

## **Knelpuntennota NT2**

**Vlaamse Onderwijsraad**

Kunstlaan 6 bus 6  
BE-1210 Brussel

T +32 2 219 42 99

F +32 2 219 81 18

[www.vlor.be](http://www.vlor.be)  
[info@vlor.be](mailto:info@vlor.be)

**Wijs beleid door overleg**

**Bekrachtigd door de Raad Levenslang en Levensbreed Leren op 24 februari 2015**

**Vorbereiding:** commissie Volwassenenonderwijs, commissie Basiseducatie en werkgroep Inburgering onder voorzitterschap van Gunther Degroote

**Dossierbeheerder(s):** Eveline Reusens

## 1 Aanleiding voor een knelpuntennota

De Vlaamse Regering stelde via het regeerakkoord en de beleidsnota's Onderwijs en Inburgering en Integratie verschillende beleidsintenties voor met betrekking tot het NT2-aanbod. Er worden vier beleidsbeslissingen beschreven die ingrijpen op de organisatie van het volwassenenonderwijs:

- 1 De middelen NT2 komen onder het beheer van de minister bevoegd voor inburgering;
- 2 Private aanbodverstrekkers vullen de hiaten in het NT2-aanbod aan;
- 3 De Huizen van het Nederlands worden ondergebracht in het Agentschap Integratie en Inburgering;
- 4 De Huizen van het Nederlands krijgen de bevoegdheid om het taalniveau Nederlands van anderstaligen te attesteren.

Er leven veel vragen over de operationalisering en de effecten van deze beleidsintenties. In december 2014 maakten de koepels, het GO! en de Federatie Centra voor Basiseducatie met een brief hun bezorgdheden over aan de ministers van Onderwijs en Inburgering en Integratie. Bij het uitbrengen van dit advies werd hierop nog geen reactie ontvangen.

De Vlaamse Onderwijsraad vindt het noodzakelijk een knelpuntennota over het aanbod NT2 op eigen initiatief uit te brengen. Hij is namelijk niet akkoord met de vooropgestelde beleidsintenties en wil de discussie openen over een efficiënte en doelgerichte organisatie van het NT2-aanbod. Enkel door een scherp zicht te krijgen op de knelpunten op het terrein is het mogelijk effectieve beleidsmaatregelen te treffen. Daarom signaleert de Vlor de nood aan een grondige en actuele behoefteanalyse. Om de discussie over de organisatie van het NT2-aanbod te kunnen voeren, gaat de raad ook in op de onduidelijkheden die heersen rond de beleidsintenties. Tot slot worden de knelpunten beschreven die door de vernoemde beleidsintenties mogelijks gecreëerd worden.

## 2 Nood aan een actuele behoefteanalyse

Zowel de beleidsnota Onderwijs als de beleidsnota Integratie en Inburgering formuleren enkele hiaten in het huidige NT2-aanbod. De Vlor liet al eerder weten het oneens te zijn met de probleemstelling van waaruit de ministers vertrekken.<sup>1</sup> Hij vraagt een objectieve analyse en evaluatie van de problemen die zich vandaag stellen voor NT2. De voorbije jaren is prioriteit gegeven aan het wegwerken van de wachtlijsten voor NT2. Uit een evaluatieonderzoek van AHOVOS blijkt dat dit ook een positief effect heeft gehad.<sup>2</sup> De beleidsnota Onderwijs stelt dat de hiaten in het aanbod enkel vanuit private aanbieders kunnen worden opgelost. Dit doet onrecht aan de expertise die de voorbije jaren is opgebouwd binnen de centra voor basiseducatie en de centra voor volwassenenonderwijs.

---

<sup>1</sup> Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over de beleidsnota Onderwijs 2014-2019](#), 27 november 2014, p. 15.

<sup>2</sup> Departement Onderwijs, Afdeling Volwassenenonderwijs (2014). *Aanbodbevraging NT2 – februari 2014, afdeling VWO*. Brussel: AHOVOS.

