



Auditdienst Rijk  
*Ministerie van Financiën*

Onderzoeksrapport

— Waarborgen in de betrouwbaarheid en  
objectiviteit van het beoordelingsproces  
inburgeringsexamens

Definitief

## Colofon

Titel	Waarborgen in de betrouwbaarheid en objectiviteit van het beoordelingsproces inburgeringsexamens
Uitgebracht aan	Manager Examens RNE
Datum	19 november 2018
Kenmerk	2018-0000198016

*Inlichtingen*  
**Auditdienst Rijk**  
070- [REDACTED]

# Inhoud

**Aanleiding opdracht—4**

**Centrale hoofdboodschap—4**

- 1 Risico's—6**
- 1.1 Geïntervieweerde risico's in interviews—6
- 1.2 Aanvullende risico's in Workshop—7
- 1.3 Geïntervieweerde risico's in interviews—8

- 2 Risico's en beheersmaatregelen—9**
- 2.1 Geprioriteerde risico's—9
- 2.2 Niet geprioriteerde risico's—11

**3 Nawoord ADR—12**

- 4 Verantwoording onderzoek—13**
- 4.1 Werkzaamheden en afbakening—13
- 4.2 Gehanteerde Standaard—13
- 4.3 Verspreiding rapport—13

**5 Ondertekening—14**

**Bijlage: Managementreactie opdrachtgever—15**

## Aanleiding opdracht

In de zomer van 2016 heeft de ADR een onderzoek uitgevoerd naar het organiseren, afnemen en beoordelen van inburgeringsexamens door DUO. Eén van de aanbevelingen in het uitgebrachte rapport was: 'Toets (aan de hand van een risicoanalyse) het huidige stelsel van maatregelen die de betrouwbaarheid van de beoordeling door examinatoren en beoordelaars moeten borgen'.

De manager van de afdeling heeft ons gevraagd de daarvoor benodigde risicosessie te willen faciliteren. Gebaseerd op de procesbeschrijvingen en oriënterende interviews met betrokkenen is een eerste risico-inventarisatie gemaakt. Deze zijn afgestemd met de deelnemers. Aansluitend is bezien welke beheersmaatregelen zijn getroffen en welke verbeteringen mogelijk zijn.

Nuancering van de aanbeveling heeft geleid tot de volgende scope van het onderzoek:

'Het beoordelingsproces van inburgeringsexamens. Dit proces start bij het werven (selectie) van beoordelaars/examinatoren en loopt tot en met het vaststellen en verwerken van de examenresultaten in de systemen bij DUO. Het gaat om het beoordelen van spreek- en schrijfvaardigheid, alsmede het examineren van ONA'. Tijdens de risicosessie is de leerbaarheidstoets ook toegevoegd aan de scope.

Doel van het onderzoek is het geven van inzicht in de waarborgen die zijn getroffen door DUO bij het treffen van een zo hoog mogelijke mate van objectiviteit en betrouwbaarheid bij de afname en beoordeling van inburgeringsexamens door beoordelaars en examinatoren op basis van de gestelde eisen vanuit het ministerie van SZW.

Centrale onderzoeksvraag is dan ook: Welke bevindingen en eventuele aanbevelingen heeft de ADR bij het examinerings-, toets- en beoordelingsproces van inburgeringsexamens op gebied van objectiviteit en betrouwbaarheid?

## Centrale hoofdboodschap

De Control Risk Self Assessment heeft uitgewezen dat er sprake is van een gedeelde visie op de aanwezige risico's. Er zijn op hoofdlijnen geen verschillen in visie tussen beleid en uitvoering. Vooraf hadden de deelnemers van de workshop een eigen perceptie van risico's. Het delen daarvan heeft bijgedragen aan het commitment. Door het ministerie van SZW en DUO zal nog worden nagedacht of aanvullende beheersmaatregelen getroffen moeten worden of dat sprake is van een geaccepteerd risico.

De belangrijkste risico's die naar voren gebracht zijn betreffen:

**prio** **Betrouwbaarheid**

- 7 Voorkennis van examens wordt gedeeld met de kandidaat;  
Vragen liggen op straat
- 5 Leerbaarheidstoets: toetser kan de kandidaat sturen doordat hij alleen met de kandidaat is;  
analfabeten en docenten kunnen elkaar tegenkomen bij een toets
- 4 Kandidaat slaagt ten onrechte (niet) voor het examen;  
Examens ONA en Leerbaarheidstoetsen worden niet opgenomen
- 4 Examinatoren /  
Beoordelaars handelen niet conform richtlijnen toetsontwikkelaars;  
Werkwijze is niet eensluidend

**prio** **Objectiviteit**

- 6 Belangenverstremgeling opleiden / examineren;  
Personeel is niet integer

# 1 Risico's

## 1.1 Geïntervieweerde risico's in interviews

Ter voorbereiding van de CRSA zijn oriënterende gesprekken gevoerd, met medewerkers van Beleid bij het ministerie van SZW, een operationeel manager Inburgering bij DUO, examinatoren/beoordelaars en een locatieleider, om een eerste beeld te krijgen van de risico's.

Deze gesprekken hebben de volgende risico's t.a.v. betrouwbaarheid naar voren gebracht:

	Betrouwbaarheid
Algemeen	Voorkennis van examens wordt door de beoordelaars, examinatoren en toetsers, die tevens werkzaam zijn als docent, gedeeld met de kandidaat
Algemeen	SZW/DUO/inburgeringslocaties hebben verschillende risicoperceptie
Algemeen	Vragen liggen op straat
Algemeen	Geen gezamenlijke sessies over risico's
Personeel	Niet gekwalificeerd personeel
Personeel	Onduidelijkheid bij de beoordelaars, toetsers en examinatoren over HRM verantwoordelijkheid
Examineren	Omvang instroom inburgeraars geeft planningsdruk
Examineren	Kandidaat slaagt ten onrechte (niet) voor het examen
Examineren	Blijvende kwaliteit van examinatoren is niet geborgd
Examineren	Ontbreken van sancties bij niet gewenst gedrag examinatoren en toetsers
Examineren	Examinatoren handelen niet conform richtlijnen toetsontwikkelaars
Beoordelen	Beoordelaars handelen niet conform richtlijnen toetsontwikkelaars
Beoordelen	Ontbreken van sancties bij niet gewenst gedrag beoordelaars
Beoordelen	Blijvende kwaliteit van beoordelaars is niet geborgd

De volgende risico's met betrekking tot objectiviteit zijn naar voren gebracht:

	Objectiviteit
Personeel	Belangenverstrengeling opleiden / examineren
Personeel	Personeel is niet integer
Examineren	Opleiden en examineren eigen kandidaat
Examineren	Examens worden niet opgenomen
Beoordelen	Opleiden en beoordelen eigen kandidaat

## 1.2

### Aanvullende risico's in Workshop

De onder punt 1.1 genoemde inherente risico's<sup>1</sup> zijn in 3 subgroepen besproken. Er zijn geen risico's die ten onrechte bij de inventarisatie naar voren zijn gekomen. Wel geldt voor een aantal risico's, dat deze laag worden ingeschat, omdat er beheersmaatregelen voor zijn ontwikkeld. Inherent zijn de genoemde risico's aanwezig.

Daarnaast wordt het overzicht aangevuld met onderstaande punten:

- Fraude / omkoping, waardoor personeel kandidaten matst;
- Intimidatie in de richting van examinerator in geval één op één contact;
- Leerbaarheidstoets: toetser kan de kandidaat sturen doordat hij alleen met de kandidaat is; analfabeten en docenten kunnen elkaar tegenkomen bij een toets (deze valt initieel niet in de scope van het onderzoek, door de opdrachtgever is aangegeven om deze wel mee te nemen tijdens de sessie);
- Kwaliteit van personeel wordt tussentijds niet getoetst;
- Ongewenst gedrag wordt niet tijdig gedetecteerd
- Werkwijze is niet eensluidend;
- Werkdruk

Het overzicht met de risico's wordt aangevuld met de nieuw benoemde risico's. Vervolgens is een clustering aangebracht, omdat enkele risico's erg op elkaar lijken, aan elkaar gerelateerd zijn of met een gezamenlijke beheersmaatregel ondervangen kunnen worden.

---

<sup>1</sup> Inherent risico is een risico dat zich voordoet, zonder rekening te houden met de aanwezigheid van beheersmaatregelen

## 1.3

## Geïntervieweerde risico's in interviews

Na clustering van risico's geeft dit het onderstaande beeld. In de 3<sup>e</sup> kolom is door de groep na clustering van een aantal risico's een weging<sup>2</sup> aangebracht.

