

^Kostenvergelijking uitvoering Wet inburgering

Kostenvergelijking uitvoering Wet inburgering

COLOFON

Samenstelling

Benno Wiendels

Elma van de Mortel

Vormgeving binnenwerk

Druk

Sector Document Processing, VNG

SGBO

Onderzoek > Advies > Implementatie

Postbus 30435

2500 GK Den Haag

SGBO

Niets uit deze publicatie mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van SGBO.

Aan de totstandkoming van deze publicatie is de grootst mogelijke zorg besteed. SGBO kan echter niet aansprakelijk worden gesteld voor eventuele onjuistheden, noch kunnen aan de inhoud rechten worden ontleend.

INHOUDSOPGAVE	1	Samenvatting	1
	2	Inleiding	5
	2.1	Onderzoeksvragen	5
	2.2	Onderzoeksopzet	5
	2.3	Deelnemende gemeenten	6
	2.4	Leeswijzer	6
	3	Achtergronden Wet inburgering	7
	3.1	Inburgering	7
	3.2	Inburgeringsplichtigen en inburgeringsbehoefigen	7
	3.3	Gemeentelijke taken Wet inburgering	8
	3.4	Inburgering in brede zin	9
	3.5	Bekostiging	9
	4	Kenmerken gemeenten	11
	4.1	Samenstelling bevolking	11
	4.2	Ambities inburgering in enge zin	12
	4.3	Ambities inburgering in brede zin	13
	4.4	Conclusie	15
	5	Kosten van inburgering	16
	5.1	Werkwijze en interpretatie	16
	5.2	Kostencomponenten inburgeringstrajecten	16
	5.3	Beschikbaarheid van gegevens	17
	5.4	Resultaten kostenvergelijking	18
	5.5	Gecorrigeerde kostenvergelijking	24
	5.6	Conclusie	25
	6	Resultaten van inburgering	26
	6.1	Trajecten	26
	6.2	Conclusie	28

1 Samenvatting

In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de kosten van inburgering in de gemeente Amsterdam en een aantal andere gemeenten. 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 raming te vergelijken met de raming van de kosten in andere gemeenten. Hierbij komen ook aspecten aan bod die invloed hebben op de kosten, zoals verschillen in samenstelling van de doelgroep, de gemeentelijke organisatie, de wijze van inkopen en de contractafspraken met taalaanbieders. Deze aspecten zijn van belang omdat het voor een goede kostenvergelijking relevant is wat de beoogde en gerealiseerde resultaten zijn.

Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen zijn:

1. 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?
2. Wat zijn de (eerste) resultaten van het inburgeringsbeleid en hoe staan de kosten in verhouding tot de resultaten (kwaliteit)?
3. Wat zijn de verklarende factoren voor kostenverschillen?

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in vijf stappen:

- Gestart is met een *inventarisatie van de beschikbare openbare documenten*, zoals de begroting, brieven aan de minister van Wonen, Wijken en Integratie (WWI) en/of de eigen raad, en contracten met taalaanbieders.
- Aan de hand van de verzamelde informatie is een *tussenrapportage* opgesteld waarin een eerste aanzet is gegeven tot vergelijking van de kosten voor inburgering.
- Vervolgens is begin mei 2009 aan de gemeenten, die Amsterdam heeft gevraagd deel te nemen (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Haarlem en Haarlemmermeer) een *vragenlijst* toegestuurd met vragen over zowel de kosten als de resultaten van inburgering.
- In juni en juli 2009 zijn aan de hand van de ingevulde vragenlijsten *gesprekken* gevoerd met financieel verantwoordelijke medewerkers en beleidsmakers die betrokken zijn bij de inburgering in Amsterdam en de overige deelnemende gemeenten.
- De resultaten zijn vervolgens verwerkt in deze *eindrappportage*.

Hieronder worden de belangrijkste bevindingen per deelvraag gepresenteerd. Twee opmerkingen vooraf. Ten eerste, het onderzoek naar de kosten en resultaten van inburgering heeft betrekking op 2008. Ten tweede, de kosten betreffen de **begrote** kosten. Dit omdat de (deelnemende) gemeenten op het moment van onderzoek nog geen

inzicht konden geven in de *werkelijke kosten in relatie tot de begroting*. Trajecten duren immers al snel anderhalf jaar. Hierdoor is het nu nog te vroeg om zekerheid te hebben over de afrekening van de trajecten gestart in 2008.

1. Wat zijn de kosten per traject in Amsterdam en de overige deelnemende gemeenten en uit welke componenten is deze kostenberekening opgebouwd?

Uit de openbare stukken en de NOVA uitzending van 29 januari 2009 komt naar voren dat de kosten van inburgering in Amsterdam met ruim € 12.000 per inburgeraar substantieel hoger liggen dan in andere gemeenten. Deze conclusie kan op basis van dit onderzoek echter niet worden onderschreven. Het blijkt dat Amsterdam in de kostprijsbepaling een aantal kosten heeft meegenomen die in de overige gemeenten niet zijn meegerekend. Zo is Amsterdam, in tegenstelling tot de overige gemeenten, bij de kostentoe rekening uitgegaan van inburgering in ‘brede zin’, dus inclusief WWB-trajecten, alfabetiseringstrajecten en trajecten na het inburgeringsexamen (bijvoorbeeld: beroepstraject). Gelden dus die kunnen worden ingezet als voor- en als vervolgetraject op de inburgering. Dit maakt een inburgeringstraject uiteraard gemiddeld duurder dan wanneer alleen wordt uitgegaan van inburgering in ‘enge zin’ (een WI-traject: de taal leren en kennis van de Nederlandse samenleving opdoen).

In het onderzoek is een herberekening gemaakt, waarbij zoveel mogelijk de vergelijkbaarheid is nagestreefd (zie tabel 1.1). De tabel geeft aan dat de verschillen kleiner zijn dan in de NOVA uitzending wordt gesuggereerd. Voor de resterende kostenverschillen (op basis van begrotingscijfers) kan een aantal factoren worden aangewezen, zoals verschillen in ambities, contractafspraken met taalaanbieders en kostentoe rekening (vooral overhead). Wat de exacte invloed van deze factoren is kan op basis van dit onderzoek niet worden vastgesteld.

Tabel 1.1: Resultaten gecorrigeerde kostenvergelijking (volgens begroting)¹

	Amsterdam	Rotterdam	Utrecht	Den Haag	Haarlemmermeer	Haarlem
1. CURSUSKOSTEN	€ 5.749	€ 4.415	€ 3.000	€ 4.730	€ 4.371	€ 4.400
2. UITVOERINGSKOSTEN	€ 1.813	€ 1.843	€ 3.429	€ 2.000	€ 759	€ 520
3. OVERIGE KOSTEN	€ 370	€ 746	€ 440	€ 90	€ 0	€ 480
TOTALE KOSTPRIJS	€ 7.932	€ 7.005	€ 6.869	€ 6.820	€ 5.130	€ 5.400
GEMIDDELD AANTAL LESUREN	440	351	-	432/508	450	-

¹ Bewerking SGBO

2. Wat zijn de (eerste) resultaten van het inburgeringsbeleid en hoe staan de kosten in verhouding tot de resultaten (kwaliteit)?

Een gemiddeld inburgeringstraject duurt 1,5 à 2 jaar. De WI-trajecten kwamen pas goed op gang in 2008. Het is daarom niet mogelijk nu een uitspraak te doen over de resultaten van de inburgeringstrajecten van de Wet inburgering. Het is derhalve ook ***nog niet mogelijk nu een uitspraak te doen over de relatie kosten en resultaten.***

3. Wat zijn de verklarende factoren voor kostenverschillen?

Omdat we er in zijn geslaagd de kosten van inburgering meer vergelijkbaar te maken, kunnen op basis van dit onderzoek de volgende verklarende factoren worden genoemd:

- *Ten eerste de verschillen in taak.* De taak waar gemeenten voor staan heeft betrekking op het aantal inburgeraars en op de te bereiken niveaustijging. Van belang is bijvoorbeeld hoe groot de scholingsafstand is van een inburgeraar ten opzichte van het examen; is iemand hoger opgeleid, laag opgeleid of analfabeet. Hoe groter de afstand tot het examen, hoe meer inspanningen nodig zijn. Uit het onderzoek komt naar voren dat de taak waar de G4, in het bijzonder Amsterdam, voor staan veel groter is dan in de andere gemeenten. Amsterdam, Rotterdam en Den Haag kennen een percentage niet-Westerse allochtonen van tussen de 33% en 36%, gevolgd door Utrecht met 21%. De andere gemeenten hebben een percentage van tussen de 12% en 13%. Daarnaast blijkt dat het aantal trajecten in Amsterdam erg hoog is ten opzichte van de andere gemeenten; het is bijvoorbeeld twee maal zo hoog als in Rotterdam.
- *Verschillen in contractafspraken tussen gemeente en taalaanbieders.* Bijvoorbeeld kleinere klassen, afspraken over additionele begeleiding door de aanbieder om voortijdige schooluitval te voorkomen, afspraken over slagingsgarantie, etc.
- *Inschattingsverschillen,* die vooral te maken hebben met de toerekening van kosten aan de componenten zoals onderscheiden in dit onderzoek. Omdat gemeenten kosten veelal niet op het niveau van afzonderlijke diensten en producten (zoals trajectbegeleiding, intake en informatie, en werving) vastleggen, maar op het niveau van afdelingen (bijvoorbeeld de afdeling Inburgering) of processen, moeten veelal aanvullende schattingen worden gemaakt. Hierbij kunnen inschattingsverschillen optreden.
- Verschillen in de *totale overheadkosten* per gemeente. De overheadkosten worden onder andere bepaald door de gemeentelijke organisatie, de inrichting van het werkproces, de mate van automatisering etc. Op dit punt doen zich grote verschillen tussen gemeenten voor.
- De verschillen tussen gemeenten in de wijze van *toerekening van overheadkosten* aan afdelingen of processen.

Dit onderzoek heeft geen bevestiging gevonden voor de conclusies (grote verschillen in kosten) zoals gepresenteerd in de voornoemde uitzending van NOVA. Voor de

kostenverschillen (op basis van begrotingscijfers) kan een aantal factoren worden aangewezen.

2 Inleiding

In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de kosten van inburgering in de gemeente Amsterdam en een aantal andere gemeenten. Aanleiding voor het onderzoek is de NOVA uitzending van 29 januari 2009 over de kosten van inburgering. De conclusie van NOVA is dat de kosten in Amsterdam met € 12.000 per traject aanzienlijk hoger liggen dan de vergoeding van het rijk en de kosten in een aantal omringende gemeenten, zoals Alkmaar (€ 6.000), Haarlem (€ 5.000) of Amersfoort (€ 5.900).

2.1 Onderzoeksvragen

Wethouder Asscher van de gemeente Amsterdam, verantwoordelijk voor inburgering, heeft naar aanleiding van de uitzending aangegeven bereid te zijn te willen leren van andere steden en heeft daarom een onafhankelijk onderzoek laten uitvoeren naar de inhoud en kosten van een inburgeringstraject. Het onderzoek is uitgevoerd door SGBO in samenwerking met BMC Advies en Management, en heeft plaatsgevonden in de periode van april 2009 tot en met juli 2009.

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 is uitgevoerd in vijf stappen:

- Gestart is met een inventarisatie van de beschikbare (beleids-)documenten en -verslagen, zoals de begroting, brieven aan de minister van Wonen, Wijk en Integratie (WWI) en/of de eigen raad, beleidsplannen en beleidsverslagen, en contracten met taalaanbieders (voor een overzicht van de documenten zie bijlage 2). In deze fase van het onderzoek zijn we uitgegaan van de gemeenten zoals die in de NOVA rapportage (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Haarlem, Haarlemmermeer, Alkmaar en Amersfoort) zijn genoemd, aangevuld met de gemeente Eindhoven. Eindhoven is toegevoegd, ter aanvulling op de G4. De vijfde gemeente van Nederland ligt buiten de Randstad en kan daarom het beeld completer maken.
- Aan de hand van de verzamelde informatie van deze negen gemeenten is een tussenrapportage² opgesteld waarin een eerste aanzet is gegeven tot vergelijking van de kosten voor inburgering.

² Kostenvergelijking Wet inburgering. Tussenrapportage 6 mei 2009.

- Wethouder Asscher heeft in maart 2009 vijf gemeenten verzocht deel te nemen aan een verdiepend onderzoek (Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Haarlem en Haarlemmermeer). Aan deze gemeenten is begin mei 2009 een vragenlijst toegestuurd met vragen over zowel de kosten als de resultaten van inburgering. Doel van deze vragenlijst was om te achterhalen welke componenten wel en niet worden meegerekend in kostprijsberekening en welke resultaten worden gerealiseerd.
- In juni en juli 2009 zijn gesprekken gevoerd met financieel verantwoordelijke medewerkers en beleidsmakers die betrokken zijn bij de inburgering in Amsterdam en de overige deelnemende gemeenten. Er is met 13 personen gesproken. De gesprekken dienden 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.
- De resultaten zijn vervolgens verwerkt in deze eindrapportage. De concepteindrapportage is ter beoordeling voorgelegd aan de deelnemende gemeenten, waarna de conclusies en aanbevelingen zijn geformuleerd.

2.3 Deelnemende gemeenten

Wethouder Asscher heeft de andere G4 gemeenten, Haarlem en Haarlemmermeer schriftelijk uitgenodigd (brief d.d. 2 maart 2009) om mee te doen. Van alle aangeschreven gemeenten is een formele reactie ontvangen. Rotterdam, Haarlem en Haarlemmermeer gaven daarin aan graag mee te willen doen aan het onderzoek. De medewerking van de gemeenten Den Haag en Utrecht beperkte zich tot het toesturen van de openbare gegevens over de kosten van inburgeringstrajecten en een toelichting van deze gegevens in een gesprek. De gemeente Utrecht wilde een nadere detaillering niet geven omdat de gemeente Utrecht van mening is dat het onderzoek onvoldoende recht doet aan de diversiteit tussen gemeenten. De vrees bestaat hierdoor dat de onjuiste beeldvorming zoals die door recente publicaties is ontstaan nader gevoed wordt. Op 30 juli heeft er in Amsterdam onder voorzitterschap van de adjunct directeur DMO, Koos Spanjer, een bijeenkomst plaatsgevonden met de meeste van de aan het onderzoek deelnemende gemeenten.

2.4 Leeswijzer

Dit rapport is verder als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 3 gaat we eerst kort in op het landelijk inburgeringsbeleid. Daarna volgt in hoofdstuk 4 een schets van de bevolkingssamenstelling van de gemeenten en een indicatie van de inburgeringsambitie, met name het aantal inburgeringstrajecten per gemeente. In hoofdstuk 5 wordt vervolgens beschreven van welke kostencomponenten in dit onderzoek wordt uitgegaan en worden de kostencomponenten zoveel mogelijk ingevuld voor de deelnemende gemeenten. Hoofdstuk 6 tenslotte beschrijft de resultaten van inburgering.

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 (WI) is geregeld dat aan de inburgeringsplicht is voldaan als het inburgeringsexamen³ 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. Zoals in het volgend hoofdstuk beschreven gaan de gemeenten voor hun beleid allemaal in meer of mindere mate uit van inburgering in brede zin. Het onderscheid tussen inburgering in enge en brede zin wordt hier met name gemaakt met het oog op de kostenkant van gemeenten. Gemeenten rekenen soms hun kosten toe aan inburgering in brede zin, dat wil zeggen dat een inburgeringstraject wordt omschreven als alle middelen beschikbaar voor een inburgeraar en soms aan inburgering in enge zin, dat wil zeggen een WI-traject.

3.2 Inburgeringsplichtigen en inburgeringsbehoefthigen

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

De Wet inburgering bepaalt dat alle vreemdelingen van 15 tot en met 65 jaar, die duurzaam in Nederland willen en mogen verblijven moeten 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

³ Een maatregel uit het Deltaplan inburgering is dat er ook een mogelijkheid is om, vanaf 1 januari 2008, direct Staatsexamen NT 1 of 2 te doen (zonder tussenstap via het inburgeringsexamen). Dit geldt niet voor geestelijke bedienaren.

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 *inburgeringsbehoefigen*. 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 inburgeringsbehoefig 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 bieden. Aan andere inburgeringsplichtigen kan de gemeente een inburgeringsvoorziening aanbieden. Het betreft de doelgroepen uitkeringsgerechtigde 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.⁴ 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. Op grond van de WWB zijn uitkeringsgerechtigden verplicht te doen wat de gemeente noodzakelijk acht voor arbeidsinschakeling. Scholing of een taalcursus 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 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 voor de

⁴ 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.

doelgroepen uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen en inburgeraars die geen inkomsten uit arbeid of uitkering hebben.

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 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.

Daarnaast is er aanpalend beleid dat qua doelstelling en bekostiging raakt of verweven is met inburgering. Kort gezegd gaat het dan om rijksbeleid rond inburgering in brede zin cq rijksbeleid aanvullend aan de WI-trajecten. Het gaat dan om de Wet educatie en beroepsonderwijs (van belang voor alfabetiseringstrajecten en opleidingen tot het NT 1 of 2 examen) de WWB en het Deltaplan inburgering waarin een participatiebonus van € 1.000 wordt gegeven voor duale trajecten⁵ (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 volwasseneneducatie 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 doeluitering 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.

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).

Vanuit aanpalend rijksbeleid zijn er nog middelen beschikbaar voor dekking van de kosten voor inburgering. Het gaat dan om de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB), WWB, PaVEM, de eigen bijdrage WI en de Pardonregeling. Daarnaast is er, zoals in de vorige paragraaf genoemd, vanaf 2008 een participatiebonus van

⁵ 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.

€ 1.000 per duaal inburgeringstraject beschikbaar (vanuit het Deltaplan inburgering). Uiteraard kunnen gemeenten er ook voor kiezen eigen middelen aan inburgering te besteden.

Tot slot, dient nog opgemerkt te worden dat voor de niet-G31 gemeenten – Haarlemmermeer in dit onderzoek – de middelen vanuit de WEB, WWB en WI zijn samengevoegd in het participatiebudget. Dit budget wordt via het ministerie van SZW verdeeld. De uitvoeringskosten inburgering worden voor de niet-G31 vanaf 2009 via het gemeentefonds verdeeld.

