Inburgering

Kwaliteit van de informatievoorziening

juni 2010

Rekenkamer Amsterdam

Inburgering

Kwaliteit van de informatievoorziening

juni 2010

Voorwoord

Inburgering is een onderwerp dat landelijk en in Amsterdam in de afgelopen jaren veel politieke aandacht heeft gekregen. In Amsterdam verliep de invoering van de Wet Inburgering in 2007 moeizaam. Naar aanleiding daarvan stelde de gemeenteraad vragen over de wijze waarop de gemeente tot afspraken kwam met inburgeraars over inburgeringstrajecten. Ook liet het college van B&W diverse onderzoeken uitvoeren.

De rekenkamer nam het onderwerp inburgering al in 2008 in haar onderzoeks-programma op. Vanwege de hierboven genoemde onderzoeken zag de rekenkamer vooral toegevoegde waarde in een beperkt onderzoek naar de kwaliteit van informatievoorziening aan de gemeenteraad. Het resultaat van dit onderzoek ligt voor u.

Op 1 juni 2010 legde dr. V.L. Eiff, directeur van de Rekenkamer Amsterdam, zijn functie neer vanwege het verstrijken van zijn benoemingstermijn. Een nieuwe directeur zal op 1 augustus 2010 zijn werkzaamheden starten.
De heer Eiff stelde op 25 mei 2010 het conceptrapport van dit onderzoek vast. In dit eindrapport is dit concept opgenomen, samen met de bestuurlijke reactie van het college van B&W op dit rapport. In tegenstelling tot onze gebruikelijke werkwijze ontbreekt in dit rapport een nawoord van de rekenkamer op de bestuurlijke reactie van het college van B&W.

Dit onderzoek had niet op goede wijze tot stand kunnen komen zonder de bijdrage van medewerkers van de Dienst Werk en Inkomen en de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling. De rekenkamer dankt hen voor hun bijdrage aan dit onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door mevrouw M. van Doorn en de heer J.H.G. van Leuken (projectleider).

Rekenkamer Amsterdam

Inhoudsopgave

Samenvatting **7**

1 Inleiding **13**
1.1 Aanleiding 13
1.2 Afbakening onderzoek 13
1.3 Doel en onderzoeksvragen 14
1.4 Normenkader 14
1.5 Aanpak 15
1.6 Leeswijzer 15

2 Inburgering: definities, financiering, beleid, proces en actoren **17**
2.1 Definities 17
2.2 Financiering 18
2.3 Beleid inburgering Amsterdam 18
2.4 Belangrijkste actoren Amsterdam 21
2.5 Processtappen inburgering 23
2.6 Voortgangsrapportage inburgering 25

3 Volledigheid **27**
3.1 Effectiviteit van inburgering 27
3.2 Efficiëntie en kosten 36
3.3 Conclusies volledigheid 38

4 Betrouwbaarheid **41**
4.1 Van basisregistratie naar voortgangsrapportage 41
4.2 Registratie gegevens inburgeraars 42
4.3 Controle registratie inburgeraars 43
4.4 Toegang tot Edisa 44
4.5 Conclusies betrouwbaarheid 45

5 Consistentie **47**
5.1 Definities 47
5.2 Prestatie-indicatoren 49
5.3 Kwantitatieve gegevens 50
5.4 Consistentie tussen voortgangsrapportages en jaarrekeningen 52
5.5 Conclusies consistentie 53

6 Tijdigheid 55

7 Conclusies en aanbevelingen 57
7.1 Inleiding 57
7.2 Hoofdconclusie 57
7.3 Conclusies per onderdeel 58
7.4 Aanbevelingen 61

8 Bestuurlijke reactie 63

Bijlage 1 - Lijst van geïnterviewde personen 67

Bijlage 2 - Lijst van relevante documenten 69

Bijlage 3 - Voortgangsrapportage inburgering 4e kwartaal 2009 71

Samenvatting

S.1 Inleiding

De rekenkamer voerde een beperkt onderzoek uit naar de informatievoorziening van het college over inburgering aan de gemeenteraad. De centrale vraag van het onderzoek was:

> Is de gemeenteraad in 2008 en 2009 door het college goed geïnformeerd over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van inburgeringstrajecten?

De onderscheiden onderzoeksvragen waren:

1. Is de informatie, die aan de gemeenteraad is geleverd over inburgering voldoende volledig, betrouwbaar en consistent?
2. Verstrekt het college kwartaalrapportages inburgering op een zodanig moment dat daarmee in de oordeelsvorming van de raad rekening gehouden kan worden?

S.2 Aanpak

Voor dit onderzoek raadpleegde de rekenkamer documenten, zoals de voortgangs-rapportages die het college in 2008 en 2009 over inburgering aan de raad heeft aangeboden. Naast de voortgangsrapportages analyseerde de rekenkamer ook een aantal brieven die het college in 2008, 2009 en 2010 naar de raad stuurde en een aantal relevante beleidskaders. Daarnaast maakte de rekenkamer voor dit onderzoek gebruik van onderzoeken die de afgelopen 2 jaar over inburgering in opdracht van het college zijn uitgevoerd. Ook stelde de rekenkamer zich op de hoogte van de werkwijze bij de belangrijkste achterliggende administratie voor inburgering (Edisa). Verder sprak de rekenkamer met enkele personen van de Dienst Werk en Inkomen, Taalwijzers, taalaanbieders en de gemeenteraad.

Inburgering in Amsterdam

Het doel van de Wet Inburgering (2007) is dat vreemdelingen mondeling en schriftelijk de Nederlandse taal beheersen en op de hoogte zijn van de Nederlandse samenleving. Dit dient de inburgeraar aan te tonen in het inburgeringsexamen. Om dit af te kunnen leggen volgt hij cursussen bij een speciaal hiervoor ingerichte instelling (de 'taalaanbieder').
Het college wilde in de periode 2006-2010 aan meer dan 100.000 Amsterdammers met een taal- en inburgeringsachterstand inburgeringstrajecten aanbieden. Na een moeizame start stelde het college in 2008 in het Meerjarenbeleidsplan Participatie 2009-2012 de doelgroep voor inburgering bij van ruim 100.000 naar 67.000 personen, waarvan 34.000 verplichte en 33.000 vrijwillige inburgeraars. In 2009 was het Amsterdamse college voornemens om € 53,9 miljoen te besteden aan inburgering.[1]

[1] Gemeente Amsterdam, DMO, *Jaarrekening 2009 DMO*, versie januari 2010.

S.3 Hoofdconclusie

Hoewel de kwaliteit van de informatie in de voortgangsrapportages de afgelopen jaren is toegenomen, constateert de rekenkamer dat de kwaliteit van de informatie over inburgering aan de raad op onderdelen nog niet voldoende is. Het belangrijkste knelpunt is dat de informatie die de raad over de effectiviteit van inburgering ontvangt niet volledig is. Ondanks de doelstellingen informeert het college de raad niet of zeer beperkt over:

- Het onderscheid tussen het aantal verplichte en vrijwillige inburgeraars dat een traject start, onderbreekt of afrondt.
- Het aantal verplichte inburgeraars dat is opgeroepen en niet reageert.
- Het aantal ontheffingen en vrijstellingen.
- De duur van de inburgeringstrajecten.
- Het bereiken van de 4 potentiële inburgeringsdoelgroepen: jongeren van 18 tot 23 jaar, mannen van 23 tot 57 jaar, vrouwen van 23 tot 57 jaar en ouderen van 57 jaar en ouder.
- Het aantal inburgeringstrajecten dat duaal is (=gekoppeld aan participatietrajecten) en het participatieniveau van inburgeraars.
- De opgelegde en geïnde boetes.

Uit de analyses van de rekenkamer blijkt dat de informatie aan de raad vooral betrekking heeft op het aantal gestarte taal- en inburgeringstrajecten. Aangezien niet alle trajecten met succes worden afgerond, krijgt de raad daarmee onvoldoende inzicht in de resultaten van inburgering.

Om inzicht te krijgen in de voortgang van het inburgeringsproces, is het volgens de rekenkamer van belang dat de gemeenteraad beschikt over informatie waarbij de inputgegevens (opgeroepen verplichte inburgeraars, aantal deelnemers gestart op traject) gerelateerd worden aan de outputgegevens van het inburgeringsproces (aantal deelnemers dat uitvalt of slaagt voor een traject). Het ontbreken van deze informatie over het effect van inburgering is volgens DWI te wijten aan de trage invoering van de Wet Inburgering, waardoor de eerste inburgeringstrajecten pas vanaf de 2de helft in 2008 gestart zijn. Uitgaande van een gemiddelde trajectduur van 1,5 jaar betekent dit dat er nu, 3 jaar na de invoering van de Wet Inburgering, naar het oordeel van de rekenkamer outputgegevens over tenminste het aantal geslaagde of uitgevallen deelnemers beschikbaar moeten zijn, die het college aan de raad kan verstrekken.

Zonder inzicht in de resultaten van inburgering kan de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende rol niet goed uitvoeren. In die situatie is het bijsturen van de uitvoering van inburgeringstrajecten en de grote procesorganisatie die ermee gepaard gaat lastig. Het risico bestaat dat de doelstellingen voor inburgering niet gehaald worden. Indien de raad geen goed zicht heeft op de daadwerkelijke aantallen geslaagde inburgeraars, loopt de gemeente het risico een deel van de trajectvergoedingen van het Rijk mis te lopen. Het Rijk financiert gemeenten op grond van een vast bedrag per deelnemer gebaseerd op 10% uitval, waardoor bij een hogere uitval tekorten in de financiering ontstaan. De tweede voorwaarde van het Rijk is dat verplichte inburgeraars

binnen 3 kalenderjaren na start van hun traject in de GSB-periode en uiterlijk in 2013 moeten hebben deelgenomen aan het inburgeringsexamen.

Overigens is de rekenkamer van mening dat B&W wordt gehinderd door de voortdurende verschuivende wetgeving (de Wet Inburgering en de Participatiewet), de bijstelling van de ambities van het college en wijzigingen in de uitvoering (nieuwe aanbesteding taalaanbieders, overheveling taken Dienst Maatschappelijke Ondersteuning naar Dienst Werk en Inkomen). Het is voor het college daarom lastig om de raad goede informatie te geven over inburgering, maar niettemin zijn er verbeteringen mogelijk.

S.4 Conclusies per onderdeel
Hieronder gaan we nader in op de specifieke conclusies voor:
- volledigheid;
- betrouwbaarheid;
- consistentie;
- tijdigheid.

Volledigheid
Het is voor de gemeenteraad van belang om inzicht te krijgen in de voortgang van het inburgeringsproces om de effectiviteit van de inburgering te kunnen beoordelen (hoeveel inburgeraars slagen uiteindelijk voor hun examen?) en om de vinger aan de pols te kunnen houden bij de financiering (efficiëntie). De rekenkamer beoordeelde of de informatie die het college aan de raad verstrekt over de effectiviteit en de efficiëntie van inburgering volledig is.

De rekenkamer concludeert dat het college de raad op onderdelen nog niet voldoende informeert over de effectiviteit van de inburgeringstrajecten. De raad wordt niet geïnformeerd over:

1. Verplichte en vrijwillige inburgeraars	• Het aantal verplichte en vrijwillige inburgeraars dat een traject start, onderbreekt of afrondt.
2. Ontheffingen en vrijstellingen van verplichte inburgeraars	• Het aantal verplichte inburgeraars, dat een oproep heeft gekregen en het aantal dat daar niet op reageert. • Het aantal verplichte inburgeraars dat een ontheffing of vrijstelling van de inburgeringsplicht heeft gekregen.
3. Doelgroep bereik	• Het bereiken van de 4 potentiële inburgeringsdoelgroepen: jongeren van 18-23 jaar, mannen 23-57 jaar, vrouwen 23-57 jaar en ouderen 57 jaar.
4. Trajectduur	• De gemiddelde duur van de inburgeringstrajecten.

5. Outputinformatie	• Op elkaar aansluitende input- en outputinformatie over het aantal deelnemers dat een inburgerings-traject volgt, heeft onderbroken, uitgevallen is en al dan niet met succes heeft deelgenomen aan het inburgeringsexamen.
6. Participatie	• Het aantal inburgeringstrajecten dat duaal is (=gekoppeld aan participatietrajecten) en het participatieniveau van inburgeraars.
7. Boetes	• Het aantal opgelegde en geïnde boetes.

Over de eerste 4 aspecten had het college de raad al kunnen informeren. Daarbij merkt de rekenkamer op dat de informatie over de laatste 3 aspecten (outputinformatie, participatie en boetes) voor 2009 ontbreekt omdat er nog weinig gegevens kunnen zijn. De meeste inburgeringstrajecten zijn pas in de tweede helft van 2008 gestart, waardoor in 2008 en 2009 op kleine schaal outputgegevens beschikbaar kwamen. Informatie over boetes en participatie wordt pas sinds november 2009 geregistreerd en kan dus vanaf 2010 ook voor de raad toegankelijk zijn. De rekenkamer is van mening dat de raad vanaf 2010 wel over deze aspecten geïnformeerd moet worden.

De informatie van het college aan de raad over de efficiëntie van inburgering is grotendeels volledig. De informatie over de efficiëntie van inburgeringstrajecten kan op 2 punten aangevuld worden:
- Inzicht in de gemiddelde doorlooptijden van de aanvraag tot de start van inburgeringstrajecten.
- Inzicht in de tussenstanden van de afrekening vanuit het Rijk van gestarte inburgeringstrajecten in de periode 2007-2009 en de eindafrekening in 2013 en derhalve inzicht in de eigen bijdrage van de gemeente Amsterdam.

Betrouwbaarheid
De rekenkamer concludeert dat de informatie aan de raad over inburgering redelijk betrouwbaar is. De informatie die de gemeenteraad ontvangt over inburgering is grotendeels gebaseerd op het achterliggende managementinformatiesysteem Edisa. Hierin registreren de Dienst Maatschappelijke Ondersteuning, de Dienst Werk en Inkomen, de Taalwijzers en de taalaanbieders de gegevens van de inburgeraars en daarmee is de informatie aan de gemeenteraad een redelijk getrouwe weergave van de feitelijke uitvoering van inburgering.

Wel zien we de volgende betrouwbaarheidsrisico's voor de kwaliteit van de gegevens in de basisadministratie:

- De handmatige invoer door taalaanbieders van gegevens uit een Excel-bestand of een cliëntvolgsysteem naar Edisa;
- Ondanks instructie over eenduidige invoer aan de verschillende invoerders blijkt dat de invoerders in de praktijk nog onvoldoende eenduidig in Edisa registreren.
- Er zijn relatief veel inlogaccounts voor Edisa in omloop, waardoor een eenduidige invoer van gegevens in Edisa en de waarborg van privacybescherming onder druk staan.
- De fase onderbreking mag volgens DWI in uitzonderlijke gevallen (bijvoorbeeld door ziekte) maximaal 2 keer een half jaar gebruikt worden. In de praktijk gebruiken ketenpartners de fase onderbreking regelmatig als ze niet weten wat er met de klant moet gebeuren.

Consistentie
Van consistentie is sprake in de voortgangsrapportages en in andere informatie aan de gemeenteraad indien:
- de gehanteerde definities duidelijk zijn;
- de verantwoorde beleidsresultaten naar hun aard gelijk zijn in de verschillende voortgangsrapportages;
- de verantwoorde beleidsresultaten consistent zijn in de tijd;
- de verantwoorde beleidsresultaten een getrouw beeld geven van de werkelijkheid.

De rekenkamer constateert dat het college in alle voortgangsrapportages informatie geeft over het aantal unieke nieuwe deelnemers op taal- en inburgeringstrajecten en de inburgeraars die niet aan een traject deelnemen. Ook zijn de gegevens over inburgering in de voortgangsrapportages en de jaarrekeningen vergelijkbaar en consistent.

Minder positief vindt de rekenkamer het dat het college geen duidelijke definities hanteert in de voortgangsrapportages over deelnemers en trajecten. Het college maakt onderscheid in 4 soorten trajecten:
1. Niemand Aan De Kant (NADK)-trajecten;
2. Wet Inburgering (WI)-trajecten;
3. WI-trajecten declarabel;
4. WI-trajecten perspectief.

Het college heeft de definitie van de declarabele inburgeringstrajecten in de afgelopen jaren gewijzigd. De WI-declarabele trajecten omvatten nu ook alfabetiseringstrajecten en trajecten voor groepsbinding die voorheen onder 'WI perspectief' vielen. Dit is geen garantie dat deze inburgeringstrajecten zullen worden vergoed door het Rijk, omdat inburgeraars die eerst een alfabetiseringstraject of groepsbindingstraject volgen laag geschoold zijn en de Nederlandse taal onvoldoende beheersen. Hierdoor slagen ze minder vaak binnen de gestelde termijn voor het inburgeringsexamen.

Tijdigheid
Het college verstrekt de voortgangsrapportages inburgering tijdig aan de raad. Raadsleden ontvangen de rapportages binnen 3 maanden na afloop van het kwartaal waarover het college rapporteert.

S.5 Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande conclusies komt de rekenkamer tot de volgende aanbevelingen voor het college van B&W van de gemeente Amsterdam.

Volledigheid

1. Geef niet meer, maar vooral kwalitatief betere informatie over inburgering aan de gemeenteraad. Hierdoor krijgt de raad inzicht in de voortgang en resultaten van het inburgeringsproces.
    a. Relateer de input (zoals opgeroepen verplichte inburgeraars, aantal deelnemers gestart op traject) van inburgering aan de output (aantal deelnemers dat uitvalt of slaagt voor traject).
    b. Informeer de raad over de volgende aspecten van inburgering:
        - het onderscheid tussen verplichte en vrijwillige inburgeraars;
        - het aantal ontheffingen en vrijstellingen;
        - het aantal duale trajecten;
        - het aantal opgelegde en geïnde boetes bij niet naleven van de inburgeringsplicht;
        - de gemiddelde trajectduur;
        - het bereik van potentiële doelgroepen.

Consistentie

2. Vergroot de leesbaarheid van de voortgangsrapportages inburgering door de gehanteerde definities (zoals van gestarte trajecten en deelnemers) kenbaar te maken aan de raad en gebruik deze zoveel mogelijk consistent.

Betrouwbaarheid

3. Beperk de risico's op onbetrouwbare registratie van gegevens van inburgeraars door:
    - heldere werkinstructies binnen de Dienst Werk en Inkomen;
    - duidelijke informatie door de Dienst Werk en Inkomen over de registratie van gegevens van inburgeraars in Edisa aan de overige ketenpartners.
    - het naleven van de maximale termijn (2x een half jaar) voor trajectonderbrekingen in uitzonderlijke gevallen.

Bestuurlijke reactie
De rekenkamer ontving van het college van B&W een bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen. In zijn reactie zegt het college dat het zich - met enige kanttekeningen - kan vinden in de drie aanbevelingen, die de rekenkamer doet.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 28 november 2006 stemde de Eerste Kamer in met de nieuwe Wet Inburgering (WI), die per januari 2007 is ingevoerd. Belangrijke verandering is dat nieuwkomers[2] en bepaalde groepen oudkomers zonder Nederlandse nationaliteit (zoals uitkeringsgerechtigden) een inburgeringsexamen moeten afleggen. Vóór 2007 gold een inspanningsverplichting, maar met de Wet Inburgering is dat gewijzigd in een resultaatverplichting. Met deze wijziging hoopte het Rijk de effectiviteit van inburgering te verhogen.

Inburgering krijgt landelijk, maar ook van het college en de gemeenteraad in Amsterdam veel politieke aandacht. Zo stelde de gemeenteraad vragen of de inburgeringstrajecten wel effectief en efficiënt verlopen. Het college liet mede naar aanleiding hiervan diverse onderzoeken uitvoeren.

Voorbeelden hiervan zijn:
1. *Evaluatie inburgering Amsterdam* (RadarAdvies, april 2008).
2. *Een bestandsanalyse. Inburgeren in Amsterdam* (Dienst O+S, oktober 2008 en 2009).
3. *Profielen en behoeften van de doelgroep inburgering* (Regioplan, mei 2009).
4. *Kostenvergelijking uitvoering Wet inburgering* (SGBO, december 2009).
5. *Uitvoering inburgering in Amsterdam: hoge ambities, lage opbrengsten* (Adviesraad Diversiteit en Integratie, april 2008).
6. *Het Waterloo van de inburgering. Een advies over een zinloze politieke strijd* (Adviesraad Diversiteit en Integratie, maart 2010).

Inmiddels heeft RadarAdvies quick scans uitgevoerd naar de afronding van het oude werkproces (tot 1 maart 2010) en naar de voorbereiding van het nieuwe werkproces (vanaf 1 maart 2010). Hierover zal het college de raad binnenkort informeren.

1.2 Afbakening onderzoek

De rekenkamer nam het onderwerp inburgering al in 2008 in haar onderzoeksprogramma op. Bovenstaande onderzoeken in achtnemende, zag de rekenkamer in 2010 voornamelijk toegevoegde waarde in een beperkt rekenkameronderzoek naar de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad.

[2] Nieuwkomers zijn volgens de oude Wet inburgering nieuwkomers vreemdelingen (niet-Nederlanders) die sinds1998 rechtmatig verblijven in Nederland of Nederlanders die geboren zijn in het buitenland en voor het eerst in een Nederlandse gemeente worden ingeschreven. Oudkomers zijn vreemdelingen die al voor 1998 rechtmatig verbleven in Nederland.

Sinds november 2008 ontvangt de Commissie Werk, Inkomen, en Jeugd (WIJ) elk kwartaal voortgangsrapportages over inburgering van het college. Deze voortgangsrapportages komen voort uit het *Werkplan Inburgering* dat in september 2008 in de raad is vastgesteld. In dit werkplan is overeengekomen dat de programmamanager inburgering van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) elke 2 maanden over de voortgang van het werkplan rapporteert aan het college, waarna ook de Commissie WIJ kan kennisnemen van de voortgangsrapportage. Naast de voortgangsrapportages is de gemeenteraad op andere manieren geïnformeerd over ontwikkelingen bij de inburgeringstrajecten. In 2008, 2009 en 2010 stuurde het college een aantal brieven naar de raad over ontwikkelingen bij inburgering. Bovendien verschenen een aantal relevante beleidskaders. Dit zijn, behalve het genoemde werkplan, het *Meerjarenbeleidsplan Participatie 2009-2012*, de *Nota van Uitgangspunten Inkoopkader Inburgering* en het *Beleidskader Handhaving*. Deze beleidsdocumenten en brieven heeft de rekenkamer bij haar onderzoek betrokken. Een volledige lijst is opgenomen in Bijlage 2.

In dit onderzoek gaat de rekenkamer de kwaliteit van de informatievoorziening in de beleidskaders en de voortgangsrapportages na.

1.3 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is na te gaan of de raad in 2008 en 2009 door het college goed geïnformeerd is over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van inburgeringstrajecten.
Deze vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Is de informatie, die aan de gemeenteraad is geleverd over inburgering voldoende volledig, betrouwbaar en consistent?
2. Verstrekt het college kwartaalrapportages inburgering op een zodanig moment dat daarmee in de oordeelsvorming van de raad rekening gehouden kan worden?

1.4 Normenkader

Voor de toetsing van de onderzoeksvragen heeft de rekenkamer het volgende normenkader opgesteld.

Tabel 1.1 - Normenkader: onderwerpen en toetsaspecten

Hoofdstuk	Onderwerp	Toetsaspect
3	Volledigheid	• Informatie over resultaten collegedoelstellingen • Beschikbaarheid informatie voor kaderstellende en controlerende taak
4	Betrouwbaarheid	• Risicoanalyse: - Koppeling basisregistratie taalaanbieder - Registratie van gegevens inburgeraars - Controle registratie inburgeraars - Toegang

Hoofdstuk	Onderwerp	Toetsaspect
5	Consistentie	• Gehanteerde definities duidelijk • Consistentie in de tijd • Consistentie in verschillende documenten • Getrouw beeld werkelijkheid
6	Tijdigheid	• Beschikbaarheid informatie zodat tijdig kan worden bijgestuurd

1.5 Aanpak

Bij het onderzoek maakte de rekenkamer zoveel mogelijk gebruik van bestaande documenten. Het rekenkameronderzoek bestond uit een review van onderzoeken die de afgelopen 2 jaar over inburgering in opdracht van het college zijn uitgevoerd. Daarnaast heeft de rekenkamer de betrouwbaarheid en de kwaliteit van de informatie over inburgering beoordeeld die de gemeenteraad van het college ontving. Hiertoe toetste de rekenkamer de juistheid en tijdigheid van de voortgangsrapportages die het college in 2008 en 2009 over inburgering aan de raad heeft aangeboden.

