Signaal over fraudemeldingen bij inburgering
Inspectie SZW, 13 december 2018

1. Inleiding

Veel immigranten zijn inburgeringsplichtig. Misstanden en fraude bij inburgering zijn schadelijk voor de maatschappij en inburgeraars. Het gaat om een oneigenlijke bestemming van gelden, ineffectieve inburgering in de Nederlandse maatschappij, oneerlijke concurrentie en om misbruik van kwetsbare groepen mensen. Inburgeraars hebben meestal een beperkte informatiepositie en een taalachterstand en daarmee bijna automatisch een kwetsbare positie. Zij steunen vooral op informatie via hun eigen sociale netwerken, websites van taalscholen en gemeenten.

Dit signaal bevat de uitkomsten van een analyse van de meldingen over misstanden en fraude bij inburgering die de Inspectie heeft ontvangen. Vanwege een lopend onderzoek heeft de Inspectie, op haar verzoek, in het tweede kwartaal van 2018 in één keer een groot aantal meldingen via de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) ontvangen, gevolgd door andere meldingen. Die meldingen via DUO hadden ook betrekking op de daaraan voorafgaande periode. Tot aan dat moment ontving de Inspectie zelf twee meldingen. De analyse is gedaan op 269 meldingen, die betrekking hebben op de periode van mei 2017 tot en met 28 november 2018.

Doel van dit signaal is het generen van overzicht en inzicht om bij te dragen aan verbetering van het inburgeringsstelsel (waarvan hervorming overigens is voorzien), het toezicht op dit stelsel en actieve bestrijding van fraude binnen het stelsel. Zo heeft de Inspectie meerdere opsporingsonderzoeken lopen. De werkgroep fraudebestrijding inburgering (werkgroep FI)[1] bekijkt welke acties mogelijk en nodig zijn om het huidige stelsel minder fraudegevoelig te maken.

2. Het inburgeringsstelsel

Voor de volledigheid schetst deze paragraaf kort het inburgeringsstelsel voor zover hier relevant voor de beoordeling van de fraudemeldingen. De belangrijkste actoren zijn de inburgeraars, de taalscholen, DUO en Blik op Werk (BOW).

Veel immigranten zijn inburgeringsplichtig. Zodra het inburgeringsexamen is behaald, wordt voldaan aan het inburgeringsdiploma van de Wet inburgering. Met dit diploma kan bij de IND een sterker verblijfsrecht worden aangevraagd. DUO is de overheidsinstantie die het inburgeringsexamen afneemt. Voor eventueel te volgen lessen krijgen de inburgeraars een trekkingsrecht op een lening van DUO van maximaal € 10.000,-. Daarbij geldt de voorwaarde dat de taalschool een keurmerk van BOW heeft. Inburgeraars en taalscholen sluiten een contract voor de te volgen opleidingen en lessen. Taalscholen factureren vervolgens per kwartaal vooraf. Zij sturen een factuur aan de inburgeraar, die deze ondertekent en waarna de taalschool de ondertekende factuur indient bij DUO. Ook is het mogelijk een factuur digitaal te versturen. De inburgeraar moet deze factuur dan goedkeuren door zijn DigiD te gebruiken. DUO betaalt de taalscholen vervolgens uit. Als asielmigranten voor het examen slagen, hoeven zij de lening niet terug te betalen.

Van belang is dat een asielmigrant vrijgesteld kan worden van inburgering als hij voldoet aan een aantal criteria, zoals minimaal 600 lesuren volgen en diverse malen de examens doen. Indien een inburgeraar niet binnen drie jaar het examen haalt, kan hij een boete krijgen.

De Inspectie heeft fraudemeldingen ontvangen over mogelijke misstanden in het gehele traject van inburgering. Onder meer om gedeclareerde opleidingen en lessen die niet zijn gegeven, om cadeaus (zoals laptops) als lokmiddel en om het vervalsen van handtekeningen en fraude met DigiD-gebruik.

[1] Werkgroep onder verantwoordelijkheid van directie S&I, met DUO, Blik op Werk, Inspectie SZW.