In het verleden heeft de sector zich steeds bereid getoond om problemen te bespreken en het aanbod bij te sturen. Het afsprakenkader NT2 moet dit ondersteunen. Door middel van overleg en samenwerking is het gelukt om de problemen te verwerken en te komen tot een beter behoeftedekkend aanbod. Zulk overleg en samenwerking moet in de huidige context ook mogelijk zijn.

Zo werden na de evaluatie van de opleidingsprofielen NT2, aanpassingen doorgevoerd om ze nog meer af te stemmen op de noden van de cursist. Met deze aangepaste opleidingsprofielen is het mogelijk om meer op maat van de cursist te werken en hiaten in het aanbod op te vullen. Het toepassen van dit aanbod wordt echter niet gestimuleerd omdat de overheid een minimale deelname van 12 deelnemers per cursus oplegt. Het aanbieden van een programma voor kleinere groepen (zoals korte opleiding voor IKEA-medewerkers in Brussel, aanbod voor 12-16 jarigen) wordt hierdoor ontmoedigd.

Het afsprakenkader NT2, dat dateert van 15 mei 2009, is echter aan een actualisering toe. De Vlor toonde al eerder aan dat het niet meer aangepast is aan de evoluties in de wetgeving en taakomschrijving van betrokken actoren. Dat zorgt op het terrein voor heel wat onduidelijkheid.<sup>3</sup>

Met een omgevingsanalyse van de gewijzigde context kunnen de actuele hiaten benoemd worden en kan er met de huidige aanbodverstrekkers naar oplossingen gezocht worden.

### **3 Onduidelijkheid over de operationalisering van de beleidsintenties**

Er rijzen verschillende vragen over de concrete vertaling van de beleidsintenties met betrekking tot het NT2-aanbod. De Vlor lijst ze op om een aanzet te geven tot de discussie over de organisatie van het NT2-aanbod. Beide ministers worden uitgenodigd om het gesprek daarover te voeren en duidelijkheid te scheppen over hun plannen.

#### **3.1 De middelen voor de organisatie van het NT2-aanbod komen onder het beheer van de minister voor Inburgering en Integratie**

Wat wordt er bedoeld met 'beheer van de middelen'? Betekent dit een overheveling van de totale bevoegdheid over het NT2-aanbod? Of moet het gezien worden als een gedeelde verantwoordelijkheid van de betrokken beleidsdomeinen?

Het beheer van de middelen NT2 wordt overgedragen in het kader van de taalverhoging NT2 in inburgering en om inburgeraars zo snel als mogelijk te laten deelnemen aan het sociaal economisch leven. Betekent dit een vernauwing van het aanbod enkel voor inburgeraars? Zullen ook niet-inburgeraars kunnen intekenen op dit aanbod? Zij maken momenteel de grootste groep uit van de deelnemers aan het NT2-aanbod.<sup>4</sup> En zal het mogelijk blijven een aanbod te voorzien

---

<sup>3</sup> Vlaamse Onderwijsraad, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Advies over het afsprakenkader NT2](#), 10 juni 2014.

<sup>4</sup> Volgens berekeningen van AHOVOS was in 2013 voor NT2 richtgraad 1 58,3 % inburgeraar in CBE en 35,6 % inburgeraar in CVO.

dat meer inhoudt dan de te behalen doelen voor inburgering (vb. NT2 richtgraden 3 en 4, NT2-aanbod voor 12-16 jarigen die niet tot inburgering behoren, enz.)?

Zal het NT2-aanbod nog steeds tot de opdracht van onderwijs behoren? Indien ja, zal de minister van Integratie en Inburgering de onderwijspartners consulteren bij het nemen van beslissingen in de organisatie van het NT2-aanbod? Zoals verder in de knelpunten verduidelijkt wordt, is het NT2-aanbod nauw verbonden met ander aanbod van het volwassenenonderwijs. Daarvoor is er nood aan afstemming. Hoe zal dit gebeuren wanneer de opsplitsing naar twee beleidsdomeinen wordt gemaakt?

Aan de middelen voor het NT2-aanbod is onlosmakelijk personeel en tewerkstelling gekoppeld. Welke effecten zal deze beslissing hebben op het personeelsstatuut van de leraren? Zal dit personeel met het huidig statuut overgaan naar het andere beleidsdomein? Indien niet, aan welke constructie wordt er gedacht om de aansturing van het personeel mogelijk te maken?

### **3.2 Private aanbodverstrekkers worden ingeschakeld om tekorten in het aanbod op te vullen**

Beide ministers geven in hun beleidsnota aan dat ze streven naar een kwaliteitsvol aanbod. Ook in het belang van de cursist is het noodzakelijk hier voldoende aandacht aan te besteden. In het volwassenenonderwijs wordt er op verschillende manieren aan gewerkt om deze kwaliteit steeds bij te sturen, zowel intern als extern. Zullen dezelfde kwaliteitseisen gevraagd worden van private aanbodverstrekkers? Moeten private opleidingen gebaseerd worden op de opleidingsprofielen? Op welke manier zal een minimale kwaliteitsnorm gegarandeerd worden?

Welk effect zal het inschakelen van private aanbodverstrekkers hebben op de middelen voor de organisatie van het NT2-aanbod? Zal hiervoor een deel van de middelen geheroriënteerd worden naar de private aanbodverstrekkers? Zal er aandacht zijn voor de financiële draagkracht van de cursist? Hoe wordt ervoor gezorgd dat de zwakste doelgroepen nog steeds kunnen deelnemen aan het NT2-aanbod?

### **3.3 De Huizen van het Nederlands krijgen de bevoegdheid om het taalniveau Nederlands van anderstaligen te attesteren**

Met deze maatregel krijgt een ander beleidsdomein dan onderwijs *de facto* de bevoegdheid om voor NT2 EVC te attesteren. Hoe staat dit attest in verhouding tot de certificering door de centra? Welke civiel effect wordt gekoppeld aan de attestering door de Huizen van het Nederlands? Zullen de Huizen van het Nederlands alle niveaus Nederlands kunnen attesteren of enkel de niveaus die bereikt moeten worden in het kader van inburgering? Welke kwaliteitscriteria en -controle zal van toepassing zijn op de attestering door de Huizen? Zullen de Huizen ook het taalniveau van niet-inburgeraars attesteren?

## **4 Nadelige effecten van de beleidsintenties**

Hoewel de Vlor erkent dat er in het NT2-aanbod punten tot verbetering nodig zijn, is hij er niet van overtuigd dat de voorgestelde beleidsmaatregelen een adequaat antwoord zullen zijn. De raad

vreest zelfs dat er met de voorgestelde aanpassingen geen of slechts gedeeltelijk een antwoord geformuleerd zal worden op de huidige tekorten en dat bijkomende uitdagingen zullen gecreëerd worden. Staan deze beleidsintenties in verhouding tot de problemen die ze moeten oplossen?

#### **4.1 Een geïntegreerde aanpak wordt ondermijnd**

Door de middelen voor het NT2-aanbod onder het beheer van een ander beleidsdomein dan Onderwijs te plaatsen, wordt het NT2-aanbod afgesplitst van het overige aanbod in het volwassenenonderwijs. Daardoor bestaat de kans dat de focus in de inburgeringstrajecten verengd wordt tot enkel Nederlandse taalverwerving. De doelgroep die beroep doet op dit aanbod, heeft vaak echter nood aan meer.

Zo toonde PIAAC aan dat de eerste generatie migrantenvolwassenen, meer dan de Nederlandstalige bevolking, niet alleen slechter scoren voor geletterdheid maar ook voor gecijferdheid en probleemoplossend vermogen.<sup>5</sup> Deze doelgroep heeft nood aan een geïntegreerde aanpak om te werken aan functionele geletterdheid in brede zin. Zo kan er beter tegemoet gekomen worden aan de nood om inburgeraars voor te bereiden op een volwaardige deelname aan het sociale en economische leven, een nood die beide ministers in hun beleidsnota omschreven.<sup>6</sup>

Maar ook in het kader van de beroepsopleidingen van VDAB voor anderstaligen en inburgeraars wordt er ondersteuning geboden inzake geletterdheid en Nederlandse taalverwerving. De minister van Onderwijs schrijft in haar beleidsnota dat er meer nood is aan zulke gecombineerde leertrajecten.<sup>7</sup> De Vlor erkent dat deze verder moeten uitgebouwd worden, maar dit kan niet door het NT2-aanbod los te koppelen van de rest van het opleidingsaanbod. Ook het inschakelen van private aanbodverstrekkers zal aan deze nood niet tegemoet komen.

#### **4.2 De afstemming van leertrajecten en leertrajectbegeleiding wordt complexer**

In het volwassenenonderwijs is er aandacht voor de trajectbegeleiding van elke NT2-cursist. Het leertraject en de voortgang van de cursist worden met de nodige betrokkenen, zowel binnen als buiten het centrum, opgevolgd en bijgestuurd. Er is daarbij aandacht voor de leersnelheid, de mate waarin het traject beantwoordt aan de leervraag en voor de doorstroming naar de arbeidsmarkt.

Door hiaten in het NT2-aanbod op te vullen met private aanbodverstrekkers, wordt het aantal aanbieders vergroot. Hierdoor wordt ook de noodzakelijke afstemming van trajecten complexer, waar wellicht ook de leertrajectbegeleiding onder zal lijden.

Private aanbodverstrekkers hebben decretaal geen bevoegdheid om EVC NT2/alfa NT2 te attesteren. Door deze bevoegdheid wel aan de Huizen van het Nederlands te geven, bestaat het

---

<sup>5</sup> Cincinnato, S & De Meyer, I. (2013). *Vaardig genoeg voor de 21<sup>ste</sup> eeuw? De eerste Vlaamse resultaten bij PIAAC*. Vakgroep Onderwijskunde, Universiteit Gent, p 10.

<sup>6</sup> Vlaamse Regering, Beleidsnota Onderwijs 2014-2019, OD 1.4, p 26; Vlaamse Regering, Beleidsnota Inburgering en Integratie 2014-2019, OD 2.1, p 22.

<sup>7</sup> Vlaamse Regering, Beleidsnota Onderwijs 2014-2019, OD 1.4, p 26.

gevaar dat er in het private NT2-aanbod 'teach to the test' zal plaatsvinden. Dit zal wellicht ten koste gaan van het duurzaam verwerven van (brede) competenties bij de cursist.

### **4.3 Aansturing door twee beleidsdomeinen**

Door het NT2-aanbod volledig of gedeeltelijk los te koppelen en onder te brengen bij een ander beleidsdomein, bestaat het gevaar dat prioriteiten en doelstellingen van de verschillende beleidsdomeinen divergeren. Dit kan onduidelijkheid, versnippering en inefficiënte aanwending van middelen op het terrein tot gevolg hebben. Dit strookt niet met de vooropgestelde planlastverlaging en grotere autonomie van de centra, zoals voorop gesteld in de beleidsnota Onderwijs.<sup>8</sup>

Ook het verlenen van de bevoegdheid tot het attesteren van het taalniveau Nederlands aan de Huizen van het Nederlands, is een keuze waar de Vlor niet achter kan staan. Deze beleidsbeslissing is een uitbreiding van de bevoegdheden van de Huizen van het Nederlands naar het attesteren van EVC, een bevoegdheid die het volwassenenonderwijs niet heeft. Naast de ongelijkheid die hiermee gecreëerd wordt, betekent dit eveneens een versnippering van expertise kennis en kwaliteitszorg wat weinig efficiënt en doeltreffend is.

### **4.4 Decretale verankering voor samenwerking wordt weggehaald**

De voorbije jaren is er intensief met de Huizen van het Nederlands samengewerkt om een behoeftedekkend NT2-aanbod te voorzien. Deze samenwerking is gestoeld op een decretale verankering van vertegenwoordiging van alle onderwijsverstrekkers NT2, VDAB en de onthaalbureaus inburgering in de raden van bestuur van de Huizen.<sup>9</sup> Met deze regionale samenwerkingsverbanden werden een structurele basis en draagvlak gecreëerd om vraag en aanbod regionaal op elkaar af te stemmen. Onder meer deze regionale samenwerkingsverbanden zijn een kritische succesfactor voor het voeren van een regionaal beleid in functie van de organisatie van een behoeftedekkend aanbod NT2.

Door de Huizen onder te brengen in het Agentschap Integratie en Inburgering verdwijnt niet alleen deze constructie, maar ook de synergie die hierop gebaseerd is. Er wordt momenteel geen plaats voorzien voor de onderwijspartners in de organisatie van het Vlaamse EVA, waardoor de expertise van onderwijs en inburgering elkaar wellicht minder gemakkelijk zullen ontmoeten. Het gevaar dreigt dat een groot deel van de expertise in functie van het organiseren van trajecten op maat van de cursist versnipperd geraakt.

In de beleidsnota Integratie en Inburgering wordt er gesproken over een integratiepact om de samenleving harder te betrekken bij inburgering.<sup>10</sup> Een pact heeft echter niet hetzelfde karakter als een decretale verankering en is een juridische verzwakking van de samenwerking in vergelijking met de huidige regeling.

---

<sup>8</sup> Vlaamse Regering, Beleidsnota Onderwijs 2014-2019, p 18-22.

<sup>9</sup> Decreet betreffende de Huizen van het Nederlands, 2004, art. 10bis.

<sup>10</sup> Vlaamse Regering, Beleidsnota Inburgering en Integratie 2014-2019, 1.3. We versterken de betrokkenheid van het middenveld bij het integratiebeleid, p 20.

#### **4.5 Te weinig aanbod op sommige momenten**

De ministers vernoemen in hun beleidsnota's de vraag naar een NT2-aanbod in vakanties en weekends. Een grondige inventaris van deze vraag is echter nog niet gemaakt. Eerste signalen geven aan dat deze vraag zeer klein is, zeker in verhouding tot het aanbod dat nu al voorzien wordt.

### **5 Conclusie**

Met deze nota onderschrijft de Vlor de intentie van de Vlaamse Regering om een behoeftegedekkend aanbod te voorzien. Hij is echter niet akkoord met de beleidsintenties die voorop gesteld worden. In het verleden heeft de sector zich steeds bereid getoond om problemen te bespreken en het aanbod bij te sturen. Het afsprakenkader NT2 moet dit ondersteunen.

Door middel van overleg en samenwerking is het gelukt om problemen op te lossen en te komen tot een beter behoeftegedekkend aanbod. Deze inspanningen zijn nog niet afgerond en ook niet alle behoeftes zijn ingevuld. Maar door het NT2-aanbod los te trekken van het beleidsdomein Onderwijs, private aanbodverstrekkers in te schakelen, de Huizen van het Nederlands onder te brengen in het Agentschap en de bevoegdheid te geven tot het attesteren van het taalniveau Nederlands bij anderstaligen, miskent de Vlaamse Regering de expertise en de inspanningen die in het verleden door de aanbodverstrekkers geleverd zijn en geeft het een blijk van wantrouwen tegenover het beleidsdomein Onderwijs en de aanbodverstrekkers.

Het is momenteel onduidelijk hoe de operationalisering van de beleidsintenties vorm zal krijgen. Voor de Vlor is het alvast belangrijk dat de inspanningen tot professionalisering van de huidige organisatie en het huidige aanbod verdergezet worden. Het antwoord dat de beleidsnota's formuleren, staat niet in verhouding tot dat wat nodig is. Er zijn andere mogelijkheden die minder ingrijpend zijn en wellicht een efficiënter resultaat zullen opleveren. Zo kan bijvoorbeeld het logge ontwikkel- en besluitvormingsproces van de opleidingsprofielen worden hervormd en het afsprakenkader NT2 worden herbekeken. De Vlor nodigt daarom graag de beide ministers uit om hierover in de nabije toekomst in gesprek te gaan en duidelijkheid te scheppen over de plannen.