstemming van de regelgeving over MO en NT2, de vaststelling van beperkte leercapaciteiten en het stimuleren van de toegang tot het aanbod van het volwassenenonderwijs door een verruimde definitie van studeren in het BVR integratie en inburgering.



Inhoud

| | | |
|---|--|---|
| 1 | Situering..... | 3 |
| 2 | Plotse introductie high stakes testen NT2 voor alle cursisten is onaanvaardbaar..... | 3 |
| 3 | Inschrijvingsgeld NT2-opleiding en test | 4 |
| 4 | Onderwijsbevoegdheid taalniveau B1..... | 5 |
| 5 | Afstemmen regelgeving Maatschappelijke Oriëntatie en NT2 | 5 |
| 6 | Beperkte leercapaciteiten..... | 6 |
| 7 | Toegang volwassenenonderwijs stimuleren..... | 6 |
| 8 | Bronnen..... | 7 |



1 Situering

Op 16 november 2021 werd de Vlor om advies gevraagd bij het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs. Dat decreet wordt aangepast in functie van het hertekende inburgeringsbeleid. De Vlor gaf al drie adviezen over het nieuwe inburgeringsbeleid.¹

Voorliggend ontwerp van decreet bevat drie nieuwe regels voor de hertekening van het vormingspakket Nederlands Tweede Taal (NT2) van het inburgeringstraject:

- Invoering van een **test** NT2 waarmee alle NT2-cursisten hetzelfde taalniveau A2 kunnen halen;
- Invoering van een **inschrijvingsgeld** voor de NT2-opleiding met inbegrip van de NT2-test;
- Uitbreiding **onderwijsbevoegdheid** centra voor basiseducatie met opleiding Nederlands tweede taal niveau B1 in functie van het versterkte taalniveau na het inburgeringstraject.

2 Plotse introductie high stakes testen NT2 voor alle cursisten is onaanvaardbaar

Meer dan een jaar geleden signaleerden we al dat de ontwikkeling van valide gestandaardiseerde testen tegen de deadline van 1 januari 2022 onrealistisch was.² Ondertussen stellen we vast dat er **nog geen enkele vooruitgang** is gemaakt in de ontwikkeling van die testen en onze adviezen hieromtrent niet werden gevolgd. De Vlor acht het compleet onaanvaardbaar dat **geen voorbereidend wetenschappelijk onderzoek** aan de introductie van gestandaardiseerde testen met een hoge inzet (*high stakes*) voorafgaat.³ Het ontwerpdecreet koppelt de introductie van de testen immers aan bindende en verregaande gevolgen. Zo moeten inburgeraars slagen op de test voor het verkrijgen van hun inburgeringsattest en riskeren ze (financiële) sancties wanneer ze niet slagen en de test niet opnieuw willen afleggen (tegen betaling). Daarnaast beslist de Vlaamse Regering plotsklaps om de gestandaardiseerde test in te voeren als noodzakelijke voorwaarde voor het behalen van het kwalificatieniveau A2 voor *alle* cursisten NT2.

Het ondoordacht opleggen van gestandaardiseerde testen voor alle cursisten vormt een **inbreuk op de grondwettelijke vrijheid van onderwijs** als het behalen van het enkel afhangt van het slagen voor een gestandaardiseerde test en niet meer kan afhangen van alternatieve evaluatievormen (permanente evaluatie, portfolio-evalueren ...). De gestandaardiseerde test kan een extra drempel opleveren en ondermijnt de autonomie van het volwassenenonderwijs en zijn leraren. Tot op heden

¹ Vlor, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Hertekening inburgeringstraject: drempels wegwerken. Advies over de conceptnota 'Hertekening inburgeringstraject'](#), 6 oktober 2020.

Vlor, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Wijziging Integratie- en inburgeringsdecreet. Advies over het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid](#), 28 januari 2021.

Vlor, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Wijziging regelgeving integratie- en inburgeringsbeleid. Advies bij het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering over integratie en inburgeringsbeleid](#), 28 september 2021.

² Vlor, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Hertekening inburgeringstraject: drempels wegwerken. Advies over de conceptnota 'Hertekening inburgeringstraject'](#), 6 oktober 2020.

³ Voor de introductie van centrale (gevalideerde, gestandaardiseerde en genormeerde) toetsen in het basis en secundair onderwijs heeft de overheid wel voorbereidend onderzoek ingebouwd via een haalbaarheidsstudie en een OESO-studie naar het draagvlak. In dat dossier is men er wel in geslaagd om de nodige academische expertise te betrekken. Een grondige analyse van de knelpunten in het beleidsproces van de GGG-proeven is te vinden in Vlor, Algemene Raad. [Nood aan debat over de gevalideerde, gestandaardiseerde en genormeerde proeven. Advies naar aanleiding van de haalbaarheidsstudie over centrale toetsen](#), 23 september 2021.

hebben de onderwijsinstellingen namelijk de decretale opdracht om onder andere te evalueren en niveaus vast te stellen.⁴

De Vlor kan dus absoluut niet akkoord gaan met de voorgestelde introductie van gestandaardiseerde testen. We herhalen ons pleidooi voor een *evidence informed* en participatieve beleidsvoorbereiding.

3 Inschrijvingsgeld NT2-opleiding en test

De Vlaamse Regering kiest er, **tegen alle adviezen** van onder andere Vlor en SERV in, toch voor om inschrijvingsgeld in te voeren voor de NT2-opleiding en test. Dat inschrijvingsgeld komt er in de eerste plaats voor de kwetsbare en financieel minder sterke groep van verplichte inburgeraars.⁵ Maar ook voor de andere NT2-cursisten (waaronder ook de vrijwillige inburgeraars) bedraagt het inschrijvingsgeld 180 euro voor de deelname aan de opleiding en eerste deelname aan de NT2-test. Hoewel voor die cursisten wel de mogelijkheden tot vrijstelling van inschrijvingsgeld of verminderd inschrijvingsgeld blijven bestaan, zien ook zij zich geconfronteerd met plotse kosten, zoals voor een herkansing op de test. Met dat nieuwe uitgangspunt gaat het ontwerpdecreet plots, zonder overleg met onderwijspartners of publiek debat, op een onwenselijke wijze verder dan het regeerakkoord.

We herhalen nogmaals dat **de ingevoerde kosten duidelijk in contrast staan met de doelstellingen van het financieringsdecreet volwassenenonderwijs (2018)**.⁶ Een van de hoofddoelstellingen van dat decreet was net dat het volwassenenonderwijs sterker zou inzetten op kwetsbare groepen door onder meer het inschrijvingsgeld te verminderen⁷ of te schrappen⁸. We pleiten er dan ook opnieuw voor om de bestaande tarieven te behouden. De zeer summiere en niet onderbouwde argumentatie dat de financiële vergoeding de waarde van het inburgeringstraject voor zowel inburgeraars zelf als de samenleving zou versterken, overtuigt niet. We begrijpen niet dat er geen sociale correcties voorzien zijn.

Het ingevoerde inschrijvingsgeld staat ook **in contrast met de decretale verplichting van VDAB om zijn universele dienstverlening kosteloos aan te bieden aan werkzoekenden**. Het principe van kosteloosheid bestaat ook voor werkzoekenden die erkende opleidingen in onderwijsinstellingen volgen. Dat principe komt door deze regelgeving op de helling te staan. Ook voor geïntegreerde (beroeps)trajecten, waarop de Vlaamse Regering steeds meer wil inzetten, levert dat een belangrijke (financiële) drempel op.

Als de overheid vasthoudt aan de plannen om inschrijvingsgeld in te voeren, dan stelt de Vlor de volgende vragen aan de overheid:

- 1 Wanneer gaat deze regelgeving in? Hoe zal ervoor gezorgd worden dat cursisten niet halverwege een ander bedrag moet betalen? Welke termijn wordt voorzien om de administratieve aanpassingen rond te krijgen?

⁴ [Decreet betreffende het volwassenenonderwijs](#), 15 juni 2007, Art. 3, 38 en 39.

⁵ [Vlaamse Migratie- en Integratiemonitor](#), Mei 2018.

⁶ [Decreet tot wijziging van de rechtspositie van het personeel van de centra voor volwassenenonderwijs en tot wijziging van het financieringsluik van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs](#), 16 maart 2018.

⁷ Het inschrijvingsgeld werd verminderd in de CVO voor onder meer NT2.

⁸ Het inschrijvingsgeld werd geschrapt in de penitentiaire instellingen en in de CBE voor NT2 en voor cursisten zonder diploma secundair onderwijs



- 2 Wat met de wijziging van statuut van de cursisten: van vrijwillige inburgeraar naar verplichte, van asielzoeker zonder recht op inburgering (die wel kunnen starten in NT2) naar verplichte inburgeraar?
- 3 Wat met betaling van de test voor NT2-cursisten zonder inburgeringstraject? Het is onduidelijk of zij, hoewel ze vermindering of vrijstelling van inschrijvingsgeld genieten, voor de eerste test moeten betalen. Indien wel, hoeveel dan? Daarnaast moeten zij zeker wel betalen wanneer zij niet slagen en opnieuw een test moeten afleggen. Wat zal hen aanmoedigen om alsnog de volledige kwalificatie te halen?
- 4 Waarom wordt betaling voor de B1-test voorzien? Waarom kan het inburgeringsattest geen vrijstelling opleveren voor het vervolg, beginnen met taalniveau B1?
- 5 Waarom wordt er geen spreiding van betaling voorzien?
- 6 Vloeit het inschrijvingsgeld terug naar het onderwijs voor NT2 zodat die onder andere gebruikt kunnen worden voor het gericht inzetten op kwetsbare doelgroepen, alsook de ontwikkeling en afname van testen?
- 7 Via welke regelgeving zal de bijdrageregeling van inburgeraars voor het aanbod aan de universitaire talencentra geregeld worden?

4 Onderwijsbevoegdheid taalniveau B1

De Vlor is tevreden met de uitbreiding van de onderwijsbevoegdheid voor taalniveau B1, waar wij in een vorig advies al voor gepleit hebben. Belangrijk is wel dat dit geen zaligmakende oplossing is: er zullen nog steeds cursisten zijn die dat niveau niet zullen kunnen behalen, ook al kunnen ze een opleiding in een centrum voor basiseducatie (CBE) volgen.

We vragen daarnaast om de vaststelling van het niveau B1 mondeling te laten gebeuren door de centra voor volwassenenonderwijs (CVO) en CBE.

5 Afstemmen regelgeving Maatschappelijke Oriëntatie en NT2

De Vlor ondersteunt de noodzaak om de principes voor de vorming van inburgeraars op het vlak van MO en NT2 zorgvuldig op elkaar af te stemmen. De Vlor vraagt om, net zoals het beleid dat ook naar voren schuift, de principes voor MO en NT2 op elkaar af te stemmen. We vragen dan ook om binnen het NT2-luik met de volgende aspecten uit het inburgeringsdecreet rekening te houden:

- De verplichte inburgeraar die voor MO en/of NT2 de doelstellingen niet heeft behaald, maar wel regelmatig deelgenomen heeft, wordt niet gesanctioneerd. Om regelmatig deel te nemen aan een vormingspakket, moet de verplichte inburgeraar minstens 80% deelnemen aan dat vormingspakket.
- Een inburgeraar die niet slaagt voor de test MO en opnieuw de cursus MO volgt, moet niet opnieuw voor de cursus betalen.
- De gestandaardiseerde test MO wordt digitaal opgesteld. Belangrijk is dat daarvan afgeweken kan worden op basis van het profiel van de inburgeraar.
- Er komt geen sanctionering voor personen die omwille van hun beperkte leercapaciteiten de doelstellingen van een vormingspakket niet kunnen behalen.



