

DOORSTROOM PRAKTIJK- EXAMEN INBURGERING



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

DOORSTROOM PRAKTIJKEXAMEN INBURGERING

- eindrapport -

drs. J. Stouten
drs. M. Brink

Amsterdam, februari 2010
Regioplan publicatienr. 1947

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 Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en
Milieubeheer.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
1.1	Het praktijkexamen	1
1.2	Onderzoeksvragen.....	2
1.3	Onderzoeksopzet.....	4
1.4	Respons	6
1.5	Leeswijzer	6
2	Algemene bevindingen.....	9
3	Organisatie praktijkexamen	15
3.1	Algemeen	15
3.2	Samenwerking tussen partijen.....	17
4	Procesbeschrijving	23
4.1	Van cursus tot examen	23
4.2	Doorlooptijden	27
5	Knelpunten en oplossingen	33
5.1	Knelpunten	33
5.2	Oplossingen	36
Bijlagen		39
Bijlage 1	Interviews	41

1 INLEIDING

Sinds de invoering van de Wet Inburgering wordt een inburgeringstraject afgesloten met een inburgeringsexamen. Dit examen bestaat uit een decentraal deel (het praktijkexamen) en een centraal deel. In het bijzonder met betrekking tot het praktijkexamen wilde het ministerie van VROM, naar aanleiding van geruchten uit het veld over vertragingen, graag weten hoe de doorstroom naar dit examen verloopt.

Het ministerie heeft daarom een onderzoek laten uitvoeren dat meer zicht moest geven op de mate waarin zich vertraging voordoet bij de doorstroom naar het praktijkexamen, waar zich eventuele knelpunten bevinden en wat mogelijke oplossingen hiervoor zijn.

1.1 Het praktijkexamen

Door middel van het praktijkexamen moet de inburgeraar aantonen de Nederlandse taal te kennen en in staat te zijn zelfstandig zaken te regelen, zoals het aanvragen van een bankrekening of het bezoeken van een dokter. Het praktijkexamen wijkt op verschillende manieren af van de andere examens in het inburgeringstraject. Allereerst zijn er bij dit examen verschillende exameninstellingen betrokken en wordt het examen afgenomen bij deze instellingen in plaats van alleen op de locaties van DUO (Dienst Uitvoering Onderwijs).¹ Ten tweede kan het praktijkexamen op verschillende wijzen worden ingevuld, wat gevolgen heeft voor de wijze van examinering en de betrokkenheid van exameninstellingen. De verschillende invullingen noemen we examenroutes. Er zijn drie examenroutes te onderscheiden:

1. portfolio;
2. assessments;
3. combinatie van portfolio en assessment.

We lichten hieronder de examenroutes achtereenvolgens toe.

Ad 1) Portfolio

De portfolioroute houdt in dat een inburgeraar in de praktijk schrijf- en spreekopdrachten moet doen en daarvan bewijzen verzamelt. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het invullen van een sollicitatieformulier. Afhankelijk van het traject dat iemand volgt (werk; onderwijs, gezondheid en opvoeding (OGO); maatschappelijke participatie of ondernemerschap) moeten specifieke bewijzen worden verzameld. Voor het huidige praktijkexamen moeten twaalf bewijzen worden verzameld die betrekking hebben op burgerschap, zes bewijzen met betrekking tot werk zoeken en twaalf die betrekking hebben op het domein van het traject (werk, OGO et cetera). Voor de examinering moet

¹ Nieuwe naam van de IB-groep sinds de fusie met CFI sinds 1 januari 2010.

een afgerond portfolio met dertig opdrachten worden opgestuurd naar een erkende exameninstelling. Hier wordt gecontroleerd of het portfolio voldoet aan de eisen. Wanneer dit niet het geval is, moet het portfolio worden aangepast. Wanneer het portfolio op orde is, wordt een panelgesprek gehouden met twee examinatoren en de inburgeraar over de bewijzen en moet een schrijfpdracht worden uitgevoerd.

Ad 2) Assessments

De assessmentroute houdt in dat een inburgeraar tijdens het examen zes situaties naspeelt. Elk assessment bestaat uit een aantal opdrachten met aandacht voor lezen, schrijven en spreken. De gespreksopdrachten worden gedaan aan de hand van een rollenspel. Er zijn twee examinatoren aanwezig bij het praktijkexamen: een toetsleider en een assessor. Met de toetsleider worden de gesprekken gevoerd. De assessor beoordeelt of het Nederlands van het juiste niveau is.

Ad 3) Combinatie van portfolio en assessment

Er bestaat ook de mogelijkheid om de twee examenvarianten te combineren, waarbij de kandidaat vijftien portfolio-opdrachten moet doen en drie assessments. Uit eerder onderzoek van RegioPlan blijkt dat de gecombineerde route bij veel aanbieders de voorkeur heeft. Deze route doet volgens hen het meest recht aan de wensen en de vaardigheden van de inburgeraar. Daarnaast is deze variant minder tijdrovend dan de uitgebreide portfolio en goedkoper dan de assessmentroute.

Exameninstellingen

In totaal zijn er op dit moment 42 gecertificeerde exameninstellingen, met in totaal 105 locaties, waar een inburgeraar het praktijkexamen kan afleggen. Bijna al deze exameninstellingen zijn ook taalaanbieder. Bij deze instellingen kan een inburgeraar dus zowel een cursus volgen als het examen afleggen. Voor taalaanbieders die geen exameninstelling zijn, geldt dat zij gebruik moeten maken van een externe exameninstelling. Ze zijn hierbij vrij om te kiezen waar hun cursisten het examen afleggen. Daarnaast neemt DUO de examens af. DUO neemt een aparte positie in, want zij nemen alleen het portfolio-examen af. Met name inburgeraars die de cursus zelfstandig volgen, doen hier hun examen.

1.2 Onderzoeksvragen

Het onderzoek moet inzicht geven in het proces van aanmelding tot het afleggen van het praktijkexamen inburgering. De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Is er sprake van (structurele) stagnatie in dit proces van aanmelding tot het afleggen van het praktijkexamen inburgering, wat zijn hiervoor de redenen en hoe kan dit worden aangepakt?

Deze centrale vraag kan worden opgesplitst in drie hoofdthema's met bijbehorende deelvragen.

A) Organisatie en verloop van het praktijkexamen

1. Hoe verloopt de procedure van aanmelding bij de aangewezen exameninstellingen inburgering?
2. Hoeveel tijd zit er tussen het moment van aanmelding en het daadwerkelijk afleggen van het praktijkexamen inburgering?
3. Zijn er wachtlijsten voor het praktijkexamen en zo ja, wat is de wachttijd?
4. Zijn er verschillen in de doorlooptijd voor de drie verschillende examenroutes?
5. Zijn er verschillen in doorlooptijd tussen de aangewezen exameninstellingen inburgering?
6. Welke afspraken worden er tussen de betrokken partijen gemaakt over de examentermijn?

B) Knelpunten in de doorstroom en uitvoeringspraktijk

1. Welke knelpunten ervaren exameninstellingen als het gaat om de doorstroom en uitvoeringspraktijk?
2. Welke knelpunten ervaren taalaanbieders als het gaat om de doorstroom en uitvoeringspraktijk?
3. Wat zijn de knelpunten in het proces/samenwerking tussen diverse partijen?

C) Effectiviteit aangekondigde maatregelen/goede praktijkvoorbeelden

1. In hoeverre kunnen de door het ministerie aangekondigde maatregelen (verminderen toetslast, opleiden extra examinatoren) een effectieve bijdrage leveren aan het verbeteren van de doorstroom naar het praktijkexamen?
2. Welke initiatieven kunnen door de verschillende partijen worden genomen om de doorlooptijd te verkorten?

1.3 Onderzoeksopzet

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn de volgende methoden ingezet:

- analyseren jaarverslagen exameninstellingen;
- internetenquête onder exameninstellingen en taalaanbieders;
- dossieronderzoek inburgeraars;
- interviews met exameninstellingen en taalaanbieders;
- interviews met gemeenten.

Hieronder werken we verschillende onderdelen van het onderzoek verder uit.

1.3.1 Jaarverslagen exameninstellingen

Alle aangewezen exameninstellingen voor het praktijkexamen inburgering moeten jaarlijks verslag uitbrengen aan het Kwaliteitscentrum Examinering (KCE). Het KCE had op het moment van het onderzoek beschikking over 21 jaarverslagen. Via internet en het benaderen van exameninstellingen zijn er uiteindelijk 26 jaarverslagen verkregen. Tijdens het onderzoek bleek echter dat deze verslagen allemaal betrekking hebben op een andere periode. Instellingen leveren namelijk hun eerste jaarverslag op een jaar nadat ze de certificering hebben gekregen. De periode die het jaarverslag bestrijkt, is dus afhankelijk van de datum waarop het certificaat is toegekend. Ook is het zo dat niet alle instellingen dezelfde gegevens op dezelfde manier bijhouden. Bepaalde informatie uit de jaarverslagen is hierdoor niet goed vergelijkbaar. Het gaat met name om de aantallen kandidaten die examen hebben gedaan. De volgende gegevens uit de jaarverslagen zijn wel gebruikt:

- prijzen van de verschillende examens;
- slagingspercentages;
- gesignaleerde knelpunten.

1.3.2 Opstellen en uitzetten vragenlijsten exameninstellingen en taalaanbieders

Via het internet zijn er twee vragenlijsten uitgezet: één onder taalaanbieders en één onder exameninstellingen. Aan de organisaties die zowel taalaanbieder als exameninstelling zijn, zijn twee vragenlijsten verstuurd. De vragenlijsten zijn zowel gebruikt voor het verzamelen van actueel en vergelijkbaar (op dezelfde periode betrekking hebbend) cijfermateriaal als voor het blootleggen van mogelijke knelpunten en oplossingen. Daarnaast zijn er vragen gesteld over de afspraken die er zijn tussen gemeenten, taalaanbieders en exameninstellingen. Tot slot zijn er vragen gesteld over de manier waarop de keuze voor een examenroute, portfolio, combinatie of assessments, tot stand komt en of er verschillen in doorlooptijden zijn tussen deze routes.

Uitzetten vragenlijsten

In totaal hebben 525 locaties van taalaanbieders met een keurmerk van Blik op Werk een brief ontvangen met het verzoek om deel te nemen aan het onderzoek. Niet alleen de hoofdvestiging, maar ook de nevenvestigingen van een taalaanbieder hebben een brief met het verzoek om deelname aan het onderzoek ontvangen. Hier is voor gekozen, omdat de aanbesteding van de inburgeringscursussen en de praktijkexamens per gemeente kan verschillen. Ook kunnen de eventuele knelpunten per gemeente anders zijn. Wanneer er meerdere vestigingen van dezelfde instelling in dezelfde gemeente zijn, is alleen de hoofdvestiging aangeschreven. Na twee weken heeft er een rappel plaatsgevonden. Daarvoor zijn de 125 hoofdvestigingen nagebeld met het verzoek om deel te nemen aan het onderzoek.

Via het KCE is een lijst verkregen met de gecertificeerde exameninstellingen. In totaal zijn dit 42 instellingen. Voorafgaand aan het versturen van het verzoek tot deelname zijn de 42 instellingen gebeld om de juiste contactpersoon te achterhalen. Vervolgens is via de e-mail aan deze personen een verzoek tot deelname aan het onderzoek verstuurd. Ook de exameninstellingen zijn nagebeld met het verzoek om alsnog deel te nemen aan het onderzoek.

1.3.3 Dossieronderzoek uitvoeringspraktijk

Bij de vorige onderzoeksstappen is naar de uitvoeringspraktijk en doorstroom gekeken vanuit het perspectief van de organisaties. Bij deze organisaties kunnen verschillende gevoeligheden en belangen meespelen die van invloed kunnen zijn op de antwoorden die worden gegeven. Bovendien hebben de vragen betrekking op gemiddelde doorlooptijden en bieden ze weinig zicht op uitschieters naar boven en naar onder. Daarom is in aanvulling op de vragenlijsten en de informatie uit de jaarverslagen een klein dossieronderzoek gedaan.

Voor dit onderdeel hebben drie exameninstellingen en DUO hun medewerking toegezegd. Bij de keuze voor de instellingen is gekeken naar grootte en type aanbod. Zo is er, naast DUO, een exameninstelling benaderd die geen NT2-cursussen aanbiedt en een grote en kleine exameninstelling die ook aanbieders zijn van NT2-cursussen. De vier instellingen is gevraagd om, indien van toepassing, per examenroute de gegevens van twintig kandidaten aan te leveren, tien intern en tien extern. Uiteindelijk zijn de doorlooptijden van 150 kandidaten in het onderzoek betrokken.

1.3.4 Interviews met exameninstellingen en taalaanbieders

Om bepaalde uitkomsten van de vragenlijst verder uit te diepen en om meer inzicht te krijgen in de oplossingen voor ervaren knelpunten en de resultaten daarvan zijn, in aanvulling op de vragenlijst, interviews afgenomen. Er zijn telefonische interviews gehouden met twee exameninstellingen die geen taalaanbieder zijn, vijf taalaanbieders die tevens exameninstelling zijn en vijf

taalaanbieders die geen exameninstelling zijn. Daarnaast is er een face-to-face-interview met DUO gehouden. Zie bijlage 1 voor de namen van de instellingen die hebben meegewerkt.

1.3.5 Interviews met gemeenten

De gemeenten hebben in inburgeringstrajecten de rol van inkoper en opdrachtgever. Zij hebben dus geen directe rol in de doorstroom en uitvoeringspraktijk van de praktijkexamens. Maar in het oplossen van bepaalde knelpunten kunnen zij wel degelijk een belangrijke rol spelen, bijvoorbeeld door het stellen van termijnen voor de definitieve afrekening (op basis van succesvol afgeronde trajecten). In totaal zijn er negen gemeenten geïnterviewd. Onderwerpen die aan de orde kwamen zijn de rol van het praktijkexamen in de aanbesteding en de manier waarop de instroom in het praktijkexamen verloopt.

1.4 Respons

1.4.1 Respons aanbieders

In totaal hebben 525 vestigingen van 125 unieke taalaanbieders met het Keurmerk Inburgering een brief ontvangen met het verzoek om deel te nemen aan het onderzoek. In totaal hebben 52 aanbieders een bruikbare vragenlijst ingevuld. Dit geeft een beeld voor 161 locaties van de taalaanbieders.

1.4.2 Respons exameninstellingen

Van de 42 instellingen die door het KCE zijn gecertificeerd, konden twee instellingen de vragenlijst niet invullen, omdat zij nog geen examens hadden afgenomen en één instelling kon de vragenlijst niet invullen omdat ze alleen examens aanbiedt voor geestelijk bedienaren. Zij behoren daarmee niet tot de doelgroep van het onderzoek en zijn buiten beschouwing gelaten. In totaal bestond de onderzoeksgroep dus uit 39 instellingen. In totaal hebben 26 instellingen de vragenlijst volledig ingevuld, dit is een respons van 67 procent.

1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk komen allereerst de algemene conclusies van het onderzoek aan de orde. In de hoofdstukken daaropvolgend worden de uitkomsten van de diverse fasen van het onderzoek uiteengezet. Dit gebeurt puntsgewijs, zodat de lezer een goed beeld krijgt van de feitelijke uitkomsten van het onderzoek. In hoofdstuk drie komt de organisatie van het praktijkexamen en de samenwerking tussen de verschillende partijen aan bod. In hoofdstuk 4 wordt vervolgens het proces van toeleiding tot het examen besproken. Ook komen in dit hoofdstuk de cijfers omtrent de doorstroom aan

de orde. In het slothoofdstuk worden de knelpunten bij de doorstroom benoemd en de mogelijke oplossing hiervoor.

2 ALGEMENE BEVINDINGEN

Met de komst van de Wet inburgering zijn in beginsel vreemdelingen verplicht met goed gevolg het inburgeringsexamen af te leggen. Dit examen is opgebouwd uit een centraal deel en een praktijkdeel, waarbij de cursist laat zien dat hij in staat is zich in het dagelijks leven te redden in de Nederlandse taal. Het ministerie van VROM krijgt signalen vanuit het veld dat zich rondom dit praktijkdeel van het examen problemen voordoen. Het ministerie heeft RegioPlan daarom gevraagd een onderzoek uit te voeren naar dit deel van het examen. Het onderzoek is bedoeld om meer zicht te geven op de manier waarop de instroom en doorstroom naar het praktijkexamen verlopen en de mate waarin zich hierbij problemen voordoen.

Het onderzoek geeft op drie belangrijke vragen antwoord:

- A) Hoe verloopt de organisatie van het praktijkexamen? Wat zijn de gemiddelde doorlooptijden die worden gerealiseerd en welke afspraken maken betrokken partijen?
- B) Welke knelpunten doen zich voor in de doorstroom naar het praktijkexamen?
- C) Wat zijn oplossingen voor de gesignaleerde problemen?

De conclusie van het onderzoek is dat zich rondom het praktijkexamen niet op grote schaal problemen voordoen. Desalniettemin zijn er een aantal knelpunten aanwijsbaar die, wanneer ze worden verholpen, de doorstroom naar het praktijkexamen verder kunnen verbeteren. Hieronder worden de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek aan de hand van de drie hoofdvragen nader toegelicht.

Organisatie praktijkexamen

Uit het onderzoek komt naar voren dat de doorstroom naar het praktijkexamen over het algemeen goed verloopt, waarbij er incidenteel sprake is van lange doorlooptijden. Exameninstellingen geven aan dat ze in zes weken het proces kunnen doorlopen vanaf de aanmelding van de examenkandidaat tot aan het versturen van de uitslag. De dossierstudies en de interviews met aanbieders laten echter zien dat dit een optimistische schatting is en dat er soms perioden zijn waarin de doorlooptijden bij sommige exameninstellingen oplopen tot wel vier maanden. Gemiddeld is de doorlooptijd echter circa acht weken. De meeste tijd wordt besteed aan de fase van aanmelding voor het examen. Het gaat hierbij om het beoordelen van het portfolio en het voldoen van de betaling voor het examen. Wanneer een kandidaat eenmaal is ingepland voor het examen is er nauwelijks sprake van vertraging. Het afnemen van het examen en het registreren van de uitslag verlopen goed.

Een andere bevinding uit het onderzoek is dat er op lokaal niveau nog weinig afspraken worden gemaakt rondom het praktijkexamen. Gemeenten besteden de inburgeringstrajecten bij een aanbieder aan, die daarin veelal ook de

kosten voor het centrale examen en het praktijkexamen opneemt. Slechts weinig aanbieders maken vervolgens specifieke afspraken met een exameninstelling over de doorlooptijd en/of de prijs van het examen. Pas wanneer zich problemen voordoen, wordt er overleg gevoerd. Het vooraf inkopen van examens of het aankondigen van grote groepen examenkandidaten gebeurt niet of nauwelijks. Ook wanneer gemeenten rechtstreeks bij een exameninstelling inkopen worden er weinig afspraken gemaakt. Gemeenten treden daarnaast nog weinig sturend op als het gaat om het praktijkexamen. De meeste gemeenten geven aan geen of weinig signalen te krijgen dat er problemen zijn rondom het praktijkexamen en zien daarom geen aanleiding actie te ondernemen.

Knelpunten

Het merendeel van de exameninstellingen en aanbieders ervaart geen of weinig knelpunten rondom het praktijkexamen. De knelpunten die er zijn worden met name door de aanbieders als probleem ervaren. Aanbieders bieden een cursist vaak een pakket aan waarin de inburgeringscursus en het centraal en decentraal examen zijn opgenomen. Wanneer het lang duurt tot een cursist het examen kan doen, wil de aanbieder hem/haar tot het examen in de klas houden, om de kandidaat zo een goede voorbereiding te geven. Dit betekent voor de aanbieder soms dat de duur van het traject overschreden wordt en er dus extra kosten worden gemaakt. Bovendien duurt het voor de cursist langer voordat hij/zij de cursus succesvol kan afronden. Hierdoor kunnen ook afspraken met de gemeente over de totale duur van het traject in het geding komen.

Met name aanbieders die gebruikmaken van externe exameninstellingen ervaren knelpunten. Zij zijn afhankelijk van de exameninstelling en kunnen weinig invloed uitoefenen wanneer de wachttijden oplopen.

Er komen een aantal knelpunten uit het onderzoek naar voren die leiden tot langere doorlooptijden. Hieronder worden deze knelpunten toegelicht.

Verzamelen en beoordelen portfolio

Een eerste knelpunt dat direct van invloed is op de doorstroom doet zich voor bij de aanmelding voor de examens. De portfoliobewijzen die nodig zijn voor de combineroute en de portfolioroute zorgen bij zowel aanbieders als exameninstellingen voor knelpunten. Aanbieders hebben de ervaring dat het verzamelen van dertig bewijzen voor de portfolioroute vaak veel tijd in beslag neemt waardoor de aanloop naar het praktijkexamen lang is. Vervolgens geven zowel aanbieders als exameninstellingen aan dat het beoordelen van het portfolio veel tijd vraagt. Zeker wanneer een portfolio wordt afgekeurd, wat regelmatig voorkomt, duurt het lang voordat een kandidaat daadwerkelijk examen kan doen. Het portfolio moet dan worden aangepast en opnieuw worden beoordeeld.

Richtlijnen portfolio

Het ministerie van VROM verstrekt op diverse manieren informatie over de eisen waaraan het portfolio moet voldoen. Zo is er een handleiding portfolio

beschikbaar en biedt de website 'HANDIG'¹ veel informatie.

Desalniettemin roept het onderzoek de vraag op of deze richtlijnen voldoende duidelijk zijn. Een relatief groot deel van de portfolio's, met name die zelfstandig door de inburgeraar worden samengesteld, wordt namelijk afgekeurd. Een tweede vraag die het onderzoek oproept, is of de beoordeling van het portfolio wel overal op de juiste manier wordt ingestoken.