Verder heeft de rekenkamer interviews afgenomen met enkele personen van de Dienst Werk en Inkomen, Taalwijzers, taalaanbieders en de gemeenteraad. Ook stelde de rekenkamer zich op de hoogte van de werkwijze bij de belangrijkste achterliggende administratie voor inburgering (Edisa). Een lijst van geïnterviewde personen is opgenomen in Bijlage 1.

1.6 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd.
In hoofdstuk 2 gaat de rekenkamer op inburgering in algemene zin. In kort bestek geeft de rekenkamer een beeld van wat inburgering is, hoe het is gefinancierd en hoe het wordt uitgevoerd. Vervolgens gaat ze in hoofdstuk 3 in op de volledigheid van de door het college gepresenteerde gegevens in de voortgangsrapportages en in andere documenten. In hoofdstuk 4 gaat de rekenkamer in op de betrouwbaarheid van de informatie en in hoofdstuk 5 op de consistentie van de verstrekte informatie.
In hoofdstuk 6 komt nog kort de tijdigheid, waarmee gegevens aan de raad zijn gegeven, aan de orde.

2 Inburgering: definities, financiering, beleid, proces en actoren

In dit hoofdstuk gaat de rekenkamer in op de context van inburgering. In paragraaf 2.1 geven we een algemene omschrijving van inburgering met enkele belangrijke definities. In paragraaf 2.2 beschrijven we de wijze van financiering. In paragraaf 2.3 komt het beleid voor inburgering in Amsterdam aan de orde en in paragraaf 2.4 en 2.5 gaan we in op de bij inburgering betrokken actoren en de verschillende stappen, waaruit het inburgeringsproces bestaat. In paragraaf 2.6 behandelen we de voortgangsrapportages, de belangrijkste informatiebron over inburgering aan de gemeenteraad.

2.1 Definities

Volgens de Wet Inburgering (verder: WI) van 2007 zijn vreemdelingen (personen met een andere nationaliteit dan de Nederlandse), die rechtmatig in Nederland verblijven, inburgeringsplichtig, als zij:

- tussen de 16 en 65 jaar oud zijn;
- niet langer dan 8 jaar in Nederland leerplichtig zijn geweest;
- niet meer naar school gaan;
- of geen MBO-diploma of hoger hebben.

De verplichting is niet van toepassing voor vreemdelingen uit de Europese Unie, Liechtenstein, Noorwegen, IJsland en Zwitserland.

De inburgeringsplicht houdt in dat de vreemdeling mondeling en schriftelijk de Nederlandse taal beheerst en op de hoogte is van de Nederlandse samenleving. Dit dient hij aan te tonen in het inburgeringsexamen. Om dit af te kunnen leggen volgt hij cursussen bij een speciaal hiervoor ingerichte instelling (de 'taalaanbieder'). Tot 1 januari 2010 gold dat vanaf het opleggen van de inburgeringsplicht een nieuwkomer 3,5 jaar en een oudkomer 5 jaar als termijn heeft om aan de inburgeringsverplichting te voldoen. De inburgeringsplichtige, die niet reageert op de oproep tot verschijnen, niet meewerkt aan het onderzoek naar zijn inburgeringsplicht, niet verschijnt in het onderwijs of het inburgeringsexamen niet binnen de termijn haalt, kan een bestuurlijke boete krijgen.[3]
Naast diegenen, die volgens de WI verplicht zijn om in te burgeren (verplichte inburgeraars), kent de wet ook een groep personen, die op vrijwillige basis kunnen inburgeren (vrijwillige inburgeraars). Vrijwillige inburgeraars zijn Nederlanders of Europeanen uit de hierboven genoemde landen, die aan de hierboven genoemde criteria voldoen en het inburgeringsexamen willen behalen. De termijn om het inburgeraarsexamen te halen en de boetebepalingen gelden niet voor de vrijwillige inburgeraars.

[3] Naast de hierboven genoemde regels noemen de Wet en het Besluit Inburgering een groot aantal bijzondere en uitzonderingsbepalingen over inburgeringsplichtigen, die we hier niet in extenso weergeven.

2.2 Financiering

Voor de uitvoering van de inburgering ontvingen de gemeente Amsterdam tot 1 januari 2010 van het Rijk een budget, dat afhankelijk was van het aantal beschikkingen of overeenkomsten dat de gemeente met inburgeraars had gesloten en van het aantal inburgeraars dat het inburgeringsexamen aflegde. Per inburgeringstraject stelt het Rijk € 5.950 beschikbaar en € 4.300 voor een traject gecombineerd met re-integratie naar werk. Hierbij betaalt het Rijk 30% van het bedrag per inburgeraar als een traject wordt gestart en 70% na deelname aan het examen.
Naast de middelen uit de WI stelt het Rijk nog andere middelen (mede) voor inburgering beschikbaar. Het gaat om middelen op grond van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB), de Wet Werk en Bijstand (WWB), de PaVEM-middelen[4] en de Pardonregeling.[5] Vanaf 2008 is € 1.000 als participatiebonus beschikbaar voor inburgeringstrajecten waarin een koppeling naar participatie aanwezig is (duale inburgeringstrajecten).
Sinds 1 januari 2010 maakt het WI-budget in de gemeente Amsterdam deel uit van het participatiebudget op grond van de Wet participatiebudget.[6] Het achterliggende idee is dat door deze wet schotten in de uitvoering verdwijnen, maar tegelijkertijd moeten gemeenten voldoen aan de opdracht van de onderliggende wetten (Wet Werk en Bijstand, Wet Inburgering en Wet Educatie en Beroepsonderwijs). Binnen het participatiebudget is het budget voor inburgering echter apart gemarkeerd. Het macro-participatiebudget wordt over de gemeenten verdeeld op basis van outputverdeel-maatstaven. Deze factoren bepalen het Amsterdamse deel van het macrobudget over 2 jaar.

2.3 Beleid inburgering Amsterdam

Niemand aan de kant
Vooruitlopend op de invoering van de Wet Inburgering stelde Amsterdam in 2006 het beleidskader *Niemand aan de kant* (NADK) vast. Uitgangspunt van dit document is dat niemand aan de kant staat en alle Amsterdammers op een positieve manier bijdragen aan de samenleving en de stad. Het college streeft er naar een breed aanbod van taal en inburgering aan te bieden voor een doelgroep van meer dan 100.000 Amsterdammers met een taal- en inburgeringsachterstand. Tot het aanbod van *Niemand aan de kant* behoren trajecten gericht op:

[4] PaVEM staat voor de Commissie Participatie van Vrouwen uit Etnische Minderheidsgroepen. In juli 2006 stelde het kabinet € 19 miljoen ter beschikking voor de inburgering van allochtone vrouwen, waarvan € 4,4 miljoen voor Amsterdam. Gemeenten konden die middelen tot december 2009 inzetten.

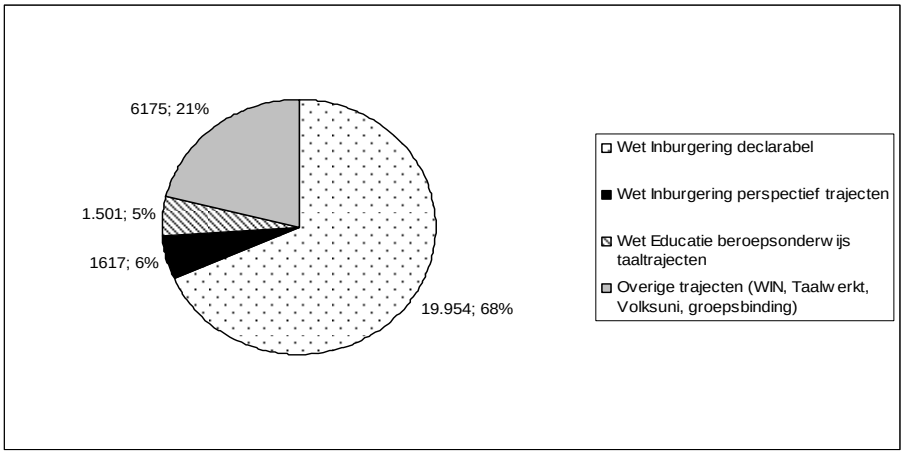
[5] De Pardonregeling heeft betrekking op asielzoekers die vóór 1 april 2001 een asielverzoek hebben ingediend en nog steeds in Nederland verblijven.

[6] De Wet Participatiebudget wordt meestal Participatiewet genoemd.

- taal en ouderbetrokkenheid;
- alfabetisering in Nederlands als 2de taal (NT2 of NT1);
- de Wet Inburgering.

In onderstaande figuur 2.1 is de verhouding tussen de soorten trajecten, die het college onderscheidt, samengevat.

Figuur 2.1 - Aantal en aandeel gestarte Niemand aan de Kant trajecten, periode 2007 t/m 2009



Bron: Rekenkamer Amsterdam o.b.v. DMO, *Rapportage Inburgering 4de kwartaal 2009*, p. 7.

Volgens *Niemand aan de kant* moet iedere inburgeraar voldoen aan de wettelijke eisen. Amsterdam doet daar boven op een aanbod aan trajecten dat - afhankelijk van de doelgroep - gericht kan zijn op zelfredzaamheid, arbeidsparticipatie of maatschappelijke participatie. Op grond van het beleidskader benoemde het college inburgeringstrajecten in Amsterdam als 'NADK-trajecten': deze hebben dus betrekking op inburgering in de meest brede zin. Als doel stelde het college zich jaarlijks ongeveer 15.000 inburgeraars 'op traject te zetten' om zo in ongeveer 5 à 6 jaar de taal- en inburgeringsachterstand in te lopen.[7]

Al in *Niemand aan de kant* voorzag het college dat Amsterdam niet alle trajecten, die zij tot het beleidskader rekende, kon declareren bij het Rijk via de Wet Inburgering. In de periode 2007-2009 bleek dat dit deel 68% van de trajecten besloeg (zie figuur 2.1). Additionele financiering bestond uit middelen van de Wet Werk en Bijstand, de Wet Educatie en Beroepsonderwijs en enige andere regelingen.

Evaluatie inburgering april 2008
Omdat de start van de Wet Inburgering in Amsterdam in 2007 moeizaam verliep, liet het college (RadarAdvies, april 2008) een evaluatie van het inburgeringsproces uitvoeren. Uit de evaluatie bleek dat de ambitie van Amsterdam om 15.000

[7] Hierbij ging het college er vanuit dat van de doelgroep van 105.000 Amsterdammers er uiteindelijk maar 80.000 voor inburgering in aanmerking kwamen, omdat de overigen op eigen kracht zouden inburgeren.

inburgeraars per jaar op cursus te krijgen niet gehaald zou worden. In de door het college gepresenteerde cijfers over het aantal inburgeraars op traject traden dubbeltellingen op bij het aantal trajecten omdat één persoon verschillende trajecten kon volgen. Verder bleek een groot aantal knelpunten in de uitvoering. De belangrijkste adviezen van het rapport waren:[8]

1. Werk een meer geïntegreerd participatiestelsel uit en breng daar inburgering in onder.
2. Zorg voor meer sturing en regie en voer een aantal wijzigingen op korte termijn door.

Het college zegde de raad toe een aantal acties op korte termijn uit te voeren:[9]

- Aanstelling van een programmamanager inburgering, die een Werkplan inburgering opstelt.
- Werving van inburgeraars versterken.
- Wachttijden van de inburgeraars verkorten.
- Betere aansluiting van het cliëntvolgsysteem Edisa op de werkprocessen en op de verschillende systemen van de ketenpartners.
- Meer duidelijkheid bieden over de cijfers door onder andere dubbeltellingen uit het systeem te verwijderen.
- De budgetten, die bij de Wet participatiebudget zijn betrokken, alvast combineren.
- De rol van de afdeling Educatie en Inburgering (E&I) van DMO bekijken.
- Meer passende kinderopvang realiseren, omdat dit een drempel bleek voor inburgering.

