

NB: De toelichting (huidige pagina) is geen onderdeel van het format (volgende pagina).

### **Toelichting**

De uitkomsten van een rijksbreed experiment vormden aanleiding voor het toenmalige kabinet te besluiten dat voortaan bij de voorbereiding van wetgeving dient te worden bepaald of internetconsultatie meerwaarde heeft en een effectieve methode is om doelgroepen van een regeling te bereiken.<sup>1</sup>

In de verzamelbrief regeldruk 2011-2015<sup>2</sup> trekt het huidige kabinet de lijn (dat bij de voorbereiding van wetgeving, en dan vooral bij die regelingen waarbij de methode het meest effectief is gebleken, dient te worden bepaald of internetconsultatie meerwaarde heeft en een effectieve methode is om doelgroepen van een regeling te bereiken) door en neemt nieuwe initiatieven om de overheid transparanter te maken. Of een internetconsultatie over een voorstel wordt uitgevoerd bepaalt een departement met inachtneming van het kabinetsbeleid. Uitgangspunt is dat voorstellen die significante verandering brengen in de rechten en plichten van burgers, bedrijven en instellingen of die grote gevolgen hebben voor de uitvoeringspraktijk via internet worden geconsulteerd, behoudens goede gronden om daarvan af te zien.

Met ingang van 1 januari 2014 worden internetconsultaties op grotere schaal toegepast en worden bij nieuwe internetconsultaties de antwoorden gepubliceerd op de verplichte vragen van het IAK.<sup>3</sup> Publicatie van de 7 IAK vragen vindt plaats met behulp bijgaand format. Het ingevulde format moet, als extra document, naast bijvoorbeeld het conceptvoorstel en de toelichting, worden gepubliceerd op de website. Voor het invullen van de vragen kunnen passages uit de toelichting op het voorstel worden gebruikt. Deze informatie kan ook worden hergebruikt bij het indienen van voorstellen bij ambtelijke voorportalen.

Deze informatie kan ook worden hergebruikt bij het [indienen van het voorstel bij ambtelijke voorportalen](#). Bij internetconsultatie geldt het volgende:

- Er wordt gebruik gemaakt van het Word-format op de volgende pagina. Voor het invullen van de vragen kun je passages uit de toelichting op het voorstel gebruiken. Hieronder volgt ook per vraag de toelichting bij het invullen.
- Het ingevulde format moet worden geüpload bij het tabblad "Documenten". Daar worden ook de regeling en toelichting geüpload. De beantwoording van de vragen wordt voorlopig dus in een apart document zichtbaar op [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl).
- Sla het ingevulde format op onder de bestandsnaam "Beantwoording vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)" zodat de publicatie herkenbaar wordt weergegeven.

### **Toelichting op de vragen**

#### 1. Wat is de aanleiding?

*Beschrijf de aanleiding voor het maken van het voorstel (bv. het regeerakkoord, besluit van de bewindspersoon, EU-implementatie, toezegging aan de Tweede Kamer, verzoek uit de branche of onderzoeksrapport). Noem de vindplaats van de bron waaruit de aanleiding blijkt.*

#### 2. Wie zijn betrokken?

*Geef aan welke groepen, organisaties, instanties, personen etc. geraakt worden door het voorstel, hoe deze betrokken zijn bij de totstandkoming van het voorstel (bijv. afstemming, consultatie, advisering) en waarom men betrokken is (bv. kennis van het probleem, betrokken bij uitvoering of handhaving, vertegenwoordiger doelgroep).*

#### 3. Wat is het probleem?

*Beschrijf hier het probleem dat moet worden opgelost. Welke situatie wordt negatief gewaardeerd of is voor vatbaar voor verbetering?*

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2010/11, 29515, nr. 330 ([Kabinetstandpunt IAK 14 april 2011](#))

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2010/11, 29 515, nr. 333 ([Verzamelbrief regeldruk 19 september 2011](#))

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2012/13, 29 362, nr. 224/225 ([Brieven Modernisering van de overheid 12 september 2013](#) en [19 december 2013](#)).

4. Wat is het doel?

*Beschrijf het beleidsdoel/de beleidsdoelen. Formuleer doelen waar mogelijk SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.*

5. Wat rechtvaardigt de overheidsinterventie?

*Geef aan welk publiek belang in het geding is en waarom ingrijpen door de rijksoverheid noodzakelijk is. Wat gebeurt er bij niets doen/ongewijzigd beleid (nuloptie)?*

6. Wat is het beste instrument?

*Geef aan met welk(e) beleidsinstrument(en) het beoogde doel kan worden gerealiseerd en waarom het gekozen instrument – alles afgewogen – de voorkeur geniet. Vermeld de in de afweging betrokken overwegingen omtrent effectiviteit, doelmatigheid, rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.*

7. Wat zijn de (neven)gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

*Beschrijf hier de (neven)gevolgen van het voorstel voor burgers, bedrijven, overheid en milieu. Denk bij gevolgen voor burgers en bedrijven bijv. aan administratieve lasten, toezichtlasten en nalevingskosten en bij bedrijven ook aan markteffecten en concurrentiepositie. Denk bij gevolgen voor de overheid bijv. aan budgettaire gevolgen voor de rijksbegroting, gevolgen voor bezwaar en beroep, toezicht, rechtspraak rechtsbijstand etc.. Gevolgen moeten zo veel mogelijk worden gekwantificeerd (bijv. om hoeveel burgers gaat het, wat zijn de verwachte kosten etc.).*

### **Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)**

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op [www.naarhетиak.nl](http://www.naarhетиak.nl) (klik dan op de tekst "Naar het IAK" in de linker kolom).

1. Wat is de aanleiding?

In het regeerakkoord is een wijziging van het inburgeringsstelsel aangekondigd.<sup>4</sup> Dit is uitgewerkt in het wetsvoorstel Wet inburgering 20.. dat is aangenomen door de Tweede Kamer in juli 2020 en door de Eerste Kamer in december 2020. De nieuwe wet bevat drie leerroutes om aan de inburgeringsplicht te voldoen: in de B1-route wordt het leren van de Nederlandse taal gecombineerd met (vrijwilligers)werk, in de onderwijsroute worden deelnemers voorbereid op instroom in een reguliere mbo- hbo of wo-opleiding en in de Z-route worden inburgeraars voor wie de overige twee routes buiten bereik liggen geleerd zelfstandig te worden in de Nederlandse samenleving.

De onderwijsroute bestaat onder andere uit een taalschakeltraject. Dit is een opleiding overige educatie waar OCW voor verantwoordelijk is. Het wetsvoorstel Wet inburgering 20.. bevat daarom ook een wijziging van de Wet educatie- en beroepsonderwijs (WEB).

2. Wie zijn betrokken?

Het gaat om:

- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als stelselverantwoordelijke voor inburgering;
- De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het College van Toetsing en Examens (CvTE) als uitvoerders;
- Taalschakelinstellingen;
- De Inspectie van het Onderwijs als toezichthouder;
- Inburgeringsplichtigen

<sup>4</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst>, paragraaf 4.6.

### 3. Wat is het probleem?

Binnen het huidige inburgeringsstelsel is de doorstroming van inburgeringsplichtigen naar het onderwijs niet goed en structureel geregeld. Inburgeringsplichtigen met leerpotentieel maar met onvoldoende kennis van de Nederlandse taal (en bepaalde studievaardigheden of deficiënties in kennis van bepaalde vakken) stromen in de huidige situatie vaak niet of niet op het juiste niveau in het reguliere Nederlands onderwijs in. Om het onderwijspotentieel van deze groep beter te benutten, is in de Wet inburgering 20.. de onderwijsroute opgenomen. Voor de onderwijsroute wordt bij Algemene maatregel van bestuur (AMvB) uitgewerkt wat de regels zijn voor de examinering en diplomering van de taalschakeltrajecten (artikel 7.4.3, tweede lid, van de WEB voorgesteld in de Wet inburgering 20..). Het gaat met name om regels voor de slaag-/zakbeslissing en een onderscheid tussen instellingsexamens en centraal af te nemen examens.

Op grond van artikel 8 van de Wet inburgering 20.. maken de vakken Nederlands als tweede taal (Nt2) op B1- of B2-niveau en Kennis van de Nederlandse maatschappij (KNM) verplicht onderdeel uit van elk taalschakeltraject. Met de Wet inburgering 20.. is beoogd dat deze examens centraal worden afgenomen door DUO onder verantwoordelijkheid van het CvTE resp. het ministerie van SZW.<sup>5</sup> Hiertoe moet ook het Staatsexamenbesluit Nt2 worden aangepast.

### 4. Wat is het doel?

Het doel van het nieuwe inburgeringsstelsel als geheel is dat inburgeringsplichtigen het voor hen hoogst haalbare taalniveau (liefst niveau B1) en kennis van de Nederlandse maatschappij bereiken, in combinatie met gerichte inspanningen op participeren naar vermogen vanaf de start van de inburgering. Meer specifiek is het doel van de onderwijsroute om inburgeringsplichtigen met leerpotentieel maar met onvoldoende kennis van de Nederlandse taal (en bepaalde studievaardigheden of deficiënties in kennis van bepaalde vakken) in het onderwijs (op het juiste niveau) te laten instromen. Door het behalen van een Nederlands diploma van een beroeps- of wetenschappelijke opleiding, worden de kansen van inburgeringsplichtigen om een betaalde baan op passend niveau te vinden en volwaardig te kunnen meedoen aanzienlijk vergroot.

Het doel dat het ministerie van OCW wil bereiken met deze AMvB borduurt hierop voort. Door nadere regels te stellen voor de examinering en diplomering van het taalschakeltraject, zorgt de AMvB ervoor dat aspirant-deelnemers weten wat zij kunnen verwachten en hoe zij aan hun inburgeringsplicht kunnen voldoen. Verder zorgt de AMvB ervoor dat voor potentiële taalschakelinstellingen duidelijk is hoe zij hun examinering en diplomering moeten inrichten en welke examens zij (niet) zelf mogen afnemen. Tevens weten taalschakelaanbieders welke voorwaarden deelnemers aan moeten voldoen om te kunnen slagen. Ook zorgt de AMvB ervoor dat de vervolgopleiding op de waarde van het diploma voor het taalschakeltraject kunnen vertrouwen. Dit is belangrijk, omdat het diploma voor een taalschakeltraject geen toegangsrecht tot vervolgonderwijs biedt maar door de vervolgopleiding moet worden beoordeeld. Met andere woorden: de kans op succesvolle doorstroom moet zo groot mogelijk zijn.

Deze AMvB draagt concreet bij aan de borging van de kwaliteit van het diploma van het taalschakeltraject door vast te leggen wanneer een deelnemer is geslaagd en dat de examenonderdelen Nt2 en KNM centraal worden afgenomen. Met de centrale afname van Nt2 en KNM wordt de gelijke toegangs- en afnamecondities voor deze examens geregeld. Niet alleen voor deelnemers aan de taalschakeltrajecten onderling, maar ook vergeleken met inburgeraars in andere leerroutes waarin Nt2 en KNM ook aan de orde komen.

### 5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

<sup>5</sup> Voor Nt2 B1/B2 is dit ook aanbevolen door de Commissie eindtermen, zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/07/02/adviesrapport-eindtermen-taalschakeltraject-onderwijsroute>, pagina 23 onder 11.

De onderwijsroute is gericht op het beter benutten van het onderwijspotentieel van inburgeringsplichtigen. De deelnemer wordt via de onderwijsroute goed voorbereid op doorstroom naar een vervolgopleiding in het mbo, hbo of wo. Het diploma voor een taalschakeltraject biedt echter geen toegangsrecht tot de beoogde vervolgopleiding. Door ervoor te zorgen dat draagvlak voor de eindtermen zo groot mogelijk is<sup>6</sup> en goed te regelen wanneer een deelnemer voor het taalschakeltraject is geslaagd, wordt er voor de deelnemer een zo groot mogelijke waarborg gecreëerd voor toelating tot deze vervolgopleiding en de succesvolle afronding hiervan. Het is daarom wenselijk dit op centraal niveau te regelen, zodat aanbieders geen regels hanteren die van elkaar verschillen.

Verder is het noodzakelijk om vast te leggen dat de examenonderdelen KNM en Nt2 op B1- of B2-niveau centraal moeten worden afgenomen alsmede door wie en onder welke voorwaarden. Op die manier wordt de examenkwaliteit en gelijke toegangs- en afnamecondities voor deze examens geborgd en kunnen de resultaten makkelijk worden 'meegenomen' als een deelnemer afstroomt naar een andere leerroute om aan zijn inburgeringsplicht te voldoen. Bovendien zijn KNM en Nt2 naar hun aard essentieel voor een succesvolle inburgering, waardoor het belangrijk is om centraal te regelen wanneer een deelnemer is geslaagd.