Taalaanbieders hebben de indruk dat een afwijzing soms gaat om slordigheden of kleine fouten, bijvoorbeeld of het portfolio administratief juist is ingevuld. Dit kost veel tijd en gezien het grote aantal bewijzen is er relatief veel kans op dergelijke fouten. De vraag van de taalaanbieders is vervolgens of dit het soort fouten zijn waarop het wenselijk is dat een portfolio wordt beoordeeld, zeker gezien de vertraging die dit met zich meebrengt. Het zou daarom zinvol zijn om verder uit te zoeken wat de meest voorkomende fouten zijn en hierop zonedig het voorlichtingsmateriaal en/of de beoordeling aan te passen.

Eenzijdige keuze voor examenroute

De meeste cursisten en aanbieders kiezen nu voor de portfolioroute en de combineroute. Er wordt slechts weinig gekozen voor de assessments. Dit komt omdat dit examen als relatief moeilijk wordt ervaren. Volgens respondenten zit er verschil in de moeilijkheidsgraad van de verschillende opdrachten, waardoor voor bepaalde opdrachten veel kandidaten zakken. De slagingspercentages van de assessmentroute liggen volgens de gegevens van de jaarverslagen en de data van DUO dan ook lager dan bij de andere routes.² Daarnaast is deze route ook duurder dan de andere varianten. Deze examenroute heeft echter minder kans op vertragingen, omdat er geen sprake is van het verzamelen en goedkeuren van portfoliobewijzen.

Betaling

Een volgende stagnatie ontstaat rondom de facturering en betaling van het examen. In sommige gevallen gaat de factuur eerst naar de inburgeraar, die de rekening vervolgens aan de aanbieder of de gemeente geeft. Hierdoor duurt het lang voordat de exameninstelling de betaling ontvangt. Het vooraf betalen van de examens heeft dan ook een verlengend effect op de doorlooptijd.

Tekort aan examinatoren volgens de exameninstellingen

In de afgelopen twee jaar hebben 900 deelnemers meegedaan aan de opleiding tot examinator. Desalniettemin is het belangrijkste knelpunt dat de exameninstellingen ervaren het gebrek aan examinatoren. Dit gebrek aan examinatoren heeft tot gevolg dat kandidaten, met name in een periode waarin er grote aantallen aanmeldingen tegelijk worden gedaan, lang moeten wachten voordat ze een oproep krijgen voor het examen. Het tekort aan

¹ HANDreiking Inburgering voor Gemeenten.

² Hierbij moet wel rekening worden gehouden met het feit dat in de portfolioroute selectie in een eerder stadium plaatsvindt. Veel portfolio's worden namelijk in eerste instantie afgekeurd.

examinatoren ontstaat onder andere doordat niet alle geschoolde examinatoren ook daadwerkelijk deze taak verrichten. Aanbieders hebben docenten geschoold tot examiner om zo kandidaten beter te kunnen voorbereiden op het examen. Ook heeft een aantal aanbieders docenten geschoold, voor het geval dat de aanbieder zich wil laten certificeren tot exameninstelling. Deze examinatoren nemen in de praktijk (nog) geen examens af.

Onvoldoende afspraken tussen partijen

Alhoewel het onderzoek zich hier niet specifiek op heeft gericht, zijn er tot slot een aantal knelpunten bij het praktijkexamen die meer van inhoudelijke aard zijn. Deze zijn echter wel indirect van invloed op de organisatie van en de doorstroom naar het praktijkexamen.

Er is om te beginnen niet altijd sprake van goede afspraken tussen aanbieders en externe exameninstellingen. Aanbieders stellen zich zelden op als een klant met bepaalde eisen richting de exameninstellingen. Voor een deel van de aanbieders is dit ook lastig. Zij opereren in een regio waar slechts één of twee exameninstellingen actief zijn. Zij hebben daardoor weinig keuze en ook weinig onderhandelings- of sanctiemogelijkheden. Dit heeft tot gevolg dat deze aanbieders niet kunnen wisselen van exameninstelling, wanneer bijvoorbeeld de doorlooptijden toenemen.

Daarnaast zijn exameninstellingen weinig gericht op externe taalaanbieders. De meeste exameninstellingen zijn namelijk ook taalaanbieder en hebben vaak voldoende interne kandidaten. Het belang van externe kandidaten is voor exameninstellingen daardoor niet groot. Exameninstellingen opereren hierdoor vaak weinig klantgericht.

Oplossingen

De bovenstaande bevindingen leiden tot een aantal oplossingsrichtingen die op verschillende beleidsniveaus gestalte kunnen krijgen en die de doorstroom naar het praktijkexamen kunnen verbeteren. Een aantal oplossingen is inmiddels ook in gang gezet.

Een deel van de exameninstellingen en aanbieders hebben al verschillende oplossingen bedacht voor de betaling en de facturering. Sommige exameninstellingen beoordelen voor de aanbieders die vaste klant zijn, het portfolio alvast voordat de betaling binnen is. Daarnaast laten een aantal aanbieders de rekening niet langer naar de cursist sturen, maar direct naar de aanbieder zelf. Hierdoor kan de betaling sneller worden voldaan. Eén instelling factureert zelfs achteraf voor vaste klanten, zodat er op dat vlak geen vertragingen ontstaan.

De aantallen portfoliobewijzen en assessments die nu verplicht zijn voor het examen worden naar verwachting per 1 maart 2010 door de rijksoverheid verlaagd. Deze wijzigingen in de regelgeving zullen zeer waarschijnlijk van positieve invloed zijn op de doorstroom van de verschillende examenroutes. Als gevolg van de verwachte wijzigingen zal er namelijk minder tijd nodig zijn voor het verzamelen en het beoordelen van de portfoliobewijzen. Doordat er

minder bewijzen zijn, is er ook minder kans op fouten. Voor de assessmentroute is minder examentijd nodig, waardoor er meer tijd en capaciteit van examinatoren beschikbaar komt.

Naast de reeds ingezette veranderingen zijn er nog een aantal mogelijkheden om structurele verbeteringen te realiseren in de organisatie van het praktijkexamen. Allereerst kan vanuit de rijksoverheid worden nagegaan waar de meeste fouten worden gemaakt en waar onduidelijkheden in het portfolio zitten. Op basis van de uitkomsten kan hieraan in voorlichtingsmateriaal voor inburgeraars, aanbieders en exameninstellingen aandacht worden besteed, zodat fouten kunnen worden voorkomen. Vooral individuele inburgeraars slagen er met moeite in een goed portfolio samen te stellen. Overigens kunnen ook de exameninstellingen hierbij een rol spelen door bijvoorbeeld een wekelijks portfoliospreekuur in te richten.

Daarnaast laat het onderzoek echter zien dat het bij de beoordeling van het portfolio niet altijd duidelijk is welke criteria meetellen en of iedere exameninstelling de criteria op dezelfde manier toepast.

Wat betreft het ervaren van tekort aan examinatoren, bestaat er bij de exameninstellingen behoefte om, eventueel in samenwerking met andere in de regio, ICE inhoustrainingen te laten verzorgen.

Ook op lokaal niveau zijn een aantal verbeteringen mogelijk. Allereerst kunnen gemeenten meer sturend zijn in de aanbesteding. Nu hebben gemeenten vaak geen afspraken over de praktijkexamens, waardoor ze weinig sturingsmogelijkheden hebben als zich problemen voordoen. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld in de aanbesteding vastleggen dat aanbieders in samenspraak met een exameninstelling reageren op de aanbesteding. Ook kunnen gemeenten sturen door in de aanbesteding of in individuele afspraken per inburgeraar termijnen te benoemen waarbinnen het (praktijk)examen moet worden voldaan, de volgorde waarin het praktijkexamen en het centraal examen moeten worden gedaan en de examenroute die de voorkeur heeft.

De groep aanbieders die samenwerkt met externe exameninstellingen kan tot slot de samenwerking met deze instellingen verbeteren. Eerder is al genoemd dat er nu nog weinig sprake is van samenwerking tussen aanbieders en exameninstellingen. Aanbieders kunnen zich zakelijker opstellen en van exameninstellingen mag een meer klantgerichte houding worden verwacht. In de samenwerking tussen beide partijen moeten vraag en aanbod beter worden afgestemd. In de huidige situatie vindt vooral ad-hocoverleg plaats, als er al problemen zijn ontstaan. Door een periodiek overleg op te zetten tussen aanbieder en exameninstelling is het mogelijk om meer beleidsmatig en in algemene zin de aspecten van de praktijkexamens te bespreken en te zoeken naar oplossingen op het terrein van onder meer betaling en beoordeling. De enkele aanbieders en instellingen die een dergelijk overleg hebben ingesteld, zien dan ook een duidelijke meerwaarde.

3 ORGANISATIE PRAKTIJKEXAMEN

De meeste exameninstellingen zijn niet alleen gecertificeerd voor het afnemen van de praktijkexamens, maar bieden ook inburgeringscursussen aan. Per exameninstelling hebben in 2009 gemiddeld 424 kandidaten examen gedaan, met uitschieters van meer dan 1000 kandidaten. Bij veel exameninstellingen komt het merendeel van deze examenkandidaten van de eigen instelling. Zo heeft de helft van de exameninstellingen minder dan tien procent externe kandidaten. Op basis van de interviews bestaat de indruk dat externe kandidaten meer gebruikmaken van de goedkopere exameninstellingen. Er blijken namelijk grote verschillen te zitten in de prijzen die instellingen rekenen voor het afnemen van de examens. Hetzelfde type examen kan bij de ene exameninstelling een paar honderd euro duurder zijn dan bij een andere.

Er worden op dit moment nog relatief weinig afspraken gemaakt tussen gemeenten, taalaanbieders en exameninstellingen over de praktijkexamens. Wel maakt het merendeel van de aanbieders afspraken met de exameninstelling over de prijs van de examens. In enkele gevallen zijn er afspraken over de termijnen waarbinnen een cursist op examen kan. Wanneer taalaanbieders afspraken maken met exameninstellingen dan is er nauwelijks sprake van sancties als deze afspraken niet worden nagekomen.

Ook in de aanbesteding van de gemeente worden weinig specifieke afspraken gemaakt over het praktijkexamen. Het praktijkexamen valt vaak binnen de afspraken over het hele traject. Zo worden er afspraken gemaakt over de termijn waarbinnen de cursist, vaak na start van de cursus, het (praktijk)examen moet afleggen. Daarnaast maken sommige gemeenten afspraken over de examenroute die de kandidaat moeten volgen.

3.1 Algemeen

In dit hoofdstuk komt de organisatie van het praktijkexamen aan de orde. De kenmerken van de exameninstellingen en de aanbieders worden besproken en er wordt gekeken in hoeverre er afspraken worden gemaakt over de praktijkexamens. Hieronder worden allereerst de kenmerken besproken van de exameninstellingen en de aanbieders die de vragenlijst hebben ingevuld.

3.1.1 Kenmerken exameninstellingen

- Het merendeel van de exameninstellingen is niet alleen exameninstelling, maar biedt ook inburgeringscursussen aan. Slechts twee respondenten vertegenwoordigen uitsluitend een exameninstelling.
- De prijzen voor de examens verschillen per type examen. Uit de jaarverslagen en gegevens op de websites van de exameninstellingen blijkt dat het portfolio het goedkoopst is. Dit examen kost gemiddeld 216 euro (zie tabel 3.1). Het afleggen van assessments is relatief duur, omdat het veel tijd van examinatoren kost. Er worden namelijk zes assessments afgenomen, die ieder ongeveer een uur duren. Bij het portfolio is deze tijdsbesteding veel lager, omdat er maar sprake is van één panelgesprek en de tijd die nodig is voor het nakijken van het portfolio.

- De prijzen die exameninstellingen voor de verschillende examens in rekening brengen, verschillen sterk. Het afleggen van een portfolio-examen kost bij de goedkoopste instelling bijvoorbeeld 104 euro en bij de duurste 650 euro. Het is niet duidelijk waardoor de prijsverschillen tussen aanbieders worden veroorzaakt.
- De genoemde prijzen gelden in het bijzonder voor externe kandidaten. Intern is er niet altijd sprake van een aparte afrekening, maar valt het examen bijvoorbeeld onder het totaalpakket dat de gemeente heeft aanbesteed.
- Het lijkt erop dat de duurdere exameninstellingen minder externe kandidaten trekken dan de goedkopere. Door het kleine aantal exameninstellingen is dit verschil echter niet significant.

Tabel 3.1 Formele prijs van de examens

Examen	Gemiddelde prijs	Minimum	Maximum
Portfolio	216	104	650
Combinatie	354	185	800
Assessments	515	250	1200

Bron: jaarverslagen en websites exameninstellingen

Examinatoren

- Gemiddeld hebben exameninstellingen acht examinatoren in dienst.
- De meeste instellingen (16) maken ook gebruik van externe of freelance examinatoren. Dit zijn veelal de instellingen die aangeven zelf te weinig examinatoren te hebben. De groep (10 instellingen) die geen gebruik maakt van externe examinatoren, heeft meestal zelf voldoende examinatoren (8 instellingen).
- Uit één van de interviews met een exameninstelling blijkt wel dat de uurtarieven die kunnen worden geboden aan externe of freelance examinatoren laag zijn vanwege de prijs die exameninstellingen willen hanteren voor de examens. Zo zijn er voor een panelgesprek twee examinatoren nodig. Ook moet een examiner het portfolio beoordelen. Wanneer een exameninstelling de prijs voor een examen laag wil houden dan kunnen daardoor slechts relatief lage uurtarieven worden geboden. Hierdoor is het voor freelancers niet altijd aantrekkelijk om bij deze instellingen te examineren.¹

Examens

- Het aantal kandidaten dat in 2009 examen heeft gedaan, is gemiddeld 424 per exameninstelling. Hierbij zitten uitschieters met 1500 of zelfs 2000 kandidaten. De kleinste instelling heeft 21 examens afgenomen in 2009.

¹ Op basis van het onderzoek is niet aan te geven of exameninstellingen die hogere prijzen voor de examens hanteren, om deze reden vaker voldoende examinatoren hebben dan goedkopere instellingen. De duurdere instellingen hebben namelijk vaak ook minder externe kandidaten.

Tabel 3.2 Aantal kandidaten

Aantal kandidaten in 2009	Aantal instellingen
Maximaal 130 kandidaten	9
131 t/m 400 kandidaten	9
Meer dan 400 kandidaten	8
Totaal	26

Bron: enquête exameninstellingen

- De meeste kandidaten die examen doen, zijn eigen cursisten, wat betekent dat zij ook een cursus volgen bij dezelfde instelling. Voor ruim de helft van de instellingen geldt dat zij minder dan tien procent externe kandidaten hebben. Ongeveer een vijfde van de instellingen, waaronder de twee exameninstellingen die geen taalaanbieder zijn, heeft juist meer dan 55 procent externe kandidaten.

3.1.2 Kenmerken aanbieders

In de bovenstaande paragraaf is besproken wat de kenmerken van de exameninstellingen zijn: welke prijzen worden er gerekend, hoeveel kandidaten hebben ze, welke route volgen deze kandidaten en wat zijn de slagingspercentages van de verschillende examens? In deze paragraaf wordt beschreven wat de kenmerken zijn van de aanbieders die hebben gerespondeerd.

Examens

- Het aantal kandidaten dat in 2009 praktijkexamen heeft gedaan, is gemiddeld 119 per aanbieder. De verschillen tussen het aantal kandidaten per instelling varieert van 1 tot 1900.

Tabel 3.3 Aantal kandidaten praktijkexamen

Aantal kandidaten in 2009	Aantal instellingen
Maximaal 50 kandidaten	32
51 t/m 100 kandidaten	5
101 t/m 150 kandidaten	6
Meer dan 150 kandidaten	9
Totaal	52

Bron: enquête taalaanbieders

3.2 Samenwerking tussen partijen

Bij de organisatie van het praktijkexamen zijn verschillende partijen betrokken, namelijk exameninstellingen, taalaanbieders en gemeenten. Tussen deze partijen kunnen afspraken worden gemaakt over de organisatie van het praktijkexamen. In deze paragraaf wordt beschreven welke partijen met elkaar contact onderhouden, waar deze contacten over gaan en in hoeverre er afspraken worden gemaakt met betrekking tot het praktijkexamen. Eerst wordt het netwerk van de exameninstellingen besproken, vervolgens komt het

netwerk van aanbieders aan de orde.

3.2.1 Exameninstellingen

De examens kunnen worden ingekocht door drie partijen: individuele inburgeraars, taalaanbieders en gemeenten. Bij tachtig procent van de exameninstellingen kopen individuele inburgeraars examens in. Aangezien veel exameninstellingen ook taalaanbieder zijn, geldt voor bijna zeventig procent van de instellingen daarnaast dat ook de eigen instelling examens inkoopt van de exameninstelling. Tot slot kopen bij ruim zestig procent ook andere aanbieders examens in en bij iets meer dan de helft koopt de gemeente rechtstreeks examens in. Hieronder wordt besproken hoe de samenwerking tussen de diversen partijen is vormgegeven.

Exameninstellingen en de gemeente

- Bij veertien exameninstellingen koopt de gemeente rechtstreeks examens in. In deze gevallen zijn de kosten voor het praktijkexamen niet opgenomen in de aanbesteding van het inburgeringstraject. De aanbieder meldt dan een cursist aan voor het examen bij een exameninstelling, maar de gemeente betaalt het examen.
- Een deel van de exameninstellingen heeft afspraken met de gemeente gemaakt over de praktijkexamens. Deze afspraken gaan meestal over de aantallen examens die worden ingekocht (9 instellingen) en/of over de termijn waarbinnen het examen moet worden afgerond (8 instellingen).
- De meeste exameninstellingen, 85 procent, beoordelen de samenwerking met de gemeente als goed of voldoende.
- De knelpunten in de samenwerking met de gemeente verschillen. Het gaat bijvoorbeeld om fluctuaties in de aanmelding van kandidaten en het achterblijven van het aantal aanmeldingen. Hierdoor is het voor de exameninstelling moeilijk te bepalen hoeveel examinatoren er nodig zijn, waardoor er vertraging kan ontstaan als er ineens veel kandidaten zijn.

Exameninstellingen en aanbieders

- Bij zestien exameninstellingen worden examens ingekocht door andere taalaanbieders dan de eigen instelling.
- Deze aanbieders betalen bijna allemaal (in 14 gevallen) per afgenomen examen.
- Er zijn met aanbieders zelden vooraf gemaakte afspraken over het type examens dat wordt afgelegd of over de termijn waarbinnen het examen, na aanmelding van de kandidaat, moet plaats vinden (zie tabel 3.4).

Tabel 3.4 Gemaakte afspraken vanuit exameninstelling

	Aantallen examens	Termijn waarbinnen examen moet zijn afgerond
Exameninstellingen en gemeente	9	8
Exameninstelling en aanbieders	2	4

Bron: enquête exameninstellingen

- Alle zestien exameninstellingen beoordelen de samenwerking met de aanbieders als goed of voldoende.
- Desalniettemin zitten er een aantal knelpunten in de samenwerking met aanbieders. Het gaat hierbij om het niet goed aanleveren van gegevens en/of portfolio's (5 exameninstellingen)², het niet accepteren van de uitslag van het examen (2 exameninstellingen), en problemen rondom het inplannen van kandidaten, waardoor het langer duurt voordat een kandidaat op examen kan (2 exameninstellingen). Uit de interviews blijkt dat met name het niet goed aanleveren van portfolio's een probleem is. Wanneer er fouten zitten in een portfolio moet het worden teruggestuurd, zodat de kandidaat het kan aanpassen. Dit kan tot veel vertraging leiden. Het inplannen van kandidaten levert zowel problemen op bij te veel als bij te weinig kandidaten. Bij te veel kandidaten wordt er gewacht tot er plek is. Bij te weinig kandidaten wordt er gewacht tot er voldoende kandidaten zijn om voor een hele dag examinatoren in te plannen.

Individuele inburgeraars

- Van de 21 instellingen die te maken hebben met aanmeldingen van individuele inburgeraars ervaren er acht knelpunten bij de aanmeldingen van deze kandidaten. Dit gaat bijna uitsluitend om problemen rondom het portfolio (7). Individuele inburgeraars zijn niet goed op de hoogte van de regels en eisen omtrent het portfolio en leveren daardoor een onvoldoende of onvolledig portfolio in. De DUO is de grootste exameninstelling als het gaat om individuele aanmelders. Zij geven aan dat ongeveer tachtig procent van de portfolio's niet in één keer goed is.

3.2.2 Taalaanbieders

Taalaanbieders en de gemeente

- Bij veertig taalaanbieders is het praktijkexamen onderdeel van de aanbesteding van de gemeente. Bij ruim driekwart van deze instellingen (30) betreft het afspraken over zowel de kosten als over de kwaliteit van het praktijkexamen. Bij zeven instellingen betreft het alleen kosten en bij drie alleen kwaliteitseisen.
- Achttien taalaanbieders (36 procent) hebben met de gemeente afspraken

² Ter illustratie: Bij één exameninstelling, die overigens met name interne kandidaten bedient, is ongeveer 10 à 25 procent van de portfolio's niet in een keer voldoende.

gemaakt over de termijn waarbinnen het praktijkexamen moet plaatsvinden. De gemiddelde termijn bedraagt één jaar, maar loopt uiteen van zes weken tot twee jaar. Hierbij zal de kortste termijn alleen betrekking hebben op het praktijkexamen en de langste op de periode waarbinnen zowel de cursus als het examen moeten worden afgelegd. Veel aanbieders bieden zowel de inburgeringscursus als een inburgeringsexamen aan en maken dan afspraken over het totale traject.

