

ONDERZOEK NAAR DE MOGELIJK-
HEDEN VAN LICHTE VERIFICATIE
VAN DE VERKLARING EDUCATIE

- eindrapport -

drs. E. Tromp
dr. J.F.I. Klaver

Amsterdam, 15 juni 2007
Regioplan publicatienr. 1546

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van het ministerie
van Justitie.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
1.1	Achtergrond en aanleiding	1
1.2	Onderzoeksdoel, onderzoeksvragen, methoden van aanpak	2
1.3	Leeswijzer	4
2	Afgifte en administratieve vastlegging	5
2.1	Doelgroepen.....	5
2.2	Afgifte verklaringen	7
2.3	Inhoud verklaringen	10
2.4	De inzet van toetsen	12
2.5	Administratieve vastlegging	17
2.6	Samenvatting	21
3	Afgifte en administratie: vier routes en de implicaties daarvan voor lichte verificatie	23
3.1	Route 1.....	23
3.2	Route 2.....	26
3.3	Route 3.....	27
3.4	Route 4.....	28
3.5	Samenvatting	29
4	Scenario's voor lichte verificatie door roc's	31
4.1	Lichte verificatieprocedure uitgevoerd door roc's	31
4.2	De werkwijze en randvoorwaarden.....	35
4.3	Samenvatting	36
5	Lichte verificatie door gemeenten	37
5.1	Lichte verificatieprocedure uitgevoerd door gemeenten....	37
5.2	Randvoorwaarden en voordelen.....	40
5.3	Samenvatting	41
6	Beslispunten en advies	43
6.1	Beslispunten.....	43
6.2	Advies	44
	Bijlagen	47
Bijlage 1	De onderzoeksvragen.....	49
Bijlage 2	Overzicht respons en non-respons	51
Bijlage 3	Enquête roc's	53
Bijlage 4	Vragenlijst diepte-interviews	63
Bijlage 5	De onderzochte roc's ingedeeld naar route.....	65
Bijlage 6	Schematische weergave van de routes en mogelijkheden per route voor lichte verificatie	67

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond en aanleiding

De nieuwe Wet inburgering

Met ingang van 1 januari 2007 is de Wet inburgering in werking getreden. De kern van de wet is dat alle vreemdelingen van 16 tot 65 jaar die duurzaam in Nederland verblijven, inburgeringsplichtig zijn.¹ Vreemdelingen krijgen vrijstelling van deze verplichting als zij gedurende hun leerplichtige leeftijd ten minste acht jaar in Nederland zijn verbleven of als zij over bepaalde diploma's, certificaten of andere (soortgelijke) bewijsstukken beschikken. Anders dan bij voorgaande inburgeringswetten en -regelingen zijn inburgeraars in de Wet inburgering verplicht een bepaald taalniveau te halen voordat zij officieel zijn 'ingeburgerd'. Zij zijn daarvoor in eerste instantie zelf financieel verantwoordelijk.

Doelgroepen

Vreemdelingen die zich vanaf januari 2007 in Nederland vestigen, heten in de nieuwe Wet inburgering 'nieuwkomers'. Oudkomers zijn volgens de nieuwe terminologie alle vreemdelingen die al voor de genoemde datum in Nederland woonden. Deze groep oudkomers bestaat uit 'voormalige nieuwkomers' (in het kader van de WIN) en 'voormalige oudkomers' (vreemdelingen die al voor de inwerkingtreding van de WIN in 1998, in Nederland verbleven).

Om voor vrijstelling van de inburgeringsplicht in aanmerking te komen, kunnen de voormalige nieuwkomers het WIN-certificaat overhandigen met daarop het vereiste taalniveau. De voormalige oudkomers kunnen, als zij een inburgeringstraject in het kader van de Regeling inburgering oudkomers 2002 tot en met 2006 hebben afgesloten, met het oudkomerscertificaat voor vrijstelling in aanmerking komen. Gemeenten zijn wettelijk verantwoordelijk voor de uitreiking van certificaten voor nieuw- en oudkomers. Gemeenten gaan tot uitreiking over nadat het bevoegde gezag² aan de gemeenten heeft gerapporteerd dat het inburgeringstraject is afgesloten inclusief vermelding van behaalde NT2-niveaus.

Vrijstelling

Er zijn echter aanzienlijke groepen oudkomers die een taaltraject hebben gevolgd dat is bekostigd met de zogenoemde educatiegelden van het ministerie van OCW. Omdat het officieel geen inburgeringstrajecten betrof, hoefden zij niet te worden afgesloten met de voor de inburgeringstrajecten ontwikkelde Profieltoets NT2. Ook zijn deze 'educatietrajecten' niet afgerond

¹ Uitgezonderd van de inburgeringsplicht zijn (familieleden van) vreemdelingen die onderdaan zijn van een lidstaat van de EU, de EER of Zwitserland.

² Zoals de regionale opleidingscentra (roc's) of andere (onderwijs)organisaties die een taaltraject aanboden.

met de uitreiking van het officiële inburgeringscertificaat maar met een 'Verklaring Educatie'. De verklaringen worden bij afronding van een educatietraject door de roc's aan de deelnemers uitgereikt. Gemeenten hebben in deze geen wettelijke taak. Voorts zijn de roc's niet verplicht een verklaring uit te reiken, is er geen status aan het document verbonden en kunnen cursisten er geen rechten aan ontlenen. Hierdoor kan deze groep oudkomers de behaalde taalniveaus niet officieel aantonen en komen zij hierdoor niet in aanmerking voor vrijstelling van de inburgeringsplicht. Bij deze groep gaat het om:

- Oudkomers die na afronding van een inburgeringscursus (ofwel in het kader van de WIN ofwel in het kader van de Regeling inburgering oudkomers) doorstromen in een educatietraject, met als doel hun taalniveau te verbeteren.
- Oudkomers die niet eerder een inburgeringstraject hebben gevolgd maar, bijvoorbeeld als zelfmelder, rechtstreeks instromen in een educatietraject.

Motie

Naar aanleiding van deze 'onrechtvaardige' situatie is in de zomer van 2006 een motie aangenomen door de Tweede Kamer.³ In de motie werd de toenmalige minister voor Vreemdelingenbeleid en Integratie gevraagd te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om de inhoud en de administratie van de afgegeven Verklaringen Educatie te verifiëren. Dit proces wordt 'lichte verificatie' genoemd.

Het onderzoek Lichte verificatie Verklaring Educatie

Het ministerie van Justitie heeft RegioPlan Beleidsonderzoek gevraagd dit onderzoek uit te voeren. Het onderzoek geeft inzicht in de afgifte van Verklaringen Educatie, in de doelgroepen aan wie de verklaringen zijn afgegeven en in de wijze waarop behaalde taalniveaus zijn getoetst en geadministreerd. Op basis van de verzamelde kennis kan inzichtelijk worden gemaakt of lichte verificatie mogelijk is.

1.2 Onderzoeksdoel, onderzoeksvragen, methoden van aanpak

Onderzoeksdoel en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is de minister te ondersteunen bij het oordeel over de mogelijkheden van een lichte verificatieprocedure. Alle aspecten die voor een dergelijke procedure van belang zijn, zijn derhalve in het onderzoek betrokken. Het betreft de volgende aspecten:⁴

- de afgifte van Verklaringen Educatie (omvang, betrokken doelgroepen, administratieve vastlegging gegevens, et cetera);
- de inhoud van de afgegeven Verklaringen Educatie (behaalde niveaus en overige relevante informatie);

³ Motie 30 308, 104 Dijsselbloem, aangenomen in de Tweede Kamer op 7 juli 2006.

⁴ Bijlage 1 geeft een overzicht van de uitgewerkte onderzoeksvragen per aspect.

- risico's bij een lichte verificatieprocedure (frauduleus handelen door de doelgroep, administratieve belasting en procesmatige escalatie bij de roc's, et cetera);
- advisering aan de minister (voorwaarden voor lichte verificatie, alternatieven, et cetera).

Methoden van aanpak

Het onderzoek bestond uit vier verschillende onderdelen, te weten:

- probleemverkennde gesprekken met deskundigen over het onderhavige thema;
- een belronde langs alle roc's in Nederland om het onderzoek aan te kondigen;
- een digitale enquête onder alle roc's inclusief een nabelronde;
- face-to-facdiepte-interviews met tien roc's.

Probleemverkennde gesprekken met deskundigen

Voorafgaand aan het onderzoek bij de roc's zijn vijf verkennende gesprekken gevoerd met deskundigen over het thema. Gesproken is met beleidsambtenaren van de gemeenten Rotterdam, Tilburg en Zwolle. Voor de gemeenten Tilburg en Zwolle is gekozen omdat zij een uitgesproken mening hebben over het onderwerp. Beide gemeenten hebben deze mening in 2006 verwoord in een brief aan de toenmalige minister voor Vreemdelingenbeleid en Integratie. Daarnaast is gesproken met de MBO Raad (brancheorganisatie van de onderwijsinstellingen in het mbo en de volwasseneneducatie) en met de Frontoffice Inburgering. In de gesprekken zijn de volgende onderwerpen aan de orde geweest: de omvang van de afgifte van verklaringen, het voorkomen van verschillende typen verklaringen, de doelgroepen die voor afgifte in aanmerking komen en mogelijkheden, risico's en alternatieven voor lichte verificatie.

Belronde langs roc's

Voorafgaand aan het uitzetten van de enquête, zijn alle roc's telefonisch benaderd. Het doel van de belronde was de juiste contactpersoon voor de enquête te achterhalen, het onderzoek toe te lichten en de enquête aan te kondigen. In totaal zijn 38 verschillende roc's benaderd. Dit zijn alle roc's in Nederland die educatietrajecten aanbieden aan onder andere oudkomers. Indien relevant, zijn meerdere locaties per roc benaderd. Deze situatie deed zich bijvoorbeeld voor indien meerdere administratiesystemen werden gevoerd.

Digitale enquête aan alle roc's

De 38 roc's zijn allen benaderd met een digitale enquête. In de enquête zijn vragen over de afgifte en inhoud van de verklaringen en de administratieve vastlegging van behaalde resultaten aan de orde gekomen. Ook is de roc's gevraagd mogelijke knelpunten van lichte verificatie aan te geven (de volledige enquête is opgenomen in bijlage 3). De respons bedroeg 35 roc's (92 procent).⁵ Indien de antwoorden onduidelijkheden bevatten, zijn de roc's

⁵ Zie bijlage 2 voor een overzicht van de respons en non-respons per roc.

nagebeld. Hierdoor is een sluitend beeld verkregen over het proces van afgifte van verklaringen, de wijze van toetsen en de vastlegging van gegevens in de administratie.

Face-to-facediepte-interviews met tien roc's

In aanvulling op de enquête zijn met tien roc's uitgebreide face-to-face-interviews gehouden. Bij de selectie van de roc's speelden de volgende criteria een rol: de aantallen oudkomers die zij bedienen; het aantal afgegeven Verklaringen Educatie en hun advies (positief of negatief) over de uitvoering van lichte verificatie. Op basis van deze criteria zijn de volgende roc's geselecteerd:

- ROC van Amsterdam
- Zadkine (Rotterdam)
- Mondriaan Onderwijsgroep (Den Haag)
- ROC Midden Nederland (Utrecht)
- ROC Eindhoven
- ROC Midden-Brabant (Tilburg)
- Koning Willem I College (Den Bosch)
- Deltion College (Zwolle)
- ROC Horizon College (Alkmaar)
- ROC Rivor (Tiel)

Het doel van de gesprekken was dieper in te gaan op het verkregen beeld uit de enquête. Door de interviews zijn de kwantitatieve gegevens uit de enquête derhalve kwalitatief aangevuld. In de interviews is onder meer gesproken over (de omvang van) de betreffende doelgroep, de haalbaarheid van lichte verificatie volgens de roc's, de administratieve belasting van lichte verificatie voor de roc's en de risico's op frauduleus handelen. In bijlage 4 is de vragenlijst opgenomen die is ingezet bij de interviews.

1.3 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 gaat in op de stand van zaken bij de onderzochte roc's met betrekking tot de afgifte van Verklaringen Educatie en de administratieve vastlegging van behaalde resultaten. In dit hoofdstuk blijkt dat de roc's hierbij vier verschillende 'routes' kunnen doorlopen. Hoofdstuk 3 gaat nader in op de vier routes van afgifte en administreren. Hoofdstuk 4 presenteert de concrete opties voor lichte verificatie uitgevoerd door roc's op basis van hun gevoerde administraties. Hoofdstuk 5 laat een alternatief zien voor de verificatieprocedure uitgevoerd door roc's. In dit geval ligt de verantwoordelijkheid van verificatie niet bij de roc's maar bij gemeenten. Het rapport sluit af met een ordening van te nemen beslissingen en met een advies (hoofdstuk 6).

2 AFGIFTE EN ADMINISTRATIEVE VASTLEGGING

In dit hoofdstuk brengen we in beeld op welke wijze en in welke aantallen Verklaringen Educatie worden afgegeven en hoe behaalde resultaten worden geadmineistreerd. Het gaat hierbij om een nagenoeg integraal beeld: hoe is de algemene situatie van dit onderwerp bij de roc's in Nederland.¹ In paragraaf 2.1 beschrijven we de doelgroepen die een Verklaring Educatie krijgen. Ook gaan we in deze paragraaf in op de relatieve omvang van de doelgroep.² Paragraaf 2.2 gaat in op de vraag of de roc's verklaringen afgeven, terwijl paragraaf 2.3 ingaat op de kenmerken en inhoud van de afgegeven verklaringen. In paragraaf 2.4 komen de toetsen aan bod waarmee het (eind)niveau van de betrokken deelnemers wordt bepaald. Bekeken wordt of aan de afgifte van een verklaring altijd een toets voorafgaat en wat de waarde van die toets vervolgens is. De administratieve vastlegging van de afgifte van verklaringen en van behaalde resultaten komt in paragraaf 2.5 aan de orde. In deze paragraaf wordt bezien of resultaten worden geadmineistreerd en zo ja, op welke wijze. Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting.

De informatie in dit hoofdstuk is voornamelijk gebaseerd op een enquête onder alle roc's. Een nabelronde onder roc's over de enquête en aanvullende diepte-interviews met een tiental roc's vullen deze informatie aan.

2.1 Doelgroepen

Omschrijving doelgroep

De doelgroepen die voor een Verklaring Educatie in aanmerking komen betreffen oudkomers die een NT2-taaltraject volgen, bekostigd met WEB- of WWB-middelen. In het jargon van de roc's worden deze trajecten kortweg 'educatietrajecten' genoemd. Bij driekwart van de roc's (26) betreft de doelgroep zowel WEB- als WWB-deelnemers, terwijl zeven roc's aangeven uitsluitend verklaringen af te geven aan WEB-deelnemers.

Meer concreet gaat het om twee typen oudkomers:

1. Oudkomers die niet eerder de Nederlandse taal hebben geleerd in een inburgeringscursus.
2. Oudkomers die wel eerder Nederlands hebben geleerd in een inburgeringscursus.

¹ Van de 38 roc's die een NT2-taaltrajecten aanbieden, hebben 35 roc's gerepondeerd.

² In dit onderzoek is niet achterhaald hoeveel educatiedeelnemers ten minste NT2-niveau 2 hebben behaald. Dit zou in dit stadium een onevenredige administratieve belasting voor de roc's met zich meebrengen.

De eerste groep bestaat uit oudkomers die nooit in een traject hebben gezeten in het kader van de WIN of de Regeling Oudkomers. Oudkomers zijn in dit geval mensen die vóór de invoering van de WIN (30 september 1998) naar Nederland zijn gekomen. Bij deze groepen oudkomers gaat het bijvoorbeeld om zelfmelders. Daarnaast kan het gaan om mensen die zijn gestuurd door de sociale dienst of door hun werkgever om hun taalniveau te verbeteren (ter bevordering van hun participatie op de arbeidsmarkt).

De tweede groep bestaat uit oudkomers die na afronding van een inburgeringstraject hun taalniveau verder willen verhogen.³ De 'educatietrajecten' bekostigd met WEB- of WWB-middelen bieden hen deze kans. Als het gaat om deelnemers die eerder een WIN-traject hebben afgerond, worden zij ook wel aangeduid als 'ex-nieuwkomers'. Eén roc verwoordt het als volgt:

“Het komt heel vaak voor dat nieuwkomers na de 600 uur van de WIN hun taalniveau verder willen verhogen. Dat gebeurt geregeld op ons advies. Zij krijgen dan 300 uur verlenging. In feite zijn het dan ex-nieuwkomers die in die 300 uur, bekostigd met educatiemiddelen, verder leren. Zij sluiten de verlenging af met een NIVOR- of Trajecttoets.”

Niet-gealfabetiseerden nemen een aparte plaats in. Ook deze doelgroep kan een educatietraject volgen. Doorgaans krijgen niet-gealfabetiseerden echter geen Verklaring Educatie uitgereikt, maar een Bewijs van Deelname.

In het vervolg van dit rapport zullen wij de doelgroepen waar het in het onderzoek om gaat, kortweg aanduiden met 'educatiedeelnemers'.

Relatieve omvang van de doelgroep

Bijna de helft van de roc's kan geen schatting geven van de omvang van de educatiedeelnemers ten aanzien van de totale groep oudkomers binnen hun roc. Aantallen en aandelen zijn wel te achterhalen in de administraties. Voor dit onderzoek voert het werk dat dit met zich mee zou brengen echter te ver. De andere helft van de roc's (achttien) kan wel een inschatting maken. Deze roc's geven aan dat het aandeel educatiedeelnemers tussen de vijf en de negentig procent ligt. Bij het merendeel van deze groep roc's (dertien) ligt het aandeel boven de vijftig procent en bij zes roc's gaat het zelfs om zeventig tot negentig procent van de totale groep oudkomers.⁴

³ Het kan hierbij zowel gaan om een inburgeringstraject voor nieuwkomers als voor oudkomers.

⁴ Over de relatieve omvang van de doelgroep is geen duidelijk verband te leggen naar type roc (bijvoorbeeld de grootte van de gemeente waar een roc gevestigd is). Zo bedraagt het aandeel van de doelgroep in Veghel (ROC de Leijgraaf) en Groningen (het Alfacollege) vijf procent. In Apeldoorn (ROC Aventus), Almelo (ROC van Twente), Dokkum (Friesland College) en Den Bosch (Koning Willem I College) bedraagt het aandeel tachtig tot negentig procent.

2.2 Afgifte verklaringen

Afgifte

Bijna driekwart (25 roc's) van de roc's geeft standaard een Verklaring Educatie af aan educatiedeelnemers. Twee roc's geven 'soms' een verklaring af terwijl slechts één roc nooit verklaringen uitreikt. Dit roc (Zadkine in Rotterdam) reikt geen verklaringen uit omdat dit niet verplicht is voor de betreffende doelgroep en (daardoor) niet is afgesproken met de gemeente. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de afgifte van verklaringen.

Tabel 2.1 Overzicht afgifte Verklaringen Educatie (N=35)

Afgifte verklaringen	Aantal (abs)
Ja, verklaring worden altijd afgegeven	25
Ja, verklaringen worden afgegeven maar alleen op aanvraag*	7
Verklaringen worden soms wel en soms niet afgegeven	2
Nee, verklaringen worden niet afgegeven	1

* Het kan hierbij gaan om een aanvraag van de deelnemer zelf, van de opdrachtgevende gemeente of van een werkgever die het taaltraject voor zijn werknemer betaalt.

Bron: enquête onder alle roc's in Nederland (maart 2007)

Hoe worden de verklaringen genoemd

De meeste roc's noemen de Verklaring Educatie een '(school)verklaring', 'certificaat' of, in mindere mate, een 'verklaring educatie' of 'diploma'. Daarnaast komen benamingen voor als 'niveauoverzicht NT2' of 'scorelijst NT2', '(toets)rapport', 'verklaring leerresultaten' of 'verklaring Trajecttoets/NIVOR-toets'. Als aan het einde van een traject geen (officiële) toets is afgenomen, worden afgegeven documenten 'bewijzen van deelname' genoemd.⁵ De helft van de roc's geeft één type verklaring af. De andere helft geeft meerdere typen af.

Bijlagen

De meerderheid van de roc's (21) voegt geen bijlagen toe aan de verklaring. Acht roc's doen dit soms en vijf roc's altijd. Of bijlagen worden bijgevoegd, hangt bijvoorbeeld samen met gemaakte afspraken met de opdrachtgevende gemeente of met het gevoerde beleid van (een locatie van) een roc. Bij bijlagen gaat het bijvoorbeeld om een cijferlijst of toetsuitslagen.⁶ In een enkel geval gaat het om een geschreven toelichting op het gevolgde traject of op de behaalde niveaus.

Vanaf wanneer worden verklaringen afgegeven

Dertien roc's kunnen geen schatting geven vanaf welk jaar zij verklaringen hebben uitgereikt aan educatiedeelnemers. De overige roc's (21) geven wel

⁵ Voor de leesbaarheid van het rapport zullen wij de Verklaringen Educatie en de verschillende benamingen die daarvoor worden gebruikt, verder aanduiden met 'verklaring'.

⁶ Hierbij moet worden opgemerkt dat resultaten in de regel op afgegeven verklaringen staan en niet in bijlagen.

een schatting. Het merendeel van hen (twaalf) geeft aan al vóór de eeuwwisseling verklaringen te hebben afgegeven. Het gaat hierbij onder andere om roc's in twee van de vier grote steden. Zo geeft het Albeda College (Rotterdam) vanaf 1992 verklaringen af en is dit roc daarmee een van de eersten. De Mondriaan Onderwijsgroep (Den Haag) geeft vanaf 1998 verklaringen af. Hierbij dient te worden opgemerkt dat niet alle twaalf roc's die al vóór 2000 verklaringen afgaven, dit meteen goed op orde hadden. Het is niet uitzonderlijk dat de afgifte in de opstartfase nog op gang moest komen en niet meteen sluitend was georganiseerd. In de periode vanaf 2000 zijn negen roc's met de afgifte van verklaringen gestart. Hiervan is een zestal roc's met de afgifte begonnen vanaf 2002/2003. Het ROC van Amsterdam geeft bijvoorbeeld vanaf 2002 verklaringen af en ROC Midden Nederland (Utrecht) vanaf 2003. Tabel 2.2 geeft een overzicht.

Tabel 2.2 Overzicht van de periode vanaf wanneer de roc's verklaringen afgegeven (N=34)

Afgifte verklaringen gestart in de periode	Aantal roc's (abs)
1990-1994	1
1995-1999	11
2000-2004	9
Weet niet	13

Bron: enquête onder alle roc's in Nederland (maart 2007)

Hoeveel afgegeven verklaringen betreft het

De meeste roc's (zestien) kunnen geen schatting maken van het totale aantal uitgereikte verklaringen vanaf het eerste moment van afgifte. Twee grote roc's, De Mondriaan Onderwijsgroep en het ROC van Amsterdam doen wel een schatting. Zij geven aan dat het om respectievelijk 15.000 en 12.000 afgiften in totaal zal gaan. Het Graafschap College (Doetinchem) en het ROC Leiden schatten dat zij respectievelijk 800 en 230 keer een verklaring hebben afgegeven.

De meeste roc's (23) vinden het ook moeilijk aan te geven hoeveel verklaringen per jaar worden afgegeven. De voornaamste reden daarvoor is dat dit aantal (sterk) wisselt per jaar. Daarnaast geeft een aantal roc's in een mondelinge toelichting aan dat cursisten in de meeste gevallen meerdere jaren een educatietraject volgen. Zij krijgen daarbij jaarlijks een verklaring uitgereikt waardoor er over meerdere jaren bezien dubbeltellingen voor zullen komen. Eén roc verwoordt de situatie die het schatten van aantallen (per jaar) bemoeilijkt als volgt:

“Het is een komen en gaan van cursisten, soms is het net een duiventil. Cursisten beginnen met een traject, vallen tussentijds uit en komen een (paar) jaar later weer terug. Wij kijken dan in zijn dossier en zien waar een cursist gebleven is en met welk traject hij verder kan.”

Bovenstaand citaat maakt duidelijk dat de geschiedenis en de aantallen afgegeven verklaringen dikwijls wel te achterhalen zijn in de administratie. Zeker wanneer het een digitale administratie betreft. Wij komen hier in paragraaf 2.5 op terug.

Conditie voor afgifte

De voornaamste handeling die aan de afgifte van een verklaring aan het einde van een traject voorafgaat, is het afnemen van een toets. Het overgrote deel van de roc's (31) geeft bijvoorbeeld nooit een verklaring af zonder dat de cursisten zijn getoetst.⁷ Drie roc's geven 'soms' een verklaring af zonder dat er aan het einde van het traject is getoetst. Dit komt bijvoorbeeld voor als een deelnemer (door ziekte) niet aanwezig is op het moment van toetsing. In die gevallen noteert het roc bijvoorbeeld de laatst behaalde (tussentijdse) resultaten op de verklaring of worden geen resultaten vermeld. In dat laatste geval heten de afgegeven documenten veelal 'bewijzen van deelname'.

Tabel 2.3 Conditie voor de afgifte van verklaringen (het afnemen van een toets) (N=34)

Wordt voorafgaand aan de afgifte getoetst?	Aantal roc's (abs)
Ja altijd	31
Soms wel, soms niet	3

Bron: enquête onder alle roc's in Nederland (maart 2007)

Tot slot

Met betrekking tot de afgifte van verklaringen zijn drie aspecten mogelijk van invloed op de haalbaarheid van lichte verificatie:

- De afgifte van verklaringen: hoewel de meerderheid van de roc's altijd een verklaring afgeeft (25), doet een minderheid dat niet structureel (9) of zelfs nooit (1).
- Het tijdsaspect: als verklaringen worden afgegeven, kunnen roc's dikwijls niet ver terug in de tijd om gegevens te achterhalen. De redenen daarvan zijn dat verklaringen nog niet lang worden afgegeven, de afgifte pas sinds een aantal jaar op orde is of roc's niet weten vanaf wanneer de afgifte plaatsvindt. Dit betekent dat lichte verificatie op basis van afgegeven verklaringen pas vanaf medio 2000 mogelijk is.
- De waarde van de toetsen: over de waarde van de afgenomen toetsen die aan de afgifte voorafgaan, is enige discussie. In paragraaf 2.4 komen wij hier op terug.

⁷ ROC Flevoland neemt hierbij een bijzondere positie in. Hoewel dit roc alle cursisten aan het einde van een traject toetst met de NIVOR-toets, worden 'bewijzen van deelname' uitgereikt waarop de toetsresultaten niet worden vermeld. Als reden daarvoor voert het roc aan dat de NIVOR-toets geen officiële eindtoets is. De richtlijn voor afgifte van een bewijs van deelname is bij dit roc daarom een cursistenpresentie van tachtig procent. Behaalde resultaten op de NIVOR-toets worden overigens wel opgenomen in de administratie.

2.3 Inhoud verklaringen

De roc's zijn tevens bevraagd over de inhoud van de afgegeven verklaringen en over de informatie die op de verklaringen staat. Het kan hierbij gaan om informatie over het gevolgde traject, informatie over de afgenomen toets en behaalde eindniveaus, informatie over persoonsgegevens van de cursist, informatie over het roc en informatie over de datum en plaats van afgifte van de verklaring. Tabel 2.4 laat zien of de roc's deze informatie op de verklaringen vermelden. Na de tabel volgt een toelichting per onderwerp.

Tabel 2.4 Overzicht van op de verklaringen opgenomen informatie (N=34)

Informatie	Ja, de informatie wordt vermeld	De informatie wordt soms wel, soms niet vermeld	Nee, de informatie wordt niet vermeld
<i>Trajectinformatie</i>			
Naam traject	26	2	6
Doel traject	11	4	17
<i>Toetsinformatie</i>			
Naam toets	22	7	4
Datum/plaats afdruk toets	19	5	9
Behaalde eindniveaus	30	2	2
<i>Overige informatie</i>			
Naam/geboortedatum cursist	33	1	-
Informatie over het ROC	33	1	-
Datum/plaats afgifte verklaring	31	2	1

Bron: enquête onder alle roc's in Nederland (maart 2007)

Het traject (naam en doel)

Het algemene beeld in deze is dat de genoemde informatie door de meerderheid van de roc's op de verklaring wordt vermeld maar dat zich daarbij ook verschillen voordoen tussen roc's. De naam van het gevolgde traject wordt bijvoorbeeld door 26 roc's genoemd. Zes roc's vermelden deze informatie niet terwijl twee roc's dit 'soms wel en soms niet' doen. Het doel van het doorlopen traject wordt door het merendeel van de roc's (zeventien) niet vermeld. Elf roc's vermelden het doel altijd en vier roc's doen dit 'soms wel en soms niet'. Dat informatie (soms) ontbreekt, lijkt voort te vloeien uit het feit dat deze niet relevant is in de berichtgeving richting de opdrachtgevende gemeente of richting de cursist zelf. Een eveneens belangrijke oorzaak lijkt te zijn dat verklaringen (in het verleden) soms door verschillende docenten of op verschillende locaties zijn opgesteld of ingevuld, waardoor eenduidigheid en volledigheid ontbreken.

Afgenomen toets

De afgenomen eindtoets en de datum en plaats van toetsing worden door een meerderheid van de roc's op de verklaringen vermeld. Het gaat om respectievelijk 22 (afgenomen eindtoets) en negentien (datum en plaats van toetsing) roc's die dit structureel noteren. In de overige gevallen worden deze gegevens

niet genoteerd of niet structureel. De mate van volledigheid van notatie lijkt een gevolg van gemaakte keuzes door het roc (al dan niet in afspraak met gemeenten) en van verschillen in aanpak tussen verschillende docenten of locaties.

Behaalde eindniveaus

Hoewel de gebruikte eindtoets niet altijd wordt vermeld, worden behaalde eindniveaus door nagenoeg alle roc's (dertig) op de verklaring aangegeven. Informatie over behaalde resultaten lijkt daarmee de kern van de verklaring te vormen. De behaalde niveaus zijn in alle gevallen uitgesplitst naar de taalvaardigheden lezen, luisteren, schrijven en spreken. Ook zijn de niveaus in alle gevallen herleidbaar naar het eindniveau NT2 en/of het referentiekader CEF. Twee roc's (het Graafschap College in Doetinchem en ROC Flevoland) noteren behaalde resultaten nooit op een afgegeven document. ROC Flevoland kiest hier bewust voor. Het roc onderbouwt dit door aan te geven dat resultaten die met behulp van de NIVOR-toets zijn gemeten, niet als eindniveau mogen worden beschouwd maar naar hun mening uitsluitend als niveauvordering. Om valse verwachtingen bij de cursist te voorkomen, zij kunnen officieel immers geen rechten ontlenen aan deze niveauvorderingen, laat het roc de notering van resultaten in de regel achterwege.

Informatie cursist en roc

De verklaringen worden in alle gevallen gepersonaliseerd: naam en geboortedatum van de betreffende cursist worden (bijna) altijd vermeld. Slechts één roc (ROC Rijn IJssel in Arnhem) geeft expliciet aan niet te kunnen garanderen dat dit ook altijd is gebeurd. In de beginperiode van afgifte ontbrak bijvoorbeeld nog een vast format voor de verklaring.

Informatie over het roc, zoals de naam, een stempel of logo en de handtekening van de docent, mentor of zelfs de directeur van de afdeling Educatie wordt eveneens altijd vermeld. Alleen ROC Rivor in Tiel geeft expliciet aan dat deze informatie misschien niet structureel is opgetekend omdat dit de verantwoordelijkheid is van individuele docenten en het geen waterdicht systeem betreft: *"ik schat in dat deze informatie in tien tot twintig procent van de gevallen niet op de verklaringen is vermeld"*.

Informatie datum en plaats van afgifte

De datum en plaats van afgifte van de verklaring worden nagenoeg altijd vermeld. Alleen het Rijn IJssel College en ROC Rivor houden met betrekking tot deze informatie opnieuw een slag om de arm. Eén roc (het ID College in Zoetermeer) vermeldt deze informatie niet. Het is niet duidelijk waarom: de overige informatie wordt door dit roc wel volledig genoteerd.

Tot slot

Samenvattend kan worden gesteld dat wanneer verklaringen worden afgegeven, deze behoorlijk volledig zijn naar informatie. Met betrekking tot de mogelijkheden voor lichte verificatie zijn hierbij twee aspecten van belang:

- De meest relevante informatie staat veelal consequent op de verklaringen, zoals behaalde resultaten naar deelvaardigheid en persoonsgegevens van de cursist.
- De verklaringen zijn in de meeste gevallen op echtheid te controleren door een stempel, logo en/of handtekening van een medewerker van het roc. Deze informatie is dikwijls structureel op de verklaringen terug te vinden. De cursist krijgt het originele exemplaar mee en kan daardoor niet eenvoudig veranderingen aanbrengen op het document.

2.4 De inzet van toetsen

Educatiecursisten en inburgeringscursisten volgen dikwijls dezelfde trajecten: groepen worden ingedeeld op basis van het taalniveau van cursisten en niet op basis van financieringslabels. Dat betekent dat de verschillende deelnemers dezelfde stof krijgen aangeboden. Alleen aan het einde van het traject treedt een verschil op: de inburgeringscursisten worden in de regel getoetst met de Profieltoets en de educatiecursisten met bijvoorbeeld de NIVOR- of Trajecttoets. In deze paragraaf wordt beschreven welke toetsen voor educatiecursisten worden gebruikt, wat de kwaliteit van die toetsen is, welke knelpunten er zijn en hoe die worden opgelost. Ook komt de vraag aan bod of de toetsen volgens de roc's volstaan om voor lichte verificatie in aanmerking te komen.

2.4.1 Gebruik toetsen

Tabel 2.5 geeft een overzicht van de toetsen die de roc's inzetten bij educatietrajecten.

Tabel 2.5 Overzicht van de ingezette toetsen, meerdere antwoorden mogelijk (N=34)

Ingezette toetsen	Aantal (abs)
NIVOR-toets (Cito)	27
Trajecttoets NT2 (Bureau ICE)	23
Profieltoets NT2	3
Eigen (methode afhankelijke) toetsen van het roc	6
Anders	2

Bron: enquête onder alle roc's in Nederland (maart 2007)

De tabel laat zien dat voornamelijk de NIVOR- en de Trajecttoets worden gebruikt (vaak in combinatie). Daarnaast gebruiken drie roc's (soms) de Profieltoets. Dit is opmerkelijk omdat deze toets alleen voor inburgeringstrajecten voor oudkomers verplicht is. De drie roc's die de Profieltoets gebruiken, zijn het ROC van Amsterdam, ROC Midden Nederland (Utrecht) en het Deltion College (Zwolle). Het ROC van Amsterdam geeft aan dat een klein deel van de educatiedeelnemers vanaf 2003/04 met de Profieltoets wordt

getoetst op verzoek van de gemeente. *“Deze cursisten hebben we bij de toetsing mee-genomen in het systeem van inburgeraars.”* In het geval van Amsterdam gaat het dus om incidenteel gebruik van de Profieltoets. Ook ROC Midden Nederland gebruikt in de regel de NIVOR- en Trajecttoets. Op verzoek van een van de opdrachtgevende gemeenten van dit roc (Amersfoort) wordt voor de cursisten uit die gemeente de Profieltoets ingezet om het eindniveau te bepalen. Het ROC Midden Nederland schat dat deze groep cursisten ongeveer vijf procent van hun totale groep educatiedeelnemers uitmaakt. Het Deltion College gebruikt vanaf 2005 voor alle educatiedeelnemers de Profieltoets in opdracht van de gemeente Zwolle.

Op basis van de informatie uit de diepte-interviews met tien roc's is bekend dat de roc's de NIVOR- en Trajecttoets vaak beide hebben getest toen deze op de markt kwamen (medio 1997). Sommige roc's kozen vervolgens voor de Trajecttoets NT2 en anderen voor de NIVOR-toets. In de loop van de tijd zijn roc's vaak beide toetsen gaan gebruiken om fraude te voorkomen (hier komen we later op terug). De roc's motiveren hun keus voor de NIVOR- en Trajecttoets met het feit dat de Profieltoets niet verplicht is en niet bedoeld is voor educatietrajecten. De Profieltoets is in feite een 'exclusieve' toets. *“De NIVOR- en Trajecttoets zijn de beste alternatieven”* geeft het ROC van Amsterdam aan. De Mondriaan Onderwijsgroep verwoordt het als volgt: *“de NIVOR- en Trajecttoets zijn de enige toetsen die voor de doelgroep educatiedeelnemers voorhanden zijn”*.

2.4.2 De kwaliteit van de NIVOR- en Trajecttoets NT2

Status van de toetsen (inhoudelijk)

De NIVOR- en Trajecttoets betreffen landelijk erkende toetsen. De toetsen zijn genormeerd en ontwikkeld door officiële toetsbureaus. De tien roc's waarmee diepte-interviews zijn gehouden, geven allen aan dat de toetsen inhoudelijk goed zijn. De toetsen meten, in vergelijking met de Profieltoets, meer de praktische kennis van de Nederlandse taal aldus het Horizon College terwijl ROC Eindhoven aangeeft dat het om handige op elkaar aansluitende toetsbatterijen gaat.

Vanuit het oogpunt van lichte verificatie is het een probleem dat de NIVOR- en Trajecttoets geen officiële eindtoetsen zijn maar niveauvorderingstoetsen. Bij de educatietrajecten worden ze echter wel als zodanig ingezet. Sommige roc's, zoals ROC Flevoland en het Horizon College, geven expliciet aan dat de toetsen de (inofficiële) status van eindtoets niet behoren te hebben. Zoals eerder aangegeven, is ROC Flevoland in deze principieel. Dit roc vermeldt geen toetsresultaten op afgegeven verklaringen omdat het eindniveau van de cursisten officieel niet is vastgesteld. ROC Flevoland neemt de toetsresultaten wel op in de administratie.

Status van de toetsuitslagen

De NIVOR- en Trajecttoets meten de taalvorderingen van de cursisten vanaf begin niveau 1 tot en met eind niveau 3. De resultaten/scores sluiten daarmee

aan bij de 'oude' NT2-niveaus zoals beschreven in het Referentiekader NT2. Ook zijn de resultaten/scores vergelijkbaar met de door het CEF nieuw geformuleerde niveau-indeling van taalvaardigheid. Een behaald NT2-niveau 2 staat bijvoorbeeld gelijk aan een behaald CEF-niveau A2. De NIVOR-toets heeft per NT2-niveau (1 t/m 3) vier mappen voor de deelvaardigheden lezen, luisteren, schrijven en spreken. Iedere map bevat vier kopieerbare toetsen die toenemen in moeilijkheidsgraad. Voor ieder niveau en iedere vaardigheid geldt dat er drie vorderingentoetsen zijn en één afsluitende toets. In totaal gaat het dus om twaalf toetsen. Per niveau geldt dat wanneer op de afsluitende toets voldoende is gescoord, het niveau is behaald. De Trajecttoets werkt met minder tussenliggende vorderingentoetsen per niveau en per vaardigheid. De toetsuitslagen van de NIVOR- en Trajecttoets zijn helder volgens de roc's. De behaalde resultaten geven bovendien daadwerkelijk het niveau aan waarop de cursist zich bevindt: pas als voldoende op de afsluitende toets is gescoord, is een NT2-niveau behaald. In het stadium daarvoor zijn de cursisten nog 'op weg' naar dat niveau. Wel geldt opnieuw dat de uitslagen officieel niveauvorderingen betreffen en gezien de status van de toets (een niveauvorderingentoets) niet als eindniveaus kunnen worden aangemerkt.

Risico's

In het onderstaande worden puntsgewijs de risico's uitgewerkt die door de geïnterviewde roc's worden genoemd voor de NIVOR- en Trajecttoets. Het gaat in alle gevallen om risico's die mogelijk van invloed zijn op de haalbaarheid van lichte verificatie, met name omdat de risico's de betrouwbaarheid van behaalde resultaten onder druk zetten.

- De toetsen worden niet ververs

Het voornaamste risico betreft het gebrek aan verversing van de toetsen. De NIVOR-toets is vanaf de uitgifte (medio 1997) nooit ververs; de Trajecttoets is voor het laatst rond 2001 ververs. Op basis van dit gegeven is het volgens een aantal roc's aannemelijk dat toetsuitslagen gedurende de jaren aan betrouwbaarheid hebben ingeboet. Deze roc's vragen zich af of cursisten de toets op eigen kracht hebben gemaakt of dat de antwoorden al bekend waren. De Mondriaan Onderwijsgroep (een groot roc met een groot aantal cursisten) twijfelt bijvoorbeeld over de waarde van behaalde resultaten en geeft aan dat het om 'uitgekauwde toetsen' gaat. ROC RIVOR (een klein roc) is er daarentegen van overtuigd dat antwoorden niet circuleerden onder de cursisten omdat daartoe geen kans was. Dit roc geeft aan dat problemen als gevolg van het uitblijven van verversing zich alleen voordeden als een deelnemer een niveau niet behaalde en op dat niveau de(zelfde) toets moest maken.

- Toetsprotocollen ontbreken

De geïnterviewde roc's geven aan dat het, in tegenstelling tot de Profieltoets, bij de NIVOR- en Trajecttoets ontbreekt aan toetsprotocollen. Hierdoor kan het zijn dat toetsen niet eenduidig worden afgenomen. Er kunnen zich bijvoorbeeld verschillen voordoen tussen roc's of zelfs binnen roc's. Door het ontbreken van toetsprotocollen is het daarnaast mogelijk dat toetsen worden

afgenomen en/of nagekeken door de eigen docent. Cursisten kunnen daarmee worden bevoordeeld. Het ontbreken van een eenduidige toetsafname of het voorkomen van bevoordeling kan toetsresultaten mogelijk beïnvloeden.

- De NIVOR-toets is een 'kopieertoets'

De NIVOR-toets is een toets die een roc eenmalig aan hoeft te schaffen bij Cito. Na aanschaf kopieert het roc de toets zelf indien het de toets in wil zetten. Ondanks het feit dat de roc's streven naar zorgvuldige procedures is dit systeem niet waterdicht. Het Horizon College geeft bijvoorbeeld aan dat het mogelijk is dat een docent een gekopieerde toets bij het kopieerapparaat laat liggen of een ongebruikt exemplaar vergeet te vernietigen. Op die manier kunnen de vragen onder de cursisten bekend raken. Voor de Trajecttoets geldt dit knelpunt niet. De procedure bij deze toets is dat elk exemplaar moet worden aangevraagd bij Bureau ICE.

- Maatschappijoriëntatie wordt niet getoetst

Maatschappijoriëntatie is geen verplicht onderdeel voor educatiecursisten. Zij worden ook niet op dit onderdeel getoetst door de NIVOR- of Trajecttoets. In de praktijk hebben de meeste educatiecursisten echter wel Maatschappijoriëntatie aangeboden gekregen omdat zij dikwijls samen met inburgeraars trajecten volgen. Op welk niveau de educatiedeelnemers kennis van de Nederlandse maatschappij hebben opgedaan, kunnen zij echter niet aantonen omdat zij hier niet op zijn getoetst. Het is daarom de vraag of educatiecursisten ook voor dit onderdeel voor vrijstelling in aanmerking kunnen komen.

In de volgende paragraaf laten we zien hoe de roc's de NIVOR- en Trajecttoets inzetten. Tevens gaan we na of zij met hun aanpak de genoemde risico's kunnen ondervangen.

2.4.3 Hoe worden toetsen afgenomen en knelpunten ondervangen?

Het algemene beeld uit de diepte interviews is dat het toetsen van cursisten plaatsvindt volgens zorgvuldige procedures. Hoewel zich zeker verschillen voordoen tussen de roc's kan worden gesteld dat zij allen volgens een min of meer vast stramien hebben gewerkt. Het organiseren en naleven van procedures is daarbij de eigen verantwoordelijkheid van het roc omdat vaststaande protocollen ontbreken. In sommige gevallen is de door het roc opgestelde procedure vastgelegd in een Handboek Toetsing of is gewerkt met een toetscommissie of toetsbureau. De toetsen worden bijvoorbeeld zorgvuldig bewaard, buiten bereik van de cursisten. Voorts is er voor gekozen om niet te vaak te toetsen om de waarde van de toetsen te behouden. Als er wordt getoetst, worden daar vaste dagdelen voor gereserveerd in één week. De ingevulde toetsen worden na de beoordeling en verwerking van de resultaten in de administratie vernietigd. Dikwijls is er naar gestreefd om de toetsprocedure door onafhankelijke medewerkers binnen het roc uit te laten voeren. Daarnaast hebben de docenten een belangrijke rol in het toetsproces. Zij bepalen wanneer het zinvol is om een cursist of groep te toetsen. De docenten

kunnen voorts inschatten of de resultaten kloppen omdat zij zicht hebben op het niveau van de cursisten. Toetsuitslagen worden daar tegen af gezet. Het valt onmiddellijk op als een cursist een toets niet op eigen kracht gemaakt heeft. Voor de docenten is het afnemen van toetsen vooral van belang voor de dossiervorming. De ontwikkelingen van deelnemers kan op basis van de cursistendossiers worden gevolgd en bijgehouden. Voor de cursisten bestaat de waarde van toetsing eruit dat zij een concreet beeld krijgen van hun niveau en dat zij aan het einde van een cursus ook daadwerkelijk het gevoel hebben dat zij een traject hebben afgesloten.

Hieronder volgt puntsgewijs een overzicht van concrete oplossingen die door de roc's zijn ingezet om de knelpunten bij de NIVOR- en Trajecttoets te ondervangen:

- Om het gebrek aan verversing van de toetsen te ondervangen, gebruiken de roc's de NIVOR- en Trajecttoets vaak beiden. Daardoor beschikken zij over een groter aantal toetsen die zij in afwisseling van elkaar in kunnen zetten. Cursisten weten vooraf niet welke toets zij krijgen. Sommige roc's zetten voorts de antwoorden (multiplechoicesysteem) door elkaar. Voor de cursist is het hierdoor zinloos om rijtjes met antwoorden uit het hoofd te leren.
- Om te voorkomen dat de toetsen algemeen bekend worden onder de cursisten, wordt beperkt tussentijds getoetst. Het afnemen van een toets blijft hierdoor bovendien een formele aangelegenheid.
- Nadat toetsen zijn afgenomen en resultaten zijn geadministreerd, worden de ingevulde exemplaren vernietigd (al dan niet door een extern bedrijf).
- De roc's ondervangen het ontbreken van toetsprotocollen door te werken volgens eigen ontwikkelde procedures. De protocollen van de Profieltoets kunnen hierbij richtinggevend zijn. De toetsuitslagen werken voorts als een controlemechanisme: als de uitslagen in overeenstemming zijn met door de docenten ingeschatte niveaus van cursisten, verloopt de procedure goed. Als resultaten niet in overeenstemming zijn, neemt het roc maatregelen.

Tot slot

De geïnterviewde roc's denken verschillend over de waarde van de NIVOR- en Trajecttoets en daarmee over de vraag of de toetsen volstaan om voor lichte verificatie in aanmerking te komen. In het onderstaande wordt dit toegelicht.

Inhoudelijk gezien gaat het om goede toetsen aldus de roc's. De toetsen zijn genormeerd en landelijk erkend en de toetsuitslagen zeggen daadwerkelijk iets over het behaalde niveau van de cursisten. De uitslagen, weergegeven in schalen, zijn één op één vergelijkbaar met de NT2-niveauaanduiding. Eveneens zijn de schalen te herleiden naar de nieuwe niveau-indeling van het CEF. Wat dat betreft zouden de toetsen voor lichte verificatie in aanmerking kunnen komen. Het probleem dat zich op dit punt echter voordoet, is dat de toetsresultaten officieel geen eindniveaus weergeven maar niveauvorderingen. Een tweede knelpunt is het feit dat de toetsen niet of nauwelijks zijn ververst en dat vaststaande toetsprotocollen ontbreken.

2.5 Administratieve vastlegging

Een belangrijke voorwaarde voor lichte verificatie is de volledigheid van de administratie van de roc's. Toetsresultaten van cursisten moeten bijvoorbeeld in de administratie terug te vinden en controleerbaar zijn. Ook de manier waarop de roc's hun administratie hebben gevoerd is in deze belangrijk. Gaat het bijvoorbeeld om een papieren of digitale administratie? En hoever gaat de administratie terug in de tijd? In de subparagrafen 2.5.1 en 2.5.2 staat hoe de roc's de administratie van behaalde resultaten hebben aangepakt.⁸

2.5.1 Wat is vastgelegd?

Alle vijfendertig roc's voeren een administratie voor de educatiedeelnemers. De gegevens die worden geadmineistreerd zijn tweeledig. Het gaat om:

1. cursistengegevens;
2. behaalde resultaten.

Ad 1

De cursistenadministratie omvat in de eerste plaats de persoonlijke gegevens van de cursist zoals naw-gegevens, geslacht, geboortedatum, geboorteland, sofi-, of opleidingsnummer en contactpersoon bij de gemeente. Daarnaast is de geschiedenis over gevolgde trajecten, instroom, uitstroom, uitval, presentie, afgenomen toetsen, et cetera per cursist in deze administratie terug te vinden. Ook doelgroepen (zoals nieuwkomers, oudkomers, educatiecursisten) zijn te herleiden in deze administratie. Dikwijls kan dit direct worden achterhaald, middels geadminestreerde financieringslabels. In de overige gevallen wordt per cursist indirect duidelijk om welke doelgroep het gaat, bijvoorbeeld via de afgenomen toetsen of (de geschiedenis van) de gevolgde trajecten. Voor een deel van de roc's geldt dat behaalde resultaten (in de loop van de tijd) aan de cursistenadministratie zijn toegevoegd.

De administratie van cursistengegevens gaat ver terug in de tijd. Vanaf het begin van de (educatie/inburgerings)trajecten in de jaren negentig van de vorige eeuw worden de cursistengegevens digitaal bijgehouden. In de volgende paragraaf komen wij daar op terug.

Ad 2

Alle roc's administreren eveneens de behaalde toetsresultaten per cursist. De resultaten zijn in alle gevallen uitgesplitst naar de taalvaardigheden lezen, luisteren, spreken en schrijven. Ook zijn de resultaten een op een herleidbaar naar NT2-niveaus (NT2-niveau 1 t/m 3) en naar de geformuleerde taalniveaus van het CEF die onder de nieuwe Wet inburgering gelden.

⁸ De roc's zijn niet alleen bevraagd over de vastlegging van behaalde resultaten maar ook over de *administratieve vastlegging van de afgifte van verklaringen* (als op zichzelf staande handeling). Tijdens de uitvoering van het onderzoek bleek echter dat het al dan niet administreren van de afgifte, voor lichte verificatie niet van belang is. Voor de overzichtelijkheid van het rapport laten we deze informatie dan ook achterwege in dit rapport.

Hoewel de administratie van behaalde resultaten ook terugvoert tot in de jaren negentig van de vorige eeuw, is deze gevoerde administratie toch minder eenduidig dan de administratie van cursistengegevens. Een belangrijke reden daarvoor is dat behaalde resultaten bij educatietrajecten, in tegenstelling tot de behaalde resultaten bij inburgeringstrajecten, niet hoefden te worden teruggekoppeld naar de opdrachtgevende gemeenten. In de volgende paragraaf laten we zien hoe cursistengegevens en behaalde resultaten door de roc's zijn vastgelegd.

2.5.2 Hoe is vastgelegd?

In het onderstaande wordt geschetst hoe de roc's administreren. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen een centraal of decentraal gevoerde administratie en tussen een digitale en papieren administratie. Deze informatie is gebaseerd op de enquête onder de roc's, aangevuld met informatie uit de tien diepte-interviews.

De administratie: op papier of digitaal, decentraal of centraal?

Tabel 2.6 laat zien hoe de roc's administreren: op papier en/of digitaal.

Tabel 2.6 Overzicht gevoerde administraties op papier en/of digitaal (meerdere antwoorden mogelijk) (N=35)

	Op papier	Digitaal
Behaalde resultaten (en overige gegevens)	30	32

Bron: enquête onder alle roc's in Nederland (maart 2007)

Uit de tabel blijkt dat roc's in de meeste gevallen zowel een papieren als een digitale administratie voeren. Het kan bijvoorbeeld zijn dat cursistengegevens digitaal worden geadmineistreerd en de behaalde resultaten op papier. Daarnaast komt het voor dat behaalde resultaten in het verleden op papier werden geadmineistreerd maar dat de roc's in de loop der jaren zijn overgestapt op een digitaal systeem. Ook komt het voor dat behaalde resultaten zowel op papier als digitaal worden geadmineistreerd.

Bij de papieren administratie gaat het meestal om het bijhouden en archiveren van cursistendossiers, ook wel de 'pedagogische dossiers' genoemd. Kopieën van afgegeven verklaringen of toetsrapportages worden bijvoorbeeld in deze dossiers gevoegd. Het bijhouden van de dossiers vindt voornamelijk plaats op decentraal niveau terwijl de uiteindelijke archivering centraal gebeurt. Naast deze dossiervorming bestaat de papieren administratie soms uit deelnemerslijsten waarop afgenomen toetsen en behaalde resultaten per cursist worden bijgehouden.

De digitale administratie kan twee vormen hebben. Het gaat daarbij soms om een centraal cursistenadministratiesysteem zoals nOISE, Probol en People Soft. In deze administratie zijn cursistengegevens opgenomen en bij een substantieel aantal roc's (twintig) ook behaalde toetsresultaten. In het andere

geval betreft het 'schaduwsystemen' op decentraal niveau: in Excel of Access worden de behaalde resultaten van cursisten ingevoerd.

Uit het bovenstaande blijkt dat het niveau van administreren relevant is. Tabel 2.7 laat zien op welke niveaus, centraal of decentraal, de roc's volgens eigen opgave hun administratie voeren.

Tabel 2.7 Overzicht centrale of decentrale administratie van behaalde resultaten (en overige gegevens) (N=35)

	Decentraal	Centraal
Behaalde resultaten (en overige gegevens)	15	20

Bron: enquête onder alle roc's in Nederland (maart 2007)

De tabel laat zien dat de meerderheid van de roc's (twintig) een centraal administratiesysteem voert. Het betreft roc's die zowel hun cursistengegevens als behaalde resultaten op centraal niveau administreren. Daarnaast zijn er vijftien roc's die behaalde resultaten op decentraal niveau administreren. Het gaat hierbij met name om een papieren administratie in de cursistendossiers. Daarnaast kan het gaan om een digitale 'schaduwadministratie'.

Het tijdsaspect

Een cruciale factor met betrekking tot de gevoerde administratie en de haalbaarheid van lichte verificatie, is het tijdsaspect. Met andere woorden: hoever kunnen de roc's terug in de tijd gegevens achterhalen en vanaf wanneer hebben zij hun administratie goed op orde? Uit de enquête en uit de aanvullende interviews met tien roc's blijkt dat zich op dit punt een knelpunt voordoet. Voordat we op deze knelpunten ingaan, geven we in tabel 2.8 een overzicht van de jaartallen vanaf wanneer de roc's een papieren en/of digitale administratie voeren.

Tabel 2.8 Overzicht van de periodes vanaf wanneer de roc's een papieren en/of digitale administratie voeren (meerdere antwoorden mogelijk) (N=35)

Administratie gevoerd vanaf	Op papier	Digitaal
1985-1989	1	-
1990-1994	1	-
1995-1999	7	5
2000-2004	7	16
2005-heden	-	7
Weet niet	14	4
Totaal	30	32

Bron: enquête onder alle roc's in Nederland (maart 2007)

Door de jaren heen hebben de roc's met ontwikkelingen en gebeurtenissen te maken gehad die het achterhalen van gegevens uit het verleden bemoeilijkt of onmogelijk maakt. Hieronder volgt een overzicht van deze ontwikkelingen/ gebeurtenissen.

- Om te beginnen hebben bijna alle roc's fusies en/of verhuizingen meege maakt. Soms is er sprake geweest van meerdere fusies en/of verhuizingen. Als gevolg daarvan zijn archieven en administraties (gedeeltelijk) verloren gegaan. Bijvoorbeeld omdat (oude) dossiers niet zijn meeverhuisd. Dit knelpunt treft vooral papieren administraties.
- In de tweede plaats kan de administratie van roc's schade van buitenaf hebben ondervonden. Eén roc noemt in dit kader waterschade waardoor (een deel van) de papieren administratie verloren is gegaan.
- Een derde belangrijk punt van aandacht is de overstap naar nieuwe administratiesystemen. Oude systemen zijn vaak niet meer toegankelijk of bijvoorbeeld alleen met hulp van een expert. Dit knelpunt geldt alleen voor digitale administratiesystemen.
- Tot slot geldt voor zowel de implementatie van papieren als digitale systemen dat het vaak enige tijd vergt voordat een administratie helemaal op orde is. In de implementatieperiode kan het daarom voorkomen dat administraties (nog) niet compleet zijn.

Een knelpunt dat losstaat van het tijdsaspect en dat alleen bij papieren administraties voorkomt, is dat deze administraties niet altijd compleet zijn als gevolg van het feit dat zij worden 'geraadpleegd'. Docenten gebruiken de papieren dossiers om de ontwikkeling en voortgang van cursisten bij te houden. Of een docent, cursist of opdrachtgevende gemeente heeft bijvoorbeeld een kopie van een dossierstuk nodig. Omdat het handwerk betreft, kan het voorkomen dat stukken vervolgens niet meer worden ingevoegd in het dossier.

Welke implicaties de genoemde knelpunten hebben per roc met betrekking tot het teruggaan in de tijd, wordt duidelijk in het volgende hoofdstuk.

Tot slot

In deze paragraaf bleek dat er een aantal mogelijke varianten zijn in de gevoerde administratie van behaalde resultaten: de administratie kan op papier of digitaal worden gevoerd en kan op decentraal of centraal niveau worden bijgehouden. Meestal gaan de volgende twee combinaties op:

- De administratie wordt digitaal en op centraal niveau gevoerd (20 roc's).
- De administratie wordt op papier of in een digitaal schaduwstelsel gevoerd. Het kan daarbij om een centraal systeem gaan (in het geval het bijvoorbeeld een papieren archief betreft) maar ook om een decentraal systeem (in het geval de pedagogische dossiers niet zijn gearchiveerd of de administratie bestaat uit een digitaal schaduwstelsel) (vijftien roc's).

Voor lichte verificatie is de eerste combinatie de meest gunstige. Behaalde resultaten zijn met een relatief eenvoudige zoekopdracht te achterhalen in het centrale digitale systeem. Door het centrale niveau van de administratie kan op één plek worden gezocht terwijl door het digitale karakter gegevens betrekkelijk eenvoudig te vinden zijn.

Bij de tweede optie zullen gegevens veelal in papieren dossiers (op verschillende locaties) handmatig moeten worden opgespoord. Het kan daarbij voorkomen dat archieven en dossiers niet meer compleet zijn (bijvoorbeeld door fusies, verhuizingen of het feit dat dossierstukken uit het dossier zijn gehaald en niet meer zijn teruggestopt). Kortom, een lichte verificatie op basis van een papieren administratie zal een arbeidsintensief proces betekenen.

2.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk werd duidelijk dat vijftien van de vijfendertig geëncquêteerde roc's standaard verklaringen afgeven aan educatiedeelnemers bij afsluiting van een taaltraject. Voorts bleek dat roc's de deelnemers altijd toetsen, ook als een verklaring niet standaard wordt afgegeven. De toetsen die zij daarvoor in de regel gebruiken zijn de NIVOR- en de Trajecttoets. De toetsresultaten (en overige relevante gegevens) worden vervolgens door twintig roc's op centraal niveau in een digitaal systeem geadmineistreerd. Vijftien roc's administreren de resultaten op decentraal (of centraal) niveau, veelal in papieren vorm of in een digitaal 'schaduwsysteem'.

Wanneer de bovenstaande mogelijkheden worden gecombineerd, ontstaan vier 'routes' volgens welke de afgifte van verklaringen en de administratie van toetsresultaten kunnen verlopen. Het gaat om de volgende vier routes:

1. Een verklaring wordt standaard afgegeven; behaalde resultaten zijn op centraal niveau digitaal geadmineistreerd.
2. Een verklaring wordt niet (structureel) afgegeven; behaalde resultaten zijn op centraal niveau digitaal geadmineistreerd.
3. Een verklaring wordt standaard afgegeven; behaalde resultaten zijn op papier en/of (digitaal) decentraal niveau geadmineistreerd.
4. Een verklaring wordt niet (structureel) afgegeven; behaalde resultaten zijn op papier en/of (digitaal) decentraal niveau geadmineistreerd.

In het volgende hoofdstuk laten we zien welke roc's welke routes volgen en wat dit impliceert voor de mogelijkheden voor lichte verificatie als die uitgevoerd zou worden door de roc's.

3 AFGIFTE EN ADMINISTRATIE: VIER ROUTES EN DE IMPLICATIES DAARVAN VOOR LICHT VERIFICATIE

Het vorige hoofdstuk eindigde met de beschrijving van vier administratieve routes. De routes geven elk een mogelijke variant weer in het proces van de afgifte van verklaringen tot en met de administratie van behaalde toetsresultaten door de roc's.¹ In dit hoofdstuk gaan we nader in op de vier routes en op de invloed van de routes op de mogelijkheid voor lichte verificatie. Elke route wordt in één paragraaf beschreven (paragraaf 3.1 tot en met 3.4). De paragrafen zijn gelijk in opbouw. De paragrafen openen met een korte toelichting op de route en een weergave van het aantal roc's dat de betreffende route volgt. Voorts komt per route aan bod wat de haalbaarheid is van lichte verificatie, wat in deze de administratieve belasting zal zijn voor roc's en of frauduleus handelen door ex-cursisten kan worden uitgesloten. Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting.

3.1 Route 1

Route 1 is de meest gunstige route. In het geval van deze route geven de roc's standaardverklaringen af aan de cursisten bij afronding van een traject. Daarnaast worden de behaalde resultaten op centraal niveau geadmineistreerd in een digitaal bestand. Vijftien roc's volgen deze route. Het gaat om de grotere roc's (bijvoorbeeld de roc's in de vier grote steden). Het moment vanaf wanneer de roc's deze route volgen, varieert. In de meeste gevallen ligt dit moment tussen 2000 en 2004. Drie roc's (Deltion College, ROC Zeeland en ROC Ter AA) volgen pas sinds 2006 route 1. Tot 2006 volgden zij route 3. Ook voor acht andere roc's in dit cluster geldt dat zij vóór route 1, een ander administratiesysteem voerden. In de meeste gevallen gaat het hierbij eveneens om route 3.

Haalbaarheid lichte verificatie

Voor de roc's die route 1 volgen, is lichte verificatie volgens henzelf goed mogelijk. De eerste optie is daarbij dat afgegeven verklaringen op echtheid worden gecontroleerd per educatiedeelnemer die zich meldt. Volgens de roc's is het echter te prefereren om optimaal gebruik te maken van het digitale administratiesysteem dat voorhanden is op centraal niveau. Een verklaring hoeft hierbij in het geheel niet te worden overhandigd. Het raadplegen van het centrale digitale administratiesysteem kan op twee manieren worden uitgevoerd.

- Een roc zoekt op sofi- of onderwijsnummer of op naam en geboortedatum van individuele cursisten in het systeem. Zo worden de deelname aan trajecten en de behaalde toetsresultaten op individueel niveau uit het systeem gefilterd.

¹ In bijlage 5 worden de roc's die hebben deelgenomen aan het onderzoek ingedeeld in de vier routes. In dit overzicht wordt ook weergegeven vanaf wanneer de roc's de routes volgen.

- Het roc selecteert met behulp van een nader te omschrijven zoekopdracht de educatiedeelnemers (met behaald NT2-niveau 2) uit het systeem.² Op deze wijze ontstaat één bestand dat bijvoorbeeld kan worden overgedragen aan een instantie, zoals een gemeente. Deze instantie kan uit het bestand vervolgens de benodigde informatie halen.

Administratieve belasting

De roc's die een digitale administratie voeren op centraal niveau, zijn er nagenoeg allemaal voorstander van zo veel mogelijk informatie in één keer uit het systeem te halen. Op die manier wordt de digitale en centrale aard van de administratie volledig benut. Als de zoekopdracht duidelijk is, kunnen de roc's vooraf een inschatting maken van het werk, de tijd en de kosten die een en ander met zich mee zal brengen. Zij kunnen de werkzaamheden daarmee goed inplannen binnen hun organisatie. Zo hebben ze grip op de afgebakende procedure en is het werk administratief beheersbaar.

Een lichte verificatie per individuele cursist, hetzij op basis van de verklaring hetzij op basis van een controle van resultaten in het administratiesysteem, is voor deze roc's geen optie. De administratieve procedure is in dat geval minder beheersbaar terwijl de kosten vooraf minder goed zijn in te schatten.

Het ROC van Amsterdam vormt hierbij een uitzondering en prefereert deze werkwijze juist wel. De reden daarvan is dat het roc al gewend is om gegevens per individuele cursist uit het administratiesysteem te halen voor cursisten die in aanmerking willen komen voor naturalisatie. Daarnaast vermoedt het roc dat lang niet alle cursisten, om uiteenlopende redenen, een aanvraag voor vrijstelling zullen doen. Als de gegevens van alle cursisten in één keer uit het systeem worden gehaald, blijft een deel van de informatie daarmee onbenut.

“Wij hebben een medewerker aangetrokken die de behaalde resultaten uit het administratiesysteem haalt van cursisten die in aanmerking willen komen voor naturalisatie. Het is verbazingwekkend hoeveel informatie hij boven tafel krijgt, ook voor de periode tot 2000. Ik kan me een dergelijke aanpak ook voor lichte verificatie voorstellen.”

Frauduleus handelen

In het algemeen zijn de mogelijkheden voor frauduleus handelen door ex-deelnemers volgens alle roc's beperkt. Mogelijkheden voor fraude zijn relatief het grootst als lichte verificatie beperkt blijft tot het controleren van de echtheid van afgegeven verklaringen. Hoewel de verklaringen in de meeste gevallen echtheidcriteria bevatten en volledig zijn naar informatie, doen zich hierbij toch verschillen voor tussen roc's en soms zelfs binnen roc's. Als behaalde resultaten worden gecontroleerd in de centrale en digitale administratiesystemen is de kans op fraude uitgesloten.

² De juridische implicaties hiervan, bijvoorbeeld met betrekking tot de privacywetgeving, zijn in dit onderzoek niet meegenomen.

Overige knelpunten

In het onderstaande volgen de overige knelpunten puntsgewijs die gelden voor de verschillende opties voor lichte verificatie binnen route 1.

- Niet alle cursisten hebben de afgegeven verklaring (nog) in hun bezit of verklaringen zijn (in sommige gevallen) niet volledig ingevuld of op echtheid te controleren.
- In de meeste gevallen zijn de centrale en digitale administratiesystemen nog betrekkelijk kort op orde. Dit betekent dat de roc's beperkt terug in de tijd kunnen.
- Als educatiedeelnemers met behulp van een zoekopdracht uit het centrale en digitale administratiesysteem worden gefilterd en in één bestand worden geplaatst, zou dit in strijd kunnen zijn met de Wet bescherming persoonsgegevens. De deelnemers hebben er immers nooit toestemming voor gegeven dat hun gegevens op dergelijke wijze zouden worden gebruikt.
- Als educatiedeelnemers met behulp van een zoekopdracht uit het centrale en digitale administratiesysteem worden gefilterd, worden ook deelnemers geselecteerd voor wie vrijstelling van de inburgeringsplicht niet (meer) relevant is. Bijvoorbeeld omdat zij al op andere wijze zijn vrijgesteld
- De meeste educatiedeelnemers kunnen eenvoudig uit het systeem worden gefilterd. Er zal echter een 'restgroep' overblijven voor wie identificatie extra zoekwerk met zich mee zal brengen. Het gaat bijvoorbeeld om cursisten waarvan ingevoerde gegevens in het systeem van het roc niet overeenkomen met GBA-gegevens, of om cursisten waarvan namen en/of geboortedata meerdere keren in het systeem voorkomen. In de woorden van ROC Midden Nederland:

“Het is onze ervaring dat vijf procent van de cursisten, negentig procent van de tijdsinvestering vergt bij hun identificatie in het administratiesysteem.”

Voorwaarden voor lichte verificatie

De roc's die route 1 volgen, noemen twee voorwaarden onder welke ze lichte verificatie uit kunnen voeren.

- Voor de feitelijke lichte verificatie moeten duidelijke afspraken worden gemaakt tussen de roc's en de betrokken gemeente of eventueel andere opdrachtgevende instelling. De roc's willen precies weten welke deelnemers en hoeveel deelnemers ze moeten selecteren, hoever terug in de tijd ze moeten gaan, welke gegevens daarbij moeten worden overhandigd et cetera. Er moet kortom gewerkt worden met een helder format. Als de opdracht duidelijk is, kunnen de roc's een digitale zoekopdracht ontwikkelen. Omdat de roc's hun eigen systeem kennen, willen ze dat dit gebeurt in overleg, zodat zij aan kunnen geven wat wel en wat niet mogelijk is.
- De roc's stellen dat de kosten die lichte verificatie met zich mee zal brengen, moeten worden vergoed.

3.2 Route 2

Route 2 is eveneens een gunstige route en verschilt niet substantieel van route 1. Bij route 2 worden, in tegenstelling tot route 1, verklaringen niet structureel aan cursisten afgegeven maar worden behaalde resultaten wel op centraal niveau in een digitaal bestand geadministreerd. Als deze route wordt gevolgd, zijn er derhalve voldoende mogelijkheden voor lichte verificatie omdat behaalde resultaten relatief eenvoudig in de administratie zijn te controleren. Vijf roc's volgen deze route, waaronder Zadkine in Rotterdam. Opnieuw verschilt het moment vanaf wanneer de roc's de route volgen. Het varieert van 1998 tot 2006. Twee roc's (ROC Friese Poort en het Horizon College) volgden tot respectievelijk 2004 en 2006 route 4.

Haalbaarheid lichte verificatie

De haalbaarheid van lichte verificatie bij route 2 is in grote lijnen gelijk aan de haalbaarheid van deze procedure zoals beschreven bij route 1. Dat betekent dat lichte verificatie gezien het centrale en digitale karakter van de administratie goed mogelijk is en volgens heldere procedures kan verlopen. Bij route 2 is de optie van verificatie middels controle van de verklaringen alleen niet mogelijk gezien het feit dat verklaringen niet (structureel) worden afgegeven.

Administratieve belasting

Evenals bij route 1 zal de administratieve belasting beperkt zijn omdat het centrale en digitale systeem kan worden geraadpleegd. Dit kan per cursist worden uitgevoerd op basis van het sofinummer/onderwijsnummer of op basis van de combinatie van naam en geboortedatum. Een tweede optie is om via een centrale zoekopdracht de educatiedeelnemers (al dan niet met behaald NT2-niveau 2) uit de administratie te filteren en in één bestand te verzamelen.

Frauduleus handelen

Het risico op frauduleus handelen door cursisten is niet aanwezig. Behaalde resultaten van cursisten die een traject op een betreffend roc hebben gevolgd, worden uit het administratiesysteem gehaald.

Overige knelpunten

Evenals bij route 1 gelden de volgende knelpunten:

- In de meeste gevallen worden de centrale en digitale administratiesystemen nog betrekkelijk kort gebruikt of zijn zij nog betrekkelijk kort helemaal op orde. Dit betekent dat de roc's beperkt terug in de tijd kunnen.
- De meeste cursisten kunnen eenvoudig uit het systeem worden gefilterd. Er zal echter een 'restgroep' overblijven voor wie identificatie extra zoekwerk met zich mee zal brengen.

Voorwaarden voor lichte verificatie

De belangrijkste voorwaarden die de roc's stellen voor de uitvoering van lichte verificatie is, evenals bij route 1, dat richtlijnen helder worden geformuleerd en dat gemaakte kosten worden gecompenseerd.

3.3 Route 3

Route 3 is minder gunstig voor lichte verificatie. Verklaringen worden weliswaar standaard afgegeven bij afronding van trajecten, maar de wijze van administreren is minder gunstig. Het gaat veelal om een papieren administratie (op centraal of decentraal niveau). Dat betekent in de regel dat een kopie van de afgegeven verklaring of een kopie van een toetsrapportage in het pedagogische dossier is gevoegd. Naast een papieren administratie komt een decentrale administratie in een digitaal 'schaduwsysteem' voor (bijvoorbeeld een administratie in Excel). Tien roc's volgen route 3. Het volgen van deze route gaat verder terug in de tijd dan het volgen van route 1 en 2: het merendeel van de roc's volgt route 3 vanaf eind jaren negentig van de vorige eeuw of van begin 2000. ROC Aventus volgde route 3 tot 2006 in 'papieren vorm' en vanaf 2006 in 'digitale vorm'. Voor de roc's die route 3 volgen kan worden gesteld dat zij in feite nooit zijn overgestapt naar een ander administratiesysteem, zoals de roc's die (sinds kort) route 1 of 2 volgen dat wel hebben gedaan.

Haalbaarheid lichte verificatie

Lichte verificatie bij route 3 is haalbaar, maar het zal een grote administratieve belasting voor de roc's betekenen. Wat overeenkomt met de mogelijkheden bij route 1 is dat de afgegeven verklaringen kunnen worden geverifieerd en op echtheid gecontroleerd. Daarnaast zal het in de praktijk voornamelijk gaan om het handmatig lichten van papieren dossiers. Indien nodig kan daaraan voorafgaand eerst meer informatie gewonnen worden uit de digitale cursistenadministratie zoals cursistenummer of de plaats van een dossier in het archief.

Administratieve belasting

De administratieve belasting zal groot zijn voor het roc. In de praktijk zal het gaan om een handmatig proces waarbij voor elke cursist apart het dossier moet worden opgespoord en op de inhoud moet worden bestudeerd. Archieven zullen 'op zolders' ontsloten moeten worden of op verschillende locaties. Vaak betreft het omvangrijke dossiers omdat 'elk papiertje is bewaard'. Tegelijkertijd is het heel goed mogelijk dat het document dat voor lichte verificatie van belang is, juist ontbreekt.

Frauduleus handelen

Evenals bij route 1 kan de kans op fraude niet geheel worden ondervangen als lichte verificatie beperkt blijft tot het controleren van de echtheid van afgegeven verklaringen. Hoewel het merendeel van de roc's officiële documenten

afgeeft, is de afgifte (in het verleden) soms zonder eenduidige richtlijnen verlopen. Bovendien, zo stelt één roc, “een havo-diploma kan ook vervalst worden. Dat risico is dus nooit helemaal te ondervangen”. Wanneer behaalde resultaten van de ex-cursist kunnen worden gecontroleerd in de papieren administratie, kan fraude echter worden uitgesloten.

Overige knelpunten

De volgende knelpunten gelden bij papieren en/of decentrale administratie:

- Door fusies, verhuizingen of beperkte bewaartermijnen zijn archieven niet compleet/dossiers uit het verleden niet bewaard gebleven.
- Doordat docenten de dossiers gebruiken, zijn zij soms niet meer compleet.
- Doordat de richtlijnen (soms) ontbreken voor de inhoud en de afgifte van verklaringen en voor dossiervorming, is de papieren administratie (binnen roc's) niet altijd eenduidig.