Het taalschakeltraject is een opleiding overige educatie. De grondslag voor de AMvB is artikel 7.4.3, tweede lid, van de WEB zoals dat komt te luiden met de Wet inburgering 20... Daardoor is het mogelijk om voor alle opleidingen overige educatie regelgeving voor de examinering vast te stellen. Dit wordt vooralsnog echter alleen voor het taalschakeltraject geregeld. De reden hiervoor is dat de samenstelling en daarmee de slaag-zakbeslissing van een taalschakeltraject veel ingewikkelder is dan voor andere opleidingen overige educatie. Zo bestaat een taalschakeltraject uit (variabele) basisvakken, (variabele) maatwerkvakken en vaardigheden waarvoor een inspanningsverplichting geldt. Bovendien is er een tweetal basisvakken waarvoor geen voldoende hoeft te worden gehaald, maar waarvoor het niveau 'op weg naar...' voldoende is. Dit vraagt om duidelijkheid. Een tweede reden hiervoor is dat de diploma's voor andere opleidingen overige educatie over het algemeen minder 'civiel effect' zullen hebben dan het taalschakeldiploma. Het taalschakeldiploma zal bijvoorbeeld zwaar wegen bij de toegang tot vervolgonderwijs. Tot slot is het taalschakeltraject nieuw, wat het makkelijker maakt om deze regelgeving te introduceren.

## 6. Wat is het beste instrument?

Het gekozen instrument betreft een AMvB die uit twee onderdelen bestaat:

1. De uitwerking van de regels voor examinering en diplomering in een nieuwe AMvB op basis van het nieuwe artikel 7.4.3 WEB zoals luidend na inwerkingtreding van de Wet inburgering 20..;
2. Aanpassing van het Staatsexamenbesluit Nt2 om daarin het taalschakeltraject in te bedden.

**Ad 1)** Het nieuwe artikel 7.4.3 WEB zoals luidend na inwerkingtreding Wet inburgering 20.. schrijft een AMvB voor. Het idee is om in ieder geval de volgende onderdelen in de nieuwe AMvB op te nemen:

- Uit welke (examen)onderdelen het taalschakeltraject bestaat, namelijk: basisvakken, maatwerkvakken, Nt2 B1/B2, KNM, leervaardigheden en vaardigheden voor opleidings- en beroepskeuze;
- Hoe de slaag-/zakbeslissing eruit ziet (zie hieronder); en
- Dat de examens voor Nt2 B1/B2 en KNM centraal worden afgenomen.

De slaag-/zakbeslissing komt er als volgt uit te zien:

<sup>6</sup> Er is tevens een conceptRegeling taalschakeltraject 20.. waarmee de eindtermen voor de verschillende taalschakeltrajecten worden vastgesteld. De eindtermen zijn de eisen waaraan de deelnemer na afronding van het taalschakeltraject moet voldoen en zijn overgenomen uit het advies van een hiertoe ingestelde commissie.

- Voldoende voor alle basisvakken. (Met uitzondering van twee basisvakken, één voor MBO-2 en één voor MBO-3, die 'op weg naar'-bepalingen hebben.);
- Indien van toepassing: voldoende voor alle voor de vervolgopleiding benodigde maatwerkvakken<sup>7</sup>;
- De deelnemer moet een diploma of certificaat voor Nt2 B1/B2 van het CvTE behalen;
- De deelnemer moet een voldoende voor KNM hebben;
- De deelnemer moet een ontwikkeling in leervaardigheden hebben laten zien. De norm in de AMvB zal op dit punt open worden geformuleerd (bijv. net zoals de inspanningsverplichting voor L&B in het mbo).<sup>8</sup>;
- de deelnemer moet een voldoende hebben voor de loopbaan- en beroepskeuzevaardigheden. De Commissie eindtermen geeft aan dat hier in ieder geval bij hoort dat de deelnemer een keuze heeft gemaakt voor een vervolgopleiding..

**Ad 2)** Aanpassing van de regels voor de examinering van Nt2 B1/B2 door het CvTE in het Staatsexamenbesluit Nt2.

Met de wijziging van het Staatsexamenbesluit Nt2 worden de volgende onderdelen toegevoegd/aangepast:

- Voor bepaalde groepen inburgeraars worden twee afnames worden vergoed door SZW.;
- Het examengeld voor Nt2 B1/B2 wordt verhoogd van EUR 45,- naar EUR 50,- p.p. Dit is in navolging van SZW, dat in een andere inburgeringsroute EUR 50,- vraagt voor Nt2 A1/A2. Bovendien is dit in navolging van het voornemen het examen Nt2 meer kostendekkend te maken;
- Een aantal verwijzingen naar de oude Wet inburgering moeten worden vervangen door verwijzingen naar de nieuwe Wet inburgering 20...

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

De IvhO zal als toezichthouder toezicht op de taalschakeltrajecten, inclusief de examinering en diplomering, gaan houden.

Het CvTE draagt de verantwoordelijkheid voor de afname van de examens voor Nt2 B1/B2 .

DUO heeft hier als uitvoerder op de volgende manieren mee te maken:

- Het vastleggen van de examenonderdelen en slaag-/zakbeslissing heeft geen of weinig gevolgen voor DUO, want dat betreft examen- en diploma-inhoud;
- Het vastleggen van de regels omtrent de examinering van Nt2 heeft wel gevolgen voor DUO,

<sup>7</sup> De Commissie eindtermen heeft aangegeven dat een voldoende voor alle deficiënte vakken (dit zijn de basis- en maatwerkvakken) nodig is om de taalachterstand van de deelnemers te compenseren en hen een kans te geven om de vervolgopleiding succesvol af te ronden. De deficiënte vakken zijn overigens niet gelijk aan alle vakken behorend tot een vo-diploma: het betreft een beperkte selectie van vakken en binnen die vakken is weer een beperkte selectie van onderdelen uit de examenprogramma's gemaakt. Zie het rapport van de commissie, pagina 6. Om de benodigde maatwerkvakken voor een deelnemer te bepalen, is van belang dat de keuze voor een vervolgopleiding vroeg in het taalschakeltraject wordt gemaakt. Dit neemt niet weg dat deze keuze tussentijds kan wijzigen, wat wellicht ook (meermaals) noopt tot aanpassing in de maatwerkvakken. Toch is dit praktische bezwaar geen reden om de eis dat voor alle maatwerkvakken een voldoende moet worden gehaald, los te laten. Immers, dan zou het doel van het taalschakeltraject – doorstroom naar een bepaalde vervolgopleiding – niet worden gehaald. Bovendien zou dat kunnen leiden tot de perverse prikkel dat taalschakelinstellingen het volgen van maatwerkvakken niet stimuleren. Voor veel vervolgopleidingen zijn tot slot überhaupt geen maatwerkvakken vereist, dus de deelnemer kan altijd nog kiezen voor een vervolgopleiding waarvoor geen maatwerkvakken nodig zijn. Het is dus niet zo dat door de eis dat voor alle maatwerkvakken een voldoende moet worden gehaald, de kans op uitval of boetes wegens niet-naleving van de inburgeringsplicht groter wordt.

<sup>8</sup> Conform het advies van de Commissie eindtermen, zal met het veld worden besproken hoe de ontwikkeling in deze vaardigheden kan worden beoordeeld en of eventueel een handreiking kan worden opgesteld. De commissie raadt daarbij een portfoliosystematiek aan. Zie het rapport van de commissie, pagina 15, 16, 23 en bijlage 5.

omdat DUO deze examens namens het CvTE afneemt.

De exacte lasten voor DUO en het CvTE worden pas duidelijk na het uitbrengen van de handhavings- en uitvoeringstoets.

De gevolgen en baten voor de potentiële taalschakelinstellingen, aspirant-studenten en ontvangende mbo- en ho-instellingen zijn hierboven al beschreven.

Asielstatushouders kunnen de eerste twee pogingen van de examendelen KNM en de onderdelen lezen, luisteren, schrijven en spreken van het examen van het examen Nt2 voor het niveau waar in het Persoonlijk inburgeringsplan afspraken over zijn gemaakt, kosteloos afleggen. Na twee examenpogingen zijn de kosten voor eigen rekening. Voor gezinsmigranten en overige migranten zijn de examenkosten sowieso voor eigen rekening. De verhoging van de examengelden NT2 is nog niet opgenomen in de regeldrukberoekening, omdat nog wordt nagegaan om hoeveel personen dit gaat.

Voor taalschakelaanbieders wordt uitgegaan van regeldruklasten in de vorm van kennisnemingskosten. Uitgaande van vijftig taalschakelaanbieders die twee uur besteden aan de slaag-/zakregeling en twee uur aan de wijziging in het NT2-besluit, komen de totale regeldruklasten uit op 10.000 euro.