

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Lessen voor inburgering

Een verkennend onderzoek naar het

proces in Amsterdam

Gemeente Amsterdam

DWI, RvE Educatie en Inburgering

9 maart 2011

RAI10287

Samenvatting

De ombudsman heeft onderzoek gedaan naar het proces van inburgering: van oproep tot de start van het onderwijs. De vraag is of het proces zo is ingericht dat de inburgeringsplichtige vlot en soepel kan starten met het onderwijs. Verder heeft de ombudsman de informatieverstrekking aan de inburgeringsplichtige onderzocht en wordt aandacht besteed aan handhaving. Tot slot komt de klachtenprocedure en het toezicht dat DWI houdt op klachtbehandeling bij de taalaanbieders aan de orde.

De ombudsman heeft zich gericht op personen die *verplicht* inburgeren en die vanaf maart 2010 zijn gestart met het onderwijs. Deze moeten binnen drieënhalf jaar na vestiging zijn geslaagd voor het inburgeringsexamen. Voor deze personen is gekozen omdat zij zich, anders dan mensen die vrijwillig inburgeren, niet kunnen onttrekken aan de bemoeienis van de gemeente. Daarnaast wordt deze groep geconfronteerd met de gevolgen van het niet slagen voor het inburgeringsexamen. Zo is het mogelijk dat de tijdelijke verblijfsvergunning niet naar een permanente wordt omgezet en in de toekomst wordt ingetrokken. Verder leiden de bezuinigingsmaatregelen voor deze groep nu al tot onzekerheid over de bekostiging van het traject. Bijkomende reden voor de afbakening is dat de werkprocessen sinds begin 2010 ingrijpend zijn aangepast en de uitvoering van de inburgeringstaak (voor verplichte inburgeraars) bij de Dienst Werk en Inkomen (DWI) is belegd.

Het nieuwe werkproces houdt in dat DWI vaststelt wie inburgeringsplichtig is en deze persoon uitnodigt voor een intake. Hierin wordt diens leersnelheid gemeten via de zogenaamde TIWI 1 toets. Hierna legt de inburgeringsplichtige een tweede toets af, bij de onderwijsinstelling (taalaanbieders). Hierbij wordt aan de hand van de TIWI 2 toets het taalniveau gemeten, waarna de taalaanbieder een traject voorstelt. Nadat DWI en de inburgeringsplichtige instemmen met het traject, informeert DWI de inburgeringsplichtige over de termijn waarbinnen hij moet slagen en kan hij starten met het onderwijs. Dit betekent dat achtereenvolgens een medewerker screening,

een klantmanager / consulent, de taalaanbieder, en een medewerker wettelijke taken bij het proces vóór de start van het onderwijs zijn betrokken.

Conclusies

De ombudsman constateert dat er weliswaar afspraken over *de doorlooptijden op onderdelen van het proces* naar taalonderwijs bestaan, maar niet over de wachttijd voor de inburgeringsplichtige tot de start van het onderwijs. Evenmin blijkt er een termijn te zijn vastgesteld, waarbinnen de inburgeringsplichtige moet worden opgeroepen voor een intakegesprek. Dit wekt bevreemding aangezien de gevolgen van het niet tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht binnen de daarvoor gestelde termijn voor de inburgeringsplichtige aanzienlijk zijn.

Ook constateert de ombudsman dat een betere overdracht van de inburgeringsplichtige naar de taalaanbieder vertraging kan voorkomen. Op dit moment is dat nog geen algemene praktijk. Een ander knelpunt is dat verstandelijk gehandicapten, verblijvend in een instelling, formeel opgeroepen moeten worden voor vaststelling van de inburgeringsplicht. Dit terwijl een inburgeringstraject voor hen niet realistisch is. Een ontheffing voor deze groep ligt voor de hand.

De *informatieverstrekking aan de inburgeringsplichtige* gaat in het Nederlands. Gevolg hiervan is dat veel langs de inburgeringsplichtige heengaat. Schriftelijke informatie over doel, termijn, voorwaarden, rechten en plichten van de inburgeringsplichtigen en de gevolgen van het nalaten hieraan mee te werken, is gewenst. Die informatie moet bovendien in meerdere talen worden gegeven.

Onduidelijk voor de inburgeringsplichtige en medewerkers is wie van de betrokken medewerkers het aanspreekpunt voor de inburgeringsplichtige is voor vragen. Voor sommige vragen kan de inburgeringsplichtige bij de taalaanbieder terecht en voor andere vragen bij DWI.

De gemeente kan *handhavende maatregelen* nemen als de inburgeringsplichtige niet binnen drieënhalf jaar na vestiging voor zijn inburgeringsexamen slaagt. Ook in het licht van de eerder geschetste ontwikkelingen is het zorgelijk dat er in diverse dossiers veel tijd zat tussen het vestigingsmoment en de start van het onderwijs. Hierdoor is de feitelijke inburgeringstermijn aanzienlijk ingekort. Bovendien informeert DWI de kandidaten niet over de mogelijkheid van verlenging van de inburgeringstermijn. Wel heeft DWI de werkwijze aangepast: de dienst verlengt deze inburgeringstermijn automatisch wanneer het er de schijn van heeft dat het verstrijken van de termijn zijn oorzaak vond in het handelen van de gemeente.

Over *de klachtbehandeling* valt op te merken dat het toezicht van DWI op de behandeling van klachten door de taalaanbieders onvoldoende is. Dat brengt mee dat er klachten buiten het gezichtsveld van DWI worden gehouden. De informatieverstrekking aan de inburgeringsplichtige over de mogelijkheid een klacht in te dienen is onvoldoende. Het is aan te bevelen ook over klachtbehandeling ten aanzien van inburgering een folder in verschillende talen op te stellen en deze standaard bij het intakegesprek te verstrekken.

Aan alle onderzochte deelonderwerpen heeft de ombudsman aanbevelingen verbonden.

Inhoudsopgave

Aanleiding.....	5
Onderzoek	6
reacties op bevindingen	7
Juridisch kader.....	8
1. Van eerste contact met de gemeente tot start onderwijs.....	10
Conclusies	18
Aanbevelingen	19
2. Informatieverstrekking aan de inburgeringsplichtige	20
Conclusies	23
Aanbevelingen	23
3. Handhaving.....	24
Conclusies	28
Aanbevelingen	28
4. Klachtbehandeling.....	29
Conclusies	33
Aanbevelingen	33
Bijlage I	34

Verklarende woordenlijst

DWI	Dienst Werk en Inkomen
E&I	resultaatverantwoordelijke eenheid Educatie en Inburgering
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs, voorheen IBG
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
TIWI I	Toolkit Intake Wet Inburgering I, meet de leersnelheid
TIWI II	Toolkit Intake Wet Inburgering II, meet het taalniveau
TPA / TP advies	Taal- en Participatieadvies
Edisa	Registratiesysteem dat door DWI en de ketenpartners wordt gebruikt
NUG	Niet Uitkerings Gerechtigden
Oudkomer	Inburgeringsplichtige die zich vóór 1 januari 2007 (rechtmatig) in Nederland heeft gevestigd
Nieuwkomer	Inburgeringsplichtige die zich na 1 januari 2007 (rechtmatig) in Nederland heeft gevestigd
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie
BPI	Bestand Potentieel Inburgeringsplichtigen

Aanleiding

De eisen die aan inburgeringsplichtigen worden gesteld, worden steeds strenger. Waar voorheen een inspanningsverplichting op de inburgeringsplichtige rustte, is deze tegenwoordig gehouden te slagen voor het inburgeringsexamen. Daarnaast wordt de inburgeringsplichtige meer en meer afgerekend op het niet voldoen aan de eisen. Zo kan de gemeente overgaan tot het opleggen van een boete als hij niet tijdig slaagt. Verder is het mogelijk dat de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd niet wordt omgezet in een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. En binnenkort zullen, wanneer uitvoering wordt gegeven aan het regeerakkoord, tijdelijke verblijfsvergunningen worden ingetrokken wanneer de inburgeringsplichtige niet tijdig slaagt.

Het is niet aan de ombudsman om zich over nut en noodzaak van de Wet Inburgering uit te laten. Wel is het van belang dat de organisatie achter de uitvoering van de wet, gezien de strengere eisen en toenemende gevolgen, op orde is. Om die reden onderzoekt de ombudsman enkele aspecten van de uitvoering van inburgeringstaken door de gemeente Amsterdam.

Onderzoeken

Er zijn, al dan niet op verzoek van het college, diverse onderzoeken gedaan naar inburgering. Medio juni 2010 verscheen een rapport van de Rekenkamer Amsterdam dat ziet op de informatieverstrekking aan de gemeenteraad. Begin 2010 is een rapport uitgebracht door de adviesraad Diversiteit en Integratie, getiteld 'Het Waterloo van de inburgering'. Verder hebben RadarAdvies en O+S onderzoeken gepubliceerd onder andere naar aanleiding van het tegenvallende aantal inburgeraars dat aan taalonderwijs startte. Vanuit het perspectief van de burger is met name het rapport 'Profielen en behoeften van de doelgroep inburgering' van Regioplan van mei 2009 relevant, waarin inburgeraars aan het woord komen over inhoudelijke aspecten van inburgering en het taalonderwijs. Hierin wordt onder andere aandacht besteed aan hun wensen, behoeften en ambities ten aanzien van het inburgeringstraject en ondersteunende voorzieningen als kinderopvang.

Onderzoek ombudsman

In aanvulling op de bestaande onderzoeken, richt de Gemeentelijke Ombudsman zich op de procedurele aspecten van de inburgering, met name het proces van oproep tot de start van het onderwijs alsmede de klachtbehandeling. Hierbij dient zich onder andere de vraag aan of het proces zo is ingericht dat de inburgeringsplichtige vlot en soepel kan starten met het onderwijs. Verder komt de informatieverstrekking aan de inburgeringsplichtige over het te volgen traject aan de orde. Ook beziet de ombudsman of het proces en de dossiervorming voldoende betrouwbare grondslag bieden aan de inburgeringsplichtige en de gemeente voor handhaving. Tot slot komt de klachtenprocedure en het toezicht dat DWI houdt op klachtbehandeling bij de taalaanbieders aan de orde. Van belang hierbij is of de gemeente voldoende terugkoppeling krijgt uit klachten.

De ombudsman heeft zich gericht op verplichte inburgeraars die sinds maart 2010 zijn gestart met het onderwijs. Aangezien de gemeente zich met name bezighoudt met het oproepen van nieuwkomers (mensen die zich na 1 januari 2007 rechtmatig in Nederland hebben gevestigd), zijn het met name hun ervaringen die bij dit onderzoek zijn betrokken. De positie van oudkomers (mensen die zich voor 1 januari 2007 rechtmatig in Nederland hebben gevestigd) komt kort aan de orde.

Het proces van oproep tot aanvang onderwijs, ten aanzien van de verplichte inburgeraars

Per 1 januari 2010 heeft de gemeente de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van inburgeringstaken van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) overgedragen aan de Dienst Werk en Inkomen (DWI). Hiermee is ook het proces ingrijpend veranderd. In het kort houdt dit in dat niet langer externe assessmentbureaus, maar de onderwijsinstelling (hierna:

taalaanbieders) het taalniveau van de inburgeringsplichtige onderzoeken alvorens deze start met het onderwijs. Verder is na een nieuwe aanbesteding het aantal taalaanbieders van 39 tot 10 teruggebracht en heeft de gemeente kortere doorlooptijden ingevoerd. Verder hebben de stadsdelen alleen nog een rol ten aanzien van de werving van en informatieverstrekking aan vrijwillige inburgeraars, waar zij voorheen ook verantwoordelijk waren voor de inburgeringsplichtigen zonder bijstandsuitkering. Inburgeringsplichtigen met bijstandsuitkering vielen ook onder het oude proces al onder DWI.

Nog steeds blijven er veel verschillende partijen betrokken bij het proces, met ieder hun eigen taak. Dit roept de vraag op of de overdracht tussen hen goed verloopt en of de inburgeringsplichtige vlot met het onderwijs kan starten. Dat is mede van belang vanwege de tijd die de inburgeringsplichtige heeft om te slagen voor het examen. Verder zal aandacht worden besteed aan de informatieverstrekking over het inburgeringstraject en komen ermee samenhangende zaken aan de orde. Tot slot wordt aandacht besteed aan de overdracht van de klantverantwoordelijke aan de afdeling die is belast met handhaving.

Klachtbehandeling

Met de overgang van de inburgeringstaken van DMO naar DWI is de klachtenprocedure aangepast. Klachten over de taalaanbieder worden door de taalaanbieder zelf behandeld, waarbij DWI meekijkt en zo nodig ingrijpt. Indien de klacht niet naar tevredenheid is afgehandeld, is de ombudsman daarna aan zet. Klachten over de begeleiding door DWI worden door de daarvoor verantwoordelijke afdeling, de resultaatverantwoordelijke eenheid (RvE) Educatie & Inburgering, afgehandeld. Een van de vragen is of DWI voldoende inzicht heeft in de klachtbehandeling door de taalaanbieders, zodat geleerd kan worden van klachten.

Onderzoek

Dit onderzoek heeft het karakter van een quick scan en het resultaat ervan is met name gebaseerd op interviews met professionals en inburgeraars, en dossieronderzoek. Voorafgaand hieraan hebben medewerkers van de ombudsman enkele verkennende gesprekken gevoerd met de teammanager ketenregie en beleid, een senior beleidsadviseur, een senior beleidsmedewerker en de klachtencoördinator van de RvE Educatie en Inburgering (van DWI). Daarnaast heeft DWI enkele schriftelijke vragen van de ombudsman naar aanleiding van zijn bevindingen beantwoord.

De interviews zijn gevoerd met:

- verschillende inburgeringsplichtigen;
- de klachtencoördinator inburgering;
- drie consultants Inburgering en NUG¹;
- twee klantmanagers belast met de intake inburgeraars;
- coördinator screening en wettelijke taken;
- twee medewerkers screening (knooppunt wettelijke taken);
- een medewerker uitvoering wettelijke taken;

¹ NUG = Niet UitkeringsGerechtigden

- twee contractbeheerders;
- verschillende functionarissen van twee taalaanbieders.

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar DWI gestuurd. Naar aanleiding hiervan heeft een gesprek plaatsgevonden met de voor inburgering verantwoordelijke directeur en de manager Educatie & Inburgering. Hetgeen tijdens dit gesprek is besproken en de nadere schriftelijke reactie van DWI zijn in dit stuk verwerkt.

Juridisch kader

Wet Inburgering Nieuwkomers en Wet Inburgering

Op 30 september 1998 trad de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) in werking, die door de gemeenten werd uitgevoerd. Deze wet verplichtte nieuwkomers deel te nemen aan een inburgeringsprogramma en gold niet voor mensen die voor de inwerkingtreding al een verblijfsvergunning hadden. Omdat de minister van Vreemdelingenzaken en Integratie de resultaten hiervan onvoldoende vond, is gekozen voor een minder vrijblijvend stelsel: de plicht om deel te nemen aan een inburgeringsprogramma is vervangen door de plicht om een inburgeringsdiploma te halen. Daarmee geldt er een resultaatsverplichting voor de inburgeringsplichtige. Niet voldoen aan de verplichtingen leidt onder deze wet tot het opleggen van een boete. De huidige Wet Inburgering, die op 1 januari 2007 in werking is getreden, geldt voortaan ook voor oudkomers, dat wil zeggen voor mensen die al vóór 2007 (rechtmatig) in Nederland verbleven.

Wat houdt inburgeren in?

Inburgeren betekent dat de vreemdeling de Nederlandse taal moet leren en dat hij de Nederlandse samenleving moet leren kennen. De kennis van de taal en de samenleving wordt getoetst in het inburgeringsexamen, waarvoor de inburgeringsplichtige moet slagen. Het gehele proces betekent dat de inburgeringsplichtige drie dingen moet doen: de Nederlandse taal leren, de Nederlandse samenleving leren kennen en slagen voor inburgeringsexamen. De termijn die hiervoor is gesteld is drieënhalf jaar en kan worden verlengd. Aan inburgeringsplichtigen voor wie het inburgeringsexamen niet haalbaar is, kan een alfabetiseringstraject worden aangeboden. Inburgeringsplichtigen die hun kansen op de arbeidsmarkt of op een vervolgstudie willen vergroten, kunnen kiezen voor het staatsexamen. Hierbij wordt hen de taal bijgebracht op een hoger niveau, maar wordt geen kennis overgebracht over de Nederlandse samenleving.

Verder moet de (vermoedelijk) inburgeringsplichtige op een afspraak bij de gemeente verschijnen. Als de inburgeringsplichtige gebruik wil maken van een inburgeringsvoorziening van de gemeente, dan moet de inburgeringsplichtige meewerken aan die voorziening, door bijvoorbeeld de lessen te volgen. Voor vreemdelingen die hun verblijfsvergunning na 1 januari 2007 hebben gekregen, begint de inburgeringstermijn te lopen zodra ze de verblijfsvergunning krijgen. Voor oudkomers begint de termijn pas te lopen nadat de gemeente die in een beschikking heeft bepaald.

Wie moet inburgeren?

Vreemdelingen van buiten de Europese Unie die rechtmatig in Nederland verblijven zijn inburgeringsplichtig als zij:

- tussen de 16 en 65 jaar oud zijn,
- niet langer dan 8 jaar in Nederland leerplichtig zijn geweest,
- niet (meer) naar school gaan,
- of geen MBO diploma of hoger hebben.

Rol gemeente

De kerntaken van de gemeente zijn:

- het informeren van de inburgeringsplichtige en de vrijwillige inburgeraar,
- het aanbieden van een inburgeringsvoorziening,
- het toezicht houden op de naleving van de inburgeringsplicht.

Zoals hierboven al kort aan de orde kwam, kan de gemeente een boete opleggen als de vreemdeling zijn inburgeringsexamen niet op tijd haalt of niet voldoet aan hiervoor genoemde

verplichtingen. Amsterdam heeft een en ander uitgewerkt in de Verordening Inburgering. Hierin wordt onder andere geregeld hoe de inburgeringsplichtige wordt opgeroepen, hoe hij wordt geïnformeerd, wat zijn verplichtingen precies zijn en hoe hoog de boetes zijn die de gemeente kan opleggen.

Een overzicht van het aantal inburgeringsplichtigen en de stand van hun traject is opgenomen in bijlage I.

Regeer- en gedoogakkoord

Waar met de invoering van de Wet Inburgering de eisen die aan de inburgeringsplichtige worden gesteld al strenger werden, zullen die volgens het huidige regeer- en gedoogakkoord nog meer worden aangescherpt. Momenteel is het mogelijk dat de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd niet wordt omgezet in een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, wanneer de inburgeringsplichtige niet tijdig is geslaagd. Binnenkort zullen, wanneer uitvoering wordt gegeven aan het regeer- en gedoogakkoord, tijdelijke verblijfsvergunningen in dat geval worden ingetrokken.

Verder bepaalt het regeerakkoord dat inburgeringsplichtigen zelf zorgen voor hun inburgering. Voor degenen die hiervoor over onvoldoende middelen beschikken, komt het kabinet met een sociaal leenstelsel waarbij de lening moet worden terugbetaald. Dit brengt ook mee dat gemeenten met ingang van 2014 geen bijdrage meer ontvangen van het rijk voor de uitvoering van de Wet Inburgering. Gezien de inburgeringstermijn van drieënhalf jaar, brengt dit nu al onzekerheid mee voor inburgeringsplichtigen die binnenkort een traject starten of nog niet door de gemeente zijn opgeroepen.

I. Van eerste contact met de gemeente tot start onderwijs

Eerst volgt een beschrijving in grote lijnen van de diverse stappen in het proces tussen oproep en start onderwijs. Daarin komt de rol die de diverse medewerkers van DWI daarin hebben ter sprake. Achtereenvolgens gaat het dan om de rol van:

- de medewerker screening;
- de klantmanager van DWI (ook wel klantverantwoordelijke);
- de consulent Inburgering en NUG² (ook wel klantverantwoordelijke);
- de medewerker wettelijke taken.

Daarnaast heeft de taalaanbieder ook een rol in het aanmeldingsproces. Hij stelt het Taal- en Participatieadvies (TP advies) voor de inburgeringsplichtige op, dat door DWI moet worden goedgekeurd. In dit TP advies staat het taalaanbod dat, gelet op de mate van alfabetisering, taalkennis én leersnelheid van de inburgeringsplichtige, volgens de taalaanbieder geschikt en nodig is.

A) Screenen – medewerker screening

De eerste stap in het proces is het screenen van de (mogelijk) inburgeringsplichtige, aan de hand van een door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) aangeleverd bestand van potentieel inburgeringsplichtigen³. De screening is een eerste filter in de vaststelling van de inburgeringsplicht. Deze wordt vastgesteld door het raadplegen van digitale databestanden⁴. De medewerker screening controleert diverse gegevens: leeftijd, inschrijving in de gemeente, verblijfsstatus, of betrokkene moet worden aangemerkt als oud- / nieuwkomer, en eventuele uitkeringsgegevens.

Ook bekijkt de medewerker screening of de inburgeringsplichtige al eerder succesvol een inburgeringstraject heeft afgerond. Gemeenten zijn namelijk verplicht dit te registreren. Voorkomen moet namelijk worden dat een burger onnodig wordt uitgenodigd voor een inburgeringstraject.

Na afronding van de screening wordt het dossier overgedragen aan de klantverantwoordelijke. Dat kan een klantmanager of een consulent Inburgering en NUG zijn, die de inburgeringsplichtige moet uitnodigen voor een intakegesprek. Voor de duidelijkheid moet worden vermeld dat waar de term klantverantwoordelijke in de tekst wordt gebruikt, deze zowel ziet op klantmanager als consulent.

B) Intake bij DWI – klantverantwoordelijke: klantmanager of consulent Inburgering en NUG

Overdracht naar de klantmanager vindt plaats, wanneer er sprake is van een uitkeringsgerechtigde klant, die inburgeringsplichtig is. Overdracht naar de consulent vindt plaats als er sprake is van een niet uitkeringsgerechtigde, die inburgeringsplichtig is.

² NUG = Niet UitkeringsGerechtigden

³ Dit is het zogenaamde BPI, bestand potentieel inburgeringsplichtigen

⁴ Te denken valt aan GBA / Paraplu (voor NAW gegevens en inschrijvingsgegevens), BVV (gegevens over de verblijfsstatus), RAAK / Focus (dat zijn systemen van DWI, die informatie geven over de uitkeringsstatus van een burger).

Intakegesprek

Hun beider rol is de inburgeringsplichtige in het Nederlands uit te nodigen voor een intakegesprek, dat ook in het Nederlands wordt gevoerd⁵. Het inburgeringsintakegesprek vindt plaats aan de hand van de zogeheten instructiemap. Aan de inburgeringsplichtige wordt uitgelegd wat inburgeren inhoudt en wat het doel ervan is. Tijdens die intake neemt de klantverantwoordelijke een toets af die de mate van alfabetisering én de leersnelheid van de inburgeringsplichtige meet: de TIWI I toets. De uitkomst daarvan geeft een indicatie welk soort traject geschikt is voor de inburgeringsplichtige. Dat kan een traject voor alfabetisering of inburgering, of het voorbereiden op het staatsexamen I of staatsexamen II zijn. De klantverantwoordelijke is verplicht gebruik te maken van deze toets.

De klantverantwoordelijke bepaalt op basis van de uitslag van de TIWI I toets welk traject geschikt is. Hij bepaalt of de inburgeringsplichtige een alfabetiseringstraject, een inburgeringstraject of een traject naar een staatsexamen volgt. Ook gaat de klantverantwoordelijke na op welke dagdelen de inburgeringsplichtige taalonderwijs kan volgen. Als de inburgeringsplichtige een beroep doet op vrijstelling van inburgering of op ontheffing op medische gronden, dan ligt het bij de klantverantwoordelijke om naar onderbouwing hiervan te vragen. Ondersteunende stukken, die de inburgeringsplichtige inbrengt, moet de klantverantwoordelijke innemen ter beoordeling en doorgeleiden naar de medewerker wettelijke taken. Die moet daarover een besluit nemen. Verder heeft de klantverantwoordelijke tot taak ondersteuning te bieden bij kinderopvang en andere flankerende voorzieningen te regelen.

Informatieverstrekking aan de inburgeringsplichtige

De klantverantwoordelijke heeft vervolgens een taak wat betreft de informatieverstrekking aan de inburgeringsplichtige over het vervolg van het traject. Te denken is dan aan de vervolgttoets bij de taalaanbieder, het onderwijs en het traject. Ook moet hij de inburgeringsplichtige informeren over diens verplichtingen en de gevolgen als deze zijn verplichtingen niet nakomt.

C) Intake en Taal en Participatieadvies - taalaanbieder

Ervan uitgaande dat de inburgeringsplichtige geen beroep doet op vrijstelling of ontheffing op medische gronden, meldt de klantverantwoordelijke de inburgeringsplichtige via het registratiesysteem (Edisa) aan bij een taalaanbieder. Die taalaanbieder neemt ook een toets af, de TIWI II toets. Deze tweede toets meet het taalniveau van de inburgeringsplichtige. Aan de hand daarvan stelt de taalaanbieder een zogenaamd Taal- en Participatieadvies op (hierna: TP advies). Daarin staat een concreet onderwijsvoorstel. Dit advies legt de taalaanbieder ter goedkeuring aan de klantverantwoordelijke voor. Ook wordt het ter ondertekening naar de inburgeringsplichtige gestuurd. Als de klantverantwoordelijke *niet* akkoord is, dan moet hij dat binnen vijf dagen terugmelden aan de taalaanbieder. Gebeurt dat niet, dan geldt dit als een stilzwijgende acceptatie van het TP advies.

D) Vaststellen inburgeringstermijn + verlening vrijstelling of ontheffing op medische gronden - medewerker wettelijke taken

De medewerker wettelijke taken stelt de start- en einddatum van de inburgeringstermijn vast. Hij verstuurt deze door middel van een vaststellingsbeschikking naar de inburgeringsplichtige. De

⁵ Zie hierover ook pagina 19 en volgende.

klantverantwoordelijke heeft hiermee geen bemoeienis, maar weet wél dat iedere inburgeringsplichtige, die een taalaanbod accepteert, zo'n vaststellingsbeschikking moet ontvangen. Ook de taalaanbieder speelt hierin geen rol.

Daarnaast beoordeelt de medewerker wettelijke taken of een inburgeringsplichtige een vrijstelling of ontheffing van de inburgeringsverplichting krijgt. De medewerker wettelijke taken verstuurt deze ook rechtstreeks naar de inburgeringsplichtige. De klantverantwoordelijke wordt geïnformeerd via het registratiesysteem Edisa. Verder heeft deze medewerker taken ten aanzien van de handhaving bij het niet nakomen van verplichtingen. Hierover volgt meer in hoofdstuk 3.

Wanneer deze stappen zijn doorlopen, ondertekent de inburgeringsplichtige het cursuscontract met de taalaanbieder en kan hij starten met het onderwijs.

Tot zover de procesbeschrijving.

Vast staat dat het proces is opgeknipt in verschillende stappen, en dat er meerdere professionals bij een dossier betrokken zijn, voordat de inburgeringsplichtige aan het onderwijs kan beginnen. Diverse geïnterviewde professionals merken op dat het geen volledig gescheiden processen zijn: Ofschoon het goed is dat ieder zijn eigen expertise heeft - "een medewerker die screent, beschikt, handhaaft en de regie heeft, zou niet werken"- moet men toch globaal iets weten van de taken van andere collega's, zo blijkt uit meerdere gesprekken. Diverse geïnterviewde professionals ervaren dit als een nadeel.

Als voordeel voor de inburgeringsplichtige wijzen diverse professionals erop dat deze alleen contact met zijn klantverantwoordelijke en de taalaanbieder heeft. Een professional omschreef het als volgt: "Dat maakt het voor de inburgeringsplichtige overzichtelijk".

1. Doorlooptijden

Uit de gesprekken met de professionals blijkt dat er op meerdere onderdelen verschil van mening bestaat over de termijnen waarbinnen een stap in het proces naar de start van het onderwijs moet zijn afgerond. Het lijkt erop dat de werkafspraken, op het punt van de doorlooptijden, niet bij alle medewerkers goed bekend zijn, of niet door iedereen worden gevolgd.

Desgevraagd laat de RvE Educatie en Inburgering weten dat er wat betreft de screening niet één uniforme doorlooptijd geldt. Er gelden namelijk aparte screeningsafspraken voor verschillende groepen: een nieuwkomer dient meteen gescreend te worden, maar een inburgeringsplichtige die zichzelf meldt voordat hij een uitnodiging voor een intake ontvangt, moet binnen drie dagen worden gescreend.

De geïnterviewde medewerkers screening zijn niet eenduidig over de termijn waarbinnen ze de screening moeten uitvoeren. De een weet bijvoorbeeld helemaal niet of er termijnen gelden waarbinnen de ter screening aangeleverde dossiers moeten worden uitgezet bij de klantverantwoordelijken voor de intake. Daarentegen meldt een andere medewerker screening een termijn van drie dagen na aanlevering van de gegevens over de potentieel inburgeringsplichtigen. Hierbij maakt geen van de medewerkers screening verschil in doorlooptijden voor de verschillende categorieën.

Overigens worden de medewerkers screening regelmatig belemmerd bij het doen van hun werk. Hun gedeelde ervaring is dat er bij de systemencheck regelmatig digitale systemen blijven hangen. Dat betekent dat deze gedurende langere tijd niet in te zien zijn. Het gaat dan in het bijzonder om het systeem van de IND, dat de mogelijkheid geeft de verblijfsstatus van de inburgeringsplichtige

te controleren. In dat geval moeten de medewerkers screening bij de controle ten aanzien van de verblijfsstatus van de inburgeringsplichtige uitgaan van data in het gemeentelijke systeem Paraplu⁶. Dit systeem loopt qua verwerking van informatie altijd enkele weken achter. In het uiterste geval kan dit ertoe leiden dat een inmiddels niet meer inburgeringsplichtige een uitnodiging krijgt voor een intakegesprek. Te denken valt aan een burger die inmiddels de Nederlandse nationaliteit heeft gekregen en op grond daarvan niet meer inburgeringsplichtig is. Zowel de medewerkers screening als ook de klantverantwoordelijken die deze mensen dan onterecht oproepen vinden dat onprettig.

Het bovenstaande betekent dat de systemencheck niet waterdicht is; ook hierna kan een burger ten onrechte worden uitgenodigd, terwijl hij geen inburgeringsplicht (meer) heeft. In reactie op het voorgelegde verslag van bevindingen laat de RvE Educatie en Inburgering weten dat het bovenstaande (onterecht uitnodigen) in incidentele gevallen voorkomt, maar dat de screening doorgaans een redelijk goed betrouwbare filter geeft ten aanzien van de inburgeringsplicht.

Volgens de klantverantwoordelijken geldt er voor hen geen termijn, waarbinnen zij de inburgeringsplichtige na de screening moeten uitnodigen voor de intake. Volgens één medewerker screening moeten de klantmanagers binnen vijf tot tien dagen na aanlevering van gescreende gegevens een intakegesprek met de inburgeringsplichtige voeren. Gezien het belang om de (mogelijk) inburgeringsplichtige op basis van zo actueel mogelijke informatie snel op te roepen voor een intake én rekening houdend met de inmiddels fatale termijnen van inburgering, bevreedt het dat hierover geen eenduidigheid bestaat.

De medewerkers wettelijke taken zijn het met elkaar eens over de termijn waarbinnen ze een beroep op vrijstelling moeten beoordelen: daarvoor staan vijf dagen. Dat bevestigen ook de klantverantwoordelijken met wie de ombudsman sprak.

De bij de inburgering betrokken beleidsadviseur van DWI benadrukt dat er maar twee afspraken over de doorlooptijden bestaan:

1. Vanaf het moment dat de klantverantwoordelijke de inburgeringsplichtige overdraagt aan de taalaanbieder heeft de taalaanbieder tien werkdagen om de TIWI II toets af te nemen en DWI te informeren over het TP advies⁷.
2. De klantverantwoordelijke heeft vervolgens vijf werkdagen om een reactie te geven op het TP advies. Daarmee komt de totale doorlooptijd tussen aanmelding bij de taalaanbieder en het vaststellen van het TP advies op vijftien werkdagen.

Uit de bestekafspraken met taalaanbieders en de aanvullende werkafspraken Taal en Inburgering⁸ blijkt nog een derde termijn. Uiterlijk op de eerste lesdag - maximaal tien werkdagen na invoering

⁶ Dit is gelijk aan GBA systeem; - zie ook voetnoot 4.

⁷ Dat gebeurt via het opvoeren van het TP advies in Edisa.

⁸ Versie maart 2010.

van het ongetekende TP advies in Edisa - moet de taalaanbieder de inburgeringsplichtige het advies en de overeenkomst inburgering laten ondertekenen⁹.

Dat komt er dus op neer dat het taalonderwijs moet starten binnen twintig werkdagen na aanmelding van een inburgeringsplichtige door DWI bij de taalaanbieder voor de taalniveautoets.

Opmerkelijk is dat er wel afspraken ten aanzien van de doorlooptijden op onderdelen van het aanmeldproces bestaan, maar werkafspraken over de totale termijn tussen screening en de start van het onderwijs ontbreken. Gezien het belang dat met name de nieuwkomer heeft bij een vlotte start van het onderwijs, is het onlogisch dat de termijn niet begint bij de screening of eerste intake.

Slechts één klantverantwoordelijke (een klantmanager) gaf een toelichting op de doorlooptijden die overeen kwam met de hierboven door de beleidsadviseur genoemde doorlooptijden. Deze klantmanager vertelde het volgende:

Vanaf het moment dat de klantverantwoordelijke de inburgeringsplichtige bij de taalaanbieder aanmeldt voor de TIWI II toets, heeft de taalaanbieder vijf dagen om de inburgeringsplichtige op te roepen voor deze taalniveautoets. Ook moet de taalaanbieder binnen tien dagen na de aanmelding het TP advies opstellen en in Edisa opvoeren, zodat de klantmanager / consulent daarvan kennis kan nemen. Die heeft daarop weer vijf dagen om dat TP advies goed te keuren. Binnen tien dagen na plaatsen van het TP advies in Edisa moet de inburgeringsplichtige het cursuscontract met de taalaanbieder tekenen. Binnen tien dagen na plaatsen van het TP advies moet ook het taalonderwijs van de inburgeringsplichtige zijn gestart.

In schema komt dat op het volgende neer:

Termijn	Actie	Wie?	Start looptijd termijn
5 werkdagen	Uitnodigen inburgeringsplichtige voor TIWI II toets	Taalaanbieder	Vanaf aanmelding inburgeringsplichtige door klantmanager / consulent
10 werkdagen	Afname TIWI II toets, maken en opvoeren van TP advies in Edisa	Taalaanbieder	Vanaf aanmelding inburgeringsplichtige door klantmanager / consulent
5 werkdagen	Goedkeuren TP advies	DWI [klantmanager / consulent]	Vanaf opvoeren van TP advies in Edisa
10 werkdagen	Ondertekenen TP advies en cursuscontract met taalaanbieder	Inburgeringsplichtige	Vanaf opvoeren van TP advies in Edisa
10 werkdagen	Start onderwijs	Taalaanbieder	Vanaf opvoeren van TP advies in Edisa

⁹ Zie werkafspraken Taal en Inburgering maart 2010, pag 2. sub 3. f.

Het is opmerkelijk dat het merendeel van de andere klantverantwoordelijken de hiervoor genoemde termijnen niet kent, of een andere termijn noemt. Zo noemt één klantmanager bijvoorbeeld een termijn van vijftien dagen waarbinnen de taalaanbieder het TP advies aan DWI moet sturen.

De taalaanbieders met wie de ombudsman heeft gesproken, zijn wel bekend met de termijn van tien werkdagen waarbinnen ze de inburgeringsplichtige moeten oproepen voor de taalniveau toets en het TP advies moeten terugkoppelen richting DWI. Overigens zijn er klantverantwoordelijken die deze termijn actief bewaken: als de taalaanbieder de inburgeringsplichtige niet uitnodigt binnen vijf dagen, dan trekken ze aan de bel bij de taalaanbieder.

De enige termijn die nagenoeg alle klantverantwoordelijken kennen is de vijf dagen termijn waarbinnen zij het TP advies van de taalaanbieder dienen goed te keuren. Verlopen de vijf dagen zonder bericht van de klantverantwoordelijke, dan geldt stilzwijgende goedkeuring van het TP advies. Aan deze werkwijze kleeft een nadeel, waarop de consulenten wijzen. De consulenten, die werken met de niet uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige, werken grotendeels op kantoren van de taalwijzers en de stadsdelen¹⁰. Deze locaties waren gedurende een periode niet ontsloten voor het DWI netwerk. Dat betekent dat de consulent geen inzage had in Edisa, noch zijn e-mail. Een consulent zegt het volgende daarover:

‘Automatische goedkeuring komt regelmatig voor, vanwege het verstrijken van de vijf dagen termijn, puur en alleen omdat men niet tijdig kennis kán nemen van het TP advies’.

Een andere oorzaak van mogelijke vertraging is dat intakes, afgenomen op locaties van de taalwijzers / stadsdelen, pas administratief verwerkt kunnen worden als de consulent weer op de DWI locatie is. Dat kan leiden tot een vertraging van enkele dagen tot een week in het aanmelden bij de taalaanbieder ten behoeve van de taalniveautoets.

DWI is bekend met het genoemde probleem en heeft dit inmiddels opgelost.

Overigens blijkt uit de gesprekken met de professionals dat het zelden voorkomt dat DWI niet akkoord is met een TP advies. Meestal sluit het advies aan bij de bevindingen van de klantverantwoordelijke over het soort taalaanbod.

Dit roept de vraag op of het nodig is om elk TP advies ter goedkeuring aan DWI voor te leggen. Volgens DWI ziet de check door de klantverantwoordelijke op de kwaliteit van het TP advies. De controle past ook in het opdrachtgeverschap van DWI.

Overigens blijken sommige professionals kritisch ten aanzien van de noodzaak de inburgeringsplichtige snel op een traject te plaatsen. Een van de geïnterviewden omschrijft het als volgt:

‘Snelheid is niet altijd in het belang van de inburgeringsplichtige. Snelheid en kwaliteit bijten elkaar wel eens’

¹⁰ Daar houden ze de intake gesprekken met de klanten.

Als voorbeeld valt te denken aan een inburgeringsplichtige die in een al lopende groep wordt geplaatst, maar hierdoor op achterstand komt te staan.

Hoewel uit het dossieronderzoek en op grond van de gesprekken met de inburgeringsplichtigen blijkt dat het starten van taalonderwijs vaak niet binnen enkele weken na de intake door DWI plaatsvindt, is de overschrijding van de termijnen niet zorgwekkend te noemen, te meer wanneer men de oorzaak van de termijnoverschrijding hierbij betreft. Te denken valt aan termijn van anderhalve maand tot maximaal een paar maanden. In meerdere gevallen vond een lange termijn zijn oorzaak in het niet verschijnen van de inburgeringsplichtige op de intake bij DWI of de taalaanbieder.

De professionals vinden de termijnen erg krap. Geen tijd wordt ingeruimd voor de mogelijkheid van vertraging door omstandigheden van de inburgeringsplichtige (bijvoorbeeld ziekte). In zo'n situatie is het niet meer mogelijk te voldoen aan de afgesproken doorlooptijden. Een professional omschrijft het zo:

'De opkomst van de inburgeringsplichtige is een grote factor in de haalbaarheid van de termijn. Als aan een van de uitnodigingen geen gehoor wordt gegeven, lukt het eigenlijk al niet'.

II. Warme overdracht na intakegesprek

Uit de gesprekken met professionals blijkt dat aanmelding bij de taalaanbieder voor het afnemen van de TIWI II toets altijd via het registratiesysteem Edisa gebeurt. De taalaanbieder stuurt de inburgeringsplichtige een uitnodiging voor de TIWI II toets.

Uit de gesprekken blijkt ook dat de overdracht van klantverantwoordelijke naar taalaanbieder voor de inburgeringsplichtigen moeilijk is te begrijpen. Sommige klantverantwoordelijken wijzen er namelijk op dat veel inburgeringsplichtigen denken dat de uitnodiging van de taalaanbieder niet voor hen is bestemd. Bij hen leeft de gedachte: ik heb toch al een toets¹¹ afgelegd, deze uitnodiging is dus niet voor mij bedoeld. De inburgeringsplichtige gaat vervolgens niet naar de taalaanbieder voor de taalniveautoets. Dat kan vergaande consequenties voor de inburgeringsplichtige hebben: namelijk acties in het kader van handhaving bij niet nakoming (zie hoofdstuk 3). In dat licht bezien, is de handelwijze van sommige klantverantwoordelijken, die meteen in aanwezigheid van de inburgeringsplichtige een afspraak bij de taalaanbieder maken, bijzonder zinvol. Daarbij wordt dan vaak een datum afgesproken en de inburgeringsplichtige krijgt dan een verwijzing naar de taalaanbieder mee. Doel hiervan is vroegtijdige uitval en vertraging te voorkomen.

Niet valt in te zien waarom deze werkwijze geen algemene praktijk is. Andere klantverantwoordelijken herinneren zich namelijk weliswaar dat er ooit is gesproken over warme overdracht van klanten naar de taalaanbieder, maar hebben daar vervolgens niets meer over gehoord. Ze merken op dat de werkwijze rond warme overdracht niet is vastgelegd in de werkvoorschriften.

¹¹ De TIWI I toets, die de klantverantwoordelijke afneemt.

III. Over medische ontheffingen

De werkwijze van DWI is dat er in beginsel geen bijzondere bijstand voor de keuringskosten voor een ontheffing op medische gronden wordt verstrekt. Bij schrijnende gevallen is een uitzondering hierop mogelijk: de klantmanager kan dan in overleg met zijn leidinggevende een uitzondering maken. Dat geldt ook voor de consulenten. Nu zij werken met niet uitkeringsgerechtigden, is het

voor hen moeilijker te beoordelen of een situatie schrijnend is. Deze werkwijze is overigens niet vastgelegd in beleid.

Uit de interviews blijkt dat er tussen de klantverantwoordelijken onderling verschil van mening bestaat over de mogelijkheid om bijzondere bijstand voor de medische keuringskosten in verband met ontheffing van de inburgeringsplicht te verstrekken. Volgens sommige klantmanagers is hiervoor per definitie geen bijzondere bijstand mogelijk. Daarbij werd de uitzondering bij schrijnende gevallen niet genoemd. Een andere klantverantwoordelijke (een consulent) weet dat de kosten van de medische keuring achteraf soms wel degelijk door de dienst vergoed kunnen worden. De klant moet deze dan wel voorschieten, en dat is soms moeilijk gezien zijn beperkte middelen.

Dit alles duidt erop dat de werkwijze rond de mogelijkheid bijstand voor medische keuringskosten te verstrekken in geval van ontheffing niet algemeen bekend is.

Een ander knelpunt betreft de verstandelijk gehandicapten, opgenomen in een instelling¹². Hoewel voor hen inburgering niet realistisch is, moeten ze formeel¹³ toch worden opgeroepen voor een intake en beoordeling van de inburgeringsplicht. Dat wordt als nadeel ervaren. Een geïnterviewde professional omschrijft het als volgt:

‘Hoewel iedereen beseft dat inburgering voor deze groep mensen niet reëel is, moeten we die mensen wel oproepen voor een intakegesprek. [...] kan dit niet anders?’

DWI laat in reactie op het verslag van bevindingen weten dat het bovenstaande voortkomt uit de Wet Inburgering.

Het mag duidelijk zijn dat het een lacune in de regelgeving is dat een generieke ontheffing voor deze doelgroep, die evident niet in staat is te voldoen aan de inburgeringsverplichting, niet bestaat. De werkprocessen zouden zo moeten worden ingericht dat deze groep niet belast wordt met een oproep voor een intakegesprek. De selectie zou idealiter in overleg met de inrichting van het verblijf kunnen geschieden zonder de betrokkene met een oproep te belasten.

IV. Over kinderopvang

Uit de werkafspraken¹⁴ die DWI, RvE E&I heeft gemaakt blijkt dat de klantverantwoordelijke bij de intake moet beoordelen of de inburgeringsplichtige behoefte heeft aan kinderopvang.

¹² De RvE Educatie & Inburgering kan aan de hand van de GBA adresregistratie zien dat de inburgeringsplichtige in een instelling verblijft.

¹³ Volgens de Wet Inburgering

¹⁴ Werkafspraken Intermediair Kinderopvang Contract 2010

Inburgeringsplichtigen met een WWB uitkering zijn evenwel in beginsel zelf verantwoordelijk voor het organiseren van de kinderopvang. Zo vertelt één van de geïnterviewde klantmanagers:

'DWI heeft geen taak bij het inregelen van kinderopvang, dat moet de inburgeringsplichtige zelf regelen'.

Zij kunnen voor ondersteuning overigens wel terecht bij het loket kinderopvang van DWI. Niet uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen kunnen voor ondersteuning terecht bij Chikuba¹⁵. De consulent kan de inburgeringsplichtige hiervoor bij Chikuba aanmelden. Chikuba beoordeelt of deze inburgeringsplichtige voor kinderopvang én een bijkomende kinderopvangvergoeding in aanmerking komt. Ook bemiddeling naar passende kinderopvang behoort tot de taak van Chikuba.

Meerdere consulenten bevestigen dat Chikuba in kinderopvang kan voorzien, indien de inburgeringsplichtigen¹⁶ daaraan behoefte hebben. Daarbij maken ze de kanttekening dat het regelen van kinderopvang lang kan duren, soms wel tot een half jaar. Dat heeft tot gevolg dat het opstarten van taallessen bij de taalaanbieder ook dienovereenkomstig wordt vertraagd, omdat er pas nadat kinderopvang geregeld is een aanmelding aan de taalaanbieder kan plaatsvinden¹⁷. Deze informatie komt overeen met meerdere klachten bij de ombudsman, waaruit blijkt dat er problemen zijn met de afstemming en regeling van de kinderopvang.

Conclusies

- Hoewel er wel werkafspraken bestaan over de doorlooptijd op onderdelen in het aanmeldproces, zijn deze niet gemaakt over de maximale doorlooptijd van screening tot de start van het onderwijs.
- De werkafspraken rond doorlooptijden zijn niet bij alle professionals goed bekend. Op onderdelen bestaat er verschil van mening over de termijnen waarbinnen elke stap in het proces naar de start van het onderwijs afgerond moet zijn.
- In situaties waarin het TP advies van de taalaanbieder overeenkomt met het soort traject dat de klantverantwoordelijke had gekozen, heeft goedkeuring van het TP advies door DWI geen toegevoegde waarde.
- Sommige klantverantwoordelijken maken tijdens de intake in aanwezigheid van de inburgeringsplichtige een afspraak voor de TIWI II toets bij de taalaanbieder. Deze warme overdracht beoogt de uitval of vertraging in het aanmeldproces tegen te gaan. Deze werkwijze is geen algemene praktijk.
- De mogelijkheid van bijzondere bijstand voor de kosten van een medische keuring in het kader van een ontheffing is niet in beleid vastgelegd. Dat veroorzaakt onduidelijkheid bij de klantverantwoordelijken.
- Een generieke ontheffing voor mensen die evident niet aan de inburgeringsplicht *kunnen* voldoen, zoals verstandelijk gehandicapten, ontbreekt. De wet voorziet hier ten onrechte niet in.

¹⁵ Chikuba is een landelijk opererende intermediair voor kinderopvang, die DWI financiert.

¹⁶ De inburgeringsplichtigen zonder een uitkering.

¹⁷ Dit komt overeen met de bevindingen in het rapport Re-integratie: een moeizaam traject, RA0944975, pag. 23.

Aanbevelingen

- Maak duidelijke en haalbare werkafspraken over de doorlooptijden op onderdelen van het aanmeldproces én over de totale doorlooptijd tussen screening en de start van het onderwijs. Houd bij vaststellen van termijnen rekening met uitloop en onvoorziene omstandigheden.
- Breng deze werkafspraken en termijnen periodiek onder de aandacht van de professionals.
- Leg alleen afwijkende TP adviezen voor ter goedkeuring / reactie aan de klantverantwoordelijke.
- Zorg na de intake voor een warme overdracht van de inburgeringsplichtige aan de taalaanbieder.
- Leg in werkafspraken duidelijk vast in welke gevallen de keuringskosten bij een aanvraag voor een medische ontheffing voor bijzondere bijstand in aanmerking komen.
- Dring aan op wetswijziging inzake de oproepplicht bij verstandelijk gehandicapten, verblijvend in een instelling.

2. Informatieverstrekking aan de inburgeringsplichtige

De uitnodiging voor het intakegesprek

De uitnodiging voor de intake, die DWI aan de inburgeringsplichtigen stuurt, is alleen in het Nederlands opgesteld. Dit is opmerkelijk, wanneer men zich realiseert dat de geadresseerden juist worden opgeroepen met het oog op het volgen van taalonderwijs. Logischerwijze vindt het merendeel van de inburgeringsplichtigen met wie de ombudsman heeft gesproken, de uitnodiging moeilijk te begrijpen:

‘Er komt heel wat informatie op je af in de uitnodiging van DWI, waar je nauwelijks iets van begrijpt’.

Nagenoeg alle inburgeringsplichtigen met wie de ombudsman sprak, moesten een beroep doen op hun sociale netwerk voor uitleg van de uitnodiging.

Hierover merkt DWI op dat bij versturen van de uitnodigingen onduidelijk is welke talen de inburgeringsplichtige beheerst. Bovendien is het onmogelijk om alle correspondentie in alle voorkomende talen te vertalen. Analfabeten zijn niet gebaat bij een uitnodiging in diverse talen.

Informatie bij de intake

De klantverantwoordelijken geven de inburgeringsplichtige in het intakegesprek informatie in het Nederlands. Te denken valt aan informatie over wat inburgering inhoudt, waarom het moet en wat de termijn is. Ook informatie over diens rechten en plichten en de gevolgen van het verzuim om deze na te komen, moet ter sprake komen¹⁸.

Schriftelijke informatie hierover, laat staan in andere talen dan de Nederlandse, bestaat niet.

Meerdere klantverantwoordelijken melden dat het aanbeveling verdient meer schriftelijke informatie aan de inburgeringsplichtige te geven. Te denken is aan brochures. Hierbij merken ze uitdrukkelijk op dat deze in meerdere talen zou moeten worden opgesteld, want de gedeelde ervaring is dat informatie in uitsluitend Nederlands niet zinvol is. In dat opzicht komen de ervaringen van de klantverantwoordelijken overeen met de ervaringen van de inburgeringsplichtigen, die de uitnodiging niet kunnen begrijpen.

In reactie op het verslag laat DWI weten dat een Engelstalige informatiefolder bestaat, maar deze niet op alle locaties voorhanden is.

Sommige klantverantwoordelijken verwijzen naar de website van de gemeente Amsterdam met informatie over inburgering¹⁹. Nu ook de informatie daarop alleen in het Nederlands is, zal ook die moeilijk voor hen te begrijpen zijn. Bovendien gaat dit voorbij aan het feit dat niet iedere inburgeringsplichtige een internetaansluiting heeft. DWI laat hierop weten dat de inburgeringsplichtige gebruik kan maken van de gratis internetdiensten op de werkpleinen van DWI en in openbare bibliotheken.

Verder is per november 2010 de website www.ipunt.amsterdam.nl gelanceerd. Op deze website kan de inburgeringsplichtige in vier talen (Nederlands, Engels, Turks, Arabisch), zowel schriftelijk als door middel van spraak, kennis nemen van belangrijke zaken rond inburgering. DWI

¹⁸ Dat blijkt uit de instructiemap: het inburgeringsintakegesprek, onder kop 4.

¹⁹ Bedoeld wordt <http://www.inburgeren.amsterdam.nl>

ziet dit als een belangrijke stap in de verbetering van de informatieverstrekking aan de inburgeringsplichtige.

Een van de klantverantwoordelijken vertelde dat het ooit de bedoeling was om de inburgeringsplichtige een bevestigingskaartje mee te geven naar aanleiding van de intake. Op deze gespreksbevestiging kon de naam van de taalaanbieder, bij wie de inburgeringsplichtige is aangemeld, worden geschreven. Daarnaast stonden ook de rechten en plichten van de inburgeringsplichtige erop vermeld. Gedurende een korte periode zijn deze bevestigingskaartjes beschikbaar geweest, maar daarna niet meer aangevuld.

DWI laat in reactie op het verslag van bevindingen weten dat deze bevestigingskaarten inmiddels weer beschikbaar zijn.

De ervaring van de klantverantwoordelijken is dat de inburgeringsplichtigen vaak zeer weinig basiskennis hebben van de Nederlandse taal. Dat maakt een gemakkelijk lopend gesprek moeilijk. Soms wordt het gesprek voortgezet in het Engels. In tegenstelling tot de IND zet DWI slechts bij uitzondering tolken in. Het komt regelmatig voor dat inburgeringsplichtigen die zijn uitgenodigd voor een intake zelf voor een tolk zorgen, die meekomt naar de intake. Dat vergemakkelijkt het contact aanzienlijk, zo melden de klantverantwoordelijken.

Wie is aanspreekpunt?

Uit de gesprekken blijkt dat de klantverantwoordelijken soms van mening verschillen over de vraag tot wie de inburgeringsplichtigen zich moeten richten, mochten ze na het intakegesprek nog vragen hebben. De verantwoordelijkheidsverdeling voor de informatieverstrekking is intern onduidelijk.

Er moet een onderscheid worden gemaakt ten aanzien van de informatieverstrekking aan de inburgeringsplichtige mét een WWB uitkering en de inburgeringsplichtige zonder WWB uitkering.

Voor de inburgeringsplichtige zonder een WWB uitkering blijft de consulent ook na start van het traject aanspreekpunt voor vragen.

De inburgeringsplichtige mét een WWB uitkering heeft te maken met de vaste klantmanager (die zich bezig houdt met zijn uitkering) én de klantmanager die de leersnelheidstoets afneemt. De klantmanager die de leersnelheidstoets afneemt is tijdens de intake verantwoordelijk voor de juiste informatieverstrekking aan de inburgeringsplichtige over doel, inhoud en termijn van inburgering. Als de inburgeringsplichtige na de intake nog vragen heeft, is zijn aanspreekpunt de vaste klantmanager. Kan deze de vragen niet beantwoorden, dan moet hij te rade gaan bij de inburgering gespecialiseerde collega in zijn team. De vaste klantmanager zal dat antwoord terugg koppelen naar de inburgeringsplichtige.

Uit de interviews blijkt echter dat diverse klantmanagers, belast met de leersnelheidstoets, menen dat ze het aanspreekpunt voor de inburgeringsplichtige met een WWB uitkering blijven, ook nadat het taalonderwijs bij de taalaanbieder is gestart.

Andere klantmanagers melden dat de vaste klantmanager vanaf het moment dat het taalonderwijs start slechts aanspreekpunt is voor de inburgeringsplichtige bij vragen over het proces, en niet over het taalonderwijs. Hierbij geldt echter een belangrijk nadeel. In de bewoordingen van een klantmanager:

‘Veel klantmanagers kunnen specifieke vragen over inburgering niet beantwoorden’.

Dat leidt ertoe dat deze vaste klantmanagers de inburgeringsplichtige met diens vragen zal verwijzen naar de klantmanager die de intake en de leersnelheidstoets heeft afgenomen. De inburgeringsplichtige moet zijn vraag dan nog eens stellen.

Een taalaanbieder bevestigt dat. Deze vertelt dat de kennis van de klantmanagers van de Wet Inburgering en de inburgeringstrajecten varieert en dat klantmanagers en consultants die zich hoofdzakelijk met inburgering bezig houden, doorgaans wel veel informatie paraat hebben.

Volgens één klantmanager weten de vaste klantmanagers vaak onvoldoende over de wet of het werkproces om gerichte vragen van inburgeringsplichtigen juist te kunnen beantwoorden. Als die specialistische kennis over inburgering ontbreekt, kan men ook geen juiste informatie aan de inburgeringsplichtige verstrekken.

Uit de gesprekken met de professionals blijkt unaniem dat de inburgeringsplichtige met vragen die direct betrekking hebben op het onderwijs, zoals het rooster, lesmateriaal en dergelijke niet bij klantmanager of consultant moet zijn, maar bij de taalaanbieder. De dienst geeft de inburgeringsplichtigen hierover geen schriftelijke informatie, zo bleek uit de gesprekken.

Een paar professionals merken uitdrukkelijk op dat ze de inburgeringsplichtige bij de intake hun visitekaartje meegeven. Daarbij vertellen ze de inburgeringsplichtige dat die contact kan opnemen bij vragen. Een deel van de inburgeringsplichtigen met wie de ombudsman sprak, bevestigt deze werkwijze.

Voor een deel van de inburgeringsplichtigen was volstrekt onduidelijk tot wie ze zich met vragen moesten wenden. Ook zijn ze niet bekend met het feit dat ze met vragen over het taalonderwijs bij de taalaanbieder moeten zijn. Sommige inburgeringsplichtigen benadrukten dat de klantverantwoordelijke zich niet uitdrukkelijk als vraagbaak profileerde. Ze vonden ook dat informatie over doelstelling, achtergronden en verschillen in het inburgeringstrajectaanbod niet duidelijk werd gemaakt.

Als voorbeeld hiervan vertelde een inburgeringsplichtige dat de klantmanager geen informatie kon geven over de verschillen trajecten.

‘Pas tijdens het onderwijs kreeg ik te horen dat ik inburgeringsplichtig ben en dat ik moet slagen voor het staatsexamen. Wat de gevolgen zijn als ik niet slaag is mij nog steeds niet duidelijk.’

Voor enkele inburgeringsplichtigen was het echter wel duidelijk bij wie ze terecht konden met vragen.

Conclusies

- Inburgeringsplichtigen hebben moeite de uitnodiging voor het intakegesprek te begrijpen, omdat deze uitsluitend in het Nederlands is opgesteld.
- Informatie over doel, voorwaarden, termijn van inburgering bij de intake wordt doorgaans alleen mondeling gegeven. Meer schriftelijke informatie, in diverse talen, is gewenst.
- Welke klantmanager het aanspreekpunt is voor de inburgeringsplichtige ná afname van de leersnelheidstoets is onduidelijk. Gevolg hiervan is dat de inburgeringsplichtige ten onrechte met zijn vraag wordt verwezen.
- Vragen die het taalonderwijs betreffen moet de inburgeringsplichtige rechtstreeks aan de taalaanbieder stellen. Duidelijke schriftelijke informatie aan de inburgeringsplichtige over welke instantie aanspreekpunt is bij welk soort vragen ontbreekt.
- Niet alle klantmanagers beschikken over de specialistische kennis over de Wet Inburgering of het werkproces rond inburgering om vragen van inburgeringsplichtigen goed te kunnen beantwoorden.
- Voor een deel van de inburgeringsplichtigen is niet duidelijk tot wie ze zich kunnen wenden met vragen gedurende het proces.

Aanbevelingen

- Ontwikkel bij de uitnodigingsbrieven informatie in meerdere talen.
- Ontwikkel schriftelijk informatiemateriaal in meerdere talen, waarin relevante informatie staat over doelstelling en termijn van inburgering, wat het inhoudt, wat de rechten en verplichtingen van de inburgeringsplichtige zijn en met welke professionals hij / zij in aanraking komt.
- Maak in informatieverstrekking aan de inburgeringsplichtige duidelijk wie zijn aanspreekpunt is bij vragen. Maak hierbij een onderscheid tussen vragen waarvoor de klantverantwoordelijke bij DWI aanspreekpunt is en vragen, waarvoor de taalaanbieder aanspreekpunt is.
- Wijs de klantmanagers gespecialiseerd in inburgering aan als rechtstreeks aanspreekpunt voor inburgeringsplichtigen bij vragen over doel, inhoud, termijn en rechten en plichten van de inburgeringsplichtige.

3. Handhaving

De Wet Inburgering draagt gemeenten in drie gevallen op om tot handhaving over te gaan. Ten eerste is hiervan sprake wanneer de (mogelijk) inburgeringsplichtige geen gehoor geeft aan een oproep voor een intakegesprek of in dit stadium geen gegevens verstrekt. Ten tweede moet de gemeente overgaan tot handhaving wanneer hij niet meewerkt aan het onderwijs. Tot slot is handhaving aan de orde wanneer de inburgeringsplichtige niet binnen de gestelde termijn is geslaagd.

Aangezien de Wet Inburgering op 1 januari 2007 in werking is getreden en volgens de gemeente een aanloopperiode kende, is op dit moment - gezien de inburgeringstermijn van drieënhalf jaar - nog niet op grote schaal sprake van handhaving wegens het niet tijdig slagen voor het examen. De meeste van de handhavingsdossiers hebben betrekking op het geen gehoor geven aan de oproep voor een intakegesprek bij DWI of de taalaanbieder. Mede daarom richt de ombudsman zich niet op de inhoudelijke kanten van de handhaving, maar op de procedurele.

De totstandkoming van de ingangsdatum

De Wet Inburgering bepaalt dat inburgeringsplichtigen binnen drieënhalf jaar moeten slagen voor het inburgeringsexamen. Wanneer deze termijn start, volgt niet expliciet uit de wet.²⁰ De geïnterviewde medewerkers menen dat de termijn ingaat bij de aankomst in Nederland dan wel bij de afgifte van de verblijfsvergunning voor niet tijdelijk verblijf. Voor oudkomers, die zich vóór 2007 in Nederland hebben gevestigd, geldt sinds 2010 eenzelfde termijn. Deze gaat in op het moment waarop de gemeente een vaststellingsbeschikking heeft afgegeven.

Deze termijn heeft consequenties. Deze zullen naar verwachting groter worden. Op dit moment kan de gemeente ertoe overgaan een boete op te leggen aan de inburgeringsplichtige, indien die niet binnen de gestelde termijn is geslaagd. Ook kan het niet omzetten van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd naar onbepaalde tijd een gevolg zijn van het niet slagen. Het huidige kabinet staat zwaardere maatregelen voor ogen: in het regeerakkoord is het voornemen geuit om de tijdelijke verblijfsvergunning in te trekken wanneer de inburgeringsplichtige niet tijdig slaagt. Dit onderstreept het belang van een vlotte screening, oproep en start van het onderwijs.

Volgens een van de geïnterviewde professionals streeft de gemeente ernaar om binnen zes weken na afgifte van de verblijfsvergunning een uitnodiging voor een intakegesprek toe te sturen. Formeel heeft de gemeente deze plicht niet, aangezien de inburgeringsplichtige geacht wordt de wet te kennen, aldus de medewerker.

Uit meerdere dossiers die de ombudsman heeft ingezien blijkt dat er veel tijd zit tussen de vestiging in Nederland en de uitnodiging voor het intakegesprek - en dus de start van het onderwijs. Zo is een inburgeringsplichtige in maart 2010 opgeroepen en in de vroege zomer van

²⁰ Artikel 7 lid 1 van de Wet Inburgering luidt: 'de inburgeringsplichtige verworft mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving. Hij draagt er zorg voor dat hij het inburgeringsexamen binnen drieënhalf jaar behaalt. De termijn voor de oudkomer vangt niet aan dan nadat het college zulks ten aanzien van hem op grond van artikel 26 heeft bepaald.

datzelfde jaar gestart met het onderwijs. Bij de start van het onderwijs informeert DWI de inburgeringsplichtige over de termijn waarbinnen het examen moet zijn behaald: deze is eind 2007 ingegaan. Het gevolg is dus dat deze inburgeringsplichtige bij de start van het onderwijs minder dan een jaar heeft om te slagen voor het examen. In een ander geval is de inburgeringsplichtige in april 2010 opgeroepen voor een intakegesprek, terwijl de termijn is ingegaan in september 2008. Gevolg is dat ook deze inburgeringsplichtige een zeer korte termijn heeft om te voldoen aan de verplichtingen. Vervolgens is het aan de inburgeringsplichtige zelf overgelaten om – als hij al van die mogelijkheid op de hoogte was – verlenging aan te vragen. Verder was er in een dossier sprake van een onjuist vastgestelde ingangsdatum. Deze was ruim een jaar te vroeg vastgesteld. Deze fout heeft de dienst inmiddels hersteld.

Verschillende inburgeringsplichtigen met wie de ombudsman heeft gesproken, herkennen het probleem van de late oproep. Meerdere van hen gaven aan na aankomst in Nederland lang te hebben gewacht op een uitnodiging van DWI. Twee van hen hebben uiteindelijk zelf contact gezocht met DWI, waarop de uitnodiging vervolgens wel snel volgde:

‘Een half jaar na inschrijving in Amsterdam had ik nog niets van de gemeente gehoord. Ik heb toen zelf maar gebeld.’

Hierover merkt DWI op dat het tot in 2009 is voorgekomen dat een deel van de nieuwkomers niet als zodanig door de gemeente is herkend, als gevolg van een gebrek in de aanlevering van gegevens door de IND. Dit is in de loop van 2009 hersteld. Met terugwerkende kracht hebben de nieuwkomers die zich niet zelf hadden gemeld een aanbod gekregen. Het spreekt voor zich dat deze personen hier niet de dupe van mogen worden. Zo nodig wordt de termijn verlengd, aldus DWI.

Verlenging

Zoals uit het bovenstaande blijkt, is het mogelijk de termijn van drieënhalf jaar te verlengen²¹. Een inburgeringsplichtige kan een verzoek hierom vanaf een half jaar voor het verstrijken van de termijn indienen. De inburgeringsplichtige wordt, volgens de gesproken medewerkers, niet actief op deze mogelijkheid gewezen. Juist ook gezien de soms late oproep waarmee inburgeringsplichtingen werden geconfronteerd, bevreedt dit. Een van de medewerkers zou het logischer vinden wanneer de termijn pas ingaat bij de start van het onderwijs.

In reactie op de bevindingen van de ombudsman laat DWI weten dat inmiddels beleid is ontwikkeld voor het omgaan met het verstrijken van de inburgeringstermijn. Dit houdt in dat de termijn automatisch wordt verlengd, wanneer het er de schijn van heeft dat de vertraging of het verstrijken van de termijn aan de overheid heeft gelegen. In 2010 is dit nog niet voorgekomen en in 2011 vijf maal.

²¹ Indien de inburgeringsplichtige aannemelijk maakt dat hem niet kan worden verweten dat hij het inburgeringsexamen nog niet heeft behaald, kan de gemeente de termijn verlengen. Dit volgt uit de wet. Daartoe beoordeelt de gemeente met welke periode verlengd moet worden. Alleen ten aanzien van alfabetiseringstrajecten noemt de wet een termijn (maximaal tweeënhalf jaar worden verlengd).

Bezwaar

De brief waarin de inburgeringsplichtige nieuwkomer na accepteren van het taalaanbod wordt geïnformeerd over de termijn waarbinnen hij moet zijn geslaagd, bevat een bezwaarclausule. Volgens een van de gesproken medewerkers is het stuk - in tegenstelling tot het besluit waarbij de termijn voor de oudkomer wordt vastgesteld - echter geen beschikking. De termijn is namelijk van rechtswege ingegaan. De gemeente heeft hierover geen zeggenschap. De clausule is opgenomen om een weerwoord mogelijk te maken, aldus de medewerker. In reactie op de bevindingen deelt DWI mee dat de dienst eraan hecht dat de burger die in zijn belangen wordt getroffen, daartegen bij een onafhankelijke derde bezwaar kan aantekenen. Dat een bezwaarprocedure wordt opengesteld wanneer geen sprake is van een beschikking, is juridisch onbegrijpelijk. Het doel - een weerwoord mogelijk maken en eventueel overgaan tot verlenging van de termijn - kan overigens ook op een minder ingrijpende wijze worden bereikt.

Uitwisseling ten behoeve van handhaving

Uit de gesprekken met diverse medewerkers is gebleken dat zij verschillende werkwijzen hanteren ten aanzien van het opstarten van een handhavingstraject wanneer een (mogelijk) inburgeringsplichtige geen gehoor geeft aan uitnodigingen. Doorgaans stuurt de klantverantwoordelijke, wanneer aan de eerste uitnodiging geen gehoor is gegeven, een tweede. Ook een nieuwe mondelinge uitnodiging is mogelijk. Dit is het minimale voordat de afdeling wettelijke taken, belast met handhaving, aan de slag kan. Deze werkwijze volgt ook uit de richtlijn begeleiding, uitval en sancties. De uitnodigingen en eventuele telefoonnotities worden in Edisa geplaatst. Overigens blijkt uit de interviews dat er slechts een klein signaal van de inburgeringsplichtige nodig is om het handhavingstraject aan te houden en het intakeproces te hervatten.

Wanneer een inburgeringsplichtige geen gehoor geeft aan een uitnodiging voor het daarop volgende gesprek bij de taalaanbieder, varieert de werkwijze. Daarover volgt hieronder meer.

De verzuimbegeleiding nadat de inburgeringsplichtige is doorgeleid naar de taalaanbieder voor de intake aldaar en het onderwijs, is een verantwoordelijkheid van de taalaanbieder²². Wanneer de inburgeringsplichtige niet verschijnt bij de taalaanbieder, belt de taalaanbieder hem doorgaans op en stuurt zo nodig twee nieuwe oproepen. In ieder geval moet de taalaanbieder daarna DWI informeren over het verzuim, zo deelt een klantverantwoordelijke mee. Dit gebeurt meestal door een notitie in Edisa te plaatsen. In de meeste gevallen vindt echter meteen terugkoppeling plaats, aldus de klantverantwoordelijke²³.

De ene klantverantwoordelijke neemt vervolgens zelf telefonisch contact op met de inburgeringsplichtige en stuurt hem, bij geen gehoor, twee uitnodigingen. Een andere consultant verklaart dat zij direct contact opneemt met de medewerker wettelijke taken voor het starten van een boetetraject. Weer een andere klantmanager zoekt geen telefonisch contact, maar wel schriftelijk om de inburgeringsplichtige uit te nodigen. Deze medewerker acht het van belang om zelf hoor en wederhoor toe te passen alvorens de medewerker wettelijke taken in te schakelen.

²² Dit is ook vastgelegd in de richtlijn begeleiding en verzuim.

²³ De richtlijn begeleiding en verzuim schrijft evenwel voor dat het niet verschijnen binnen 1 dag aan de klantverantwoordelijke moet worden gemeld en dat (slechts) een tweede uitnodiging wordt verstuurd.

De te volgen werkwijze is vastgelegd in de richtlijn begeleiding, uitval en sancties. Deze schrijft voor dat overdracht aan de medewerker wettelijke taken plaatsvindt wanneer de inburgeringsplichtige geen gehoor heeft gegeven aan twee schriftelijke uitnodigingen, of één mondelinge en één schriftelijke. In reactie op het verslag van bevindingen deelt DWI mee dat deze richtlijn de minimale stappen voorschrijft. Ter voorkoming van uitval staat het de taalaanbieder vrij extra stappen te ondernemen. De professional maakt daarbij, binnen de gestelde kaders, per geval een afweging. Wel is de dienst van mening dat het sturen van meer dan twee uitnodigingen weinig zinvol lijkt.

Nadat de zaak ten behoeve van handhaving is overgedragen, onderzoekt de medewerker wettelijke taken opnieuw of de genodigde werkelijk inburgeringsplichtig is. Dit komt erop neer dat hij nogmaals wordt gescreend. Verder raadpleegt de medewerker Edisa om te controleren of de persoon op de juiste manier is uitgenodigd. Na deze check blijkt dat in ongeveer een kwart van de gevallen het sturen van een boetevoornemende brief niet aan de orde is²⁴. Als de persoon op de juiste manier is uitgenodigd en inburgeringsplichtig is, stuurt DWI een brief met het voornemen een boete op te leggen. Hierin wordt de inburgeringsplichtige gewezen op de mogelijkheid een zienswijzegesprek te hebben. Wanneer de inburgeringsplichtige die geen gehoor gaf aan de oproep voor de intake hierbij verschijnt, wordt het gesprek - afhankelijk van de inschatting van de klantverantwoordelijke en de wens van de inburgeringsplichtige om gebruik te maken van een gemeentelijk aanbod - meestal benut om de intake te houden, aldus DWI. Er wordt dan geen boete opgelegd.^{25 26} Uit de cijfers van 2010 blijkt dat 16 procent van deze personen alsnog gebruik maakt van het gemeentelijk aanbod.

²⁴ Hierover merkt de ombudsman op dat, gezien het vrij hoge percentage, hier mogelijk nog een efficiëncyslag te maken is.

²⁵ In 2010 zijn 511 boetevoornemende brieven gestuurd wegens het niet meewerken aan de intake. Er zijn 250 boetes opgelegd. Verder zijn er in 2010 283 boetevoornemende brieven verstuurd wegens het onvoldoende meewerken aan het inburgeringstraject (na start onderwijs). Dit heeft geleid tot 116 boetebeschikkingen. 42 procent van deze personen start hierna weer met het taalonderwijs.

²⁶ Klantmanagers, die verantwoordelijk zijn voor de begeleiding van inburgeringsplichtigen met een bijstandsuitkering, handhaven niet op grond van de Wet Inburgering maar gebruiken waar nodig de afstemmingsmogelijkheden die de Wet Werk en Bijstand biedt.

Conclusies

- Inburgeringsplichtigen zijn lang niet altijd tijdig opgeroepen, met als gevolg dat zij een kortere termijn hebben om te voldoen aan hun verplichtingen. Dit heeft gevolgen voor de positie van de inburgeringsplichtige én voor redelijke en proportionele handhaving. Verder werden inburgeringsplichtigen, ook wanneer al een deel van de inburgeringstermijn was verlopen door een late oproep, niet actief over de mogelijkheid verlenging aan te vragen geïnformeerd, laat staan dat de termijn ambtshalve werd verlengd. Terecht heeft DWI voor de omgang hiermee inmiddels beleid ontwikkeld.
- Het openstellen van een bezwaarprocedure tegen iets dat geen besluit is, zoals aan de orde is bij het informeren over de startdatum van de inburgeringstermijn, is juridisch onjuist. Een andere, minder belastende, werkwijze is mogelijk.
- Er is, ondanks de bestaande richtlijn, geen sprake van een uniforme uitvoeringspraktijk ten aanzien van (opstarten van) handhaving wanneer de inburgeringsplichtige niet verschijnt bij de taalaanbieder. Het sturen van meerdere uitnodigingen door de taalaanbieder en vervolgens door de klantverantwoordelijke is geen efficiënte werkwijze.
- De dossiervorming in de door de ombudsman bestudeerde dossiers was, door het plaatsen van uitnodigingen en telefoonnotities in Edisa, aan de maat. Tezamen met de controle die voorafgaand aan het versturen van een boetevoornemende brief plaatsvindt, lijkt dit voldoende waarborgen te bieden voor handhaving.

Aanbevelingen

- Houd de hand aan de werkafspraken over het opstarten van een handhavingstraject. Breng deze opnieuw onder de aandacht van de klantverantwoordelijken en taalaanbieders.
- Schrap de bezwaarprocedure die wordt opengesteld voor nieuwkomers die zich niet kunnen vinden in de kennisgeving van de inburgeringstermijn. Stel hen wél in staat hun visie over de vaststelling van de ingangsdatum van de inburgeringstermijn kenbaar te maken.

4. Klachtbehandeling

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de klachtenprocedure en de wijze waarop klachten in de praktijk worden afgehandeld. Allereerst gaat de ombudsman in op de procedure van klachtbehandeling. Daarna komt de informatieverstrekking over klachtbehandeling aan de orde.

Procedure

Bij de uitvoering van inburgeringstaken ten aanzien van verplichte inburgeraars zijn DWI en de taalaanbieders betrokken. Deze organisaties zijn verantwoordelijk voor de behandeling van klachten die betrekking hebben op hun respectieve handelen. Grofweg betekent dit dat klachten over het aanmeldproces, de intake en de afname van TIWI I bij DWI thuishoren. Taalaanbieders moeten klachten over de TIWI II toets, de begeleiding door de taalaanbieder en het taalonderwijs zelf behandelen.

De bij het onderzoek betrokken taalaanbieders hebben een eigen klachtenprocedure. Het voor de taalaanbieders geldende kwaliteitskeurmerk 'Blik op werk' eist dit, net als de gemeente bij aanbesteding. DWI heeft eveneens een eigen klachtenprocedure. Daarnaast heeft DWI met de taalaanbieders afspraken gemaakt over hoe taalaanbieders de dienst moeten informeren over behandeling van klachten die zij hebben ontvangen. Dat komt erop neer dat taalaanbieders DWI moeten inlichten als een inburgeringsplichtige een klacht bij de taalaanbieder heeft ingediend. Ook moeten de taalaanbieders DWI een afschrift van de afdoeningsbrief sturen. Dit dient ertoe dat DWI, verantwoordelijk voor het inburgeringsproces, goed zicht heeft op de aard en aantallen van de klachten.

DWI heeft een klachtenteam dat verantwoordelijk is voor de behandeling van klachten over de dienst. Gezien het specialistische karakter van de inburgeringstaken, worden klachten over de uitvoering ervan door DWI echter niet behandeld door dit klachtenteam, maar door de RvE Educatie en Inburgering (E&I) zelf. Hiertoe is een klachtencoördinator bij E&I aangesteld²⁷. E&I informeert het klachtenteam over de aantallen klachten ten behoeve van managementinformatie. Wanneer een klacht over inburgering bij het klachtenteam binnenkomt, wordt deze ter behandeling doorgestuurd naar E&I. Klachten over de opstelling van of bejegening door een medewerker van E&I worden wél door het klachtenteam behandeld.

Er zijn dus twee plaatsen waar klachten thuishoren: bij DWI of de taalaanbieder. Klachten over de taalaanbieder kunnen via DWI aan de taalaanbieder worden voorgelegd. Een andere mogelijkheid is dat de inburgeringsplichtige zich met zijn klacht rechtstreeks tot de taalaanbieder wendt.

Klachten ingediend bij DWI

Klachten die bij DWI binnenkomen maar bij de taalaanbieder thuishoren, stuurt DWI door naar de taalaanbieder. Hierover wordt de klager geïnformeerd. De inburgeringsplichtige kan een klacht mondeling, via een klachtenformulier op de website (www.inburgeren.amsterdam.nl) of via een brief indienen.

Beide geïnterviewde taalaanbieders delen mee dat het zoeken naar een oplossing de eerste stap is in de klachtbehandeling. Veel klachten kunnen op die manier - zo nodig met hulp van DWI - praktisch worden opgelost, aldus de taalaanbieders. Indien dat niet het geval is, buigt de interne

²⁷ Deze medewerker is aangesteld om het proces ten aanzien van klachten over inburgering te begeleiden.

klachtencommissie of directie van de taalaanbieder zich over de klacht. DWI volgt de behandeling van de klacht. Dit houdt in dat de klachtencoördinator E&I na drie weken informeert naar de stand van zaken. Weer drie weken later informeert DWI naar de afhandelingsbrief. Wanneer de klacht na zes weken niet, of niet naar behoren is behandeld, neemt DWI de behandeling over. De dienst maakt hierbij gebruik van de mogelijkheid die de Algemene wet bestuursrecht biedt om de behandeling van een klacht eenmalig met vier weken te verlengen.

Verder neemt de klachtencoördinator bij iedere klacht over een taalaanbieder contact op met de afdeling Contractbeheer. De contractbeheerders informeren de projectconsulenten, die periodiek werkbezoeken bij de taalaanbieders afleggen, zodat zij aandacht aan de klacht kunnen besteden bij hun werkbezoek. Soms leggen de projectconsulenten ook speciaal naar aanleiding van een klacht een bezoek af bij de taalaanbieder.

Klachten ingediend bij de taalaanbieder

Klachten kunnen schriftelijk of mondeling worden ingediend bij de taalaanbieders. Van schriftelijke klachten die rechtstreeks bij de taalaanbieder binnenkomen, moet de taalaanbieder ook een afschrift naar DWI sturen. Dat geldt ook voor de afdoeningsbrief. Op die manier krijgt DWI de mogelijkheid de klachtbehandeling te volgen, en zo nodig tussentijds of na zes weken in te grijpen. Een controlemechanisme bij niet naleving van deze verplichting om een afschrift van de klacht en de afhandelingsbrief aan DWI te sturen bestaat echter niet. Soms raken de projectconsulenten tijdens de periodieke werkbezoeken bij de taalaanbieders toevallig op de hoogte van klachten, als ze met inburgeringsplichtigen in gesprek raken. Als ze vervolgens de taalaanbieder confronteren met deze klachten, is het veelgehoorde verweer dat men vergeten is om de klacht terug te koppelen aan DWI, E&I. Hierbij blijkt dat bij de taalaanbieder soms onduidelijkheid bestaat over wat als klacht moet worden aangemerkt. Ondanks de afspraken over terugkoppeling van klachten naar DWI, is het duidelijk dat DWI geen volledig zicht heeft op de klachten over de taalaanbieders.

Het merendeel van de klachten wordt echter mondeling bij de taalaanbieder - meer in het bijzonder de projectconsulent of docent - ingediend. Ook hierbij wordt gezocht naar een praktische oplossing. Indien dat niet naar tevredenheid van de inburgeringsplichtige gebeurt, kan deze een schriftelijke klacht indienen. Over de afhandeling van mondelinge klachten wordt de klachtencoördinator E&I niet geïnformeerd, aldus een van de taalaanbieders. Ook hiervoor geldt dat DWI niet op de hoogte is van mondeling ingediende klachten.

Aantallen

Over de eerste acht maanden van 2010 heeft E&I ongeveer 50 klachten ontvangen. Over heel 2010 zijn dat er 67²⁸. Van de vijftig klachten, ingediend over de eerste acht maanden, gingen tien over de omschakeling naar het nieuwe proces en de perikelen die dat met zich meebracht. Ook onder het nieuwe proces ontvangt DWI van de taalaanbieders weinig afschriften van klachten die bij hen zijn ingediend. De meeste klachten over taalaanbieders komen aan het licht via de projectconsulenten, die bij hun bezoeken aan de taalaanbieders met inburgeringsplichtigen spreken, en daarbij inzicht krijgen in het bestaan van klachten. In tweeënhalve maand na een bijeenkomst voor taalaanbieders (waarover hieronder meer) heeft E&I slechts één klacht

²⁸Een van de taalaanbieders merkt op dat de culturele achtergrond van de inburgeringsplichtigen maakt dat zij meer schroom hebben bij het uiten van hun klachten. Ook beperkte taalkennis kan een drempel vormen om een klacht in te dienen.

ontvangen van een taalaanbieder. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit aantal zich wellicht laat verklaren door de zomerperiode waarin geen taalonderwijs wordt gegeven.

Informatie over klachtbehandeling aan de taalaanbieder

Informatie over de klachtenprocedure en de voorwaarden waaraan taalaanbieders moeten voldoen, is voor alle taalaanbieders te vinden op het extranet van DWI. In juli 2010 heeft DWI een bijeenkomst georganiseerd waarvoor alle taalaanbieders die onder het nieuwe proces actief zijn, waren uitgenodigd. Hierbij waren slechts vijf van de tien taalaanbieders aanwezig. De lage opkomst kan wijzen op een geringe aandacht voor de klachtbehandeling.

Tijdens deze bijeenkomst heeft DWI de te volgen procedure bij ontvangst van een klacht onder de aandacht gebracht van de taalaanbieders. Verder heeft DWI benadrukt dat taalaanbieders niet op klachten worden afgerekend en dat DWI en de taalaanbieder bij klachten samen voor verbetering van werkprocessen kunnen zorgen.

Leren van klachten

Binnen E&I vindt wekelijks overleg plaats over de klachtafhandeling en de nieuw ingekomen klachten. In alle gevallen neemt E&I telefonisch contact op met de klager en soms nodigt men hem uit voor een gesprek. In sommige gevallen biedt een klacht aanleiding voor aanpassing van de werkwijze, maar dat blijft maatwerk, zo bericht DWI.

Driewekelijks vindt op beleidsniveau overleg plaats tussen het ministerie²⁹ en E&I. Als klachten daartoe aanleiding geven, komen die dan aan de orde. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan terugkerende klachten over het gebrek aan examenplekken en lange wachttijden daarvoor.

Informatieverstrekking aan de inburgeringsplichtige

Het geven van informatie over klachtbehandeling is geen vast onderdeel van het intakegesprek bij DWI. De meeste klantverantwoordelijken geven de inburgeringsplichtige bij de intake dan ook geen informatie over wat te doen als men een klacht heeft. Slechts een enkele klantverantwoordelijke deelt de inburgeringsplichtige aan het eind van de intake kort mee wat hij kan doen in het geval van een klacht en bij wie hij terecht kan. Het is een gemis dat er niet standaard informatie aan de inburgeringsplichtige wordt gegeven over de klachtbehandeling.

Als reden voor het uitblijven van informatie over de klachtbehandeling noemen de medewerkers dat de inburgeringsplichtige al veel informatie over zich heen krijgt tijdens de intake. Enkele medewerkers gaan ervan uit dat het voldoende duidelijk moet zijn dat DWI het aanspreekpunt is bij allerlei vragen en dus ook klachten. Daarom geven ze uit zichzelf geen informatie over de klachtenprocedure.

Een van de klantverantwoordelijken meent dat niet deze functionaris, maar de klachtencoördinator van Educatie en Inburgering aanspreekpunt is voor de inburgeringsplichtige die meer wil weten over de mogelijkheid een klacht in te dienen. Hierbij moet worden opgemerkt dat die klachtencoördinator normaliter geen contacten met de inburgeringsplichtige heeft. Net zoals bij de vraag welke klantmanager het aanspreekpunt is voor de inburgeringsplichtige met een uitkering ná de intake, lijkt de verantwoordelijkheid ten aanzien van

²⁹ Onder het oude kabinet was dit het programmaministerie Wonen, Wijken en Integratie (vallend onder VROM). Thans valt inburgering onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

het geven van informatie over klachtbehandeling niet voor iedereen duidelijk. De klachtencoördinator van Educatie en Inburgering heeft overigens tijdens een presentatie³⁰ voor klantverantwoordelijken over de klachtenregeling benadrukt dat zij de inburgeringsplichtige bij de intake moeten wijzen op de mogelijkheid een klacht in te dienen. Dit is echter nog niet geformaliseerd.

Ook de inburgeringsplichtigen deelden mee geen informatie te hebben gekregen over bij wie zij terecht kunnen met klachten. Een voorbeeld:

‘Ik vond dat de informatie over bij wie ik terecht kan met klachten tekort schoot.’

Zij was niet tevreden over de termijn waarbinnen zij kon starten met het onderwijs. Toevallig kende deze inburgeringsplichtige iemand die bij DWI werkt, die ervoor heeft gezorgd dat de start van het onderwijs kon worden bespoedigd.

Desgevraagd geeft iedere inburgeringsplichtige, met wie de ombudsman heeft gesproken, een ander antwoord op de vraag met wie ze contact zouden opnemen in het geval van een klacht. De één noemt hierbij de klantverantwoordelijke, de ander de docent bij de taalaanbieder, en een derde de projectleider van de taalaanbieder. Voor hen is de taakverdeling (klachten over onderwijs / taalaanbieder horen bij taalaanbieder thuis, klachten over de taken van DWI horen daar thuis) onduidelijk. Dit is een signaal dat de informatieverstrekking richting de inburgeringsplichtigen over het aanspreekpunt bij klachten voor verbetering vatbaar is.

Over een folder met informatie over de klachtenprocedure bij klachten over inburgering beschikt DWI niet. Sommige medewerkers ervaren dit als een gemis, anderen vragen zich af of een inburgeringsplichtige de folder zou lezen en de informatie erin zou kunnen begrijpen.

In het cursuscontract dat de inburgeringsplichtige bij de taalaanbieder ondertekent, staat een clausule met informatie over de mogelijkheid een klacht in te dienen. De taalaanbieders moeten de inburgeringsplichtige bij het doornemen van dat contract hierop wijzen. Op die manier worden de inburgeringsplichtigen geïnformeerd over het bestaan van een klachtenprocedure.

Een taalaanbieder deelt verder mee dat klachtenformulieren bij de receptie kunnen worden opgevraagd, maar dat men hier terughoudend mee omgaat.

Een andere taalaanbieder deelt mee dat tijdens de introductieles wordt benadrukt dat de projectleider en de docent kunnen worden benaderd bij klachten. Hiertoe geeft deze projectleider haar mobiele nummer.

³⁰ De presentatie is gegeven in de herfst van 2010

Conclusies

- Het toezicht van E&I op de behandeling van klachten door de taalaanbieders is onvoldoende gewaarborgd.
- De informatieverstrekking aan de inburgeringsplichtige over de mogelijkheid een klacht in te dienen is onvoldoende. De professionals geven bij de intake zelden mondeling informatie over klachtbehandeling. Schriftelijke informatie over de klachtenprocedure bij klachten over inburgering ontbreekt.
- DWI profileert zich onvoldoende als vraagbaak bij klachten van inburgeringsplichtigen.

Aanbevelingen

- Bezie hoe het toezicht op en het leereffect van klachtbehandeling kan worden vergroot.
- Ontwikkel een folder over klachtbehandeling ten aanzien van inburgering in verschillende talen. Verstrek deze standaard bij het intakegesprek.
- Leg in de folder vast wie het aanspreekpunt is bij klachten.

Bijlage I

Aantal inburgeringsplichtigen tot 2014

	Aantal inburgeraars
Aantal nieuwkomers 2011 – 2013	5.250
Oudkomers nog niet beschikt	7.878
Zelfstandige inburgering	2.060
Op gemeentelijk traject	12.030
Traject afgerond, nog niet geslaagd	3.772
Geslaagd	3.893
Vrijgesteld of ontheven	1.540
Totaal	36.423