

Vergaderjaar 2015–2016

29 282

Arbeidsmarktbeleid en opleidingen zorgsector

Nr. 240

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2015

Bijgaand treft u de beleidsreactie aan op het advies van Panteia: Nederlands gesproken; toetsing op taalbeheersing bij BIG-registratie van buitenlands gediplomeerden van binnen de EER. Het advies is u toegezonden op 29 oktober 2015 met Kamerstuk 29 282, nr. 235.

Het advies van Panteia was op mijn verzoek. Ik acht het wenselijk dat voortaan voor inschrijving in het BIG-register de kennis van het Nederlands wordt gecontroleerd van beroepsbeoefenaren die niet in het Nederlands zijn opgeleid. Dit gebeurt al voor beroepsbeoefenaren met een diploma van buiten de Europese Economische Ruimte (EER), maar kan na implementatie van de wijzigingsrichtlijn 2013/55/EU in nationaal recht ook voor gediplomeerden van binnen de EER. Er zijn momenteel jaarlijks ruim 500 niet oorspronkelijk Nederlandstalige mensen die BIG-registratie willen op basis van een erkend diploma van binnen de EER.

In mijn reactie houd ik rekening met:

- het bestaande systeem van toetsing van kennis van het Nederlands van gediplomeerden van buiten de EER;
- de in Nederland en Vlaanderen gangbare systematiek voor toetsing van kennis van het Nederlands; Nederlands als Tweede taal en de Interuniversitaire Taaltest Nederlands voor Anderstaligen (ITNA) uit Vlaanderen;
- de toelatingseis Nederlandse taal van de betreffende beroepsopleiding;
- de proportionaliteit van het niveau en het systeem van toetsing:
 - effect op de doorlooptijd (voldoende gelegenheid tot toetsing),
 - redelijkheid van kosten,
 - geen indirecte discriminatie (in Nederland of Vlaanderen opgeleide beroepsbeoefenaren moeten zonder voorbereiding dat niveau halen; zij hoeven deze toets immers niet te doen);
- effect op de werking van de arbeidsmarkt in de zorg.

Beleidsreactie

Ik deel de opvatting in dit advies dat voor het afnemen van een anamnese, de terugkoppeling van de diagnose en het geven van toestemming door de patiënt op basis van informatie (informed consent) van de patiënt een goede kennis van het Nederlands noodzakelijk is, evenals voor de veilige communicatie met andere zorgverleners en collega's. Ik ben voornemens om de ruimte te benutten die na implementatie van de gewijzigde richtlijn ontstaat door het registratiebesluit Wet BIG aan te passen.

Het BIG-register is als wettelijk ingesteld kwaliteitsregister mijns inziens bij uitstek geschikt om aan de voorkant bij de toelating tot het beroep een minimumniveau van kennis aan het Nederlands te eisen aan in het buitenland afgestudeerde beroepsbeoefenaren. Vanuit patiëntveiligheid is dat niet anders voor buitenlands gediplomeerden van binnen of van buiten de EER. In het licht van vrij verkeer van werknemers en diensten moet de proportionaliteit van de eisen worden bewaakt (in verhouding tot het beroep) en van de procedure (het effect op tijdsbeslag en kosten). Een overheidsrol voorafgaand aan toelating tot de arbeidsmarkt ontslaat werkgevers en beroepsbeoefenaren niet van hun verantwoordelijkheid afdoende communicatie en taalbeheersing te garanderen in concrete situaties.

Ik ben voornemens het Registratiebesluit Wet BIG aan te passen en ook een bewijs van Nederlandse taalvaardigheid te vragen voor registratie in het BIG register van EER-gediplomeerden. Dat betreft dan de acht basisberoepen uit de individuele gezondheidszorg waarvoor op grond van artikel 3 van de Wet BIG titelbescherming, tuchtrecht en een publiek register zijn ingesteld. Het betreft de arts, tandarts, apotheker, gz-psycholoog, psychotherapeut, verloskundige, fysiotherapeut en verpleegkundige en alle wettelijk erkende specialismen die altijd gebaseerd zijn op één van deze basisberoepen. Voor paramedische beroepen op basis van artikel 34 van de Wet BIG, de zogenaamde tijdelijke experimenteer-beroepen van artikel 36a indien er geen BIG registratie voor verplicht is en voor niet-gereguleerde beroepen geldt geen taalcontrole vooraf. Zij moeten op grond van kwaliteitswetgeving wel kennis van het Nederlands borgen. Controle vooraf geldt ook niet voor tijdelijke of incidentele dienstverrichters die wel gehouden zijn de communicatie te borgen.

Bewijs van voldoende opleiding- en werkervaring in het Nederlands als bewijs

Bureau Panteia geeft aan dat er voldoende bewijs van taalbeheersing mag worden verondersteld indien de aanvrager aan een Nederlandstalige opleiding is afgestudeerd. Ook voldoende is als een aanvrager weliswaar in een andere taal zijn beroepsopleiding volgde, maar voordien Nederlandstalig primair en secundair onderwijs volgde. Dit betekent volgens het advies overigens dat een aantal jaren werkervaring in het Nederlands of een tweede studie in het Nederlands onvoldoende zekerheid biedt. Ik neem dit deel van advies over.

De suggestie om een lichte mondelinge toets in te voeren voor grensgevallen, bijvoorbeeld personen die een andere studie in het Nederlands deden of al veel jaren in Nederland of Vlaanderen werken in een Nederlandstalige werkomgeving, neem ik niet over. Zo'n lichte tussenvorm maakt de kwaliteit en consistentie van toetsing kwetsbaar.

De taalniveau-eis

Het Europees Referentiekader beschrijft wat men in een vreemde taal moet kunnen om aan te tonen dat men die taal op een bepaald niveau beheerst.

Niveau A = Basis gebruiker,
Niveau B = onafhankelijk gebruiker,
Niveau C = vaardig gebruiker.

A1 is het laagste niveau, A2 het hoogste van basisgebruiker en zo verder. C2 is zo goed als een «native» speaker op academisch niveau.

Voor de academische beroepen: arts, tandarts, apotheker, gz-psycholoog en psychotherapeut luidt het advies te toetsen op een niveau B2 + van het gemeenschappelijk Europees Referentiekader, inclusief toetsen op interactief medisch Nederlands met patiënten. Dat is hetzelfde niveau dat nu aan gediplomeerden van buiten de EER wordt gevraagd. Deze toets is voor de Nederlandse medische faculteiten een toelatingseis en maakt deel uit van de Algemene Kennis en Vaardighedentoets voor de erkenning van gediplomeerden van buiten de EER. Een opleiding kan aan 8 instellingen in Nederland worden gevolgd. Alleen instituut Babel talen in Utrecht toetst minimaal 10 keer per jaar als onderdeel van de Algemene Kennis en Vaardighedentoets voor gediplomeerden van buiten de EER. Deelname aan de toets kost momenteel € 450,- en een specifieke opleiding kost € 490,- voor groepsonderwijs maar het kan ook voor € 260 voor e-learning en ongeveer € 1.500,- voor privaat onderwijs. Ik neem dit deel van het advies over. Het gaat jaarlijks om 150 tot 200 personen.

Voor de HBO-beroepen fysiotherapie en verloskunde luidt het advies om dezelfde taaleisen en controles in te voeren als voor academische beroepen. Ik wil het advies hier niet helemaal opvolgen. Een diploma Nederlands als Tweede Taal of ITNA op B2 niveau acht ik afdoende bewijs van kennis van het Nederlands. De aanbevolen toets voor academische beroepen is nog niet uitgeprobeerd voor de doelgroep HBO-ers en die toets wordt ook niet gevraagd aan beroepsbeoefenaren op HBO-niveau van buiten de EER. Bovendien geldt dat B2-niveau aansluit bij de instroomeis voor HBO-opleidingen. De Cito-toets Nederlands op B2 niveau die deel uitmaakt van de Algemene Kennis en Vaardighedentoets voor de erkenning van gediplomeerden van buiten de EER, Nederlands Als Tweede Taal en ITNA op B2 niveau voldoen daaraan. Nederlands Als Tweede Taal kan op heel veel plaatsen tegen relatief lage kosten worden behaald (tot € 180,-). Er is een ruim aanbod aan gecertificeerde taalopleidingen. Het gaat voor deze beroepen op HBO-niveau jaarlijks om zo'n 50 personen die inschrijving in het BIG-register wensen met een erkend diploma uit een andere lidstaat van de EER.

Wat het MBO-beroep verpleegkunde betreft luidt het advies dat een diploma op B2-niveau wenselijk zou zijn, maar het advies wijst er tevens op dat B2-niveau moeilijk zal worden voor de meeste beroepsbeoefenaren uit deze doelgroep.

Ik wil hier de in het advies genoemde niveau-eis van B2 niet volgen. De taaleis voor toelating tot het MBO-onderwijs is nu B1-niveau. Mij lijkt daarmee het B2-niveau een disproportionele eis. Ik wil dan ook de Cito-toets Nederlands op B1 niveau, die deel uitmaakt van de Algemene Kennis en Vaardighedentoets voor de erkenning van gediplomeerden van buiten de EER, de diploma's Nederlands als Tweede Taal op B1 niveau en ITNA op B1 niveau als afdoende bewijs van kennis van het Nederlands beschouwen bij registratie in het BIG-register voor deze twee beroepen. Het aantal algemeen verpleegkundigen dat inschrijving wenst betreft

jaarlijks zo'n 250 personen. Nederlands als Tweede taal kan vaak en overal in Nederland en Vlaanderen tegen betaalbare kosten van ongeveer € 180,- en er is een ruim aanbod aan gecertificeerde goed betaalbare opleidingen.

De taaleis voor MBO verpleegkundigen op B1-niveau lijkt mij te laag voor de verpleegkundig specialismen. De Verpleegkundig specialismen zijn op wetenschappelijk niveau. De BIG-registratie geeft voor deze groep nog onvoldoende zekerheid en daarom is een hogere eis in het specialistenregister redelijk. Voor de regelgeving, erkenning en registratie van specialisten is de V&VN, de beroepsvereniging voor verpleegkundigen verantwoordelijk. Regelgeving van de V&VN vergt op grond van art. 14 Wet BIG wel mijn instemming. Mocht de V&VN daartoe besluiten dan zie ik geen bezwaar tegen een hogere taaleis voor registratie van verpleegkundig specialisten specialistenregister dan die voor het basisberoep verpleegkunde in het BIG-register.

Voor een overzicht van eisen, kosten en periodiciteit van toetsen zie bijlage 1.

Voor uitvoeringstoetsing (verzoek 1^e Kamer) zie bijlage 2.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E.I. Schippers

BIJLAGE 1

Tabel 1 Bewijs van taalvaardigheid

Beroep	Niveau	Bewijs van Nederlandstalig opgeleid	Bewijs op grond van taaltoetsen Nederlands voor anderstaligen	Kosten Periodiciteit Waar
WO: arts, tandarts, apotheker, gz-psycholoog en psychotherapeut	B2+ en een toets op interactief medisch Nederlands	Beroepsopleiding in het Nederlands afgerond of primair en secundair onderwijs met goed gevolg in het Nederlands afgerond	Certificaat medisch Nederlands van Babel talen zoals erkend voor de AKV toets	Toets € 450,- 10 maal per jaar in Utrecht Opleidingen € 260 (e-learning) € 490,- (groepsonderwijs in Utrecht) en € 1.500 (individueel in o.a. Vught)
HBO: fysiotherapeut en verloskundige	B2	Beroepsopleiding in het Nederlands afgerond of primair en secundair onderwijs met goed gevolg in het Nederlands afgerond	Certificaat Nederlands van CITO op B2 niveau zoals erkend voor de AKV toets, of Diploma Nederlands als Tweede Taal op B2 niveau of Diploma ITNA op B2 niveau	Toets € 180,- Wekelijks Heel veel plaatsen in Nederland en Vlaanderen Opleidingen volop beschikbaar in alle prijsklassen
MBO: verpleegkundige	B1	Beroepsopleiding in het Nederlands afgerond of primair en secundair onderwijs met goed gevolg in het Nederlands afgerond	Certificaat Nederlands van CITO op B1 + niveau zoals erkend voor de AKV toets, of Diploma Nederlands als Tweede Taal op B1 niveau of Diploma ITNA op B1 niveau	Toets € 180,- Toetsmogelijkheden wekelijks op heel veel plaatsen in Nederland en Vlaanderen. Opleidingen volop beschikbaar in alle prijsklassen

DE UITVOERBAARHEID VAN DE TAALTOETS

De VVD-fractie van de Eerste Kamer verzocht de uitvoerbaarheidstoets toe te voegen aan de beleidsreactie op het advies van Panteia¹.

De uitvoerbaarheid is afgestemd met het Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg (CIBG), de Commissie Buitenlands Gediplomeerden Volksgezondheid (CBGV), de Haagse Inkoop Samenwerking (HIS) en contractpartijen van VWS die toetsen op kennis van het Nederlands in het kader van de assessmentprocedure van gediplomeerden van buiten de EER.

De extra ruimte voor toetsen op talenkennis van gediplomeerden van binnen de EER vloeit voort uit de richtlijn 2013/55/EU. Die wijziging moet per 18 januari 2016 in nationaal recht zijn omgezet. Gewijzigd wordt daartoe artikel 31 van de Algemene wet erkenning EG en in de Wet BIG wordt aan artikel 6 een onderdeel f toegevoegd dat systematisch toetsen op taalvaardigheid bij BIG-registratie mogelijk maakt. De Minister van VWS heeft de Tweede Kamer gemeld dat voor alle beroepen met BIG-registratie wenselijk te achten².

De volgende aspecten van de uitvoerbaarheid hebben aandacht gehad; de eisen aan regelgeving, de verantwoordelijkheid van de aanvrager, de effecten op de werklast, de geldigheidsduur van taaldiploma's, het al dan niet opnemen van een invoeringstermijn en de samenloop met de bestaande contracten in verband met toetsing van gediplomeerden van buiten de EER.

Eenduidige regelgeving

Het CIBG bepleit dat er in het Registratiebesluit een gesloten limitatieve lijst met erkende taaldiploma's komt en niet wordt volstaan met niveau-eisen. Het CIBG gaat ervan uit dat het kernministerie van VWS de waarborgen schept voor proportionaliteit wat betreft toegang tot toetsen en kosten. Voor eenduidige uitvoerbaarheid acht het CIBG het wenselijk dat eventuele uitzonderingsbepalingen eenduidig zijn opdat er geen interpretatieruimte ontstaat die uitnodigen tot bezwaar en beroep. Deze uitgangspunten worden gehanteerd. Wat betreft uitzonderingen geldt dat dat op basis van de bestaande regelgeving kan³ en dat er nu geen behoefte aan extra uitzonderingsbepalingen bestaat.

De eigen verantwoordelijkheid van de aanvrager

Het CIBG acht het wenselijk dat de aanvrager zelf verantwoordelijk is voor het overleggen van de juiste bewijsstukken van voldoende beheersing van de Nederlandse taal. Dit is afwijkend ten opzichte van gediplomeerden van buiten de EER waar de taaltoets onderdeel is van een breder assessment en het CIBG aanmelding, inschrijving en inning van kosten regelt.

De geldigheidsduur van taaldiploma's

Een geldigheid van maximaal twee jaar is relatief kort voor mensen die in Nederland of Vlaanderen wonen en de Nederlandse taal dagelijks gebruiken, maar kan al vrij lang zijn voor iemand die in het geheel niet

¹ Eerste Kamer; Vergaderjaar 2015/16 no. 34 272

² Brief van de Minister van VWS aan de Tweede Kamer d.d. 29-10-2015, kenmerk 840255-141531-MEVA

³ Artikel 41, eerste lid, onder b en derde lid, van de Wet BIG

meer met Nederlands in aanraking komt. Door de grote variëteit in de praktijk is verfijnen lastig en bovendien moeilijk controleerbaar. Ten behoeve van eenduidige uitvoerbaarheid wordt het advies van Panteia gevolgd en de termijn voor iedereen op maximaal twee jaar gesteld.

De effecten op werklast bij het CIBG

Uitgaande van de verantwoordelijkheid voor de aanvrager om het bewijs te leveren betreft het voor het CIBG slechts uitbreiding van het registratieproces met een extra toets van documenten die bewijs leveren van taalvaardigheid en de registratie daarvan. Structureel is dat een extra werkbelasting van 0,2 fte. Daarnaast zal het voor stafafdelingen als Communicatie, Klantcontactcentrum en Juridische Zaken enig structureel blijvend meerwerk opleveren.

De wenselijkheid van een invoeringstermijn

Aanvragers dienen niet tijdens de loop van hun aanvraag met additionele eisen te worden geconfronteerd. Voor de toetsen op interactief medisch Nederlands zijn minimaal drie maanden voorbereiding nodig voor het aanbieden op de website, plannen van zalen, inhuur en instructie van toneelspelers, beoordelaars en surveillanten. Een invoeringstermijn is echter niet nodig indien de voorlichting al voor publicatie in het Staatsblad kan beginnen. Wat betreft de kern van de besluiten zijn die al vastgesteld en kan communicatie tijdig beginnen. Het risico van last-minute-aanvragers wordt als vrij klein ingeschat omdat men voor erkenning en registratie klaar moet zijn wil het kunnen.

Het gebruik van de bestaande toetsen voor gediplomeerden van buiten de EER

VWS heeft twee contracten in verband met assessment van gediplomeerden van buiten de EER. Nieuwe afspraken voor gediplomeerden van binnen de EER dienen lopende contracten niet te doorkruisen. Er is één contract voor beroepen op academisch niveau en één contract voor de beroepen op HBO- en MBO-niveau. Die contracten moeten te zijner tijd opnieuw worden aanbesteed, uiterlijk 1 juli 2019. Openstelling van deze contracten voor de nieuwe groep van binnen de EER garandeert dezelfde kwaliteitseisen, aanbod en prijs. De prijzen en aanbod zijn via openbare aanbesteding tot stand gekomen.

De toetsing voor beroepen op academisch niveau bevat een toets op interactief medisch Nederlands in de omgang met patiënten. De toets voor beroepen op HBO- en MBO-niveau bevat een dergelijke toets niet maar wel een cognitieve toets op kennis van het Nederlandse uitdrukkingen met relevantie voor de zorg. Voor de academische beroepen garandeert het contract 10 keer per jaar een toetsmogelijkheid en het contract voor HBO- en MBO-beroepen 3 keer per jaar. Betrokken contractpartijen zijn in principe bereid om voor de verdere looptijd van de contracten deze contracten ook voor de nieuwe doelgroep van binnen de EER gediplomeerden open te stellen. De Haagse Inkoop Samenwerking (HIS) stelt vast dat de aanbestedingsdocumenten de offertes niet afgrenzen tot aanvragers van buiten de EER. De HIS ziet dan ook geen risico om deze nieuwe doelgroep van binnen de EER ook onder de werking van de bestaande overeenkomsten te brengen. De HIS beveelt wel aan dat via een side letter te formaliseren. De HIS adviseert verder om aan de hand van de ervaring die de komende periode worden opgedaan in 2017 een nieuwe aanbesteding te starten vóór effectivering per 1 januari 2018. De contracten laten dat toe. Bij de nieuwe aanbesteding kan dat dan

voor zowel de binnen als de buiten de EER gediplomeerden tegen dezelfde uniforme normen.

Bij de invoering is er voor de beroepen op HBO- en MBO-niveau enig verschil tussen toetsen die voor de binnen de EER en voor buiten de EER gediplomeerden gelden. Voor buiten de EER-gediplomeerden gelden de eisen van het assessment en het daartoe gesloten contract voor deze beroepen. Voor de nieuwe doelgroep volstaat het voldoen aan diezelfde eisen maar daarnaast volstaat ook het staatsexamen Nederlands als Tweede Taal en de Interuniversitaire Taaltoets voor Anderstaligen op het voor respectievelijk beroepen op HBO- en MBO gevraagde niveau. Alle drie de toetsen garanderen voldoende niveau en zijn van gegarandeerde kwaliteit en tegen een redelijke prijs en samen garanderen ze voldoende leveringszekerheid. Het niveau van de toetsen in het kader van het contract t.b.v. de assessment voor gediplomeerden van buiten de EER is iets specifiek en voor MBO vermoedelijk een fractie hoger. Bij de eerstvolgende aanbesteding kan dat naar boven of naar beneden worden gelijkgetrokken met meewegen van de opgedane ervaringen.