Verdere discussie inburgering in 2008 en 2009

De eerste voortgangsrapportages over inburgering in 2008 lieten zien dat de ambitie van Amsterdam van 15.000 inburgeraars per jaar nog immer niet werd gehaald. Bovendien deden de dubbeltellingen zich nog steeds voor. Na de discussie in de raad besloot het college hierop een 'ontdubbelingsoperatie' uit te voeren.
In december 2008 stelde het college het *Meerjarenbeleidsplan Participatie 2009-2012* vast. Dit beleidskader loopt vooruit op de combinatie van budgetten voor inburgering en voor re-integratie volgens de Wet participatiebudget. In dit beleidsplan definieerde het college de doelgroepen van inburgering opnieuw. Het college stelde vast dat Amsterdam 34.000 verplichte inburgeraars telde, van wie er 9.000 al op traject zaten en 14.000 op het punt stonden een traject te volgen of al een traject hadden gedaan (zonder het examen af te leggen). Een groep van 11.000 verplichte inburgeraars was daarmee dus nog niet in beeld. Het college schatte de groep van overige Amsterdammers met een taal- of inburgeringsachterstand op 33.000. Het college verminderde - in vergelijking met *Niemand aan de kant* - zodoende de doelgroep van ruim 100.000 naar 67.000 personen.

[8] RadarAdvies, Evaluatie inburgering Amsterdam, april 2008, blz. 5-6.

[9] In de Brief van wethouder Asscher aan de gemeenteraad van 22-08-2008, blz. 3-4.

Verder constateerde het college dat de doelstelling van 15.000 inburgeraars per jaar in de klas 'in de praktijk eerder bleek te werken als de spreekwoordelijke molensteen om de nek dan de wortel die men voorhoudt'.[10] Op grond hiervan stelde de gemeenteraad in december 2008 de ambitie voor 2009 bij tot 5.000 nieuwe 'unieke deelnemers' per jaar. Daarnaast stelde de raad als 2de hoofddoelstelling vast het realiseren van 6.500 tot 7.500 trajecten per jaar in het kader van de WI. Verder zijn in het *Meerjarenbeleidsplan* als meetbare doelstellingen opgenomen dat alle resterende verplichte inburgeraars (11.000 personen) op 31 december 2010 in beeld zijn bij de gemeente en dat de gemeente jaarlijks van 2.000 van de 33.000 vrijwillige inburgeraars bepaalt of een taaltraject wenselijk is en zo ja, hen plaatst op een traject.

Tenslotte ging het college nog eens in op een aantal knelpunten in de uitvoering. Het college constateerde dat er in het inburgeringsproces sprake was van onnodige overdrachtsmomenten waardoor inburgeraars uit beeld raakten. In het toenmalige inburgeringsproces was sprake van 4 overdrachtsmomenten.
In de loop van 2009 is tot een aantal veranderingen in de uitvoering besloten. In mei besloot het college tot overplaatsing van de afdeling E&I (zie hieronder) van DMO naar DWI per 1 januari 2010. Ook besloot de raad om van het assessment geen aparte stap in het nieuwe proces te maken. De zogeheten assessmentbureaus vervullen daarom in het nieuwe werkproces geen rol.

Conclusie rekenkamer
Het college heeft bij de informatievoorziening aan de raad over inburgering te maken met landelijke wetgeving en haar eigen ambities. De invoering van de WI is lang onduidelijk geweest en er zijn na de invoering diverse veranderingen opgetreden. Ook is er een nieuwe Participatiewet van kracht geworden. De ambities, die het college had geformuleerd over het jaarlijkse aantal uit te voeren trajecten, zijn naar beneden bijgesteld. De omvang van de doelgroep is geherformuleerd. Al deze ontwikkelingen maken het niet gemakkelijk voor het college om de raad op een juiste en volledige manier te informeren.

2.4 Belangrijkste actoren Amsterdam

In Amsterdam zijn veel ketenpartners betrokken bij inburgering. De gemeente (centrale stad) is verantwoordelijk voor het proces van inburgering als geheel. De stadsdelen zijn verantwoordelijk voor de trajectbegeleiding van vrijwillige en verplichte inburgeraars met een WWB-uitkering. Alle stadsdelen hebben deze taak belegd bij de Taalwijzers, in de meeste stadsdelen is dit uitbesteed. De belangrijkste organisaties lichten we hieronder kort toe. De werkpleinen van DWI zijn verantwoordelijk voor de trajectbegeleiding van vrijwillige en verplichte inburgeraars met WWB-uitkering.

[10] Gemeente Amsterdam, DWI, *Meerjarenbeleidsplan Participatie* 2009-2012, blz. 19.

Van DMO naar DWI
De afdeling Educatie en Inburgering (E&I) van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) was tot 1 januari 2010 verantwoordelijk voor de inburgering in Amsterdam. De organisatie van dit proces is gewijzigd per 1 maart 2010 (zie volgende paragraaf). De taken die E&I uitvoerde in het oude primaire proces inburgering, betroffen:

- screening op recht of plicht inburgering;
- opdrachtverlening voor het assessment;
- wettelijke taken (vrijstelling, ontheffing, beschikking, certificering);
- handhaving voor inburgeringsplichtigen zonder uitkering;
- klantbeheer;
- gegevensbeheer;
- ketenregie.[11]

De afdeling E&I van DMO is sinds 1 januari 2010 overgeplaatst naar de Dienst Werk en Inkomen (DWI). Onderbrengen bij DWI lag voor de hand, omdat de komst van de Wet participatiebudget per 1 januari 2010 in Amsterdam steeds verdergaande integratie in de aanpak en kosten van re-integratie, onderwijs en inburgering nodig maakt.
De doelgroep voor het participatiebudget is breder dan de doelgroep van de WI.
Het participatiebudget kan namelijk voor iedereen vanaf 18 jaar, die rechtmatig verblijft in Nederland, worden ingezet.

DWI is in Amsterdam de eindverantwoordelijke dienst voor de uitvoering van de Participatiewet. Dit sluit aan bij het streven van DWI om zich steeds meer op participatie in de samenleving en daardoor ook op niet-uitkeringsgerechtigden (NUG'ers) te richten. Veel potentiële inburgeraars zijn ook NUG'er. Tenslotte is het de bedoeling dat steeds meer inburgeringstrajecten duaal zijn, waardoor het traject gericht op taal met een participatietraject gecombineerd wordt.

Taalwijzers
De uitvoering van inburgeringstrajecten liet DMO over aan de Taalwijzers en de taal-aanbieders. De Taalwijzers verzorgen de trajectbegeleiding van verplichte en vrijwillige inburgeraars zonder WWB-uitkering, van het 1ste contact met de inburgeraar tot na afronding van het inburgeringstraject. De meeste stadsdelen hebben de uitvoering van de trajectbegeleiding door de Taalwijzer op hun beurt weer uitbesteed aan een welzijns- of commerciële organisatie. Twee stadsdelen (Geuzenveld-Slotermeer en Zuidoost) voeren de Taakwijzer in eigen beheer uit.

Taalaanbieder
De taalaanbieders hebben de taak om daadwerkelijk de inburgeringslessen te verzorgen. De docenten zijn in dienst bij de taalaanbieder. In 2007 is gestart met 39 taalaanbieders, waarvan er per 1 maart 2010 nog 31 actief waren. Na een nieuwe aanbestedingsronde zijn er vanaf maart 2010 nog 10 particuliere taalaanbieders voor de gemeente

[11] Gemeente Amsterdam, DWI, *Businessplan Educatie, Inburgering en Participatie*, januari 2010, p. 4.

Amsterdam actief. Na de aanbestedingsronde gaan alle inburgeraars die na 1 maart 2010 nieuw instromen naar een van de 10 gegunde taalaanbieders binnen het nieuwe bestek.

2.5 Processtappen inburgering

Bij het proces van inburgering in Amsterdam zijn 7 stappen te onderscheiden beginnend met het benaderen van een inburgeraar (werving) tot en met het afrondende inburgeringsexamen. Figuur 2.2 toont de 7 procestappen.

Figuur 2.2 - Processtappen inburgering

De gemeente Amsterdam wijzigde de organisatie van deze stappen per 1 maart 2010. Omdat dit rekenkameronderzoek zich richt op de kwaliteit van de informatie-voorziening over inburgering aan de raad in de periode 2007-2010, gaan we in dit rapport nog uit van het oude inburgeringsproces. Hieronder geeft de rekenkamer een overzicht van de onderscheiden processtappen in de oude situatie van vóór maart 2010.

Tabel 2.1 - Overzicht processtappen inburgering oude situatie: vóór 1 maart 2010

Werving en informatie	DMO verstrekt een lijst met potentieel verplichte inburgeraars via Edisa aan zowel de Taalwijzers als de werkpleinen van DWI om op te roepen voor de intake. Vrijwillige inburgeraars zonder WWB-uitkering kunnen zichzelf melden bij de Taalwijzer. Indien uit de intake blijkt dat deze persoon verplicht of vrijwillig een traject wil volgen, doet de betreffende klantmanager van het werkplein of trajectbegeleider van de Taalwijzer een aanmelding voor een inburgeringstraject. De klantmanager of trajectbegeleider blijft de trajectbegeleiding gedurende het traject verzorgen.
Intake	De klantmanager of de trajectbegeleider van de Taalwijzer stelt tijdens de intake de plicht of de behoefte (vrijwillig) van de klant vast en geeft informatie over de mogelijkheden en gevolgen (voor verplichte inburgeraars). Wanneer de verplichte inburgeraar niet komt opdagen, krijgt hij nog een schriftelijke uitnodiging. Als hij hierna opnieuw niet verschijnt, meldt de trajectbegeleider van de Taalwijzer dit via notities in het managementinformatiesysteem Edisa bij DMO, die dan aan verplichte inburgeraars een boetevoornemende brief stuurt.
Screening	De trajectbegeleider van de Taalwijzer maakt een klantdossier aan en legt dit in Edisa vast. Vervolgens screent het onderdeel Knooppunt van DMO de klantgegevens op doelgroep en NAW-gegevens. DMO benadert het assessmentbureau dat de klant uitnodigt voor een assessment.

Assessment	Het assessmentbureau voert het assessment uit: het toetst het huidige taalniveau en de leervaardigheid van de klant, bepaalt welk domein (burgerschap, werk, ondernemer, maatschappelijke participatie of onderwijs, gezondheid en opvoeding) voor de klant relevant is en het aantal onderwijsmodules dat hij nodig zal hebben. Het assessmentbureau doet een voorstel voor een bepaald inburgeringstraject en legt dit in Edisa vast. Na controle door DMO op de inhoud en kwaliteit van het assessment wordt het vrijgegeven voor plaatsing bij taalaanbieder.
Plaatsing	De klantbeheerder van DMO plaatst aan de hand van het assessment de klant op traject. De leslocatie en het aanbod van de taalaanbieder zijn veelal doorslaggevend bij de plaatsing. Klanten die niet akkoord gaan met het trajectvoorstel van de taalaanbieder kunnen onder de volgende legitieme redenen worden teruggemeld aan DMO: geen kinderopvang, lesuren, ziekte of zwangerschap of de afstand van de leslocatie. Als er geen legitieme redenen zijn, heeft de taalaanbieder een inspannings-verplichting om contact met de klant te leggen. Daarna probeert de Taalwijzer via brieven contact te leggen met de klant. Pas wanneer er 2 brieven aan de klant zijn verstuurd en in Edisa opgenomen, kan het handhavingstraject voor de verplichte inburgeraars starten. DMO kan dan een boetevoornemende brief naar de klant sturen.
Trajectbegeleiding	Als de klant niet verschijnt op cursus of (regelmatig) verzuimt, ontvangt de Taalwijzer een melding van de taalaanbieder en onderneemt actie (b.v. regelen van onderbreking, uitnodiging voor verzuimgesprek) of de klant komt rechtstreeks naar de trajectbegeleider van de Taalwijzer. Vervolgens signaleert de trajectbegeleider naar de taalaanbieder toe (over b.v. overleg met taalaanbieder bij onjuiste plaatsing).
Afronding traject	Het inburgeringsexamen bestaat uit 4 delen: 1. Praktijkexamen inburgering 2. Examen kennis van de Nederlandse samenleving (KNS) 3. Toets gesproken Nederlands (TGN) 4. Elektronisch praktijkexamen.