- Bij een ruime meerderheid van de taalaanbieders (26) heeft de gemeente in de aanbesteding geen voorkeur uitgesproken voor een bepaalde route. Bij zeven aanbieders heeft de gemeente de voorkeur uitgesproken voor de combineroute en bij vier voor de portfolioroute.
- Uit de interviews met tien gemeenten blijkt dat er binnen de aanbesteding over het algemeen geen aparte aandacht is voor het praktijkexamen. Wel zijn er soms, zoals hierboven al bleek, afspraken gemaakt over de termijn waarbinnen een cursist examen moet hebben gedaan. De meeste gemeenten krijgen ook geen of nauwelijks signalen van problemen rondom het praktijkexamen. De gemeenten die wel problemen ervaren, zijn met name de grote gemeenten met meer dan 200.000 inwoners en grote aantallen inburgeraars. Eén grote gemeente stelt in de nieuwe aanbesteding daarom meer eisen aan het praktijkexamen. Daar moet het praktijkexamen voortaan voorafgaand aan het centrale examen worden afgenomen. Ook komen alleen taalaanbieders in aanmerking die ook exameninstelling zijn.
- Gemeenten hebben regelmatig overleg met taalaanbieders in het kader van de inburgering, maar in dit overleg is bij de meeste gemeenten het praktijkexamen zelden onderwerp van gesprek.

Taalaanbieders en exameninstellingen

- De meeste taalaanbieders maken weinig afspraken met exameninstellingen. In totaal hebben 26 taalaanbieders afspraken over de prijs van examens gemaakt. Bij elf aanbieders kunnen de prijzen van examens variëren. De overige aanbieders hebben geen prijsafspraken gemaakt omdat de examens door de inburgeraar of de gemeente worden betaald of omdat er ze een eigen examenbureau hebben en de kosten niet apart worden verrekend.
- Drie taalaanbieders hebben vooraf afspraken gemaakt over het aantal examens dat jaarlijks wordt ingekocht. De overige aanbieders kopen het aantal in dat ze nodig hebben.
- Slechts tien aanbieders maken afspraken met de exameninstelling over de termijn waarbinnen het examen na aanmelding van de kandidaat moet worden afgelegd. In vier gevallen betreft dit interne afspraken, gemaakt met de exameninstelling van dezelfde instelling. De afgesproken termijn varieert tussen de drie en de tien weken met als gemiddelde vijf weken.
- Slechts één aanbieder hanteert sancties als de exameninstelling zich niet aan de termijnen houdt. Dan wordt er namelijk uitgeweken naar een andere instelling.
- Niet alle aanbieders hebben de mogelijkheid om uit te wijken naar een

andere exameninstelling. Uit tabel 3.5 blijkt dat met name in het noorden van het land slechts een klein aantal exameninstellingen actief is. Aanbieders kiezen bij voorkeur voor een exameninstelling in de buurt, zodat kandidaten niet te ver hoeven te reizen.

Tabel 3.5 Spreiding exameninstellingen

Provincie	Aantal examenlocaties	Aantal exameninstellingen
Noord-Holland	30 ³	16
Zuid-Holland	17	12
Noord-Brabant	16	13
Utrecht	11	9
Gelderland	9	9
Overijssel	6	6
Flevoland	5	4
Limburg	5	4
Groningen	2	1
Zeeland	2	2
Friesland	1	1
Drenthe	1	1

Bron: KCE

- Uit de interviews blijkt dat een aantal aanbieders nog geen afspraken heeft met de exameninstellingen, omdat er tot nu toe slechts weinig kandidaten op praktijkexamen zijn gegaan. Nu de aantallen toenemen, komen er knelpunten naar voren en worden er wel afspraken gemaakt. Zo heeft één taalaanbieder afspraken gemaakt omdat bleek dat de doorlooptijden bij grotere aantallen examenkandidaten erg lang werden. Ook zijn er soms afspraken gemaakt over de manier van betaling. In eerste instantie werd de rekening vaak naar de kandidaat gestuurd, terwijl de aanbieder zou betalen. Nu gaat in de meeste gevallen de rekening direct naar de aanbieder.

Tabel 3.6 Gemaakt afspraken vanuit taalaanbieders

	Aantallen examens	Afspraken termijn	Route	Prijs
Taalaanbieders en gemeente	Niet bekend	18	11	37
Taalaanbieders en exameninstelling	3	10	Niet bekend	26

Bron: enquête taalaanbieders

³ Waarvan 16 in Amsterdam.

4 PROCESBESCHRIJVING

Taalaanbieders maken over het algemeen een bewuste keuze voor een bepaalde examenroute voor hun kandidaten. Bij de keuze van een examenroute spelen verschillende overwegingen mee. Met name de slagingspercentages en de vaardigheden en omstandigheden van de kandidaat zijn van belang. Kandidaten die beter dan gemiddeld presteren, doen vaker de assessments. Taalaanbieders bereiden kandidaten over het algemeen apart voor op het praktijkexamen. De assessments worden geoefend en dit geldt ook voor het panelgesprek. Het verzamelen van de portfoliobewijzen doen kandidaten wel vaak zelf, maar het portfolio wordt zo goed als altijd gecontroleerd door de aanbieder alvorens het naar de exameninstelling wordt gestuurd. Uit de interviews blijkt ook dat aanbieders steeds beter weten waar het portfolio aan moet voldoen. Dit neemt echter niet weg dat een aanzienlijk aantal portfolio's bij de eerste beoordeling door de exameninstelling wordt afgekeurd.

De doorlooptijden zijn volgens de exameninstellingen niet erg lang en veelal in overeenstemming met de doorlooptijden waar ze naar streven. Hierbij zit wel een discrepantie tussen de totale doorlooptijd die ze opgeven en de optelsom van de tijd die de afzonderlijke fasen in het proces kosten. De totale doorlooptijd is volgens de instellingen gemiddeld zes weken, terwijl uit de optelsom van de verschillende fasen blijkt dat dit ongeveer twaalf weken is. Deze informatie gecombineerd met de interviews en de dossierstudie wijzen erop dat de doorlooptijd gemiddeld ongeveer acht weken is. Wel wisselt de doorlooptijd bij enkele instellingen soms sterk. Deze neemt bijvoorbeeld toe wanneer er veel kandidaten tegelijk worden aangemeld. Er kunnen dan doorlooptijden ontstaan van wel vier maanden of langer.

De vertraging in het proces tot aan de afronding van het praktijkexamen lijkt met name in het portfolio te zitten. Portfolio's die niet compleet zijn en/of niet voldoen aan de eisen worden teruggestuurd naar de kandidaat en die moet zijn portfolio dan herzien en opnieuw ter beoordeling opsturen. Met name inburgeraars die niet via een aanbieder worden aangemeld voor het examen lijken hier moeite mee te hebben, waardoor er veel tijd verstrijkt voordat het examen kan worden afgenomen. Daarnaast doen zich soms problemen voor bij de inplanning van de examens. Door een tekort aan examinatoren en pieken en dalen in het aantal aanmeldingen is het soms lastig kandidaten snel in te plannen.

4.1 Van cursus tot examen

In deze paragraaf wordt beschreven hoe het proces verloopt vanaf de voorbereiding op het examen tot aan de daadwerkelijke afronding. De volgende stappen worden onderscheiden: de voorbereiding van cursisten op het examen, de keuze voor een exameninstelling, de keuze voor een examenroute en de aanmelding van de kandidaat. In de volgende paragraaf komen de doorlooptijden aan bod vanaf de aanmelding voor het examen tot aan het ontvangen van de uitslag door de kandidaat.

4.1.1 Voorbereiding op het examen

- Bijna alle aanbieders (49) bieden cursisten begeleiding aan tot aan het praktijkexamen, dat in principe direct volgt op het einde van de cursus. Uit de interviews blijkt dat de begeleiding vaak ook na afloop van de cursus wordt gecontinueerd, omdat cursisten dan bijvoorbeeld nog in afwachting zijn van de beoordeling van hun portfolio. Ook wanneer cursisten herexamen moeten doen, wordt hun vaak de mogelijkheid geboden om nog eens in de week te komen oefenen.
- Het portfolio verzamelen cursisten meestal (bij 44 aanbieders) zelfstandig. Aangezien portfolio-opdrachten aansluiten bij de cruciale praktijksituaties die behandeld worden in de lessen, is er ook tijdens de cursus veel aandacht voor de portfolio's. Voordat het portfolio wordt opgestuurd naar de exameninstelling vindt bijna altijd controle plaats. Slechts één aanbieder controleert het portfolio nooit en één aanbieder soms.
- Als voorbereiding op de assessments worden in de klas rollenspellen gedaan (26 aanbieders) of wordt er apart geoefend met de cursisten die opgaan voor dit examen (16 aanbieders). Vier aanbieders oefenen de assessments niet. Voor de overige aanbieders geldt dat ze geen kandidaten hebben die opgaan voor de assessments.
- Bij de meeste taalaanbieders (25) wordt het praktijkexamen na het centrale examen gedaan. Bij dertien taalaanbieders wordt het praktijkexamen eerder gedaan dan het centrale examen en bij veertien organisaties vinden beide examens ongeveer gelijk plaats. Uit de interviews blijkt dat veel aanbieders en gemeenten niet weten dat in de opzet van de examens van het inburgeringsexamen het praktijkexamen voorafgaande aan het centraal examen hoort plaats te vinden. Het elektronisch praktijkexamen, onderdeel van het centraal examen, geldt namelijk als een soort toets van het decentrale praktijkexamen.
- De redenen dat het praktijkexamen later plaatsvindt zijn:
 - Het duurt te lang voordat cursisten voldoende bewijzen hebben voor het portfolio (genoemd door 17 aanbieders).
 - Het duurt te lang voordat het portfolio is beoordeeld (12 aanbieders).
 - Het duurt te lang voordat een cursist een oproep krijgt voor het praktijkexamen (16 aanbieders).

4.1.2 Keuze exameninstelling

- Een derde van de taalaanbieders (19 instellingen) koopt geen praktijkexamens in, omdat alle examens intern worden afgenomen. De overige aanbieders maken gebruik van één of meer externe instellingen (zie tabel 4.1).

Tabel 4.1 Type exameninstelling waarvan gebruik wordt gemaakt

Aantal exameninstellingen	Aantal aanbieders
Alleen intern examenbureau	19
Zowel intern als extern	3
Eén externe instelling	15
Meer dan twee externe instellingen	10
Meer dan drie externe instellingen	5
Totaal	52

Bron: enquête taalaanbieders

- De keuze voor een externe exameninstelling wordt bepaald door de kwaliteit (genoemd door 19 taalaanbieders), de locatie (20), de termijn waarop een cursist op examen kan (18) en de prijs (18). Vier instellingen baseren hun keuze voor een externe exameninstelling (deels) op het slagingspercentage. Uit de interviews blijkt verder dat een deel van de aanbieders weinig keuze heeft. Zij zijn werkzaam in een regio waar maar een of twee exameninstellingen actief zijn (zie ook hoofdstuk 3).
- Bij drukte wijken taalaanbieders slechts beperkt uit naar andere examenbureaus. Eén instelling geeft aan dat dit vaak voorkomt en bij tien komt het uitwijken bij drukte naar een ander examenbureau soms voor.