	Betrouwbaarheid	prio
Algemeen	Voorkennis van examens wordt gedeeld met de kandidaat; Vragen liggen op straat	7
Algemeen	SZW/DUO/inburgeringslocaties hebben verschillende risicoperceptie; Geen gezamenlijke sessies over risico's	-
Personeel	Fraude / omkoping; Intimidatie van examinator	2
Personeel	Niet (onvoldoende) gekwalificeerd personeel	-
Personeel	Onduidelijkheid over HRM verantwoordelijkheid	-
Examineren	Omvang instroom inburgeraars geeft planningsdruk; Werkdruk	2
Examineren	Kandidaat slaagt ten onrechte (niet) voor het examen; Examens worden niet opgenomen	4
Examineren	Leerbaarheidstoets: toetsers kan de kandidaat sturen doordat hij alleen met de kandidaat is; analfabeten en docenten kunnen elkaar tegenkomen bij een toets	5
Examineren/ Beoordelen	Blijvende kwaliteit van examinatoren is niet geborgd; Blijvende kwaliteit van beoordelaars is niet geborgd; Kwaliteit van het personeel wordt tussentijds niet getoetst	-
Examineren/ Beoordelen	Ongewenst gedrag wordt niet tijdig gedetecteerd	-
Examineren/ Beoordelen	Ontbreken van (handhaving) sancties bij niet gewenst gedrag examinatoren; Ontbreken van (handhaving) sancties bij niet gewenst gedrag beoordelaars	-
Examineren	Examinatoren handelen niet conform richtlijnen toetsontwikkelaars; Beoordelaars handelen niet conform richtlijnen toetsontwikkelaars; Werkwijze is niet eensluidend	4
	Objectiviteit	prio
Personeel	Belangenverstrengeling opleiden / examineren Personeel is niet integer	6
Examineren/ Beoordelen	Opleiden en examineren eigen kandidaat	-

<sup>2</sup> Prioritering heeft plaatsgevonden door de deelnemers elk 3 stickers te laten plakken bij hun belangrijkste risico's. De prio betreft het aantal stickers van het betreffende risico.



## 2 Risico's en beheersmaatregelen

### 2.1 Geprioriteerde risico's

Nadat de risico's in kaart zijn gebracht, geclusterd en weging aan is gegeven zijn de groepen uiteen gegaan en zijn voor de 5 belangrijkste risico's beheersmaatregelen in kaart gebracht. Hierbij is onderscheid gemaakt in bestaande beheersmaatregelen en beheersmaatregelen die eventueel ontwikkeld zouden moeten worden.

prio	Betrouwbaarheid	Beheersmaatregelen
7	Voorkennis van examens wordt gedeeld met de kandidaat; Vragen liggen op straat	<b>Bestaand:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Kluisjes t.b.v. kandidaten</li><li>• Geheimhoudingsverklaring medewerkers en kandidaten</li><li>• Toezichhouders in de zaal</li><li>• Alle Nederlanders krijgen spec. examens</li><li>• Detectiemateriaal / swipers</li><li>• [REDACTED] rapportage afwijkingen</li><li>• Grote itembank</li><li>• Examens random samengesteld</li><li>• Aangifte + opsporingsverzoeken</li></ul> <b>Eventueel te ontwikkelen:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Opname camera's</li><li>• Itembank vergroten</li></ul>
5	Leerbaarheidstoets: toetsers kan de kandidaat sturen doordat hij alleen met de kandidaat is; analfabeten en docenten kunnen elkaar tegenkomen bij een toets	<b>Bestaand:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Toetsers werkt alleen</li><li>• Jaarlijks terugkomdag eigen organisatie</li><li>• Feedbackbrief [REDACTED]</li><li>• Wisseling koppels / toetsers en examinatoren</li><li>• Integrale planningsmodule</li></ul> <b>Eventueel te ontwikkelen:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Toetsen met 2-en</li><li>• Opname van gesprekken</li><li>• Duidelijke termijn voor verbetering geven aan examinatoren, toetsers en beoordelaars</li><li>• Inroostering buiten eigen opleiding</li><li>• Examinator en toetsers geeft aan bij welke opleiding hij werkt + check waar de kandidaat opleiding heeft gehad</li></ul>
4	Kandidaat slaagt ten onrechte (niet) voor het examen; Examens worden niet opgenomen	<b>Bestaand:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Beoordelaars krijgen periodiek feedback</li></ul> <b>Eventueel te ontwikkelen:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Opnemen van gesprekken ONA</li><li>• Steekproefsgewijs controleren ONA</li><li>• Duidelijke termijn voor verbetering geven aan examinatoren, toetsers en beoordelaars</li></ul>

prio	Betrouwbaarheid	Beheersmaatregelen
4	Examinatoren / Toetsers / Beoordelaars handelen niet conform richtlijnen toetsontwikkelaars; Werkwijze is niet eensluidend	<b>Bestaand (in ontwikkeling):</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bij spreken: gesegmenteerd beoordelen</li> <li>• Bij schrijven: digitaliseren</li> </ul> <b>Eventueel te ontwikkelen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ONA digitaal examineren?</li> <li>• ICT richtlijnen voor beoordelaars</li> </ul>

	Objectiviteit	Beheersmaatregelen
6	Belangenverstrengeling opleiden / examineren Personeel is niet integer	<b>Bestaand:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geheimhoudingsverklaring</li> <li>• Beoordelings-/functioneringsgesprekken</li> </ul> <b>Eventueel te ontwikkelen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Periodieke awareness bijeenkomsten voor beoordelaars en examinatoren</li> <li>• In training- en terugkomdagen meer aandacht voor geheimhouding</li> <li>• Examinator / toetsers geeft aan bij welke opleiding hij werkt + check waar de kandidaat opleiding heeft gehad</li> <li>• Beloning omhoog, zodat integriteit minder snel in geding komt (zie relatie met fraude / omkopingsrisico)</li> <li>• Intervisie inrichten voor examinatoren / toetsers</li> <li>• Bepaalde combinaties van functies verbieden</li> </ul>

## 2.2

## Niet geprioriteerde risico's

Voor de volledigheid nemen wij in deze rapportage ook de niet geprioriteerde risico's op, met de daarbij benoemde beheersmaatregelen in de interviews. Voor een aantal risico's zijn geen beheersmaatregelen benoemd.

prio	Betrouwbaarheid	Beheersmaatregelen (opgehaald in interviews)
-	SZW/DUO/inburgeringslocaties hebben verschillende risicoperceptie; Geen gezamenlijke sessies over risico's	-niet benoemd
2	Fraude / omkoping; Intimidatie van examinator	-niet benoemd
-	Niet (onvoldoende) gekwalificeerd personeel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanwezig zijn van credentials</li> <li>• Opleidings-/ervaringseisen</li> <li>• Eisen aan permanente educatie</li> <li>• Beoordelings-/functioneringsgesprekken</li> <li>• Werkervaringsjaren</li> <li>• Screening door ██████████</li> </ul>
	Onduidelijkheid over HRM verantwoordelijkheid	-niet benoemd
2	Omvang instroom inburgeraars geeft planningsdruk; Werkdruk	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opstellen realistische examenplanning</li> </ul>
-	Blijvende kwaliteit van examinatoren is niet geborgd; Blijvende kwaliteit van beoordelaars is niet geborgd; Kwaliteit van het personeel wordt tussentijds niet getoetst	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ████████ geeft jaarlijkse beoordeling / feedback</li> <li>• Van elk examen tape aanmaken</li> <li>• Jaarlijkse terugkomdag</li> <li>• ████████ en ████████ analyseren en maken afwijkingsrapportages</li> </ul>
-	Ongewenst gedrag wordt niet tijdig gedetecteerd	-niet benoemd
-	Ontbreken van (handhaving) sancties bij niet gewenst gedrag examinatoren / toetsers; Ontbreken van (handhaving) sancties bij niet gewenst gedrag beoordelaars	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jaarlijkse terugkomdag</li> <li>• Personele sancties</li> <li>• Locatiemanager gaat gesprek aan</li> </ul>
	Objectiviteit	Beheersmaatregelen (opgehaald in interviews)
-	Opleiden en examineren eigen kandidaat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanmelden, organiseren en afnemen examens bij verschillende personen</li> <li>• 2<sup>e</sup> functionaris herkent relatie examinator-kandidaat</li> <li>• Geanonimiseerde examens / geautomatiseerd</li> <li>• Koppeling examinator / toetsers-kandidaat onafhankelijk bepaald</li> </ul>

*Proces en beleving:*

Wij stellen vast dat de CRSA in alle openheid heeft plaatsgevonden. De CRSA heeft, naast de voor-inventarisatie, slechts enkele nieuwe risico's aan het licht gebracht.

Goed initiatief om met alle betrokkenen eens rustig naar het proces te kijken en met elkaar van gedachten te wisselen. Wij vinden het zeer positief dat zowel de beleidsmakers als de uitvoering in een gezamenlijke sessie nadenken over aanwezigheid van risico's.

*Risico's om beeld, maatregelen (deels) benoemd:*

De belangrijkste 5 risico's zijn tijdens de CRSA voorzien van beheersmaatregelen. Voor een belangrijk deel bestaan er reeds beheersmaatregelen. Op een aantal aspecten zouden aanvullende beheersmaatregelen getroffen kunnen worden.

De in deze rapportage opgenomen risico's en beheersmaatregelen zijn in de workshop door de deelnemers naar voren gebracht. Wij hebben geen verder onderzoek gedaan naar deze uitkomsten. Het betreft een weergave van de workshop.

*Vervolg: keuzes maken en prioriteiten stellen:*

Ons advies is om de afweging te maken of aanvullende beheersmaatregelen getroffen moeten worden of dat sprake is van een aanvaardbaar en geaccepteerd risico.

De verbeteringen die benoemd zijn zullen nog beoordeeld moeten worden op effectiviteit en efficiency. Sommige verbetermaatregelen zullen volgens de groep opgepakt moeten worden, waaronder:

- aanwezigheid van altijd 2 personen bij ONA,
- de benodigde extra aandacht voor leerbaarheidstoetsen en
- jaarlijkse terugkomdagen.

Bij andere maatregelen kan afgevraagd worden of de inspanning / investering in de verbetermaatregel opweegt tegen het wegnemen van het desbetreffende risico.

Er is een duidelijk besef ontstaan van waar het eventueel mis kan gaan. Ook is duidelijk dat er voor de beleidsmakers een rol is weggelegd.

Wij constateren met de deelnemers dat er sprake is van eenzelfde beleving en dat alle neuzen dezelfde richting op staan.

## 4 Verantwoording onderzoek

### 4.1 Werkzaamheden en afbakening

Onderzoek bevat het examinerings-, toets- en beoordelingsproces van inburgeringsexamens. Dit start bij het werven van beoordelaars / examinatoren / toetsers en loopt tot en met het vaststellen van de examenresultaten. Het gaat om het beoordelen van spreek- en schrijfvaardigheid, alsmede het beoordelen van ONA. Tijdens de risicosessie is de leerbaarheidstoets ook toegevoegd aan de scope. Wij hebben deze rapportage gebaseerd op onderliggende documentatie en interviews met een aantal betrokkenen uit het beoordelingsproces. In een workshop met alle betrokkenen uit het gehele proces zijn de risico's bepaald. In dezelfde workshop met alle betrokkenen uit het gehele proces zijn de beheersmaatregelen bepaald.

Het onderzoek omvat het beoordelingsproces van inburgeringsexamens. Dit proces start bij het werven (selectie) van beoordelaars/examinatoren en loopt tot en met het vaststellen en verwerken van de examenresultaten in de systemen bij DUO. Het gaat om het beoordelen van spreek- en schrijfvaardigheid, alsmede het beoordelen van ONA.

### 4.2 Gehanteerde Standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing.

In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen assurance-opdracht is uitgevoerd.

De in deze rapportage opgenomen risico's en beheersmaatregelen zijn in de workshop door de deelnemers naar voren gebracht. Wij hebben geen verder onderzoek gedaan naar deze uitkomsten. Het betreft een weergave de workshop.

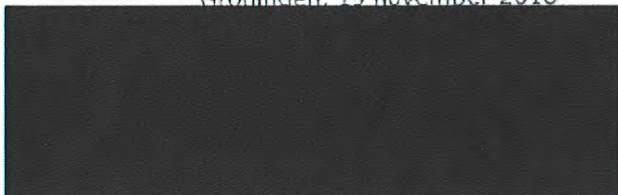
### 4.3 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, manager Examens RNE , is eigenaar van dit rapport.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

## 5 Ondertekening

Groningen, 19 november 2018



Auditdienst Rijk

## Bijlage: Managementreactie opdrachtgever

De opdrachtgever geeft aan dat het rapport gedeeld en besproken zal worden met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De opdrachtgever onderkent de gesignaleerde risico's en zal de (gehanteerde) beheersmaatregelen samen met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beoordelen. Daarbij wordt gekeken of deze afdoende zijn of dat er aanvullende maatregelen genomen moeten worden.

Dank voor het onderzoek, de workshop en het rapport met de bevindingen.





---

**Auditdienst Rijk**  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
(070) 342 77 00