Voorwaarden voor lichte verificatie

De voorwaarde die door de roc's wordt gesteld, is dat de kosten die lichte verificatie met zich mee zal brengen, worden vergoed.

3.4 Route 4

Evenals route 3, is route 4 niet gunstig voor lichte verificatie. In het geval van route 4 worden verklaringen niet (structureel) afgegeven. De administratie die wordt gevoerd heeft veelal een papieren vorm (op centraal of decentraal niveau). Daarnaast komen decentrale digitale schaduwsystemen voor. Vijf roc's volgen route 4. Twee van hen (ROC A12 en het ID College) hebben dat tot respectievelijk 2004 en 2005 in papieren vorm gedaan en vanaf die jaartallen in digitale vorm.

Haalbaarheid lichte verificatie

Lichte verificatie is haalbaar, maar het zal een grote belasting voor de roc's betekenen. Papieren dossiers zullen handmatig moeten worden gelicht met behulp van een cursistenummer of op basis van de namen van cursisten.

Administratieve belasting

Evenals bij route 3, zal de administratieve belasting groot zijn voor de roc's. Zoals bij de beschrijving van route 3 duidelijk werd, zal het gaan om een handmatig proces waarbij voor elke cursist apart het dossier moet worden opgespoord en op de inhoud moet worden bestudeerd.

Frauduleus handelen

Evenals bij de overige routes geldt dat wanneer de gegevens van de ex-cursist kunnen worden gecontroleerd in de administratie, fraude kan worden uitgesloten.

Overige knelpunten

Evenals bij route 3 geldt met name dat archieven of dossiers dikwijls niet (meer) compleet zijn door fusies, verhuizingen, (water)schade of verstreken bewaartermijnen. Daarnaast kunnen dossiers in de loop der jaren aan compleetheid hebben ingeboet omdat zij door docenten zijn gebruikt zodat zij de ontwikkelingen van cursisten bij konden houden.

Voorwaarden voor lichte verificatie

De voorwaarde die door de roc's wordt gesteld, is dat de kosten die lichte verificatie met zich mee brengt, vergoed worden.

3.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk werd duidelijk dat de mogelijkheden voor lichte verificatie, uitgevoerd door de roc's, samenhangen met de manier waarop verklaringen zijn afgegeven en toetsresultaten zijn geadministreerd. Uit het bovenstaande bleek dat bij een digitale administratie op centraal niveau, verificatie het meest haalbaar is. Gegevens zijn het meest volledig terug te vinden terwijl de administratieve belasting voor de roc's het minst omvangrijk is. Wel zal in dit geval aandacht besteed moeten worden aan het waarborgen van de privacy van de educatiedeelnemers die in een centraal bestand worden opgenomen.

De twintig roc's die route 1 of 2 volgen, doen dat dikwijls nog relatief kort. Voordat de roc's deze routes volgden, voerden zij veelal een papieren en/of decentrale administratie en volgden daardoor route 3 of 4. Voor de lichte verificatie betekent dit dat zij verschillende opties hebben voor de uitvoering daarvan. Uit dit hoofdstuk bleek bijvoorbeeld dat lichte verificatie bij een digitale administratie op centraal niveau een andere aanpak vergt dan bij een papieren administratie op decentraal niveau.³

In hoofdstuk 4 worden de verschillende opties in een logische volgorde gepresenteerd. Het gaat daarbij om mogelijke wijzen van lichte verificatie die in dit hoofdstuk al zijn ingeluid. Afhankelijk van de gevoerde administratie-systemen kunnen roc's de voor hen relevante optie gebruiken. Of, als ze in de loop der jaren verschillende systemen hebben gevoerd, kunnen ze de opties structureel inzetten en doorlopen.

³ Zie bijlage 6 voor een schematische samenvatting van de routes en de implicaties daarvan voor lichte verificatie.

4 SCENARIO'S VOOR LICHT VERIFICATIE DOOR ROC'S

In het vorige hoofdstuk bleek dat er in feite vier mogelijke opties zijn als lichte verificatie wordt uitgevoerd door de roc's. Afhankelijk van de administratieve route die een roc volgt of in het verleden heeft gevolgd, kunnen roc's kiezen uit één of meerdere opties om lichte verificatie uit te voeren. Het geheel aan opties vormt een mogelijke procedure voor lichte verificatie.

In paragraaf 4.2 worden de opties, die tezamen een lichte verificatieprocedure vormen, gepresenteerd en individueel toegelicht. Ook komt de haalbaarheid van lichte verificatie aan de orde en worden de opties in schematische vorm weergegeven. In paragraaf 4.3 wordt beschreven hoe de opties kunnen worden georganiseerd en wat daarbij de randvoorwaarden zijn. Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting.

4.1 Lichte verificatieprocedure uitgevoerd door roc's

Op basis van de routes die de roc's volgen, zijn er vier verschillende opties om behaalde resultaten te verifiëren. Afhankelijk van de geschiedenis van de roc's met betrekking tot de gevolgde route(s) kunnen zij insteken bij een bepaalde optie, een optie overslaan of alle opties gestructureerd inzetten. Het ROC van Amsterdam is bijvoorbeeld van mening dat de verschillende administraties van een roc moeten worden gebruikt, of het nu een papieren administratie is van jaren terug of een meer recente digitale administratie op centraal niveau.

“Het zou zonde zijn om informatie te laten liggen. Wij kunnen alle gegevens gebruiken van de verschillende administratiesystemen. De cursisten waarvan resultaten om welke reden dan ook niet te achterhalen zijn, kunnen tot slot worden getoetst.”

Hieronder volgen puntsgewijs de verschillende opties. De laatste optie, optie 4, is (tevens) een alternatief voor lichte verificatie waarmee het taalniveau van de educatiedeelnemers kan worden vastgesteld.

Optie 1

Lichte verificatie op basis van de afgegeven verklaring

Deze optie houdt in dat de cursist de in het verleden afgegeven verklaringen laat zien aan het roc. Het roc kan de verklaring vervolgens op echtheid controleren. Voorwaarden voor deze aanpak is dat ex-deelnemers nog in het bezit zijn van het (originele) exemplaar, dat behaalde resultaten en overige relevante gegevens op de verklaring zijn vermeld en dat de verklaringen echtheidskenmerken bevatten. De roc's die verklaringen structureel afgeven (de 25 roc's die route 1 of 3 volgen) zouden deze optie in kunnen zetten.

Haalbaarheid optie 1

De haalbaarheid van deze vorm van lichte verificatie wordt beperkt door drie factoren. In de eerste plaats betekent het voor de roc's een 'druppelsgewijze' administratieve belasting over langere periode. De lichte verificatie zal per individuele cursist moeten worden uitgevoerd. In de tweede plaats is frauduleus handelen door de ex-cursist bij deze optie niet geheel uitgesloten. Hoewel cursisten de originele exemplaren krijgen uitgereikt, is wellicht niet geheel te voorkomen dat wordt 'gerommeld' op de verklaringen. Tot slot kan het zijn dat ex-cursisten niet meer over hun verklaringen beschikken. In relatie tot andere opties kan worden geconcludeerd dat optie 1 in administratief opzicht minder haalbaar is dan optie 2 maar meer haalbaar dan optie 3 (zie hieronder).

Optie 2

Lichte verificatie op basis van een centraal digitaal bestand

Optie 2 maakt gebruik van de centrale en digitale administratiesystemen van de roc's. Deze systemen kunnen op twee manieren worden ingezet voor lichte verificatie. Zo kan per individuele ex-deelnemer die zich meldt de relevante informatie uit het systeem worden gehaald (bijvoorbeeld op basis van cursistenummer of naam). Voorts zou (opnieuw) een verklaring uitgedraaid kunnen worden met een wettelijke status. Een tweede mogelijkheid is dat de informatie voor de gehele groep educatiedeelnemers in één keer uit het systeem wordt gefilterd. Dit kan worden uitgevoerd door een met de gemeente of rijksoverheid overeengekomen digitale zoekopdracht. De informatie kan vervolgens opgeslagen worden in één 'educatiebestand' waar alle informatie ten behoeve van lichte verificatie in staat. Het bestand kan overgedragen worden aan een (landelijke) organisatie/instelling die de lichte verificatie vervolgens afwikkelt met de betreffende groep educatiedeelnemers.

Haalbaarheid optie 2

De eerste mogelijkheid van optie 2 (per individuele cursist die zich meldt het centrale en digitale systeem raadplegen) impliceert een druppelsgewijze administratieve belasting over een langere periode. De tweede mogelijkheid (door een digitale zoekopdracht de relevante informatie in één keer uit het systeem halen) geniet daarom de voorkeur bij de meeste roc's. De administratieve belasting vindt in dit geval in één keer plaats en is daardoor overzichtelijk en afgebakend. Wel moet in dit geval een oplossing worden gezocht voor het feit deze manier wellicht in strijd is met de Wet bescherming persoonsgegevens.

Bij beide mogelijkheden geldt voorts dat het niet te voorkomen is dat een 'rest-groep' overblijft die met meer moeite uit het systeem moet worden gehaald. De oorzaak daarvan is bijvoorbeeld dat namen/geboortedata van cursisten dubbel voorkomen in het systeem of dat gegevens in het systeem van de roc's niet overeenkomen met gegevens uit de GBA. In relatie tot de andere opties kan worden geconcludeerd dat optie 2 (door een digitale zoekopdracht de relevante informatie in één keer uit het systeem halen) het meest haalbaar is. Dat betekent dat het bij deze optie het meest waarschijnlijk is dat de baten van lichte verificatie opwegen tegen de kosten (uitgedrukt in arbeid, tijd en geld).

Optie 3

Lichte verificatie op basis van papieren cursistendossiers

De derde optie voor lichte verificatie baseert zich op de papieren en/of decentrale administratiesystemen van de roc's. Hier spitsen wij ons toe op de papieren administraties omdat dit het meeste voorkomt. Voor educatiedeelnemers die zich melden (bij de gemeente of bij het roc), kan op basis van hun cursistenummer of naam het 'pedagogische dossier' worden gezocht in het archief. Vervolgens kan in het dossier worden bekeken of er bewijzen in zitten van de (laatst) behaalde resultaten van de cursist (zoals een kopie van een toetsrapportage of een kopie van een afgegeven verklaring). Eventueel kan eerst meer informatie over de cursist worden opgezocht in het digitale cursistenadministratiesysteem (zoals het cursistenummer). In sommige gevallen kan het zinvol zijn om de opdrachtgevende gemeente de verificatie uit te laten voeren. Dit kan bijvoorbeeld zinvol zijn als het roc behaalde resultaten van cursisten altijd op gestructureerde wijze heeft overgedragen aan de gemeente.¹

Haalbaarheid optie 3

De haalbaarheid van deze optie is het meest beperkt. De administratieve belasting voor de roc's zal groot zijn omdat het een handmatige verificatie per individuele cursist betreft. Tegelijkertijd is het onzeker of de opbrengsten daar tegen opwegen omdat lang niet alle archieven nog compleet zijn. Gezien het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat optie 3, in relatie tot de andere opties, het minst haalbaar is.

Optie 4

(Delen van) de doelgroep (opnieuw) toetsen

De roc's onderbouwen de laatste optie voor lichte verificatie, namelijk (delen van) de doelgroep (opnieuw) toetsen, als volgt.

- Het opnieuw toetsen van (delen van) de doelgroep is een *aanvulling* op optie 1 tot en met 3. De optie kan ingezet worden voor een 'restgroep' van ex-cursisten voor wie de behaalde resultaten niet te achterhalen zijn in de administratie (bijvoorbeeld omdat verklaringen niet zijn afgegeven; oude administratiesystemen niet meer toegankelijk zijn of een deel van de administratie in de loop der jaren verloren is gegaan).
- De doelgroep opnieuw toetsen is een *alternatief* voor lichte verificatie. Het (opnieuw) toetsen van (alle) cursisten kan bijvoorbeeld worden ingezet omdat de opties 1 tot en met 3 niet goed uitvoerbaar zijn. Te denken valt hierbij aan de administratieve belasting die optie 1 tot en met 3 voor de roc's zal betekenen terwijl dit niet in alle gevallen wat oplevert. Daarnaast kan voor (opnieuw) toetsen worden gekozen omdat optie 1 tot en met 3 mogelijk leiden tot rechtsongelijkheid tussen cursisten. Door administra-

¹ Een voorbeeld hiervan is de gemeente Zwolle. Het roc in Zwolle, het Deltion College, heeft tot 2006 een papieren administratie gevoerd en daarbij altijd verantwoording afgelegd aan de gemeente over (het verloop van) de trajecten. Dit is gebeurt volgens duidelijke richtlijnen in de vorm van papieren toetsrapportages met daarop de behaalde resultaten van cursisten. Het roc verwacht dat de gemeente nog beschikt over deze toetsrapportages terwijl de eigen papieren administratie van het roc na twee verhuizingen waarschijnlijk niet meer compleet is.

tieve verschillen tussen maar ook binnen roc's kan het bijvoorbeeld voorkomen dat ex-cursisten niet eenduidig kunnen worden bediend.

- Het opnieuw toetsen van de doelgroep met een alternatieve toets ondervangt de knelpunten van de NIVOR- en Trajecttoets (zoals het gebrek aan verversing en het ontbreken van toetsprotocollen en het feit dat niet getoetst is op MO).

Het bovenstaande maakt duidelijk dat optie 4 volgens de roc's of als laatste stap van de lichte verificatieprocedure kan worden beschouwd of als een effectief alternatief voor dit proces.

Welke toets inzetten

Een aantal roc's noemt als mogelijk in te zetten toets een soortgelijke toets als de korte vrijstellingstoets. 'Soortgelijk' omdat de korte vrijstellingstoets op niveau B1 toetst terwijl voor de doelgroep niveau A2 volstaat. Ook de Profieltoets NT2 wordt als mogelijkheid genoemd. De roc's die deze toetsen noemen zijn van mening dat de NIVOR- en Trajecttoets in feite niet voldoen voor lichte verificatie. Er zijn ook roc's die vinden dat de NIVOR- en/of Trajecttoets wel volstaan. Zij zijn van mening dat deze toetsen kunnen worden ingezet als behaalde resultaten van cursisten niet meer kunnen worden achterhaald in de administratiesystemen.

Haalbaarheid optie 4

Voorafgaand aan het (opnieuw) toetsen van (delen van) de doelgroep moet eerst het een en ander aan informatie achterhaald worden uit de digitale cursistenadministratie. Evenals bij optie 2 geldt dat daarbij een beslissing moet worden genomen over hoe de informatie moet worden achterhaald: druppelsgewijs per ex-cursist die zich meldt of in één keer via een digitale zoekopdracht. Belangrijke informatie in deze is in ieder geval:

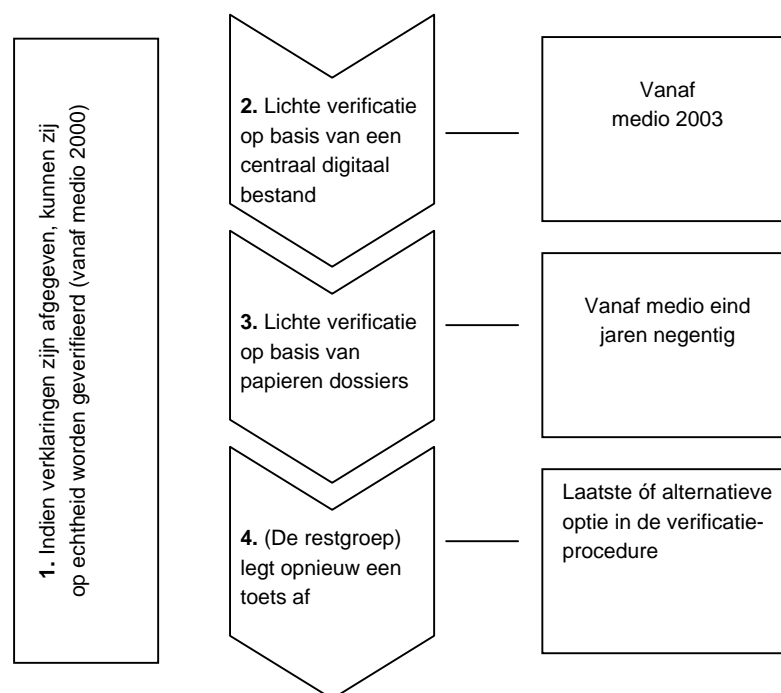
- Of een vreemdeling die zich meldt daadwerkelijk cursist is geweest op het betreffende roc.
- Wat (ongeveer) het niveau was van de ex-cursist (dat is bijvoorbeeld vast te stellen op basis van het traject dat hij volgde).
- Of de ex-cursist voldoende present was.
- Of de ex-cursist al dan niet voortijdig is uitgevallen.

Het antwoord op deze vragen bepaalt of het zinvol en redelijk is dat opnieuw getoetst wordt. Het achterhalen van de zinvol- en redelijkheid betekent dat, ook bij optie 4, een administratieve belasting voor het roc niet te voorkomen is. Voorts betekent het dat de cursistenadministratie op orde moet zijn en dat deze administratie ver terug in de tijd voert. In de mogelijke teruggang in de tijd zullen zich verschillen voordoen tussen roc's omdat sommige tussentijds zijn overgestapt naar nieuwe administratiesystemen of omdat het enige tijd vergde voordat het administratiesysteem op orde was.

Tot slot dient te worden opgemerkt dat een systeem van (opnieuw) toetsen in de nieuwe Wet inburgering al is opgetuigd. De IB-Groep neemt deze korte

vrijstellingstoets af. Als voldoende op deze toets wordt gescoord, komt de deelnemer in aanmerking voor vrijstelling van de verplichte inburgering. Met optie 4 wordt ex-cursisten daarmee een faciliteit geboden die in feite al bestaat. De roc's geven overigens aan dat over de kosten (wie gaat de toets voor educatiedeelnemers betalen) in deze wel moet worden gesproken. In figuur 4.1 zijn de opties 1 tot en met 4 schematisch weergegeven. Hierbij is ook een tijdsindicatie aangegeven op basis van de verstrekte informatie van de roc's.

Figuur 4.1 Lichte verificatieprocedure uitgevoerd door roc's, schematisch weergegeven²



4.2 De werkwijze en randvoorwaarden

Indien deze vorm van verificatie doorgaat, is een helder format, per optie, noodzakelijk volgens de roc's. Er moet sprake zijn van een 'basisformat' waarin de opties in hoofdlijnen zijn beschreven. Het basisformat kan vervolgens worden verfijnd. De verfijning is noodzakelijk omdat de administratieve situatie en de gevolgde routes per roc verschillen. De verfijning kan tot stand te komen op basis van overleg tussen de roc's en de gemeenten of op basis van overleg tussen de roc's en een (overheids)instelling op landelijk niveau. Het niveau van overleg hangt af van de keuzes die de politiek

² De jaartallen die in het figuur worden genoemd, zijn indicatief. Het gaat hierbij om het algemene beeld van alle roc's. Per roc verschilt het tijdstip vanaf wanneer een stap kan worden ingezet.

maakt: lichte verificatie uitvoeren op centraal (landelijk) niveau of op gemeenteniveau.³ De roc's geven aan dat overleg (op welk niveau ook) essentieel is, omdat zij op basis van hun administratiesysteem zelf het beste in kunnen schatten wat de (on)mogelijkheden voor lichte verificatie zijn.

Aspecten die in dit overleg aan de orde kunnen komen, zijn:

- Welke doelgroepen worden bij de lichte verificatie betrokken (met betrekking tot financieringslabels, behaalde taalniveaus et cetera).
- Welke opties van de lichte verificatieprocedure worden ingezet en vanaf welk jaar: doorlopen de roc's bijvoorbeeld gestructureerd alle opties, maken zij een relevante selectie of wordt de doelgroep uitsluitend opnieuw getoetst?
- Hoe wordt invulling gegeven aan de opties: welke informatie kan bijvoorbeeld met een zoekopdracht uit de centrale digitale administratie worden gehaald en welke niet en aan welke instantie draagt het roc uiteindelijk een integraal overzicht over van de doelgroep en de behaalde resultaten?
- Op welke termijn moeten/kunnen roc's gegevens aanleveren of heeft de doelgroep de mogelijkheid zich te melden bij het roc of de gemeente?
- Wie neemt de kosten op zich (de overheid, het roc of de deelnemer)?

De roc's geven aan dat wanneer afspraken zijn gemaakt en voor hun duidelijk is hoe het proces zal verlopen, zij als voorbereidende maatregelen een 'query' klaar kunnen zetten of het papieren archief alvast kunnen ordenen.

4.3 Samenvatting

In dit hoofdstuk bleek dat er niet één stamien is voor lichte verificatie dat voor alle roc's haalbaar is. Dit is omdat de roc's verschillend omgaan met de afgifte van verklaringen en de administratie van toetsresultaten. Daarom zijn opties benoemd die aansluiten op de verschillende (administratieve) situaties van de roc's. Afhankelijk van de (administratieve) mogelijkheden van de roc's en de wensen van de politiek, kan ervoor worden gekozen om alle opties voor lichte verificatie gestructureerd te benutten, bepaalde opties over te slaan of bijvoorbeeld slechts één optie in te zetten.

Waar in de hoofdstukken 3 en 4 een verificatieprocedure is beschreven zoals die mogelijk door de roc's kan worden uitgevoerd, gaat hoofdstuk 5 in op een verificatieprocedure waarbij gemeenten hoofdverantwoordelijk zijn.

³ Als het lichte verificatie betreft op basis van de centrale en digitale administraties van de roc's, heeft een landelijke verzameling van gegevens de voorkeur. Op die manier kunnen knelpunten worden ondervangen die optreden als ex-cursisten bijvoorbeeld zijn verhuisd naar een andere gemeente dan de gemeente waar ze een educatietraject hebben gevolgd.

5 LICHT VERIFICATIE DOOR GEMEENTEN

In het vorige hoofdstuk werd een verificatieprocedure toegelicht waarbij de roc's verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. Vanuit het oogpunt dat de roc's in de afgelopen jaren zelf al dan niet verklaringen hebben afgegeven aan educatiedeelnemers, is dit mogelijk een logische keus. Gemeenten hebben immers noch bij de afgifte, noch bij de administratieve vastlegging van behaalde resultaten een rol gespeeld. Dit in tegenstelling tot de afgifte van officiële inburgeringscertificaten voor nieuw- en oudkomers.

Desalniettemin is het zeer goed denkbaar dat gemeenten worden betrokken bij een verificatieprocedure van de verklaringen. Gemeenten hebben immers, in de nieuwe Wet inburgering, onder meer de taken om de verplichting tot inburgering te handhaven en te faciliteren. In dat kader stellen zij de inburgeringsplicht van burgers vast, roepen ze potentieel inburgeringsplichtigen gefaseerd op en doen ze een aanbod voor een inburgeringstraject aan bepaalde doelgroepen. Praktisch gezien is het wellicht goed haalbaar de verificatie van afgegeven verklaringen bij de oproepprocedure te betrekken. In paragraaf 5.1 gaan we in op hoe dit mogelijk vorm kan krijgen. Paragraaf 5.2 schetst de randvoorwaarden en voordelen van een verificatieprocedure uitgevoerd door gemeenten. Het hoofdstuk sluit af met een korte samenvatting (paragraaf 5.3).

5.1 Lichte verificatieprocedure uitgevoerd door gemeenten

Een lichte verificatieprocedure die (hoofdzakelijk) wordt uitgevoerd door gemeenten bestaat uit vier stappen die gestructureerd kunnen worden doorlopen. Alle stappen worden in deze paragraaf beschreven en vervolgens schematisch weergegeven.

Stap 1 In de eerste stap van de procedure gaan gemeenten in het eigen registratiesysteem¹ na welke potentieel inburgeringsplichtigen (onder wie educatiedeelnemers) een taaltraject met voldoende niveau (NT2-niveau 2) hebben afgerond. Educatiedeelnemers van wie in de gemeentelijke administratie duidelijk wordt dat zij een diploma of certificaat bezitten waaruit blijkt dat zij het vereiste taalniveau hebben behaald, hoeven niet te worden opgeroepen. Zij zijn vrijgesteld van de inburgeringsplicht onder de nieuwe Wet inburgering. De mate waarin gemeenten het verlenen van vrijstelling in deze fase kunnen beoordelen, hangt af van de mate waarin hun registraties op orde zijn.

¹ De informatie over gevolgde trajecten en behaalde niveaus wordt door de roc's aan de gemeenten gerapporteerd. Op welke wijze en hoe volledig dit gebeurt, kan per gemeente verschillen. Dit proces is afhankelijk van de gemaakte afspraken tussen beide partijen en van de eisen die gemeenten aan de rapportages van de roc's stellen. Op basis van het onderzoek weten we dat de registraties bij sommige van de gemeenten goed op orde is. Omdat het onderzoek zich niet op gemeenten heeft toegespitst, kunnen we hier echter niet met zekerheid uitspraken over doen.

Stap 2

Als een gemeente niet over informatie beschikt waaruit blijkt dat een potentiële inburgeringsplichtige aan de inburgeringsplicht heeft voldaan, kan de deelnemer worden opgeroepen. Hierbij wordt de deelnemers verzocht eventuele bewijsstukken, zoals in dit geval de Verklaring Educatie, mee te brengen. De gemeente kan de verklaring vervolgens op twee aspecten verifiëren: de echtheid van het document en de informatie die op het document is opgenomen. Redelijkerwijs moet het om informatie gaan die ook op inburgeringscertificaten voor nieuw- en oudkomers is opgenomen. Tabel 5.1 geeft daarvan een overzicht. Tevens is in deze tabel te zien hoeveel van de onderzochte roc's de betreffende informatie ook op de Verklaringen Educatie hebben vermeld.

Tabel 5.1 Overzicht van variabelen opgenomen op nieuw- en oudkomers-certificaten en al dan niet op Verklaringen Educatie

Variabelen	Certificaat Inburgering	Certificaat Inburgering Oudkomers	Verklaring Educatie*
Echtheidskenmerken document (bijv. logo/stempel van gemeente of roc)	Ja	Ja	33 van de 34 roc's
Naam document	Ja	Ja	Onbekend
Naam gemeente	Ja	Ja	-
Naam roc	-	-	33 van de 34 roc's
Naam cursist	Ja	Ja	33 van de 34 roc's
Persoonsgegevens cursist	Ja	Ja	33 van de 34 roc's
Datum deelname traject	-	Ja	Onbekend
Naam traject/programma	Ja	Ja	26 van de 34 roc's
Datum toets	-	Ja	19 van de 34 roc's
Naam toets	-	Ja	22 van de 34 roc's
Behaalde niveaus (uitgesplitst naar deelvaardigheid)	Ja	Ja	30 van de 34 roc's
Datum afgifte document	Ja	Ja	31 van de 34 roc's
Handtekening vertegenwoordiger College van B&W	Ja	Ja	-
Handtekening directeur/mentor roc	-	-	32 van de 34 roc's
Handtekening cursist	Ja	Ja	Onbekend

* In deze kolom is het aantal roc's opgenomen (N=34) dat in het onderzoek heeft aangegeven de betreffende informatie altijd te vermelden. Roc's die hebben aangegeven de informatie 'soms wel en soms niet' op de verklaring op te nemen, zijn niet in deze tabel weergegeven. Zie voor die informatie tabel 2.4, hoofdstuk 2.

Een nadere analyse van de informatie uit de enquête onder roc's wijst overigens uit dat slechts bij zeven roc's² alle relevante informatie altijd op de verklaringen is opgenomen. Dat betekent dat op een aanzienlijk deel van de afgegeven verklaringen één of meer van de genoemde variabelen ontbreken. De gevolgen hiervan voor de verifieerbaarheid van de verklaringen zal verschillen per ontbrekende variabele. De variabele 'behaalde niveaus' is bijvoorbeeld zeer belangrijk om te kunnen beoordelen of iemand al dan niet voor vrijstelling in aanmerking komt. Deze variabele kan dan ook niet op een

² Het gaat om het Drenthe College, Gilde Opleidingen, het Noorderpoort College, het Nova College, ROC Aventus, ROC De Leijgraaf en ROC Leiden.

verklaring ontbreken. De variabelen 'naam van het traject' en 'toetsdatum' zijn daarentegen van minder groot belang. Als we die variabelen weglaten, stijgt het aantal roc's dat verklaringen afgeeft die in aanmerking komen voor verificatie tot achttien.³ Afhankelijk van de eisen die gemeenten aan de inhoud van de verklaringen stellen, komen dus meer of minder verklaringen in aanmerking voor lichte verificatie.

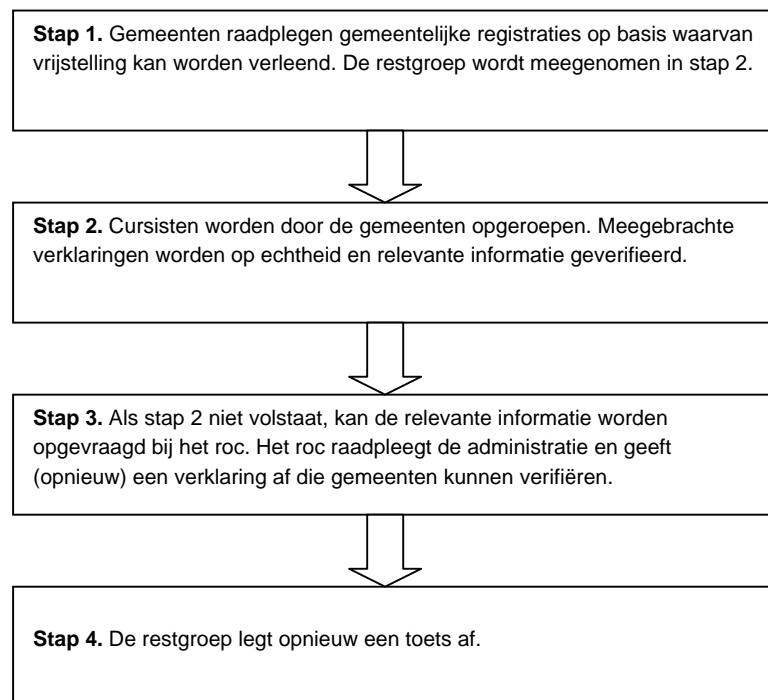
Als de gemeente beoordeelt dat zowel de echtheid als de informatie op de verklaring (voldoende) in orde zijn, komt de betrokkene ofwel voor vrijstelling in aanmerking (bij voldoende behaald niveau) of moet hij (opnieuw) inburgeren (bij onvoldoende behaald niveau). Als aan de echtheid van de verklaring wordt getwijfeld of als deze onvoldoende informatie bevat, kan overgegaan worden tot stap 3. Ook als de educatiedeelnemer niet (meer) over een verklaring beschikt, kan stap 3 worden uitgevoerd.

Stap 3 Indien de educatiedeelnemer niet (meer) over een verklaring beschikt of indien de verklaring relevante verificatiecriteria mist, kan informatie worden opgevraagd bij het roc waar het traject is gevolgd. De gemeente kan deze informatie zelf opvragen of de educatiedeelnemer doorsturen naar het roc. Naar aanleiding van het verzoek van de gemeente en/of de educatiedeelnemer, raadpleegt het roc, met behulp van de persoonsgegevens van de deelnemer, de centrale/digitale administratie en/of het decentrale/papieren archief (zie ook hoofdstuk 3). Op basis daarvan kan het roc alsnog/opnieuw een verklaring afgeven met daarop vermeldt de relevante informatie. De opnieuw afgegeven verklaring kan vervolgens ter verificatie worden voorgelegd aan de gemeente die de procedure verder afhandelt.

Stap 4 De (rest)groep cursisten voor wie de gegevens niet te achterhalen zijn en/of van wie gegevens niet te verifiëren zijn, kan (opnieuw) worden getoetst. Evenals bij een verificatieprocedure uitgevoerd door de roc's (hoofdstuk 4) kan hierbij bijvoorbeeld worden gekozen voor de sneltoets van de IB-Groep (op B1-niveau) of voor het inburgeringsexamen (zonder het voorafgaande inburgeringstraject).

³ Het gaat om de eerder genoemde zeven roc's aangevuld met het Albeda College, het Alfa-college, de Mondriaan Onderwijsgroep, het Deltion College, Landstede, ROC A12, ROC Friese Poort, ROC Midden-Brabant, ROC Midden Nederland, ROC van Twente en ROC Zeeland.

Figuur 5.1 Lichte verificatieprocedure uitgevoerd door gemeenten, schematisch weergegeven



5.2 Randvoorwaarden en voordelen

Een verificatieprocedure zoals in het bovenstaande geschetst, veronderstelt dat de overheid de Verklaring Educatie, mits deze voldoende informatie bevat, beschouwt als volwaardig document. Daarmee wordt ook de beleidsmatige keus gemaakt om de NIVOR- en Trajecttoets aan te merken als toetsen op basis waarvan vrijstelling van de inburgeringsplicht kan worden verkregen. Vanzelfsprekend geldt dat bij de uitvoering van de procedure goede afspraken worden gemaakt tussen de gemeenten en de roc's of de MBO Raad. De afspraken moeten gaan over de invulling van de stappen en stap 3 in het bijzonder.

Daarnaast geldt, evenals bij een verificatieprocedure uitgevoerd door de roc's, dat er met betrekking tot de mogelijke teruggang in de tijd sprake zal zijn van een limiet. Verklaringen zijn bijvoorbeeld pas rond 2000 structureel afgegeven door de roc's. Sinds wanneer en hoe volledig gemeenten gegevens van educatiedeelnemers hebben bijgehouden in hun eigen registraties, is niet bekend omdat het onderhavige onderzoek zich niet heeft gericht op het achterhalen van deze informatie.

De meerwaarde van een procedure uitgevoerd door gemeenten, is dat de administratieve belasting voor de roc's aanzienlijk minder groot is. De grootste aantallen educatiedeelnemers kunnen naar verwachting in stap 1 en 2 worden bediend. Het roc hoeft in stap 3 uitsluitend de administratie te raadplegen voor

een (kleine) groep educatiedeelnemers die in stap 1 en 2 hun taalniveau niet hebben kunnen aantonen. Bovendien wordt het probleem ten aanzien van de privacy van de deelnemers, dat optreedt bij het samenstellen van één digitaal bestand, ondervangen. Daarnaast worden de educatiedeelnemers niet onnodig in een dergelijk bestand opgenomen zoals zou kunnen voorkomen indien de verificatie wordt uitgevoerd door de roc's.

5.3 Samenvatting

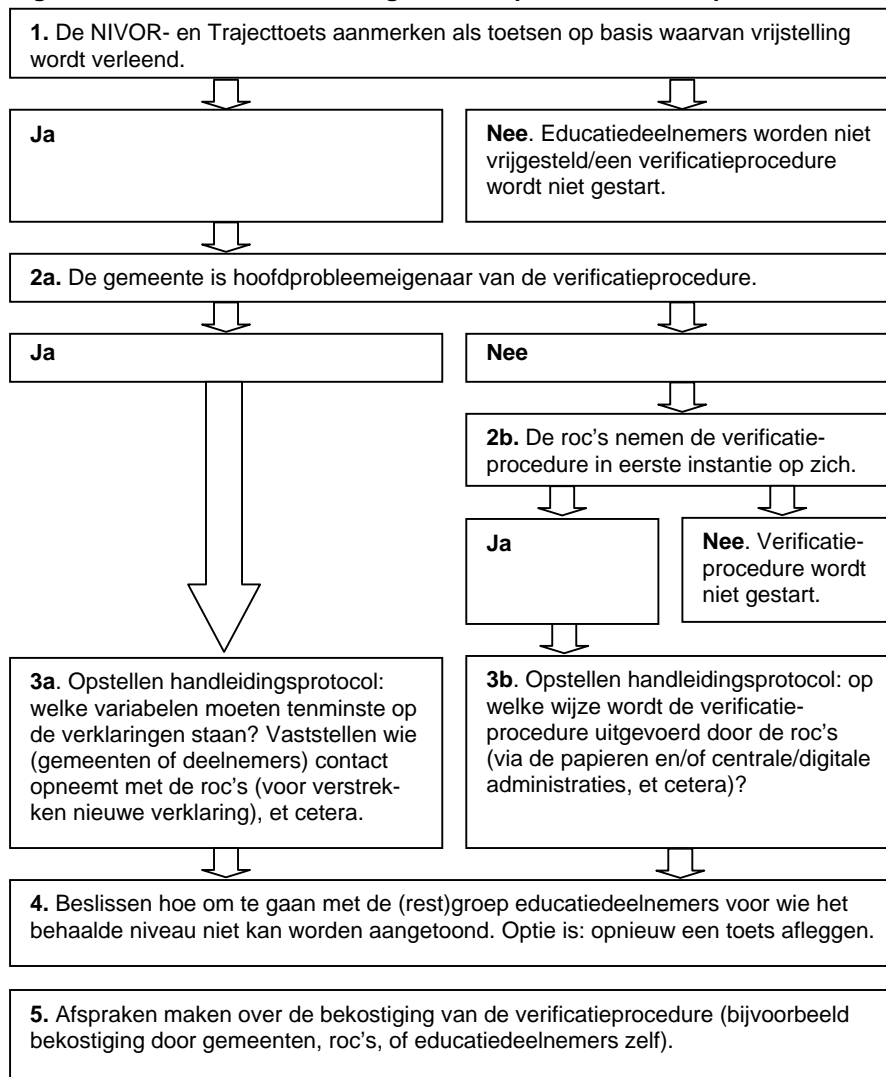
Als de verificatie door gemeenten wordt opgepakt, kan een duidelijk stappenproces worden doorlopen waarbij sprake is van maatwerk per individuele educatiedeelnemer. De basis van deze vorm van verificatie is dat de afgegeven verklaringen zelf worden geverifieerd. Pas in tweede instantie wordt teruggevallen op de administraties van de roc's. De administratieve belasting voor de roc's is derhalve aanzienlijk minder. Doordat maatwerk wordt geboden, is deze manier van verificatie ook niet in strijd met de Wet bescherming persoonsgegevens. De procedure, waarbij de educatiedeelnemers de verklaring ter controle aan de gemeente overhandigen, impliceert wel dat de NIVOR- en Trajecttoets worden aangemerkt als toetsen op basis waarvan vrijstelling kan worden verkregen.

6 BESLISPUNTEN EN ADVIES

In de voorgaande hoofdstukken zijn twee verschillende verificatieprocedures besproken: één procedure waarbij de uitvoering in eerste instantie door de roc's geschiedt en één waarbij gemeenten hoofverantwoordelijk zijn. In dit afsluitende hoofdstuk geven we puntsgewijs aan welke beslispunten de verificatieprocedures met zich mee brengen. Figuur 6.1 laat deze punten, 1 tot en met 5, schematisch zien. Vervolgens wordt in paragraaf 6.2 input gegeven voor de te nemen beslissingen, gebaseerd op de informatie die dit onderzoek heeft voortgebracht.

6.1 Beslispunten

Figuur 6.1 Schematische weergave beslispunten verificatieprocedures



6.2 Advies

In deze paragraaf reiken we per beslispunt (zie figuur 6.1) een aantal overwegingen aan. De opdrachtgever kan de overwegingen meenemen in de beslissing over de uiteindelijke vorm van een lichte verificatieprocedure.

Beslispunt 1 *NIVOR- en Trajecttoets aanmerken als toetsen op basis waarvan vrijstelling kan worden verleend*

Uit het onderzoek is gebleken dat de roc's zowel de NIVOR- als de Trajecttoets beoordelen als inhoudelijk goede toetsen (zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.4). Het gaat om genormeerde toetsen waarvan de uitslagen één op één vergelijkbaar zijn met de NT2-niveauaanduidingen. Eveneens zijn de niveauschalen waar de toetsen mee werken te herleiden naar de nieuwe niveau-indeling van het CEF. Het voornaamste probleem van de toetsen, is dat zij door de jaren heen nauwelijks ververst zijn en daarmee gevoelig zijn geworden voor fraude. Op basis van de diepte-interviews met de roc's bestaat de indruk dat de meeste roc's dit knelpunt intern hebben opgelost. Voorbeelden daarvan zijn dat de roc's beide toetsen vaak in afwisseling van elkaar hebben gebruikt; dat zij de toetsen daarnaast met mate ingezet hebben en dat zorgvuldig met de toetsen is omgegaan. Zo werden niet-gebruikte exemplaren vernietigd, werden de toetsen achter 'slot en grendel' bewaard en werden eigen toetsprotocollen opgezet, et cetera. Sommige roc's geven aan dat bij twijfel over (verrassende) uitslagen, cursisten opnieuw zijn getoetst. Gezien deze informatie lijkt het gerechtigd dat de NIVOR- en Trajecttoets kunnen worden aangemerkt als toetsen op basis waarvan vrijstelling kan worden verleend. Dit omdat het aannemelijk is dat de toetsresultaten de werkelijk behaalde niveaus van de educatiedeelnemer laten zien.

Beslispunt 2a *Gemeenten als probleemeigenaar van de verificatieprocedure*

Gezien de taken van gemeenten in de nieuwe Wet inburgering (handhaven en faciliteren) is het goed denkbaar dat gemeenten hoofdverantwoordelijk worden in een verificatieprocedure. Ook in praktisch opzicht zou dit een goede keuze zijn. Op basis van het Bestand Potentieel Inburgeringsplichtigen (BPI) kunnen gemeenten in eerste instantie vaststellen of iemand potentieel inburgeringsplichtig is. Voordat potentieel inburgeringsplichtigen vervolgens worden opgeroepen, kunnen gemeenten hun eigen registraties raadplegen om meer informatie over een betreffende persoon te achterhalen met betrekking tot gevolgde taaltrajecten in het verleden en behaalde niveaus. Educatiedeelnemers kunnen eenvoudig in de oproepprocedure door gemeenten worden betrokken. Als voor een verificatie wordt gekozen waarbij gemeenten hoofdverantwoordelijk zijn, worden de roc's bovendien aanzienlijk minder belast en wordt de belemmering ten aanzien van de Wet bescherming persoonsgegevens voorkomen (zie punt 3b).

- Beslispunt 2b *De roc's nemen de verificatieprocedure op zich*
Er kan ook voor worden gekozen de verificatieprocedure in eerste instantie door de roc's uit te laten voeren (zie hoofdstuk 4). De roc's controleren in dat geval de door hen afgegeven verklaringen op echtheid en/of controleren behaalde resultaten in hun administratiesystemen (er zijn zowel papieren als centrale/digitale systemen). De verwachting is dat dit voor een aanzienlijk deel van de roc's een betrekkelijk grote inspanning zal betekenen. Zij zullen dikwijls meerdere administratiesystemen moeten raadplegen, bijvoorbeeld omdat deze door de jaren heen zijn gewijzigd.
- Beslispunt 3a *Gemeenten als probleemeigenaar: opstellen handleidingsprotocol*
Voor de verificatie en de controle op echtheid van verklaringen zijn een groot aantal variabelen van belang (zie voor een overzicht van de variabelen hoofdstuk 5, tabel 5.1). Als er voor wordt gekozen alle aangegeven variabelen vereist te stellen, dan geldt dat slechts zeven roc's 'complete' verklaringen hebben afgegeven in het verleden. De variabelen bezien, kan er echter voor worden gekozen om de naam van het gevolgde traject en de datum van toetsing niet op te nemen als verplichte variabelen. Deze variabelen zijn namelijk niet van doorslaggevend belang voor de verificatie. In dat geval geven achttien roc's, ruim de helft van het aantal onderzochte roc's, voldoende complete verklaringen af. Vanuit praktische overwegingen, zou dan ook voor deze laatste optie kunnen worden gekozen.
- Beslispunt 3b *Verificatie door roc's: opstellen handleidingsprotocol*
Indien voor verificatie door roc's wordt gekozen, is de meest haalbare werkwijze voor de roc's het inzetten van de centrale/digitale administratiesystemen. In dat geval kunnen de educatiedeelnemers en hun behaalde resultaten met een digitale zoekopdracht uit het systeem gefilterd worden. Het voornaamste knelpunt hierbij is echter dat de bescherming van persoonsgegevens van cursisten in het geding kan komen. Hier zal in dat geval een oplossing voor moeten worden gezocht. Een ander knelpunt is dat niet alle roc's een centraal/digitaal administratiesysteem hebben of dit pas sinds betrekkelijk korte tijd hebben (gemiddeld vanaf medio 2003).
- Beslispunt 4 *Bedienen restgroep*
Ongeacht de verificatieprocedure die wordt gekozen (een procedure waarbij gemeenten hoofdvast verantwoordelijk zijn, een procedure die in eerste instantie wordt uitgevoerd door de roc's of een combinatie van beide), zal een restgroep van educatiedeelnemers overblijven waarvan gegevens niet kunnen worden achterhaald. Hoe met deze groep om te gaan en tot welk niveau de overheid de doelgroep de kans wil geven behaalde niveaus aan te tonen, is een beleidsmatige keus. Die keus omvat grofweg de volgende drie vragen. Wordt de restgroep de mogelijkheid geboden (opnieuw) een toets af te leggen? Hoe en met welke toets wordt de restgroep getoetst? Wie betaalt de kosten daarvan?

Beslispunt 5 *Bekostiging verificatieprocedure*

Zowel aan een procedure waarbij gemeenten hoofdverantwoordelijk zijn, als aan een procedure uitgevoerd door de roc's, zijn kosten verbonden, uitgedrukt in tijd, geld en mankracht. De kosten worden vooral gemaakt in de fase waarin gegevens uit de administratiesystemen van de roc's moeten worden gefilterd en, indien daarvoor wordt gekozen, bij het (opnieuw) toetsen van de (rest)groep. Afhankelijk van de wijze van uitvoering, zullen deze handelingen meer of minder kosten. Zo zal een digitale zoekopdracht in een centraal administratiesysteem bijvoorbeeld minder kosten dan het lichten van onvolledige papieren archieven. Op de vraag welke partij(en) de kosten op zich zou(den) kunnen nemen, heeft het onderzoek zich niet toegespitst. Het is aan de overheid hier een (beleidsmatige) keus in te maken.

Slotadvies

Het bovenstaande beschouwend, komen we tot het volgende slotadvies met betrekking tot vrijstelling van de inburgeringsplicht voor oudkomers die met educatiemiddelen een NT2-taaltraject hebben gevolgd.

Bij een lichte verificatie van Verklaringen Educatie zijn gemeenten hoofdverantwoordelijk en wordt samengewerkt met de roc's. Gemeenten vervullen vooral bij het begin en eind van de procedure een belangrijke rol. De roc's nemen vooral de taken die daartussen liggen voor hun rekening. Zo raadplegen gemeenten in de eerste plaats hun eigen registraties en roepen ze alleen die educatiedeelnemers op van wie geen/onvoldoende gegevens aanwezig zijn. Van die groep worden de meegebrachte verklaringen door de gemeenten geverifieerd. Voor de inmiddels geslonken groep educatiedeelnemers, voor wie behaalde resultaten niet te achterhalen of verifiëren zijn, worden de gegevens vervolgens opgevraagd bij de betreffende roc's. Op dat moment worden de administraties van de roc's van belang. In samenspraak (tussen gemeenten en de roc's/MBO Raad) kunnen de roc's hun administratiesystemen op de meest haalbare wijze inzetten om gegevens te achterhalen. Op basis daarvan kan opnieuw een verklaring worden uitgedraaid en ter verificatie aan gemeenten worden overgedragen. De uiteindelijke restgroep, voor wie noch via gemeenten noch via de roc's gegevens kunnen worden achterhaald, kan indien daartoe besloten wordt, opnieuw een toets afleggen.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

De onderzoeksvragen

Vragen over de afgifte van Verklaringen Educatie:

1. Welke roc's hebben de afgelopen jaren Verklaringen Educatie uitgereikt?
2. Hoe kan de doelgroep worden omschreven waaraan deze Verklaring Educatie is uitgereikt?
3. Op welke wijze is administratief vastgelegd aan welke personen de afgelopen jaren een Verklaring Educatie is uitgereikt?
4. Wanneer is deze verklaring voor het eerst c.q. voor het laatst uitgereikt?
5. Welke richtlijnen bestaan er voor het gebruik van een Verklaring Educatie?
6. Welke documenten worden bij de Verklaring Educatie gevoegd?

Vragen over de afgifte van andere documenten:

1. Zijn er andere documenten dan een Verklaring Educatie aan NT2-cursisten uitgereikt gedurende de afgelopen jaren?
2. Hoe zijn deze documenten administratief vastgelegd?
3. Aan welke doelgroepen zijn deze documenten uitgereikt?
4. In welke jaren heeft uitreiking plaatsgevonden?

Vragen over de gegevens die de documenten bevatten:

1. Zijn er gegevens opgenomen over het behaalde eindniveau?
2. Is hierbij aangesloten bij het CEF of het Referentiekader NT2?
3. Is er een uitsplitsing gemaakt naar taalvaardigheden?
4. Is er een omschrijving van de toets die is afgelegd?
5. Is het document ondertekend door het bevoegd gezag van de opleiding?
6. Voorziet het document in een datum waarop het is uitgereikt en/of de datum waarop het behaalde taalniveau is bepaald?

Vragen over mogelijke risico's bij het doorvoeren van een lichte verificatieprocedure:

1. Welke risico's bestaan er in termen van frauduleus handelen?
2. Welke risico's bestaan er in termen van procesmatig escaleren?
3. Zijn deze risico's beheersbaar of sterk in te dammen?
4. Welke adviezen kunnen worden gegeven over het zo veel mogelijk beperken van deze risico's?

Vragen over de advisering aan de Tweede Kamer:

1. Tot welk advies over de uitvoerbaarheid van een lichte verificatieprocedure kunnen we op basis van de bevindingen komen?
2. Welke criteria hebben een rol gespeeld bij dit advies?
3. In het geval een lichte verificatie wordt aanbevolen, onder welke voorwaarden is een dergelijke procedure wenselijk?

4. In het geval een lichte verificatie wordt aanbevolen, welk type verklaringen komt hiervoor in aanmerking? Welk type verklaringen komt hiervoor niet in aanmerking?
5. In het geval een lichte verificatie niet wordt aanbevolen, op welke wijze kan beperkt invulling worden gegeven aan de wens vanuit de Tweede Kamer? In het bijzonder zullen de aantallen afgegeven documenten en het risico op administratieve escalatie een rol in dit advies spelen.

BIJLAGE 2

Overzicht respons en non-respons

Tabel B2-1 Overzicht van de roc's die hebben gerepondeerd

	Roc's
1	Albeda College
2	Alfa-college
3	Da Vinci College
4	Mondriaan Onderwijsgroep
5	Deltion College
6	Drenthe College
7	Friesland College
8	Gilde Opleidingen
9	Graafschap College
10	ID College
11	Koning Willem I College
12	Landstede
13	Leeuwenborgh Opleidingen
14	Noorderpoort College
15	Nova College
16	Regio College
17	ROC A12
18	ROC Aventus
19	ROC De Leijgraaf
20	ROC Eindhoven
21	ROC Flevoland
22	ROC Friese Poort
23	ROC Horizon College
24	ROC Kop van Noord-Holland
25	ROC Leiden
26	ROC Midden Nederland
27	ROC Midden-Brabant
28	ROC Nijmegen
29	ROC Rivier
30	ROC Rijn IJssel
31	ROC Ter AA
32	ROC van Amsterdam
33	ROC van Twente
34	ROC Zeeland
35	Zadkine

Tabel B2-2 Overzicht van de roc's die niet hebben gerepondeerd

	Roc's
36	ROC Arcus College
37	ROC West-Brabant
38	ROC Westerschelde

BIJLAGE 3

Enquête roc's

DE ENQUETE IS ALS VOLGT OPGEBOUWD

- Vragen over de afgifte van een Verklaring Educatie (of soortgelijke documenten).
- Vragen over de inhoud van de verklaringen/documenten.
- Vragen over de administratieve vastlegging van de afgifte van verklaringen.
- Vragen over de registratie van behaalde resultaten.
- Vragen over de visie van uw roc over de mogelijkheid voor lichte verificatie.

VRAGEN OVER DE AFGIFTE VAN VERKLARINGEN EDUCATIE OF SOORTGELIJKE DOCUMENTEN

Wij willen u eerst vragen of uw roc 'Verklaringen Educatie' (of soortgelijke documenten) afgeeft.

1. Wordt een Verklaring Educatie of soortgelijke documenten afgegeven door uw roc na afronding van NT2-trajecten?
 - Ja, altijd
 - Ja, maar alleen op aanvraag van de deelnemer of een bevoegde derde (zoals een gemeente)
 - Soms wel en soms niet, hier zijn geen richtlijnen voor
 - Nee, er worden geen verklaringen afgegeven → Ga verder met vraag 12
 - Weet niet

2. Aan welke doelgroepen worden verklaringen afgegeven?
 - Aan oudkomers/ex-nieuwkomers die een NT2-traject hebben gevolgd/ volgen met WEB-middelen
 - Aan oudkomers/ex-nieuwkomers die een NT2-traject hebben gevolgd/ volgen met WWB-middelen
 - Aan beide bovengenoemde groepen
 - Anders, namelijk
 - Weet niet → Ga verder met vraag 4

3. Hoe groot is het aandeel van deze doelgroepen ten aanzien van de totale groep oudkomers die een NT2-traject volgt bij uw roc?
 - Vul het percentage in, het mag een schatting zijn:
 - Weet niet

4. Geeft uw roc één type verklaring af?
 - Ja
 - Nee, het zijn verschillende typen
 - Weet niet

5. Hoe heten de afgegeven verklaringen/soortgelijke documenten? (*meer antwoorden mogelijk*)
 - Verklaring Educatie
 - (School)verklaring
 - Diploma
 - Certificaat
 - Anders, namelijk 1:
 - Anders, namelijk 2:
 - Weet niet

6. Zijn er bijlagen bijgevoegd bij de verklaring/soortgelijke documenten?
 - Ja
 - Soms wel, soms niet
 - Nee → Ga verder met vraag 8
 - Weet niet → Ga verder met vraag 8

7. Om wat voor bijlagen gaat het?
 - Vul de naam (en omschrijving) van de bijlage in 1:
 - Vul de naam (en omschrijving) van de bijlage in 2:
 - Vul de naam (en omschrijving) van de bijlage in 3:

8. Sinds welk jaar worden verklaringen afgegeven door uw roc?
 - Vul het jaar in (*bijvoorbeeld 2003*)
 - Weet niet → Ga verder met vraag 10

9. Hoeveel verklaringen zijn er in totaal afgegeven vanaf die datum?
 - Vul het aantal in, het mag een schatting zijn:
 - Weet niet

10. Hoeveel verklaringen worden gemiddeld per jaar afgegeven?
 - Vul het aantal in, het mag een schatting zijn:
 - Niet aan te geven, het wisselt per jaar
 - Weet niet/geen zicht op

11. Worden verklaringen afgegeven zonder dat er is getoetst? (*bijvoorbeeld: is de aanwezigheid van deelnemers voldoende voor de afgifte van een verklaring?*)
 - Nee, nooit
 - Ja, soms
 - Ja, altijd
 - Weet niet

12. Waarom worden geen verklaringen of soortgelijke documenten afgegeven? (*meer antwoorden mogelijk*)
 - Voor NT2-trajecten bekostigd met WEB- of WWB-middelen is het geen wettelijke verplichting
 - Het is niet afgesproken met de gemeente
 - Dit is een beleidsmatige keus van het roc
 - Logistiek is het niet haalbaar binnen het roc
 - Anders, namelijk:
 - Weet niet

13. U heeft zojuist de vragen over de afgifte van verklaringen/soortgelijke documenten door uw roc beantwoord. In het onderstaande venster kunt u uw antwoorden als u wilt toelichten. Ook als u vindt dat de gestelde vragen niet goed aansluiten bij de situatie in de praktijk binnen uw roc, kunt u het venster gebruiken om op te schrijven hoe de afgifte van verklaringen wel verloopt.

VRAGEN OVER DE INHOUD VAN DE VERKLARINGEN/SOORTGELIJKE DOCUMENTEN EN BIJBEHORENDE BIJLAGEN

De volgende vragen gaan over de informatie die al dan niet op de verklaringen/documenten staan, zoals afgenomen toets, behaalde resultaten, datum van toetsing, naam van de deelnemers, handtekening van de docent et cetera.

14. Wordt de naam van het NT2-traject vermeld op de verklaring of in een bijlage?
- Ja
 - Soms wel, soms niet
 - Nee
 - Weet niet
15. Wordt het doel van het traject vermeld op de verklaring/in een bijlage?
- Ja
 - Soms wel, soms niet
 - Nee
 - Weet niet
16. Wordt de afgenomen eindtoets vermeld op de verklaring/in een bijlage?
- Ja
 - Soms wel, soms niet
 - Nee
 - Niet van toepassing/we gebruiken geen eindtoets → Ga verder met vraag 27
 - Weet niet
17. Welke toetsen gebruikt uw roc in de regel om het eindniveau te bepalen?
(meer antwoorden mogelijk)
- NIVOR-toets (van Cito)
 - Trajecttoets NT2 (van bureau ICE)
 - Profieltoets NT2
 - Eigen toetsen van het roc
 - Andere (methode afhankelijke) toets, namelijk:
 - Weet niet

18. Wordt het behaalde eindniveau vermeld op de verklaring/in een bijlage?
- Ja
 - Soms wel, soms niet
 - Nee → Ga verder met vraag 21
 - Weet niet → Ga verder met vraag 21
19. Wordt het behaalde eindniveau op de verklaring uitgesplitst naar taalvaardigheid (lezen, luisteren, schrijven, spreken)?
- Ja
 - Soms wel, soms niet
 - Nee
 - Weet niet
20. Is het behaalde eindniveau op de verklaring herleidbaar tot het Referentiekader NT2/CEF?
- Ja, naar eindniveau NT2
 - Ja, naar eindniveau/referentie CEF
 - Ja, naar beide
 - Soms wel, soms niet
 - Nee
 - Weet niet
21. Worden naam en geboortedatum van de deelnemer vermeld op de verklaring/in een bijlage?
- Ja
 - Soms wel, soms niet
 - Nee
 - Weet niet
22. Wordt de datum van toetsing vermeld op de verklaring?
- Ja
 - Soms wel, soms niet
 - Nee
 - Weet niet
23. Worden datum en plaats van afgifte vermeld op de verklaring?
- Ja
 - Soms wel, soms niet
 - Nee
 - Weet niet
24. Wordt de naam van het roc vermeld op de verklaring?
- Ja
 - Soms wel, soms niet
 - Nee
 - Weet niet

25. Staat er een stempel/logo van het roc op de verklaring?
- Ja
 - Soms wel, soms niet
 - Nee
 - Weet niet
26. Staat de handtekening van de leraar/mentor/directeur op de verklaring?
- Ja
 - Soms wel, soms niet
 - Nee
 - Weet niet
27. U heeft zojuist de vragen over de inhoud van verklaringen/soortgelijke documenten beantwoord. In het onderstaande venster kunt u uw antwoorden als u wilt toelichten. Ook als u vindt dat de gestelde vragen niet goed aansluiten bij de situatie in de praktijk binnen uw roc, kunt u het venster gebruiken om de inhoud van de verklaringen te beschrijven.

VRAGEN OVER DE ADMINISTRATIE VAN DE AFGIFTE VAN VERKLARINGEN OF SOORTGELIJKE DOCUMENTEN

In dit deel van de vragenlijst vragen wij u hoe de afgifte van verklaringen wordt geadmineistreerd door uw roc.

28. Wordt de afgifte van verklaringen geadmineistreerd door uw roc?
- Ja
 - Soms wel, soms niet
 - Nee → Ga verder met vraag 36
 - Weet niet → Ga verder met vraag 36
29. Op welke manier wordt de afgifte geadmineistreerd?
- De afgifte wordt op individueel niveau geadmineistreerd (bijvoorbeeld in het dossier van de deelnemer)
 - De afgifte wordt in één bestand/administratie verzameld/ingevoerd
 - Beide bovenstaande opties
 - Anders, namelijk:
 - Weet niet
30. Wordt de afgifte van een verklaring op papier geadmineistreerd of is dat in het verleden gebeurd?
- Ja
 - Nee → Ga verder met vraag 32
 - Weet niet → Ga verder met vraag 32

31. Vanaf welk jaar is de verklaring op papier geadmineistreerd?

- Vanaf (*vul jaar in*):
- Weet niet

32. Wordt de afgifte van een verklaring digitaal geadmineistreerd?

- Ja
- Nee → Ga verder met vraag 34
- Weet niet → Ga verder met vraag 34

33. Vanaf welk jaar wordt de verklaring digitaal geadmineistreerd?

- Vanaf (*vul jaar in*):
- Weet niet

34. Wordt de administratie centraal of decentraal bijgehouden?

- Centraal
- Decentraal
- Anders, namelijk:
- Weet niet

35. Hoe lang wordt deze administratie in de regel bewaard?

- Vul het aantal jaren in, het mag een schatting zijn:
- Dat verschilt, namelijk:
- Weet niet

VRAGEN OVER DE ADMINISTRATIE VAN BEHAALDE RESULTATEN

In dit deel van de vragenlijst vragen wij u op welke wijze behaalde resultaten van deelnemers worden geadmineistreerd door uw roc.

36. Worden behaalde eindtoetsresultaten per deelnemer geadmineistreerd of ingevoerd in een bestand?

- Ja
- Soms wel, soms niet
- Nee → Ga verder met vraag 45
- Weet niet → Ga verder met vraag 45
- Niet van toepassing, er vindt geen eindtoets plaats → Ga verder met vraag 45

37. Worden behaalde resultaten in de administratie uitgesplitst naar taalvaardigheden (lezen, luisteren, schrijven, spreken)?

- Ja
- Soms wel, soms niet
- Nee
- Weet niet

38. Worden gegevens over de toetsdatum per deelnemer geadministreerd?
- Ja
 - Soms wel, soms niet
 - Nee
 - Weet niet
39. Zijn doelgroepen te herleiden in de administratie (zoals oudkomers in een WEB-traject, oudkomers in een WWB-traject, oudkomers in een inburgeringstraject en nieuwkomers)?
- Ja
 - Soms wel, soms niet
 - Nee
 - Weet niet
40. Worden behaalde resultaten en overige gegevens op papier geadministreerd of is dat in het verleden gebeurd?
- Ja
 - Nee —▶ Ga verder met vraag 42
 - Weet niet —▶ Ga verder met vraag 42
41. Vanaf welk jaar zijn gegevens op papier geadministreerd?
- Vanaf (*vul jaar in*):
 - Weet niet
42. Worden behaalde resultaten en overige gegevens digitaal geadministreerd?
- Ja
 - Nee —▶ Ga verder met vraag 44
 - Weet niet —▶ Ga verder met vraag 44
43. Vanaf welk jaar zijn gegevens digitaal geadministreerd?
- Vanaf (*vul jaar in*):
 - Weet niet
44. Wordt de administratie centraal of decentraal bijgehouden?
- Centraal
 - Decentraal
 - Anders, namelijk:
 - Weet niet

45. U heeft zojuist de vragen over de administratieve vastlegging beantwoord. In het onderstaande venster kunt u uw antwoorden als u wilt toelichten. Ook als u vindt dat de gestelde vragen niet goed aansluiten bij de situatie in de praktijk binnen uw roc, kunt u het venster gebruiken om te beschrijven hoe de administratieve vastlegging van gegevens wel verloopt.

VRAGEN OVER DE VISIE VAN HET ROC OVER DE MOGELIJKHEDEN VOOR LICHT VERIFICATIE

In dit deel van de vragenlijst vragen wij u wat volgens uw roc de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn voor een lichte verificatie van de Verklaring Educatie en soortgelijke documenten. Met lichte verificatie wordt bedoeld: kunnen verklaringen die zijn afgegeven aan oudkomers/ ex-nieuwkomers in een NT2-traject bekostigd met WEB- of WWB-middelen, mogelijk leiden tot een vrijstelling van de verplichte inburgering in het kader van de nieuwe Wet inburgering.

46. Welke knelpunten verwacht u bij een lichte verificatie gezien de situatie bij uw eigen roc? *(meer antwoorden mogelijk)*
- Ik verwacht geen knelpunten.
 - Verklaringen zijn niet structureel afgegeven aan deelnemers.
 - Verklaringen zijn pas vanaf een bepaald jaartal afgegeven/we kunnen niet ver terug in de tijd.
 - Er zijn geen kopieën bewaard van de afgegeven verklaringen.
 - Behaalde resultaten en/of afgenomen toetsen op deelnemersniveau zijn niet structureel vastgelegd in de administratie van het roc.
 - Overige relevante gegevens zijn niet structureel opgenomen in de administratie van het roc (zoals doel van het traject, datum toets, datum afgifte verklaring et cetera).
 - Er is sprake van een achterstand van de invoer van gegevens in het registratiesysteem.
 - Behaalde eindniveaus zijn niet herleidbaar naar eindniveaus/Referentiekader NT2/CEF.
 - Doelgroepen zijn niet herleidbaar in de administratie van het roc (oudkomers, nieuwkomers et cetera).
 - De administratie wordt niet centraal bijgehouden.
 - Het administratiesysteem van het roc is gewijzigd de laatste jaren (er is geen toegang meer tot het oude systeem).
 - Het zal een grote administratieve belasting voor het roc betekenen.
 - Overige knelpunten, namelijk:

47. Als u het ministerie van Justitie een advies zou geven over de mogelijkheid voor een lichte verificatie op basis van de situatie bij uw eigen roc, hoe zou dat advies dan luiden? (*denk daarbij aan afgifte van de verklaringen, het wel/niet/gedeeltelijk registreren van gegevens, het hebben van een up-to-date administratie, de administratieve belasting voor het roc et cetera*)
- Ik zou een *positief* advies geven omdat:
 - Ik zou een *neutraal* advies geven omdat:
 - Ik zou een *negatief* advies geven omdat:

**U BENT AAN HET EINDE VAN DE VRAGENLIJST.
HARTELIJK DANK VOOR UW MEDEWERKING!**

Vragenlijst diepte-interviews

Doelgroep

1. Hoeveel deelnemers hebben op uw roc een NT-traject gevolgd met WEB- of WWB-middelen (vanaf 1998)?
2. Hoe groot is de groep die ook daadwerkelijk een Verklaring Educatie (of soortgelijk document) heeft gekregen en minimaal niveau 2 heeft behaald (*deze groep kan eventueel voor lichte verificatie en vrijstelling van de inburgeringsplicht in aanmerking komen*)?
3. Als u op dit moment geen zicht op aantallen heeft, is dat wel te achterhalen in uw administratie?

Gebruik toetsen

4. U heeft aangegeven dat uw roc toets x gebruikt. Kunt u aangeven waarom toets x wordt gebruikt?
5. Hoe beoordeelt u toets x? Volstaat de toets volgens u om voor lichte verificatie in aanmerking te komen of doen zich knelpunten voor? Waarom wel/niet (*zijn behaalde niveaus uitgesplitst naar taalvaardigheid en herleidbaar naar eindniveau NT2, worden toetsen vaak genoeg ververst, et cetera*)?
6. Zijn eventuele knelpunten te ondervangen?

Haalbaarheid lichte verificatie

7. Welke praktische mogelijkheden ziet u binnen uw roc voor de verifieerbaarheid van de verklaringen? Hoe ziet u lichte verificatie binnen uw roc voor zich (*bijvoorbeeld: vraagt de gemeente om verificatie door het roc na een getoond diploma, kan de gemeente/een ex-deelnemer vragen om een uitdraai/check uit het systeem of om een kopie*)? Mogelijkheden zijn:
 - controle via afgegeven verklaringen (zijn er kopieën bewaard in de deelnemersdossiers?);
 - controle van de verklaringen via ingevoerde toetsresultaten en deelnemersgegevens in de administratie;
 - verklaringen zijn niet (structureel) afgegeven, maar deze kunnen op basis van ingevoerde toetsresultaten alsnog worden uitgedraaid.
8. Hoe ver kan uw roc terug in de tijd voor de lichte verificatie/vanaf welk jaar zijn de gegevens controleerbaar (*denk hierbij aan het moment vanaf wanneer verklaringen worden afgegeven en/of resultaten worden geadministreerd, en aan gewijzigde administratiesystemen, et cetera*)?
9. Doen zich hierbij verschillen voor tussen locaties, doelgroepen, et cetera?

Frauduleus handelen

10. Voorziet u dat er fraude kan voorkomen met afgegeven verklaringen?
11. Op welke manier zou fraude volgens u kunnen voorkomen (*vervalsing van documenten, et cetera*)?
12. Hoe kan de echtheid van de verklaringen worden gewaarborgd/gecheckt door het roc?
13. Hoe zijn risico's op frauduleus handelen te voorkomen?

Administratieve belasting

14. Wat zou de uitvoering van een lichte verificatie in de praktijk betekenen gezien de administratieve situatie bij uw roc?
15. Waar zitten hierbij de knelpunten in administratieve belasting/procesmatig escaleren (*mankracht en kosten die de verificatie met zich mee brengen, afhandelingstermijnen/tijd die nodig is om de administratie uit te zoeken c.q. lichte verificatie uit te voeren, et cetera*)?
16. Kunnen (en, zo ja, hoe) deze knelpunten worden opgelost/zijn de knelpunten beheersbaar?

Overige risico's

17. Ziet u (naast de administratieve belasting) nog andere risico's of belemmeringen bij lichte verificatie, gezien de situatie op uw roc?
18. U gaf in de enquête een positief/neutraal/negatief advies voor lichte verificatie. Kunt u dit nog eens toelichten?
19. Wat zijn wat u betreft voorwaarden voor lichte verificatie?
20. Heeft u een alternatief voorstel voor lichte verificatie? Hoe ziet dat alternatief eruit? Is dat alternatief haalbaar binnen uw roc?

Overig

21. Heeft u een voorbeeld van een Verklaring Educatie en mag ik dit meenemen voor het onderzoek?
22. Mogen wij de administratie zien, zodat wij een beeld krijgen van wat wordt bijgehouden?

De onderzochte ROC's ingedeeld naar route (N=35)

Route 1	Route 2	Route 3	Route 4	Geschiedenis, knelpunten, noties
1	ROC van Amsterdam			Vanaf 2002 route 1
2	Mondriaan Onderwijsgroep			Vanaf 2003 route 1 op orde, tot 2003 route 3 en route 1 in opstartfase
3	Deltion College			Vanaf 2006 route 1, tot 2006 route 3
4	ROC Midden Nederland			Vanaf 2000 route 1 op orde, tot 2000 route 1 in opstartfase
5	Koning Willem I College			Vanaf 2001 route 1, tot 2001 route 3
6	ROC Eindhoven			Vanaf 1998 route 1
7	Albeda College			Vanaf 2004 route 1, tot 2004 route 3
8	Alfa-college			Vanaf 2003 route 1, tot 2003 route 3
9	Friesland College			Vanaf 2002 route 1, tot 2002 route 4
10	Noorderpoort College			Vanaf 2001 route 1, tot 2001 route 3
11	ROC Kop van Noord-Holland			Onbekend vanaf wanneer
12	ROC Leiden			Vanaf 2003 route 1, tot 2003 route 2
13	ROC Zeeland			Vanaf 2006 route 1, tot 2006 route 3
14	ROC Nijmegen			Vanaf 2002 route 1, tot 2002 route 3
15	ROC Ter AA			Vanaf 2006 route 1, tussen 2000 en 2006 route 3
16		ROC Midden-Brabant		Vanaf 2002 route 2
17		ROC Horizon College		Vanaf 2006 route 2, tot 2006 route 4
18		ROC De Leijgraaf		Onbekend vanaf wanneer
19		Zadkine		Vanaf 1998 route 2
20		ROC Friese Poort		Vanaf 2004 route 2, tussen 2000 en 2004 route 4
21		Landstede		Een digitale en centrale administratie wordt opgezet
22		ROC Rivor		Vanaf 1997 route 3; dossiers bewaard vanaf 2002
23		Da Vinci College		Vanaf 2002 wordt route 3 structureel uitgevoerd
24		Gilde Opleidingen		Vanaf 2001 route 3, tot 2001 route 4
25		Graafschap College		Vanaf 2000 route 3
26		Nova College		Vanaf 1999 route 3
27		Regio College		De administratieve vastlegging geschiedt niet consistent
28		ROC Aventus		Vanaf 2006 route 3 digitaal, tot 2006 route 3 in papieren vorm
29		ROC Flevoland		Route 3 vanaf 2000
30		ROC van Twente		Route 3 vanaf 1999. Door fusies/verhuizingen administratie niet compleet
31			ID College	Vanaf 2005 route 4 digitaal, tot 2005 route 4 in papieren vorm
32			Leeuwenborgh Opleidingen	Vanaf 1997 route 4
33			ROC A12	Vanaf 2004 route 4 digitaal, tot 2004 route 4 in papieren vorm
34			ROC Rijn IJssel	Vanaf 2001 route 4
35			Drenthe College	Administratie is wellicht niet meer volledig (door waterschade)

BIJLAGE 6
B6-1 Schematische weergave van de routes en de mogelijkheden per route voor lichte verificatie

Route	Opties voor lichte verificatie	Administratieve belasting per optie	Risico frauduleus handelen per optie	Overige knelpunten
1	• Verklaring op echtheid controleren	Administratieve belasting gedurende langere periode, druppelsgewijs	Aanwezig	• Niet alle cursisten beschikken (nog) over hun verklaring
	• Deelname en resultaten per cursist uit digitaal systeem halen	Administratieve belasting gedurende langere periode, druppelsgewijs	Niet aanwezig	• Cursisten kunnen niet eenduidig met deze optie worden bediend
	• Eén digitaal bestand uitdraaien	De belasting is beperkt en overzichtelijk	Niet aanwezig	• Restgroep is moeilijk uit het systeem te halen
2	• Deelname en resultaten per cursist uit digitaal systeem halen	Administratieve belasting gedurende langere periode, druppelsgewijs	Niet aanwezig	• Dubbelingen kunnen voorkomen en restgroep is moeilijk uit het systeem te halen
	• Eén digitaal bestand uitdraaien	De belasting is beperkt en overzichtelijk	Niet aanwezig	• Restgroep is moeilijk uit systeem te halen
3	• Verklaring op echtheid controleren	Administratieve belasting gedurende langere periode, druppelsgewijs	Aanwezig	• Niet alle cursisten beschikken (nog) over hun verklaring
	• Papieren dossier lichten	Grote administratieve belasting en veel handmatig werk; resultaat niet gegarandeerd	Niet aanwezig	• Cursisten kunnen niet eenduidig met deze optie worden bediend
4	• Papieren dossier lichten	Grote administratieve belasting en veel handmatig werk; resultaat niet gegarandeerd	Niet aanwezig	• Archieven en dossiers zijn niet compleet door fusies, verhuizingen, schade en gebruik
				• Cursisten kunnen niet eenduidig met deze optie worden bediend (archieven zijn incompleet)