4.1.3 Keuze voor een examenroute

- De keuze voor een examenroute is voor de meeste aanbieders vrij. Er zijn geen afspraken met bijvoorbeeld de gemeente over de te volgen route. Slechts bij dertien aanbieders heeft de gemeente een voorkeur uitgesproken voor een bepaalde route.
- Wanneer wordt gekeken naar de meest gevolgde examenroute, dan blijkt dat bij de meeste taalaanbieders (28) de meerderheid van de cursisten de combineroute volgt, daarna volgt het portfolio (22 instellingen). Bij slechts twee taalaanbieders volgen de meeste cursisten de assessmentroute. Dit beeld is vergelijkbaar voor de exameninstellingen.
- Voor de totale groep kandidaten waarop het onderzoek betrekking heeft, blijkt tevens de voorkeur voor de combineroute (zie tabel 4.2).

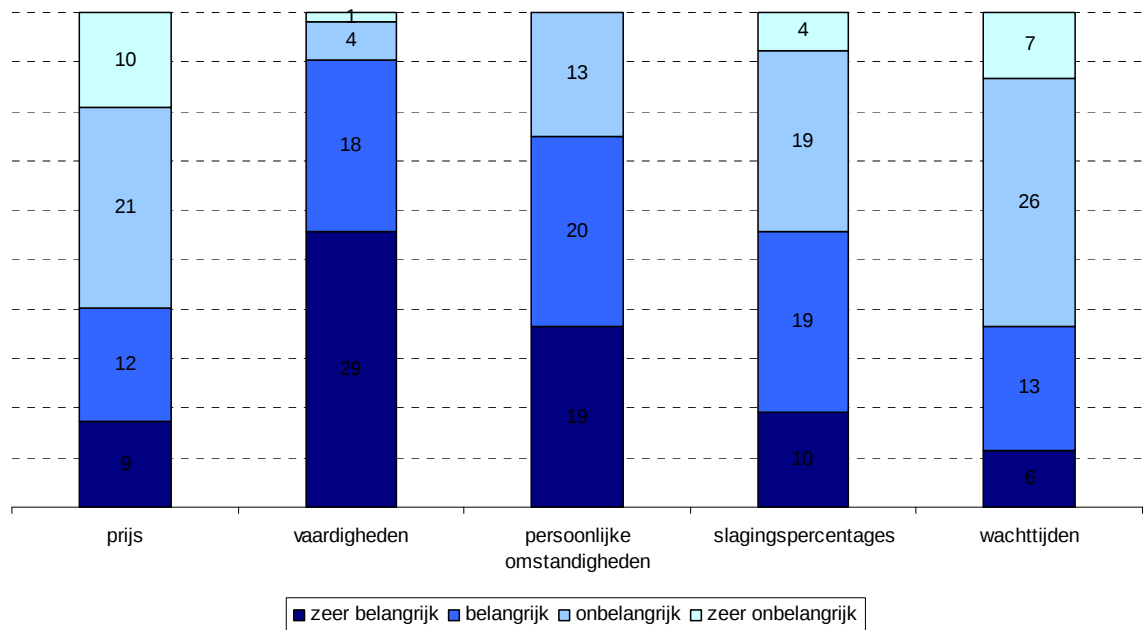
Tabel 4.2 Percentage kandidaten dat een bepaalde route volgt

	Portfolio	Combinatieroute	Assessments
Exameninstellingen	38	44	18
Aanbieders	41	47	12

Bron: enquête onder exameninstellingen en taalaanbieders

- De keuze van een examenroute wordt in belangrijke mate bepaald door de vaardigheden van de kandidaat, de persoonlijke omstandigheden van een kandidaat en de slagingspercentages. Wachttijden voor het afleggen van een examen en de prijs spelen volgens aanbieders minder vaak een rol bij de keuze voor een examenroute (zie ook figuur 4.1).

Figuur 4.1 Keuze examenroute



- De aanbieder is tevens gevraagd welke aspecten doorslaggevend zijn bij de keuze voor de verschillende routes. Dan blijkt dat met name bij de assessmentroute de persoonlijke vaardigheden van belang zijn. Alleen voor cursisten met goede mondelinge vaardigheden wordt relatief vaak gekozen voor de assessmentroute. Verder hangt de keuze voor een route vooral af van de algemene keuze van de aanbieder/gemeente voor een bepaalde route of de eigen keuze van een cursist. Bij 'anders' wordt vaak aangegeven dat de gemeente deze route heeft verplicht (zie verder tabel 4.3).

Tabel 4.3 Keuze route in absolute aantallen (n=52)

Cursisten	Portfolio	Combinatie	Assessment
Iedereen doet in principe deze route	20	17	0
Werkende cursisten	7	6	9
Cursisten met goede schriftelijke vaardigheden	3	8	9
Cursisten met goede mondelinge vaardigheden	5	11	17
Cursisten met minder goede schriftelijk vaardigheden	4	2	4
Cursisten met minder goede mondelinge vaardigheden	6	2	2
Cursisten kiezen zelf	9	11	7
Niet van toepassing, niemand volgt deze route	8	9	15
Anders	10	13	13

Bron: enquête taalaanbieders

- Uit de interviews blijkt dat de portfolioroute als tijdrovend, maar wel als het makkelijkst wordt ervaren. Hierdoor wordt relatief vaak voor deze route gekozen. Zes assessments is volgens de respondenten vermoeiend voor de kandidaat. Ook wordt het risico op zakken groter ingeschat. Een aanbieder geeft aan, dat als iemand zakt voor de combineroute dat meestal op één van de assessments is. Een ander argument om minder snel te kiezen voor de assessments is dat het voorbereiden tijdsintensief is. Alle mogelijke cruciale praktijksituaties kunnen namelijk worden getoetst. Bij de portfolioroute worden alleen de situaties die samenhangen met de ingeleverde portfolio-opdrachten getoetst. Het is daarom lastig om voor de examens te oefenen en de kans op fouten is vrij groot. Ook hebben de partijen de indruk dat sommige assessments moeilijker zijn dan andere.¹

Slagingspercentages

- Uit de jaarverslagen van de periode 2008-2009² en de data van DUO blijkt dat voor de assessments percentueel de minste kandidaten slagen. Op basis van de jaarverslagen liggen de slagingspercentages voor deze route met 73 procent het laagst.³ Voor het portfolio slaagt 91 procent en voor de combineroute 81 procent. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat voor het portfolio het 'zakken' voor het examen vaak al in de voorfase zit, namelijk bij het afkeuren van portfolio-opdrachten.

4.2 Doorlooptijden

Hieronder worden eerst de doorlooptijden op basis van de enquête beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op de uitkomsten van het dossieronderzoek.

Totale doorlooptijd

- De gemiddelde doorlooptijd vanaf de aanmelding voor het examen tot het ontvangen van de uitslag door de kandidaat is volgens de respondenten 5,6 weken. Bij de snelste instelling hebben mensen in 2,5 week het traject doorlopen, bij de traagste in twintig weken.
- Hierbij moet worden opgemerkt dat vier instellingen de totale doorlooptijd pas rekenen vanaf het moment dat de betaling binnen is en/of het portfolio als voldoende is beoordeeld.
- Ook uit de interviews blijkt dat de doorlooptijden verschillen per exameninstelling. Een aantal aanbieders is daarom gewisseld van

¹ Sommige Cruciale Praktijksituaties (CP's) lenen zich niet voor schriftelijke opdrachten. Deze CP's worden dan uitgebreider mondeling behandeld. Over het algemeen worden echter de schriftelijke assessments door de kandidaten als moeilijker ervaren.

² Doordat de exameninstellingen op verschillende momenten gecertificeerd zijn, beslaan de jaarverslagen niet allemaal dezelfde periode

³ Ook uit de gegevens van DUO blijkt dat de slagingspercentages voor de assessments en combineroute iets lager liggen dan voor de portfolioroute.

exameninstelling en maakt alleen nog gebruik van de snellere aanbieders. Deze mogelijkheid is er echter niet voor alle aanbieders, omdat in bepaalde regio's slechts een beperkt aantal betaalbare exameninstellingen beschikbaar is.

- Dertien exameninstellingen hebben ook van alle verschillende fasen in het proces de doorlooptijden opgegeven. Wanneer deze worden opgeteld is de gemiddelde totale doorlooptijd ongeveer twaalf weken.
- Uit de interviews met aanbieders blijkt dat er behoorlijke verschillen zitten in de doorlooptijden. Gemiddeld is de doorlooptijd ongeveer anderhalf à twee maanden.
- De aantallen zijn te klein om een significant verband te vinden tussen de doorlooptijden en de aantallen examenkandidaten.

Veranderingen doorlooptijden

- Negen exameninstellingen zeggen dat de opgegeven doorlooptijd langer is dan de tijd waar zij naar streven. Zij geven aan in de meeste (5) gevallen een doorlooptijd van zeven weken of langer te hebben. Het overgrote deel van de instellingen (17) realiseert dus naar eigen zeggen de doorlooptijden waar zij naar streven.
- Ongeveer zestig procent (16) van de instellingen geeft aan dat de doorlooptijd niet verandert of zelfs korter wordt ten opzichte van de huidige doorlooptijd. Acht instellingen hebben de indruk dat de doorlooptijd langer wordt. Uit de interviews komt naar voren dat dit kan worden veroorzaakt door het grote aantal kandidaten dat, in verband met de financieringsafspraken tussen gemeenten en het rijk, nog voor eind 2009 examen moet doen.
- Uit de interviews blijkt dat de doorlooptijden bij piekbelasting oplopen doordat er niet voldoende examinatoren zijn om de piekbelasting op te vangen. Tegelijkertijd geven de respondenten aan dat er inmiddels meer examinatoren zijn en dat dit probleem nog wel speelt, maar minder sterk dan in de voorafgaande jaren.

Verschillende routes

- Iets minder dan de helft van de instellingen geeft aan dat de doorlooptijden verschillen per route. Deze verschillen zijn klein, maar de portfolioroute neemt het meeste tijd in beslag en de doorstroom naar een examen met alleen assessments gaat het snelst. Het verschil tussen beide routes is echter maar gemiddeld 1,5 week.

4.2.1 Doorlooptijden naar fasen in het proces

- De volgende fasen worden onderscheiden:
 - tijd tussen de aanmelding en het verzending van een acceptgiro voor betaling;
 - tijd tussen de verzending van de acceptgiro en het ontvangen van de betaling;
 - tijd tussen betaling en beoordeling portfolio;

- tijd tussen betaling en afnemen examen;
- tijd tussen het examen en het informeren van de kandidaat over de uitslag.
- Uit de gegeven antwoorden blijkt dat tussen het verzenden van de acceptgiro en het ontvangen van de betaling de meeste tijd zit: dit duurt gemiddeld ruim drie weken.
- Wanneer een kandidaat wordt aangemeld voor het examen moet er allereerst worden betaald. Betaling achteraf lijkt, op basis van de interviews, weinig voor te komen. Ook zijn er nauwelijks aanbieders die vooraf examens inkopen.
- De vertraging rondom de betaling speelt vooral bij aanbieders die gebruikmaken van externe instellingen. Wanneer cursisten intern examen doen, is er veelal geen sprake van een aparte betaling, maar kan iemand direct worden aangemeld.

Tabel 4.4 Tijden per fase

Fase	Aantal weken
Aanmelding – acceptgiro (n=20)	1,8
Acceptgiro – betaling (n=26)	3,2
Betaling – portfolio (n=24)	1,8
Betaling – examendatum (n=20)	3,2
Examendatum – uitslag	1,6
Totaal gemiddeld	12

Bron: enquête exameninstellingen

- De manier waarop de betaling wordt geregeld, verschilt per aanbieder:
 - Bij twee derde van de taalaanbieders maken de kosten voor de examens deel uit van het totaalpakket van de aanbesteding aan de gemeente.
 - Bij acht aanbieders worden de kosten eerst betaald door de aanbieder en vergoedt de gemeente vervolgens de gemaakte kosten.
 - Bij drie aanbieders betaalt de gemeente rechtstreeks aan de exameninstelling.
 - Bij drie aanbieders betaalt de inburgeraar zelf de kosten.
- Wanneer de aanbieder het examen betaalt, lijkt dit niet tot vertraging te leiden. Uit de interviews blijkt dat steeds meer aanbieders de rekening ook direct naar het eigen adres laat sturen, in plaats van eerst naar het adres van de inburgeraar.
- Uit de interviews blijkt dat de beoordeling van het portfolio vaak tot vertraging leidt. Er worden relatief veel portfolio's afgekeurd. Daarnaast is het voor veel taalaanbieders niet altijd duidelijk aan welke eisen moet worden voldaan. Met name voor taalaanbieders die samenwerken met externe exameninstellingen zorgt de beoordeling van het portfolio voor problemen. Wanneer er iets (kleins) mis is met het portfolio moet het worden teruggestuurd naar de aanbieder en opnieuw worden beoordeeld. Bij interne samenwerking is dit daarentegen vaak relatief snel opgelost. Er is sprake van korte lijnen, waardoor aanpassingen in het portfolio snel zijn gerealiseerd en goedgekeurd.

- Uit de interviews blijkt tot slot dat een aantal exameninstellingen het portfolio van vertrouwde aanbieders al wel bekijkt voordat de betaling binnen is. Dit versnelt het proces. De daadwerkelijke examendatum wordt echter pas ingepland als er is betaald.

4.2.2 Dossieronderzoek

Het dossieronderzoek moet een globale indruk van de doorlooptijden geven. In de enquêtes zijn de respondenten namelijk vooral uitgegaan van de gemiddelden. Door een aantal willekeurig gekozen kandidaten te bestuderen, wordt duidelijk of dit klopt. Dit dossieronderzoek is echter geenszins representatief, maar geeft een indicatie van de situatie bij vier exameninstellingen. Belangrijke opmerking vooraf is dat één van de vier instellingen ook zelf heeft aangegeven dat hun doorlooptijd te lang is en dat er sprake is van een wachtlijst op sommige examenlocaties. Bij de beschrijving van de data wordt DUO apart beschreven in de volgende paragraaf. Zij hanteren namelijk een andere registratie dan de andere instellingen, waardoor onderling vergelijken lastig bleek.

Het dossieronderzoek onder de drie instellingen heeft betrekking op 150 cases, met een gelijke verdeling over de drie examenroutes. Zowel de gegevens van interne als externe kandidaten zijn betrokken. Uit de data komt het volgende naar voren.

- Ruim de helft van de kandidaten (56%) doet binnen vier weken na goedkeuring van het portfolio praktijkexamen. Na twee maanden is dit percentage 74.
- De vertraging zit met name tussen de aanmelding en de goedkeuring van het portfolio. Dit heeft zowel te maken met vertraging bij de betaling als het afkeuren van het portfolio.
- De gemiddelde doorlooptijd voor het assessment is dan ook beduidend lager dan voor de portfolio en combinatieroute. Voor de assessments is het gemiddelde binnen de twee maanden, voor de andere onderdelen ruim drie maanden. Dit wordt eigenlijk geheel verklaard doordat het tijd kost om het portfolio te beoordelen en omdat het niet altijd in één keer wordt goedgekeurd. Overigens zijn de verschillen tussen de kandidaten groot. Sommigen ronden een assessmenttraject af in een week, anderen zijn bijna een jaar bezig. Deze langere termijn wordt onder meer verklaard doordat de kandidaat bij een eerdere afspraak niet is verschenen, door een late betaling, door bijzondere omstandigheden of door afspraken tussen de aanbieder en de exameninstelling.
- Rond de doorlooptijd tussen het examen en de uitslag doen zich geen knelpunten voor. Deze doorlooptijd duurt maximaal twee weken voor alle kandidaten in het dossieronderzoek.
- De gemiddelde doorlooptijd verschilt sterk tussen kandidaten en tussen de examenbureaus. Zo blijven twee van de drie examenbureaus gemiddeld binnen de acht weken. Wanneer de termijn langer is, wordt dit bijna altijd verklaard door een vroege aanmelding van de taalaanbieder, problemen

rond het portfolio of bijzondere omstandigheden. Het derde bureau heeft vaker meer dan twee maanden nodig. Dit wordt vooral verklaard doordat zij te weinig examinatoren hebben om pieken van externe kandidaten op te vangen.

4.2.3 Doorlooptijden IB-Groep

DUO vormt een aparte instelling tussen de exameninstellingen. Zij verzorgen de centrale examens en houden de registratie van de examens bij. Daarnaast kan de portfolioroute van het praktijkexamen bij DUO worden afgelegd. De rol bij de portfolioroute hebben zij vooral gekregen om de groep inburgeraars die zich zelfstandig voorbereiden te bedienen. Echter ook aanbieders maken voor de portfolioroute gebruik van DUO. Hieronder worden de ervaringen van DUO beschreven.

- Het blijkt zeer moeilijk voor inburgeraars om zich zelfstandig op de portfolioroute voor te bereiden. Hierdoor worden veel portfolio's de eerste keer afgekeurd, ongeveer tachtig procent. Ook de portfolio's die vanuit de taalaanbieders worden aangeleverd, worden vaak afgekeurd.
- Het beoordelen van een portfolio kost gemiddeld 2,5 uur.
- Wanneer een portfolio wordt afgekeurd, krijgt de kandidaat het portfolio teruggestuurd met aanwijzingen om het alsnog op orde te maken.
- DUO heeft met het rijk een aantal termijnen afgesproken waarbinnen stappen van het traject moeten plaatsvinden. De belangrijkste in het kader van dit onderzoek is dat na betaling binnen maximaal vier weken een examendatum moet worden doorgegeven aan de kandidaat. Deze examendatum mag maximaal drie weken later zijn.
- DUO geeft aan dat de termijnen sinds het voorjaar van 2009 in principe worden gehaald. Sindsdien zijn er voldoende examinatoren om op tijd de portfolio's te beoordelen en de examens in te plannen.
- Het dossieronderzoek onder de kandidaten van DUO bevestigt dat voor bijna alle kandidaten de termijn van maximaal acht weken tussen de goedkeuring van het portfolio en de betaling en het feitelijke examen wordt gehaald.

5 KNELPUNTEN EN OPLOSSINGEN

De meeste exameninstellingen en aanbieders ervaren geen of nauwelijks knelpunten bij de doorstroom naar de praktijkexamens. De knelpunten die er zijn, doen zich met name voor bij de aanmelding voor de examens en dan in het bijzonder bij het verzamelen en beoordelen van het portfolio. Het verzamelen van de bewijzen en vervolgens de beoordeling van het portfolio nemen meer tijd in beslag dan gedacht. Daarnaast wordt een deel van de portfolio's afgekeurd, waardoor er een herbeoordeling moet plaatsvinden, hetgeen het proces verder vertraagt.

Een ander knelpunt is de planning van de examens. Aangezien niet alle instellingen voldoende examinatoren hebben, duurt het soms lang voordat iemand daadwerkelijk op examen kan. Dit wordt versterkt door pieken en dalen in de aanmelding van het aantal examenkandidaten. Doordat sommige instellingen lage freelancetarieven bieden in verband met de gehanteerde prijzen van de examens, is het voor hen vaak niet mogelijk om freelancers in te zetten. Een ander knelpunt is dat freelancers in verband met belastingregels niet onbeperkt voor een instelling kunnen werken.

De voorgenomen maatregelen van het ministerie om het praktijkexamen te verlichten, wordt door het veld als positief beoordeeld. Daarnaast zou nog beter kunnen worden uitgezocht waar de fouten in portfolio's zitten, zodat in het voorlichtingsmateriaal extra aandacht kan worden geschonken aan veel voorkomende fouten. Overige oplossingen liggen op lokaal niveau, namelijk in de afspraken die taalaanbieders en exameninstellingen met elkaar kunnen maken en de sturing die gemeenten hierop kunnen uitoefenen.

5.1 Knelpunten

In de voorgaande hoofdstukken zijn al verschillende knelpunten naar voren gekomen. In dit hoofdstuk worden ze nogmaals op een rij gezet, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de exameninstellingen en de taalaanbieders. Tevens worden mogelijke oplossingen voorgesteld.

5.1.1 Knelpunten exameninstellingen

- Er kunnen zich knelpunten voordoen in verschillende fasen van het proces:
 - knelpunten rond de aanmelding;
 - knelpunten bij de afname van het examen;
 - knelpunten bij de registratie van het examen bij DUO;
 - overige knelpunten.
- Er zijn negen instellingen die op geen enkel moment in de doorstroom naar de examens knelpunten ervaren. Slechts twee instellingen ervaren op alle fasen van de doorstroom knelpunten. De meeste instellingen (11) ervaren slechts op één gebied knelpunten.

Knelpunten rond de aanmelding;

- Acht instellingen ervaren knelpunten bij de aanmelding van kandidaten. Deze knelpunten zijn een onvoldoende portfolio (8 keer genoemd) of het

hebben van onvoldoende examinatoren waardoor er planningsproblemen ontstaan (4 keer genoemd). Andere knelpunten zijn een vertraagde betaling van het examen (4 keer genoemd) of een onvolledige aanmelding van een kandidaat (4 keer genoemd).

Knelpunten bij de afname van het examen

- Zeven instellingen ervaren knelpunten bij de afname van het examen. Het gaat hierbij vooral om kandidaten die niet verschijnen bij het examen (5 keer genoemd).

Knelpunten bij de registratie van het examen bij DUO;

- Zeven instellingen ervaren knelpunten bij de registratie van de gegevens bij DUO. De exameninstelling moet de resultaten per post versturen. Uit de interviews komt naar voren dat de meeste exameninstellingen dit nogal omslachtig vinden. Zij zouden het graag digitaal aanleveren. DUO kiest echter voor het versturen per post, omdat er bij de invoer nog een extra check is op de gegevens.

Overige knelpunten

- De overige knelpunten die worden genoemd zijn divers, maar hebben onder meer betrekking op de planning van de examens. De exameninstellingen zetten een examiner bij voorkeur de hele dag in. Twee respondenten geven aan dat zij vaak op korte termijn niet voldoende kandidaten hebben om op één dag te plannen. Hierdoor moeten kandidaten langer wachten voordat ze examen kunnen doen.

Tot slot geeft bijna veertig procent (10 instellingen) van de exameninstellingen aan dat ze een tekort aan examinatoren hebben. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen:

- Uit de interviews blijkt dat het inzetten van freelance-examinatoren geen goede oplossing is voor het tekort, onder meer omdat zij, als ZZP'er van de belastingdienst maar een beperkt aantal uren bij dezelfde instelling mogen werken. Ook vinden freelance-examinatoren het niet altijd aantrekkelijk, omdat de tarieven die door veel exameninstellingen kunnen worden geboden laag liggen om de prijs van de examens laag te houden.
- Verder komt uit de interviews naar voren dat er in de afgelopen periode veel extra examinatoren zijn opgeleid, maar dat een deel van hen niet als examiner aan het werk gaat. Het blijkt dat verschillende aanbieders docenten de training hebben laten volgen, zodat ze cursisten beter kunnen voorbereiden op het examen. Ook zijn er aanbieders die docenten scholen, omdat ze zich mogelijk willen laten certificeren tot exameninstelling. De examinatoren bij deze aanbieders zijn dus wel opgeleid, maar bevinden zich (nog) niet op de markt.
- Vanwege het grote aantal aanmeldingen voor de examinatorentraining kan niet iedereen direct worden geplaatst. Exameninstellingen geven aan dat de wachttijden voor deelname aan de cursus lang zijn, waardoor ze niet snel genoeg nieuwe mensen kunnen opleiden.

5.1.2 Knelpunten aanbieders

De aanbieders ervaren vooral knelpunten op de volgende aspecten:

- knelpunten rond de samenwerking met de exameninstellingen;
- knelpunten rond het portfolio.

Knelpunten rond de samenwerking met de exameninstellingen

Bijna alle aanbieders (90%) beoordelen de samenwerking met de exameninstelling als goed of voldoende. Van de aanbieders die alleen samenwerken met externe exameninstellingen beoordeelt 85 procent de samenwerking als goed of voldoende. Dit neemt niet weg dat er ook enkele knelpunten worden ervaren.

- Van de aanbieders die hebben gerepsondeerd, zijn er achttien die knelpunten ervaren in samenwerking met de exameninstellingen. Het gaat hierbij met name om lange beoordelingstijden voor het portfolio en lange wachttijden voordat examen kan worden afgenomen (respectievelijk 12 en 14 keer genoemd). Verder spelen er problemen bij de registratie van de examens (9 keer genoemd) en problemen met de betaling van examens (5).
- Bijna alle knelpunten worden ervaren door de aanbieders die alleen samenwerken met externe instellingen. Van deze dertig instellingen ervaart ruim de helft knelpunten. Van de negentien aanbieders die uitsluitend of met name samenwerken met hun eigen examenbureau ervaart daarentegen er slechts één knelpunten.

Knelpunten rond het portfolio

- Uit de interviews blijkt dat ook de aanbieders het afkeuren van portfolio's als knelpunt ervaren. Volgens hen worden soms om kleine, administratieve fouten portfolio's afgekeurd. Hierdoor moet de kandidaat het portfolio aanpassen, waardoor het proces langer duurt.
- Een ander knelpunt dat aanbieders ervaren met betrekking tot het portfolio, betreft de tijd die het verzamelen van de portfoliobewijzen in beslag neemt. Het kost inburgeraars veel tijd om dertig bewijzen te verzamelen. Veel aanbieders kiezen mede daarom voor de combineroute om deze tijd wat te verkorten. Voor de combineroute hoeven immers maar vijftien bewijzen te worden verzameld.
- Uit de interviews blijkt dat een aantal aanbieders is gewisseld van exameninstelling als oplossing voor de lange wachttijden. Zij hadden in het begin veel problemen met bepaalde exameninstellingen en hebben die ondergaan door van andere instellingen gebruik te maken. Inmiddels ervaren zij daardoor weinig knelpunten. Voor aanbieders die opereren in een regio waar weinig gecertificeerde exameninstellingen zijn, is het echter vaak niet mogelijk om te wisselen. Zij zijn afhankelijk van bepaalde instellingen.

5.2 Oplossingen

- Er kunnen op verschillende niveaus verbeteringen worden aangebracht in het praktijkexamen:
 - op landelijk niveau door de rijksoverheid, het KCE of Bureau ICE;
 - op lokaal niveau door gemeenten;
 - op lokaal niveau door exameninstellingen en aanbieders.

Rijksoverheid:

- Het ministerie van VROM heeft al een aantal oplossingen ingezet:
 - Er is een wijziging in de regelgeving in voorbereiding om het aantal portfoliobewijzen en assessments dat nu verplicht is, te verlagen. De verwachting is dat deze wijziging per 1 maart 2010 in werking treedt. Dan zullen ook de gewijzigde versies van de modellen portfolio en van de handleidingen worden gepubliceerd.
 - Meer opleidingsplaatsen voor examinatoren. In totaal hebben inmiddels 900 personen deelgenomen aan de training tot examiner. Toch is er bij verschillende exameninstellingen nog behoefte aan extra examinatoren. Zij hebben daarbij de voorkeur voor het opleiden van eigen medewerkers.
 - Nieuwe profielen Maatschappelijke participatie en Ondernemen. Op deze manier sluiten de portfoliobewijzen beter aan bij iemands persoonlijke situatie.
- Uit de gehouden enquête blijkt dat de meerderheid van de aanbieders en de exameninstellingen denkt dat het verlagen van het aantal portfoliobewijzen een positief effect heeft op de doorstroom naar het praktijkexamen. Dit geldt naar verwachting ook voor het verlagen van het aantal assessments. Alhoewel het effect hier naar verwachting minder groot zal zijn. Het verlagen van het aantal portfoliobewijzen heeft namelijk vooral effect op de route naar het examen. De kandidaten zullen mogelijk sneller het benodigde aantal portfolio's hebben verzameld en minder fouten maken. Ook zal de beoordeling minder tijd in beslag nemen. Bij de assessments geldt alleen een verkorting van het feitelijke examen. Hierdoor komt wel meer examentijd ter beschikking.

Tabel 5.1 Aanpassingen routes

Oplossing	Versnelt de doorstroom volgens aantal instellingen (n=26)	Versnelt de doorstroom volgens aantal aanbieders (n=52)
Aanpassen portfolioroute	17	29
Aanpassen combinatieroute	15	28
Aanpassen assessmentroute	14	24

Bron: enquête onder exameninstellingen en onder aanbieders

- Het verminderen van het aantal portfolio-opdrachten heeft ook een ander gunstig effect. Voor bepaalde groepen, zoals oudere cursisten die niet werken en geen jonge kinderen hebben, is het verzamelen van voldoende bewijzen in de richting van werk of OGO lastig. Door minder bewijzen te hoeven verzamelen, wordt voor een deel aan dit knelpunt tegemoet gekomen. Daarnaast wordt dit knelpunt waarschijnlijk ook grotendeels opgelost door de invoering van de nieuwe profielen, met name het nieuwe profiel, maatschappelijke participatie, waarbinnen andere bewijzen kunnen worden verzameld.
- Een tweede oplossing is om na te laten gaan waar op dit moment bij het samenstellen van een portfolio de meeste fouten worden gemaakt. Veel voorkomende fouten kunnen vervolgens via voorlichtingsmateriaal worden gecommuniceerd naar de inburgeraar en aanbieder, zodat deze fouten kunnen worden voorkomen.
- Bureau ICE heeft de richtlijnen voor het portfolio sinds de invoering veel helderder gemaakt dan bij aanvang van de WI. Volgens de respondenten kan er echter nog een slag in worden gemaakt, zodat ook de groep zelfstandige inburgeraars meer kans heeft om een goed portfolio in te leveren.

Gemeenten:

- Uit het onderzoek blijkt dat er weinig sprake is van overleg tussen exameninstellingen en aanbieders. Gemeenten kunnen hierin sturen door meer eisen te stellen aan het praktijkexamen in de aanbesteding. Hierdoor heeft de gemeente meer mogelijkheden om te sturen wanneer zich knelpunten voordoen bij het examen.
- Daarnaast kan de gemeente in de aanbesteding kwaliteitseisen opnemen die betrekking hebben op de termijn waarbinnen het examen moet plaatsvinden en/of het type examen dat moet worden gedaan. De gemeente kan bijvoorbeeld termijnen voor de doorlooptijden opnemen in de aanbesteding. Vaste termijnen kunnen een houvast vormen voor aanbieders en exameninstellingen bij het maken van onderlinge afspraken.

Exameninstellingen en aanbieders:

Het onderzoek wijst uit dat aanbieders die ook exameninstelling zijn, weinig problemen ervaren. De genoemde oplossingen op dit vlak hebben daarom met name betrekking op de groep aanbieders die hun kandidaten extern examen laten doen en exameninstellingen die veel externe kandidaten hebben:

- Afspraken over de manier waarop de betaling verloopt. Er zijn aanbieders die hierover afspraken hebben gemaakt met de exameninstelling. Een cursist mag bij deze exameninstellingen al het portfolio ter beoordeling opsturen, terwijl er nog geen betaling is gedaan. Er kunnen ook afspraken worden gemaakt over het achteraf factureren, zodat er geen vertraging ontstaat bij de aanmelding.
- Aanbieders kunnen eerder aangeven wanneer zij verwachten dat er veel cursisten opgaan voor het examen, zodat exameninstellingen hier van te voren rekening mee kunnen houden. Een andere oplossing is dat

aanbieders van tevoren dagen reserveren waarop cursisten examen kunnen doen.

- Aanbieders en exameninstellingen kunnen onderling afspreken dat bij kleine wijzigingen in het portfolio de examendatum alvast kan worden vastgelegd.
- Het opzetten van een structureel overleg tussen aanbieders en exameninstellingen biedt de mogelijkheid om meer uitgebreid te spreken over eventuele knelpunten en verbeterpunten en het maken van structurele afspraken. Nu vindt er voornamelijk ad-hocoverleg plaats.
- Eén exameninstelling heeft een portfoliospreekuur ingesteld. Mensen die zelfstandig de inburgering volgen, kunnen hier terecht met vragen over het portfolio of om een beoordeling aan te vragen. De exameninstelling heeft de indruk dat er hierdoor minder portfolio's worden afgekeurd.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Interviews

Interviews gemeenten

- Alphen aan den Rijn
- Amsterdam
- Assen
- Den Bosch
- Eindhoven
- Heerlen
- Middelburg
- Nieuwegein
- Utrecht

Interviews taalaanbieders

- ROC Albeda college
- Cvites
- Da Vinci college
- Fiolet Taaltrainingen
- Leeuwenborgh opleidingen

Interviews exameninstellingen

- Capabel Onderwijs Groep
- Drenthe College
- DUO
- Mister Dutch
- Ooverbruggen
- ROC Zeeland
- Tiffcompany

REGIOPLAN BELEIDSONDERZOEK

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl