

Marktwerking in het inburgeringsonderwijs en de verantwoordelijkheid van de overheid

Advies

De **Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)** is een onafhankelijk adviesorgaan ingesteld bij wet en bestaat uit tien deskundigen. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

Colofon

Advies *'Marktwerking in het inburgeringsonderwijs en de verantwoordelijkheid van de overheid'*, uitgebracht aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

Uitgave van de ACVZ, Den Haag 2019

Advieskenmerk: 51 – 2019, maart 2019

ISBN: 978-90-8521-079-5

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Turfmarkt 147

2511 DP 's-Gravenhage

acvz@acvz.org

www.acvz.org

070 3704300

Dit advies is voorbereid door:

Minze Beuving

Evelien Brouwer

Joanne van der Leun

Laura Kok

David de Jong



Samenvatting

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) is voornemens medio 2019 een beleidsadvies uit te brengen over de rol van private actoren in het migratiebeleid. Voor dit beleidsadvies zijn vier thema's uit het migratiebeleid geselecteerd, te weten inburgeringsonderwijs, carriersancties, de erkende referentenprocedure en externe dienstverleners bij de aanvraagprocedure voor visa kort verblijf. Inmiddels heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), in een brief van 2 juli 2018, de hoofdlijnen voor de verbetering van het inburgeringsbeleid kenbaar gemaakt.¹ De ACVZ heeft gelet op de initiële planning van SZW besloten om voorafgaand aan het beleidsadvies over de rol van private actoren in het migratiebeleid, met betrekking tot het thema inburgeringsonderwijs een kort advies uit te brengen specifiek gericht op de marktwerking in het inburgeringsonderwijs. De minister van SZW wordt zodoende in de gelegenheid gesteld dit advies te betrekken bij de inrichting van het nieuwe stelsel. In een brief van 15 februari 2019 – waarin een tussenstand van de verandering van inburgering wordt gegeven – heeft de minister aangegeven dat invoering van de nieuwe wet met een half jaar wordt uitgesteld. De nieuwe wet zal niet voor 1 januari 2021 in werking treden.²

In dit advies wordt kort ingegaan op de mate waarin de verwachte voordelen van het betrekken van private aanbieders bij het inburgeringsonderwijs zich hebben gerealiseerd, waar zich knelpunten voordoen en welke lessen hieruit kunnen worden getrokken voor de toekomst.

Met de invoering van de Wet inburgering 2013 is een volledige consumentenmarkt ingevoerd. Inburgeringsplichtigen werden toen zelf verantwoordelijk voor hun inburgering en voor de inkoop van inburgeringsonderwijs bij private aanbieders. De inrichting van het stelsel was gebrekkig. De minister van SZW heeft te weinig stilgestaan bij de eigen rol en verantwoordelijkheden ten aanzien van het inburgeringsstelsel en te veel gevaren op de theoretische voordelen, het zelfregulerende karakter van marktwerking en de eigen verantwoordelijkheid van inburgeringsplichtigen. De minister heeft geprobeerd knelpunten op te lossen met aanvullende maatregelen. Hij is daarin niet geslaagd. Bovendien zijn maatregelen vaak laat genomen. Het gevolg hiervan is dat een deel van de inburgeringsplichtigen, buiten hun schuld, een keuze heeft gemaakt voor een op andere dan didactische gronden – soms zelfs malafide – private aanbieder, en mede daardoor niet tijdig aan de inburgeringsplicht heeft voldaan. Inburgeringsplichtige migranten worden hierdoor geconfronteerd met de verplichting om een sociale lening terug te betalen en in sommige gevallen is aan hen ook een boete opgelegd.



De huidige minister van SZW werkt aan een nieuw stelsel voor het inburgeringsonderwijs, de *Veranderoopgave Inburgering*. De ACVZ pleit er in dit advies voor dat de minister, mede aan de hand van een kader, ontleend aan het advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) '*Overheid én Markt: Het resultaat telt!*' uit 2010, het marktwerkings- en orderingsbeleid analyseert. Deze analyse kan eraan bijdragen dat het stelsel zodanig wordt ingericht dat gemeenten in staat worden gesteld verantwoorde keuzes te maken bij de selectie van private aanbieders. Daarnaast stelt deze analyse de overheid in staat de noodzakelijke regulering van de markt tijdig te organiseren. Ordenen is een doorlopend proces. De minister wordt daarom geadviseerd ook tijdens de uitvoering van het nieuwe stelsel het functioneren ervan te blijven monitoren.

De ACVZ vraagt in dit advies aandacht voor de groep inburgeringsplichtigen die opgescheept zitten met (terug)betalingsverplichtingen als gevolg van het slecht functioneren van de inburgeringsmarkt in het huidige stelsel. De ACVZ beveelt aan om deze verplichtingen door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) ruimhartig te laten beoordelen.



1. Achtergrond adviesproject private actoren

Al sinds 2014 heeft de ACVZ de rol van private actoren bij de uitvoering van het migratiebeleid als mogelijk adviesonderwerp in het vizier. Aanvankelijk richtte deze interesse zich op de vraag in hoeverre private vervoerders die – onder dreiging van sancties - niet of onvoldoende gedocumenteerde passagiers weigeren te vervoeren het aanvragen van asiel in Nederland beperken. Tijdens een consultatiebijeenkomst van de ACVZ voor netwerkpartners werd vanuit het veld de vraag ingebracht of de marktwerking in het inburgeringsonderwijs gelet op de tegenvallende resultaten wel voortgezet dient te worden.

Dit laatste gaf aanleiding om het onderwerp breder op te pakken en te onderzoeken waarom private actoren bij de uitvoering van het migratiebeleid zijn betrokken, of de voordelen die hiervan werden verwacht ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd, waar zich knelpunten voordoen en welke lessen we daaruit kunnen trekken voor de toekomst.

In de loop der tijd is een grote variëteit aan private actoren betrokken geraakt bij de verschillende fasen in het migratiebeleid. Hierbij moet gedacht worden aan fasen zoals toegang, toelating, verblijf, terugkeer en integratie. Om het onderzoeksterrein enigszins in te perken is aansluiting gezocht bij de definiëring van privatisering gehanteerd door McNamara (2015).³

Onder privatisering wordt verstaan iedere maatregel die resulteert in een tijdelijke of blijvende transitie naar de private sector van activiteiten die geassocieerd worden met het functioneren van de overheid of activiteiten die inherent publiek van karakter zijn in zoverre dat deze activiteiten gewoonlijk door een publiek orgaan worden ontplooid. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen activiteiten die bij overeenkomst aan (een) private partij(en) worden toebedeeld en activiteiten waarvan de naleving wordt afgedwongen door regelgeving op straffen van sancties.

Op grond van deze definitie blijven er vier thema's binnen het migratiebeleid over waarbij private actoren een rol spelen. Deze betreffen inburgeringsonderwijs, carriersancties, de rol van de erkende referent en externe dienstverleners bij de aanvraagprocedure voor visa kort verblijf. De ACVZ is voornemens medio 2019 een beleidsadvies uit te brengen over de rol van private actoren in het migratiebeleid, waarin deze vier thema's worden uitgewerkt.

2. Inleiding marktwerking in het inburgeringsonderwijs

In 2017 heeft de Algemene Rekenkamer onomwonden vastgesteld dat de resultaten van de Wet inburgering 2013 (Wi 2013) te wensen overlaten. In de brief van 2 juli 2018 wordt dit ook door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) erkend:



'Te veel nieuwkomers blijven te lang aangewezen op een bijstandsuitkering. Dit is een onacceptabele uitkomst van het huidige inburgeringsstelsel. De aanpassingen van het stelsel die in 2013 zijn doorgevoerd waren bedoeld om het stelsel beter te laten presteren. Die belofte is niet waargemaakt. Er zijn te veel belemmeringen in het huidige stelsel om inburgering als start van participatie in de Nederlandse samenleving optimaal te benutten: het stelsel is te ingewikkeld en niet effectief.'⁴

De ACVZ onderschrijft de conclusies over de diverse tekortkomingen die inmiddels in verschillende rapporten over de Wi 2013 aan de orde zijn gekomen.⁵ In dit advies gaat de ACVZ in op een specifiek aspect van het inburgeringsonderwijs, namelijk de rol van private actoren. Dit thema is niet eerder vanuit het perspectief van marktwerking benaderd. Het is niet de bedoeling om de tegenvallende resultaten geheel of zelfs gedeeltelijk toe te schrijven aan private aanbieders. Het ordeningsbeleid, waarvan het marktwerkingsbeleid deel uitmaakt, is namelijk niet alleen bepalend voor de rol van private aanbieders, maar ook voor de rol van andere actoren in het systeem van inburgering. De belangrijkste actoren in het ordeningsbeleid van de Wi 2013 zijn de inburgeringsplichtigen, private aanbieders en de centrale overheid.⁶ Actoren in een systeem reageren op elkaar zodat de rolneming van private aanbieders niet alleen afhankelijk is van de inrichting van het systeem, maar ook van de rolneming van de overige actoren. De ACVZ vindt het daarom van belang om te onderzoeken waar zich in het systeem van inburgering de knelpunten voordoen en met name bij welke actoren. Hierbij zal de nadruk, in tegenstelling tot de rol van private actoren bij de andere thema's, liggen op marktwerking, omdat via dit mechanisme private aanbieders bij het inburgeringsonderwijs zijn betrokken.

Het kader om deze knelpunten te onderzoeken is ontleend aan een advies van de SER uit 2010 over marktwerking en publieke belangen. Hierin heeft de SER acht lessen getrokken/vragen gesteld die bij elk nieuw voorstel voor een ordeningsbeleid, waarvan marktwerking onderdeel uitmaakt, aan de orde zouden moeten komen.⁷ In het licht van het standpunt van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) dat *ordenen* een voortdurend proces is en niet stopt bij de aanvang van de uitvoeringsfase, heeft de ACVZ besloten om een aantal vragen van de SER (opnieuw) te beantwoorden.⁸ Om knelpunten in het huidige ordenings- en marktwerkingsbeleid te kunnen identificeren zijn de lessen/vragen van de SER op relevantie geselecteerd en waar nodig in formulering toegespitst op het onderwerp.

De geherformuleerde vragen die in dit advies aan de orde komen, zijn:

- Wat waren de verwachte effecten van het wetsvoorstel Wi 2013 voor de markt van het inburgeringsonderwijs?
- In hoeverre zijn die gerealiseerd en zijn de verwachte effecten, indien nadelig, geadresseerd in de regelgeving?
- Welke publieke belangen heeft de politiek bij de totstandkoming van de Wi 2013 geïdentificeerd en hoe zijn deze geborgd in de regelgeving?
- Wat zijn de knelpunten bij het borgen van de publieke belangen en wat zijn de gevolgen?
- Hoe is het marktwerkingsbeleid aanvankelijk door het kabinet ingericht? Welke factoren ondermijnen mogelijk het concurrentieproces?
- Hoe gedragen inburgeringsplichtigen zich op de inburgeringsmarkt? Welke knelpunten doen zich hier voor?
- In hoeverre is de borging van publieke belangen structureel gemonitord?



De ACVZ is van oordeel dat het blootleggen van knelpunten in het huidige ordenings- en marktwerkingsbeleid van inburgering(sonderwijs) op grond van de bovenstaande basale vragen belangrijke inzichten kan opleveren, die van belang zijn bij de invulling van het nieuwe inburgeringsstelsel waarin private actoren opnieuw een rol zullen spelen. De ACVZ beantwoordt bovenstaande vragen aan de hand van informatie uit relevant geachte bestaande studies gecombineerd met recent gehouden interviews om inzicht te geven in het systeem van inburgering. De organisaties die door de ACVZ zijn geïnterviewd staan vermeld in de bijlage bij dit advies.

3. Ordeningsbeleid voor inburgering

In de jaren '70 werd Nederlands taalonderwijs voor gastarbeiders en hun gezinnen op kleine schaal georganiseerd door met name vrijwilligers, minderhedenorganisaties en werkgeversorganisaties. Pas eind jaren '80, na signalen van minderheden in een achterstandspositie die mogelijk afstevenden op een situatie van 'kansloosheid', gaf het kabinet aan dat Nederlandse taal- en maatschappelijke oriëntatiecursussen voor minderheden (inclusief nieuwkomers), ofwel inburgering, een belang van de hele samenleving betreft. Overheidsinmenging is dan ook aangewezen om volledige maatschappelijke participatie van minderheden te kunnen realiseren.⁹ Hiermee merkte het kabinet inburgering voor het eerst aan als publiek belang.¹⁰

Het staat de overheid vrij om te bepalen op welke wijze en met welke instrumenten zij een publiek belang wil borgen.¹¹ Op het gebied van inburgering zijn hierin door de jaren heen in opeenvolgende stelsels verschillende keuzes gemaakt. De keuze voor een specifiek ordeningsbeleid is niet alleen bepalend voor de keuze van actoren die een rol krijgen op het gebied van inburgering, maar ook welke rol die actoren toebedeeld krijgen. Onder de Wet inburgering 1998 (WIN 1998) speelden bijvoorbeeld de gemeenten, regionale opleidingscentra (roc's) en inburgeringsplichtigen (als rechtssubjecten) een belangrijke rol, terwijl onder de Wi 2007 en Wi 2013 private aanbieders een rol gingen spelen en de definitie van de rol van inburgeringsplichtigen veranderde in die van consumenten.

Belangrijke kritiekpunten op de WIN 1998 waren onder meer gelegen in onvoldoende maatwerk en te hoge prijzen per lesuur. Het betrekken van private aanbieders via marktwerking werd door velen gezien als oplossing voor deze tekortkomingen. De verwachting was dat een consumentenmarkt de keuzevrijheid van de inburgeringsplichtigen zou vergroten en de prijs-kwaliteitverhouding zou verbeteren.¹² Daarnaast was de overheid van mening dat een veelvoud aan private aanbieders de kans op individueel maatwerk zou vergroten.¹³

4. Marktwerkingsbeleid onder de Wi 2007 en de Wi 2013

Marktwerking werd voor het eerst ingevoerd met de Wi 2007, waarbij er nog sprake was van een combinatie van een institutionele en een consumentenmarkt. Gemeenten kochten inburgeringsonderwijs in bij private aanbieders. Later onder de Wi 2013 is een volledige consumentenmarkt



ingevoerd. Bij het (in)voeren van een marktwerkingsbeleid is de overheid naast de inrichting van de markt verantwoordelijk voor de identificatie van publieke belangen die zodanig zwaarwegend zijn dat behartiging niet aan de markt kan worden overgelaten. Deze publieke belangen dienen door de overheid zelf ter hand te worden genomen. De beleidskeuzes die de overheid hierin maakt hebben uiteindelijk gevolgen voor de taken die elk van de actoren, inclusief de overheid zelf, toebedeeld krijgen en - zoals we later zullen zien - ook voor het gedrag dat actoren op de markt zullen vertonen.

In de memorie van toelichting bij de Wi 2013 stelde het kabinet dat inburgeringsplichtigen een eigen verantwoordelijkheid hebben bij de vormgeving en inkoop van hun inburgeringstraject, maar dat ze wel kunnen rekenen op consumentenbescherming, kwaliteitsborging en transparantie.¹⁴ Dat zijn dus kennelijk de punten die door het kabinet zijn geïdentificeerd als publieke belangen waarvan de borging niet volledig aan de markt kan worden overgelaten.

De belangrijkste spelers in het orderingsbeleid van de Wi 2013 zijn de *inburgeringsplichtigen*, de *private aanbieders* en de *centrale overheid*. De taken van deze partijen, voortvloeiend uit de Wi 2013, laten zich als volgt samenvatten.

Onder de Wi 2013 zijn *inburgeringsplichtigen* verplicht om binnen drie jaar alle onderdelen van het inburgeringsexamen te halen (inburgeringsplicht). Met de invoering van de consumentenmarkt voor inburgeringsonderwijs zijn inburgeringsplichtigen verantwoordelijk voor vormgeving en, indien relevant, financiering van hun inburgering. Inburgeringsplichtigen mogen dus zelf bepalen hoe zij zich voorbereiden op het verplichte inburgeringsexamen, al dan niet met behulp van door hen ingekocht inburgeringsonderwijs.

De consumentenmarkt heeft eveneens een taak voor *private aanbieders* gecreëerd, namelijk het aanbieden van inburgeringsonderwijs dat aansluit bij de door de overheid vastgestelde eindtermen van inburgering.

De taken van de *centrale overheid* ten aanzien van inburgering laten zich samenvatten in het 'voorzien in faciliteiten die het mogelijk maken dat de inburgeraar zijn verantwoordelijkheid kan nemen en aan zijn plicht kan voldoen'.¹⁵ Rolneming van de overheid binnen het huidige systeem van inburgering is dus een noodzakelijke voorwaarde voor de inburgeringsplichtige om de eigen verantwoordelijkheid uit te kunnen oefenen en te kunnen deelnemen als autonoom consument op de inburgeringsmarkt.

De specifieke taken van de centrale overheid vloeien eveneens voort uit de Wi 2013:

- Tijdige informatievoorziening;
- Organisatie van het inburgeringsexamen en het staatsexamen NT2;
- Handhaving van de inburgeringsplicht;
- Kwaliteitsborging van het inburgeringsonderwijs, consumentenbescherming en bevordering van markttransparantie;
- Verstrekken van sociale leningen voor het inburgeringsonderwijs;
- Vaststelling van eindtermen voor inburgering en ontwikkelen van toetsen en examens;
- Vaststelling van de financiële kaders.



5. Knelpunten in het ordenings- en marktwerkingsbeleid van de Wi 2013

De vragen die gebaseerd zijn op het advies van de SER worden in dit hoofdstuk één voor één beantwoord. In de laatste paragraaf wordt aandacht gevraagd voor de gevolgen van de geconstateerde knelpunten voor inburgeringsplichtigen.

5.1 Wat waren de verwachte effecten van het wetsvoorstel Wi 2013 voor de markt van het inburgeringsonderwijs? In hoeverre zijn die gerealiseerd en zijn de verwachte effecten, indien nadelig, geadresseerd in de uiteindelijke wet?

Voor de verwachte effecten van invoering van de Wi 2013 heeft de ACVZ gekeken naar een marktconsultatie in 2012 uitgevoerd door Andersson Elffers Felix in opdracht van het Directoraat-Generaal Wonen, Wijken en Integratie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.¹⁶ Op basis van de marktconsultatie werden verwachtingen uitgesproken ten aanzien van de afstemming van *vraag en aanbod*, *maatwerk* en *prijsvorming*. Ook werd kort stilgestaan bij de rol van de overheid en de noodzaak van voortzetting van het Keurmerk Blik op Werk.

Vraag en aanbod

Gelet op het dalend aantal inburgeringsplichtigen was de verwachting dat ook het aantal private aanbieders en onderwijslocaties zou dalen. Bovendien zou de meerderheid van de private aanbieders zich in de Randstad en grote steden concentreren en zich specifiek richten op de doelgroep hoogopgeleiden vanwege het hogere rendement in vergelijking met andere doelgroepen. Aanvankelijk daalde de vraag, maar het aanbod bleef min of meer gelijk. Na een forse toename van de vraag naar inburgeringsonderwijs vanaf 2015, kwam er meer aanbod en verbeterde de spreiding ervan. Concentratie van het (commercieel interessante) aanbod in de Randstad en voor hoogopgeleiden bleef echter voortbestaan.

Maatwerk

De verwachting was dat er meer maatwerk zou worden geleverd en er een vraaggerichte markt zou ontstaan, waarin de behoeften van de inburgeringsplichtige centraal staan. In oktober 2016 erkende de minister van SZW dat er sprake is van een aanbodgestuurde markt en niet zozeer van de verwachte vraaggerichte markt.¹⁷ Hierdoor wordt er maar beperkt maatwerk geleverd. Een ongelijkwaardige informatie- en onderhandelingspositie van de inburgeringsplichtige lijken onder meer een rol te spelen bij het falen van de vraaggerichte markt.¹⁸ Het maatwerk dat op de huidige markt wordt geleverd wordt in belangrijke mate door de aanbieder bepaald. Uit de interviews die de ACVZ heeft afgenomen, komt naar voren dat regelgeving vanuit DUO de mogelijkheden om maatwerk te leveren, zoals het aanbieden van intensievere trajecten en digitaal of blended onderwijs, beperkt.¹⁹



Prijsvorming

De verwachting was dat de prijs van het aanbod sterk afhankelijk zou worden van de behoeften van de inburgeringsplichtige. De totale kosten van inburgering zouden onder het maximale leenbedrag van €5.000 komen te liggen. Voor asielmigranten werd het maximum van de lening onder de Wi 2013 verhoogd naar €10.000. De lening mag ook gebruikt worden voor alfabetiseringscursussen. De minister van SZW heeft ook voor alle reguliere migranten het maximum van de lening verhoogd naar €10.000, omdat ook onder deze categorie migranten behoefte bestaat aan alfabetiseringsonderwijs.²⁰ Ondanks de verwachting blijkt het maximale leenbedrag van €10.000 niet altijd toereikend. De ACVZ heeft op basis van de afgenomen interviews indicaties dat algehele verhoging van het leenplafond naar €10.000 heeft geleid tot verhoogde prijsstelling bij verschillende aanbieders. In een aantal gevallen heeft de overheid een negatieve bijdrage geleverd aan de duur van het inburgeringstraject door de wijze waarop de examinering van NT2 is georganiseerd.²¹ Daarnaast is bij de inburgeringsexamens lang sprake geweest van wachttijden en hiervoor geldt hetzelfde: bij lang wachten op het examen zakt de kennis van de Nederlandse taal weg en moet meer onderwijs worden ingekocht om het niveau op peil te houden.²²

Verder kwam uit de marktconsultatie naar voren dat private aanbieders de rol van de overheid vooral als faciliterend zagen, specifiek gericht op het informeren van nieuwkomers over de inburgeringsplicht en het geven van ondersteuning aan inburgeringsplichtigen voor wie de eigen verantwoordelijkheid te hoog was gegrepen (met name laagopgeleiden). Tot slot bleek uit de marktconsultatie dat een keurmerk nodig is om de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs te borgen. Een keurmerk met meer nadruk op inhoud en resultaten en minder op het proces. Bijna vier jaar na de inwerkingtreding van de Wi 2013 gaf de minister van SZW te kennen dat inburgeringsplichtigen onvoldoende werden geïnformeerd met een kennisgevingsbrief die slechts in het Nederlands beschikbaar was.²³ Ondanks de bevindingen uit de marktconsultatie, duurde het ook bijna vier jaar voordat de minister van SZW erkende dat niet alle inburgeringsplichtigen de eigen verantwoordelijkheid aankunnen en derhalve ondersteuning vanuit de gemeente behoeven.²⁴

Tot slot kwam uit de marktconsultatie naar voren dat voortzetting van het keurmerk nodig is om de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs te borgen, maar dan wel in aangepaste vorm met meer nadruk op inhoud en resultaten en minder op het proces. De kwaliteitstoets van Stichting Blick op Werk bestond aanvankelijk uit drie onderdelen: algemene kwaliteitsindicatoren, een tevredenheidsmeting en slagingspercentage per leerprofiel.²⁵ De Algemene Rekenkamer oordeelde in 2017 dat de door Blick op Werk gehanteerde indicatoren ongeschikt zijn om de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs te beoordelen.²⁶ Uit een evaluatie van advies- en onderzoeksbureau Significant uit 2018 bleek eveneens dat private aanbieders, taaldocenten en gemeentelijke ambtenaren van mening zijn dat het keurmerk meer gericht is op de bedrijfsvoering van de private aanbieder dan op de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs.²⁷ De toevoeging van de kwaliteitscriteria met betrekking tot de didactiek en inhoud van het onderwijs medio 2017 hebben daar verbetering in aangebracht. *Toezicht in de klas*, om onderwijskundige aspecten van het inburgeringsonderwijs mee te laten wegen, is ingevoerd in juli 2017, ruim viereneenhalf jaar na inwerkingtreding van de Wi 2013.



Uit bovenstaande blijkt dat de verwachte effecten van het wetsvoorstel Wi 2013 voor de markt van het inburgeringsonderwijs zich niet of maar in beperkte mate hebben gerealiseerd. Knelpunten die al voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wi 2013 zijn geïdentificeerd, zijn pas laat aangepakt. Door het leenplafond voor alle inburgeringsplichtigen te verhogen, heeft de overheid onbedoeld zelf bijgedragen aan verhoging van de kosten van het inburgeringsonderwijs. Met calculerend gedrag was geen rekening gehouden.

5.2 Welke publieke belangen heeft de politiek bij de totstandkoming van de Wi 2013 geïdentificeerd en hoe zijn deze geborgd in de wet? Wat zijn de knelpunten bij het borgen van de publieke belangen en wat zijn de gevolgen?

In paragraaf 4 is aangenomen dat *kwaliteitsborging*, *consumentenbescherming* en *transparantie* door het kabinet zijn geïdentificeerd als publieke belangen waarvan de borging niet volledig aan de markt kan worden overgelaten. De borging van deze publieke belangen is door het kabinet vormgegeven door de aanwijzing van een keurmerk. Dit is het Keurmerk Blik op Werk.²⁸

Kwaliteitsborging

De meeste door de ACVZ geïnterviewde private aanbieders staan kritisch tegenover de werkwijze van Blik op Werk met betrekking tot de kwaliteitsborging van het inburgeringsonderwijs. Zij vinden de controles en administratieve vereisten van het keurmerk tijdrovend en met name ingegeven door het tegengaan van fraude, zonder dat ze uiteindelijk bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs noch aan het uitbannen van fraude.²⁹ Uit eerdere rapportages alsmede uit de interviews is gebleken dat de kwaliteitscriteria van Blik op Werk niet toereikend waren om de kwaliteit van het aangeboden taalonderwijs te kunnen garanderen.³⁰ De toevoeging van de kwaliteitscriteria met betrekking tot de didactiek en inhoud van het onderwijs, het zogeheten *Toezicht in de klas*, hebben daar volgens door de ACVZ geïnterviewden verbetering in gebracht. Daarbij wordt door hen de kanttekening geplaatst dat deze aanpassingen te lang op zich hebben laten wachten. In de praktijk lijkt de kwaliteit van het taalonderwijs doorgaans op orde. Volgens geïnterviewde private aanbieders komt dit mede door de hoge eisen die door het Keurmerk Blik op Werk aan docenten worden gesteld.

De ACVZ merkt op dat de kwaliteitsborging door Blik op Werk zich steeds verder uitstrekt naar de rechtmatigheid van declaraties door aanbieders van inburgeringsonderwijs bij DUO. Sinds september 2018 worden door Blik op Werk financiële audits, het zogeheten financieel toezicht, bij private aanbieders gehouden. Maatregelen om fraude te voorkomen of te bestrijden lieten lang op zich wachten en werden door Blik op Werk pas voor het eerst in 2016 genomen naar aanleiding van mogelijke signalen van fraude.³¹ De minister van SZW maakte hier pas echt werk van in de zomer van 2018 toen hij de Tweede Kamer informeerde over de aanpak van fraude.³² Uiteindelijk blijken er tientallen private aanbieders met indicaties van fraude te zijn, hetgeen niet alleen financiële schade oplevert, maar ook ten koste kan gaan van de kwaliteit en reputatie van het inburgeringsonderwijs.³³ Per 1 april 2019 gaan de regels met betrekking tot facturering opnieuw veranderen. Vanaf die datum mag door private aanbieders alleen nog achteraf worden gefactureerd.³⁴



Consumentenbescherming

Via het afgeven van het (aspirant-)keurmerk biedt Blik op Werk de inburgeringsplichtige consumentenbescherming bij het sluiten van een overeenkomst met een private aanbieder. Blik op Werk hanteert vier algemene indicatoren:

1. Kwaliteit van de organisatie;
2. Waarborgen van privacy;
3. Managen van klachten;
4. Waarborgen ten aanzien van de kwaliteit van het personeel.³⁵

Daarnaast maakt Blik op Werk gebruik van een klanttevredenheidsmeting en een resultatenaudit. Later zijn daar, zoals eerder genoemd, nog andere instrumenten van toezicht zoals *Toezicht in de klas* en financieel toezicht aan toegevoegd.

Gezien het grote aantal indicaties van fraude, kan worden gesteld dat de minister van SZW via het Keurmerk Blik op Werk er niet in is geslaagd de kwaliteit van private aanbieders van inburgeringsonderwijs te borgen.

De ACVZ heeft noch van Blik op Werk noch van de overige geïnterviewden signalen ontvangen dat Blik op Werk tekortschiet in het toezicht op het waarborgen van de privacy van inburgeringsplichtigen.

Wat betreft het managen van klachten merken verschillende private aanbieders op dat zij als keurmerkhouders verplicht zijn dit in het contract op te nemen. Uit de meest recente handleiding van Blik op Werk (2018) blijkt dat (aspirant-)keurmerkhouders verplicht zijn de klant/inburgeringsplichtige aantoonbaar op de hoogte te stellen van de klachtenregeling, maar de vorm staat vrij. Pas halverwege 2016 opent Blik op Werk een eigen klachtenlijn voor inburgeringsplichtigen.³⁶ Dit blijkt ook een belangrijk meldpunt voor fraude te zijn.

Blik op Werk stelt tot slot de eis dat 80% van de docenten NT2-gecertificeerd zijn. Of aan deze voorwaarde wordt voldaan wordt in audits gecontroleerd. Geïnterviewden hebben te kennen gegeven dat zij dit een goed instrument vinden als één van de waarborgen om de kwaliteit van het onderwijs te bewaken.

Een evaluatie van *Toezicht in de klas* zal moeten uitwijzen in hoeverre de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs hiermee afdoende geborgd is.

Transparantie

Om de private aanbieder met de beste prijs-kwaliteitverhouding te kunnen selecteren, moet alle informatie die nodig is voor het maken van de juiste keuze beschikbaar zijn. Hiertoe heeft Blik op Werk de website www.ikwilinburgeren.nl opgezet waarop informatie staat over alle aanbieders die (aspirant-)keurmerkhouders zijn.³⁷ Op de website staat veel informatie die van belang is bij het selecteren van een private aanbieder. De wijze waarop de informatie wordt aangeboden is over het algemeen echter te ingewikkeld voor inburgeringsplichtigen. Deze mening wordt gedeeld door veel geïnterviewden.

Lange tijd was de prijs per lesuur niet inzichtelijk voor inburgeringsplichtigen. Pas in oktober 2016 bevestigde de minister dat de gemiddelde kosten per uur van het inburgeringsonderwijs een belangrijke factor is, die inburgerings-



plichtigen helpt bij het maken van een goede afweging en keuze. Met vermelding van de prijs per lesuur wordt de markttransparantie bevorderd. De op de website van Blik op Werk vermelde sterrenscore is volgens geïnterviewden onvoldoende om de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs tot uitdrukking te brengen. Niet inzichtelijk is hoe de verschillende componenten waaruit deze score is opgebouwd, worden gewogen.

De inburgeringsmarkt lijkt derhalve, ondanks de aanwezigheid van informatie, onvoldoende transparant. Het is twijfelachtig of inburgeringsplichtigen of andere individuen op grond van de beschikbare informatie bij machte zijn om de private aanbieder met de beste prijs-kwaliteitverhouding te selecteren. De aanwijzing van het Keurmerk Blik op Werk heeft daarmee onvoldoende geleid tot het borgen van de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs, het bieden van consumentenbescherming en het realiseren van markttransparantie. Hierdoor is het voor inburgeringsplichtigen vrijwel onmogelijk om kwalitatief hoogwaardige private aanbieders te kunnen onderscheiden. Daarnaast is gebleken dat het Keurmerk Blik op Werk niet in staat is om inburgeringsplichtigen te beschermen tegen frauduleuze private aanbieders. Het gevolg is dat inburgeringsplichtigen te goeder trouw taallessen hebben ingekocht bij kwalitatief inferieure of zelfs malafide private aanbieders in het bezit van het Keurmerk Blik op Werk. Dit leidt tot de conclusie dat de overheid zijn rol niet adequaat heeft ingevuld.

