

Vergaderjaar 2018–2019

32 824

Integratiebeleid

Nr. 261

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 mei 2019

In het AO inburgering en integratie van 20 februari 2019 (Kamerstuk 32 824, nr. 259) heb ik toegezegd om een voortgangsrapportage aan uw Kamer toe te sturen over de inspanningen die gedaan worden om fraude tegen te gaan bij cursusinstellingen die inburgeringsonderwijs aanbieden. Met deze brief doe ik deze toezegging gestand.

Periodiek wordt uw Kamer geïnformeerd over de ontwikkelingen in de voorbereidingen voor het nieuwe inburgeringsstelsel. Daarbij worden er met het afschaffen van het leenstelsel, het versterken van het keurmerk systeem, het geven van meer regie aan gemeenten in onder andere het inkoopproces, stevige barrières opgeworpen om misbruik en fraude in het nieuwe inburgeringsstelsel te voorkomen.

Uit de rapportage van de Inspectie SZW voor de periode mei 2017 tot en met 31 maart 2019 (bijlage 1)¹ blijkt helaas dat er op dit moment, in het huidige stelsel, nog veel meldingen worden gedaan van misbruik en fraude bij inburgering. De 390 meldingen die de Inspectie SZW sinds mei 2017 heeft ontvangen, betreffen 101 taalscholen waarvan er volgens de melder op één of meerdere manieren sprake is van oneigenlijke bestemming van gelden voor inburgering en van misbruik van kwetsbare groepen mensen. Ten opzichte van de rapportage op 28 november 2018 gaat het hier om een toename van 121 meldingen. In de eerdere rapportage hadden de meldingen betrekking op 87 taalscholen. Uiteraard juich ik het toe dat vermoedens van misbruik worden gemeld, zodat indien mogelijk actie kan worden ondernomen. Of de toename van het aantal meldingen betekent dat het daadwerkelijk aantal gevallen van misbruik ook is gestegen, of dat de extra aandacht heeft geleid tot een grotere meldingsbereidheid, valt niet te zeggen. Een melding van fraude betekent ook niet dat er per definitie sprake is van fraude, of dat de fraude kan worden aangetoond. Daarnaast dient te worden opgemerkt dat in de

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

rapportage van de Inspectie SZW niet wordt bijgehouden welke meldingen inmiddels zijn verholpen.

Ik neem de meldingen die binnen zijn gekomen zwaar op en dat geldt ook voor de toename van de signalen. Een oneigenlijke bestemming van publieke middelen en misbruik van kwetsbare mensen is onacceptabel. De door de Inspectie SZW geconstateerde indicaties van misbruik en fraude bij inburgering vragen om een stevige inzet met passende maatregelen, zoals aangekondigd in mijn brief van 17 december 2018, die hieronder verder uiteen worden gezet.

Voortgang maatregelen tegen fraude

1a. Aanscherping in het beleid

De door mij ingerichte projectgroep fraude inburgering komt periodiek bijeen. In deze werkgroep zitten naast SZW ook DUO, Blik op Werk en het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie (OM). Op basis van deze bijeenkomsten en op basis van het door de Inspectie SZW ontworpen barrière model zijn diverse maatregelen getroffen. Dit barrière model is gericht op het inzichtelijk maken van mogelijke barrières (per processtap) die opgeworpen kunnen worden teneinde frauduleuze handelingen, misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Onderstaand zijn de processtappen opgenomen die een inburgeraar moet zetten om te voldoen aan de inburgeringsplicht:

- Stap 1 | Brief DUO en keuze school
- Stap 2 | Aanvraag lening
- 3a/ 3b | Afsluiten contract en niveau bepaling
- Stap 4 | Lessen volgen
- Stap 5 | Accorderen facturen
- Stap 6 | Inplannen examen
- Stap 7 | Betalen examen
- Stap 8a/ 8b | Afleggen- & uitstel examen
- Stap 9 | Verkrijgen ontheffing

Bij een barrièremodel wordt er allereerst gekeken naar de *verantwoordelijke*. Daarna naar de *gelegenheden* en *indicatoren*. Uiteindelijk wordt er gekeken naar de mogelijke *barrières* die opgeworpen kunnen worden teneinde frauduleuze handelingen, misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan.

Op basis van de analyse met het barrièremodel zijn maatregelen getroffen.

Zo is om het risico in te perken dat het mis gaat met stap 3 «afsluiten contract» er meer toezicht door BoW dat de cursusinstelling de inburgeraar informeert over het cursuscontract. BoW stelt de cursusinstelling daarnaast in de gelegenheid om de inburgeraar beter te informeren over de inhoud van het cursuscontract, door het ter beschikking stellen van vertalingen (in drie talen) van het modelcursuscontract. Om het risico bij stap 5 «accorderen facturen» te verminderen is het per 1 april niet meer toegestaan om vooraf facturen in te dienen. In aanvulling op het overstappen op facturering achteraf moeten de taalscholen ook meer specificaties leveren bij de facturen zodat de controle mogelijkheden voor DUO en BoW worden vergroot. Daarnaast geeft het COA informatie aan asielmigranten over het veilig gebruik van hun DigiD. Ik ben met DUO in gesprek om te zorgen dat inburgeraars meer actuele informatie over hun lening kunnen krijgen om zodoende het risico op fraude te verkleinen. Om het risico te verkleinen dat er onterecht ontheffing van de inburgeringsplicht wordt verleend (stap 9) is het sinds 1 januari niet meer

toegestaan om uren e-learning mee te laten tellen voor de urenverklaringen. Deze maatregel is getroffen omdat het toezicht op het volgen van e-learning lessen niet goed is vorm te geven. Ook voor de 64 uur verklaring Oriëntatie Nederlandse arbeidsmarkt (ONA) mogen de e-learning uren niet meer meetellen. Voor e-learning contracten die voor 1 januari 2019 zijn afgesloten geldt een overgangstermijn tot 1 juni 2019. Door het opwerpen van deze barrières wil ik het risico op fraude verkleinen.

1b. Aanpassen maximaal kwartaal bedrag

Door het afschaffen van het facturen vooraf en door de overige maatregelen wordt er een extra last, ook in financiële zin, bij de bona fide taalscholen gelegd. Er is hiervoor door verschillende partijen aandacht gevraagd. Om de taalscholen tegemoet te komen wordt het maximum kwartaalbedrag dat achteraf gefactureerd kan worden verhoogd van € 1.250, naar € 2.000,-. Door deze maatregel wordt ook de mogelijkheid voor het bieden van intensieve taalcursussen vergroot, zodat meer ruimte ontstaat voor maatwerk in het cursusaanbod. Deze maatregel leidt niet tot meeruitgaven omdat het factureren vooraf met ingang van 1 april is afgeschaft. Mijn inzet is om de verhoging van het kwartaalbedrag met ingang van 1 juli 2019 te realiseren door een aanpassing van de Regeling inburgering.

2. Aanpakken fraude taalscholen door Blik op Werk (BoW)

De certificerende instelling BoW voert sinds september 2018 financiële audits uit om beter zicht te krijgen op de financiële huishouding van de taalscholen en om maatregelen te kunnen treffen als daar aanleiding toe is. Alle taalscholen worden in 2018/2019 onderworpen aan een financiële audit. Door BoW worden er op basis van ontvangen meldingen en de rapportages over de financiële audits, onaangekondigde schoolbezoeken uitgevoerd bij de taalscholen. De uitkomsten van deze onaangekondigde audits zijn ondersteunend aan het reguliere auditproces van BoW. Indien de bevindingen van het onverwachte bezoek daar aanleiding toegeven, kan worden overgegaan tot schorsing of intrekking van het keurmerk. De rapportage van BoW over de eerste 112 financiële audits levert het volgende beeld op: 30 audits hebben tot een positieve waardering van de taalscholen geleid. Bij 52 audits zijn kleine administratieve onregelmatigheden aangetroffen. Er zijn daarbij geen aanwijzingen van fraude aangetroffen. Bij 15 audits is er sprake van het financieren van een laptop via een door DUO verstrekte lening aan de inburgeraar, iets dat volgens de huidige regeling niet mag en dus telt als misbruik. In deze gevallen wordt er een kortdurende schorsing opgelegd. In 2 andere gevallen is er eveneens een schorsing opgelegd in verband met onregelmatigheden van lichte aard. Ten slotte is bij 13 audits aanleiding tot het uitvoeren van zwaardere onderzoeken, waarbij in 6 gevallen aanvullend een forensisch accountant onderzoek wordt ingezet. Voortvloeiend uit deze audits wordt door BoW beoordeeld of intrekking van het keurmerk of een langdurige schorsing een passende maatregel is. Dit is een traject waar enige tijd mee gemoeid is en waarbij hoor en wederhoor onderdeel van het proces is. Er is bij deze 13 audits een sterk vermoeden van fraude. De eerste fase van 112 financiële audits vertegenwoordigen circa 50% van het totaal aantal taalscholen. Dit betekent dat in de eerste fase in 12% van de financiële audits er sprake is van een sterk vermoeden van fraude. BoW heeft geconstateerd dat tussen 1 september 2018 en 1 april 2019 er 50 taalscholen zijn gestopt met het voeren van het keurmerk. Hiervan zijn er 10 gestopt op grond van het intrekken/vervallen van het keurmerk. Daarnaast zijn er recent, na 1 april, nog 10 keurmerkhouders waarvan het keurmerk niet is toegekend. Deze 10 hebben nog de mogelijkheid om de

bezwaar- en beroepprocedure door te lopen. Verder is er sprake van 16 schorsingen. Ook in het geval van een schorsing staat een taalschool op het moment dat de schorsing geldig is, niet langer op de website van BoW en telt in die zin ook niet mee als taalschool.

In een aantal gevallen is er bij het op eigen initiatief stoppen als taalschool zeker sprake van dat het extra toezicht heeft geleid tot het stoppen als taalaanbieder en dat daarbij slechte taalaanbieders hun activiteiten hebben beëindigd. Dit hoeft echter niet in alle gevallen de reden zijn geweest.

In 2017 is de maatregel toezicht in de klas ingevoerd. Dit toezicht is ingevoerd naar aanleiding van klachten over de kwaliteit van het onderwijs op taalscholen. Er wordt door het kennisinstituut ITTA een onderzoek «voortgang en evaluatie toezicht in de klas» verricht. Binnenkort verschijnt dit evaluatierapport. De voorlopige uitkomsten van het onderzoek laten het volgende beeld zien. Het grootste deel van de scholen presteert onderwijsinhoudelijk goed. Een aantal taalscholen presteert uitmuntend. Bij een aantal taalscholen zijn echter onderwijsinhoudelijke tekortkomingen geconstateerd. Op basis van de bevindingen bij deze inspecties is er een aantal keurmerken tijdelijk geschorst. In alle gevallen dat er onderwijsinhoudelijke tekortkomingen zijn geconstateerd, stellen die taalscholen een verbeterplan op om de tekortkomingen te verhelpen. De taalscholen waarbij er ernstige onderwijsinhoudelijke tekortkomingen zijn geconstateerd, worden aan een nieuwe inspectie onderworpen. Zodra ik het definitieve evaluatierapport in mei heb ontvangen, zal ik dat aan uw Kamer toezenden.

3. Onregelmatigheden bij examinering inburgering

DUO heeft recentelijk bij 9 inburgeraars van wie als uitvloeisel van een strafrechtelijk onderzoek was geconstateerd dat zij in strijd met het examen reglement hebben gehandeld, de betreffende examenonderdelen ongeldig verklaard. In de gevallen waarvoor daartoe aanleiding is, wordt de informatie met de IND gedeeld.

Sinds 2009 heeft DUO op examenlocaties 267 keer geconstateerd dat er sprake is geweest van onregelmatigheden. In deze 267 gevallen zijn de 9 inburgeraars die opgespoord zijn op basis van het strafrechtelijk onderzoek, niet opgenomen. De verdeling van onregelmatigheden was als volgt:

Type onregelmatigheid	Aantal
In bezit van GSM / horloge / spiekbrief	41
Look-a-like	226

In al deze gevallen wordt er volgens het examenprotocol van DUO gehandeld. Dat wil zeggen dat bij de gevallen waar daar aanleiding toe is er aangifte bij de politie wordt gedaan en in alle gevallen wordt het examen ongeldig verklaard. Op de examenlocatie maakt DUO gebruik van apparatuur om de echtheid van documenten te kunnen controleren en om te controleren of de inburgeraar geen elektronische hulpmiddelen meeneemt naar de examenlocatie.

Naast het optreden van onregelmatigheden tijdens de examinering, komt het ook voor dat examenvragen van het inburgeringsexamen uitlekken. Voor de meeste examenonderdelen (behalve Schrijven, waarvoor sinds 15 maart 2019 is overgestapt op massa-afname) kan het lekken

vooral nog bijgehouden worden door het verwijderen van de bekend geworden vragen en het toevoegen van nieuwe vragen, zodat er weer nieuwe «schone» examens gebruikt kunnen worden. Dit systeem is op korte termijn weliswaar effectief, maar op lange termijn kwetsbaar.

Op den duur moeten we over naar een ander systeem, waarbij kandidaten met dezelfde vaardigheid altijd dezelfde kans van slagen hebben. Ik heb hierover intensief overlegd met de twee toetsontwikkelaars van het inburgeringsexamen, Bureau ICE en Cito.