4 Kenmerken gemeenten

De taak waar gemeenten voor staan is voor wat de wet betreft gelijk, de invulling is echter niet overal gelijk. Dit is relevant om mee te nemen bij het analyseren van de relatie tussen kosten en resultaten. Voor de taak van gemeenten is van belang de aantallen inburgeraars en de afstand tot het inburgeringsexamen die de inburgeraars hebben. Het is bijvoorbeeld relevant hoeveel analfabeten er zijn onder de inburgeraars. De aantallen inburgeraars en de afstand tot het examen zijn objectieve gegevens. Het opleidingsniveau van alle inburgeraars van een gemeente kan vaak echter alleen geschat worden. Met andere woorden met betrekking tot het opleidingsniveau zijn niet alle gegevens bekend.

Daarnaast is de taak waar gemeenten voor staan deels een keuze van gemeenten. Het betreft hier met name de mate waarin gemeenten ambities hebben ten aanzien van inburgeringsbehoefte. Algemeen gesteld is het wellicht moeilijker inburgeringsbehoefte een inburgeringstraject te doen volgen dan inburgeringsplichtigen. Dit heeft dan vermoedelijk gevolgen voor de kosten. Ook de resultaten worden door de ambitie beïnvloed enerzijds doordat het meer inspanning kost resultaten te bereiken als de doelen ambitieus zijn, anderzijds zou het positieve effecten moeten hebben in die zin dat de doelen van inburgering, zoveel mogelijk mensen doen mee aan de samenleving, beter worden bereikt.

Het achterhalen van precieze gegevens met betrekking tot de ambities van gemeenten ten aanzien van inburgeringsbehoefte vergt een specifiek onderzoek en valt buiten het kader van dit onderzoek. Wij beperken ons in dit hoofdstuk daarom tot het geven van een indicatie van de aantallen mogelijke inburgeraars in relatie tot de totale bevolking en de aantallen WI-trajecten. Daarnaast gaan we kort in op de doelen die gemeenten formuleren ten aanzien van inburgering in brede zin. Dit ter illustratie van de complexiteit van inburgering; de complexiteit is groter dan uit cijfers rond WI-trajecten te destilleren is.

4.1 Samenstelling bevolking

In tabel 4.1 wordt het inwoneraantal per gemeente aangegeven, onderverdeeld in autochtonen, westerse en niet-Westerse allochtonen. De inburgeringsplichtigen en -behoefte 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%. De taak waarvoor de G4 staan is absoluut en relatief veel groter dan in de andere gemeenten.

Tabel 4.1: Samenstelling bevolking 2008

	Bevolking	Autochtoon	Allochtoon	Westerse allochtoon		Niet-Westerse allochtoon	
	aantal	aantal	aantal	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
Den Haag	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
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

CBS, Den Haag/Heerlen 28-4-2009

4.2 Ambities inburgering in enge zin

Inburgering en inburgeringstrajecten zijn niet nieuw. Wel nieuw is de landelijke ambitie wat betreft de aantallen inburgeraars. Ook nieuw is de Wet inburgering. Het landelijk beleid gaat er sinds 2007 vanuit 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. Dit betekent dat het doel is jaarlijks ruim 10% van de doelgroep te bereiken. Naar aanleiding van de ervaringen in 2007 en 2008 is de doelstelling voor 2009 overigens bijgesteld tot 50.000. Voor 2010 en volgende jaren blijft de inzet wel gemiddeld 60.000 per jaar (brief van de minister van WWI, 30 januari 2009). Ondanks dat het hier gaat om inburgering in enge zin (inburgering gericht op het halen van het inburgeringsdiploma ten opzichte van het volwaardig meedoen in de samenleving) zijn de ambities wat betreft aantallen erg hoog. Ter vergelijking: in 2005 waren er in alle gemeenten 31.000 deelnemers aan inburgeringstrajecten en in 2006 23.845 deelnemers⁶. De ambitie is dus ruim verdubbeld. Dit kan betekenen dat een moeilijker doelgroep bereikt moet worden.

Tussen rijk en gemeenten zijn prestatieafspraken gemaakt over het aantal inburgeraars dat een WI-traject volgt. In tabel 4.2 zijn de afspraken weergegeven van de deelnemende gemeenten. Het gaat hier om de afspraken over de periode 2007-2009. In deze prestatieafspraken wordt een onderscheid gemaakt naar inburgeraars die een WI-traject en inburgeraars die een gecombineerd WI-traject volgen (ook wel samenlooptraject genoemd). Dit onderscheid is onder andere relevant voor de bekostiging. Zoals in paragraaf 3.5 beschreven wordt vanuit het rijk € 5.950 voor een WI-traject en € 4.300 voor een gecombineerd traject ter beschikking gesteld.

⁶ Monitor inburgering 2006.

Tabel 4.2: Vergelijking resultaatafspraken met het rijk^{7,8}

Gemeente	Aantal trajecten 2007-2009 afgesproken met het rijk wat betreft uitkerings-gerechtigden (samenlooptrajecten)	Aantal trajecten 2007-2009 afgesproken met het rijk wat betreft inburgeraars zonder inkomsten uit werk of uitkering	Totaal aantal trajecten 2007-2009
Amsterdam	6.060	24.239	30.299
Rotterdam	3.969	11.100	15.069
Den Haag	2.620	9.296	11.916
Utrecht	0	5.083	5.083
Haarlem	150	989	1.139
Haarlemmermeer	150	750	900

Gemeenten kunnen tot bepaalde hoogte zelf hun ambitieniveau bepalen. Voor het ambitieniveau zijn de aantallen inburgeraars relevant en de beoogde niveaustijging. Voor dat laatste is bijvoorbeeld het opleidingsniveau bij de start van de inburgering relevant. Dergelijke gegevens waren voor dit onderzoek niet beschikbaar. Wij beperken ons hier daarom tot het aantal trajecten. Daarbij is meest in het oog springend het aantal trajecten waar Amsterdam voor staat. Dit is twee maal het aantal trajecten in Rotterdam en ongeveer zes keer zoveel als Utrecht.

4.3 Ambities inburgering in brede zin

Bij inburgering in brede zin gaat het om het zelfstandig kunnen deelnemen aan de samenleving. Hiervoor zijn niet alleen WI-trajecten van belang, maar bijvoorbeeld ook WWB en WEB trajecten. Gemeenten kunnen doelstellingen hebben bepaald gericht op inburgering in brede zin. In tabel 4.3 is een beeld van de algemene ambitie van de gemeenten met betrekking tot inburgering gegeven. Het gaat hier om de beleidsambities, zoals met name beschreven in de begrotingen. Voor Amsterdam is de ambitie opgenomen zoals beschreven in de nota 'Niemand aan de kant'.

Uit tabel 4.3 blijkt dat in ieder geval 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 2 taalonderwijs, en modules waarin de koppeling naar de arbeidsmarkt aanwezig is (duale trajecten).

Uit de doelstellingen in de begrotingen blijkt dat ook bij de meeste andere gemeenten wordt uitgegaan van het belang van inburgering met betrekking tot het zelfstandig deelnemen aan de maatschappij (zie tabel 4.3). Met andere woorden de gemeenten in dit onderzoek gaan qua beleid uit van inburgering in brede zin. Hoe ambitieus de gemeenten daarin zijn is niet aan te geven zonder nader onderzoek.

⁷ Bronnen: Prestatielijsten van de steden GSB III november 2007. Haarlemmermeer is geen GSB gemeente. Bron voor deze gegevens is de nota van B&W 'invoering Wet inburgering' van 4 december 2006.

⁸ We hebben alleen de cijfers van inburgeraars met een uitkering en inburgeraars zonder werk of uitkering meegenomen. Asielgerechtigde inburgeringsplichtigen en geestelijk bedienaren zijn hier buiten beschouwing gelaten.

Tabel 4.3: Vergelijking ambities gemeenten op basis van programmabegrotingen

	Beleidsdoelstelling t.a.v. inburgering	Ambitie trajecten
Amsterdam	Doelstelling niemand aan de kant: het is van belang dat niemand aan de kant staat en alle Amsterdammers op een positieve manier bijdragen aan de samenleving in de stad. De beheersing van de Nederlandse taal speelt hierbij een cruciale rol. Amsterdam kiest voor een geïntegreerde aanpak. Met een geïntegreerd aanbod van taal en inburgering bereikt Amsterdam een zo breed mogelijke groep.	Collegeperiode 2006 – 2010: 60.000 inburgeringstrajecten in brede zin. Tot het aanbod behoren onder andere modules gericht op taal en ouderbetrokkenheid, de WI, NT 1 en NT 2 taalonderwijs en modules waarin de koppeling naar de arbeidsmarkt aanwezig is (duale trajecten). Voor 2009 is de ambitie bijgesteld naar 6.500 – 7.500 trajecten. Voor 2010 is de ambitie nog niet bepaald. In aanvulling op de inburgeringstrajecten biedt Amsterdam als flankerend beleid diverse taalondersteunende en participatiebevorderende activiteiten en trajecten aan
Rotterdam	Doelstelling 2009 beleidsveld participatie: meer Rotterdammers (opvoeders, vrouwen en werkzoekenden) beheersen de Nederlandse taal waardoor ze meekunnen in het arbeidproces en het maatschappelijk leven.	Collegeperiode 2006 – 2010: 20.000 trajecten (de WI-trajecten van GSB III plus 7.000 inburgeringstrajecten in 2006.) 40% van de trajecten is dual
Den Haag	Doelstelling 2009 programma burgerschap: iedereen in de Haagse samenleving moet volwaardig kunnen meedoen. Combinaties van inburgering met re-integratieactiviteiten, beroepsopleiding en andere vormen van participatie maken dit mogelijk.	80% van de trajecten dual in 2009
Utrecht	Doelstelling 2009 programma diversiteit en integratie: de individuele burger is toegerust om in de samenleving zelfstandig en volwaardig te kunnen functioneren. Het minimale niveau is slagen voor het inburgeringsexamen.	Utrecht streeft een hoger taalniveau na dan het inburgeringsexamen; daar wordt extra inzet op gepleegd. Utrecht streeft na realisatie van 500 vervoltrajecten in 2009. Naast de WI-trajecten voor inburgeraars zonder inkomsten uit werk of uitkering streeft Utrecht naar 400 samenlooptrajecten per jaar zijn ⁹
Haarlem	Doelstelling beleidsveld integratie, inburgering en volwasseneneducatie 2009. Taal en kennis van de Nederlandse samenleving zijn absolute voorwaarden voor maatschappelijke participatie, voor zelfstandigheid en zelfredzaamheid.	In aanvulling op de inburgeringstrajecten biedt Haarlem diverse taalondersteunende en participatiebevorderende activiteiten en projecten aan. Wat betreft de duale traject is het streven 50% in 2010, 60% in 2011 en 80% erna.
Haarlemmermeer	Doelstelling programma werk en inkomen 2009. Alle inwoners kunnen in hun eigen bestaan voorzien, bij voorkeur zonder hulp van de gemeente. Kwetsbare groepen kunnen zelfstandig deelnemen aan het maatschappelijk/economisch verkeer.	Ambitie is 300 – 350 trajecten in 2009. Dit van een bestand van 1.706 potentiële inburgeraars (inburgeringsplichtigen).

Ondanks dat alle gemeenten brede doelen hebben dan sec WI-trajecten maken gemeenten vaak wel een onderscheid tussen WI-trajecten en aanvullende trajecten in hun begroting en kostentoerekening. Dat wil zeggen dat bij de inburgeringsambities vermoedelijk vrij vaak een onderscheid wordt gemaakt tussen inburgeringstrajecten bekostigd vanuit de Wet inburgering en trajecten vanuit de WWB en WEB. Zo geeft Haarlem aan naast de inburgeringstrajecten in 2007-2009 nog 200 WWB-trajecten na te streven. Dit onderscheid wordt echter niet bij alle gemeenten zo expliciet gemaakt, zoals hoofdstuk 5 laat zien.

⁹ Hierover zijn geen afspraken met het rijk gemaakt en is daarom nul in tabel 4.2.

4.4 Conclusie

Uit dit hoofdstuk blijkt dat gemeenten allemaal in meer of mindere mate ambities hebben rond inburgering in brede zin. De mate waarin is echter niet kwantificeerbaar te maken. Wat bekend is is het aantal WI-trajecten waarnaar gemeenten streven. De afstand tot het inburgeringsexamen en de mate waarin inspanningen worden verricht ten aanzien van inburgeringsbehoefte is niet bekend. Het is daarom niet duidelijk hoe ambitieus de doelstellingen zijn. Wel is het aantal trajecten waar Amsterdam voor staat substantieel groter dan van de andere gemeenten; ook dan van de andere G4 gemeenten.

5 Kosten van inburgering

In dit hoofdstuk gaan we in op de kosten voor inburgering in de gemeente Amsterdam en een aantal andere gemeenten. De kostvergelijking zelf is te vinden in paragraaf 5.2. Daaraan voorafgaand wordt in paragraaf 5.1 eerst ingegaan op de wijze waarop de kostenprijsberekening in de verschillende gemeenten tot stand zijn gekomen. Hierbij wordt ook ingegaan op de problemen bij het verzamelen van de vereiste gegevens, en de gevolgen van een en ander bij de interpretatie van de verkregen gegevens.

5.1 Werkwijze en interpretatie

De kosten voor inburgering zijn in kaart gebracht aan de hand van een vragenlijst met vragen over zowel de kosten als de resultaten van inburgering. De vragenlijst is begin mei 2009 verzonden aan 6 gemeenten: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Haarlem en Haarlemmermeer.

Van de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Haarlem en Haarlemmermeer hebben we de vragenlijsten ingevuld retour ontvangen. Met deze gemeenten hebben vervolgens gesprekken plaatsgevonden met betrokken ambtenaren (zie bijlage 1 voor een overzicht van de geïnterviewde personen).

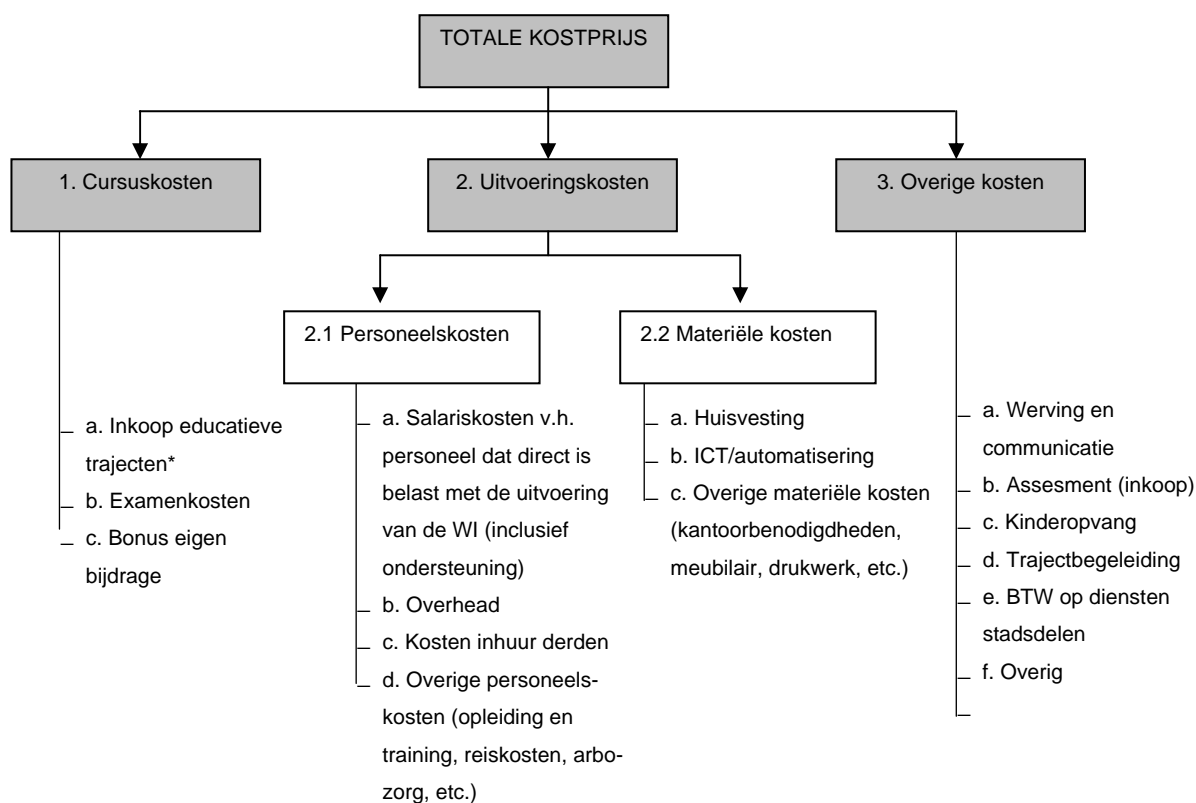
Den Haag en Utrecht hebben geen extra gegevens ten opzichte van de openbare gegevens (en dus de tussenrapportage) aangeleverd. Utrecht is van mening dat het onderhavige onderzoek onvoldoende recht doet aan de verschillen tussen gemeenten wat betreft inburgeringsaanbod en ambities. Utrecht zou graag in G4 verband een diepgravender onderzoek willen naar de kostenstructuur van inburgering, bijvoorbeeld in de vorm van een benchmark. Met Utrecht en Den Haag is wel overleg geweest met betrokken ambtenaren om inzicht te krijgen in de kosten die zijn meegerekend in de totaalprijs.

5.2 Kostencomponenten inburgeringstrajecten

Wat betreft de kostencomponenten hebben we een onderscheid gemaakt in kosten die verband houden met de inkoop van educatieve trajecten (de zogenaamde cursuskosten), personeelskosten, materiële kosten en overige kosten zoals de wervingskosten en de kosten voor kinderopvang. De personeelskosten en de materiële kosten vormen samen de gemeentelijke uitvoeringskosten. Dit zijn de kosten die direct of indirect (overhead) samenhangen met de uitvoering van de Wet inburgering door de gemeente. De totale (integrale) kostprijs per inburgeraar wordt vervolgens berekend door alle kostencomponenten op te tellen en te delen door het aantal inburgeraars dat een traject volgt.