3. Belangrijkste bevindingen

De belangrijkste uitkomst uit de analyse van de ontvangen meldingen is dat misstanden en fraude bij inburgering veelvuldig lijken voor te komen. Het gaat om een groot aantal taalscholen die op meerdere manieren ernstig misbruik lijken te maken van gelden en kwetsbare inburgeraars. De ontvangen meldingen in de periode van mei 2017 tot en met 28 november 2018 gaan over 87 taalscholen, waarbij over zeker 15 taalscholen tussen de 5 en 15 meldingen zijn. De taalscholen die in beeld zijn, vormen 38% van het totaal aantal gecertificeerde taalscholen in Nederland[2]. Hierbij is geen rekening gehouden met taalscholen die met elkaar verweven zijn. De Inspectie heeft de meldingen gescoord op 14 modus operandi, waarna de meldingen per taalschool zijn gegroepeerd en beoordeeld (zie bijlage 2 voor de gehanteerde onderzoeksmethodiek). De belangrijkste uitkomsten zijn hieronder beschreven.

Voor de volledigheid is het van belang te onderkennen dat dit een analyse betreft van meldingen van misstanden. Enerzijds geldt dat een melding niet met zekerheid een aantoonbare of bewijsbare misstand representeert. Anderzijds geldt dat het waarschijnlijk is dat er ook misstanden zijn die niet worden gemeld. Zo speelt dat indien er sprake is van samenspanning tussen de inburgeraar en de taalschool, het aannemelijk is dat de inburgeraar geen (fraude)melding doet over de taalschool. Ook de kwetsbaarheid van inburgeraars maakt dat zij misstanden niet of minder snel melden[3]. Het aantal misstanden is daarom mogelijk nog hoger dan deze analyse nu doet vermoeden. Daar staat tegenover dat er vanuit commercieel oogpunt een prikkel kan zijn om over concurrenten meldingen te doen.

Herkomst meldingen

In onderstaande tabel staat van wie de meldingen over misstanden en fraude afkomstig zijn. De meeste meldingen komen van inburgeraars. Dit geldt temeer daar meldingen van organisaties zoals gemeenten en Vluchtelingenwerk namens de inburgeraar kunnen zijn.

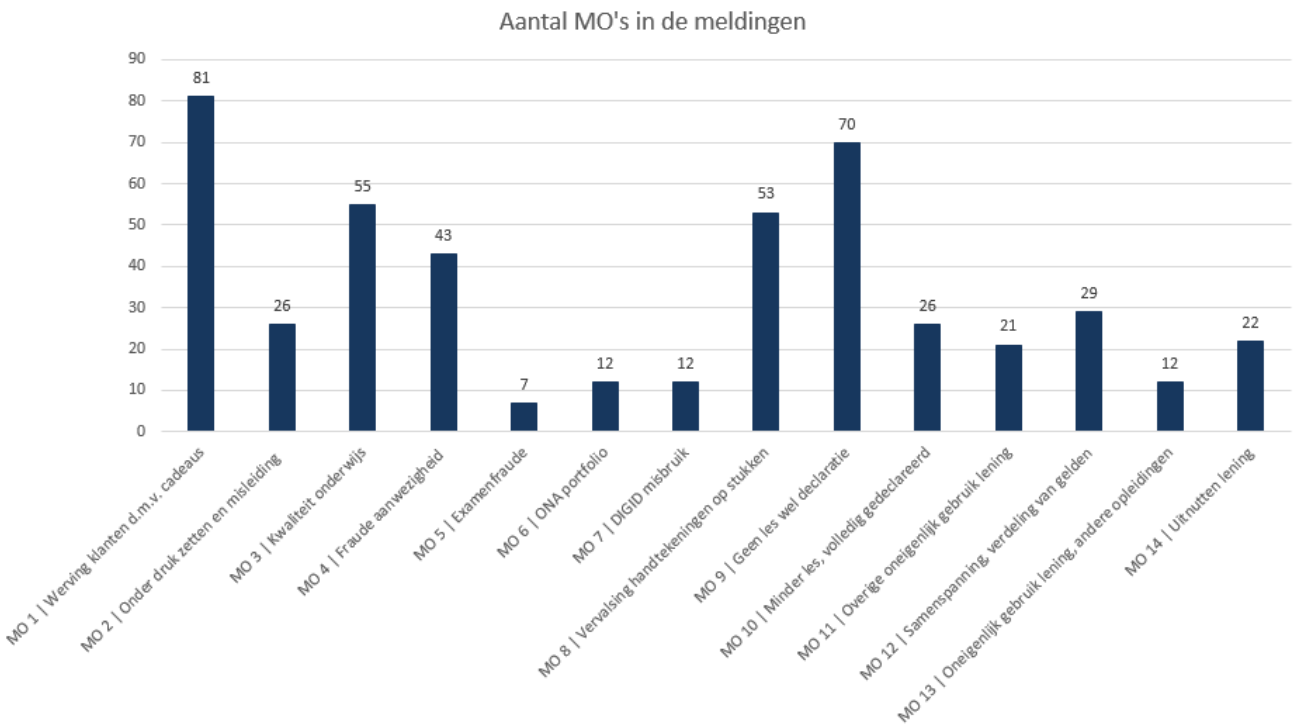
Melder	Aantal	Perc.
Inburgeraar	107	39,8%
Taalschool	44	16,4%
DUO	24	8,9%
Gemeenten	36	13,4%
Vluchtelingenwerk	22	8,2%
Docent	14	5,2%
Burger	9	3,3%
BOW	5	1,9%
Anoniem	2	0,7%
FIMO	2	0,7%
IND	2	0,7%
COA	1	0,4%
Onbekend	1	0,4%

Toelichting op afkortingen: BOW : Blik op Werk. FIMO: front office Inspectie SZW voor meldingen

[2] Bron: www.ikwilinburgeren.nl.

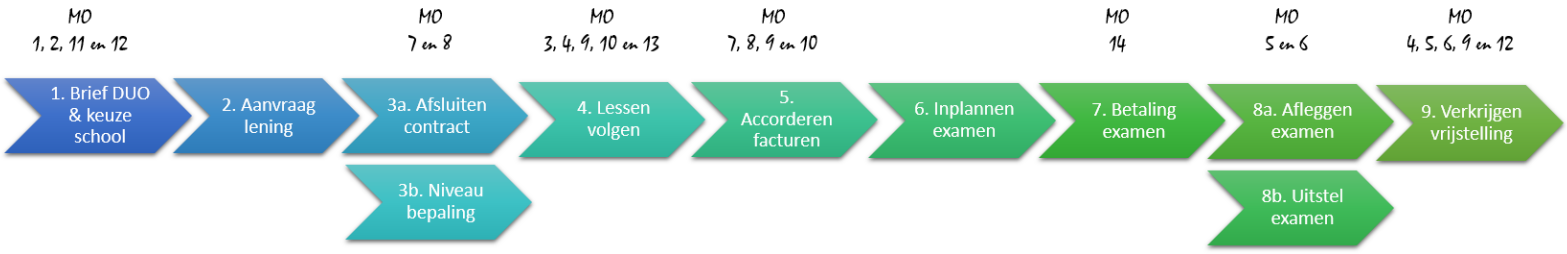
[3] Bij nieuwkomers met een vluchtachtergrond komt daar nog bij dat zij niet zelden traumatische ervaringen hebben opgelopen en angstig en argwanend staan ten opzichte van autoriteiten (Nationale Ombudsman, Een valse start, oktober 2018, p. 5).

Modus operandi
De Inspectie onderkent 14 modus operandi (MO) in de meldingen (zie onderstaande grafiek en de bijlage). In de branche blijkt een trend te zijn dat taalscholen inburgeraars werven door middel van cadeaus. De meeste meldingen gaan over de oneigenlijke financiering van deze wervingsmethode: de kosten van die cadeaus worden namelijk gedeclareerd als gevolgde lessen, terwijl dat geld daarvoor niet bedoeld is. Het oneigenlijk declareren van de gelden waarbij geen les of te weinig les wordt gevolgd zijn daarna de meest voorkomende modus operandi. Deze werkwijzen leveren het grootste financiële voordeel voor de taalscholen en/of inburgeraars. De meldingen omtrent examenfraude komen het minst voor. Dit kan komen door de complexiteit van de fraude en door het ontbreken van een belang om dit te melden.

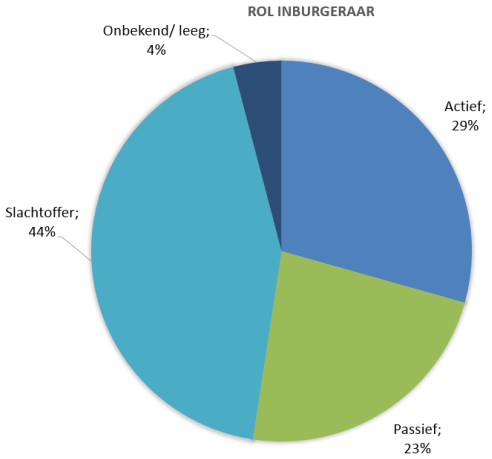


Toelichting op afkortingen: ONA portfolio (MO 6) staat voor: Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt. Dit is een module die sinds 2015, naast de taalcursus, verplicht onderdeel is van de inburgering.

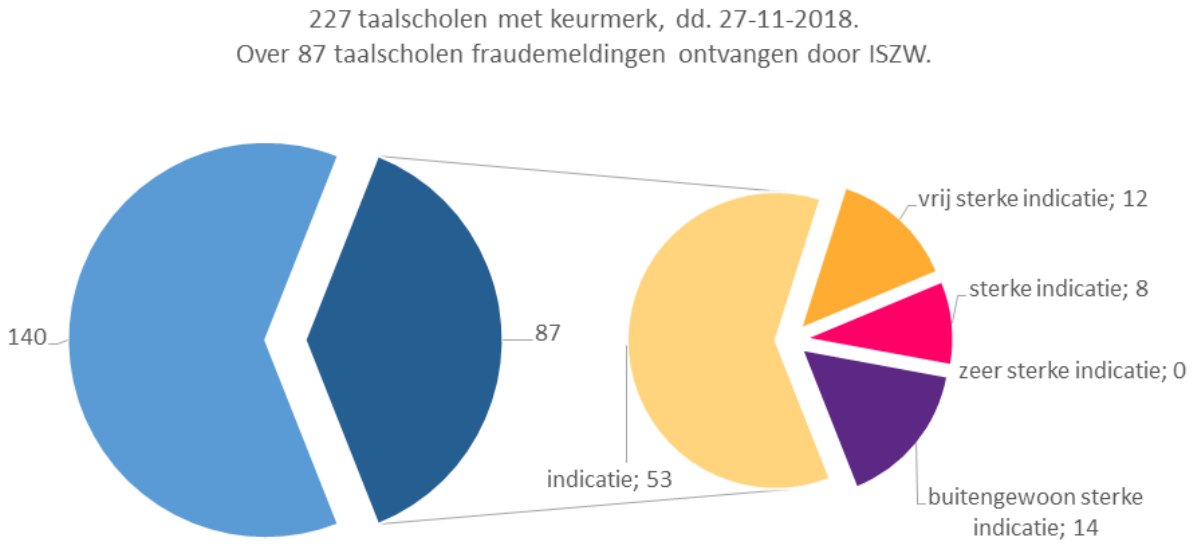
De onderkende modus operandi zijn te koppelen aan de verschillende stappen in het inburgeringsproces, bezien vanuit de inburgeraar (zie onderstaande figuur). Hieruit volgt dat in bijna iedere processtap sprake lijkt te zijn van misbruik of oneigenlijk gebruik van de geldende regels.



Rol inburgeraar
Bij 44% van de meldingen is de inburgeraar het slachtoffer van de handelswijze van de taalschool. In die gevallen vindt mogelijke fraude plaats doordat de taalschool misbruik maakt van de handtekening of DigiD van de inburgeraar. Ook kan een inburgeraar actief of passief betrokken zijn. Een inburgeraar heeft een actieve rol als hij een of meerdere malen fraudeleuze handelingen verricht, bijvoorbeeld door het plaatsen van een handtekening onder een valse factuur. Zijn rol is passief als de inburgeraar eenmalig een cadeau aanneemt, waarvan hij veelal niet weet dat dit ten koste gaat van zijn beschikbare inburgeringsbudget. Onderstaande figuur geeft de procentuele verdeling weer.



Ernst meldingen per taalschool
De Inspectie heeft de taalscholen gecategoriseerd van 'indicatie' tot 'buitengewoon sterke indicatie' op misstanden en fraude. In totaal zijn er daarmee 87 taalscholen waarvoor op grond van de meldingen een indicatie van fraude bestaat. Voor 34 van de 87 taalscholen is er zelfs een vrij sterke tot buitengewoon sterkte indicatie van fraude (zie de rechter cirkeldiagram).



4. Handelingsperspectief

Gegeven de aard en omvang van deze fraudeproblematiek zijn meerdere acties van meerdere organisaties nodig om enerzijds de huidige fraudegevallen aan te pakken en anderzijds om het risico op nieuwe fraude in het huidige stelsel te verkleinen.

Huidige stelsel

De werkgroep FI is ingesteld om het huidige stelsel minder fraudegevoelig te maken. Deze werkgroep bekijkt onder andere mogelijkheden om vooraf factureren door taalscholen per 1 april 2019 niet meer mogelijk te maken. En om de gegevensuitwisseling tussen DUO en BOW te verbeteren. Op voorhand is niet zeker in hoeverre dit type maatregelen effectief is bij het tegengaan van misstanden en fraude bij inburgering.

Ten aanzien van haar eigen rol met betrekking tot strafrechtelijk onderzoek geldt dat de Inspectie overlegt met het Functioneel Parket van het OM om, naast lopende strafzaken, nog een aantal zaken van mogelijke inburgeringsfraude op te pakken. De mogelijke follow up van strafrechtelijk onderzoek is dat, na een veroordeling, BOW dan het keurmerk van de taalschool kan intrekken, waarmee de geldstroom naar de taalschool wordt stopgezet. Dit in aanvulling op de huidige praktijk dat BOW het keurmerk al intrekt zodra de taalschool niet voldoet aan de eisen die BOW stelt.

Ten aanzien van toekomstige opsporingsonderzoeken naar taalscholen geldt dat dit wordt bezien, in samenspraak met het OM en moet worden afgewogen tegen andere prioriteiten. Teneinde te bepalen welke meldingen een strafrechtelijk vervolg kunnen krijgen en om hoeveel opsporingsonderzoeken dit zou gaan, is ten opzichte van de huidige beschikbare informatie een verdiepingsslag nodig.

Nieuwe stelsel

Ten aanzien van de langere termijn is van belang dat het inburgeringsstelsel wordt hervormd; de contouren van dit stelsel en de planning hiertoe zijn begin juli aan de Kamer gestuurd. Dit nieuwe stelstel is naar verwachting in 2020 van kracht. In dit nieuwe stelsel gaan gemeenten de lessen inkopen en inburgeraars een persoonlijk aanbod voor een inburgeringstraject voorleggen. Daarvoor gebruiken zij het geld dat nu nog als lening aan de inburgeraars zelf wordt uitgekeerd. Deze wijziging beoogt misstanden en fraude van taalscholen zo veel mogelijk te voorkomen. Expliciete gedachtevorming over de invulling van het publieke en private toezicht in dit nieuwe stelsel lijkt nodig. De Inspectie heeft daarin geen rol, anders dan de bereidheid mee te denken met de verantwoordelijke partijen.

Bijlage

Toelichting modus operandi

1. **Werving klanten d.m.v. cadeaus**
   Bij het werven van klanten met cadeaus kan men denken aan het verleiden middels cadeaubonnen en laptops, om zo zoveel mogelijk leerlingen te werven.
2. **Onder druk zetten en misleiding**
   Het onder druk handtekeningen zetten door inburgeraars, onder contracten en/of facturen. Misleiding door middel van foutieve voorlichting over het onderwijs, te leveren diensten en bijvoorbeeld docenten en leslocaties.
3. **Kwaliteit onderwijs**
   Niet gekwalificeerde docenten dan wel het niet op orde hebben van lesmateriaal/leslokalen.
4. **Fraude aanwezigheid**
   Hieronder valt het onrechtmatig ondertekenen van presentielijsten en/of urenverklaring ten behoeve van de 64-uurs eis ONA (Oriëntatie Nederlandse Arbeidsmarkt) dan wel de 600-uurs eis.
5. **Examenfraude**
   Onder examenfraude valt het bewust openbaar maken/delen en verspreiden van examenvragen. Het voortijdig weglopen bij een examen of het bewust invullen van willekeurige antwoorden (bewust zakken voor examens).
6. **ONA portfolio**
   ONA portfolio wordt niet door de inburgeraar opgesteld en wordt door de school opgesteld en ingestuurd naar DUO.
7. **DIGID misbruik**
   Bij het misbruiken van DIGID kan worden gedacht aan het opvragen van DIGID-gegevens van inburgeraars door taalscholen. Deze worden vervolgens gebruikt voor het goedkeuren van facturen.
8. **Vervalsing handtekeningen op stukken**
   Hieronder vallen de onregelmatigheden in handtekeningen op facturen/contracten en/of machtigingsformulieren.
9. **Geen les wel declaratie**
   Wel declaraties van taallessen ter goedkeuring ontvangen in 'mijn inburgering' maar deze lessen niet gevolgd hebben.
10. **Minder les, volledig gedeclareerd**
    Minder uren les aangeboden/gevolgd dan hetgeen waar in het contract voor is getekend maar wel volledig gedeclareerd.
11. **Overige oneigenlijk gebruik lening**
    Onder anderen reiskosten, rijlessen en kookworkshops.
12. **Samenspanning, verdeling van gelden**
    Elke vorm van opzettelijke samenwerking/ondermijning waarbij de gelden worden verdeeld tussen inburgeraar en taalschool.
13. **Oneigenlijk gebruik lening, andere opleidingen**
    Hieronder vallen alle meldingen/signalen waarbij wordt aangegeven dat er een andere opleiding uit de lening wordt gefinancierd dan waar de lening voor verstrekt is.
14. **Uitnutten lening**
    Resterend bedrag lening wordt op de laatste factuur geïnd en vervolgens mogelijk verdeeld.