Een openbare itembank is volgens beide bureaus een goede oplossing. Hierbij is de databank dusdanig groot dat het voor de kandidaten in de praktijk onmogelijk is (en/of zeer veel kennis of taalvaardigheid vraagt) om die te memoriseren. Een examen betreft een willekeurige trekking van een van tevoren bepaald aantal opgaven uit de omvangrijke itembank. In zekere zin is dit te vergelijken met het theorie-examen rijvaardigheid. Voordeel van een openbare hele grote itembank is dat de huidige wijze van examinering gehandhaafd kan blijven en niet overgeschakeld hoeft te worden op massa-afnames. Met een openbare itembank wordt de huidige onwenselijke situatie opgeheven waarbij kandidaten profiteren van voorkennis opgedaan via gedeelde opgaven. Massa-afnames zijn vanwege de logistiek van examinering duur en gecompliceerd. Daarnaast is het zeer kostbaar om opgaven slechts één keer in te zetten.

Het bouwen van een openbare itembank kost tijd, omdat eerst nieuwe vragen ontwikkeld en getest moeten worden. In overleg met de toetsontwikkelaars en DUO heb ik besloten om, via versnelde productie van examenvragen, toe te werken naar een zodanig grote itembank voor de onderdelen Luisteren, Lezen en Kennis van de Nederlandse Maatschappij, dat deze op termijn openbaar gemaakt kan worden. De huidige itembanken voor die onderdelen zijn dermate groot dat de huidige werkwijze van uithalen van gelekte vragen en nieuwe vragen toevoegen, in combinatie met extra vragenproductie, naar verwachting volstaat. Naarmate deze itembank groeit neemt het risico op onwenselijke beïnvloeding van examenresultaten verder af.

Voor het onderdeel Schrijven heb ik eerder besloten voor massa-afname, omdat – gelet op het beperkte aantal vragen in het examen – de itembank minder groot is, waardoor uitlekken van vragen eerder tot problemen leidt. Massa-afname is hierbij een tussenfase op weg naar (ook voor dit onderdeel) een mogelijke openbaar te maken omvangrijke itembank. De geproduceerde vragen bij massa-afnames kunnen later gebruikt worden in de openbare itembank.

Het examenonderdeel Spreken heeft eveneens een wat minder omvangrijke itembank. Om die reden wordt de toetsontwikkelaar gevraagd zowel extra vragen te produceren, alsmede zich voor te bereiden op eventuele massa-afname. Aan DUO wordt gevraagd zich eveneens hierop voor te bereiden. De voorbereidingen hiervoor zullen ten minste een half jaar in beslag nemen. Ik hoop natuurlijk dat de noodzaak om ook voor het onderdeel Spreken tot massa-afnames over te gaan zich niet daadwerkelijk zal voordoen en de extra vragen alleen gebruikt worden voor de opbouw van de openbare itembank.

Met de hierboven genoemde maatregelen verwacht ik het risico op onwenselijke beïnvloeding van examenresultaten te minimaliseren.

4. Opvolgen fraudemeldingen malafide taalscholen via het strafrecht

Bij de opsporing van fraude met inburgeringscursussen wordt er op zorgvuldige wijze nauw samengewerkt tussen de verschillende bevoegde instanties. Voor de afdoening van zaken wordt het principe gehanteerd

van een «afdoening die in overeenstemming is met de ernst en omvang van de zaak». Er is inmiddels onderzoek gedaan naar twee aan elkaar gelinkte taalscholen. Hierbij werd beslag gelegd op gelden die deze taalscholen tegoed hebben bij DUO. Eén van deze taalscholen is inmiddels niet meer actief. Daarnaast lopen er nog meerdere strafrechtelijke onderzoeken.

5. Opwerpen extra barrières voor nieuwe fraude, binnen het huidige stelsel

Op dit moment wordt uitgewerkt hoe het door de Inspectie SZW ontwikkelde barrière model verder gebruikt kan worden voor aanvullende maatregelen – al dan niet ook voor het nieuwe stelsel. Ook is de Inspectie SZW met Blik op Werk samen bezig om een verbeterslag te maken in de screening van taalaanbieders. Daarbij is het doel om in de eerste screening nadrukkelijker alert te zijn op aanwijzingen voor potentieel misbruik door die taalaanbieder.

Tot slot wil ik nog opmerken dat niet alle maatregelen volledig in werking zijn getreden. Daardoor zijn ook de effecten van deze maatregelen nog niet in hun volle omvang waarneembaar. Ik heb daarom goede hoop dat meer malafide taalscholen de komende tijd concluderen dat de grond hen te heet onder de voeten wordt. Het oneigenlijk gebruik van gelden en misbruik van kwetsbare groepen mensen is hoe dan ook onacceptabel. Ik blijf ernaar streven om elke vorm van misbruik aan te pakken.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees