



Adviescollege —  
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
Mevrouw ir. C.E.G. van Gennip MBA  
Postbus 90801  
2509 LV DEN HAAG

**ATR, Adviescollege  
toetsing regeldruk**  
Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66  
E [info@atr-regeldruk.nl](mailto:info@atr-regeldruk.nl)  
[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

**Onze referentie** MvH/RvZ/MK/bs/ATR2796/2023-U020

**Uw referentie**

Datum 15 maart 2023

Betreft Wijziging van de Regeling inburgering 2021 in verband met aanpassing van het overgangsrecht vanwege een verlaging van het vereiste aantal examenpogingen per niet behaald examenonderdeel ten behoeve van de ontheffing op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen

Geachte mevrouw Van Gennip,

Op 28 februari 2023 is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies aangeboden de *Wijziging van de Regeling inburgering 2021 in verband met aanpassing van het overgangsrecht vanwege een verlaging van het vereiste aantal examenpogingen per niet behaald examenonderdeel ten behoeve van de ontheffing op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen*. De adviestermijn voor ATR loopt tot 28 maart 2023. U heeft verzocht in verband met een invoering per 1 april 2023 zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk 15 maart 2023 te adviseren.

#### Context, aanleiding en inhoud

Op basis van wet- en regelgeving geldt in Nederland voor nieuwkomers een inburgeringsplicht. De reguliere weg om aan deze verplichting te voldoen is om voor het inburgeringsexamen te slagen. In de praktijk blijkt echter dat dit sommige inburgeraars niet lukt. Voor inburgeraars onder de *Wet inburgering 2013* (Wi2013) bestaat daarom de mogelijkheid tot het aanvragen van een ontheffing wegens aantoonbaar geleverde inspanningen. Eén van de voorwaarden voor deze AGI-ontheffing is dat de inburgeraar minimaal vier pogingen per niet behaald examenonderdeel heeft gedaan. Daarnaast moet de inburgeraar minimaal 600 uren cursus hebben gevolgd bij een cursusinstelling met Blik op Werk-keurmerk. Diverse partijen, waaronder Vluchtelingenwerk, hebben in een brief op 21 november 2021 aangegeven dat de eis ten aanzien van het aantal examenpogingen buitenproportioneel en niet effectief is. Iedere examenpoging kan namelijk gepaard gaan met dure en tijdsintensieve (extra) cursussen.

In de zomer van 2022 heeft Bureau Significant op uw verzoek een onderzoek uitgevoerd naar de effecten van het verlagen van het verplichte minimumaantal examenpogingen.<sup>1</sup> Het onderzoek laat zien dat voor sommige inburgeraars het inburgeringsexamen te hoog gegrepen is, en dat er personen zijn die examenpogingen blijven doen om maar te kunnen voldoen aan de gestelde ontheffingsvoorwaarden, ook al leren zij met de extra cursussen

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2021/22, 32824, nr.348

en examens niet of nauwelijks meer iets bij. Dit blijkt uit het lage slagingspercentage bij de vierde poging (1,7%) en uit het feit dat het behaalde cijfer bij de vierde poging vrijwel geen verbetering laat zien.

De verwachting van het kabinet op basis van de uitkomsten van dit onderzoek is dat de inburgeraar geholpen kan zijn met een verlaging van het aantal examenpogingen van vier naar drie. In de meeste gevallen zal dat volgens het onderzoek niet leiden tot minder inspanning van de inburgeraar. De examenplicht zorgt voor een prikkel voor de inburgeraar om zich tijdens de cursus te blijven inspannen. Tevens zal deze wijziging van de regeling eraan bijdragen dat de druk op de beperkte examencapaciteit bij DUO afneemt. Daarom verlaagt de voorgestelde regeling het minimum aantal examenpogingen voor de AGI-ontheffing van 4 naar 3.

### Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

#### *1 Nut en noodzaak*

De probleemanalyse is helder. De Wi2013 heeft als doel om mensen met het volgen van een inburgeringstraject in staat te stellen om aan de eisen van de arbeidsmarkt te voldoen en om te kunnen participeren in de samenleving. De werking van de wet blijkt echter niet optimaal. De voorgenomen wijzigingsregeling beoogt die werking te verbeteren door de eis ter verkrijging van een ontheffing van de examenplicht bij te stellen. Deze eis is momenteel dat per niet behaald examenonderdeel ten minste vier examenpogingen moeten zijn gedaan. Uit onderzoek (van Significant) is gebleken dat de vierde examenpoging nauwelijks meerwaarde heeft ten opzichte van de eerdere pogingen. Het voorstel maakt nut en noodzaak van een verlaging van het aantal vereiste examenpogingen van vier naar drie voldoende duidelijk. Nut en noodzaak geven daarom geen aanleiding tot opmerkingen.

#### *2 Minder belastende alternatieven*

De toelichting op de regeling onderbouwt alleen de verlaging van het aantal examenpogingen dat vereist is voor ontheffing van de examenplicht. Het brengt niet in beeld welke mogelijk minder belastende alternatieven ook denkbaar zijn en waarom niet voor die alternatieven is gekozen. Tot deze minder belastende alternatieven behoren onder meer een (nog) lager minimumaantal examenpogingen als eis voor de AGI-ontheffing of het volstaan met de eis dat een minimum aantal cursussen is gevolgd (dus niet meer de eis van een minimumaantal examenpogingen stellen). De reden voor de keuze van het voorliggende voorstel volgt weliswaar (soms impliciet) uit de onderliggende stukken (zoals de eerdergenoemde brief aan de Kamer en het rapport van Significant), maar zij ontbreekt in de toelichting op de regeling. Daarmee is de onderbouwing van de regeling te summier om de keuze voor de voorgestelde maatregel te kunnen dragen. Voor een

zorgvuldige onderbouwing van de regeling is het aangewezen dat de toelichting (expliciet) deze alternatieven noemt en onderbouwt waarom niet voor het alternatief is gekozen.

**2.1 Het college adviseert om in de toelichting inzicht te bieden in de alternatieven voor de gekozen maatregel en te onderbouwen waarom de voorkeur moet uitgaan naar de maatregel van het besluit.**

*3 Werkbaarheid en merkbaarheid*

De wijzigingsregeling heeft tot gevolg dat er minder examenpogingen vereist zijn om voor een ontheffing van de examenplicht in aanmerking te komen. De aard van de maatregel heeft geen negatieve gevolgen voor de werkbaarheid van de regeling. De regeling wordt voor een aantal inburgeraars zelfs minder bewerkelijk, omdat het totaal aantal examens dat zij moeten doen en het aantal examens dat zij moeten aanvragen afneemt. De werkbaarheid en merkbaarheid voor de burgers geeft daarom aanleiding tot opmerkingen.

*4 Berekening regeldrukgevolgen*

De regeldrukparagraaf biedt kwalitatief en kwantitatief inzicht in de gevolgen voor de regeldruk voor burgers. De afgelopen jaren heeft 8% van de inburgeringsplichtigen een AGI-ontheffing via examenpogingen gehad. Het aantal inburgeringsplichtigen onder Wi2013 bedroeg op 1 februari 2023 circa 55.000. Dat betekent dat naar verwachting circa 4.400 inburgeringsplichtigen gemiddeld bijna 2,5 examens minder hoeven te doen om te voldoen aan de voorwaarden voor een AGI-ontheffing. Dat levert een vermindering van de regeldruk op van in geld € 1.400.355,- en 25.500 in uren. Voor de regeldruk van opleiders zijn er geen gevolgen. De regeldrukparagraaf geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

**Dictum**

De probleemanalyse en de doelen van de wijzigingsregeling zijn op hoofdlijnen helder beschreven. Het is voldoende aannemelijk dat van de voorgenomen maatregel een positief effect op de te realiseren doelen zal uitgaan. De toelichting is op de minder belastende alternatieven is echter te summier, sterker nog zij ontbreekt zelfs. De toelichting brengt de alternatieven niet in beeld en voorziet ook niet in een onderbouwing waarom niet voor één van de alternatieven is gekozen. Dat is met het oog op een afgewogen oordeelsvorming over de regeling echter wel gewenst.

Gezien het voorgaande is het dictum:

**De regeling vaststellen nadat met de adviespunten rekening wordt gehouden.**

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening houdt.

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris