

Vergaderjaar 2017–2018

32 824

Integratiebeleid

Nr. 203

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 februari 2018

Conform mijn toezegging in het Algemeen Overleg over Inburgering en Integratie van 13 december jl. (Kamerstuk 32 824, nr. 201), informeer ik u hierbij over de capaciteitsproblemen bij het examenonderdeel oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt (ONA) van het inburgeringsexamen en de maatregelen die ik van plan ben te treffen om het probleem op te lossen.

Omvang probleem

Er zijn op dit moment te weinig examinatoren bij het examenonderdeel ONA om alle kandidaten tijdig een eindgesprek te laten doen. De wachttijden voor het eindgesprek zijn inmiddels opgelopen tot 15 weken. Het capaciteitsprobleem zal de komende jaren nog groter worden. Op basis van prognoses verwacht DUO voor 2018 ongeveer 35.000 eindgesprekken te moeten voeren, terwijl er maar capaciteit is voor iets meer dan 10.000 eindgesprekken. Ondanks dat volop ingezet wordt op werving van examinatoren zal het probleem hiermee bij lange na niet opgelost kunnen worden.

Ik vind dit niet acceptabel: inburgeraars moeten veel te lang wachten voordat ze verder kunnen met eventuele vervolgopleiding en werk. Het kan natuurlijk niet zo zijn dat juist de «oriëntatie op de arbeidsmarkt» nu een drempel wordt om actief te kunnen worden op die arbeidsmarkt. Daarom is het nodig om drastische maatregelen te treffen om de wachttijden fors omlaag te brengen.

Wat is ONA?

ONA is per 1 januari 2015 als nieuw onderdeel van het inburgeringsexamen geïntroduceerd. ONA heeft als doel de inburgeraar in een vroegtijdig stadium te laten kennismaken met de Nederlandse arbeids-

markt en hem of haar stappen te laten zetten die leiden tot het vinden van een duurzame plek op de arbeidsmarkt.

De kennis en vaardigheden die nieuwkomers voor een succesvolle en duurzame arbeidsmarktpositie nodig hebben, zijn in acht thema's uit te drukken:

1. Beroepenoriëntatie
2. Je eigenschappen kennen
3. Realistisch beroepsbeeld
4. Beroepskansen
5. Beroepscompetenties verwerven
6. Netwerk opbouwen
7. Werk vinden
8. Werkcultuur

De inburgeraar vult per thema een resultaatkaart in, waarmee hij concreet zichtbaar maakt welke actie hij heeft ondernomen. Ook voegt hij bijlagen toe, zoals een sollicitatiebrief en een CV. De acht ingevulde resultaatkaarten en de bijlagen vormen samen het portfolio. Het ingediende portfolio wordt door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) gescreend op volledigheid. Is het portfolio volledig, dan kan de kandidaat zich aanmelden voor het examen (het eindgesprek). Op basis van het portfolio wordt het eindgesprek gevoerd met een examiner, waarbij een tweede examiner het gesprek beoordeelt. Deze examiners zijn gecertificeerd en hebben ervaring met loopbaanbegeleiding en arbeidsmarkttoeleiding van deze doelgroep.

Hoe is het probleem ontstaan?

De grote toestroom van vluchtelingen in 2015 en 2016 heeft in de totale asielketen tot grote (uitvoerings)-problemen geleid: o.a. op het gebied van huisvesting, lange asielprocedures e.d. Dit vergde overall in de keten veel improvisatievermogen.

De grote toestroom heeft zich logischerwijs ook doorvertaald naar het beroep op inburgeringsexamens.

Zo ontstonden er begin 2017 langere wachttijden bij het aanmelden voor de examens. Dit is in eerste instantie opgevangen door de openingstijden van de bestaande examenlocaties uit te breiden en daarna (in de loop van 2017) door het openstellen van twee extra examenlocaties. Landelijk gezien is er op dit moment een afdoende aantal examenplaatsen.

Rond september 2017 bleken de wachttijden bij die examens waar een menselijke beoordeling een rol speelt (3 van de 6 onderdelen: spreken, schrijven en ONA) sterk op te lopen. DUO heeft ad-hoc maatregelen getroffen door de capaciteit van de beoordelaars te vergroten en extra beoordelaars te werven: dit heeft ertoe geleid dat voor de examenonderdelen spreken en schrijven de wachttijden een licht dalende tendens vertonen, maar nog niet zijn verdwenen. Ik blijf hier aandacht voor houden. Zoals eerder aangegeven is de situatie voor ONA echter nog zorgelijker.