In onderstaande figuur zijn de verschillende kostencomponenten nogmaals schematisch weergegeven. Hierbij is ook aangegeven hoe bepaalde kosten zijn opgebouwd:

Figuur 5.1: Kostencomponenten inburgeringstrajecten



* Het gaat hier om de kosten voor de uitvoering van inburgeringscursussen door taalaanbieders. Een inburgeringscursus omvat het geheel van onderwijs in de Nederlandse taal en over de Nederlandse samenleving, het afsluitende inburgering (of NT 1 of 2) examen. Voorbereidende activiteiten, zoals werving, de intake en niveaubepaling, vallen buiten de prijs van de cursus. Deze kostenposten zijn opgenomen in de gemeentelijke uitvoeringskosten en/of overige kosten. Ook de begeleiding van inburgeraars valt, met uitzondering van de specifieke cursusbegeleiding die de taalaanbieder voor zijn rekening neemt, buiten de cursusprijs.

5.3 Beschikbaarheid van gegevens

Wat betreft de vergelijkbaarheid van de financiële gegevens zijn twee kanttekeningen vooraf op zijn plaats.

De eerste kanttekening betreft de manier van omgaan met kosten en kostentoerekening bij gemeenten in het algemeen. Gemeenten dienen alle taken en activiteiten en de financiële gevolgen ervan te vermelden in de begroting en jaarrekening. De indeling van de begroting en jaarrekening is echter vrij¹⁰. De wetgever heeft hiervoor gekozen omdat de informatiebehoefte van de gemeenteraad voorop staat. Ook zijn er geen voorschriften voor de interne organisatie van het gemeentelijke beleids- en beheersproces; dus ook niet

¹⁰ Daarnaast dienen gemeenten de zogenaamde Informatie voor derden (Iv3) aan te leveren aan het CBS en toezichthouder. Iv3 bestaat onder andere uit een functionele indeling. Deze functies hebben echter overwegend het karakter van beleidsvelden en minder dat van producten of direct te meten output.

voor de methode van kostentoerekening. Met andere woorden voor inburgering is het, net als voor alle andere taken van gemeenten, complex de diverse kostencomponenten vergelijkbaar te krijgen. Daar komt bij dat gemeenten vaak niet sturen op het detailniveau nodig voor dit onderzoek; gemeenten sturen veelal op het niveau van afdelingen (bijvoorbeeld de afdeling Inburgering) of (hoofd)processen. Gevolg is dat kostengegevens op het niveau van de afzonderlijke diensten en producten (zoals trajectbegeleiding, intake en informatie, en werving) in de meeste gemeenten niet direct beschikbaar zijn. Om hierop zicht te krijgen moeten veelal aanvullende schattingen worden gemaakt over het deel van de werkzaamheden van een afdeling of kostenplaats dat kan worden toegerekend aan een individuele dienst. Bij de interpretatie van de kostengegevens zoals weergegeven in tabel 5.1 dient hiermee rekening gehouden te worden.

Een tweede kanttekening betreft het verschil tussen begrote kosten en werkelijke kosten (conform de jaarrekening). Dit is vooral relevant gezien de lengte van de inburgeringstrajecten in combinatie met de vergoedingssystematiek van het rijk. De afrekening door het rijk vindt onder andere plaats op basis van het aantal deelnemers aan de examens. Trajecten duren al snel anderhalf jaar. Hierdoor is het nu nog te vroeg om zekerheid te hebben over de afrekening van de trajecten gestart in 2008. Deze onzekerheid wordt nog versterkt als gemeenten prestatiecontracten aangaan met taalaanbieders; dan hangen de kosten van de gemeenten ook af van de resultaten van de taalaanbieders (de betaling aan de taalaanbieders hangt onder andere af van het aantal inburgeraars dat voor het examen slaagt). Dit betekent voor tabel 5.1 dat de kostengegevens van alle gemeenten vooralsnog gebaseerd zijn op schattingen. Van Amsterdam weten we dat de uiteindelijk werkelijke gedane uitgaven van de gemiddelde trajectprijs mogelijk lager zullen uitvallen, omdat een aantal in de kostprijsberekening betrokken bedragen een maximumbedrag is, zoals de kosten van de informatie en adviesfunctie en de wervingsactiviteiten door de stadsdelen. De stadsdelen ontvangen ter dekking van deze kosten een voorschot en worden achteraf afgerekend op basis van de behaalde resultaten.

5.4 Resultaten kostenvergelijking

Voor de kostenvergelijking hebben we de volgende werkwijze gevolgd. Tabel 5.1 geeft een overzicht van de gemiddelde trajectprijs per kostencomponent. De gegevens voor Amsterdam, Rotterdam, Haarlemmermeer en Haarlem zijn gebaseerd op de vragenlijst zoals die in mei 2009 is toegestuurd aan de betreffende gemeenten. Voor Den Haag en Utrecht zijn we uitgegaan van de gegevens zoals die uit de openbare stukken¹¹ naar voren zijn gekomen. Vervolgens gaan we in op de diverse kostencomponenten en de verschillen en overeenkomsten per gemeente. Na deze vergelijking geven we in tabel 5.2 de kostenvergelijking waarbij de diverse componenten zoveel mogelijk vergelijkbaar zijn gemaakt tussen de gemeenten.

¹¹ Begrotingen, brieven aan de raad, brieven aan het ministerie van WWI en het rapport Niemand aan de Kant.

Tabel 5.1 Gegevens kostenvergelijking

	Amsterdam	Rotterdam	Utrecht	Den Haag	Haarlemmeer	Haarlem
1. CURSUSKOSTEN	€ 8.720	€ 4.415 ¹²	€ 3.000	€ 4.730	€ 4.371	€ 4.400
a. Cursuskosten	€ 8.000 ¹³	€ 4.145 ¹⁴	€ 2.700 ¹⁵	€ 4.460 ¹⁶	€ 4.371	€ 4.400
b. Examenkosten	€ 450	in 1.a	€ 300	in 1.a	n.i.	in 1.a
c. Terugbetalen bonus eigen bijdrage	€ 270	€ 270	n.i.	€ 270	n.i. ¹⁷	n.i.
2. UITVOERINGSKOSTEN	€ 831	€ 1.843	€ 3.429 ¹⁸	€ 2.000	€ 759	€ 520
2.1 PERSONEELSKOSTEN	€ 831 ¹⁹	€ 1.474			€ 595	
a. Salariskosten	€ 208	€ 1.280	€ 2.155		€ 595	€ 520
b. Overhead	€ 293	€ 58	€ 1.274		€ 8	in 2.1 a
c. Inhuur derden	€ 329	€ 39			n.i.	in 2.1.a
d. Overige personeelskosten	in 2.1.b	€ 97	in 2.1.b		n.i.	n.i.
2.2 MATERIELE KOSTEN	in 2.1	€ 369	in 2.1.b		€ 156	n.i.
a. Huisvestingskosten	€ 48	€ 220	in 2.1.b		€ 78	n.i.
b. Automatiseringskosten	€ 162	€ 79	in 2.1.b		€ 31	n.i.
c. Overige materiële kosten	€ 187	€ 70	in 2.1.b		€ 47	n.i.
3. OVERIGE KOSTEN	€ 2.807	€ 746	€ 440	€ 90	€ 0	€ 480
a. Werving en communicatie	€ 70	€ 86	in 2	in 2	€ 0	in 1.a
b. Trajectbegeleiding	€ 922	€ 0	in 2	in 2	€ 0	in 2
c. BTW op diensten stadsdelen	€ 620	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
d. Assessment	€ 300	€ 234	€ 440	in 1.a	in 1.a	in 1.a
e. Kinderopvang	€ 835	n.i.	n.i.	n.i.	n.i.	n.i.
f. Overig (o.a. medische keuring, monitoring en onderzoek, empowerment)	€ 60	€ 427	€ 0	€ 90 ²⁰	€ 0	€ 480 ²¹
TOTAAL	€ 12.358	€ 7.005	€ 6.869	€ 6.820	€ 5.130	€ 5.400

n.i.=niet inbegrepen

¹² Dit bedrag is inclusief het regelen van de duale component voor 40% van de trajecten opgenomen.

¹³ 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 het inburgeringsexamen zijn meegenomen in de berekening.

¹⁴ Het bedrag is inclusief een participatiedoelstelling en ook een aantal onderdelen van het inburgeringsproces aangezien de gemeente Rotterdam vrijwel het gehele inburgeringsproces heeft uitbesteed.

¹⁵ Het betreft de kosten voor een gemiddeld basistraject rekening houdend met uitval en minder intensieve trajecten. Daarnaast verstrekt de gemeente ook plustrajecten. De kosten daarvan zijn gemiddeld € 3.300 per plustraject.

¹⁶ Het bedrag is exclusief alfabetisering. Er zijn ook aparte taaltrajecten na het inburgeringsexamen (met als doel NT2). Ook deze kosten zijn niet meegenomen in de berekening.

¹⁷ Voor een beperkt aantal inburgeraars wordt bijzondere bijstand toegekend aan inburgeraars die zelf de eigen bijdrage niet kunnen betalen.

¹⁸ Dit bedrag is exclusief de kosten voor handhaving en de informerende rol van de gemeente.

Toelichting gegevens kostenvergelijking

Uit tabel 5.1 blijkt dat de door Amsterdam berekende *totaalprijs* per traject substantieel hoger is dan die van de andere gemeenten. Inburgering in Amsterdam kost gemiddeld € 12.358 per inburgeraar, tegen bijvoorbeeld € 6.869 in Utrecht, € 7.005 in Rotterdam en € 5.130 in Haarlemmermeer.

