

Rapport

Inburgeringsexamen: inzicht door inzage?

Een onderzoek naar de klacht van een inburgeraar over het niet krijgen van inzicht in zijn inburgeringsexamen, onderdeel Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt.

Oordeel

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

Datum: 19 december 2018
Rapportnummer: 2018/094

INLEIDING

Een van de voorwaarden om voor naturalisatie in Nederland in aanmerking te komen is dat men het inburgeringsexamen met goed gevolg heeft afgelegd. Dit inburgeringsexamen bestaat uit zes deelexamens: luistervaardigheid, leesvaardigheid, schrijfvaardigheid, spreekvaardigheid, Kennis Nederlandse Maatschappij en Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA).

ONA is sinds 1 januari 2015 een examenonderdeel. De ONA-module is bedoeld om de cursist te leren hoe de Nederlandse arbeidsmarkt eruit ziet en wat hierbinnen de mogelijkheden zijn voor zichzelf. Cursisten maken een curriculum vitae (CV), zoeken naar geschikte vacatures en schrijven sollicitatiebrieven. 'Na afloop van deze module heeft de cursist zijn portfolio voor het examen samengesteld en is hij goed voorbereid op het eindgesprek bij Dienst Uitvoering Onderwijs (examen)', aldus luidt de tekst over dit onderwerp op de website www.inburgering.nl.

Of, in een meer recente formulering van de verantwoordelijk minister:

"ONA heeft als doel de inburgeraar in een vroegtijdig stadium te laten kennismaken met de Nederlandse arbeidsmarkt en hem of haar stappen te laten zetten die leiden tot het vinden van een duurzame plek op de arbeidsmarkt."¹

WAT IS DE KLACHT?

Verzoeker wenst zich te laten naturaliseren tot Nederlander. Hij heeft op 15 juni 2016 het inburgeringsexamen afgelegd bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Voor het onderdeel Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA) is hij niet geslaagd.

Verzoeker klaagt erover dat zijn verzoek om inzage in het afgelegde examen is geweigerd. Ook weigert DUO hem mondeling dan wel schriftelijk enige toelichting te geven over de redenen waarom hij niet is geslaagd. Verzoeker voelt zich hierdoor benadeeld. Nu hij niet weet waarom hij is gezakt wordt het voor hem moeilijk om zich goed voor te bereiden op een herexamen.

WAT GING ER AAN DE KLACHT VOORAF?

Verzoeker heeft de Amerikaanse nationaliteit. Hij is in 2006 naar Nederland gekomen als kennismigrant. Sindsdien is hij steeds werkzaam geweest in de financiële sector.

Verzoeker woont samen met een Nederlandse vrouw en zij hebben drie kinderen. Omdat verzoeker graag in alle opzichten wil deelnemen aan de Nederlandse samenleving heeft hij besloten zich te laten naturaliseren tot Nederlander.

¹ Brief van 4 februari 2018 van minister van SZW aan Tweede Kamer inzake "Wachttijden ONA".

In juni 2016 legt hij de verschillende onderdelen van het inburgeringsexamen af. Hij is overal voor geslaagd behalve voor het onderdeel Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA).

Voor dit onderdeel heeft hij tevoren een portfolio ingeleverd bestaande uit door hem ingevulde zogeheten resultaatkaarten². Bij DUO is beoordeeld of zijn portfolio voldeed om het examen te mogen doen. Dit was het geval. Vervolgens heeft er een gesprek plaatsgevonden met twee examinatoren aan de hand van de ingevulde resultaatkaarten. Naar de mening van verzoeker is dit gesprek goed verlopen. Hij kon alle vragen zonder problemen beantwoorden en kreeg de indruk dat de examinatoren tevreden waren met de gegeven antwoorden. De vragen waren overigens naar zijn mening zo gesteld dat er geen goede of foute antwoorden mogelijk waren. Zoals de vraag: 'waarom zou u solliciteren op baan X?' Hij had gezegd dat zijn droombaan bankier zou zijn.