De sterke toename van het aantal kandidaten voor de onderdelen van het inburgeringsexamen had door zowel opdrachtgever (SZW) als opdrachtnemer (DUO) gezamenlijk voorzien moeten en kunnen worden. Samen is geconstateerd dat met de grote instroom in 2015 en 2016 de focus heeft gelegen bij de acute uitdagingen en daardoor te weinig vooruit is gekeken.

Voor de toekomst zal de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie met DUO worden verstevigd en het gesprek met DUO worden aangegaan over wat er nodig is aan beheersmaatregelen om ervoor te zorgen dat in de toekomst dergelijke capaciteitsproblemen, zowel voor ONA als voor andere examenonderdelen, eerder gesignaleerd én geadresseerd worden.

Naast de grote en zeer snel toegenomen aanwas van kandidaten is voor ONA ook het tijdsintensieve karakter van het onderdeel (eindgesprek met twee gecertificeerde examinatoren) een probleem. Het is bijzonder moeilijk om aan voldoende gekwalificeerde examinatoren te komen. Zo moeten zij én aantoonbaar beschikken over gespreksvaardigheden met inburgeraars op een laag taalniveau én deskundigheid hebben op het gebied van de Nederlandse arbeidsmarkt, re-integratieprocessen en loopbaanadvisering. Daarbij wordt dit type medewerker niet alleen door DUO gevraagd, maar ook door andere partijen zoals cursusinstellingen, reïntegratiebureau's, commerciële organisaties, ROC's, en toetsaanbieders – veelal partijen die gelijktijdig te maken hebben gekregen met de acute gevolgen van de grotere vluchtelingeninstroom.

Maatregelen

Zoals reeds aangegeven zijn deze problemen en de daaruit voortvloeiende wachttijden niet acceptabel. Zeker ook vanuit het oogpunt dat ONA inburgeraars tracht voor te bereiden op en te activeren naar werk. Door de lange wachttijden kunnen zij niet verder. Ook is duidelijk dat het probleem dusdanig groot is dat er alleen met drastische maatregelen een oplossing kan worden gevonden om de problemen het hoofd te bieden. Zoals ik ook in het Algemeen Overleg van 13 december jl. heb aangegeven schuw ik hierbij onorthodoxe maatregelen niet.

De afgelopen weken hebben in het teken gestaan van een zoektocht naar maatregelen die het probleem oplossen en het doel van het instrument ONA zoveel mogelijk in stand houden. Hiervoor is overleg gepleegd met diverse partijen, zoals DUO, de toetsontwikkelaar van ONA (ITTA) en gemeenten. Dit heeft geleid tot vijf mogelijke maatregelen:

1. ONA niet meer mee laten tellen om in aanmerking te komen voor verlenging van de inburgeringstermijn (en ook geen boete) en/of voor ontheffing op basis van aantoonbaar geleverde inspanning. Dit zou een stimulans kunnen zijn voor kandidaten om het afleggen van het ONA-examen uit te stellen, waardoor de druk op de examinatoren capaciteit zou kunnen verminderen.
2. Kandidaten die Staatsexamen NT2 gehaald hebben vrijstellen voor ONA.
3. Inburgeraars die werk hebben vrijstellen voor ONA.
4. Inkorten afnametijd eindgesprek, waardoor 8 i.p.v. 5 eindgesprekken per dag kunnen worden afgenomen.
5. Vrijstelling verlenen van eindgesprek bij kandidaten die tenminste 64 uur aantoonbaar hebben deelgenomen aan ONA onderwijs.

De eerste vier maatregelen zijn niet voldoende om het capaciteitsprobleem met ONA op te lossen, ook niet gezamenlijk. Echter maatregel drie, vrijstellen van inburgeraars reeds die werk hebben, past binnen de doelstelling van ONA om mensen aan het werk krijgen. Ik wil daarom deze maatregel verder uitwerken.

De meest effectieve maatregel is maatregel vijf, het vrijstellen voor het eindgesprek van kandidaten die aantoonbaar tenminste 64 uur¹ ONA-onderwijs hebben gevolgd. Hierbij wordt het door de inburgeraar ingediende portfolio wel op volledigheid gescreend. Deze maatregel leidt waarschijnlijk tot 80% minder eindgesprekken. Deze maatregel wil ik doorvoeren met de achterliggende gedachte dat ONA bedoeld is als een traject van oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt, waarbij het er vooral om gaat dat iemand bezig is geweest met nadenken over de Nederlandse arbeidsmarkt en werken aan de eigen positie daarin. Er

¹ 64 uur is, op basis van een pilot, volgens de toetsontwikkelaar van ONA wat tenminste nodig is voor een gemiddelde inburgeraar om een ONA traject te doorlopen en te komen tot een goed portfolio.

wordt overigens wel de mogelijkheid opengelaten voor inburgeraars om desgewenst toch een eindgesprek te voeren. Bijvoorbeeld voor hoogopgeleiden voor wie 64 uur les wellicht minder zinvol is. Om fraude met portfolio's tegen te gaan wordt gekeken of er mogelijk plagiaat software kan worden ingezet en/of dat er (steekproefsgewijs) controles kunnen worden uitgeoefend.

Voor het doorvoeren van de maatregel van het vrijstellen van inburgeraars die werk hebben (maatregel 3), gaat het om een volledige vrijstelling van het ONA traject. Hiertoe zal het Besluit inburgering moeten worden aangepast. Voor de maatregel van het vrijstellen voor het eindgesprek van kandidaten die aantoonbaar tenminste 64 uur ONA-onderwijs hebben gevolgd (maatregel 5) is alleen wijziging van de Regeling inburgering nodig.

Maatregelen op langere termijn

Naast het treffen van de genoemde maatregelen om op korte termijn de wachttijden omlaag te brengen, wil ik tegelijk nadenken over een andere inrichting van ONA in de toekomst. Ik wil de in het regeerakkoord aangekondigde hervorming van het inburgeringsstelsel daartoe benutten. Zoals eind vorig jaar in het Algemeen Overleg over Inburgering en Integratie aan de orde is geweest, zullen gemeenten meer regie krijgen over de inburgering. Gemeenten hebben in gesprekken over ONA aangegeven het doel van het instrument te waarderen. Maar ONA is op dit moment voor veel inburgeraars het sluitstuk van het inburgeringstraject (nadat de andere onderdelen van het inburgeringsexamen zijn gedaan). Gemeenten willen een instrument als ONA het liefst aan het begin van het inburgeringstraject een plek te geven, om inburgeraars zo snel mogelijk te activeren naar de arbeidsmarkt. Sommige gemeenten werken in hun begeleiding van nieuwkomers al op die manier. Een dergelijk traject gericht op werkoriëntatie zal samen met gemeenten worden uitgewerkt.

Ook wil ik samen met gemeenten en andere relevante partners bij de uitwerking van de hervorming van het inburgeringsstelsel ONA een meer praktijkgerichte invulling geven, inclusief daadwerkelijke kennismaking met Nederlandse arbeidsmarkt. Daarmee geef ik tevens uitvoering aan de bij begrotingsbehandeling aangenomen motie Nijkerken-de Haan/Becker over het opdoen van praktijkervaring in het inburgeringstraject (Kamerstuk 34 775 XV, nr. 35).

Compensatiemaatregelen voor inburgeraars voor de te lange wachttijden bij het inburgeringsexamen

Ik heb tijdens het Algemeen Overleg van 13 december jl. ook toegezegd dat de inburgeraars niet de dupe zullen worden van de te lange wachttijden bij het inburgeringsexamen. Hoewel de regelgeving op dit moment geen expliciete grondslag biedt om in gevallen als deze verlenging van de inburgeringstermijn te verlenen, wil ik inburgeraars toch compenseren voor de extra wachttijden. Dit zal gebeuren door hun inburgeringstermijn te verlengen met de tijd die ze verloren hebben door het te lange wachten.

Voor de volgende drie onderdelen wordt compensatie geboden (over de periode dat er sprake is of was van wachttijden):

- Te lange wachttijden voordat inburgeraars de centrale examenonderdelen konden afleggen. Compensatie bedraagt 14 weken.
- Te lange wachttijden bij de beoordeling van de examenonderdelen schrijven en spreken (te lange nakijktijden). Compensatie bedraagt 10 weken.

- Te lange wachttijden voordat inburgeraars het ONA-examen kunnen afleggen. Compensatie bedraagt 13 weken.

De genoemde compensatiemaatregelen worden zo snel mogelijk in werking gezet.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees