

Rapport

"Toch een voldoende voor de Toets Gesproken Nederlands" Rapport over een klacht over de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te Den Haag.

Datum: 15 juli 2013

Rapportnummer: 2013/087

Bevindingen

Op 22 maart 2013 ontvingen wij een brief van mevrouw T. Zij schreef die brief namens mevrouw M., die zij begeleidde bij haar inburgering in Nederland. Mevrouw M. had al viermaal de Toets Gesproken Nederlands (verder: de toets) afgelegd voor het inburgeringsexamen; ze was steeds gezakt. De andere onderdelen van het examen had ze wel in één keer gehaald. Omdat mevrouw M. tot de betere leerlingen behoorde en haar resultaten voor de toets ook zeer wisselend waren, vond mevrouw T. dit toch wel een opmerkelijke zaak. Ze wees ook op een uitzending van het programma Kassa; hierin werd onder meer het probleem behandeld dat bepaalde accenten blijkbaar niet goed worden 'verstaan' door de computer die het examen afneemt. Zij dacht dat dit bij mevrouw M., die uit Soedan komt, wellicht ook het probleem was.

Mevrouw T. had de klacht ook voorgelegd aan de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), die in opdracht van de minister van SZW de examens afneemt. Met de – namens de minister van SZW gegeven – reactie van DUO op de klacht was zij het echter niet eens; daarom wendde zij zich nu tot de Nationale ombudsman.

De klacht van mevrouw T.

Mevrouw T. schreef ons over haar vermoeden dat mevrouw M. door de computer niet goed wordt verstaan; dat blijkt vaker voor te komen. Bovendien kreeg mevrouw M. geen inzicht in de door haar gemaakte fouten, zodat ze zich niet goed kon voorbereiden op een volgend examen. Ten slotte had DUO haar een alternatief aan de hand gedaan, te weten het afleggen van een ander examen. Maar dit was naar haar mening geen alternatief, omdat dit een examen op een veel hoger niveau is.

Het behalen van het inburgeringsexamen is voor mevrouw M. van zeer groot belang; ze hoopte daarom dat wij de klacht nu in behandeling wilden nemen.

Een bekende klacht

Problemen rond de Toets Gesproken Nederlands zijn voor ons niet nieuw; in 2012 hebben wij ook al onderzoek gedaan naar een soortgelijke klacht. De meneer die hierover toen bij ons klaagde was ook al drie keer gezakt voor dit onderdeel van het inburgeringsexamen. Zijn Nederlandse echtgenote begreep daar niets van. Tijdens dat onderzoek ontdekten wij dat de toets geheel gedigitaliseerd wordt afgenomen. De kandidaat belt via een speciale verbinding met de computer en die neemt de vier onderdelen van de toets af. De computer beoordeelt de toets ook. De kandidaat hoort alleen of hij geslaagd is of niet; de vragen en antwoorden kan hij niet terugzien of –horen. Voor één van onze medewerkers werd op dit laatste een uitzondering gemaakt; zij kon de toets beluisteren. Dat was verhelderend omdat toen heel duidelijk werd waarom deze meneer toch steeds zakte.

Minister Leers, die toen nog verantwoordelijk was voor het inburgeringsexamen, liet ons in november 2012 weten dat inmiddels was onderzocht of een meer uitgebreide terugkoppeling gegeven kon worden van de toets. Dat bleek mogelijk te zijn; begin 2013 zou de uitwerking hiervan rond zijn. Het zou dan gaan om een terugkoppeling van de resultaten op de vier onderdelen waaruit de toets bestaat.

En dan toch wéér een klacht

Gezien de reactie van minister Leers verbaasde het ons dat nu toch weer een klacht over de Toets Gesproken Nederlands aan ons werd voorgelegd en vooral dat blijkbaar nog niets was veranderd in de procedure. Want van een terugkoppeling op de verschillende onderdelen van de toets was bij mevrouw M. duidelijk geen sprake geweest. Ook uit de reactie die DUO op de klacht van mevrouw T. had gegeven, bleek niet dat de procedure inmiddels was veranderd. DUO schreef wel dat de terugkoppeling op dat moment – februari 2013 – onderwerp van overleg met het ministerie was. Maar wat er precies zou veranderen stond nog niet vast. Zodra dat wel zo was zou dat via de gebruikelijke kanalen bekend worden gemaakt.

Een brief aan de minister

Op 8 april 2013 stuurden wij minister Asscher, die nu verantwoordelijk is voor het inburgeringsexamen, daarom een brief. Wij wezen hem op de reactie die wij in november 2012 van minister Leers hadden ontvangen en vroegen hem hoe het er nu voorstond. Ook wilden wij natuurlijk graag weten wat voor mevrouw M. nu zou worden gedaan.

De reactie van de minister

Op 3 juni 2013 stuurde de minister ons een reactie op onze brief. Hij schreef ons dat de beoordeling van de examens door de computer valide en betrouwbaar is en dat het ook niet ongebruikelijk is dat de verschillende pogingen van kandidaten een wisselend beeld laten zien. Wel vond hij het redelijk dat kandidaten die, zoals mevrouw M., meer dan drie keer zijn gezakt voor de toets een herbeoordeling door een 'echt mens' moeten kunnen aanvragen. De door de computer opgenomen antwoorden worden dan beoordeeld door mensen.

Ook had hij besloten dat kandidaten, naast de totaalscore, de scores van de vier deelvaardigheden zullen ontvangen. Ook zullen er tips worden gepubliceerd die kandidaten kunnen gebruiken als zij de toets voorbereiden. Al deze aanpassingen zullen per 1 juli 2013 in werking treden.

Daarop zou voor mevrouw M. vast worden vooruitgelopen. Haar was diezelfde dag een brief gestuurd met daarin alle deelscores van de door haar afgelegde examens en genoemde tips. Ook kon zij laten weten of zij een herbeoordeling van het laatste examen wilde. Verder was door zijn ministerie contact opgenomen met de gemeente waar

mevrouw M. woont. Een klantmanager van de gemeente zou mevrouw M. nu benaderen om haar te vertellen over de mogelijkheden voor ontheffing van de inburgeringsplicht op grond van 'aantoonbare inspanningen'. Dit gesprek heeft volgens een bericht van de gemeente Haarlem aan het ministerie van SZW op 7 juni 2013 plaatsgevonden.

De minister stuurde ons ook een kopie van de brief die inmiddels naar mevrouw M. was gestuurd. Daarin was een tabel opgenomen met haar scores op de – inmiddels – vijf toetsen die zij had gedaan. Uit die tabel bleek dat de problemen voor mevrouw M. vooral zaten in de onderdelen 'vloeiendheid' en 'uitspraak'. Zinsbouw en woordenschat waren wel (ruim) voldoende. Mevrouw M. kreeg verder tips om haar uitspraak en de vloeiendheid van haar spraak te oefenen.

En de reactie van mevrouw T.

Na ontvangst van de reactie van de minister liet mevrouw T. ons weten het fijn te vinden dat mevrouw M. nu inzicht heeft in de deelresultaten van haar examens. Wel vond zij het opvallend dat de punten voor haar uitspraak nogal wisselend waren (de ene keer nul, de andere keer achttien). Dit wees er naar haar mening op dat de computer de uitspraak van mevrouw M. inderdaad niet goed verstaat. Ook viel haar op dat het eindresultaat steeds slechter wordt, in plaats van beter. Zelf zou zij liever zien dat een kandidaat die drie keer gezakt is het examen mondeling mag afleggen.

Verder schreef ze ons dat mevrouw M. iemand is die heel hard haar best doet en veel oefent. Het ging dan ook niet goed met haar nu ze steeds zakte; het vrat aan haar zelfvertrouwen en zij had slaapstoornissen. Daarom wilde zij nu ook heel graag een menselijke herbeoordeling aanvragen.

Er vindt herbeoordeling plaats

Het verzoek tot herbeoordeling is door het ministerie van SZW in behandeling genomen en doorgeleid aan het bedrijf (CINOP). Een medewerker voert deze beoordeling uit. De uitslag daarvan wordt verwacht op 10 juli 2013.

Beoordeling

De Nationale ombudsman toetst de klacht die mevrouw T. bij ons indiende aan het vereiste van een goede motivering. Dit vereiste houdt in dat de overheid haar handelen en haar besluiten duidelijk aan de burger uitlegt. Daarbij geeft zij aan op welke wettelijke bepalingen de handeling of het besluit is gebaseerd, van welke feiten zij is uitgegaan en hoe zij rekening heeft gehouden met de belangen van de burgers. Deze motivering moet voor de burger begrijpelijk zijn.

In het geval van mevrouw M. gaat het er dan vooral om dat zij weet waarom zij gezakt is en dat zij zich dus beter kan voorbereiden op een volgend examen. Zo vergroot zij haar kansen. Dit is zeker van belang wanneer er geen bezwaar mogelijk is tegen de uitslag, zoals hier. En wanneer er hele belangrijke beslissingen vanaf hangen, zoals het recht om in Nederland te blijven. Natuurlijk zou het nog mooier zijn als het afleggen van een mondeling examen een alternatief zou zijn, maar tijdens mijn vorige onderzoek naar de Toets Gesproken Nederlands ben ik er wel van overtuigd geraakt dat het digitaal afnemen van deze toets ook veel voordelen heeft. Bovendien kan het waarden van mondeling afgelegde examens sneller leiden tot verschillende uitkomsten, hetgeen ook weer leidt tot rechtsongelijkheid tussen de verschillende kandidaten. Ik begrijp de nu gekozen oplossing daarom wel.

Met de informatie die de minister nu aan mevrouw M. heeft gegeven is het voor haar en mevrouw T. mogelijk een eventueel volgend examen gericht voor te bereiden. En wellicht levert een herbeoordeling van de laatst afgelegde toets wel een beter resultaat op. Daarom ben ik tevreden over de maatregelen die zijn of worden genomen, zowel voor mevrouw M. als - vanaf 1 juli 2013 - voor andere mensen die deze toets afleggen.

Dat neemt niet weg dat ik de klacht die mevrouw T. bij ons indiende wel gegrond acht. Immers, op dat moment waren de al in november 2012 toegezegde aanpassingen nog steeds niet doorgevoerd. Was dat eerder gebeurd, dan had de minister mevrouw M. wellicht een volgend teleurstellend examenresultaat kunnen besparen.

Oordeel

De klacht over de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is gegrond wegens strijd met het vereiste van goede motivering.

Instemming

De Nationale ombudsman neemt met instemming kennis van de door de minister toegezegde maatregelen, zowel voor mevrouw M. als – vanaf 1 juli 2013 – voor andere kandidaten die de Toets Gesproken Nederlands afleggen.