

Kostenvergelijking uitvoering wet inburgering
Tussenrapportage 8 mei 2009

Kostenvergelijking uitvoering wet inburgering

Tussenrapportage 8 mei 2009



SGBO/BMC
Datum: 8 mei 2009
Benno Wiendels en Elma van de Mortel
Projectnummer: 020229

INHOUD

HOOFDSTUK 1	SAMENVATTING	3	
HOOFDSTUK 2	INLEIDING	6	
	2.1	Onderzoeksvragen	6
	2.2	Onderzoeksopzet	6
	2.3	Deelnemende gemeenten	6
	2.4	Tussenrapportage	7
HOOFDSTUK 3	ACHTERGRONDEN WET INBURGERING	8	
	3.1	Inburgering	8
	3.2	Inburgeringsplichtigen en inburgeringsbehoefligen	8
	3.3	Gemeentelijke taken Wet inburgering	9
	3.4	Inburgering in brede zin	9
	3.5	Bekostiging	10
HOOFDSTUK 4	KENMERKEN GEMEENTEN	11	
	4.1	Aantal inburgeringstrajecten en ambitie	11
HOOFDSTUK 5	KOSTENVERGELIJKING	15	
	5.1	Kostencomponenten	15
	5.2	Resultaten	16
	5.3	Vervolgonderzoek	18
	5.4	Afsluitende opmerkingen	19

Hoofdstuk 1 Samenvatting

In deze tussenrapportage wordt een eerste aanzet gegeven tot een vergelijking van de kosten voor inburgering in de gemeente Amsterdam en een aantal andere gemeenten. De tussenrapportage maakt deel uit van een breder onderzoek naar de inhoud en kosten van inburgeringstrajecten. Doel van dit onderzoek is, mede naar aanleiding van de NOVA uitzending van 29 januari 2009, inzicht te verschaffen in hoe de raming van de kosten voor inburgering in Amsterdam zijn opgebouwd en om deze kosten te vergelijken met de raming van de kosten in andere gemeenten. Hierbij zullen ook aspecten aan bod komen die invloed hebben op de financiën, zoals de verschillen in samenstelling van de doelgroep, de gemeentelijke organisatie, de wijze van inkopen en de kwaliteit van trajecten. Dit kan handvatten bieden voor een efficiëntere werkwijze bij inburgering en bij de al in gang gezette verbeteracties binnen de gemeente Amsterdam.

Het onderzoek wordt uitgevoerd in vier stappen:

1. Gestart is met een *inventarisatie van de beschikbare openbare documenten*, zoals de begroting, brieven aan de minister van Wonen, Wijk en Integratie (WWI) en/of de eigen raad, en contracten met taalaanbieders.
2. Vervolgens is op 29 april 2009 aan de deelnemende gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Haarlem en Haarlemmermeer) een *vragenlijst* toegestuurd met vragen over zowel de kosten als de resultaten van inburgering.
3. Aan de hand van de verzamelde informatie en de ingevulde vragenlijsten worden de gemeenten geïnterviewd. De *interviews* dienen om te verifiëren of het beeld dat uit de verzamelde informatie naar voren komt correct is en om meer inzicht te krijgen in de praktijk van het beleid.

De resultaten van de documentenanalyse, de vragenlijst, en de interviews zullen vervolgens worden gebundeld in een eindrapport.

Deze tussenrapportage bevat de resultaten van de eerste stap van het onderzoek. Achtereenvolgens wordt ingegaan op: 1) het landelijk inburgeringsbeleid in zoverre relevant voor dit onderzoek, 2) gemeente specifieke kenmerken, zoals de samenstelling van de bevolking en de gemeentelijke ambities, 3) een eerste aanzet tot vergelijking van de kosten voor inburgering in de gemeente Amsterdam en een aantal andere gemeenten.

1. Achtergronden Wet inburgering

Een complexiteit in het onderzoek is dat de focus van een inburgeringsvoorziening vaak ligt op het halen van het inburgeringsexamen (inburgering in enge zin). Terwijl het doel van lokaal en landelijk beleid is om inburgeraars zelfstandig te laten deelnemen aan de samenleving (inburgering in brede zin). Voor dit laatste doel is niet alleen de Wet inburgering van belang, maar ook trajecten bekostigd vanuit de Wet educatie en beroepsonderwijs (alfabetiseringscursussen) en vanuit de WWB (werkdeel). Gemeenten gaan hier verschillend mee om. Daardoor is het

– vanuit alleen openbare stukken – niet mogelijk de kosten en inhoud van een inburgeringstraject te vergelijken.

2. Kenmerken gemeenten

Amsterdam, Rotterdam en Den Haag kennen een percentage niet-westerse allochtonen van tussen de 33% en 36%. Utrecht zit daar substantieel onder met 21% en de andere gemeenten hebben een percentage van tussen de 12% en 14%. De taak waarvoor de G4 staan is dus zowel absoluut als relatief veel groter dan in de andere gemeenten.

Een goede vergelijking van de gemeentelijke ambities is in deze fase van het onderzoek niet te maken. Vooral van de niet-G4 gemeenten zijn weinig cijfers beschikbaar. Wezenlijk verschil is overigens wel dat de aantallen inburgeraars en dus het aantal trajecten substantieel minder is in de niet-G4 gemeenten. Verder blijkt dat de schatting van het aantal inburgeringsplichtigen en -behoefigen in Amsterdam¹ hoog is, vergeleken met bijvoorbeeld Rotterdam en gerelateerd aan het aantal niet-westerse allochtonen.

3. Kostenvergelijking

Uit de vergelijking van de kosten van inburgering, op basis van de beschikbare openbare stukken, komt naar voren dat de door Amsterdam berekende *totaalprijs* per traject substantieel hoger is dan die van de andere gemeenten. Hieruit mag echter niet geconcludeerd worden dat de kosten in Amsterdam ook daadwerkelijk hoger zijn.

- Ten eerste omdat de verschillen tussen de onderzochte gemeenten in wat wel en niet meegerekend wordt in de totaalprijs te groot zijn, waardoor een vertekend beeld ontstaat.
- Ten tweede is niet altijd duidelijk wat precies onder een traject wordt verstaan. Amsterdam heeft al het aanpalend beleid bij de inburgering gevoegd, zoals trajecten vanuit de WWB en de alfabetiseringstrajecten in het kader van de Wet Educatie Beroepsonderwijs (WEB). Het lijkt er in dit stadium van het onderzoek op dat dit in de andere gemeenten niet of in mindere mate is gebeurd.
- Ten derde verschilt het gemiddeld aantal lesuren per traject en daarmee dus ook de inkoopprijs bij taalaanbieders. Amsterdam gaat uit van gemiddeld 700 lesuren per traject, terwijl een traject in Den Haag gemiddeld 400 lesuren telt en in Rotterdam gemiddeld 300 lesuren. Zowel Den Haag als Utrecht zijn overigens van mening dat de beschikbare tijd en middelen te kort schieten om in een ‘compleet’ inburgeringstraject te voorzien. Om meer inburgeraars in staat te stellen het inburgeringsexamen te halen, moet naar schatting van de gemeente Den Haag een traject worden ingekocht dat ruim €7.600 kost in plaats van de €4.460 die nu beschikbaar is². De totale integrale kostprijs per traject zou daarmee op

¹ Inburgeren in Amsterdam, een bestandsanalyse. Dienst onderzoek en statistiek, Amsterdam, oktober 2008.

² Brief aan de Commissie Jeugd en Burgerschap. Gemeente Den Haag, 27 maart 2009.

€10.420 komen. Utrecht heeft een berekening gemaakt met als uitkomst dat er €10.000 à €12.000 noodzakelijk is.³

³ Beantwoording schriftelijke vragen n.a.v. NOVA uitzending. Gemeente Utrecht, 15 februari 2009.

Hoofdstuk 2 Inleiding

De gemeente Amsterdam heeft naar aanleiding van de uitzending van NOVA van 29 januari 2009 een onderzoek uitbesteed met als doel een kostenvergelijking uitvoering wet inburgering.

In de uitzending van NOVA werd gesteld dat:

- inburgering in Amsterdam € 12.000 kost per inburgeraar; dat is 2x de rijksnorm van € 6.000
- terwijl dat in andere gemeenten veel lager is: Amersfoort € 5.900, Haarlem € 5.000, Haarlemmermeer € 5.250, Alkmaar € 6.000.
- de andere G4 gemeenten zouden ook meer dan de norm van € 6.000 per inburgeraar uitgeven. Van Utrecht werd gezegd dat daar de kosten per inburgeraar eveneens 2x de norm is.

2.1 Onderzoeksvragen

Wethouder Asscher, verantwoordelijk voor inburgering, heeft naar aanleiding van de uitzending aangegeven bereid te zijn te willen leren van andere steden en heeft daarom het onderzoek naar de kostenvergelijking uitbesteed.

De onderzoeksvragen zijn:

- Wat zijn de geraamde kosten per traject in Amsterdam en de overige aan dit onderzoek deelnemende gemeenten en uit welke componenten is deze kostenberekening opgebouwd?
- Wat zijn de (eerste) resultaten van het inburgeringsbeleid en hoe staan de kosten in verhouding tot de resultaten (kwaliteit)?
- Wat zijn de verklarende factoren voor kostenverschillen?

2.2 Onderzoeksopzet

Het onderzoek vindt plaats door het verzamelen en analyseren van openbare informatie van de geselecteerde gemeenten. Vervolgens wordt een vragenlijst naar de deelnemende gemeenten gestuurd met vragen over zowel de kosten als de resultaten van de inburgering in de desbetreffende gemeente. Aan de hand van de verzamelde informatie en de ingevulde vragenlijsten worden de gemeenten vervolgens geïnterviewd. De interviews dienen om te verifiëren of het beeld dat uit de verzamelde informatie en vragenlijst naar voren komt correct is en om meer inzicht te krijgen in de praktijk van het beleid.

2.3 Deelnemende gemeenten

Wethouder Asscher heeft de andere G4 gemeenten en Haarlem en Haarlemmermeer schriftelijk uitgenodigd (brief d.d. 2 maart 2009) om mee te doen. Op het moment van het schrijven van deze tussenrapportage is van drie van de vijf gemeenten een formeel antwoord ontvangen. Ondanks dat nog niet alle gemeenten hebben gereageerd is de vragenlijst op 29 april verstuurd aan de genoemde gemeenten. De planning van dit onderzoek is dat de eindrapportage half juni gereed is. Omdat dit later is dan de oorspronkelijke planning heeft SGBO/BMC deze tussenrapportage opgesteld.

2.4 Tussenrapportage

Deze tussenrapportage bevat het voorbereidende werk voor het onderzoek. Op basis van openbare stukken van de diverse gemeenten is een eerste aanzet tot een vergelijking gemaakt. Uit deze analyse komen met name de cruciale punten voor de vragenlijst en de interviews naar voren. In deze tussenrapportage zijn Amsterdam en de vijf gemeenten, die de wethouder heeft verzocht, deel te nemen, meegenomen. Daaraan toegevoegd worden, voor deze fase van het onderzoek, de gemeenten Amersfoort en Alkmaar omdat deze ook in de NOVA rapportage worden genoemd. Ook de gemeente Eindhoven wordt toegevoegd, ter aanvulling op de G4. De vijfde gemeente van Nederland ligt buiten de Randstad en kan daarom het beeld completer maken.

Deze tussenrapportage gaat eerst kort in op het landelijk inburgeringsbeleid. Daarna volgt een korte schets van de bevolkingssamenstelling van de gemeenten en vervolgens een indicatie van de inburgeringsambitie, met name het aantal inburgeringstrajecten per gemeente. Daarna wordt eerst beschreven van welke kostencomponenten in dit onderzoek wordt uitgegaan. Vervolgens worden de kostencomponenten zoveel mogelijk ingevuld voor de relevante gemeenten. Uit de vergelijking van de ambitie en de kosten vloeien de belangrijkste aandachtspunten voor de vragenlijst en interviews voort. Het is dus niet de bedoeling uit de aanzet tot de vergelijking in deze tussenrapportage inhoudelijke conclusies te trekken.

Hoofdstuk 3 *Achtergronden Wet Inburgering*

Om een kostenvergelijking te kunnen maken is het nodig nader te bezien wat inburgering volgens de wet is, wie onder de wet valt en wat de taken van de gemeenten zijn. Ook is de bekostigingssystematiek relevant, omdat dat gevolgen kan hebben voor de wijze waarop gemeenten de kosten van inburgering berekenen. Gemeente specifieke kenmerken, zoals de samenstelling van de bevolking en de gemeentelijke ambities, zijn ook van belang. Hier wordt in het volgende hoofdstuk verder op ingegaan. In dit hoofdstuk wordt het landelijk beleid op hoofdlijnen geduid, in zoverre relevant voor dit onderzoek.

3.1 Inburgering

In de wet inburgering is geregeld dat aan de inburgeringsplicht is voldaan als het inburgeringsexamen is gehaald. Het inburgeringsexamen heeft een taalcomponent en een component kennis van de Nederlandse samenleving.

Het uiteindelijke doel van het inburgeringsstelsel is dat nieuwe Nederlanders zelfstandig hun rechten en plichten als burger kunnen uitoefenen in Nederland en hun bijdrage leveren aan de Nederlandse samenleving. Een inburgeringscursus is er dus niet alleen om iemand de taal te leren, maar is er ook op gericht dat iemand werkervaring heeft of een beroepsgerichte opleiding volgt (brief van de minister van WWI, 30 januari 2009).

Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen inburgering in enge zin – de taal leren en kennis van de Nederlandse samenleving opdoen – en inburgering in brede zin – het zelfstandig deelnemen aan de samenleving. Dit onderscheid is van belang, omdat beide door elkaar lopen in diverse discussies. De door NOVA aangehaalde norm van € 6.000 heeft betrekking op inburgering in enge zin..

3.2 Inburgeringsplichtigen en inburgeringsbehoefligen

De doelgroep van inburgering bestaat uit de zogenaamde inburgeringsplichtigen en de inburgeringsbehoefligen.

De wet inburgering bepaalt dat alle vreemdelingen van 15 tot en met 65 jaar, die duurzaam in Nederland willen en mogen verblijven inburgeren. Het betreft hier de *inburgeringsplichtigen*. Zowel *oud- als nieuwkomers* vallen onder de doelgroep, met andere woorden het maakt niet uit hoelang iemand in Nederland is.

Uitzonderingen betreffen onder andere personen uit andere EU-landen, personen die ten minste acht jaar tijdens de leerplichtige leeftijd in Nederland hebben gewoond, of beschikken over een diploma, certificaat of ander document waarmee deze personen zijn vrijgesteld van de inburgeringsplicht.

Naast inburgeringsplichtigen zijn er *inburgeringsbehoefligen*. De Raad van State heeft bepaald dat een inburgeringsplicht alleen kan worden opgelegd aan onderdanen van derde landen, dat wil zeggen personen met een Nederlandse nationaliteit kunnen niet worden verplicht in te burgeren. Hierdoor is niet iedereen die inburgeringsbehoeflig is verplicht in te burgeren.

3.3 Gemeentelijke taken Wet inburgering

Inburgeringsplichtigen zijn zelf verantwoordelijk in te burgeren. Gemeenten zijn op grond van de Wet inburgering alleen verplicht aan geestelijke bedienaren en aan houders van een verblijfsvergunning asiel een inburgeringsvoorziening aan te bieden⁴. Aan andere inburgeringsplichtigen kan de gemeenten een inburgeringsvoorziening aanbieden. Het betreft de doelgroepen uitkeringsgerechtigden inburgeringsplichtigen of oudkomers die geen inkomsten uit arbeid of een uitkering hebben.

Inburgeraars zijn verplicht binnen 3,5 jaar in te burgeren indien ze in het buitenland het basisexamen inburgering hebben gehaald. Voor andere inburgeraars geldt een inburgeringstermijn van vijf jaar. Oudkomers hebben vijf jaar de tijd na het moment dat ze een beschikking van de gemeente hebben gekregen om het examen te behalen.⁵ De oudkomers worden gefaseerd aangeschreven door gemeenten om financiële en organisatorische redenen. Vrijwillige inburgeraars/ inburgeringsbehoefigen, zoals EU-onderdanen, die staan ingeschreven in de Gemeentelijke Basisadministratie kunnen een aanbod van de gemeente krijgen voor inburgering. Dit aanbod kan, zonder consequenties worden geweigerd. Indien de vrijwillige inburgeraars het aanbod accepteren wordt een overeenkomst gesloten en is er sprake van een verplichting om de in de overeenkomst vastgelegde afspraken na te komen. Ook kan het zijn dat inburgeringsbehoefigen een WWB-uitkering krijgen. Ze zijn dan vanuit de WWB verplicht te doen wat de gemeente noodzakelijk acht voor arbeidsinschakeling. Scholing of een taal cursus kan daarbij horen.

Naast het aanbieden van inburgeringsvoorzieningen hebben gemeenten ook een rol met betrekking tot de naleving van de inburgeringsplicht en handhaving ervan. Ook hebben de gemeenten een plicht tot het verstrekken van informatie over het nieuwe inburgeringsstelsel. In dit onderzoek laten we die taken verder buiten beschouwing en concentreren we ons op het aanbieden van inburgeringsvoorzieningen.

3.4 Inburgering in brede zin

De wet inburgering is van kracht sinds 1 januari 2007. De wet vervangt de Wet inburgering nieuwkomers en oudkomers-regelingen. Daarnaast waren er eenmalige Pavem middelen (extra middelen voor de G31 voor inburgeringsvoorzieningen voor allochtone vrouwen; de middelen zijn verdeeld in 2006, maar zijn voor activiteiten over de hele GSB periode; dus tot en met 2009). Dit betekent dat er zeker in 2007, maar ook in 2008 en vermoedelijk in 2009 inburgeraars zijn die onder meerdere regelingen vielen c.q. bezig waren met een inburgeringstraject toen de wet inburgering van kracht werd.

⁴ Een maatregel uit het Deltaplan inburgering is dat er ook een mogelijkheid is om direct Staatsexamen NT2 te doen (zonder tussenstap via het inburgeringsexamen). Dit geldt niet voor geestelijke bedienaren.

⁵ Met deze beschikking wordt een aanbod gedaan voor een inburgeringsvoorziening of wil de gemeente de naleving van de inburgeringsplicht handhaven. Met de beschikking wordt niet de inburgeringsplicht van een persoon vastgesteld. De inburgeringsplicht vloeit voort uit de wet.

Daarnaast is er aanpalend beleid dat qua doelstelling en bekostiging raakt of verweven is met inburgering. Het gaat dan om de Wet educatie en beroepsonderwijs (van belang voor alfabetiseringstrajecten en opleidingen tot het NT2 examen) de WWB en het Deltaplan inburgering waarin een bonus van € 1.000 wordt gegeven voor duale trajecten⁶ (d.i. een combinatie van inburgering en participatie). Door de verwevenheid van de doelstellingen van deze regelgeving is er door het kabinet voor gekozen de regelgeving qua bekostiging samen te voegen in het participatiefonds. Dit fonds is ingesteld door de Wet participatiebudget die 1 januari 2009 in werking is getreden. In het participatiebudget worden de gemeentelijke middelen voor re-integratie, inburgering en volwasseneducatie gebundeld in één specifieke uitkering voor gemeenten. Het participatiebudget geldt in 2009 nog niet voor de G31. Voor de G31 wordt in 2010 de Brede doeluikering sociaal, integratie en veiligheid vervangen door het participatiebudget. Desalniettemin is het belangrijk deze veranderingen hier te noemen, omdat het de verwevenheid van de doelstellingen laat zien; het gaat hier om inburgering in brede zin. Deze verwevenheid komt terug bij de kostenberekeningen en prestaties van gemeenten. Behalve deze direct aanpalende regelgeving is ook regelgeving rond kinderopvang van belang, maar ook voor- en vroegschoolse educatie kan dit relevant zijn in de zin dat voorzieningen handig gekoppeld moeten zijn (brief van de minister van WWI, 30 januari 2009).

3.5 Bekostiging

De bekostiging vanuit het rijk hangt samen met de hiervoor genoemde regelgeving. Vanuit de wet inburgering is er € 5.950 beschikbaar per inburgeringstraject en € 4.300 voor een traject gecombineerd met re-integratie (waarbij er naast middelen voor inburgering ook middelen voor re-integratie beschikbaar worden gesteld). Bovendien is er vanaf 2008 nog een bonus van € 1.000 per duaal inburgeringstraject vanuit het deltaplan inburgering.

Middelen van aanpalend beleid als de wet educatie en beroepsonderwijs, Pavem en de WWB zijn ook relevant. Voor de niet G31 zijn deze middelen samengevoegd in het participatiebudget. Dit budget wordt via het ministerie van SZW verdeeld⁷.

⁶ Een duaal traject is een traject waarbij de inburgeringsvoorziening is gecombineerd met een participatiecomponent. Een participatiecomponent bestaat uit betaald werk, vrijwilligerswerk, re-integratieactiviteiten, sociale activering, opvoedingsondersteuning, onderwijs of voorbereidingen op het zelfstandig ondernemerschap.

⁷ De uitvoeringskosten inburgering worden voor de niet - G31 vanaf 2009 via het gemeentefonds verdeeld; deze kosten zijn hier verder buiten beschouwing gelaten.

Hoofdstuk 4 Kenmerken gemeenten

Alvorens in te gaan op de inburgeringsambities van de gemeenten wordt in tabel 1 het inwoneraantal per gemeente aangegeven, onderverdeeld in autochtonen, westerse en niet-westerse allochtonen. De inburgeringsplichtigen en –behoeftigen komen uit met name de groep niet-westerse allochtonen. Amsterdam, Rotterdam en Den Haag hebben een percentage niet-westerse allochtonen van tussen de 33% en 36%. Utrecht zit daar substantieel onder met 21% en de andere gemeenten hebben een percentage van tussen de 12% en 14%. Los van de ambitie is de taak waarvoor de G4 staan absoluut en relatief veel groter dan in de andere gemeenten.

Tabel 1 Samenstelling bevolking 2008

	Bevolking Aantal	Autochtoon aantal	Allochtoon aantal	Westerse allochtoon		Niet-westerse allochtoon	
				aantal	%	aantal	%
Amsterdam	747.093	381.378	365.715	107.388	14	258.327	35
Rotterdam	582.951	313.778	269.173	59.319	10	209.854	36
's-Gravenhage	475.681	255.862	219.819	64.099	14	155.720	33
Utrecht	294.737	203.202	91.535	29.724	10	61.811	21
Eindhoven	210.333	152.583	57.750	25.136	12	32.614	16
Amersfoort	141.211	109.873	31.338	11.974	9	19.364	14
Haarlem	147.640	112.266	35.374	15.842	11	19.532	13
Haarlemmermeer	140.648	109.960	30.688	14.111	10	16.577	12
Alkmaar	93.876	73.341	20.535	9.202	10	11.333	12

CBS, Den Haag/Heerlen 28-4-2009

4.1 Aantal inburgeringstrajecten en ambitie

Bij het landelijk beleid konden gemeenten hun ambitie aangeven in de zin van aantallen te bereiken inburgeraars. De bekostiging is daarop gebaseerd. De ambitie van een gemeente is relevant bij het analyseren van de resultaten. Veel ambitie kan betekenen dat de doelgroep moeilijker wordt bereikt. Heel algemeen gesteld is het wellicht moeilijker inburgeringsbehoeftigen een inburgeringstraject te doen volgen dan inburgeringsplichtigen. In deze fase van het onderzoek wordt alleen nagegaan in hoeverre de ambities van de gemeenten zijn te achterhalen en tot welke vraagpunten dat leidt voor het vervolg van dit onderzoek. Opgemerkt dient te worden dat naast een ambitie in aantallen ook een ambitie in niveaustijging relevant is. Aan deze ambitie zullen we in de vragenlijst en interviews aandacht besteden. Uit de huidig beschikbare informatie is daar te weinig over bekend.

De gemeentelijke ambities kunnen onderling worden vergeleken en kunnen worden gerelateerd aan het landelijk beleid. Het landelijk beleid gaat ervan uit dat er in Nederland ruim 500.000 mensen zijn die het Nederlands niet of slecht beheersen. Per jaar komen er ruim 15.000 mensen vanuit het buitenland bij, die ook moeten inburgeren. Doel van het landelijk beleid is om elk jaar zo'n 60.000 mensen in de klas te krijgen om de Nederlandse taal machtig te worden (ministerie van WWI). Dit betekent dat het doel is jaarlijks ruim 10% van de doelgroep te bereiken.

De gemeentelijke ambities zijn vaak omschreven als het aantal inburgeringstrajecten voor de periode 2007-2009 (de GSB III periode) en vervolgens vertaald naar doelstellingen per jaar. Hoe ambitieus een doelstelling is, is afhankelijk van het aantal geschatte inburgeringsplichtigen en –behoefstigen. In tabel 2 (zie volgende bladzijde) zijn deze gegevens voor zover te achterhalen uit de begrotingen 2009 en/of het plan van aanpak voorbereiding participatiefonds opgenomen.

Een vergelijking van de gemeenten is in deze fase niet te maken. Vooral van de niet-G4 gemeenten zijn weinig cijfers beschikbaar. Wezenlijk verschil is overigens wel dat de aantallen inburgeraars en dus het aantal trajecten substantieel minder is in die gemeenten. Verder valt uit tabel 2 op te maken dat de schatting van het aantal inburgeringsplichtigen en –behoefstigen in Amsterdam hoog is, vergeleken met bijvoorbeeld Rotterdam en gerelateerd aan het aantal niet-westerse allochtonen.

Gemeenten hanteren verschillende trajecten. Uit de tot nu toe voorhanden informatie is het daarom niet mogelijk een eenduidige tabel te maken. Ter toelichting: van Amsterdam is bekend dat Amsterdam uitgaat van een geïntegreerd aanbod van taal en inburgering. Tot het aanbod behoren onder andere modules gericht op taal en ouderbetrokkenheid, de wet inburgering, NT 1 en NT 2 taalonderwijs, en modules waarin de koppeling naar de arbeidsmarkt aanwezig is (duale trajecten). In Amsterdam wordt dus uitgegaan van inburgering in brede zin. Uit de begrotingen van de andere gemeenten kan impliciet worden afgeleid dat een inburgeringstraject vaak is gedefinieerd als een traject bekostigd vanuit de Wet inburgering; dus inburgering in enge zin. Dit wil overigens niet zeggen dat die gemeenten geen ambities hebben rond inburgering in brede zin. Uit de doelstellingen in de begrotingen wordt vrijwel overal uitgegaan van het belang van inburgering met betrekking tot het zelfstandig deelnemen aan de maatschappij. Bij de inburgeringsambities wordt vermoedelijk vrij vaak een onderscheid gemaakt tussen inburgeringstrajecten bekostigd vanuit de Wet inburgering en trajecten vanuit de WWB en WEB. Zo geven Utrecht en Haarlem aan naast de inburgeringstrajecten in 2009 nog 400 respectievelijk 200 WWB-trajecten na te streven. Alkmaar streeft in 2009 naar 400 WWB trajecten en trajecten voor volwasseneneducatie.

Tabel 2 Vergelijking ambities gemeenten⁸

Gemeente	Eigen ambitie voor de collegeperiode (2006 – 2010)	Aantal trajecten 2007-2009 (GSB III periode) afgesproken met het rijk	Schatting aantal inburgeringsplichtigen / inburgerings-behoeftigen
Amsterdam	60.000 ^{9 10}	30.299 ¹¹	138.000 inburgeringsbehoeftigen 34.000 inburgeringsplichtigen. ¹²
Rotterdam	20.000	15.000	60.000 inburgeringsplichtigen en -behoeftigen.
Den Haag	?	12.000	?
Utrecht	?	5.325	Ruim 25.000, w.v. 18.000 inburgeringsbehoefstig
Eindhoven	?	?	8.000 inburgeringsplichtigen Doelgroep is beide; geschat wordt 60%-70% van de trajecten voor inburgeringsplichtigen.
Haarlem	?	1.600 (volgen of traject afronden in 2009)	?
Amersfoort	?	1.405	?
Haarlemmermeer	300 – 350 (in 2009)	?	1.706 ¹³
Alkmaar	Minimaal 310 per jaar.	900	Het aantal potentiële inburgeraars is 1500 inburgeringsplichtigen en 1500 inburgeringsbehoeftigen

Uit deze eerste gegevensverzameling kan, naast het aanvullen van de informatie, een aantal vragen worden gehaald dat wezenlijk is te onderzoeken via de vragenlijst en de interviews. Het gaat er dan met name om dat:

- onduidelijk is wat wordt geteld bij een traject; het aantal inburgeraars dat start in een jaar of deelneemt in een jaar?
- onduidelijk is hoe de inburgeringstrajecten zijn geteld (met name in- of exclusief door de WWB gefinancierde trajecten).

⁸ Bronnen: plan van aanpak voorbereiding participatiefonds begrotingen 2009 brieven aan de minister van WWI en/of de gemeenteraad n.a.v. Nova uitzending (bij bijgestelde cijfers is uitgegaan van cijfers in de meest recente bron).

⁹ Oorspronkelijk streven

¹⁰ Het betreft hier de doelgroep uit het rapport 'Niemand aan de kant', waarin het naast de trajecten uit de Wet Inburgering gaat om trajecten die gericht zijn op taal en ouderbetrokkenheid, NT 1 en NT 2 taalonderwijs, en modules waarin de koppeling naar de arbeidsmarkt aanwezig is (duale trajecten).

¹¹ Trajecten Wet inburgering

¹² Per 1 juli 2008, Bron inburgeren in Amsterdam, een bestandsanalyse. Dienst onderzoek en statistiek, Amsterdam, oktober 2008.

¹³ Bestand potentiële inburgeraars (meest recente meting 2007)

- onduidelijk is hoe het aantal inburgeringsbehoeftigen is geteld en of er een onderscheid wordt gemaakt naar inburgeringsplichtigen en -behoeftigen.

Hoofdstuk 5 Kostenvergelijking

In dit hoofdstuk wordt een eerste aanzet gegeven tot een vergelijking van de kosten voor inburgering in de gemeente Amsterdam en een aantal andere gemeenten. Uitgangspunt voor deze vergelijking vormen de openbare stukken van de diverse gemeenten zoals die via internet raadpleegbaar zijn. Een volledig financiële vergelijking op basis van de openbare stukken is niet te maken, omdat de onderscheiden kostenposten verschillende soorten kosten vertegenwoordigen. Het gaat dus om een globale kostenvergelijking. Naar verwachting leveren de resultaten van het vervolg van het onderzoek, waarin de deelnemende gemeenten een vragenlijst krijgen toegestuurd met vragen over zowel de kosten als de resultaten van de inburgering, een beter inzicht.

5.1 Kostencomponenten

Voor de kostenvergelijking is het van belang dat enerzijds alle kostencomponenten helder zijn; voor een goede vergelijking dient een inburgeringstraject in de ene gemeenten dezelfde onderdelen te bevatten dan in een andere gemeente. Daarnaast is het van belang dat zo duidelijk mogelijk is wat de gemeente zelf doet en wat is uitbesteed en welke overhead is toegerekend.

Wat betreft de kostencomponenten hebben we het inburgeringstraject in de volgende onderdelen verdeeld:

- *Werving*; kosten die zijn gemoeid met het (actief) werven van inburgeraars (zoals communicatiecampagnes, voorlichtingsmateriaal, etc.).
- *Aanmelding/intake*; informatieverstrekking aan inburgeraar die zich meldt bij de gemeente en het houden van een intake (bepaling of iemand tot de wettelijke doelgroep behoort; bepalen of iemand evt. ontheffing kan krijgen e.d.).
- *Assessment*; afnemen van een toets om inzicht te krijgen in het niveau en de leerbaarheid van de deelnemer, er wordt ook aangegeven welke eindniveau de inburgeraar kan halen (streefniveau). Het assessment resulteert in een inhoudelijk trajectadvies.
- *Opstellen inburgeringsprogramma/trajectplan*; het gaat hier om het opstellen van een inburgeringsprogramma, het opstellen van het trajectplan en het maken van beschikkingen i.v.m. bijstellingen.
- *Inburgeringstraject*; het gaat hier om het traject zelf, dat wil zeggen een cursus taal en/of kennis van de Nederlandse samenleving. Ook kan het gaan om voorbereidende cursussen, zoals alfabetisering. Participatie blijft hier zoveel mogelijk buiten beschouwing.
- *Trajectbegeleiding*; het gaat hier om: a) het bewaken van de voortgang; b) het voeren van voortgangsgesprekken en het begeleiden en stimuleren van de inburgeraar bij de uitvoering van het programma; c) het onderhouden van contacten met de instellingen die bij de uitvoering van het trajectplan betrokken zijn; d) het verrichten van de noodzakelijke administratieve handelingen.
- *Examen*

- *Doorgeleiding/overdracht en nazorg; de doorgeleiding bestaat eruit, dat de trajectbegeleider een doorgeleidingsadvies inwint bij ROC en CWI. De opleider goed informeert over het trajectplan en de tot dusver gevolgde stappen.*
- *Kinderopvang.*
- *Bonus eigen bijdrage.*

5.2 Resultaten

Tabel 3 geeft een overzicht van de gemiddelde trajectprijs per kostencomponent, zoals die uit de openbare stukken naar voren is gekomen. Voor Eindhoven, Alkmaar, Amersfoort, Haarlem en Haarlemmermeer zijn alleen de totale bedragen bekend. Dit zijn de bedragen zoals die in NOVA uitzending van 29 januari j.l. zijn genoemd. Voor Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht zijn wel nadere specificaties van de kosten aangetroffen. Dit zijn de gemeenten die in een brief aan de minister van WWI en/of aan de eigen raad een uitsplitsing van de totale kosten naar kostencomponent hebben gegeven.

Bij de interpretatie van de tabel is het van belang te beseffen dat de kosten van inburgering in Amsterdam zijn gebaseerd op schattingen van de nog te maken kosten. Een specificatie van de werkelijke kosten is volgens Amsterdam nog niet te geven, omdat het merendeel van de inburgeraars nog op traject zit of een vervolgtraject nodig heeft. De kosten in Den Haag zijn eveneens gebaseerd op schatting, terwijl in Rotterdam en Utrecht de werkelijke uitgaven in 2008 als uitgangspunt zijn genomen voor de kostprijsberekening.

Uit de tabel blijkt dat de door Amsterdam berekende *totaalprijs* per traject substantieel hoger is dan die van de andere gemeenten. Hieruit mag echter niet geconcludeerd worden dat de kosten in Amsterdam ook daadwerkelijk hoger zijn. Hiervoor is het te onduidelijk welke kosten wel en niet zijn meegerekend in de totaalprijs. In Amsterdam worden in de kosten van het traject bijvoorbeeld ook de kosten van de werving en trajectbegeleiding door de stadsdelen (€900), kinderopvang (€835) en BTW die verschuldigd is voor de trajectbegeleiding (taalwijzers) meegenomen in de kostprijsberekening. Het lijkt erop dat dit in Rotterdam niet is gebeurd, terwijl Utrecht en Den Haag een deel van deze kosten (m.n. werving) hebben verdisconteerd in de kosten voor de gemeentelijke uitvoering.

Verder zijn er verschillen tussen wat gemeenten wel en niet meerekenen in de *gemeentelijke uitvoeringskosten*. Amsterdam rekent hiertoe de inzet van de personele organisatie (service-unit en beleids capaciteit stadsdelen) en bijbehorende ICT-ondersteuning bij de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO). Den Haag hanteert een ruimere definitie en rekent naast de personele kosten ook alle overheadkosten (beleid, administratie, control, automatisering), huisvestingskosten, wervingskosten, en de kosten voor handhaving tot de uitvoeringskosten. In Utrecht en Rotterdam is geen verdere specificatie aangetroffen van de gemeentelijke uitvoeringskosten. De post wordt in beide

gemeenten omschreven als: salarissen, overhead en overige kosten. Wat onder die overige kosten wordt verstaan is echter niet duidelijk.

Tabel 3 Resultaten kostenvergelijking op basis van extern gepubliceerde informatie

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Eindhoven	Amersfoort	Haarlem	Haarlemmermeer	Alkmaar
a) Werving	€ 900	?	in k	-					
b) Aanmelding/ intake	?	?	in k	in k					
c) Assessment	€ 300	?	?	€ 440					
d) Opstellen trajectplan	?	?	?	?					
e) Inburgeringstraject	€ 8.000 ¹⁴	€ 3.317 ¹⁵	€ 4.460 ¹⁶	€ 2.700 ¹⁷					
f) Trajectbegeleiding	?	?	in k	in k					
g) Examen	€ 450	?	in e	€ 300					
h) Doorgeleiding	?	?	?	?					
i) Kinderopvang	€ 835	?	?	?					
j) Bonus eigen bijdrage	€ 270	?	€ 230	?					
k) Gemeentelijke uitvoeringskosten	€ 850 ¹⁸	€ 3.991	€ 2.000	€ 3.429 ¹⁹					
Overige BTW	€ 620	-	-	-					
Overige vergoeding voor participatie	-	-	€ 90 ²⁰	-					
Totaal	€ 12.225 Inclusief WEB en WWB+ PM	€ 7.308 + PM	€ 6.780 + PM	€ 6.869 excl. WEB + PM	?	€ 5.900 + PM	€ 5.000 + PM	€ 5.250 + PM	€ 6.000 +PM

Een ander belangrijk aspect om in de gaten te houden betreft de *trajecten* die zijn meegerekend in de kostprijsbepaling. Amsterdam heeft al het aanpalend beleid bij

¹⁴ Het betreft een gemiddeld bedrag dat gebaseerd is op een gemiddelde van 7 modules (van 100 uur) per inburgeraar. Dit bedrag is inclusief alfabetisering en het regelen van de duale component. Trajecten tot en met een niveau hoger dan inburgeringsexamen zijn meegenomen in de berekening.

¹⁵ Het gemiddeld aantal lesuren per inburgeraar bedraagt 300 uur: de gemeente overweegt het aantal lesuren te verhogen. Het bedrag is inclusief een participatiedoelstelling en vermoedelijk ook een aantal onderdelen van het werkproces aangezien de gemeente Rotterdam vrijwel het gehele werkproces heeft uitbesteed.

¹⁶ Het gemiddeld aantal lesuren per inburgeraar bedraagt 400 uur. De gemeente geeft aan €7.600 wenselijk te vinden voor laagopgeleiden (verhoging naar 500 uur en kleinere klassen). Het bedrag is exclusief alfabetisering en participatie. Er zijn aparte taaltrajecten na het inburgeringsexamen (met als doel NT2). Ook deze trajecten zijn niet meegenomen in de berekening.

¹⁷ Het betreft de kosten voor een basistraject, exclusief de kosten voor handhaving en de informerende rol van de gemeente. Daarnaast verstrekt de gemeente ook plustrajecten. De kosten daarvan zijn niet bekend. Trajecten vanuit de WWB zijn niet meegenomen.

¹⁸ Een deel van de uitvoeringskosten is opgenomen in post a) werving.

¹⁹ Vrijwel het gehele werkproces wordt door de gemeente zelf uitgevoerd.

²⁰ Het gaat hier om een vergoeding/bonus voor de inburgeraar (alleen indien een traject duaal is).

de inburgering gevoegd, zoals trajecten vanuit de WWB en de alfabetiserings-trajecten in het kader van de Wet Educatie Beroepsonderwijs (WEB). De overige gemeenten hebben de WEB-trajecten buiten beschouwing gelaten. Utrecht is in de kostprijsberekening alleen uitgegaan van de kosten voor een basistraject. De gemeente biedt echter naast het basistraject onder andere plustrajecten en ondersteunende projecten aan. 'Dit maakt een compleet inburgeringstraject Utrechtse stijl uiteraard duurder dan een basistraject' aldus de gemeente Utrecht.

Onder andere uit het vorige punt volgt het grote verschil tussen de gemeenten in de *gemiddelde trajectduur*. Amsterdam gaat uit van gemiddeld 700 lesuren per traject, terwijl een traject in Den Haag gemiddeld 400 lesuren telt en in Rotterdam gemiddeld 300 lesuren. Het aantal lesuren in Amsterdam is dus bijna 2 keer zo groot als in andere gemeenten, en daarmee dus ook de inkoopprijs van een cursus taal

en/of kennis van de Nederlandse samenleving bij taalaanbieders.

De gemeente Den Haag is overigens van mening dat 400 uur te kort en te weinig intensief is voor met name laagopgeleide inburgeraars. In Den Haag omvat deze groep bijna 85% van de totale doelgroep. Zij hebben een geringe leerbaarheid en veelal een grote afstand tot de arbeidsmarkt en een lage participatie in de Nederlandse samenleving. Dit blijkt ook uit de resultaten zoals die bekend zijn uit de periode voorafgaand aan de WI: slechts 25% van de inburgeraars realiseert een verhoging van 1 niveau (de verhoging die meestal nodig is om het examen te behalen). Ook de eerste ervaringen met de toeleiding naar het inburgeringsexamen van de Pavem doelgroep laten een allesbehalve positief beeld zien: slechts 10% van de laaggeleide deelnemers behaalt met het aangeboden traject het examen. Om de prestaties te verbeteren en meer inburgeraars in staat te stellen het inburgeringsexamen te halen, moet naar schatting van de gemeente Den Haag een traject worden ingekocht dat ruim €7.600 kost in plaats van de €4.460 die nu beschikbaar is. De totale integrale kostprijs per traject zou daarmee op €10.420 komen. Ook Utrecht is van mening dat de beschikbare middelen te kort schieten om in een compleet inburgeringstraject te voorzien dat voldoet aan de kwaliteitseisen van het Deltaplan en de eigen ambities. De gemeente heeft een berekening gemaakt met als uitkomst dat er €10.000 à €12.000 noodzakelijk is.

Naar aanleiding van het bovenstaande concluderen we dat een kostenvergelijking, op basis van openbare stukken, niet te maken is. De verschillen tussen de onderzochte gemeenten in wat wel en niet meegerekend wordt in de totaalprijs zijn daarvoor te groot, waardoor een vertekend beeld ontstaat. Bovendien verschilt het gemiddeld aantal lesuren per traject en daarmee dus ook de inkoopprijs bij taalaanbieders.

5.3 Vervolgonderzoek

Het vervolg van het onderzoek zal naar verwachting een beter inzicht in de kostenstructuur van de betreffende gemeenten opleveren. Een belangrijke vraag in het kader van dit onderzoek is welke kosten wel en niet zijn betrokken in de kostprijsberekening. Daarnaast zijn er nog andere vragen die wezenlijk voor een

kostenvergelijking zijn en die niet uit de stukken zijn te halen. Het gaat om de volgende punten:

- Wat wordt verstaan onder een inburgeringstraject (met name in- of exclusief door de WWB gefinancierde trajecten, in- of exclusief WEB)?
- Hoeveel lesuren worden aangeboden via de inburgeringsvoorziening? Vanaf welk niveau lopen de lesuren? (bijvoorbeeld in- of exclusief alfabetisering?) en tot hoever loopt de voorziening? (bijvoorbeeld ook hoger niveau dan het inburgeringsexamen?).
- Hoe is omgegaan met de duale component en in welke mate is participatie meegenomen?
- Wat doet de gemeente zelf, wat is uitbesteed en in welke mate is de overhead (ook bijvoorbeeld huisvestings- en automatiseringskosten) doorberekend?
- Hoe verhouden de kosten zich tot de resultaten?

De antwoorden op deze vragen rond de kostenvergelijking zullen we trachten te achterhalen via de vragenlijst en interviews.

5.4 Afsluitende opmerkingen

Aan de vijf gemeenten die door de wethouder zijn aangeschreven is een vragenlijst gestuurd met een aantal vragen rond de kosten van de diverse stappen in het inburgeringsproces en over de wijze van organiseren. Ook de doelstellingen en resultaten komen aan bod. Na terugkomst van de vragenlijst zullen de gemeenten worden geïnterviewd over de dan nog bestaande onduidelijkheden. Bij beide staan de vraagpunten uit deze tussenrapportage centraal.

Bijlage 1 Geraadpleegde documenten

1	Trajectkosten inburgering. Brief aan de gemeenteraad van Amsterdam. Gemeente Amsterdam, 6 februari 2009.
2	Kosten van inburgeringstrajecten. Brief aan de Minister Wonen, Wijken en Integratie. Gemeente Rotterdam, 12 februari 2009
3	Beantwoording schriftelijke vragen n.a.v. NOVA uitzending. Gemeente Utrecht, 15 februari 2009.
4	Brief aan de Commissie Jeugd en Burgerschap. Gemeente Den Haag, 27 maart 2009.
5	Prognose inburgering 2009. Brief aan de gemeenteraad van Amsterdam. Gemeente Amsterdam, 17 december 2009.
6	Inburgeren in Amsterdam; een bestandsanalyse. Gemeente Amsterdam, oktober 2008.
7	Ambtsbericht kosten inburgeringstrajecten. Brief aan de Directie Inburgering en Integratie. Gemeente Utrecht, 13 februari 2009.
8	Ambtsbericht inzake kamervragen SP d.d. 4 februari. Gemeente Amsterdam, 12 februari 2009.
9	Annotatie overleg minister d.d. 7 januari 2009. Gemeente Amsterdam, 6 januari 2009
10	Beantwoording ambtsbericht. Gemeente Amsterdam, 12 februari 2009.
11	Ambtsbericht trajectprijs inburgering. Gemeente Den Haag, 16 februari 2009.
12	Niemand aan de kant: evaluatie inburgering Amsterdam. Amsterdam, april 2008.
13	Kamerstuk Deltaplan Inburgering. Den Haag, 13 februari 2008.
14	Brief n.a.v. NOVA uitzending van 29 januari 2009. Volksuniversiteit Amsterdam, 6 februari 2009.
15	Service Niveau Overeenkomst (SNO) Service Unit (DMO – E&I) – stadsdelen. Amsterdam, 1 juni 2007.
16	Raamcontract Inburgering. Gemeente Amsterdam.
17	Begrotingen 2009 van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Amersfoort, Haarlem, Haarlemmermeer, Alkmaar.
18	Plannen van aanpak 2008 voorbereiding participatiefonds gemeenten Alkmaar, Den Haag, Eindhoven, Rotterdam, Utrecht,
19	CBS, statline, data beschikbaar op 28 april 2009
20	www.handreikinginburgeringgemeenten.nl
21	www.vrom.nl