De kwaliteitsborging, consumentenbescherming en markttransparantie door het Keurmerk Blik op Werk is onvoldoende. Hoewel er in een laat stadium op instigatie van de minister van SZW maatregelen zijn genomen, heeft het keurmerk inburgeringsplichtigen niet beschermd tegen frauderende private aanbieders.

Door toevoeging van kwaliteitscriteria met betrekking tot de didactiek en inhoud van het onderwijs, is de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs vermoedelijk verbeterd. Een belangrijke waarborg voor de kwaliteit van het onderwijs is de eis dat 80% van de docenten NT-2 gecertificeerd is. Sinds halverwege 2016 heeft Blik op Werk een klachtenlijn. Dit blijkt een belangrijk meldpunt voor fraude te zijn.

5.3 Hoe heeft het kabinet het marktwerkingsbeleid aanvankelijk ingericht? Welke factoren ondermijnen mogelijk het concurrentieproces?

Marktwerkingsbeleid heeft tot doel de concurrentie in een bepaalde sector te stimuleren. Concurrentie vormt een prikkel om efficiënter goederen en diensten te gaan produceren/leveren, wat onder meer leidt tot een betere prijs-kwaliteitverhouding. De inrichting van het marktwerkingsbeleid heeft derhalve gevolgen voor het concurrentieproces. Het marktwerkingsbeleid kan op drie verschillende manieren aansluiten bij de markt: bij *de aanbodzijde*, *de vraagzijde* en/of *de prijsvorming*.³⁸

Het kabinet heeft er bewust voor gekozen om de concurrentie te stimuleren door geen drempels op te werpen voor nieuwe toetreders tot de markt van het inburgeringsonderwijs (*aanbodzijde*). Voor toetreding tot het Keurmerk Blik op Werk zijn wel criteria geformuleerd. Die zijn naar de mening van private aanbieders te soepel (*aanbodzijde*). Met de keuze voor lage toetredingsdrempels lijkt het kabinet vooral te zijn uitgegaan van de theoretische voordelen, en onvoldoende te hebben stilgestaan bij de reële nadelen en neveneffecten. De concurrentievervalsing door kwalitatief inferieure private aanbieders in het bezit



van het keurmerk met een aanbod tegen relatief lage prijzen is hiervoor illustratief. Beperkte markttransparantie (*vraagzijde*) en onvoldoende toezicht op de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs (*aanbodzijde*) werkten als katalysatoren in een door oneerlijke concurrentie verstoorde markt, waarin het lastig is op basis van prijs en kwaliteit te concurreren. Er zijn geen aanwijzingen dat het sociale leenstelsel (*vraagzijde en prijsvorming*) tot concurrentieverstoring heeft geleid, maar het heeft wel gevolgen gehad voor de prijsvorming op de inburgeringsmarkt.

Op de markt voor inburgeringsonderwijs is sprake van beperkte transparantie en onvoldoende toezicht op de kwaliteit, waardoor het lastig is om te concurreren op basis van prijs en kwaliteit. Doordat sprake is van soepele toelatingsvoorwaarden voor het Keurmerk Blik op Werk, kunnen private aanbieders met een kwalitatief inferieur aanbod ongestoord opereren op de inburgeringsmarkt.

5.4 Hoe gedragen inburgeringsplichtigen zich op de inburgeringsmarkt? Welke knelpunten doen zich hier voor?

Bij de introductie van de volledige consumentenmarkt met de Wi 2013 heeft de wetgever aangenomen dat inburgeringsplichtigen sterke en kritische consumenten zijn die afgewogen beslissingen nemen en een passend aanbod kunnen afdwingen op de markt van inburgeringsonderwijs.

De interviews bevestigen de bevindingen uit de evaluatie van de Wi 2013 van de Algemene Rekenkamer dat veel inburgeringsplichtigen onvoldoende kennis hebben van de Nederlandse taal en onvoldoende bekend zijn met de Nederlandse cultuur om via de website van Blik op Werk (ikwilinburgeren.nl) een keuze te kunnen maken voor een private aanbieder.³⁹ De informatie is nog minder toegankelijk voor analfabeten en digibeten. Een enkele private aanbieder heeft tijdens interviews met de ACVZ opgemerkt dat dit in veel mindere mate opgaat voor reguliere migranten omdat zij vaak een partner hebben die de Nederlandse taal beheerst. Doordat inburgeringsplichtigen over onvoldoende (toegankelijke) informatie beschikken selecteren zij een private aanbieder soms op andere dan didactische gronden. Zo merken verschillende private aanbieders tijdens de interviews op dat zij vele klanten zagen vertrekken om zich in te schrijven bij een aanbieder die laptops en cadeaubonnen aanbood.

De ACVZ concludeert dat het gedrag van een groot deel van de inburgeringsplichtigen op de inburgeringsmarkt mede voortvloeit uit persoonsgebonden eigenschappen, zoals het niet machtig zijn van de Nederlandse taal, laag opleidingsniveau, analfabetisme en digibetisme. Dat was bij de voorbereiding van de Wi 2013 al kenbaar en had een grotere rol moeten spelen bij de inrichting van de inburgeringsmarkt.

5.5 In hoeverre is de borging van publieke belangen structureel gemonitord?

Het is de ACVZ niet gebleken dat de borging van publieke belangen structureel wordt gemonitord. Marktonderzoeksbureau MWM2 heeft in 2014 en 2016 onderzoek gedaan naar inburgeringsplichtigen uit het eerste en tweede cohort



2013. In deze onderzoeken is ingegaan op de inspanningen van inburgeringsplichtigen om Nederlands te leren, de informatievoorziening aan inburgeringsplichtigen (2014) en de barrières ten aanzien van het inburgeringsproces (2016). Door MWM2 is geen onderzoek gedaan naar de eerder in dit advies onderscheiden publieke belangen: consumentenbescherming, kwaliteitsborging en transparantie.

5.6 Gevolgen voor inburgeringsplichtigen

Op grond van het vorenstaande komt de ACVZ tot het oordeel dat de overheid heeft gefaald bij het borgen van de kwaliteit van het onderwijs. De wijze waarop het aspirant-keurmerk van Blik op Werk wordt toegekend voorkomt de toetreding van frauduleuze private aanbieders tot de inburgeringsmarkt niet.

Mede door het falen van de overheid zijn inburgeringsplichtigen er soms niet in geslaagd om binnen de termijn van drie jaar aan hun inburgeringsplicht te voldoen. Daarnaast zijn er ook nog boetes opgelegd. De negatieve rol die de overheid heeft gespeeld vormt geen aanleiding om leningen alsnog kwijt te schelden en opgelegde boetes in te trekken. De minister van SZW heeft wel meegedeeld dat hij samen met DUO gaat bezien of, en zo ja, op welke wijze de persoonlijke situatie van de inburgeringsplichtige kan worden meegewogen bij het beoordelen van de mate waarin sprake is van een verwijtbare overschrijding van de inburgeringstermijn.⁴⁰ De Nationale ombudsman heeft DUO opgeroepen om zich ruimhartig, oplossingsgericht en inventief op te stellen als het gaat om sanctionering en terugbetaling van leningen.⁴¹ De ACVZ is van oordeel dat dit vooral zou moeten gelden voor inburgeringsplichtigen die bij het kiezen van een private aanbieder buiten hun schuld tussen de wal en het schip zijn geraakt.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Voorbereidingsfase marktwerkingsbeleid

Conclusie 1

Indien in de voorbereidingsfase van de Wi 2013 aan de hand van het SER-advies 'Overheid én Markt: Het resultaat telt!' een analyse van de marktwerking en het ordeningsbeleid zou zijn gemaakt, zou dit tot andere keuzes hebben geleid, waarbij meer rekening zou zijn gehouden met het gedrag en de positie van de inburgeringsplichtige op de markt voor inburgeringsonderwijs.

Toelichting:

Volgens de ACVZ valt er veel winst te boeken indien de wetgever bij het introduceren of voortzetten van een marktwerkingsbeleid tijdens de voorbereidingsfase basale vragen, ontleend aan het SER-advies beantwoordt. Het door de minister van SZW ingezette, en door velen geprezen, proces met een brede groep stakeholders, biedt volgens de ACVZ een ideale gelegenheid om deze vragen aan de orde te stellen. Nu deze vragen de kern van een marktwerkings- en ordeningsbeleid raken, geeft het al vroeg in het wetgevingsproces inzicht in mogelijke knelpunten, aannames, verwachtingen en risico's. Het gedrag en de positie van inburgeringsplichtigen op de markt zijn hiervoor illustratief, nu naar de mening van de ACVZ de keuzes die inburgeringsplichtigen op de markt maken mede voortvloeien uit het niet machtig zijn van de Nederlandse taal, laag opleidingsniveau, analfabetisme en



digibetisme, eigenschappen die tijdens de voorbereidingsfase van de Wi 2013 al kenbaar waren. Indien dit aspect expliciet aan de orde was gekomen had dit tot andere keuzes bij de inrichting van het marktwerkings-/ordeningsbeleid moeten leiden.

Aanbeveling 1

Ga bij de inrichting van het nieuwe inburgeringsstelsel met betrokken partijen in gesprek over realistische uitgangspunten, bijvoorbeeld aan de hand van de vragen die de ACVZ heeft afgeleid uit het SER-advies over marktwerkings- en ordeningsbeleid, en betrek de uitkomsten daarvan bij de inrichting van het nieuwe stelsel.

Toelichting:

Deze basale vragen moeten tijdens de voorbereidingsfase van een wet, waarvan marktwerking onderdeel is, worden beantwoord. Dit geldt ook voor het nieuwe inburgeringsstelsel, waarvan marktwerking in gewijzigde vorm onderdeel zal uitmaken. Het huidige voorbereidingsproces waarin het ministerie van SZW tal van betrokken partijen betreft, is veelbelovend en de uitnodiging aan vele kerngroepen om mee te denken over de vormgeving van het nieuwe stelsel vormt een uitstekende gelegenheid om ook deze vragen uit het SER-advies voor te leggen en te komen tot realistische uitgangspunten.

Aanbeveling 2

Geef tijdens de uitvoeringsfase van het nieuwe stelsel periodiek aandacht aan de vragen van de SER over marktwerkings- en ordeningsbeleid. De informatie die de beantwoording oplevert kan aanleiding vormen om in de uitvoering bij te sturen.

Toelichting:

Aansluitend bij het standpunt van de WRR dat 'maatschappelijk ordenen' een voortdurend proces is, beveelt de ACVZ ook aan om deze vragen op gezette tijden tijdens de uitvoeringsfase opnieuw te beantwoorden om zodoende tijdig nieuwe knelpunten bij de uitvoering van beleid te identificeren. Dat is een geschiktere werkwijze dan wachten op een wetsevaluatie, die pas na enkele jaren kan worden uitgevoerd.

Aanbeveling 3

Voer tijdens de voorbereidingsfase van de nieuwe inburgeringswet een marktconsultatie uit.

Toelichting:

De ACVZ vindt het (laten) uitvoeren van een marktconsultatie tijdens de voorbereidingsfase van een wetsvoorstel, waarvan marktwerking een onderdeel is, zinvol en belangrijk, omdat een dergelijke consultatie relevante informatie kan opleveren over de inrichting van een ordeningsbeleid. Eventuele knelpunten kunnen dan al voorafgaand aan de inwerkingtreding worden vastgesteld. Het is gebleken dat de verwachte effecten van het wetsvoorstel Wi 2013 voor de markt van het inburgeringsonderwijs zich niet of maar in beperkte mate hebben voorgedaan. Daarnaast blijkt dat knelpunten die al voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wi 2013 zijn geïdentificeerd, laat zijn aangepakt. Dit illustreert het belang van een betere analyse vooraf.



De minister van SZW is voornemens om het marktwerkingsbeleid onder het nieuwe inburgeringsstelsel weliswaar voort te zetten, maar anders in te richten dan onder de huidige wet. Dit zal, gelet op de ervaringen uit het verleden, een verandering in de rol en het gedrag van actoren op de inburgeringsmarkt met zich mee moeten brengen. Indien gebruik wordt gemaakt van een marktconsultatie om de verwachte effecten van het nieuwe inburgeringsstelsel op de markt te onderzoeken, beveelt de ACVZ aan om *alle* relevante actoren op de markt bij de consultatie te betrekken en de bevindingen in de regelgeving te verwerken. Ook beveelt de ACVZ aan om de verwachte effecten op de markt op gezette tijden gedurende de invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel te toetsen aan de realiteit.

6.2 Teveel nadruk op de theoretische voordelen van marktwerking

Conclusie 2

De overheid is bij de invoering van de Wi 2013 te veel uitgegaan van de theoretische voordelen van marktwerking en heeft zich te weinig rekenschap gegeven van de risico's zoals fraude, marktfalen en de zwakke positie van de 'consument'.

Toelichting:

De verwachte voordelen van marktwerking hebben zich maar in beperkte mate voorgedaan. Bij de inwerkingtreding van de Wi 2013 is onvoldoende aandacht besteed aan de risico's van fraude en de mogelijkheid van marktfalen. Een anti-fraudebeleid en centrale klachtenlijn zijn pas jaren na inwerkingtreding van de Wi 2013 ingevoerd. Er lijkt nog steeds sprake van een ongelijkwaardige informatie- en onderhandelingspositie tussen inburgeringsplichtigen en private aanbieders.

Aanbeveling 4

Breng bij de overgang naar een institutionele markt onder het nieuwe inburgeringsstelsel de risico's van fraude en marktfalen in beeld.

Toelichting:

De ACVZ merkt op dat het risico van fraude en marktfalen bij elke markt op de loer ligt, ongeacht of er sprake is van een consumenten- of een institutionele markt. De ACVZ beveelt dan ook aan om bij de overgang naar een institutionele markt onder het nieuwe inburgeringsstelsel de risico's van fraude en marktfalen in beeld te brengen en voorts vast te stellen hoe groot die risico's zijn, hoe groot de gevolgen zijn voor de betrokken actor(en) en aan te geven welke maatregelen worden geïntroduceerd om dat marktfalen tegen te gaan. Naar het oordeel van de ACVZ is de minister in zijn brief van 15 februari 2019 te optimistisch in zijn verwachting dat de inkoop van inburgeringsonderwijs door gemeenten en het vermogen van gemeenten om gevallen van fraude te onderscheiden een sterke daling van het aantal fraudegevallen tot gevolg zal hebben.⁴²



6.3 Meer aandacht voor de rolname van de overheid

Conclusie 3

Veel knelpunten die zich bij de uitvoering van de WI 2013 hebben voorgedaan, zijn terug te voeren op het handelen dan wel een tekortschieten van de overheid.

Toelichting:

De ACVZ is van mening dat de overheid te weinig heeft stilgestaan bij de eigen rol en verantwoordelijkheden, alsmede de gevolgen hiervan binnen het inburgeringssysteem. Hierbij heeft de overheid te veel gevaren op het zelfregulerende karakter van de markt en de veronderstelde voordelen van marktwerking en de eigen verantwoordelijkheid van inburgeringsplichtigen. De resultaten van het huidige inburgeringssysteem kunnen niet los worden gezien van onder meer de gebrekkige informatievoorziening over de inburgeringsplicht en het lange tijd ontbreken van ondersteuning bij de inburgering. De eigen verantwoordelijkheid van een inburgeringsplichtige voor zijn inburgering ontheft de minister geenszins van zijn eigen verantwoordelijkheid. In het huidige inburgeringsstelsel zijn de verantwoordelijkheid en de daarbij horende rolname van de overheid onvoldoende uitgekristalliseerd om bij te dragen aan een effectieve uitvoering.

Bij de WI 2013 is er sprake geweest van elkaar opvolgende en tegelijkertijd centraliserende en decentraliserende bewegingen. Het gevolg is dat de aanpassing/verandering van overheidstaken binnen het stelsel tegelijkertijd in verschillende richtingen heeft plaatsgevonden. Hierdoor is er geen sprake van een zelfstandige rol van de overheid op zich zelf, maar van een overheid die ten overstaan van verschillende actoren en verschillende beleidsonderdelen steeds een andere positie inneemt.

Aanbeveling 5

Laat DUO ruimhartig beoordelen of verplichtingen om leningen terug te betalen en boetes te voldoen, dienen te worden gehandhaafd.

Toelichting:

De beschreven praktijk laat zien dat het zogeheten verwijtbaar niet-tijdig inburgeren niet altijd zonder meer aan de inburgeringsplichtige kan worden toegeschreven. Veelal komen problemen voort uit verkeerde keuzes, die door inburgeringsplichtigen zijn gemaakt bij het kiezen van een private aanbieder van inburgeringsonderwijs. Fraude en marktfalen hebben hieraan bijgedragen. De overheid is ten aanzien van deze aspecten ernstig tekortgeschoten. Desondanks worden leningen niet alsnog kwijtgescholden, maar worden inburgeringsplichtigen zelfs boetes opgelegd. De minister van SZW heeft wel meegedeeld dat hij samen met DUO gaat bezien of, en zo ja, op welke wijze de persoonlijke situatie van de inburgeringsplichtige kan worden meegewogen bij het beoordelen van de mate waarin sprake is van een verwijtbare overschrijding van de inburgeringstermijn. Deze toezegging is naar het oordeel van de ACVZ onvoldoende om erop te mogen vertrouwen dat inburgeringsplichtigen die bij het kiezen van een private aanbieder buiten hun schuld tussen de wal en het schip zijn geraakt, niet tot in lengte van jaren geconfronteerd blijven worden met schulden.



6.4 De inrichting van het marktwerkingsbeleid

Conclusie 4

Kabinetskeuzes bij de inrichting van het marktwerkingsbeleid van de Wi 2013 hebben, volgens de ACVZ, onbedoeld verstoringen in de concurrentie en effecten op de prijsvorming met zich meegebracht.

Toelichting:

Beperkte markttransparantie (*vraagzijde*) en onvoldoende toezicht op de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs (*aanbodzijde*) werkten als katalysatoren in een door oneerlijke concurrentie verstoorde markt, waarin het lastig is op basis van prijs en kwaliteit te concurreren.

Het sociale leenstelsel heeft gevolgen gehad voor de prijsvorming op de inburgeringsmarkt. Het vergemakkelijkt een verhoging van de gemiddelde uurprijs op de inburgeringsmarkt op een moment dat de striktere regels omtrent de kwijtschelding van het geleende bedrag nog niet in de prijsvorming konden worden betrokken.

Aanbeveling 6

Breng bij de keuzes voor de inrichting van het marktwerkingsbeleid onder het nieuwe inburgeringsstelsel niet alleen de gewenste uitkomsten in beeld, maar ook de mogelijke acceptabele en niet-acceptabele neveneffecten van deze keuzes.

Toelichting:

Door de keuze voor laagdrempeligheid voor private aanbieders bij het instappen in het Keurmerk Blik op Werk is de mogelijkheid om te concurreren op prijs/kwaliteit beperkt en is de hoogte van de sociale lening naar alle waarschijnlijkheid van invloed geweest op de prijsvorming. Een aantal van de effecten op de concurrentie en prijsvorming zullen ongetwijfeld acceptabel zijn, maar er lijkt eerder sprake te zijn van een onvoorzien gevolg dan van een beredeneerde en weloverwogen keuze.

6.5 De borging van publieke belangen

Conclusie 5

Bij invoering van de Wi 2013 zijn onvoldoende maatregelen ingevoerd om publieke belangen te beschermen.

Toelichting:

De ACVZ herhaalt dat bij het (in)voeren van een marktwerkingsbeleid de overheid naast de inrichting van de markt verantwoordelijk is voor de identificatie van publieke belangen die zodanig zwaarwegend zijn dat behartiging niet (volledig) aan de markt kan worden overgelaten, maar door de overheid zelf ter hand moeten worden genomen. Bij de invoering van marktwerking onder de Wi 2013 heeft de ACVZ de aanneming gedaan dat daarbij de volgende publieke belangen zijn betrokken: de kwaliteitsborging, de bescherming van de inburgeringsplichtige als consument en de markttransparantie. Deze publieke belangen vormen de kern van de publieke taakuitoefening door de overheid en private aanbieders. Tekortkomingen in het borgen van deze belangen hebben per definitie gevolgen voor het functioneren van het inburgeringsonderwijs en daarmee voor de met het onderwijs te behalen resultaten.



Aanbeveling 7

Identificeer onder het nieuwe inburgeringsstelsel de relevante publieke belangen en bepaal hoe en met welke instrumenten deze belangen het best geborgd kunnen worden.

Toelichting:

De ACVZ benadrukt het belang van het expliciteren van publieke belangen in een ordeningsbeleid waarvan marktwerking onderdeel is. Publieke belangen kunnen niet los worden gezien van de inrichting van het marktwerkingsbeleid. Hierbij merkt de ACVZ op dat bij voortzetting van de marktwerking onder het nieuwe beleid kwaliteitsborging en markttransparantie onontbeerlijk zijn, ook indien de gemeenten de zorg op zich nemen voor de inkoop van inburgeringsonderwijs. Voorts is het essentieel om te bepalen hoe publieke belangen het beste geborgd kunnen worden en met welk instrument. Het enkel en alleen aanwijzen van een instrument om publieke belangen te borgen lijkt onvoldoende garantie te bieden voor een effectieve uitvoering van publieke taken.

Conclusie 6

De borging van publieke belangen is onder de Wi 2013 niet structureel gemonitord.

Toelichting:

MWM2 heeft in 2014 en 2016 onderzoek gedaan naar inburgeringsplichtigen uit het eerste en tweede cohort 2013. Hierbij zijn de in dit advies onderscheiden publieke belangen niet expliciet betrokken. In zijn brief van 15 februari 2019 refereert de minister van SZW expliciet aan het volgen van de resultaten van het nieuwe stelsel.⁴³ De ACVZ benadrukt dat resultaten in de breedste zin van het woord moeten worden opgevat en ook de borging van publieke belangen dient te omvatten.

Aanbeveling 8

Monitor de borging van publieke belangen structureel.

Toelichting:

Het structureel monitoren van publieke belangen stelt de overheid in staat om tijdig tekortkomingen of ongewenste effecten in de borging te onderkennen en maatregelen te kunnen nemen om deze tekortkomingen of ongewenste effecten weg te nemen.



¹ *Kamerstukken II*, 2017/18, 32 824, nr. 223.

² *Kamerstukken II*, 2018/19, 32 824, nr. 245.

³ Control and responsibility in European Union migration law and policy, A study externalization and privatization, McNamara, maart 2015.

⁴ *Kamerstukken II*, 2017/18, 34 584, nr. 1.

⁵ Voorbeelden van deze tekortkomingen zijn: onvoldoende transparantie over het cursusaanbod (Algemene Rekenkamer, *Inburgering, eerste resultaten van de Wet inburgering 2013*, 2017, p. 37), onvoldoende aansluiting van het aanbod bij de wensen van inburgeringsplichtigen (Algemene Rekenkamer, 2017, p. 35; Significant, *Inburgering: Systeemwereld versus leefwereld, Evaluatie Wet inburgering 2013*, 2018; p. 66; Verwey-Jonker Instituut/VWN, *Integratiebarometer 2018, Een onderzoek naar de ervaringen van vluchtelingen met inburgering*, 2018, p. 35-37), onvoldoende controle op de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs (Algemene Rekenkamer 2017, p. 35) en tekortkomingen in de informatievoorziening omtrent de inburgeringsplicht (Verwey-Jonker Instituut/VWN, 2018, p. 18-21).

⁶ De centrale overheid wordt vooral gerepresenteerd door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het Keurmerk Blik op Werk.

⁷ SER, *Overheid én markt: het resultaat telt!, voorbereiding bepalend voor succes*, 2010.

⁸ WRR, *Publieke markten in de marktsamenleving*, 2012.

⁹ *Kamerstukken II*, 1989/90, 21 472, nr. 2, p. 13 en 20.

¹⁰ De SER heeft publieke belangen als volgt gedefinieerd: "belangen waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel wenselijk is en die de politiek zich om deze redenen aantrekt.", *Overheid én Markt: Het resultaat telt!*, 2010, p. 10.

¹¹ SER, 2010, p. 129.

