

# Rapport

## Inburgeringsexamen gehaald, toch volle pond betaald

Een onderzoek naar de informatieverstrekking door de Dienst Uitvoering Onderwijs over de Wet Inburgering 2007.

### **Oordeel**

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de Dienst Uitvoering Onderwijs te Groningen gegrond.

**Datum: 10 april 2018**

**Rapportnummer: 2018/017**

### **Wat ging er aan de klacht vooraf?**

Mevrouw T. en mevrouw D. vestigen zich beiden in 2012 bij hun partner in Nederland. Op grond van de Wet Inburgering 2007 zijn zij verplicht om in te burgeren en om een inburgeringsexamen te behalen. Mevrouw T. en mevrouw D. hebben gehoord dat er een regeling is dat mensen die op tijd slagen voor het inburgeringsexamen in aanmerking komen voor een regeling om 70 % van de gemaakte kosten voor de inburgering vergoed te krijgen van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Zij vragen een lening aan bij DUO voor de financiering van de kosten voor de inburgeringcursus. Uiteindelijk lenen zij allebei € 5.000.

Van de gemeente krijgen mevrouw T. en mevrouw D. drieënhalf jaar de tijd om in te burgeren. Mevrouw D. heeft tot 8 april 2016 de tijd om in te burgeren. In november 2015 slaagt zij voor het inburgeringsexamen. Mevrouw T. moet voor 4 januari 2016 inburgeren. Zij slaagt in oktober 2015 voor haar inburgeringsexamen.

Nadat beiden geslaagd zijn, nemen zij contact op met DUO om te vragen wanneer zij de lening kunnen aflossen. Tot hun verbazing krijgen ze dan te horen dat ze het volledige bedrag aan DUO terug moeten betalen en dat zij geen aanspraak kunnen maken op de 70 % regeling. De reden hiervoor is dat zij te laat het inburgeringsexamen behaald zouden hebben om in aanmerking te komen voor de regeling. Blijkbaar hanteert DUO, in tegenstelling tot de termijn van de gemeente van drie en een half jaar, een termijn van drie jaar om een vergoeding van 70 % te krijgen op de lening.

### **Wat is de klacht?**

Verzoeksters klagen erover dat zij in de periode toen zij inburgeringsplichtig waren, van 2012 tot 2016, door DUO niet zijn geïnformeerd over de voorwaarden om voor een vergoeding van de gemaakte kosten voor de inburgering in aanmerking te komen.

### **Wat is het standpunt van verzoeksters?**

Volgens mevrouw D. is er door DUO en de gemeente altijd alleen gesproken over een termijn van drie en een half jaar. De termijn van drie jaar is volgens haar nooit ter sprake gekomen. Indien er door DUO een termijn van drie jaar wordt gehanteerd om in aanmerking te komen voor de vergoeding, dan vraagt mevrouw D. zich af vanaf welke datum DUO die drie jaar dan precies rekent. In haar geval is dat namelijk niet helemaal duidelijk. Zij krijgt eerst op 1 november 2012 een brief van DUO omdat haar aanvraag voor de lening niet compleet is. In die brief staat dat DUO pas nadat alle gegevens ontvangen zijn kan beoordelen of mevrouw D. recht heeft op een lening. Op 13 november krijgt zij vervolgens een brief van de gemeente, waarin staat dat zij inburgeringsplichtig is vanaf 8 oktober 2012 en dat zij drieënhalf jaar de tijd heeft om in te burgeren. Daarna krijgt zij op 28 december 2012 weer een brief van DUO. Nu schrijft DUO dat zij een lening krijgt en dat zij maximaal drie jaar lang geld mag lenen gerekend vanaf de maand dat de eerste factuur door DUO is betaald. Tussen deze brieven door krijgt mevrouw D. ook een

brief op 28 november 2012 van DUO waarin staat dat zij helemaal niet inburgeringsplichtig is. Door al deze verschillende berichten is mevrouw D. in de war. Volgens haar heeft DUO nooit duidelijk gecommuniceerd dat zij binnen drie jaar nadat de inburgeringstermijn is ingegaan het inburgeringsexamen heeft moeten behalen om voor de vergoeding in aanmerking te komen. Daarnaast vindt mevrouw D. de berichtgeving van de betrokken instanties die verschillende termijnen hanteren voor de boete, lening en de vergoeding verwarrend. Hierdoor wordt een burger die de Nederlandse taal nog niet goed machtig is volgens haar op het verkeerde been gezet.

Ook mevrouw T. heeft nooit eerder van de termijn van drie jaar gehoord totdat zij slaagt voor het inburgeringsexamen en contact opneemt met DUO om te bespreken hoe zij de lening moet aflossen. Zij heeft een lening aangevraagd bij DUO en DUO heeft de lening verstrekt. In alle schriftelijke communicatie en in het contract bij de aanvraag van de lening wordt er volgens haar niet vermeld dat er een bijzondere voorwaarde van kracht is. Nadat zij het contract voor de lening heeft getekend heeft zij regelmatig brieven van DUO gekregen met de stand van zaken over haar lening. Er werd nergens vermeld dat je alleen aanspraak kunt maken op de regeling om slechts 30% van de lening terug te betalen als de inburgering binnen drie jaar zou worden afgerond.

Achteraf hoort zij dat alle informatie op de website van DUO zou hebben gestaan en dat de informatie in de brochures van DUO beschikbaar zou zijn geweest. Niemand heeft haar hier echter op gewezen. Mevrouw T. vindt dit niet acceptabel en is van mening dat DUO haar niet heeft geïnformeerd. In plaats van €1500 moet zij nu € 5000 terugbetalen. Dat is een groot verschil en daar heeft mevrouw T. geen rekening mee gehouden.

Verzoeksters zijn het niet eens met manier waarop DUO heeft gehandeld en zij dienen ieder afzonderlijk een klacht in.

### **Wat is de reactie van DUO op de oorspronkelijke klachten?**

DUO legt in haar reactie aan verzoeksters uit dat er naast de inburgeringstermijn, ook een vergoedingstermijn is opgenomen in de Wet Inburgering 2007 om de inburgeringsplichtigen te stimuleren. In artikel 18 van deze wet is de vergoedingsperiode bepaald op drie jaar. Als het examen binnen deze drie jaar wordt behaald kan men in aanmerking komen voor een vergoeding. De termijn van drie jaar geldt volgens DUO al sinds de invoering van de wet. Deze termijn is niet door DUO zelf bepaald maar DUO voert de regelgeving slechts uit. De wetgeving is hierin heel strikt en duidelijk volgens DUO. Er geldt een termijn van drie jaar vanaf de start van de inburgeringstermijn en daar zijn absoluut geen uitzonderingen op. Verder staat volgens DUO het al dan niet gebruik maken van een lening los van de vergoeding. De vergoeding kan dus ook verstrekt worden aan mensen die geen gebruik hebben gemaakt van een lening. Daarnaast zou het niet toekennen van een vergoeding niet het karakter hebben van een sanctie. De overheid probeert met de regel slechts het gedrag van inburgeringsplichtigen in positieve zin te beïnvloeden.

Volgens DUO was alle informatie over deze regeling op [www.inburgeren.nl](http://www.inburgeren.nl) beschikbaar. Daarnaast heeft DUO de nodige brochures over dit onderwerp uitgegeven en kon de benodigde informatie ook via de Inburgeringstelefoon verkregen worden. DUO is van mening dat zij op deze manier voldoende informatie beschikbaar heeft gesteld over de regeling en dat zij correct heeft gehandeld. Naar de mening van DUO dient degene die gebruik wenst te maken van de vergoeding zichzelf voldoende te informeren over de voorwaarden die voor een dergelijke vergoeding gelden. Nu deze informatie wel voorhanden was, maar verzoeksters kennelijk niet voldoende op de hoogte waren, komt dat voor hun eigen rekening en daarom acht DUO de klachten niet gegrond.

### **Wat onderzoekt de Nationale ombudsman?**

De Nationale ombudsman onderzoekt in hoeverre verzoeksters door DUO geïnformeerd zijn over de voorwaarden van de vergoeding in de periode dat zij inburgeringsplichtig waren. Tijdens het onderzoek legt de Nationale ombudsman de klachten van verzoeksters aan DUO voor en vraagt hij DUO om een reactie. Tevens vraagt de Nationale ombudsman welke informatie over de voorwaarden van de vergoeding beschikbaar was tussen 2012 en 2016.

### **Hoe reageert DUO op het onderzoek van de Nationale ombudsman?**

DUO laat aan de Nationale ombudsman weten dat er met de Wet Inburgering 2007 bewust is gekozen voor een inburgeringsstelsel waarbij de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige centraal staat. Dit betekent volgens DUO dat de inburgeringsplichtige zelf verantwoordelijk is voor het nakomen van de inburgeringsplicht, in beginsel zelf de kosten draagt en indien nodig ook zelf zoekt naar de benodigde informatie. De vergoeding voor de inburgeringskosten destijds was bedoeld als een financiële prikkel om zo snel mogelijk het inburgeringsexamen te behalen. De termijn voor de vergoeding van drie jaar is korter dan de termijn van drieënhalf jaar om aan de inburgeringsplicht te voldoen omdat dit als extra stimulans bedoeld was om sneller in te burgeren dan wettelijk voorgeschreven was.

Volgens DUO was er voldoende informatie beschikbaar. Informatie over de lening en vergoeding was opgenomen in een brochure, op de website van DUO en kon ook telefonisch verkregen worden zoals DUO ook in de oorspronkelijke klachtbehandeling heeft laten weten. DUO acht de klachten van verzoeksters daarom niet gegrond en blijft bij het eerdere ingenomen standpunt.

Verzoeksters reageren op dit standpunt van DUO en zij zijn van mening dat zij niet alleen niet zijn geïnformeerd over DUO over de voorwaarden van de vergoeding, maar dat er ook onduidelijkheid was in de communicatie van de gemeente en van DUO over de start van de inburgeringstermijn. In het kader van hoor en wederhoor legt de Nationale ombudsman dit standpunt van verzoeksters aan DUO voor en vraagt DUO ook om hierop te reageren. Naar aanleiding daarvan bestudeert DUO de dossiers van beide verzoeksters nog een keer.

Volgens DUO was mevrouw T. vanaf 4 juli 2012 inburgeringsplichtig en had zij vanaf die datum drieënhalf jaar de tijd om in te burgeren. De startdatum van de inburgeringsplicht wordt bepaald door de inwilligende datum van de verblijfsvergunning door de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Mevrouw T. heeft het examen op 3 september 2015 behaald. De gemeente heeft mevrouw T. over haar inburgeringsplicht geïnformeerd in een brief van 20 november 2012. In deze brief werd ook vermeld hoe men desgewenst meer informatie kon verkrijgen over de lening en de vergoeding. Daarnaast stond de eigen verantwoordelijkheid van inburgeringsplichtigen centraal in de Wet Inburgering 2007 en er was voldoende informatie beschikbaar. Volgens DUO is er dan ook geen sprake van onvoldoende informatie of onduidelijkheid.

Uit onderzoek van DUO blijkt dat de inburgeringsplicht voor mevrouw D. op 8 oktober 2012 is ingegaan. Ook zij had drieënhalf jaar de tijd om in te burgeren, maar om voor de vergoeding in aanmerking te komen had zij het examen voor 8 oktober 2015 moeten behalen. Mevrouw D. behaalt het examen op 25 november 2015. Volgens DUO wordt er in alle correspondentie van DUO en de gemeente, waaronder ook een kennisgeving van de gemeente van 13 november 2012, uitgegaan van dezelfde data en termijnen en daarmee is er geen sprake van onjuiste informatie of data.

DUO concludeert dat er in beide gevallen vastgesteld kan worden dat er meer dan drie jaar is verstreken tussen het moment dat de inburgeringsplicht is ontstaan en het behalen van het examen. DUO betreurt het feit dat er een misverstand voor verzoeksters is ontstaan en begrijpt dat er een teleurstelling daarover is, maar kan geen uitzondering maken.

### **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.

In de zaken van verzoeksters was alle benodigde informatie beschikbaar, in brochures, op websites en via de inburgeringstelefoon, maar niemand heeft verzoeksters op deze informatie gewezen. In beide zaken stond de inburgeringstermijn van drieënhalf jaar centraal in de brieven van de gemeente. Die termijn was belangrijk om geen boete te krijgen en er stond uitdrukkelijk op welke datum die termijn eindigde.

In de brief van de gemeente aan mevrouw D. stond weliswaar dat zij in aanmerking kon komen voor een vergoeding als zij het examen binnen drie jaar zou halen, maar er stond niet bij vanaf wanneer de termijn van drie jaar gerekend werd en wanneer die eindigde. Daarnaast kreeg zij ook brieven van DUO dat zij maximaal drie jaar lang geld mocht lenen en de ingangsdatum daarvan was weer later dan de ingangsdatum van de inburgeringstermijn. Voor mevrouw D. was de informatie daarom niet duidelijk. In de brieven van DUO werd de termijn voor de vergoeding niet genoemd en er werd ook niet verwezen naar een website of brochure.

In de brief die mevrouw T. van de gemeente kreeg stond niet dat zij in aanmerking zou kunnen komen voor een vergoeding als zij het examen binnen drie jaar zou halen. Daarin stond alleen dat zij mogelijk in aanmerking zou komen voor een vergoeding als zij het examen zou behalen. Daarnaast is de termijn van drie jaar ook nooit genoemd door DUO in de correspondentie met mevrouw D.

In de zaak van mevrouw D. was de informatie dus niet duidelijk en erg summier. In de zaak van mevrouw T. werd er helemaal geen informatie over de criteria van de vergoeding gegeven en werd zij ook niet op informatie daarover gewezen.

Hoewel de Nationale ombudsman zich kan voorstellen dat de het de bedoeling was van de Wet Inburgering 2007 om de verantwoordelijkheid voor de inburgering bij de inburgeraars te leggen, is hij van mening dat het de verantwoordelijkheid van de overheid blijft dat zij belangrijke informatie op een duidelijke manier aan burgers verschaft of op zijn minst burgers wijst op een brochure of website waar deze belangrijke informatie te vinden is. Vooral als het een groep betreft die nog niet zo lang in Nederland is en de Nederlandse taal nog niet machtig is. De Nationale ombudsman is dan ook van oordeel dat DUO in deze zaken in strijd heeft gehandeld met het vereiste van goede informatieverstrekking. De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

De Nationale ombudsman ziet aanleiding voor het doen van een aanbeveling.

## **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**

Nu de klacht gegrond is geeft de Nationale ombudsman de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in overweging om een passend gebaar te maken in de richting van verzoeksters.

De Nationale ombudsman,



Reinier van Zutphen