De hogere kostprijs van een inburgeringstraject in Amsterdam blijkt vooral veroorzaakt te worden door de hogere cursuskosten. De gemeente Amsterdam heeft de hoogste cursuskosten per inburgeraar (€ 8.000), op enige afstand gevolgd door Den Haag (€ 4.460), Haarlem (€ 4.400), Haarlemmermeer (€ 4.371), Rotterdam (€ 4.145) en Utrecht (€2.700). Ook landelijk zien we grote verschillen tussen gemeenten. De goedkoopste gemeente kent een gemiddelde cursusprijs van € 2.518,- per inburgeraar. De duurste gemeente (exclusief de G4) een gemiddelde cursusprijs van € 7.348 per inburgeraar.²² Voor een belangrijk deel zijn deze verschillen te verklaren uit:

1. Ten eerste de verschillen in taak. De taak waar gemeenten voor staan heeft betrekking op het aantal inburgeraars en op de te bereiken niveaustijging. Van belang is bijvoorbeeld hoe groot de scholingsafstand is van een inburgeraar ten opzichte van het examen; is iemand hoger opgeleid, laag opgeleid of analfabeet. Hoe groter de afstand tot het examen hoe meer inspanningen nodig zijn. De gemeente Amsterdam schat dat ongeveer 39% van de populatie inburgeraars een grote afstand tot het niveau van het inburgeringsexamen heeft. 19% heeft een gemiddelde afstand en 41% een korte afstand tot het niveau van het inburgeringsexamen. De gemeente Den Haag schat de groep inburgeraars met een grote afstand tot het inburgeringsexamen zelfs op meer dan 80% van de totale populatie. Het betreft inburgeraars met een laag opleidingsniveau, een geringe leerbaarheid en een lage participatie in de Nederlandse samenleving. Om deze groep in staat te stellen het inburgeringsexamen te halen moet naar schatting van de gemeente Den Haag een traject ingekocht worden van gemiddeld € 7.600 per inburgeraar, in plaats van de huidige trajecten van gemiddeld € 4.460. De totale integrale kostprijs per traject zou daarmee op € 9.920 komen. De extra kosten zitten in de intensievere inzet op participatie, een langere trajectduur (ruim 500 uur les exclusief individuele studie en deelname aan werk of maatschappelijke activiteiten, waar nu ongeveer 400 uur beschikbaar is) en met name kleinere groepen (12 cursisten per groep, waar groepen nu bijna 20 personen groot zijn). Ook Utrecht is van mening dat de beschikbare middelen voor inburgering vanuit het Rijk te kort schieten om een kwalitatief hoogwaardig en voor de inburgeraar passend inburgeringstraject te verzorgen, dat past bij de

¹⁹ Dit bedrag is inclusief de huisvestings-, automatiserings-, en overige materiële kosten. De inzet van DWI met betrekking tot trajectbegeleiding/klantmanagement voor inburgeraars en de kosten handhaving en kwaliteitscontrole zijn niet opgenomen in de uitvoeringskosten.

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

²¹ Het betreft de kosten voor verschillende ondersteunde projecten in het kader van inburgering. Bijvoorbeeld: taal aan huis, wijkcontactvrouwen, Gilde/Samenspraak, NT2-pleinen, inburgeringsambassadeurs, website, taalcoaches e.d..

²² Prijsmonitor inburgering, PricewaterhouseCoopers. Den Haag, 24 juli 2007

ambitie van zowel het Rijk als de gemeente. Utrecht heeft wat taalniveau betreft hogere ambities dan het in de wet opgenomen niveau van het inburgeringsexamen en heeft ook prioriteit gelegd bij de moeilijk bereikbare groepen die ook moeizaam vorderingen maken in het inburgeringstraject (zoals laagopgeleiden en analfabeten). Om aan deze ambities te kunnen voldoen is naar schatting van de gemeente Utrecht een bedrag van gemiddeld € 10.000 à € 12.000 noodzakelijk. Dit bedrag is inclusief gemeentelijke uitvoeringskosten.

2. Ten tweede de verschillen in contractafspraken tussen gemeente en taalaanbieders. In Amsterdam bijvoorbeeld ontvangen aanbieders tijdelijk een nieuwe prijs van 25% op de trajectprijs voor het bedienen van groepen van minimaal 8 in plaats van 15 inburgeraars. In Haarlemmermeer zijn slagingspercentages van boven de 90% afgesproken, waardoor inburgeraars vermoedelijk vaker extra begeleiding krijgen als ze het examen niet hebben gehaald. Andere kwaliteitscriteria die volgens de deelnemende gemeenten van invloed kunnen zijn op de prijs per cursus zijn: afspraken over de mate van flexibiliteit en variatie met betrekking tot niveaus, programma, locatie (wijkgericht), begeleiding en lestijden etc. binnen een cursus; afspraken over additionele begeleiding door de aanbieder om voortijdige uitval te voorkomen; afspraken over slagingsgarantie.
3. Een ander belangrijk punt betreft de trajecten die zijn meegerekend in de bepaling van gemiddelde cursusprijs. Amsterdam gaat uit van inburgering in brede zin, dat wil zeggen gaat uit van een samenhang tussen WI-trajecten, trajecten vanuit de WWB en de alfabetiseringstrajecten in het kader van de Wet Educatie Beroepsonderwijs (WEB). De overige gemeenten hebben de WEB-trajecten en trajecten na het inburgeringsexamen buiten beschouwing gelaten. Zo is in Utrecht bij de kostprijsberekening alleen uitgegaan van de kosten voor een basistraject. De samenlooptrajecten zijn door Utrecht hier buiten beschouwing gelaten. 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. De cursuskosten in Den Haag, Haarlem en Haarlemmermeer zijn eveneens gebaseerd op het basistraject (dus exclusief de samenlooptrajecten). Rotterdam heeft de samenlooptrajecten wel meegenomen, maar de middelen vanuit de WWB buiten beschouwing gelaten.
4. Uit het vorige punt en de ambities van de gemeenten (punt 1) volgt het grote verschil tussen de gemeenten in de gemiddelde trajectduur. Amsterdam gaat uit van gemiddeld 700 lesuren per traject, terwijl een traject in Rotterdam gemiddeld 351 lesuren telt en in Den Haag bij de twee taalaanbieders 432 uur respectievelijk 508 lesuur. 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.

5. Daarnaast zijn er verschillen in de mate waarin taken zijn uitbesteed. Rotterdam heeft als uitgangspunt dat veel wordt uitbesteed. Taalaanbieders werven zelf deelnemers en plaatsen deze in de klas. Ook het begeleiden van de inburgeraars gebeurt door de taalaanbieders, evenals het organiseren van de kinderopvang. In Utrecht daarentegen wordt vrijwel het hele werkproces in eigen beheer uitgevoerd door het bureau Inburgering. De werving en aanmelding gebeurt in de wijken en centraal op het bureau Inburgering. De begintoeets (en eindtoets) tot en met plaatsing gebeurt door bureau Inburgering. Dit vertaalt zich in hogere gemeentelijke uitvoeringskosten en omgekeerd een lagere gemiddelde cursusprijs per inburgeraar. Er is echter wel een relatie tussen de cursuskosten, de uitvoeringskosten en de overige kosten, die er kort op neer komt dat veel uitbesteden de cursuskosten verhoogt, maar de andere kosten verlaagt.

Er kunnen dus diverse redenen zijn voor de verschillen tussen gemeenten in de gemiddelde cursusprijs per inburgeraar. De belangrijkste reden voor de hogere cursusprijs in de gemeente Amsterdam is gelegen in het feit dat Amsterdam in de kostprijsberekening is uitgegaan van inburgering in 'brede zin', dus inclusief WWB-trajecten, alfabetiseringstrajecten en trajecten na het inburgeringsexamen. Dit in tegenstelling tot de overige gemeenten. Indien alleen wordt uitgegaan van een WI-traject dan komt de gemiddelde cursusprijs op € 5.029²³. Bijna € 3.000 lager dan het bedrag dat in tabel 5.1 is opgenomen.

Uitvoeringskosten

De totale uitvoeringskosten liggen in Amsterdam met gemiddeld € 831 per inburgeraar beduidend lager dan in Utrecht (€ 3.429), Den Haag (€ 2.000) en Rotterdam (€ 1.843). Voor een belangrijk deel komt dit omdat Amsterdam in de berekening van de uitvoeringskosten alleen is uitgegaan van de personele organisatie (service-unit bij de afdeling E&I en beleids capaciteit stadsdelen) en bijbehorende ICT-ondersteuning bij de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO). De kosten voor de uitvoering van het klantmanagement/trajectbegeleiding en het verstrekken van informatie en advies aan inburgeringsplichtigen en inburgeringsbehoeftigen door de stadsdelen (belegd bij de Taalwijzers/ centra voor inburgering) zijn niet meegerekend. Voor deze activiteiten is een gemiddelde bedrag van € 922 per inburgeraar beschikbaar. Dit bedrag dient nog te worden opgeteld bij de uitvoeringskosten van Amsterdam, zoals opgenomen in tabel 5.1. Daarnaast zijn de Stadsdelen verantwoordelijk voor het onderhouden van contacten met maatschappelijke- en zelforganisaties, het organiseren van wervingbijeenkomsten, en het deelnemen aan wervingsactiviteiten. Voor deze activiteit is een bedrag van € 60 (werving)

²³ Het betreft een gemiddeld bedrag dat gebaseerd is op een gemiddelde van 4,4 modules (van 100 uur) voor de deelnemers die een opleiding volgen tot inburgeringsexamen of staatsexamen. Deelnemers die modules volgen na het inburgeringsexamen om door te gaan voor het staatsexamen zijn niet meegenomen. Ook het alfabetiseringsdeel is buiten beschouwing gelaten.

beschikbaar. Ook dit bedrag dient te worden opgeteld bij de eerder genoemde € 831 per inburgeraar. De totale uitvoeringskosten voor de gemeente Amsterdam komen daarmee op gemiddeld

€ 1.813 per inburgeraar, hetgeen vergelijkbaar is met de gemeente Rotterdam en de gemeente Den Haag.

Overigens is het bij de interpretatie van de uitvoeringskosten goed om te beseffen dat het bedrag sterk afhankelijk is van de mate waarin taken door de gemeente zelf worden uitgevoerd of geheel of gedeeltelijk zijn uitbesteed. In Utrecht bijvoorbeeld wordt vrijwel het gehele werkproces door de gemeente zelf uitgevoerd. Dit weerspiegelt zich in de hogere uitvoeringskosten (en lagere cursuskosten, zoals aangegeven onder punt 5 bij de cursuskosten). Andere factoren die van belang zijn bij de interpretatie van de uitvoeringskosten zijn:

1. De verschillen tussen gemeenten in de wijze van toerekening van overheadkosten aan afdelingen of processen, maar ook in de mate van investering in bijvoorbeeld huisvesting of automatisering. In Amsterdam bijvoorbeeld is in het afgelopen jaar veel geïnvesteerd in de doorontwikkeling van het cliëntvolgsysteem. Dit weerspiegelt zich in de relatief hoge automatiseringskosten per inburgeraar. In Utrecht zijn in de salariskosten salariskosten opgenomen van de trajectbegeleiders, medewerkers toetsbureau, maar ook van het managementteam, de beleidsafdeling, het bedrijfsbureau en het secretariaat. Dit toerekening leidt tot relatief hoge salariskosten in tabel 5.1.
2. De verschillen tussen gemeenten in het aantal productieve uren per fte. Zo wordt in Amsterdam uitgegaan van 1.477 productieve uren per jaar, terwijl in Rotterdam 1.327 uur en in Haarlemmermeer 1.104 uur per jaar wordt gehanteerd. Het gaat hier overigens niet om gemeentelijke gemiddelden of gemeentelijke normen, maar om de feitelijke productieve uren van de medewerkers inburgering.
3. De verschillen tussen gemeenten in inschaling van medewerkers. Ook dergelijke verschillen hebben invloed op de personeelskosten en overheadkosten.

Overige kosten

Tabel 5.1 laat verder zien dat de overige kosten in Amsterdam met € 2.807 hoger liggen dan in de andere gemeenten. Voor een belangrijk deel is dit te verklaren uit het feit dat Amsterdam in deze post een aantal kosten heeft meegerekend die in de overige gemeenten niet zijn meegerekend. In Amsterdam worden in de kosten van het traject ook de kosten van de werving en trajectbegeleiding door de stadsdelen (€ 922), kinderopvang (€ 835) en BTW (€ 620) die verschuldigd is voor de trajectbegeleiding (taalwijzers) meegenomen in de kostprijsberekening. In Haarlemmermeer is dit niet gebeurd, terwijl Utrecht, Rotterdam, Den Haag en Haarlem een deel van deze kosten (m.n. werving en

assessment) hebben verdisconteerd in de kosten voor de gemeentelijke uitvoering en/of de cursuskosten.

5.5 Gecorrigeerde kostenvergelijking

Tabel 5.2 geeft nogmaals een overzicht van de gemiddelde trajectprijs per (hoofd)kostensoort. De kostprijsberekening is gecorrigeerd ten opzichte van die in tabel 5.1 om de kostprijsberekening van de gemeenten beter vergelijkbaar te maken. Met name Amsterdam heeft in de kostprijsbepaling een aantal kosten meegenomen die in de overige gemeenten niet zijn meegerekend. Zo is Amsterdam, in tegenstelling tot de overige gemeenten, bij de kosttoerekening uitgegaan van inburgering in 'brede zin', dus inclusief middelen voor WWB-trajecten, alfabetiseringstrajecten en trajecten na het inburgeringsexamen. Dit maakt een inburgeringstraject uiteraard gemiddeld duurder dan wanneer alleen wordt uitgegaan van een WI-traject. Indien we ook voor Amsterdam uitgaan van de kosten van een WI-traject en de kosten van kinderopvang en de BTW die verschuldigd is voor de trajectbegeleiding door de stadsdelen buiten beschouwing laten dan bedraagt de totale kostprijs gemiddeld €7.932 per inburgeraar.

Tabel 5.2: Gegevens gecorrigeerde kostenvergelijking (volgens begroting)²⁴

	Amsterdam	Rotterdam	Utrecht	Den Haag	Haarlemmeer	Haarlem
1. CURSUSKOSTEN	€ 5.749	€ 4.415	€ 3.000	€ 4.730	€ 4.371	€ 4.400
2. UITVOERINGSKOSTEN	€ 1.813	€ 1.843	€ 3.429	€ 2.000	€ 759	€ 520
3. OVERIGE KOSTEN	€ 370	€ 746	€ 440	€ 90	€ 0	€ 480
TOTALE KOSTPRIJS	€ 7.932	€ 7.005	€ 6.869	€ 6.820	€ 5.130	€ 5.400
GEMIDDELD AANTAL LESUREN	440	351	-	432/508	450	-

Meer concreet is er een drietal correcties toegepast ten opzichte van tabel 5.1.

- In de eerste plaats is voor de gemeente Amsterdam uitgegaan van de gemiddelde cursuskosten voor een WI-traject (€ 5.029), waardoor deze post beter vergelijkbaar is met de overige onderzochte gemeenten. Daarbij opgeteld zijn de examenkosten en de kosten voor het terugbetalen van de bonus eigen bijdrage.
- In de tweede plaats zijn voor Amsterdam de gemeentelijke uitvoeringskosten verhoogd met de kosten van de uitvoering door de stadsdelen (trajectbegeleiding en informatie en advies - € 922 -, en werving - € 60 -). Deze kosten waren door Amsterdam opgenomen onder overige kosten; de overige kosten zijn daarom met dezelfde bedragen verlaagd.
- In de derde plaats zijn de kosten van Amsterdam voor kinderopvang (€ 835) en de BTW die verschuldigd is voor de trajectbegeleiding (€ 620), opgenomen onder

²⁴ Bewerking SGBO

overige kosten, uit het overzicht verwijderd. De kosten voor kinderopvang zijn door geen van de overige gemeenten meegenomen in de kostprijsberekening. De BTW voor trajectbegeleiding kan bij Amsterdam buiten beschouwing blijven omdat naar verwachting deze kosten in aanmerking komen voor vergoeding uit het BTW-compensatiefonds²⁵.

5.6 Conclusie

In tabel 5.1 staan de kosten van inburgeringstrajecten, gebaseerd op onderzoeksgegevens. In tabel 5.2 zijn de kosten van de gemeenten in het onderzoek beter vergelijkbaar gemaakt. Dit heeft ertoe geleid dat de kosten van de gemeenten minder grote verschillen laten zien.

Om de resterende verschillen te kunnen verklaren, of corrigeren, zou een vervolgslag nodig zijn. Specifiek zou daarbij kunnen worden gekeken naar verschillen in de afstand tot het inburgeringsexamen per gemeente en de toerekening van kosten (bijvoorbeeld overhead, aantal productieve uren per FTE/inschaling). Een dergelijke ronde treedt echter buiten de kaders van dit onderzoek omdat dan de totale gemeentelijke organisatie in ogenschouw moet worden genomen. Wel wordt in het volgende hoofdstuk, voor zover mogelijk, ingegaan op de resultaten van inburgering. Een verklaring voor verschillen in kosten kan immers ook zijn dat er hogere ambities en/of hogere resultaten worden bereikt in de zin van percentage geslaagden.

²⁵ Amsterdam heeft voor de BTW over de trajecten een voorstel gedaan aan de Belastingdienst onder de volgende motivering: Trajectbegeleiders voeren voor en namens de gemeente, zowel richting inburgeringsplichtigen als andere instanties, de regie over de informatieverstrekking, het toezicht op het doorlopen van het inburgeringstraject (waarbij hun verantwoordelijkheid aanvangt met de aanmelding voor het inburgeringstraject en eindigt met de afronding van de inburgering) en zij voeren per individuele inburgeraar de regie over inburgeringsvoorzieningen. De trajectbegeleiding staat expliciet los van het inhoudelijke opleidings- en educatietraject dat de gemeente de inburgeraars aanbiedt. De werkzaamheden van de trajectbegeleider bestaan uit de vervulling van algemene taken en omvatten volgens Amsterdam geen (ingekochte) diensten die aan een of meer individuele derden ter beschikking worden gesteld. Naar de opvatting van de gemeente bestaan de werkzaamheden van de trajectbegeleider uit de vervulling van algemene taken en omvatten geen (ingekochte) diensten die aan een of meer individuele derden ter beschikking worden gesteld. De gemeente handelt met de werkzaamheden voor trajectbegeleiding in haar hoedanigheid als gemeentelijke overheid. Geen compensatie wordt gevraagd voor inkoop van inburgeringscursussen.

