Voorstel MBO Raad, NRTO en OVAL - Toezicht inburgering
10 april 2019

De landelijke vertegenwoordigers van de taalaanbieders met een Blik op Werk keurmerk: MBO Raad, NRTO en OVAL hebben in een brief aan dhr. Roscam Abbing en later aan minister Koolmees laten weten dat er zorgen zijn over de wijze waarop het toezicht op de inburgering, in de vorm van het Blik op Werk keurmerk, momenteel functioneert. In een gesprek naar aanleiding van deze brieven hebben we aangegeven dat wij er een sterke voorkeur voor hebben dat het toezicht op de inburgering in het nieuwe stelsel bij de Inspectie van het Onderwijs komt te liggen. Wij realiseren ons dat dit een gesprek is voor de langere termijn en daarom doen wij in deze notitie een aantal voorstellen om de wijze waarop het toezicht op de **inburgering** op dit moment verloopt op korte termijn, vóór de volgende nieuwe handleiding van Blik op Werk, te verbeteren. Doel hierbij is om enerzijds de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs te waarborgen en verdere fraude te voorkomen, en anderzijds de uitvoering van de inburgering door bonafide aanbieders uitvoerbaar te houden. Hierbij zijn helderheid, rolvastheid en voorspelbaarheid belangrijke uitgangspunten.

Concreet gaat het om:

- Helderheid en consensus over de eisen die aan de inburgering worden gesteld (en daarmee via het keurmerk moeten worden getoetst);
- Helderheid over en aansturing op de verschillende onderdelen van het toezicht van het BOW keurmerk voor inburgeren;
- Tijdige communicatie en reële invoeringstermijnen bij tussentijdse wijzigingen in de eisen;
- Heldere communicatielijnen tussen Blik op Werk, keurmerkhouders en stakeholders.

<u>Om dit te bereiken stellen we het volgende samenhangende pakket voor:</u>

1. Er komt op korte termijn een expliciete scheiding tussen het opstellen van het onderzoekskader voor inburgering (vastgesteld door de minister van SZW) en het uitvoeren van het feitelijke onderzoek (door keurmerkverstrekker).
2. De governancestructuur van Blik op Werk wordt op korte termijn aangescherpt.

Dit kan door de volgende concrete aanpassingen te doen:

- **De minister van SZW stelt het toezichtkader formeel vast.** [1]
  De toezichtkaders en wijzigingen hierin worden formeel vastgesteld door de minister van SZW. Het ministerie van SZW draagt zorg voor een wettelijk kader waaraan de toezichtkaders worden getoetst. Wijzigingen in de toezichtkaders worden door Blik op Werk voorgelegd aan het College van Deskundigen en de Raad van Advies en 1 keer per jaar doorgevoerd, waarbij een minimale termijn van 4 maanden tussen communicatie over de wijziging en daadwerkelijke doorvoering wordt gehanteerd. Bij tussentijdse wijzigingen, wordt dezelfde invoeringstermijn gehanteerd.

[1] Wij verwijzen hierbij naar een vergelijkbare aanpak bij de certificering van arbodiensten https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-68321.html Meer informatie over de governancestructuur van SBCA en de wijze waarop een regeling wordt voorbereid door het College van Deskundigen is meer te vinden op https://sbca.nl/over-sbca/

- **Er komt een specifiek College van Deskundigen Inburgeren** dat verantwoordelijk is voor het 'wegen' en toetsen op praktische uitvoerbaarheid van alle inhoudelijke en procedurele wijzigingen in het keurmerk. Consultatie vindt plaats in een of meerdere vergaderingen waarin discussie en afweging van argumenten mogelijk is. Aansluitend is eventueel nog schriftelijke afstemming mogelijk. Breid het bestaande College uit met extra personen om meer deskundigheid vanuit de ondernemingen te realiseren en zorg ook voor deskundigen vanuit certificerende instellingen, werkgevers en cliënten. De vertegenwoordiging vanuit de ondernemingen worden voorgedragen door de koepelorganisaties. Het College van Deskundigen kan ook zelf voorstellen voor wijzigingen doen aan Blik op Werk. Dit College van Deskundigen functioneert 'los' van het College van Deskundigen dat t.a.v. de andere diensten in het keurmerk weegt en toetst op praktische uitvoerbaarheid.

- **De huidige klankbordgroep inburgering kan vervallen** als het College van Deskundigen voldoende 'body' heeft en specifiek gericht is op inburgeren.

- **Er komt een specifieke Raad van Advies Inburgeren** (adviesorgaan) voor alle componenten van het toezicht op de inburgering. Samengesteld uit ministerie van SZW, DUO, de koepels: MBO Raad, NRTO, OVAL en op afroep andere uitvoerders van componenten van het toezicht.
  In dit adviesorgaan worden beleidswijzigingen besproken en gewogen. Vanuit de adviesgroep wordt geborgd dat communicatie over wijzigingen eenduidig gebeurt. Deze Raad van Advies functioneert 'los' van de Raad van Advies die over de andere diensten in het Blik op Werk adviseert.

- **Procesverbeteringen**
  Daadwerkelijke procesverbeteringen in de dienstverlening door Blik op Werk met het oog op de ondernemingen. Nu lijkt het wel of de ondernemingen 'de vijand' zijn en Blik op Werk vooral luistert naar cliënten, vakbonden en wetenschappers. Er hoort een gezond evenwicht te zijn.

- **Meer helderheid over verschillende toezichtscompontenten t.a.v. inburgering**
  Het totale pakket aan eisen en normen waaraan een keurmerkhouder dient te voldoen wordt op 1 plek openbaar gepubliceerd. Hierbij is helder:
    - Welke toezichtscomponenten cq onderzoeken er zijn
    - Wat het overkoepelende toezichtkader is dat wordt gehanteerd bij de verschillende onderzoeken
    - Welke procedure er bij de verschillende onderzoeken worden gehanteerd en hoe de verschillende onderzoeken zich verhouden tot de beslissing om het keurmerk al dan niet te verlengen of toe te kennen. Er is daarbij een duidelijke omschrijving onder welke voorwaarden het keurmerk wordt ingetrokken en in welke gevallen hersteltrajecten kunnen worden ingezet.
    - Hoe de procedure tot bezwaar en beroep is geregeld.

  Er komt een formele klachtencommissie waar keurmerkhouders klachten en geschillen over de uitvoering van het toezicht kunnen neerleggen.

Bijlagen:

1. Analyse ervaren problematiek vanuit de governance structuur Blik op Werk
2. Analyse ervaren problematiek vanuit de inhoud van het toezicht en de communicatie
3. Wettelijk kader en componenten van het toezicht

Bijlage 1: Analyse ervaren problematiek vanuit de governance structuur Blik op Werk

Governancestructuur past niet meer bij huidige situatie
Vanwege extra diensten van Blik op Werk die later zijn toegevoegd en de andere positie die 'inburgeren' inneemt, is herijking van de governancestructuur van Blik op Werk nodig. Daarnaast schort het er in de praktijk aan dat de diverse gremia maar zeer beperkt in de gelegenheid gesteld worden door Blik op Werk om hun rol goed uit te oefenen ('de uitvoering').

Onder druk van signalen steeds verder aanscherpen keurmerkeisen
Ingegeven door signalen en constateringen van fraude t.a.v. inburgering worden de keurmerkeisen steeds verder aangescherpt en worden maatregelen opgelegd die direct invloed hebben op de bedrijfsvoering van de ondernemingen. Deze eisen gelden voor alle ondernemingen, de aanbieders van inburgeringscursussen en deels ook de aanbieders van andere diensten. De 'goede' ondernemingen lijden onder de kwaden en de vraag is of er niet op een andere manier in een eerder stadium, zonder de eisen te verzwaren, voorkomen kan worden dat kwaadwillende bedrijven het keurmerk niet kunnen behalen.

Er zijn feitelijk meerdere weeffouten die bijdragen aan het ervaren probleem.

- Blik op Werk vermengt (in opdracht) wettelijk kader en keurmerkeisen. Bij het toezicht op de inburgering is geen sprake van een helder en eenduidig wettelijk kader. Verschillende componenten van het toezicht staan beschreven in verschillende wetten, regelingen en toezichtkaders. Ook zijn er elementen van het toezicht waarvoor geen formeel wettelijk kader is, maar die worden ingegeven naar aanleiding van uitspraken van de Tweede Kamer en minister en/of inrichtingskeuzes die worden gemaakt door DUO. Blik op Werk maakt een vertaalslag van het wettelijk kader en eigen keurmerkeisen naar de handleiding. Hierin wordt geen onderscheid gemaakt tussen eisen die worden gesteld vanuit het wettelijk kader en eisen die vanuit het keurmerk worden toegevoegd. Hierdoor is de status van de inhoud van de handleiding onduidelijk en wordt de handleiding feitelijk tot een 'wettelijk kader' verheven.
- De dienst 'inburgeren' is één van de 12 diensten in het Blik op Werk Keurmerk. Echter, deze dienst heeft als enige een positie in wetgeving (financiering inburgeringscursussen) en is veel meer dan andere diensten vatbaar voor fraude vanwege de wet- en regelgeving. Er is een 'scheefgroei' te zien tussen de eisen aan de dienst 'inburgeren' en die aan de overige diensten. Met de kennis van nu zou een keuze voor twee aparte keurmerken met aparte regimes veel meer voor de hand liggen, waarbij ook de governance-structuur rond beide keurmerken anders zou moeten en kunnen zijn.
  Dringend advies is dan ook om op korte termijn voor de dienst inburgeren een aparte Raad van Advies en College van Deskundigen in te richten en voor de andere 11 diensten een Raad van Advies en College van Deskundigen te organiseren. De verbeterpunten die t.a.v. deze gremia eerder zijn genoemd t.a.v. bemensing en werkwijze gelden vanzelfsprekend voor alle gremia.
- Het is onlogisch dat de ondernemingen die wellicht de meeste kennis van de materie hebben, die zelf het meeste baat hebben bij het uitsluiten van kwaadwillenden en die de stichting financieren, zo'n beperkte invloed hebben in de stichting en ten aanzien van de eisen van het keurmerk. Slechts in het College van Deskundigen is de stem van de ondernemingen vertegenwoordigd, maar in de praktijk blijkt dat het College pas in een heel laat stadium en

alleen schriftelijk wordt geraadpleegd. Er is geen gezamenlijke consultatie en daarmee bespreking van de punten door de verschillende partijen.
- Blik op Werk heeft drie kernactiviteiten, twee naast het beheren van het keurmerk. Het is gebruikelijk dat een keurmerkstichting slechts één doelstelling heeft nl. 'het beheren van het keurmerk'. Dit is niet het geval bij Blik op Werk en het zorgt er voor dat aandacht van bestuurders en Raad van Toezicht en Raad van Advies verdeeld zijn. Of de belangen van de goedwillende ondernemingen t.a.v. het keurmerk voldoende aandacht krijgen, is daarmee niet gegarandeerd en in ieder geval niet zichtbaar.

De huidige structuur ('foto')

De *missie van Blik op Werk* is volgens de website:
Duurzame arbeidsparticipatie en inburgering dragen ertoe bij dat mensen kunnen meedoen aan de samenleving en inzetbaar zijn voor werk. Blik op Werk wil bereiken dat aanbieders van diensten op deze twee terreinen gedegen kwaliteit bieden en dat afnemers met een gerust hart kunnen kiezen voor de ondersteuning die zij zoeken.
Het is onze missie om de kwaliteit van het dienstverleningsaanbod op het terrein van duurzame arbeidsparticipatie en inburgering te bevorderen en te borgen. Blik op Werk doet dit omdat we willen dat afnemers (werkgevers, gemeenten, particulieren en verzekeraars) kunnen kiezen voor gecontroleerde kwaliteit bij het streven naar duurzame arbeidsparticipatie en inburgering.

Volgens de website heeft Blik op Werk drie kernactiviteiten:
- Blik op Werk Keurmerk
- Stimuleren van methodisch werken (certificeren licentienemers)
- Kennisdeling

De huidige *governance-structuur* van Blik op Werk is uitgebreid. Op de website van Blik op Werk staat de volgende structuur met toelichting op de taak van de diverse gremia.

Raad van Bestuur
De Raad van Bestuur vertegenwoordigt en bestuurt de Stichting Blik op Werk. Het bestuur formuleert de doelstellingen en draagt zorgt voor de operationele bedrijfsvoering. Het bestuur bestaat uit:
- Jan Laurier, voorzitter Raad van Bestuur
- Lidy Schilder-Visser, lid Raad van Bestuur, portefeuille bedrijfsvoering

Raad van Toezicht
De Raad van Toezicht controleert het bestuur op basis van de geformuleerde doelstellingen. De raad bestaat uit de volgende leden:
- Jan Schreurs
- Ankie Verlaan

- John Kerstens

De Raad van Advies
De raad vervult een adviserende rol ten aanzien van beleid en strategie. De raad bestaat uit de volgende leden:
- Adri den Bakker, FNV Vakcentrale
- Ton Christianen, persoonlijke titel
- Janny Hoeflak, LCR
- Simon Verhallen, persoonlijke titel

De Wetenschappelijke Raad
Het bestuur raadpleegt deze raad voor een wetenschappelijke toetsing van nieuwe en bestaande wetenschappelijke instrumenten op het terrein van duurzame arbeidsparticipatie. De raad bestaat uit de volgende leden:
- Prof. dr.P.T. (Paul) de Beer, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, UvA, AIAS
- Dr. A (Annet) de Lange, Human Resource Management, HAN
- Prof.dr. P.T. (Tinka) van Vuuren, Bijzonder hoogleraar Vitaliteitsmanagement
- Prof. B. (Beatrice) van der Heijden, Strategic HRM, Radboud University Nijmegen

College van Deskundigen
Het bestuur raadpleegt dit college ten aanzien van inhoudelijke veranderingen op het terrein van instrumenten, die kunnen bijdragen aan duurzame arbeidsparticipatie. Het college bestaat uit de volgende leden:
- Ronnie Broekhoven, Fourstar
- Tibert Lagarde, Lagarde & you Loopbaanontwikkeling
- Machiel Goudswaard, Q-consult
- Jetske Woudstra, MBO Raad

College van Beroep
Voor het Blik op Werk keurmerk kent de stichting een onafhankelijk College van Beroep. Dit college kan, indien nodig, betrokken worden bij een klachtenbehandeling. Het college bestaat uit de volgende leden:
- G . Velthuis, FNV Vakcentrale
- D.J. van der Vos

College van Arbitrage
Voor het Blik op Werk keurmerk Inburgeren kent de stichting een onafhankelijk College van Arbitrage. Dit college bestaat uit de volgende leden:
- Dhr. H (Han) Entzinger
- Mw. J. (Jos) Leenhouts
- Dhr. P. (Piet) van Geel

Er is ook sprake van een *Klankbordgroep Inburgering*. Deze is niet geformaliseerd en ook niet vermeld op de website, maar in deze klankbordgroep zitten leden van MBO Raad, NRTO en OVAL. De klankbordgroep zou moeten worden gebruikt om problemen te bespreken, noodzaak voor aanpassing eisen te toetsen op uitvoerbaarheid, draagvlak etc.

Bijlage 2: Analyse van de ervaren problematiek vanuit de inhoud van het toezicht en de communicatie

Helderheid over en aansturing op de verschillende toezichtcomponenten van het keurmerk ontbreekt

Verschillende uitvoerders van toezicht

Het toezicht op de verschillende onderdelen van de handleiding wordt door verschillende partijen uitgevoerd. In sommige gevallen doet BOW dit zelf (slagingspercentages), in andere gevallen wordt dit uitgevoerd door een door BOW aangewezen instantie (toezicht in de klas, tevredenheid en financiële audit) en soms kiezen keurmerkhouders zelf een uitvoerder (algemene audit). In een aantal gevallen lopen componenten van dit toezicht in elkaar over. De audit kijkt naar bevoegdheden van personeel, maar Blik op Werk zelf kan ook bepalen dat een docent wel bevoegd is. Ook tussen de reguliere audit en de financiële audit zit overlap.

Verschillende toezichtkaders op verschillende componenten

Het toezicht op de verschillende onderdelen vindt plaats op basis van eigen toezichtkaders die geen onderdeel van de handleiding uitmaken. Deze toezichtkaders zijn niet openbaar en dus vindbaar. Ook zijn keurmerkhouders niet expliciet betrokken bij de inhoud van deze toezichtkaders.

Ook ontbreekt:

- een algemeen overzicht van de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende uitvoerders van het toezicht,
- inzicht in de wijze waarop uitkomsten van het toezicht worden gewogen door Blik op Werk in het kader van het verlengen van het keurmerk
- duidelijkheid over de exacte procedure die wordt gevolgd bij het tot stand komen van rapporten en conclusies
- duidelijkheid over procedures om bezwaar en beroep aan te tekenen en mogelijkheden om hersteltrajecten in te zetten.

Tijdige communicatie en reële invoeringstermijnen bij tussentijdse wijzigingen in de eisen ontbreekt

Tussentijdse wijzigingen

Ondanks het feit dat de handleiding formeel 1 keer per jaar wordt gewijzigd, vinden de laatste tijd regelmatig tussentijdse wijzigingen in beleid plaats. Soms leidt dit tot wijzigingen in de handleiding, soms worden componenten die in de handleiding staan beschreven gewijzigd. Het gaat hier dan vaak om een combinatie van wijzigingen bij verschillende instanties zoals SZW, DUO en Blik op Werk of een van de uitvoerders van het toezicht en Blik op Werk.

Bij deze wijzigingen is:

- de communicatie vaak laat en niet eenduidig
- de invoeringstermijn (te) kort
- er geen of onvoldoende check op uitvoerbaarheid van de wijziging
- er geen duidelijkheid afstemming tussen Blik op Werk en andere betrokken instanties, waardoor communicatie niet is afgestemd, niet op 1 plek te vinden is en niet duidelijk is waar vragen gesteld kunnen worden en/of bezwaar kan worden gemaakt

Heldere communicatielijnen tussen Blik op Werk en keurmerkhouders

Functioneren van de helpdesk

Wij krijgen regelmatig signalen dat keurmerkhouders zich met vragen en/of problemen tot de helpdesk van Blik op Werk richten en geen reactie krijgen.

Bijlage 3: Wettelijk kader en componenten van het toezicht

BOW publiceert elk jaar een nieuwe versie van de “handleiding Blik op Werk keurmerk”. Hierin staan de normen waaraan voldaan moet zijn om het Blik op Werk keurmerk te verkrijgen. Om het keurmerk te verkrijgen heeft een taalschool met verschillende partijen (cursief aangegeven) te maken die verschillende onderdelen van het onderzoek uitvoert. De kosten voor de verschillende onderzoeken worden door de taalaanbieder betaald.
Hoe de exacte verhouding tussen keurmerkverstrekker (BOW) en de verschillende uitvoerders van de onderzoeken ligt is niet duidelijk. Ook is niet vastgelegd waar uiteindelijke besluitvorming over de consequenties voor het keurmerk naar aanleiding van de verschillende onderzoeken plaatsvindt.

- De resultatenaudit
  Hiervoor huurt de taalaanbieder zelf een *auditor van een van de certificerende instellingen* in. Signalen hiervan zijn dat auditoren van de verschillende instellingen naar bepaalde zaken verschillend kijken en daarmee dus ook verschillend oordelen.

- Tevredenheid
  Dit onderzoek wordt uitgevoerd door een externe partij: *Panteia*. Het tevredenheidscijfer maakt onderdeel uit van het sterrensysteem. Net als het slagingspercentage, de transparantie van afspraken, voldoende gecertificeerde medewerkers en het wel/niet geven van examengarantie. Het sterrensysteem is niet voldoende transparant en het systeem maakt niet inzichtelijk waarom een opleider een bepaald aantal sterren heeft gekregen. Zeker niet voor de inburgeraars zelf. Daarbij wordt het doel van het sterrensysteem niet behaald.

- Slagingspercentages
  Deze moeten taalaanbieders zelf aanleveren bij *Blik op Werk*. Er zijn per type doelgroep normen vastgelegd. Wanneer een school deze normen niet haalt, omdat de doelgroep van de taalaanbieder te veel afwijkt van het gemiddelde, wordt het gesprek hierover met BOW gevoerd.

- Toezicht in de klas
  Dit toezicht wordt sinds eind 2017 uitgevoerd door *ITTA* op basis van de BOWKIT. Dit instrument is origineel ontwikkeld voor toezicht op educatie in de gemeente Amsterdam. Over de keuze van dit instrument is geen overleg gevoerd met de taalaanbieders.

- Financieel toezicht
  Dit toezicht wordt sinds 2018 uitgevoerd door VRO.