



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 71.917/1/V
van 10 augustus 2022

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de
NT2-test in het volwassenenonderwijs’

Op 14 juli 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 31 augustus 2022,* een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de NT2-test in het volwassenenonderwijs’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 2 augustus 2022. De kamer was samengesteld uit Geert DEBERSAQUES, kamervoorzitter, voorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Bert THYS, staatsraad, Jan VELAERS, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 augustus 2022.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering beoogt enerzijds het decreet van 24 juni 2022 ‘tot wijziging van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs en tot wijziging van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid in functie van het hertekende inburgeringsbeleid’ in werking te stellen met ingang van 1 september 2023 (artikel 9 van het ontwerp) en, anderzijds, de nadere regels te bepalen voor de ontwikkeling en de afname van de zogenaamde NT2-test in het volwassenenonderwijs (artikelen 1 tot 8), die onder meer door de verplichte inburgeraars moet worden afgelegd. Die bepalingen treden eveneens in werking op 1 september 2023, behalve de artikelen 3 en 4 van het ontwerp, die betrekking hebben op de ontwikkeling van de NT2-test, die in werking treden op 1 september 2022 (artikel 10).

3.1. Het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in de bepalingen die in de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef worden vermeld.

3.2. Artikel 7 van het ontwerp voorziet in de mogelijkheid om een beroep aan te tekenen tegen het resultaat van de NT2-test volgens de beroepsprocedure van het NT2-centrum. Die bepaling lijkt moeilijk te kunnen worden begrepen als het bepalen van een nadere regel voor de afname van de test. Hiervoor kan evenwel rechtsgrond worden gevonden in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ gelezen in samenhang met artikel 39, 6°, van het decreet van 15 juni 2007 ‘betreffende het volwassenenonderwijs’ (hierna: decreet volwassenenonderwijs). De gemachtigde verklaarde immers dat met de beroepsprocedure bedoeld wordt op de procedure bedoeld in artikel 39, 6°, van het decreet volwassenenonderwijs. Bovendien bestaat de NT2-test onder meer uit een trajectevaluatie die overeenkomt met de evaluatie per module bedoeld in artikel 38, § 1, van het decreet volwassenenonderwijs.

3.3. De artikelen 3 en 4 van het ontwerp treden overeenkomstig artikel 10 van het ontwerp in werking op 1 september 2022. Dit impliceert dat op die datum ook de decretale bepalingen die ervoor rechtsgrond bieden in werking zijn getreden. Dat laatste is echter niet het geval, aangezien overeenkomstig artikel 9 van het ontwerp het (volledige) decreet van 24 juni 2022 in werking treedt op 1 september 2023. Om hieraan te verhelpen, volstaat het om in artikel 9 van het ontwerp te bepalen dat het decreet van 24 juni 2022 in werking treedt op 1 september 2023 “met uitzondering van de artikelen 5 en 6, die in werking treden op 1 september 2022”. Laatstgenoemde bepalingen verschaffen immers de rechtsbasis voor de Vlaamse Regering om de nadere regels voor de ontwikkeling (en afname) van de NT2-test te bepalen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

4.1. Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat de NT2-test bestaat uit een gestandaardiseerde NT2-test en een trajectevaluatie. In advies 71.051/1 over het voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 24 juni 2022 werd over het opleggen van een gestandaardiseerde NT2-test het volgende opgemerkt:

“3.1. Door een toevoeging aan de artikelen 62 en 63 van het decreet van 15 juni 2007 worden de centra voor basiseducatie en de centra voor volwassenenonderwijs die onderwijsbevoegdheid hebben voor opleidingen van het studiegebied Nederlands tweede taal, verplicht de NT2-test te organiseren. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de nadere regels voor de ontwikkeling en afname van de NT2-test te bepalen. De decretale bepaling maakt daarbij geen onderscheid tussen de NT2-test voor inburgeraars en de NT2-test voor andere NT2-cursisten.

3.2. In de memorie van toelichting wordt in verband met de gestandaardiseerde test het volgende opgemerkt:

“Het is inderdaad zo dat het volwassenenonderwijs en zijn leraren de decretale opdracht hebben om per module de cursist te evalueren en op basis daarvan te beoordelen of de cursist de opleiding met goed gevolg heeft beëindigd en dus recht heeft op een certificaat.

De Vlaamse Regering wil zowel voor de cursus maatschappelijke oriëntatie als voor NT2 de kwaliteit verbeteren en gelijkberechtiging creëren, met oog voor de leercapaciteiten van de cursisten.

Ongeacht waar iemand een NT2-opleiding volgt, moet hij hetzelfde taalniveau halen en dit ook kunnen inzetten in de dagelijkse realiteit, bijvoorbeeld op het werk, bij het solliciteren, tijdens het oudercontact, voor consultaties, enz. Bij de ontwikkeling van de test NT2 is er aandacht voor de diversiteit binnen de doelgroep (vb. opleidingsniveau) en voor kwetsbare profielen in het bijzonder (vb. analfabeten, laaggeletterden). Het doel is uiteraard dat elke cursist kan slagen voor de test NT2. De Vlaamse Regering zal de modaliteiten van de test NT2 nog concretiseren in een uitvoeringsbesluit. Daarbij zal er, net zoals in het uitvoeringsbesluit voor het gewijzigde integratie- en inburgeringsbeleid m.b.t. de test voor MO bepaald is, voorzien worden dat de test naast een uniforme gestandaardiseerde test ook voor een deel een procesevaluatie kan bevatten. Bij de ontwikkeling van de gestandaardiseerde NT2-test worden de aanbieders van het volwassenenonderwijs en de centra voor basiseducatie zeer nauw betrokken.”

3.3. Artikel 24, § 1, eerste lid, van de Grondwet waarborgt de vrijheid van onderwijs die voor privépersonen het vermogen impliceert om naar eigen inzicht onderwijs in te richten en te laten verstrekken, zowel naar de vorm als naar de inhoud van dat onderwijs.

De bij die bepaling gewaarborgde vrijheid is evenwel niet onbegrensd en staat niet eraan in de weg dat de decreetgever, met het oog op het algemeen belang en het verzekeren van de kwaliteit van het met overheidsmiddelen verstrekt onderwijs, “maatregelen neemt die op de onderwijsinstellingen van algemene toepassing zijn”¹ of bepaalde voorwaarden oplegt, bijvoorbeeld voorwaarden van financiering en

¹ Voetnoot 1 van het geciteerde advies: Bijv. GwH 18 april 2001, nr. 49/2001, B.8.

subsidiering,² die de vrijheid van onderwijs beperken. Dergelijke maatregelen kunnen als dusdanig niet worden beschouwd als een inbreuk op de vrijheid van onderwijs. Dit zou wel het geval zijn wanneer zou blijken dat de concrete beperkingen die aan die vrijheid worden gesteld, niet adequaat of onevenredig zouden zijn ten aanzien van het nagestreefte doel.³

3.4. De mate waarin de onderwijsvrijheid daadwerkelijk wordt beperkt, zal afhangen van de wijze waarop de Vlaamse Regering uitvoering geeft aan de bedoelde machtigingen. Zoals de memorie van toelichting verduidelijkt, zal de machtiging evenwel in ieder geval leiden tot het opleggen van een gestandaardiseerde test.

In het licht van de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van onderwijs zal de wetgever moeten kunnen verantwoorden welke het legitieme doel is dat met de gestandaardiseerde test wordt nagestreefd. Het loutere feit dat de wetgever voor ogen heeft dat eenieder die een NT2-opleiding volgt, ongeacht of hij inburgeraar is of niet, “hetzelfde taalniveau” moet halen, vormt daarbij geen voldoende verantwoording aangezien dit niet duidelijk maakt waarom het doel van “hetzelfde taalniveau”, binnen het Europees Referentiekader Moderne Vreemde Talen, enkel zou kunnen worden bereikt door een test waarvan de regels inzake ontwikkeling en afname door de Vlaamse Regering eenvormig worden vastgelegd.”⁴

4.2. Uit de memorie van toelichting bij het voornoemde ontwerp van decreet blijkt dat bij de uitwerking van de test rekening is gehouden met de hiervoor aangehaalde opmerking van de Raad van State. Er werd dienaangaande het volgende verduidelijkt:

“Rekening houdend met dit advies zal de Vlaamse Regering in het uitvoeringsbesluit geen uniforme gestandaardiseerde NT2-test vastleggen maar regels over de evenwichtige samenstelling van een set van toetsitems uit een gevalideerde vragen-databank die via een participatief proces zal tot stand komen. Naar analogie van de databank met EVC-instrumenten (EVC: eerder verworven competentie) zullen de centra een keuze moeten maken uit deze gevalideerde vragendatabank. Samen met een team van ervaren NT2-leerkrachten wordt een toetsmatrijs per vaardigheid ontwikkeld. De toetsafname, correctie en bekendmaking van de resultaten zal door de centra gebeuren. De examinatoren van de centra zullen een opleiding, voorbeeldexamens en oefenmateriaal krijgen. Per vaardigheid worden een handleiding voor toetsafname en correctiemodellen voorzien. Het team wordt begeleid door taalexperts en experts psychometrie in de wetenschappelijke aspecten van de toetsontwikkeling en bij het uittekenen van een opleidingstraject en kwaliteitsborging.”⁵

² Voetnoot 2 van het geciteerde advies: GwH 21 april 2016, nr. 53/2016, B.22.3.2.

³ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Zie bijv. GwH 23 februari 2005, nr. 44/2005.

⁴ Adv.RvS 71.051/1 van 2 maart 2022, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 24 juni 2022 ‘tot wijziging van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs en tot wijziging van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid in functie van het hertekende inburgeringsbeleid’, opmerkingen 3.1. tot 3.4.

⁵ Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs en tot wijziging van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid in functie van het hertekende inburgeringsbeleid’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2021-22, nr. 1269/1, 13.

Tijdens de parlementaire behandeling van het voornoemde ontwerp van decreet verklaarde de bevoegde minister in dat verband nog het volgende:

“De vrijheid van onderwijs wordt al wel eens meer ingeroepen. Volgens de Raad van State mag de decreetgever wel degelijk voorwaarden en doelstellingen opleggen aan instellingen die belastinggeld krijgen. Een cursist moet zowel de gestandaardiseerde test als de evaluatie van het centrum zelf doorstaan om een certificaat te krijgen. Het is daarenboven absoluut niet de bedoeling in te grijpen in de manier waarop het onderwijs de doelstellingen haalt: de pedagogische handelwijze, de evaluatie per module, de permanente evaluatie enzovoort zijn vrij.

In het kader van het participatief traject wordt het onderwijsveld uitgenodigd om de toetsitems van de gestandaardiseerde testen te ontwikkelen. Een wetenschappelijke validering zal nog meer kwaliteitsgaranties bieden. Daarbij komt dat op die manier de eindresultaten in elk centrum in Vlaanderen gelijk zullen zijn. De gemeenschappelijke sokkel zal de appreciatie, ook op de arbeidsmarkt, voor het inburgeringsbewijs doen toenemen, maar de aanpak versterkt ook het volwassenenonderwijs, zowel de centra voor het volwassenenonderwijs als zeker de centra voor basiseducatie wier bevoegdheid uitgebreid wordt. Dat zijn volgens de minister opportuniteiten voor het veld.”⁶

4.3. De decreetgever heeft de keuze voor een gestandaardiseerde NT2-test gehandhaafd. Het komt de Raad van State, afdeling Wetgeving, dan ook niet toe om die keuze opnieuw in vraag te stellen. Bij de totstandkoming van de uitvoeringsregeling dient de afdeling Wetgeving wel na te gaan of de wijze waarop de NT2-test *in concreto* wordt ingevoerd niet tot een onevenredige aantasting van de vrijheid van onderwijs leidt.

4.4. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt in dat verband het volgende verduidelijkt:

“De bepalingen in dit ontwerp van besluit over de ontwikkeling en afname van de NT2-test houden rekening met het advies van de Raad van State bij het decreet van ... tot wijziging van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs en tot wijziging van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid in functie van het hertekende inburgeringsbeleid.

Naast de ruimte die er blijft voor de evaluatie door het centrum, wordt de testdatabank met gevalideerde items door een ontwikkelingscommissie met experts uit de centra uitgebouwd. Door onderlinge afstemming over het format voor de taaltoetsen, het inwinnen van wetenschappelijk advies voor toetsing en psychometrie en een nauwe samenwerking in het gefaseerd opbouwen van een kwaliteitsvolle vragendatabank, evolueren we naar een kwalitatievere NT2-toetspraktijk op het taalniveau A2 met een draagvlak bij de centra. Door het feit dat de globale evaluatie deels gebaseerd is op het lokale autonome beleid van elk centrum en deels op een set van gestandaardiseerde toetsitems waarvoor de overheid de ontwikkeling vanuit het betrokken onderwijsveld slechts faciliteert, kan ondubbelzinnig worden gesteld dat aan de vrijheid van onderwijs niet wordt geraakt.”

⁶ Parl.St. VI.Parl. 2021-22, nr. 1269/3, 11-12.

4.5. Uit het ontwerp blijkt dat de CVO en de CBE, via hun experten, worden betrokken bij het ontwikkelen van de tools voor de gestandaardiseerde test (artikel 3, tweede lid, van het ontwerp). De ontwikkelcommissie bepaalt de vragen, een toetsmatrijs, een handleiding voor de toetsafname en correctiemodellen en verzorgt de opleiding van de examinatoren (artikel 4, eerste lid). Voorts blijkt dat de CVO en de CBE weliswaar verplicht zijn om de door de ontwikkelcommissie opgestelde vragen te gebruiken, maar dat ze bij het organiseren van de NT2-test een keuze kunnen maken uit de ontwikkelde vragen (artikel 5, eerste lid). De CVO en CBE zijn bevoegd voor de toetsafname en de beoordeling (artikel 6, eerste lid). Bovendien bestaat de test voor 40% uit een trajectevaluatie die door de CVO of de CBE zelf wordt uitgevoerd en waarvan ze de inhoud zelf kunnen bepalen. Op die manier wordt voldoende ruimte gelaten voor de CVO en de CBE om zelf bepaalde (inhoudelijke) accenten in de NT2-opleidingen en bij de daarmee gepaard gaande testing te leggen. Hieruit lijkt te kunnen worden geconcludeerd dat de vrijheid van onderwijs, die weliswaar wordt beperkt, niet onevenredig wordt aangetast, aangezien de regeling geenszins tot gevolg heeft dat de overheid volledig zelf het onderwijsprogramma en de beoordelingswijze van de betrokken NT2-opleiding regelt, hetgeen in strijd zou zijn met de vrijheid van onderwijs.⁷

Aanhef

5.1. In de rubriek ‘Rechtsgronden’ dient de verwijzing naar de rechtsgrond biedende bepalingen te worden aangepast in het licht van opmerking 3.2. Voorts dient in die rubriek nog de datum van het decreet van 24 juni 2022 te worden vermeld. Dit laatste geldt ook voor het bepalend gedeelte van het ontwerp.

5.2. In de rubriek ‘Vormvereisten’ dient nog de datum van het begrotingsakkoord, zijnde 1 juli 2022, te worden vermeld.

Artikel 1

6. Artikel 1, 4°, van het ontwerp omschrijft de term “trajectevaluatie” als “het beoordelingsresultaat voor de volledige NT2-opleiding op basis van de evaluatie per module door de centra, vermeld in artikel 38, § 1, van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs”.

Artikel 63, § 1^{quater}, van het decreet volwassenenonderwijs, zoals ingevoegd bij het decreet van 24 juni 2022, dat rechtsgrond biedt voor de artikelen 2 en 8 van het ontwerp waarin de term “trajectevaluatie” voorkomt, bepaalt evenwel het volgende:

“De centra voor volwassenenonderwijs die onderwijsbevoegdheid hebben voor opleidingen van het studiegebied Nederlands tweede taal richtgraad 1 en 2, zijn ertoe gehouden om de NT2-test te organiseren. De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor de ontwikkeling en afname van de NT2-test en de verhouding tussen de test en de procesevaluatie voor de berekening van de eindresultaten per vaardigheid.”

⁷ Zie recent: GwH 16 juni 2022, nr. 82/2022.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt artikel 2 van het ontwerp als volgt toegelicht:

“Artikel 2 bepaalt dat de NT2-test bestaat uit een gestandaardiseerde NT2-test en een procesevaluatie. De gestandaardiseerde test bestaat uit een set van gevalideerde vragen ter toetsing van het taalniveau A2 op vier onderdelen: lezen, schrijven, luisteren en spreken. Naast de gestandaardiseerde test wordt ook gebruik gemaakt van trajectevaluatie. De trajectevaluatie houdt rekening met de vooruitgang in het volledige leer- en onderwijstraject.

De resultaten op de gestandaardiseerde test en de trajectevaluatie worden gecombineerd tot een totaalresultaat. De gestandaardiseerde test bepaalt 60% van het totaalresultaat.”

Uit die passage in de nota aan de Vlaamse Regering moet worden afgeleid, zoals de gemachtigde overigens uitdrukkelijk bevestigde, dat met “procesevaluatie” in het decreet en “trajectevaluatie” in het ontwerp in essentie hetzelfde wordt bedoeld. Volgens de gemachtigde gaat het om een “semantische kwestie”. De term “procesevaluatie” in artikel 63, § 1^{quater}, van het decreet volwassenenonderwijs is immers ontleend aan de inburgeringsregeling waar reeds sprake is van “procesevaluatie” bij de test maatschappelijke oriëntatie,⁸ terwijl dit begrip in het onderwijs een specifieke lading dekt die niet overeenkomt met wat onder meer wordt bedoeld in de memorie van toelichting bij het decreet van 24 juni 2022. De gemachtigde heeft bovendien beklemtoond dat de trajectevaluatie wel degelijk inhoudt dat er niet enkel aan procesevaluatie wordt gedaan maar dat de CVO en de CBE naast de NT2-test wel degelijk andere (eind)toetsen en evaluatievormen kunnen hanteren die niet als “procesevaluatie” in de gebruikelijke betekenis kunnen worden beschouwd.

Het verdient bijgevolg aanbeveling om in artikel 1, 4°, van het ontwerp uitdrukkelijk te verwijzen naar artikel 63, § 1^{quater}, van het decreet volwassenenonderwijs, zodat er geen verwarring kan ontstaan over de precieze draagwijdte van het begrip “trajectevaluatie” en de verhouding ervan tot het decreet. De definitie van trajectevaluatie zou dan als volgt kunnen luiden:

“4° trajectevaluatie: de procesevaluatie bedoeld in artikel 63, § 1^{quater}, van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs, die bestaat uit het beoordelingsresultaat voor de volledige NT2-opleiding op basis van de evaluatie per module door de centra vermeld in artikel 37, § 1, van datzelfde decreet.”

⁸ Artikel 27, § 1, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 januari 2016 ‘houdende de uitvoering van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid’.

Artikel 2

7. Artikel 2, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat “[v]oor elk van de vier onderdelen, lezen, schrijven, luisteren en spreken (...) de cursist een NT2-test af[legt].” Die bepaling laat aldus uitschijnen dat er vier NT2-testen moeten worden afgelegd, voor elk van de genoemde onderdelen. Uit artikel 2, 29°bis, van het decreet volwassenenonderwijs blijkt evenwel dat de NT2-cursisten slechts één NT2-test afleggen die uit vier onderdelen bestaat. Uit de nota aan de Vlaamse Regering blijkt eveneens de bedoeling dat de NT2-test vier onderdelen bevat.

De gemachtigde verklaarde dat de wijze van formulering beoogt rekening te houden met de mogelijkheid dat sommige cursisten niet alle onderdelen van de NT2-test moeten afleggen omdat ze bijvoorbeeld eerder al zijn geslaagd voor een van de andere onderdelen.

Het verdient niettemin aanbeveling om in de eerste zin van artikel 2, tweede lid, van het ontwerp beter de bedoeling van de stellers van het ontwerp tot uiting te brengen, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de tekst van artikel 2, 29°bis, van het decreet volwassenenonderwijs, zodat er geen verwarring ontstaat over het aantal testen dat moet worden afgelegd.

Artikel 7

8. Artikel 7 van het ontwerp bepaalt dat de cursist tegen de resultaten van de NT2-test “beroep [kan] aantekenen volgens de beroepsprocedure van het NT2-centrum”.

Het gaat in dit geval niet om een specifieke beroepsprocedure, maar om de beroepsprocedure die de centra krachtens artikel 39, 6°, van het decreet volwassenenonderwijs in hun centrumreglement moeten opnemen, en die voor het overige inhoudelijk niet in dat decreet, noch in enige andere decretale of reglementaire tekst wordt geregeld. Omwille van de duidelijkheid verdient het dan ook aanbeveling om uitdrukkelijk naar de procedure bedoeld in artikel 39, 6°, van het decreet volwassenenonderwijs te verwijzen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Geert DEBERSAQUES