6 Beperkte leercapaciteiten

In het uitvoeringsbesluit zullen ook de vrijstellingen door beperkte leercapaciteiten voor NT2 geregeld moeten worden. De Vlor verwijst in die context naar de beleidsaanbevelingen uit zijn advies over het Besluit van de Vlaamse Regering rond integratie en inburgering.⁹ We pleiten er onder meer voor dat de vaststelling van beperkte leercapaciteiten ook overdraagbaar moet zijn.

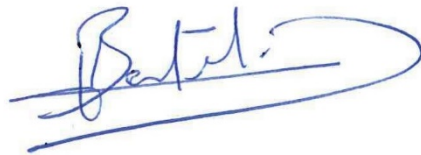
Bij de CVO is er grote bezorgdheid over de vaststelling van de 'beperkte leercapaciteit'. Wie gaat dat bepalen en op basis van welke (objectieve) criteria? Ook hier is het cruciaal om de tijd te nemen om de regelgeving zorgvuldig samen met de onderwijspartners op te maken en in te zetten op het ontsluiten van *good practices* vanuit basiseducatie.

7 Toegang volwassenenonderwijs stimuleren

Bij de tweede principiële goedkeuring van het besluit dat de regelgeving over het Vlaams integratie- en inburgeringsbeleid wijzigt werd geen rekening gehouden met cruciale opmerkingen van de Vlor over de definitie van studeren.¹⁰ Zo zullen onder andere de cursussen van Ligo, Centra voor Basiseducatie, de algemene vorming in het secundair volwassenenonderwijs (studiegebieden Algemene vorming en Aanvullende algemene vorming) en NT2-opleidingen richtgraad 2-4 niet onder die definitie vallen. Dat kan een grote impact hebben op de participatie aan dat aanbod in het volwassenenonderwijs. We pleiten er met aandrang voor dat de minister van Onderwijs die kwestie opnieuw opneemt en de definitie van studeren verruimt om de toegang tot het onderwijsaanbod te optimaliseren.



Ewoud De Sadeleer
secretaris Raad Levenslang Levensbreed Leren



Kurt Berteloot
voorzitter Raad Levenslang Levensbreed Leren

⁹ Vlor, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Wijziging regelgeving integratie- en inburgeringsbeleid. Advies bij het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering over integratie en inburgeringsbeleid](#), 28 september 2021, blz. 3.

¹⁰ Ibid., blz. 4-5. Ook de ondergrens van studiepunten voor een studie aan het hoger onderwijs en de onnauwkeurige verwijzingen in de definitie werden niet aangepast.

8 Bronnen

8.1 Vlor-adviezen

Vlor, Algemene Raad. [Nood aan debat over de gevalideerde, gestandaardiseerde en genormeerde proeven. Advies naar aanleiding van de haalbaarheidsstudie over centrale toetsen](#), 23 september 2021.

Vlor, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Hertekening inburgeringstraject: drempels wegwerken. Advies over de conceptnota 'Hertekening inburgeringstraject'](#), 6 oktober 2020.

Vlor, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Wijziging Integratie- en inburgeringsdecreet. Advies over het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie-en inburgeringsbeleid](#), 28 januari 2021.

Vlor, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Wijziging regelgeving integratie- en inburgeringsbeleid. Advies bij het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering over integratie en inburgeringsbeleid](#), 28 september 2021.

8.2 Overheidsbronnen

[Decreet betreffende het volwassenenonderwijs](#). 15 juni 2007, Art. 3, 38 en 39.

[Decreet tot wijziging van de rechtspositie van het personeel van de centra voor volwassenenonderwijs en tot wijziging van het financieringsluit van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs](#), 16 maart 2018.

[Vlaamse Migratie- en Integratiemonitor](#). Mei 2018.