6 Resultaten van inburgering

Naast de kosten zijn ook de resultaten belangrijk om in beeld te hebben. Het gaat immers om de relatie tussen resultaten en kosten. Bij de resultaten gaat het bij inburgering in enge zin om de slagingspercentages van inburgeraars, waarbij het ideaal gesproken ook bekend is wat het oorspronkelijke taalniveau van de inburgeraars was en wat de niveaustijging is. Voor een goede vergelijking is het niet voldoende te weten dat het slagingspercentage van de inburgeringsexamen in een gemeente is, maar ook hoe de doelgroep eruit zag; waren het vooral hoogopgeleide inburgeraars die met een relatief geringe inspanning voldoende Nederlands hebben geleerd of betreft het ook inburgeraars waarbij het een grote inspanning kost om ze te doen slagen voor het inburgeringsexamen, bijvoorbeeld analfabeten.

Voor inburgering in brede zin zou het ook bekend moeten zijn hoeveel van de inburgeraars, die voor het traject niet participeerden, doorstromen naar werk of andere vormen van participatie.

6.1 Trajecten

Een gemiddeld WI-traject kost 1,5 à 2 jaar. Gemeenten die erin geslaagd zijn snel de WI-trajecten aan te besteden, zoals de gemeente Haarlemmermeer, zijn gestart met het plaatsen van inburgeraars op trajecten in het najaar van 2007. Dit betekent dat pas recent de eerste trajecten worden afgerond. Met andere woorden voor een analyse van de resultaten van de WI-trajecten is het te vroeg. We hebben desalniettemin geprobeerd enige gegevens over de resultaten te krijgen. Dit hebben we met name gedaan door in de vragenlijst enkele vragen op te nemen rond de resultaten. Deze zijn opgenomen in tabel 6.1. Daarnaast hebben we de aan het onderzoek deelnemende gemeenten gevraagd de single information, single audit (SISA) bijlage bij de jaarrekening 2008 te sturen. De SISA gegevens over inburgering relevant voor dit rapport zijn echter voor de jaarrekening 2008 optioneel, omdat het het onder andere de aantallen inburgeraars betreft dat uiterlijk 31 december 2009 heeft deelgenomen aan het inburgeringsexamen. Hierdoor leverde de SISA gegevens te weinig op om in deze rapportage op te nemen.

Uit tabel 6.1 blijkt dat in de gemeente Amsterdam in 2008 9.981 verplichte en vrijwillige inburgeraars zijn gestart met een traject volgens de Wet inburgering (WI-trajecten). Daarnaast verzorgt de gemeente Amsterdam ook andere trajecten, zoals de taal- en alfabetiseringstrajecten, Taal en Ouderbetrokkenheid trajecten, en overige trajecten (WIN, PaVEM, TaalWerkt, Volksuniversiteit). Deze trajecten zijn echter niet meegeteld als WI-traject, omdat het trajecten betreft die worden gefinancierd vanuit andere gelden, onder meer vanuit de WEB.

Tabel 6.1: Aantal gestarte trajecten en eerste indicatie resultaten jaargang 2008²⁶

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Haarlemmermeer	Haarlem
Aantal inburgeringstrajecten lopend op 1-1-2008	1096	170	878	1020	55	-
Aantal trajecten gestart²⁷ in 2008	9981	3784	3.073	1171	381	386
w.v. inburgeringsplichtig	6470	2885	2.556	925	381	335
w.v. inburgeringsbehoefstig	3511	899	517	246	0	51
Aantal trajecten beëindigd in 2008	489	254	374	181	129	-
w.v. uitval	125	3	185	137	-	-
w.v. afgerond	364	251	134	44	33	-
w.v. overig (onthefing vrijstelling)	-	-	55	-	96	-
Aantal inburgeringstrajecten op 1-1-2009	10.588	-	3.577	1.840	307	-

Het aantal gestarte trajecten in 2008 kan nog niet helemaal worden vergeleken met de ambities in tabel 4.2. Dit omdat het bij de ambities om het totale aantal trajecten van 2007-2009 gaat; het is mogelijk dat het aantal trajecten in 2009 veel hoger is dan in 2007 en 2008. Een vergelijking van het aantal in 2008 gestarte trajecten met het gemiddeld aantal trajecten uit tabel 4.2 is wel mogelijk. In tabel 6.2 is dat gedaan voor zover mogelijk op basis van tabel 6.1.

Tabel 6.2: Aantal gestarte trajecten 2008 als percentage van de afspraken.

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Haarlemmermeer	Haarlem
Aantal gestarte trajecten 2008	9.981	3.535	3.073	1171	381	386
Gemiddelde aantal trajecten per jaar afgesproken met het rijk	10.100	5.023	3.972	1694	300	397
Aantal gestarte trajecten 2008 als percentage van het gemiddeld aantal trajecten per jaar	99%	70%	77%	69%	127%	102%

Tabel 6.2 laat zien dat Haarlemmermeer zijn doelstellingen ruim haalt in 2008. Ook Amsterdam haalt nagenoeg volledig de doelstelling, waarbij het aantal trajecten in Amsterdam bovendien erg groot is. Belangrijk is wel dat het in tabel 6.2 gaat om gestarte trajecten. Voor de slagingspercentages en bereikte niveaustijging zijn meer gegevens nodig, bijvoorbeeld met betrekking tot het aantal geslaagden. Tabel 6.3 geeft een

²⁶ bron: vragenlijst en interviews

²⁷ Een traject wordt als gestart beschouwd indien het trajectplan is ondertekend

overzicht van het aantal deelnemers en het aantal geslaagden voor het inburgeringsexamen en het Staatsexamen. Zoals tabel 6.3 laat zien zijn er vooralsnog te weinig gegevens om iets te zeggen over de slagingspercentages.

Tabel 6.3: Deelname en aantal geslaagden inburgeringsexamen in 2008²⁸

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Haarlemmeer	Haarlem
Deelname inburgeringsexamen	443	336	169	138	n.b.	38
Geslaagd inburgeringsexamen	364	251	134	103	33	37
% geslaagden	82%	75% ²⁹	79%	75%	n.b.	97%
Deelname Staatexamen NT2 I of II	n.b.	n.b.	0	n.b.	n.b.	8
Geslaagd Staatexamen NT2 I of II	46	n.b.	0	30	4	n.b.
% geslaagden	n.b.	n.b.	-	n.b.	n.b.	n.b.

n.b. = niet bekend

6.2 Conclusie

Een gemiddeld inburgeringstraject duurt 1,5 a 2 jaar. De WI-trajecten kwamen pas goed op gang in 2008. Het is daarom niet mogelijk nu een uitspraak te doen over de resultaten van de inburgeringstrajecten van de Wet inburgering. Het is derhalve ook niet mogelijk een uitspraak te doen over de relatie kosten en resultaten.

²⁸ bron: vragenlijst en interviews

²⁹ In Rotterdam zijn de slagingspercentages bekend van met name de kortere trajecten (hoger opgeleiden). Omdat de instroom laat op gang is gekomen geeft dit percentage dus nog geen generiek beeld.

Bijlagen

Bijlage 1 Lijst van geïnterviewden

Organisatie	Naam	Functie
Gemeente Amsterdam	Martin Tulen	Interim Hoofd bedrijfsvoering
Gemeente Amsterdam	Bernard Koëter	Hoofd bedrijfsvoering
Gemeente Amsterdam	Richard Verkooy	Strategisch beleidsadviseur
Gemeente Rotterdam	Annemarieke Egeraat	Senior beleidsadviseur
Gemeente Rotterdam	Marieke Meedendorp	Projectmedewerker
Gemeente Haarlemmermeer	Beatrijs Aukema	Beleidsadviseur Werk en Inkomen
Gemeente Haarlemmermeer	Herman van As	Financieel adviseur
Gemeente Haarlemmermeer	Rob Durieux	Controller
Gemeente Haarlem	Annemieke Kamphuis	Beleidsadviseur
Gemeente Utrecht	Larbi Edriouch	Afdelingshoofd
Gemeente Utrecht	Sander Materman	Senior beleidsmedewerker
Gemeente Den Haag	Gea Velt	Beleidsmedewerker
Gemeente Den Haag	Yvonne Stiegelis	Beleidsmedewerker

Bijlage 2 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, antwoorden verzonden op 7 april 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, Den Haag, Rotterdam, Utrecht,
19	CBS, statline, data beschikbaar op 28 april 2009
20	www.handreikinginburgeringgemeenten.nl
21	www.vrom.nl
22	Overzicht van resultaatafspraken uit het Meerjaren Ontwikkelingsprogramma van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Haarlem.
23	Monitors inburgering 2006; De voortgang van de inburgering van oudkomers en nieuwkomers; 1 augustus 2007, Ministerie van VROM
24	Prijzmonitor inburgering; analyse en validatie van de gegevens, PWC, 24 juli 2007
25	Ministerie van WWI, ambities inburgering, brief aan Tweede Kamer der Staten-Generaal, 30 januari 2009,
26	Invoering Wet inburgering, Nota van B&W, 4 december 2006, Haarlemmermeer