In feite is hij sinds 2006 al bankier. Daarop kreeg hij de vraag of hij voldoende had nagedacht of dit een passend beroep voor hem was. Deze vraag kwam op hem nogal bevoogdend over, gezien zijn huidige functie. Hij vroeg zich af of de examinatoren enige notie hadden van zijn achtergrond qua opleiding en werkervaring in Nederland. De vragen leken vooral betrekking te hebben op nieuwkomers die nog geen baan in Nederland hebben gehad. Desondanks bleef hij welwillend antwoord geven, stelt hij.

Verzoeker was dan ook verbaasd dat hij een week later schriftelijk het bericht ontving van DUO dat hij voor het ONA-onderdeel niet was geslaagd. In de brief stond geen enkele toelichting op dit oordeel. Zijn portfolio werd geretourneerd met de mededeling dat hij dit opnieuw kon inzenden voor een herkansing. Toen verzoeker een e-mail naar DUO zond met het verzoek om een toelichting kreeg hij als antwoord dat deze informatie niet beschikbaar was. DUO deelde hem mee dat hij wel een klacht kon indienen.

WAT WAS DE OORSPRONKELIJKE KLACHT?

Omdat verzoeker het niet eens was met de weigering hem inzage te geven diende hij een klacht in bij DUO. Hij klaagde er, kort samengevat, over dat de beoordelingscriteria voor het ONA-examen niet transparant zijn, omdat deze nergens zijn gepubliceerd. Ook was het voor hem geheel onduidelijk hoe DUO tot de conclusie is gekomen dat hij niet aan deze criteria voldeed. Daarbij merkte hij op dat naar zijn mening de gestelde vragen open van karakter waren en dat dat leidde tot subjectieve antwoorden. Daardoor zouden er eigenlijk geen verkeerde antwoorden mogelijk zijn. Ook gaf verzoeker aan dat de vraagstelling niet adequaat leek in zijn situatie omdat hij anders dan de meeste nieuwkomers al tien jaar in Nederland werkzaam was. Tenslotte klaagde hij erover dat het gesprek niet was opgenomen, zodat het niet teruggeluisterd kon worden bij wijze van controle. Al met al was verzoeker van mening dat het examen niet voldeed aan de

² De resultaatkaarten hebben betrekking op onderwerpen als: beroepenoriëntatie (wensberoep) vragen over realistisch beroepsbeeld, je eigen eigenschappen kennen, beroepscompetenties, beroepskansen, netwerk opbouwen en werk vinden.

EU Richtlijn 2003/109 paragraaf 10. In deze richtlijn staat vermeld dat de eisen om voor langdurig verblijf in de EU in aanmerking te komen transparant en redelijk moeten zijn.

WELKE REACTIE KOMT ER OP DE KLACHT?

In reactie op de klacht liet DUO verzoeker weten dat het examen op grond van de regelgeving³ aan geheimhouding is onderworpen, zodat aan hem geen informatie kon worden verstrekt over de redenen waarom hij niet was geslaagd. Het was ook niet mogelijk om bezwaar te maken tegen de uitslag. Verder liet DUO weten dat er nooit opnames worden gemaakt. Wel had DUO bekeken of er in zijn geval van bijzonderheden of onvolkomenheden was gebleken bij het afnemen van het examen. Dit was niet het geval, zodat DUO ervan uitging dat de uitslag betrouwbaar en correct was. Voor verdere informatie over de inhoud van het examen werd verzoeker verwezen naar de website over inburgering. Voor de voorbereiding voor een nieuw examen werd hem tenslotte aangeraden advies te vragen bij een opleidingsinstituut. Van schending van de EU Richtlijn 2003/109 was volgens DUO geen sprake. Uit vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt volgens DUO dat het stellen van inburgeringsverplichtingen geen schending van deze richtlijn oplevert.

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

Omdat verzoeker zich niet kon vinden in de wijze waarop zijn klacht door DUO was behandeld en hij geen inzage had gekregen, richtte hij zich tot de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman constateerde na lezing van de klachten van verzoeker dat verzoeker het niet eens is met de wijze waarop het hele ONA-examen is ingericht. Hij is van mening dat de module niet aansluit bij degenen die al actief zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt. De Nationale ombudsman is echter niet bevoegd om zich uit te laten over de inhoud van de inburgeringsvereisten en de examenvereisten.

Met verzoeker kwam de ombudsman overeen het onderzoek te beperken tot zijn klacht dat er geen enkele inzage of feedback mogelijk was na het afleggen van het ONA-examen. Om snel tot een oplossing te komen legde de ombudsman de kwestie nogmaals voor aan DUO met het verzoek op enige wijze inzage dan wel feedback te bieden. Er volgde een e-mailwisseling resulterend in het bericht van DUO dat het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) aan het onderzoeken was of er een vorm van inzage of feedback mogelijk kon worden gemaakt. In diezelfde periode vond er over de lange wachttijden⁴ overleg plaats tussen medewerkers van de ombudsman en die van DUO, waarbij ook het probleem van de inzage nogmaals aan de orde werd gesteld.

³ Zie artikel 18, lid 3, van het reglement inburgeringsexamen: het afgelegde en beoordeelde examen kan niet worden ingezien door de kandidaat.

⁴ Wachttijden m.b.t. het krijgen van een examendatum en het krijgen van de uitslag van dit examen.

De ombudsman opende begin 2018 het onderzoek en verzocht DUO hem te informeren over de stand van zaken over het geven van feedback of inzage in het ONA-onderdeel. Op 4 februari 2018 liet de verantwoordelijke minister in een brief aan de Tweede Kamer weten een aantal wijzigingen te willen laten doorvoeren in met name het ONA-examenonderdeel⁵ van de inburgering. Door het grote aantal inburgeringskandidaten en de intensieve manier van examen afnemen bij het ONA onderdeel, waren de wachttijden voor het doen van het examen en voor het verkrijgen van de examenuitslag ernstig opgelopen. In de betreffende brief doet de minister een aantal voorstellen om de capaciteitsproblemen van DUO bij de ONA-examens te verminderen. Hierop vroeg de Nationale ombudsman DUO wat dit concreet betekent voor de situatie van verzoeker.

HOE REAGEERDE DE DIENST UITVOERING ONDERWIJS?

DUO liet in reactie op de opening van het onderzoek van de Nationale ombudsman het volgende weten. Voor wat betreft de klacht over de inzage, liet de minister weten dat het onderzoek naar de mogelijkheden om gezakte ONA-kandidaten feedback te geven was afgerond. DUO zal vanaf 1 mei 2018 een feedbackformulier in gebruik nemen dat kandidaten op verzoek toegestuurd kunnen krijgen. Daarnaast liet de minister weten dat, hoewel hij heeft aangekondigd te zullen onderzoeken of mensen die reeds een betaalde baan hebben vrijgesteld kunnen worden van het ONA-gedeelte van het inburgerings-examen, dit zeker niet eerder dan in 2019 gerealiseerd zal worden. Verzoeker zal dus niet worden vrijgesteld. Het feedbackformulier ten behoeve van verzoeker was bijgevoegd. De geanonimiseerde inhoud volgt hier⁶:

Feedback formulier ONA d.d. 09-06-2016 van kandidaat: X

U bent gezakt voor het ONA examen. Hieronder geven wij aan waarom u bent gezakt.

U hebt in het gesprek niet voldoende laten zien:

X...dat u voor het examen goed heeft nagedacht over uw wensberoep.

O...hoe u zich georiënteerd hebt op uw wensberoep. Niet duidelijk werd hoe u informatie hebt verzameld over uw wensberoep.

X...hoe u de vacatures hebt gevonden en waarom die bij u passen.

X...hoe u denkt dat u aan werk kunt komen.

O...dat u weet hoe u moet solliciteren.

O...wat u moet leren voor uw wensberoep.

X...welke opleiding/cursus u moet volgen voor uw wensberoep.

O...hoe u werk zoekt. Ook als u ondernemer wilt worden is het belangrijk om te laten zien hoe u aan een baan kunt komen.

⁵ De brief is hiervoor ook genoemd onder het kopje inleiding.

⁶ De regels met een "X" zijn van toepassing.

0....dat u in het Nederlands kunt vertellen over uw antwoorden in het portfolio.

Hoe kunt u zich voorbereiden op het volgende eindgesprek?

1. Verbeter uw oriëntatieproces: zoek meer informatie die goed bij u past. Gebruik de feedback hierboven.
2. Vul alle resultaatkaarten opnieuw in. Gebruik daarvoor de informatie in uw oude portfolio en de nieuwe informatie.
3. Controleer de informatie in alle resultaatkaarten, want in het volgende gesprek kunt u vragen krijgen over andere onderwerpen in uw portfolio.
4. Het volgende eindgesprek is een nieuw gesprek met nieuwe examinatoren. Deze examinatoren kiezen zelf welke vragen zij over uw portfolio stellen. Zij weten niet welke vragen u in het vorige gesprek heeft gekregen.
5. Zorg dat u goed kunt vertellen over uw oriëntatieproces

HOE REAGEERDE VERZOEKER?

In reactie op de brief van DUO liet verzoeker het volgende weten. Naar zijn mening is de essentie van elke vorm van feedback dat deze duidelijk is, specifiek is en bij voorkeur gestaafd met voorbeelden. Er zou een duidelijke uitleg moeten zijn waarom iemand het examen niet heeft gehaald. Het door DUO ontwikkelde feedbackformulier voldoet naar zijn mening niet aan deze criteria.

In het eerste gedeelte staat: u hebt in het gesprek niet voldoende laten zien dat u voor het examen goed heeft nagedacht over het wensberoep. Verzoeker vindt deze constatering in de eerste plaats nogal bevoogdend. Hij is een inburgeraar, geen kind. Aan hem hoeft niet te worden meegedeeld dat hij beter moet nadenken over zijn motieven voor zijn droombaan. Ten tweede vraagt hij zich af welke conclusie eraan kan worden verbonden. Zijn er objectieve criteria om te meten of iemand voldoende heeft nagedacht? Hij is al sinds 2006 bankier en hij kan iedereen verzekeren dat hij daar voldoende over heeft nagedacht. Hoe zou hij op dit punt anders moeten antwoorden?

Ook de meeste andere vragen gaan erover of de kandidaat zich voldoende bewust is van zijn positie en de keuzes die hij wil maken. De antwoorden op deze vragen zijn nooit goed of fout te noemen.

Geen van de vragen bevat duidelijke leerdoelen die behaald moeten worden. Er is geen enkel handboek of richtlijn op de website waardoor je inzicht krijgt in de manier waarop je je kunt voorbereiden op dit examen, aldus verzoeker.

Verzoeker voegde nog toe dat hij ervan heeft afgezien om het examen nogmaals af te leggen, omdat hij geen reden had om aan te nemen dat dit een ander resultaat zou hebben.

WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Niet alleen nieuwkomers moeten inburgeren. Ook mensen die de Nederlandse nationaliteit willen aanvragen moeten een inburgeringsexamen afleggen, ook als zij al jaren in Nederland wonen en werken. Zo ook verzoeker. Hij is al ruim tien jaar werkzaam in Nederland als bankier. Hij is weliswaar niet verplicht om in te burgeren, maar hij wil de Nederlandse nationaliteit aanvragen, om zo in alle opzichten mee te kunnen doen aan de Nederlandse maatschappij. Daarom moet hij het ONA-examen afleggen.

De Nationale ombudsman heeft in zijn rapport: "een valse start"⁷, aandacht besteed aan behoorlijke inburgering. Hij constateert in dat rapport dat een hoge drempel wordt opgeworpen aan mensen om Nederlander te worden. Een van de uitgangspunten voor behoorlijke inburgering in dit rapport is dat de overheid maatwerk moet toepassen.

Het vereiste van maatwerk houdt in dat de overheid bereid is om in voorkomende gevallen af te wijken van algemeen beleid of voorschriften als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen. Dit brengt mee dat de overheid rekening houdt met de specifieke situatie van degene die een inburgeringsexamen aflegt en de feedback daar op afstemt.

Verzoeker kreeg aanvankelijk in het geheel geen inzage in zijn examen, omdat DUO zich beriep op wet- en regelgeving die inzage in het afgelegde inburgeringsexamen niet toestond. Na gesprekken met de Nationale ombudsman waarin dit probleem van verzoeker en andere inburgeraars aan de orde kwam, is DUO, in overleg met het Ministerie van SZW, zich gaan bezinnen op een vorm van feedback. Als resultaat hiervan, kunnen de examenkandidaten die het ONA-examen niet hebben gehaald sinds 1 mei 2018 een feedbackformulier opvragen bij DUO. Dit feedbackformulier is een standaard formulier met algemene informatie, waarop een aantal mogelijkheden is aangekruist.

De Nationale ombudsman vindt het een stap in de goede richting dat DUO met een feedbackformulier enige vorm van inzage geeft in de beoordeling van het examen. Als een kandidaat het examen niet heeft gehaald, dient de feedback om uit te leggen wat de kandidaat niet goed heeft gedaan. De examenkandidaat heeft er immers belang bij om te weten hoe hij zich voor het volgende examen beter kan voorbereiden.

De Nationale ombudsman is echter niet tevreden met het resultaat in verzoekers geval. De feedback aan verzoeker geeft namelijk onvoldoende informatie over de redenen waarom verzoeker niet is geslaagd. Op verzoekers feedbackformulier staat onder andere dat verzoeker in het gesprek niet voldoende heeft laten zien dat hij goed heeft nagedacht over zijn wensberoep, welke opleiding hij voor dit beroep moet volgen en hoe hij denkt

⁷ Rapport 2018/065, van oktober 2018

dat hij aan werk kan komen. Verzoeker oefent zijn wensberoep echter al tien jaar uit. Deze feedback is dan ook niet afgestemd op verzoekers specifieke situatie en geeft daarom geen inzicht in wat verzoeker niet goed heeft gedaan. Hierdoor kan verzoeker er geen lering uit trekken voor een nieuwe poging. Een (mondelinge) toelichting waarom zijn werkervaring onvoldoende was om aan te tonen dat hij over zijn droombaan heeft nagedacht, en over wat hij verder niet goed heeft gedaan, was hier dan ook op zijn plaats geweest.

Daarnaast kan de Nationale ombudsman zich voorstellen dat de algemene feedback in het formulier ook voor andere examenkandidaten onvoldoende duidelijk kan zijn. Ook voor deze examenkandidaten moet het mogelijk zijn om, als zij dit wensen, een nadere toelichting te krijgen, zodat zij weten wat zij niet goed hebben gedaan.

Hierin wordt aanleiding gezien om de aanbeveling te doen aan de minister van SZW om in overleg met DUO, ervoor te zorgen dat aan verzoeker uitleg wordt gegeven, specifiek afgestemd op zijn situatie, zodat hij alsnog inzicht krijgt in wat hij niet goed heeft gedaan. En daarnaast dat een nadere toelichting wordt gegeven aan examenkandidaten die dit wensen over de redenen waarom zij het examen niet hebben gehaald.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

CONCLUSIE

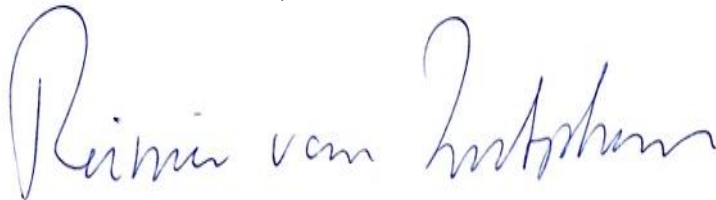
De klacht over de onderzochte gedraging van Dienst Uitvoering Onderwijs, die wordt toegerekend aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, is gegrond, wgens strijd met het vereiste van maatwerk.

AANBEVELING

De Nationale ombudsman beveelt aan de minister van SZW aan om in overleg met DUO:

- ervoor te zorgen dat aan verzoeker alsnog uitleg wordt gegeven over wat hij niet goed heeft gedaan, zodat hij inzicht krijgt in de redenen waarom hij het examen niet heeft gehaald;
- en er voor te zorgen dat een nadere toelichting wordt gegeven aan examenkandidaten die dit wensen zodat zij inzicht krijgen in de redenen waarom zij het examen niet hebben gehaald.

De Nationale ombudsman,

A handwritten signature in blue ink that reads "Reinier van Zutphen". The signature is written in a cursive style with a large initial 'R'.

Reinier van Zutphen