¹² *Kamerstukken II*, 2003/04, 29 543, p. 12.

¹³ *Kamerstukken II*, 2003/04, 29 646, nr. 3, p. 3.

¹⁴ *Kamerstukken II*, 2011/12, 33 086, nr. 3.

¹⁵ *Kamerstukken II*, 2011/12, 33 086, nr. 3.

¹⁶ Andersson Elffers Felix (AEF), *rapport Marktconsultatie Inburgering, Onderzoek naar de verwachte gevolgen van de gewijzigde Wet Inburgering voor de markt van inburgerings- en taalonderwijs*, 2012. Bij de totstandkoming van de marktconsultatie is door AEF gesproken met medewerkers van koepelorganisaties Boaborea, MBO-raad, Samenwerkingsverband van Marokkaanse Nederlanders (SMN), Stichting Blik op Werk en Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO). Daarnaast heeft AEF gesprekken gevoerd met medewerkers van een aantal middelgrote en grote aanbieders van inburgerings- en taalonderwijs waarvan op een na, alle aanbieders het Keurmerk Blik op Werk hebben.

¹⁷ *Kamerstukken II*, 2016/17, 32 824, nr. 161.

¹⁸ De minister erkende dat de informatie op de website van Blik op Werk voor inburgeringsplichtigen onvoldoende toegankelijk en niet toereikend is. Zo werd voorgesteld om meer informatie over onder andere de prijs en de kwaliteit beschikbaar te stellen (*Kamerstukken II*, 2016/17, 32 824, nr. 161, p. 9). Door de ACVZ geïnterviewden hebben de ontoegankelijkheid van de informatie op de website van Blik op Werk bevestigd. Tijdens de interviews is ook opgemerkt dat er sprake is van een ongelijkwaardige onderhandelingspositie waarbij de vrijheid om een contract te sluiten voor de private aanbieder groter is dan voor de inburgeringsplichtige. Nu inburgering wettelijk verplicht is moet de inburgeringsplichtige wel een onderwijscontract afsluiten bij een private aanbieder, tenminste indien hij niet kiest voor zelfstudie. Afhankelijk van de gemeente waar de inburgeringsplichtige is gehuisvest, kan het aanbod uit slechts een enkele private aanbieder bestaan en de inburgeringsplichtige zal wellicht niet op zoek gaan naar aanbod verder weg. Daar komt bij dat het gros van de gemeenten geen reiskosten vergoedt, wat versterkt dat de inburgeringsplichtige aangewezen is op een enkele private aanbieder in de buurt. In dit geval is de inburgeringsplichtige niet in de positie om een afgewogen keuze te maken voor een private aanbieder.

¹⁹ Een laptop mag door een private aanbieder worden aangeboden aan een inburgeringsplichtige, maar mag niet betaald worden uit de door DUO verstrekte lening. Sommige aanbieders vinden dat onterecht omdat verschillende lesmethoden gebruik maken van e-learning waarvoor een laptop onmisbaar is. De mogelijkheid om een intensiever programma aan te bieden, waar met name hoogopgeleide inburgeraars van zouden kunnen profiteren, wordt bemoeilijkt door het maximale bedrag dat per kwartaal gefactureerd mag worden aan DUO, namelijk €1.250 (geraadpleegd op 28 januari 2019 op: <https://duo.nl/zakelijk/inburgeren/facturen-versturen/regels-voor-facturen.jsp>).

²⁰ Besluit van 2 juli 2015, *Stb.* 2015, 288.

²¹ In oktober 2018 bijvoorbeeld informeerde de minister van OCW de Tweede Kamer dat wegens het circuleren van examenvragen op sociale media het onderdeel schrijven van de Staatsexamens Nederlands als tweede taal (NT2) met drie maanden wordt uitgesteld (*Kamerstukken II*, 2018/19, 32 824, nr. 237). Eén taalaanbieder merkt tijdens een interview op dat zonder (extra) taalonderwijs het bereikte taalniveau snel wegzakt.

²² *Kamerstukken II*, 2017/28, nr. 32 824, nr. 205.



-
- ²³ *Kamerstukken II*, 32 824, nr. 161, p. 6. Momenteel is de brief beschikbaar in 26 talen (DUO website, 2018). Tevens worden enkele folders met algemene informatie over inburgering in verschillende talen aangeboden op de website van DUO.
- ²³ Blik op Werk is een stichting die sinds 2007 het Keurmerk Inburgering heeft beheerd. In 2010 werd het Keurmerk Inburgeren opgenomen in het Keurmerk Blik op Werk.
- ²⁴ *Kamerstukken II*, 32 824, nr. 161, p. 5.
- ²⁵ Blik op Werk is een stichting die sinds 2007 het Keurmerk Inburgering heeft beheerd. In 2010 werd het Keurmerk Inburgeren opgenomen in het Keurmerk Blik op Werk.
- ²⁶ Algemene Rekenkamer, *Rapport Inburgering, 2017*, p. 35.
- ²⁷ Significant, *Inburgering: Systeemwereld versus leefwereld, Evaluatie Wet inburgering 2013*, 2018, p. 73.
- ²⁸ *Kamerstukken II*, 2011/12, 33 086, nr. 3.
- ²⁹ Geïnterviewde taalaanbieders noemen bijvoorbeeld het dagelijks ondertekenen van presentielijsten door cursisten en de maximale declaratie van €1.250,- per kwartaal voor inburgeringsonderwijs.
- ³⁰ Algemene Rekenkamer, *Rapport Inburgering, 2017*, p. 35; Significant, *Inburgering: Systeemwereld versus leefwereld, Evaluatie Wet inburgering 2013*, 2018, p. 73.
- ³¹ Blik op Werk, brief van 29 september 2016.
- ³² *Kamerstukken II*, 2017/18, 32 824, nr. 221.
- ³³ *Kamerstukken II*, 2018/19, 32824, nr. 244.
- ³⁴ <https://duo.nl/zakelijk/inburgeren/nieuws/uitstel-onderdelen-nieuwe-factureringsseisen.jsp>. Geraadpleegd op 3 januari 2019.
- ³⁵ Handleiding Blik op Werk, 2018, p. 16.
- ³⁶ Blik op Werk, brief van 29 september 2016.
- ³⁷ Middels zoekfuncties kunnen inburgeringsplichtigen aanbieders in de buurt of een specifieke gemeente zoeken, en ook differentiëren naar opleidingsniveau, een of meerdere taalniveaus binnen de klas, groepsgrootte, en het aantal instroommomenten. Naast deze zoekfuncties geeft de website nog aanvullende informatie zoals prijs per lesuur, kwaliteit, een klanttevredenheidsscore en het slagingspercentage per doelgroep (Algemene Rekenkamer, 2017, p. 37). Deze informatie is alleen beschikbaar op het profiel van de desbetreffende taalaanbieder op de website en leent zich derhalve minder goed als basis voor het vergelijken van aanbieders.
- ³⁸ Ministerie van Economische Zaken, *Onderzoek Marktwerkingsbeleid*, 2008.
- ³⁹ Algemene Rekenkamer, *Rapport Inburgering*, 2017.
- ⁴⁰ *Kamerstukken II*, 2017/18, 32 824, nr. 235, p. 45.
- ⁴¹ Nationale ombudsman, *Een valse start, Een onderzoek naar behoorlijke inburgering*, 2018, p. 44.
- ⁴² *Kamerstukken II*, 2018/19, 32 824, nr. 245, p. 6.
- ⁴³ *Kamerstukken II*, 2018/19, 32 824, nr. 245, p. 6.



Bijlage

Voor dit advies geïnterviewde organisaties

Private aanbieders

Fairfield College, Hilversum

Mister Dutch, Rotterdam

NCB, Tilburg

NVA, Amersfoort

ROC Zadkine, Rotterdam

Universiteit Tilburg, Tilburg

VWN Zuid-West, Rotterdam

Gemeenten

Amersfoort

Leusden

Tilburg

Overige organisaties

Dienst Uitvoering Onderwijs

Directie Samenleving en Integratie, ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Directoraat-Generaal Migratie, ministerie van Justitie en Veiligheid

Stichting Blick op Werk

Vereniging Nederlandse Gemeenten

Vluchtelingenwerk Nederland

