



Rapport

Een onderzoek naar de informatieverstrekking door DUO over de verandering van de Wet Inburgering met ingang van 1 januari 2013.

Datum: 15 december 2014
Rapportnummer: 2014/213

WAT IS DE KLACHT?

Verzoeker, een man getrouwd met een Nederlandse vrouw, had in het buitenland het basis inburgeringsexamen met succes afgelegd en kwam begin december 2012 in Nederland aan. Hij schreef zich bij de gemeente in en wilde zo snel mogelijk in Nederland inburgeren. Hij ging samen met zijn echtgenote, op zoek naar informatie over inburgeren en kwam erachter dat de regelgeving omtrent inburgering per 1 januari 2013 was gewijzigd. Deze wijziging hield ook het vervallen van de subsidieregeling in. Of deze wijziging op verzoeker van toepassing was, was voor verzoeker op dat moment onduidelijk.

Verzoeker klaagt over de wijze waarop de Dienst Uitvoering Onderwijs is omgegaan met zijn verzoek om informatie over de verandering van de Wet Inburgering per 1 januari 2013. Volgens verzoeker is hij op de website www.inburgeren.nl hierover onjuist voorgelicht en heeft DUO verzuimd tijdig antwoord te geven op de vraag of verzoeker onder de oude of de nieuwe regeling zou vallen.

WAT GING ER AAN DE KLACHT VOORAF?

Verzoeker vroeg op 18 december 2012 een verblijfsvergunning aan bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en deze werd op 22 februari 2013 ingewilligd (met als ingangsdatum 18 december 2012).

In de maanden maart en april 2013 stelden verzoeker en zijn echtgenote telefonisch en per e-mail vragen aan het Servicecentrum Inburgering van DUO. Per e-mail vroeg verzoeker onder meer welk examen hij moest gaan volgen (oud of nieuw) en voorts stelde hij vragen over onder meer de Toets Gesproken Nederlands en een lening bij DUO. Als antwoord ontving verzoeker per e-mail van DUO het bericht dat DUO nog geen gegevens van de IND had ontvangen en dat als DUO die zou ontvangen, verzoeker geregistreerd zou worden en geïnformeerd zou worden over de inburgeringsplicht, indien dat noodzakelijk was. Voorts werd verzoeker verwezen naar de website: www.inburgeren.nl.

Op 11 en 16 april 2013 ontving verzoeker van de gemeente, via de Intergemeentelijke Sociale Dienst Kop van Noord-Holland te Schagen (ISD), berichten (e-mail en een brief) over het inburgeren. Als hij nog in aanmerking wilde komen voor een (gedeeltelijke) vergoeding van de gemaakte kosten door de Informatie Beheer Groep (lees: DUO; No), moest hij het inburgeringsexamen hebben behaald voor 15 november 2015, aldus de ISD.

Op 17 april 2013 ondertekende verzoeker een contract tot het volgen van een inburgeringscursus.

Op 26 april 2013 ontving DUO bericht van de IND over het verlenen van de verblijfsvergunning aan verzoeker. Diezelfde dag schreef DUO verzoeker dat hij inburgeringsplichtig was en dat hij voor 21 februari 2016 een inburgeringsdiploma moest halen. DUO gaf daarbij aan dat hij het inburgeren zelf moest regelen en betalen. Bij de brief stuurde DUO folders over inburgeren en over geld lenen mee. DUO bracht diezelfde dag de ISD per e-mail op de hoogte van de onjuiste voorlichting naar verzoeker.

WAT WAS DE OORSPRONKELIJKE KLACHT?

Verzoeker is het er niet mee eens dat de inburgeringskosten geheel voor zijn rekening zouden komen en begin mei 2013 uitte hij zijn onvrede hierover bij DUO. Volgens hem stond op de website dat hij onder de oude subsidieregeling viel. Hij gaf DUO aan dat hij de inburgering reeds gestart was bij een erkend instituut. Ook had verzoeker informatie aangevraagd over een lening bij DUO. Voorts gaf hij aan meerdere malen met DUO en het ISD telefonisch contact te hebben gehad, waarbij hij mondeling de bevestiging kreeg dat hij onder de oude regeling viel. Een schriftelijk bevestiging, die verzoeker wenste, in verband met de keuze van de te volgen inburgeringscursus en de kosten daarvan, wilden deze instanties hem echter niet geven, aldus verzoeker.

Naar aanleiding van zijn bezwaren deelde DUO medio juni 2013 mee dat de datum van de beschikking van de IND bepalend was voor de inburgeringsplicht en de daarmee samenhangende rechten en plichten. Dit was de datum van de bekendmaking door de IND van het verblijfsrecht (de datum van de dagtekening van de inwilligende beschikking van de IND). Ter verduidelijking gaf DUO aan dat de ingangsdatum van de verblijfstitel geen invloed had op de startdatum van de inburgeringsplicht.

Tevens gaf DUO aan het ten zeerste te betreuren dat verzoeker van de ISD kennelijk onvoldoende of niet volledige informatie had gekregen. Maar uit onderzoek van DUO was gebleken dat DUO overeenkomstig de regelgeving en de procedures had gehandeld, aldus DUO.

Hierop stelde verzoeker DUO begin augustus 2013 in gebreke. Dat DUO volgens de regels en procedures had gehandeld, werd door verzoeker niet betwist. Waar het hem bij zijn bezwaren om ging was dat hij onjuist was geïnformeerd dan wel dat DUO had geweigerd de juiste informatie te geven. Daardoor was hij aan een specifiek inburgeringstraject bij een erkend instituut begonnen dat hij bij tijdige en juiste informatie van DUO niet zou zijn gestart. Als verzoeker van tevoren had geweten dat hij niet in aanmerking kwam voor een gedeeltelijke vergoeding van die inburgeringscursus, had verzoeker niet voor een cursus bij een erkend instituut, maar voor een gratis of goedkoper alternatief bij een niet erkend instituut gekozen.

WELKE REACTIE KOMT ER VAN DUO?

Medio november reageerde DUO op de ingebrekestelling en ook nog een keer op de klacht. Door de gewijzigde regelgeving ontstonden twee verschillende "cohorten" (trajecten). Op de website was getracht aan de inburgeraar duidelijk te maken onder welk

cohort hij zou vallen met de daaraan verbonden regelgeving c.q. rechten en plichten. Hierin werd gevraagd wat de datum was waarop de inburgeraar de verblijfsvergunning had ontvangen, voor of na 1 januari 2013. Het ging hier dus niet om de ingangsdatum van de verblijfsvergunning. Wettelijk was bepaald dat de dagtekening van de inwilligende beschikking van de IND van het verblijfsrecht bepalend was voor de startdatum van de inburgeringsplicht.

Het speet DUO dat de contacten tussen verzoeker en DUO niet naar tevredenheid waren verlopen. DUO stelde zich op het standpunt dat niet was gebleken van het verstrekken van onjuiste informatie door DUO .

WAT WAS DE AANLEIDING VOOR DE KLACHT BIJ DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Verzoeker vond dat hij onnodig op hoge kosten was gejaagd. Hij stelde dat in mei 2013 op de website www.inburgeren.nl foutieve informatie had gestaan. Verzoeker had dit bij DUO aangekaart en om die reden had hij DUO verzocht om hem alsnog een gedeeltelijke vergoeding van maximaal 3000 euro toe te kennen, zoals die gold onder de oude regeling. Omdat verzoeker deze niet kreeg, wendde hij zich tot de Nationale ombudsman.

Verzoeker voelde zich van het kastje naar de muur gestuurd. Het enige antwoord dat hij kreeg was dat alles op de website stond uitgelegd. Verzoeker heeft de eerste maanden van 2013 bij veel instanties (DUO, ministerie van Buitenlandse Zaken, IND, ISD) getracht informatie te krijgen over zijn rechten en plichten. Dit bezorgde hem veel kosten, stress, tijdsverlies, telefoontjes, bezoeken en verwarring, aldus verzoeker.

WAT HEEFT DE NATIONALE OMBUDSMAN ONDERZOCHT?

De Nationale ombudsman heeft onderzocht in hoeverre verzoeker onjuist was voorgelicht of op het verkeerde been gezet door gemelde website en verdere informatie door DUO in de maanden die lagen tussen de aanvraag van de verblijfsvergunning en de kennisgeving van de door de IND verleende vergunning door DUO aan verzoeker. De kwestie is voorgelegd aan de verantwoordelijke minister, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

HOE REAGEERDE DIENST UITVOERING ONDERWIJS?

De minister (hierna: DUO) gaf allereerst toelichting over het per 1 januari 2013 vernieuwde inburgeringsstelsel. Voor die datum waren de gemeenten verantwoordelijk voor de informatie omtrent inburgeringsplicht en het versturen van de kennisgeving daarover. Per 1 januari 2013 werd DUO daarvoor verantwoordelijk en is ook het vergoedingstelsel komen te vervallen. Een vergoeding kon alleen nog worden toegekend aan personen die vielen onder het oude regime. Degene die onder het nieuwe

regime viel, kon geen aanspraak meer maken op een vergoeding. Dit hing af van de datum waarop de IND een verblijfsvergunning had afgegeven. De datum van afgifte van de vergunning was daarbij bepalend en niet de datum van ingang van het recht tot verblijf.

Voorts beschreef DUO de algemene werkwijze als volgt: DUO maakt de eerste kennisgeving betreffende de inburgeringsplicht aan en verstuurt deze zodra de IND de vergunning verleend heeft en aan DUO de relevante gegevens van de betreffende vreemdeling (over de verblijfstitel en of het doel permanent dan wel tijdelijk verblijf is) heeft aangeleverd. Uit die gegevens en overige bij DUO bekende gegevens leidt DUO af of sprake is van inburgeringsplicht dan wel van (tijdelijke) vrijstellingen en informeert DUO de betreffende vreemdeling. Het voorgaande houdt in dat zolang de IND de relevante gegevens niet geleverd heeft, DUO niet met zekerheid uitsluitel kan geven over de inburgeringsplicht van een individuele vreemdeling, aldus DUO.

DUO is het met verzoeker eens dat de gemeente (ISD, in dit geval) in april 2013 aan verzoeker onjuiste informatie had verstrekt omdat verzoeker, gelet op de datum van afgifte van de verblijfsvergunning, niet in aanmerking kwam voor een kostenvergoeding,

Toen DUO op 26 april 2013 van de IND de relevante gegevens over het verblijfsrecht van verzoeker ontving, heeft DUO diezelfde dag verzoeker voormelde kennisgeving gestuurd en per e-mail de ISD gewezen op de onjuistheid van zijn brief naar verzoeker.

DUO stelde zich op het standpunt dat DUO aan de telefoon geen informatie kon geven omdat DUO de relevante gegevens over de verblijfsvergunning nog niet van de IND had ontvangen. Tot die tijd kon DUO niet helpen, anders dan verwijzen naar de website www.inburgeren.nl. Daar kon verzoeker ook informatie over lenen vinden. Zodra DUO informatie van de IND ontving, zou verzoeker een brief van DUO ontvangen over de inburgeringsplicht, indien van toepassing.

Dat verzoeker op 11 en 18 maart 2013 en 19 april 2013 telefonisch contact had gehad met DUO, nam DUO aan, maar DUO kon dat zelf niet bevestigen. Van telefonische contacten werden alleen aantekeningen gemaakt indien zich tijdens die contacten bijzonderheden voordeden en de verwachting was dat de beller daarop terug zou komen, bijvoorbeeld in geval de beller zich ontevreden had getoond of als er afspraken waren gemaakt. DUO achtte het niet aannemelijk dat, zolang de relevante gegevens niet bij DUO bekend waren, door DUO in die telefoongesprekken aan verzoeker gezegd zou zijn dat verzoeker onder de oude regeling viel.

DUO ontkende niet dat in de overgangsperiode rond de invoering van de nieuwe wet niet voor iedereen duidelijk was hoe met de situatie moest worden omgegaan. DUO had zich ingespannen om daarover zoveel mogelijk informatie te verstrekken. Naast de informatie voor particulieren op de website en via de telefonische helpdesk is informatie voor de zogeheten ketenpartners, onder meer gemeenten, op de website geplaatst. Daarnaast is relevante informatie, onder meer aan gemeenten verstrekt via periodieke nieuwsbrieven en regionaal georganiseerde inburgeringscafés.

DUO bevestigde dat de zogenaamde landingspagina van de website tot mei 2013 de vragen bevatte: "Bent u vóór 1 januari 2013 inburgeringsplichtig?" en "Bent u na 1 januari 2013 inburgeringsplichtig?" en dat naar aanleiding van signalen van de relatiebeheerders van DUO over onduidelijkheid bij gemeenten de website is aangepast in mei 2013. Vanaf die datum bevatte het de tekst: Deze site is bedoeld voor inburgeraars met een verblijfsvergunning ontvangen vóór 1 januari 2013 met de vraag: "Hebt u een verblijfsvergunning ontvangen van de IND met een datum na 1 januari 2013?", ga dan naar deze (No; ander gelinkte website). Ten slotte is nadien de website nog gewijzigd/verduidelijkt in de vraag: "Hebt u voor 1 januari 2013 uw verblijfsvergunning ontvangen (dagtekening van de beschikking van de IND)?"

DUO vond de klacht over de website deels terecht, aangezien de informatie op de website met betrekking tot het toepasselijke regime blijkbaar voor meerdere uitleg vatbaar was. Hierbij merkte DUO op dat DUO zich inspant om de informatie op de website voortdurend zo optimaal mogelijk te laten zijn. Volgens DUO is er sprake van een continue proces van actualisering, waarbij naar aanleiding van vragen en signalen soms ook blijkt dat informatie op punten duidelijker kan en dan past DUO aan. DUO benadrukte dat de eerdere tekst niet onjuist was, maar wel duidelijker kon.

DUO stelde zich voorts op het standpunt dat het niet verzuimd had om verzoeker tijdig van informatie te voorzien. In de e-mails die verzoeker had gestuurd was die vraag niet aan de orde en ook was daaruit niet op te maken dat verzoeker op zoek was naar het antwoord op die vraag, aldus DUO.

DUO zal naar aanleiding van deze zaak opnieuw bezien of de website aanpassing behoeft en voorts bood DUO aan verzoeker zijn excuses aan voor het geval onduidelijkheid van de website aanleiding had gegeven voor misverstanden. Voor het overige zag DUO geen aanleiding om een specifieke actie te ondernemen, zoals het vergoeden van schade. Volgens DUO had verzoeker niet duidelijk gemaakt hoe de schade (de dure cursus) gerelateerd was aan enig handelen (of nalaten) van DUO.

VISIE ISD

Desgevraagd heeft een medewerker van de ISD het volgende toegelicht:

"Ik heb (verzoeker; No) op 14-2-2013 gezien en gesproken om informatie te geven over zijn inburgeringsplicht. Mijnheer had toen aangegeven dat hij geen bericht had van de IND over zijn inburgeringsplicht en wilde informatie hebben over wat hij moest doen. Ik heb zoals gebruikelijk informatie verstrekt over de inburgeringstermijn. Ik heb toen aangegeven dat we even moeten uitzoeken of hij onder de nieuwe of oude regeling viel — het was toen onduidelijk omdat hij geen brief had ontvangen van IND daarover. Ik heb mijnheer aangeraden om de IND en DUO te bellen. We hebben toen afgesproken dat mijnheer mij op de hoogte zou brengen als hij de brief van de IND had. Omdat ik geen kopie had van de beschikking van de IND heb ik in de loop van de week de IND ketenpartners telefoonlijn gebeld en gevraagd wat de ingangsdatum van de beschikking was. Ik kreeg de melding dat het 15-11-2012 was. Dat betekent dat hij onder de oude

regeling viel en dus in aanmerking zou komen voor de vergoeding. Op 16-4-2013 heb ik een beschikking gestuurd waarin staat dat hij inburgeringsplichtig was en dat hij in aanmerking zouden kunnen komen voor een vergoeding als hij binnen 3 jaar zijn inburgeringsdiploma haalde. Na een aantal weken heeft (verzoeker; No) gebeld met de melding dat hij te horen heeft gekregen dat hij onder de nieuwe regeling viel. Ik heb hem toen geadviseerd om contact op te nemen met DUO. Dat DUO waarschijnlijk bericht heeft gekregen van de IND en dat hij dit met DUO moet regelen."

WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Het vereiste van goede informatieverstrekking houdt in dat de overheid ervoor zorgt dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf.

Gebleken is dat de datum van de afgifte van de verblijfsvergunning door de IND en niet de ingangsdatum van de verblijfsvergunning bepalend is voor de vraag of verzoeker al dan niet onder de oude (subsidie) regeling valt.

De vraag doet zich voor of dit antwoord verzoeker tijdig heeft bereikt, dat wil zeggen voordat hij zich verplichtte tot het volgen van een dure cursus (dat was op 17 april 2013 door het ondertekenen van het contract met het taaltrainingsbureau).

Verzoeker was de maanden januari, februari, maart en april 2013 onder meer op zoek naar dit antwoord. Op basis van de website www.inburgeren.nl verkeerde verzoeker in de veronderstelling dat hij inburgeringsplichtig was vóór 1 januari 2013 en daarmee onder de oude regeling zou vallen. Vast is komen te staan dat verzoeker in het voorjaar 2013 telefonisch contact heeft gezocht met DUO en dat DUO geen schriftelijke bevestiging van die veronderstelling van verzoeker heeft gegeven. Dit omdat DUO nog geen informatie van de IND had ontvangen. Kennelijk heeft DUO in 2013 aan de telefoon ook niet kunnen duidelijk maken dat verzoeker niet meer in aanmerking kón komen voor de oude regeling omdat de verblijfsvergunning hoe dan ook in 2013 zou worden afgegeven omdat het al na 1 januari 2013 was.

Vast is komen te staan dat verzoeker in april 2013 een e-mail en een brief ontving van de ISD waarin onjuiste informatie stond over een (gedeeltelijke) vergoeding van de inburgeringscursus. De nadere verklaring van een medewerker ondersteunt dit.

Toen DUO, na ontvangst van de verblijfsvergunning van de IND op 26 april 2013 merkte dat verzoeker onder de nieuwe regeling zou vallen en verzoeker daarover door de ISD onjuist was geïnformeerd, heeft DUO alert gereageerd door verzoeker en de ISD diezelfde dag te schrijven. Vanaf dat moment (eind april 2013) kon er bij verzoeker geen onduidelijkheid meer over bestaan. Maar voor die datum had verzoeker al het contract bij het bureau getekend.

Ten slotte is de Nationale ombudsman met DUO van oordeel dat de website duidelijker kon zijn en daarom ook is aangepast in 2013. De onduidelijkheid betrof het begrip inburgeringsplichtig en later de datum van de vergunning; werd daarmee bedoeld de afgiftedatum of de ingangsdatum van de vergunning (de datum waarop het recht op verblijf aanving)?

Al met al is de Nationale ombudsman van oordeel dat DUO al dan niet samen met de ISD of de IND verzoeker eerder duidelijkheid had kunnen en moeten geven op de vraag welk regime van toepassing was op verzoeker. Om die reden heeft DUO gehandeld in strijd met het vereiste van goede informatieverstrekking.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van DUO, toe te rekenen aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, is gegrond wegens schending van het vereiste van goede informatieverstrekking.

AANBEVELING

De Nationale ombudsman geeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in overweging om, al dan niet na afstemming met de Intergemeentelijke Sociale Dienst Kop van Noord-Holland, in contact te treden met verzoeker over een tegemoetkoming in de door verzoeker gemaakte kosten voor de inburgeringscursus.

De Nationale ombudsman,



mr. F.J.W.M. van Dooren,
waarnemend ombudsman