Daar waar dat relevant is zullen we evenwel ook kort ingaan op de huidige vormgeving van het inburgeringsproces.

Huidige werkwijze inburgering
Na een gezamenlijke voorbereiding met DMO voerde DWI per 1 maart 2010 verschillende maatregelen door in een reorganisatie van het inburgeringsproces.

In tabel 2.2 is de nieuwe taakverdeling vanaf 1 maart 2010 weergegeven.

Tabel 2.2 - Nieuwe taakverdeling inburgeringsproces Amsterdam, vanaf maart 2010

Doelgroep	Verplichte en vrijwillige inburgeraars met uitkering	Verplichte inburgeraars zonder uitkering	Vrijwillige inburgeraars zonder uitkering
Uitvoerder	Klantmanager WWB (DWI)	Consulent Inburgering en NUG (DWI)	Casemanager (Taalwijzer)
Organisatie	DWI-werkplein	DWI-RvE Educatie en Inburgering	Stadsdeel
Werklocatie	Werkplein	Taalwijzer	Taalwijzer

Tot 1 maart 2010 was het fysieke klantcontact en de administratieve regie belegd bij 2 verschillende functionarissen: de fysieke trajectbegeleiding verricht door of de klantmanager van DWI of de trajectbegeleider van de Taalwijzer. De administratieve trajectbegeleiding werd verzorgd door de klantbeheerder van DMO. Na 1 maart zijn beide onderdelen geïntegreerd in de functie van de klantmanager DWI en casemanager bij de Taalwijzer. Hierdoor is sprake van minder overdrachtsmomenten in het klantproces. Het grote aantal overdrachtsmomenten was in het oude proces één van de knelpunten, waar Radar in zijn evaluatie van het inburgeringsproces op wees en dat het college ook in het *Meerjarenbeleidsplan Participatie* noemt.

In het nieuwe werkproces is de trajectbegeleiding van de doelgroep van verplichte inburgeraars zonder uitkering overgegaan van de stadsdelen naar DWI. Daar staat tegenover dat de stadsdelen een grotere rol krijgen voor de werving en begeleiding van de groep vrijwillige inburgeraars. De voormalig 'trajectbegeleider' van de Taalwijzer heet in het nieuwe werkproces 'casemanager'.

In het nieuwe werkproces zijn de 6 assessmentbureaus afgeschaft. Het assessment is vervangen door de Taal Intake Wet Inburgering Toets (TIWI). De klantmanager WWB, de consulent Inburgering en NUG of de casemanager van de Taalwijzer neemt nu het 1ste deel van deze TIWI-toets tijdens de intake. In dit 1ste deel van de toets wordt het domein, het leervermogen en het leestempo van de potentiële inburgeraar bepaald.
De taalaanbieder neemt het 2de deel van de TIWI-toets af om het startniveau en de lengte van het traject te bepalen. Vervolgens wordt een trajectplan opgesteld dat geaccordeerd wordt door de klantmanager van DWI, de consulent inburgering en NUG of casemanager.

2.6 Voortgangsrapportage inburgering

Het college brengt de voortgangsrapportages inburgering per kwartaal uit. Tot nu toe zijn 6 voortgangsrapportages inburgering verschenen (2 in 2008 en 4 in 2009).
De voortgangsrapportage over het 3de kwartaal van 2009 was de 1ste, die in de raadscommissie niet meer tot uitgebreide discussie leidde. De laatste 2 voortgangsrapportages van 2009 kennen een eigen structuur met vaste thema's.
De laatste twee voortgangsrapportages over 2009 die zijn verschenen omvatten de volgende gegevens over prestaties:

- aantal nieuwe deelnemers;
- aantal gestarte WI-trajecten;
- aantal gestarte trajecten per soort traject (WI/WI-perspectief/PaVEM/WEB/-overig);
- aantal deelnemers in de klas naar verplicht/vrijwillig en jaar van instroom;
- aantal deelnemers niet in de klas naar fase proces (screening/assessment/-matching/aangeboden/onderbreking);
- aantal deelnemers en geslaagden inburgeringsexamen en staatsexamen;
- aantal deelnemers en geslaagden vervolgassessment alfabetisering;
- aantal inburgeraars met beschikkingen en met getekende overeenkomsten;
- aantal inburgeraars met niet-getekende overeenkomsten.

Verder bieden de voortgangsrapportages kwalitatieve informatie over het opdrachtgeverschap van de gemeente naar de taalaanbieders, de examens, de bedrijfsvoering en de financiën en een aantal actuele onderwerpen.[12]

[12] In bijlage 3 is als voorbeeld de Rapportage inburgering van het vierde kwartaal 2009 opgenomen.

3 Volledigheid

Informatie over inburgering van het college aan de gemeenteraad moet volledig zijn voor het goed kunnen uitoefenen van de kaderstellende en controlerende taak van de raad.

In dit hoofdstuk beoordelen we of de informatie die het college aan de raad verstrekt over de effectiviteit (paragraaf 3.1) en de efficiëntie van inburgering (paragraaf 3.2) volledig is. Hiervoor analyseert de rekenkamer in eerste instantie of de verantwoordings-informatie aansluit bij de beleidsdoelstellingen van het college. In het geval dat er geen collegedoelstellingen zijn, zoals bij efficiëntie, toetst de rekenkamer de bevindingen aan normen die zij voor volledige informatie over efficiëntie plausibel acht.

3.1 Effectiviteit van inburgering

De rekenkamer toetst in deze paragraaf of het college volledige informatie over de effectiviteit van inburgering aan de raad verstrekt. Hiervoor analyseert de rekenkamer of de verantwoordingsinformatie in de voortgangsrapportages en de jaarrekeningen aansluit bij de beleidsdoelstellingen van het college. Naast de begrotingen, heeft het college de beleidsdoelstellingen voor inburgering vastgelegd in het beleidskader *Niemand aan de kant* uit 2006 en het beleidskader *Meerjarenbeleidsplan Participatie 2009-2012*. Hieronder gaan we in op de informatie over de resultaten op deze doelstellingen (paragraaf 3.1.1 tot en met 3.1.3). In paragraaf 3.1.4 gaat de rekenkamer na of de informatie die de raad krijgt volledig is en de raad een voldoende inzicht geeft in de voortgang van de inburgering.

3.1.1 Informatie over resultaten doelstelling Niemand aan de kant

Doelstelling
De belangrijkste ambitie die het college in de beleidsnota *Niemand aan de kant* (2006) heeft opgenomen, is dat het 100.000 inwoners in de periode 2006-2010 een taal- of inburgeringstraject aan wil bieden. Als doel stelde het college zich jaarlijks ongeveer 15.000 inburgeraars 'op traject te zetten' om zo in ongeveer 5 à 6 jaar de taal- en inburgeringsachterstand in te lopen.[13] Het college definieerde voor deze doelstelling 4 potentiële inburgeringsdoelgroepen:

1. Jongeren van 18-23 jaar (15.000)
2. Mannen 23-57 jaar (35.000)
3. Vrouwen 23-57 jaar (30.000)
4. Ouderen 57 jaar (35.000)

[13] Hierbij ging het college er vanuit dat van de doelgroep van 105.000 Amsterdammers er uiteindelijk maar 80.000 voor inburgering in aanmerking kwamen, omdat de overigen op eigen kracht zouden inburgeren.

Informatie over resultaten
De rekenkamer constateert dat het college de raad via de voortgangsrapportages en de jaarrekeningen informeert over het aantal unieke deelnemers dat voor het eerst een taal- of inburgeringstraject (NADK-traject) volgt. De raad heeft geen informatie van het college ontvangen over het bereiken van de doelgroepen uit het beleidskader *Niemand aan de kant* . De raad kan dus niet vaststellen welk deel van de doelgroepen wel of niet is bereikt.

3.1.2 Informatie over resultaten doelstellingen Meerjarenbeleidsplan

Doelstellingen
In het *Meerjarenbeleidsplan Participatie 2009-2012* (december 2008) definieerde het college de doelgroepen van inburgering opnieuw. Het college stelde vast dat Amsterdam 34.000 verplichte inburgeraars telde, van wie er 9.000 aan een traject deelnamen en 14.000 op het punt stonden een traject te volgen of al een traject hadden gedaan zonder het examen af te leggen. 11.000 verplichte inburgeraars waren dus nog niet in beeld. Het college schatte de groep van overige Amsterdammers met een taal- of inburgeringsachterstand op 33.000. Het college verminderde - in vergelijking met *Niemand aan de kant* - de doelgroep. Op grond hiervan formuleerde het college de volgende 3 doelstellingen voor inburgering:

1. Alle Amsterdamse inburgeringsplichtigen, die in het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen (BPI) van het Rijk zijn opgenomen (peildatum 1 juli 2008), moeten op 31 december 2010 in beeld zijn. Het college wil dat alle verplichte inburgeraars gezien zijn door een trajectbegeleider van de Taalwijzer of een klantmanager van DWI, indien nodig een assessment hebben gehad en een passend participatietraject zijn gestart, dan wel een ontheffing hiervoor hebben gekregen.
2. De gemeente bepaalt jaarlijks bij 2.000 van de 33.000 personen met een taalachterstand (vrijwillige inburgeraars) of een taaltraject wenselijk is en zo ja, plaatst de gemeente hen op een traject.
3. In 2011 dient 80% van de inburgeringstrajecten duaal te zijn, dat willen zeggen dat een inburgeringstraject is gekoppeld aan een participatietraject. Deelnemers aan duale trajecten combineren taalontwikkeling met het wegnemen van belemmeringen, het verbeteren van het opleidingsniveau of het opdoen van vaardigheden die de kansen op de arbeidsmarkt vergroten.

Informatie over resultaten
Om de effectiviteit van de eerste 2 doelstellingen te beoordelen, dient het college de raad te informeren over het onderscheid tussen het aantal vrijwillige en verplichte inburgeraars dat door de gemeente op een inburgeringstraject is geplaatst.
Deze informatie is sowieso relevant voor de raad, omdat vrijwillige inburgeraars een risico kunnen zijn voor de gemeente. Vrijwillige inburgeraars hebben namelijk geen examenplicht en de gemeente kan geen boete opleggen wanneer vrijwillige inburgeraars hun traject onderbreken. Dit kan tot gevolg hebben dat vrijwillige inburgeraars minder vaak aan het inburgeringsexamen deelnemen.

De rekenkamer constateert dat het college de raad niet voldoende informatie verstrekt over het onderscheid tussen verplichte en vrijwillige inburgeraars. Het college geeft de raad informatie over het aantal verplichte en vrijwillige inburgeraars dat een traject start. In de laatste 2 voortgangsrapportages in 2009 heeft het college ook informatie opgenomen over het aantal verplichte en vrijwillige inburgeraars dat daadwerkelijk aan een traject deelneemt (het aantal inburgeraars 'in de klas'). Het college biedt geen informatie over het onderscheid in aantal verplichte en vrijwillige inburgeraars dat aan het inburgeringsexamen heeft deelgenomen en daarvoor is geslaagd en over het aantal verplichte en vrijwillige inburgeraars dat - om welke reden ook - zijn traject heeft onderbroken.

Voor de 3de doelstelling uit het Meerjarenbeleidsplan is informatie nodig over het duale karakter van het inburgeringstraject. Deze informatie is binnen de gemeente beschikbaar omdat trajectbegeleiders en klantmanagers sinds november 2009 verplicht zijn om in de basisadministratie (Edisa) aan te geven of er sprake is van een duaal traject. Wij bevelen aan dat de voortgangsrapportages in het vervolg ook informatie bevatten over het aantal duale trajecten.

3.1.3 Informatie over doelstellingen in begrotingen en rekeningen

Doelstelling
Het college legde ook doelstellingen voor inburgering vast in de gemeentelijke begroting. Eén van de 7 doelstellingen op het terrein van Educatie luidt:

Betere beheersing van de Nederlandse taal en grotere kennis van cultuur en geschiedenis van de (Amsterdamse) samenleving bij Amsterdammers.

Informatie over resultaten
Het college monitort deze doelstelling aan de hand van het aantal Amsterdammers dat een taal- en inburgeringscursus krijgt aangeboden.
In de gemeentelijke jaarrekening rapporteert het college over:
- het aantal unieke Amsterdammers (5.682 in 2008 en 6.583 in 2009) dat een taal- en inburgeringscursus krijgt aangeboden in het kader van het beleidskader 'Niemand aan de kant'.
- het aantal gestarte WI-trajecten (9.981 in 2008 en 8.235 in 2009).

Net als in de voortgangsrapportages rapporteert het college in de begroting en jaarrekening vooral over het aantal gestarte trajecten en het aantal unieke deelnemers dat een traject kreeg aangeboden. Aangezien de gemeente het merendeel van rijksmiddelen (70% van de trajectvergoedingen vergeleken met 30% bij start van trajecten) ontvangt bij deelname aan het inburgeringsexamen, ligt het voor de hand dat de verantwoordingsinformatie van het college juist informatie bevat over de achterkant van het inburgeringsproces zoals deelname aan het examen. De gepresenteerde informatie biedt echter geen inzicht in de voortgang van de inburgering van de personen die een traject gestart zijn. Niet alle trajecten worden met succes afgerond.

Waar het volgens de rekenkamer werkelijk om gaat is of de deelnemers aan de gestarte trajecten ook hun traject met succes afronden en participeren in de Nederlandse samenleving.[14] De rekenkamer constateert dat het college daar via de jaarrekeningen en via de voortgangsrapportages geen informatie over verstrekt.

Wel rapporteert het college in de voortgangsrapportages over het aantal deelnemers dat slaagt voor het inburgeringsexamen en het staatsexamen. Dit resultaat op deelnemersniveau relateert het college evenwel niet aan het aantal gestarte trajecten of aan het aantal unieke deelnemers dat ooit een traject kreeg aangeboden. De gemeenteraad krijgt op deze manier onvoldoende inzicht in de effecten van inburgering. In tabel 3.1 geven we een overzicht van de in- en outputgegevens over inburgering uit de bestaande voortgangsrapportages inburgering:

Tabel 3.1- Overzicht input- en output informatie in voortgangsrapportages inburgering

	Aantal	**Heeft betrek-king op**
Aantal nieuwe deelnemers in de klas gestart 2007-2009	19.507	Deelnemer NADK-traject
Aantal gestarte declarabele WI-trajecten 2007-2009	19.954	Trajecten WI-traject
Aantal deelnemers deelgenomen aan inburgeringsexamen 2007-2009	2.182	Deelnemer WI-traject
Aantal deelnemers geslaagd voor inburgeringsexamen 2007-2009	1.529	Deelnemer WI-traject

Bron: Rekenkamer Amsterdam op basis van DMO, *Voortgangsrapportage 4de kwartaal 2009*.

Tabel 3.1 toont dat de voortgangsrapportages slechts moeilijk vergelijkbare input- en outputinformatie bevatten. Een overzichtstabel, met daarin het aantal nieuwe *deelnemers* dat begonnen is met inburgeringtrajecten (WI en dus niet NADK), het aantal deelnemers dat uitgevallen is en het aantal deelnemers dat een traject al dan niet met succes afrondde, ontbreekt.

In de gesprekken die de rekenkamer met betrokkenen bij DWI, de taalaanbieders en de Taalwijzers voerde, werd ook de onvolkomen registratie van afgeronde trajecten in Edisa als reden genoemd voor het ontbreken van informatie over afgeronde trajecten in de voortgangsrapportages. De klantbeheerders van DMO sluiten inburgeringstrajecten in Edisa niet spoedig af, omdat het afsluiten complex is (er zijn volgens de 'Proces-beschrijving Afsluiten dossiers' 14 manieren om een traject af te sluiten) en uit onzekerheid over de consequenties van het afsluiten. De onzekerheid is het gevolg van het ontbreken van gemeentelijk beleid voor inburgeraars die zonder examen hun traject afsluiten. Een andere reden voor het ontbreken van de outputgegevens is dat de meeste inburgerinsgtrajecten pas in de 2de helft van 2008 zijn gestart. Uitgaande van een

[14] Gemeente Amsterdam, DWI, *Meerjarenbeleidsplan Participatie 2009-2012*, 31 maart 2009, p. 28.

gemiddelde trajectduur van 1,5 jaar, was er in 2008 en 2009 slechts een beperkt aantal outputgegevens beschikbaar waarover het college kon informeren.

3.1.4 Overige informatie

Het is voor de gemeenteraad van belang om inzicht te krijgen in de voortgang van het inburgeringsproces om de effectiviteit van de inburgering te kunnen beoordelen (hoeveel inburgeraars slagen uiteindelijk voor hun examen?) en om de vinger aan de pols te kunnen houden bij de financiering.

Om inzicht te krijgen in de voortgang van het inburgeringsproces is het volgens de rekenkamer relevant dat de gemeenteraad beschikt over informatie over de volgende stappen in het proces:

- de omvang van de doelgroep van verplichte en vrijwillige inburgeraars;
- het aantal verplichte inburgeraars dat een oproep krijgt of heeft gekregen voor een afspraak;
- het aantal verplichte inburgeraars dat niet reageert op de oproep;
- het aantal verplichte inburgeraars dat alsnog ontheffing krijgt van de verplichting tot inburgering;
- het aantal verplichte en vrijwillige inburgeraars dat een traject start;
- het aantal verplichte en vrijwillige inburgeraars dat daadwerkelijk aan een traject deelneemt;
- het aantal verplichte en vrijwillige inburgeraars dat - na de start van hun traject - niet daadwerkelijk aan een traject deelneemt;
- het aantal verplichte en vrijwillige inburgeraars dat deelneemt aan en slaagt voor het inburgeringsexamen.

Op de volgende 5 aspecten is volgens de rekenkamer de informatie in de voortgangsrapportages onvoldoende:

1. Het aantal verplichte inburgeraars, dat een oproep heeft gekregen en daar niet op reageert.
2. Het aantal ontheffingen en vrijstellingen.
3. De trajectonderbrekingen.
4. De opgelegde en geïnde boetes.
5. De duur van de inburgeringstrajecten.

Hierna gaan we in op bovenstaande aspecten.

1. <u>Het aantal verplichte inburgeraars, dat is opgeroepen en niet reageert</u>

Vanaf het begin van de uitvoering van de inburgering is duidelijk geweest dat niet alle potentieel verplichte inburgeraars tegelijkertijd kunnen worden opgeroepen om hun inburgering te starten. Voor een efficiënte uitvoering is een zekere spreiding in de tijd nodig. Het is voor de gemeenteraad relevant om te weten hoe ver het oproepen van verplichte inburgeraars is gevorderd. Bovendien is het voor de gemeenteraad relevant om te weten, hoeveel verplichte inburgeraars niet op de oproep hebben gereageerd. Deze personen komen in aanmerking voor de start van een handhavingsprocedure door de gemeente (bestuurlijke boete).

In de voortgangsrapportages is geen informatie opgenomen over het aantal opgeroepen verplichte inburgeraars en over het aantal verplichte inburgeraars dat niet op de oproep reageert.

2. Het aantal ontheffingen en vrijstellingen

Een deel van de verplichte inburgeraars volgt uiteindelijk geen of volledig inburgeringstraject, omdat zij ontheffing van de inburgeringsplicht krijgen. Ontheffing van de inburgeringsplicht is mogelijk in de volgende gevallen:

- Als de inburgeraar door een psychische of lichamelijke beperking of door een verstandelijke handicap het inburgeringsexamen niet kan halen.
- Als de gemeente aan het einde van het traject oordeelt dat het voor de inburgeraar niet mogelijk is het inburgeringsexamen te halen, ondanks dat de inburgeraar daar wel genoeg inspanning voor heeft geleverd.

Wanneer iemand voldoende mondelinge en schriftelijke kennis heeft van de Nederlandse taal (bijvoorbeeld door het volgen van een opleiding), is het mogelijk om vrijstelling te krijgen van de inburgeringsplicht.
In de voortgangsrapportages ontbreekt informatie over het aantal inburgeraars dat een ontheffing of vrijstelling heeft gehad van de inburgeringsplicht.

3. Het aantal trajectonderbrekingen

Voor de raad is het relevant om inzicht te krijgen in het aantal inburgeraars dat een traject is gestart en daarna voor korte of langere tijd uitvalt. Uitval van inburgeraars uit het traject bedreigt niet alleen de effectiviteit van de inburgering, maar ook de financiering van inburgering door het Rijk aan de gemeente. DMO (nu: DWI) rekent deze inburgeraars tot de 'formele werkvoorraad'. Hiermee ontstaat inzicht in de voortgang van de inburgeringstrajecten.

De rekenkamer constateert dat specifieke informatie over trajectonderbrekingen voor de raad niet inzichtelijk is door de manier waarop het college de informatie over trajectonderbrekingen in de voortgangsrapportages presenteert.

In tabel 3.2 heeft de rekenkamer bestaande informatie over inburgering uit de verschillende voortgangsrapportages nader geanalyseerd en in onderling verband gebracht. Bovendien toont de rekenkamer naast de absolute aantallen ook het aandeel inburgeraars dat niet (daadwerkelijk) deelneemt aan een traject naar fase van het inburgeringsproces.

Tabel 3.2 - Formele werkvoorraad: aantal en aandeel inburgeraars, dat niet in de klas zit

Inburgeraars per fase	2008-4		2009-1		2009-2		2009-3		2009-4	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Fase screening	2.603	28%	3.205	36%	3.431	39%	3.905	37%	4.484	37%
Fase assessment	378	4%	389	4%	276	3%	457	4%	724	6%
Fase matching	2.333	25%	1.509	17%	1.134	13%	629	6%	565	4%
Fase traject aangeboden	3.494	37%	2.020	23%	855	10%	1.002	9%	1.192	10%
Fase onderbreking	580	6%	1.757	20%	3.143	35%	4.637	44%	5.221	43%
Totaal werkvoorraad	9.388	100%	8.880	100%	8.839	100%	10.475	100%	12.186	100%

Bron: Rekenkamer Amsterdam op basis van DMO, *Voortgangsrapportage 4de kwartaal 2009*.

De fasen screening, assessment, matching en aangeboden uit tabel 3.2 bevatten merendeels inburgeraars die op het meetmoment in die fase verkeren omdat zij actief zijn in die stap in het proces en onderweg zijn naar een traject. De inburgeraars verkeren in deze fasen omdat het de uitvoerende organisaties enige doorloop tijd kost om iemand te screenen of te matchen. Het valt op dat het aantal deelnemers in de fasen screening en assessment i in absolute en relatieve zin zijn toegenomen: van ongeveer 3.000 naar 5.200 personen; van samen 32% naar samen 43%.

In tegenstelling tot bovenstaande fasen bevat de fase onderbreking inburgeraars die mede door hun eigen toedoen 'stilstaan' in het proces. Het aantal deelnemers waarvan het traject onderbroken is, is absoluut en relatief aanzienlijk gestegen. In het 4de kwartaal van 2008 hadden 580 deelnemers hun traject onderbroken (6%), vergeleken met 5.221 personen (43%) in het 4de kwartaal van 2009. Het college geeft voor de toename in de 3de voortgangsrapportage 2009 een aantal verklaringen[15], waaronder dat er meer inburgeraars zijn en dus ook meer personen die hun traject onderbreken.
De rekenkamer vindt dit geen adequate verklaring omdat tabel 4.2 laat zien dat niet alleen het absolute aantal, maar ook het relatieve aandeel inburgeraars in de fase onderbreking enorm gegroeid is.

Verder is de rekenkamer van mening dat het college via de voortgangsrapportages weinig overzichtelijke informatie geeft over de redenen voor trajectonderbreking. De tabel in de voortgangsrapportage geeft 13 redenen voor onderbreking, waardoor het lastig is om gemakkelijk de fase 'onderbreking' te doorgronden. De rekenkamer

[15] DWI schrijft de forse toename in het aantal onderbrekingen vooral toe aan een verbeterde registratie sinds het begin van 2009. Dit verklaart volgens de rekenkamer niet waarom de verbeterde registratie vooral effect heeft op de fase onderbreking en niet op de andere fasen. Ook is niet duidelijk waarom de toename in het aantal onderbrekingen bijna vertienvoudigd is, van 580 in 2008 naar 5.221.

concludeert op grond van deze 13 redenen dat er feitelijk 3 relevante hoofdredenen zijn om een traject te onderbreken, namelijk vanwege:

1. Geldige persoonlijke redenen, zoals verhuizing, ziekte, zwangerschap, verblijf in buitenland, elders een traject volgen.[16]
2. Niet-legitieme redenen: inburgeraars die hun traject zonder geldige redenen onderbreken en waarbij - in geval van verplichte inburgeraars - gehandhaafd moet worden. Ook het niet willen ondertekenen van een cursusovereenkomst valt hieronder of het meerdere keren weigeren van aangeboden kinderopvang. [17]
3. Organisatie van het inburgeringsproces zoals vanwege administratieve redenen omdat de trajectbegeleiders niet weten wat ze met een klant aan moeten of omdat het dossier van klanten niet in Edisa wordt afgesloten.[18]

Op basis van deze indeling construeerde de rekenkamer het volgende overzicht:

Tabel 3.3 - Belangrijkste redenen voor trajectonderbreking,

Redenen Traject onderbreking	**Stand april 2009**		**Stand juli 2009**		**Stand september 2009**		**Stand januari 2010**	
	Abs.	**%**	**Abs.**	**%**	**Abs.**	**%**	**Abs.**	**%**
Geldige persoonlijke redenen	718	41	1192	38	1.487	33	1.699	33
Niet-legitieme persoonlijke redenen	450	26	894	28	1.780	39	1.924	37
Organisatie en administratie van het inburgeringsproces	589	33	1.057	34	1.285	28	1.598	30
Totaal	1.757	100	3.143	100	4.552	100	5.221	100

Bron: Rekenkamer Amsterdam o.b.v. DMO, *Voortgangsrapportage Inburgering 2009-1, 2009-2, 2009-3 en 2009-4*.

De rekenkamer laat in tabel 3.3 zien dat door een andere weergave van de cijfers van DMO duidelijk is er een steeds grotere groep inburgeraars is die vanwege niet-legitieme persoonlijke redenen het inburgeringstraject onderbreekt. In april 2009 werd 26% van alle trajectonderbrekingen vanwege deze redenen afgebroken, vergeleken met 37% in januari 2010. Hoeveel van deze deelnemers verplicht zijn om in te burgeren is niet bekend. Het is daardoor niet bekend hoeveel van deze inburgeraars in aanmerking komen voor toepassing van het handhavingsprotocol (bestuurlijke boete). Een andere belangrijke reden om het traject te onderbreken, is gelegen in de organisatie en administratie van het inburgeringsproces. Trajectbegeleiders van de Taalwijzers en klantmanagers kunnen inburgeraars in de fase onderbreking registreren, omdat ze niet weten wat er met de klant moet gebeuren. De fase onderbreking mag volgens DWI in

[16] In de tabel in de voortgangsrapportage omvat dit categorieën 5d, 5e, 5f, 5h, 5i, 5j, 5k, 5a en 5m.

[17] In de tabel in de voortgangsrapportage omvat dit categorieën 5b, 5c, en 5l.

[18] In de tabel in de voortgangsrapportage omvat dit categorieën 5f, 5g en 5n.

uitzonderlijke gevallen (bijvoorbeeld door ziekte) maximaal 2 keer een half jaar gebruikt worden. Volgens de gesprekspartners van de rekenkamer gebeurt het met behoorlijke regelmaat dat trajecten ook voor langere termijn als 'onderbroken' geregistreerd worden.

4. De opgelegde en geïnde boetes

Handhaving is een instrument waarin de Wet Inburgering voorziet. De gemeente kan verplichte inburgeraars, die niet op een oproep reageren, die niet daadwerkelijk aan hun traject deelnemen of niet binnen 3,5 jaar slagen voor hun inburgeringsexamen, een bestuurlijke boete opleggen. De gemeenteraad heeft in december 2009 een *Beleidskader Handhaving* vastgesteld.

Het college is begin november 2009 gestart met handhaving bij verplichte inburgeraars die niet bij de intake of op traject verschijnen. De voortgangsrapportages bevatten daarom ook tot het eind van 2009 geen informatie over het opleggen van boetes.

De rekenkamer is van mening dat handhavingsinformatie relevant is voor de raad, omdat de raad hierdoor inzicht krijgt in de medewerking van inburgeraars en de toepassing van handhaving bij inburgeringstrajecten. De rekenkamer beveelt aan hierin de volgende informatie op te nemen:

- Het aantal verstuurde boetevoornemende brieven.
- Het aantal inburgeraars dat naar aanleiding van de brief de intake of het traject hervat.
- Het aantal opgelegde boetes.
- Het aantal geïnde boetes.
- Het aantal inburgeraars dat (nog) geen boete heeft gekregen.

5. De duur van de inburgeringstrajecten

De duur van inburgeringstrajecten is relevant voor de raad, omdat personen met een lang traject een groter financieel risico vormen dan personen met een korter traject. Personen met een lang traject, zoals een alfabetiseringstraject, vallen vaker uit en slagen minder vaak voor het examen. Bij de duur van de inburgeringstrajecten maakt het college onderscheid in:

- Kort traject: trajecten die leiden naar het staatsexamen: 1-5 modules[19].
- Middenlang traject: WI-trajecten van 6, 7 of 8 modules.
- Lang traject: alfabetiseringstrajecten van 8 of meer modules.

Het college heeft in de voortgangsrapportages geen informatie opgenomen over de gemiddelde duur van inburgeringstrajecten.

[19] Een module staat gelijk aan100 uur, 1 jaar is ongeveer 3 modules.

3.2 Efficiëntie en kosten

De rekenkamer toetst in deze paragraaf of het college volledige informatie over de efficiëntie van inburgering aan de raad verstrekt.
Het college nam geen doelstellingen voor de efficiëntie van inburgering in de beleidskaders en begrotingen op. De rekenkamer toetst de informatie over efficiëntie op een aantal aspecten die bepalend of bedreigend kunnen zijn voor de efficiëntie van de uitvoering. Dit zijn:

- de gemiddelde doorlooptijd van aanvraag tot start van een inburgeringstraject (paragraaf 4.2.1);
- de financiële afspraken met de taalaanbieders (paragraaf 4.2.2);
- de traject- en uitvoeringskosten (paragraaf 4.2.3).

3.2.1 Gemiddelde doorlooptijd

Door de gemiddelde doorlooptijd van de aanvraag tot de start van een traject zo klein mogelijk te houden, kan de efficiëntie van de uitvoering worden verbeterd.
De rekenkamer constateert dat het college een enkele keer in de voortgangsrapportages informatie geeft over de gemiddelde doorlooptijd van de intake tot start van een inburgeringstraject.[20] Zo geeft het college in de voortgangsrapportage van het 1ste kwartaal in 2009 aan dat de gemiddelde doorlooptijd enorm verbeterd is: van 187 dagen in 2007 naar 45 dagen in 2009. Verder geeft het college aan dat het de ambitie heeft om de gemiddelde doorlooptijd terug te brengen tot 30 dagen. Het is onbekend in hoeverre deze ambitie gerealiseerd is, omdat het college in recente rapportages geen informatie meer heeft verstrekt over de doorlooptijden.

3.2.2 Afspraken met taalaanbieders

Het college heeft de uitvoering van de inburgeringstrajecten uitbesteed aan de taalaanbieders onder bepaalde (financiële) voorwaarden. Veranderingen hierin hebben gevolgen voor de totale kosten van de gemeente.
Over het jaar 2007 hebben taalaanbieders schadeclaims ingediend bij de gemeente voor het tekort aan inkomsten dat zij hadden als gevolg van de tegenvallende instroom in 2007. Het college informeerde de raad via de voortgangsrapportages en via afzonderlijke brieven over de schadeclaims van taalaanbieders. Het Rijk betaalde 2/3 deel van de totale claim van € 21 miljoen aan de Amsterdamse taalaanbieders en verlangde dat de gemeente 1/3 van de financiële claims voor haar rekening zou nemen. Het college ging hier niet mee akkoord omdat taalaanbieders al tegemoet zijn gekomen met extra opdrachten en hen bovendien contractueel geen bepaalde instroom is gegarandeerd. In de voortgangsrapportage van het 2de kwartaal van 2009 geeft het college aan dat het overeenstemming met de taalaanbieders heeft bereikt. In de brief van 16 juni 2009 informeert het college de raadscommissie WIJ over de voorgenomen afhandeling van de ingediende schadeclaims van de taalaanbieders. In de jaarrekening

[20] De gemiddelde doorlooptijd is niet hetzelfde als de duur van een traject. De doorlooptijd heeft betrekking op de periode vanaf de aanvraag van een inburgeringstraject tot de start van een traject. De duur van een inburgeringstraject begint juist bij de start van een inburgeringstraject tot aan de afronding van het inburgeringstraject.

2009 heeft het college de raad verder geïnformeerd over de definitieve afhandeling van de schadeclaims.

3.2.3 Traject- en uitvoeringskosten

In de voortgangsrapportages zijn geen overzichten van traject- en uitvoeringskosten, evenmin van de dekking daarvan, opgenomen. Mede naar aanleiding van publicaties in de media over de hoge kosten van inburgering in Amsterdam[21] heeft het college een eenmalig onderzoek laten doen naar de geraamde kosten van inburgering in Amsterdam en een aantal andere gemeenten in 2008.[22] Uit dit overzicht blijkt dat de cursuskosten in Amsterdam per traject hoger zijn dan in andere gemeenten, terwijl de uitvoeringskosten en de overige kosten in Amsterdam vergelijkbaar zijn met die van andere gemeenten (tabel 3.5).

Tabel 3.5 - Gecorrigeerde geraamde kosten per traject (in euro's, 2008)

	Amsterdam	Rotterdam	Utrecht	Den Haag	Haarl' meer	Haarlem
Cursuskosten	5.749	4.415	3.000	4.730	4.371	4.400
Uitvoeringskosten	1.813	1.843	3.429	2.000	759	520
Overige kosten	370	746	440	90	0	480
Totale kostprijs	7.932	7.005	6.869	6.820	5.130	5.400

Bron: SGBO, *Kostenvergelijking uitvoering Wet Inburgering*, december 2009.

Het college zag in 2009 geen aanleiding om de raad, buiten de jaarrekening, apart te informeren over de gemiddelde trajectkosten. In de evaluatie van de Wet Inburgering vergelijkt het Rijk ook de kosten van inburgering.
In 2010 vindt de 1ste afrekening van de Wet Inburgering over de periode 2007-2009 plaats. Dan zal blijken in hoeverre de middelen die de gemeente van het Rijk heeft gekregen voor de uitvoering van de inburgering kostendekkend zijn voor de gemaakte traject- en uitvoeringskosten. In de jaren 2010, 2011 en 2012 kan nog geen eindbalans van de GSB-vergoeding en gestarte inburgeringstrajecten over de jaren 2007-2009 worden gemaakt. Dit kan in 2013 als de laatste trajecten uit de GSB-periode hoogwaarschijnlijkst zullen worden afgerond. De rekenkamer gaat er vanuit dat het college in de jaren 2010, 2011 en 2012 tussenstanden van de afrekening aan de raad rapporteert en in 2013 de eindafrekening.

[21] Nova uitzending van 29 januari 2009.

[22] SGBO, Kostenvergelijking uitvoering Wet Inburgering, 2009.

3.3 Conclusies volledigheid

In hoofdstuk onderzocht de rekenkamer in hoeverre de raad door het college geïnformeerd wordt over de effectiviteit van en de efficiëntie van inburgeringstrajecten.

Effectiviteit
De rekenkamer komt tot de conclusie dat het college de raad nog niet volledig op alle onderdelen informeert over de effectiviteit van de inburgeringstrajecten. De informatie aan de raad heeft vooral betrekking op het aantal gestarte taal- en inburgeringstrajecten. Aangezien niet alle trajecten met succes worden afgerond, ontstaat zo onvoldoende inzicht in de resultaten van inburgering. Het college relateert de inputgegevens (opgeroepen verplichte inburgeraars, gestarte trajecten, aantal nieuwe deelnemers op traject) in de voortgangsrapportages niet aan de outputgegevens (aantal deelnemers dat slaagt voor examen). Het ontbreken van informatie over het effect van inburgering is volgens DWI te wijten aan de trage invoering van de Wet Inburgering waardoor de eerste inburgeringstrajecten pas vanaf de 2de helft in 2008 gestart zijn. Uitgaande van een gemiddelde trajectduur van 1,5 jaar betekent dit dat er nu, 3 jaar na de invoering van de Wet Inburgering, naar het oordeel van de rekenkamer outputgegevens over tenminste het aantal geslaagde of uitgevallen deelnemers beschikbaar moeten zijn die het college aan de raad kan verstrekken.

Het college informeert de raad niet of niet voldoende over de volgende aspecten:
1. Het onderscheid tussen het aantal verplichte en vrijwillige inburgeraars dat een traject start, onderbreekt of afrondt. Het aantal verplichte inburgeraars dat is opgeroepen en niet reageert.
2. Het aantal ontheffingen en vrijstellingen.
3. Het bereiken van de 4 potentiële inburgeringsdoelgroepen: jongeren van 18-23 jaar, mannen 23-57 jaar, vrouwen 23-57 jaar en ouderen 57 jaar.
4. De duur van de inburgeringstrajecten.
5. Het aantal inburgeringstrajecten dat duaal is (=gekoppeld aan participatietrajecten) en het participatieniveau van inburgeraars.
6. De opgelegde en geïnde boetes.
7. Op elkaar aansluitende input- en outputinformatie over het aantal deelnemers dat een inburgeringstraject volgt, een traject heeft onderbroken en al dan niet met succes heeft deelgenomen aan het inburgeringsexamen.

Over de eerste 4 aspecten had het college de raad al kunnen informeren. Daarbij merkt de rekenkamer op dat de informatie over de laatste 3 aspecten (outputinformatie, participatie en boetes) voor 2009 ontbreekt omdat er nog weinig gegevens kunnen zijn. De meeste inburgeringstrajecten zijn pas in de 2de helft van 2008 gestart, waardoor in 2008 en 2009 op kleine schaal outputgegevens beschikbaar kwamen. Informatie over boetes en participatie wordt pas sinds november 2009 geregistreerd en kan dus vanaf 2010 ook voor de raad toegankelijk zijn. De rekenkamer is van mening dat de raad vanaf 2010 wel over deze aspecten geïnformeerd moet worden.

Efficiëntie

De informatie van het college aan de raad over de efficiëntie van inburgering is grotendeels volledig. De informatie over de efficiëntie van inburgeringstrajecten kan op 2 punten aangevuld worden:

- Inzicht in de gemiddelde doorlooptijden van de aanvraag tot de start van inburgeringstrajecten.
- Inzicht in de tussenstanden van de afrekening vanuit het Rijk van gestarte inburgeringstrajecten in de periode 2007- 2009 en de eindafrekening in 2013 en derhalve inzicht in de eigen bijdrage van de gemeente Amsterdam.

4 Betrouwbaarheid

In dit hoofdstuk beoordeelt de rekenkamer de betrouwbaarheid van de informatie die het college aan de gemeenteraad verstrekt over inburgering.

De informatie die de gemeenteraad ontvangt over inburgering is grotendeels gebaseerd op het managementinformatiesysteem Edisa. Hierin registreren DMO, DWI, de Taalwijzers en de taalaanbieders de gegevens van de inburgeraars. Deze basisregistratie is bepalend voor de betrouwbaarheid van de informatie over inburgering aan de raad.

De rekenkamer onderzocht aan de van de volgende toetsaspecten in hoeverre er risico's bestaan voor betrouwbare informatie over inburgering.

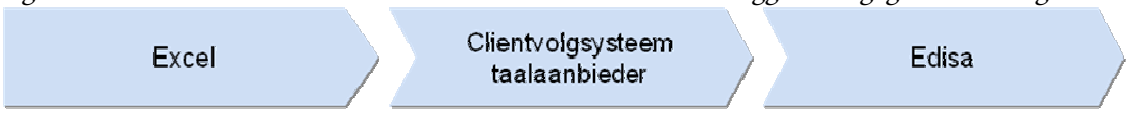
Figuur 4.1 - Toetsaspecten risico's betrouwbaarheid

4.1 Van basisregistratie naar voortgangsrapportage

De voortgangsrapportages van het college zijn voor een groot deel gebaseerd op informatie uit de basisregistratie Edisa. Hoe komen gegevens van inburgeraars in Edisa terecht? De afdeling Educatie en Inburgering (onderdeel screening) maakt de inburgeraar aan in Edisa, bij invoer worden alle persoonsgegevens gecontroleerd in meerdere registratiesystemen zoals GBA en IND. De taalaanbieder voegt hier handmatig ofwel via automatische koppelingen vanuit het eigen cliëntvolgsysteem trajectinformatie aan toe (voor onder meer onderbreking). Om te voldoen aan het Keurmerk Inburgering van Stichting Blik op Werk zijn taalaanbieders verplicht om de gegevens van inburgeraars digitaal vast te leggen. Veel kleinere taalaanbieders leggen gegevens over de inburgeraars (bijvoorbeeld aan- of afwezigheid in de klas) in Excel vast.

Figuur 4.2 geeft de 3 systemen weer die een taalaanbieder kan gebruiken om de gegevens van inburgeraars te registreren.

Figuur 4.2 - Diverse administraties van taalaanbieders voor vastleggen van gegevens inburgeraars



Contractueel is vastgelegd dat Edisa leidend is als cliëntvolgsysteem en als communicatie-kanaal tussen de gemeente en de taalaanbieder. De registratie van de taalaanbieder in Edisa moet correct en adequaat zijn.

De rekenkamer sprak met taalaanbieder Prins & Heida, die naast Edisa 2 eigen systemen heeft om gegevens van inburgeraars te registreren. Het voortraject (tot plaatsing op een traject) legt Prins & Heida vast in Excel. Vervolgens registreert de taalaanbieder de gegevens van inburgeraars na het plaatsingsgesprek in een digitaal cliënt volgsysteem van de taalaanbieder zelf. Het cliëntvolgsysteem is zo ingericht dat het de belangrijkste gegevens (naam, BSN-nummer, etc.) uit Edisa overneemt. Gegevens die de taalaanbieder in het cliëntvolgsysteem of Excel invoert (acceptatie, startdatum, notities), moet de taalaanbieder handmatig in Edisa registreren. De taalaanbieder vergelijkt niet op structurele wijze de gegevens uit het eigen cliëntvolgsysteem met die van Edisa. De rekenkamer is van mening dat de handmatige invoer van gegevens uit Excel of een cliëntvolgsysteem naar Edisa een risico voor de betrouwbaarheid vormt.

4.2 Registratie gegevens inburgeraars

Voor de betrouwbaarheid van de informatie over inburgering is het van belang dat de ketenpartners op een eenduidige wijze gegevens van inburgeraars in Edisa invoeren.

DMO stimuleert een eenduidige registratie van gegevens over inburgeraars op de volgende manieren:

- Release notes: DMO verstrekt ongeveer 4 keer per jaar 'release notes' aan de ketenpartners met daarin de belangrijkste wijzigingen voor de registratie in Edisa.
- HIA[23]-ICT-overleg: Bij dit overleg zit DMO (en tegenwoordig DWI) aan tafel met de taalaanbieders en de Taalwijzers. In de praktijk laten de meeste taalaanbieders en Taalwijzers bij dit overleg verstek gaan. De teammanager bedrijfsvoering van DMO kan wijzigingen voor Edisa op de wijzigingenkalender plaatsen en bepaalt de prioritering, waarna Edisa door Logica[24] wordt gewijzigd.
- De koppeling van één taalaanbieder aan één projectconsulent (team contractbeheer van DWI), die veelal de werkafspraken met de taalaanbieders kortsluit.
- Uitgebreide instructie vanuit applicatiebeheer van Edisa voor de nieuwe taalaanbieders over de werking van Edisa.
- Procedurebeschrijvingen over bijvoorbeeld het afsluiten van inburgeringstrajecten in Edisa.

[23] HIA staat voor: Herinrichting inburgering Amsterdam.

[24] Het bedrijf dat het systeem heeft ontwerpen en beheert.

Ondanks bovenstaande maatregelen krijgt de rekenkamer signalen van taalaanbieders, Taalwijzers en medewerkers van DMO en DWI dat de ketenpartners dezelfde informatie over inburgeraars verschillend registreren in Edisa. Hierdoor raakt Edisa vervuild en is de informatie aan de raad over inburgering minder betrouwbaar. Kader 4.1 toont een voorbeeld van de verschillende manieren waarop inburgeraars die aan het einde van een alfabetiseringstraject gezakt zijn voor het voortgangsassessment in Edisa geregistreerd staan:

Kader 4.1 - Voorbeeld van niet eenduidige registratie in Edisa

Taalwijzer Geuzenveld-Slotermeer heeft volgens Edisa 80 personen die gezakt zijn voor het examen (voortgangsassessment) na een alfabetiseringstraject. Het onderdeel Knooppunt van DMO registreert in Edisa of deze trajecten kunnen worden afgesloten. Uit onderzoek van de rekenkamer blijkt dat 1/3 van de inburgeraars die in voormalig stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer voor hun voortgangsassessment gezakt is, in Edisa geregistreerd staat als 'trajectvolger', 1/3 als 'traject afgesloten' en 1/3 als 'traject onderbroken'. Het is niet duidelijk of deze groep ooit ontheffing krijgt of nog een aanbod krijgt van DWI om een traject te volgen. DWI heeft hierover geen besluit genomen, omdat er momenteel geen gemeentelijk beleid is voor deze personen.

Bovenstaand voorbeeld is een klantsituatie waarbij DWI de politieke, financiële en juridische gevolgen voor een grote groep inburgeraars moet afwegen. Na besluitvorming kan de registratie in Edisa met terugwerkende kracht worden hersteld. Tot die tijd ontwikkelt DWI geen heldere werkinstructies over de klantsituatie voor het onderdeel Knooppunt van het team Klantbeheer van DWI. Deze situatie zorgt er voor dat Knooppunt niet altijd heldere en eenduidige informatie over de registratie in Edisa kan geven aan de taalaanbieders en Taalwijzers die bellen met vragen. Het feit dat het onderdeel Knooppunt voornamelijk uit uitzendkrachten bestaat die beperkte kennis hebben over de procedures zorgt volgens de gesprekspartners van de rekenkamer voor nog meer onduidelijkheid bij de ketenpartners over hoe bepaalde situaties te registreren in Edisa.

Tot slot registreren ketenpartner ook niet altijd op de juiste manier gegevens in Edisa. Zo mag de fase onderbreking volgens DWI in uitzonderlijke gevallen (bijvoorbeeld door ziekte) maximaal 2 keer een half jaar gebruikt worden. In de praktijk gebruiken ketenpartners de fase onderbreking regelmatig als ze niet weten wat er met de klant moet gebeuren

4.3 Controle registratie inburgeraars

Om er zeker van te zijn dat de gegevens van inburgeraars in Edisa juist en betrouwbaar zijn, is het van belang dat DMO (inmiddels: DWI) een controlestrategie heeft en regelmatig steekproefsgewijs de door de taalaanbieders, stadsdelen, DMO en DWI geregistreerde gegevens controleert.

Projectconsulenten van DMO controleren via procescontroles, synchronisaties en bij de factuurcontrole de door de taalaanbieders ingevoerde informatie in Edisa. Elke taalaanbieder is gekoppeld aan een projectconsulent. Procescontroles vinden bijvoorbeeld plaats doordat een taalaanbieder aangeeft dat een inburgeringstraject gestart is, dat door het onderdeel Knooppunt van DMO in Edisa geaccordeerd dient te worden. Twee keer per jaar voert het team Contractbeheer van DMO een zogenaamde 'synchronisatie' uit, waarbij alle in de praktijk geconstateerde informatie die nog niet in Edisa geregistreerd is, aan Edisa wordt toegevoegd.

Verder voerde het team Contractbeheer van DMO in 2008 een eenmalige controle uit op de administratie door de taalaanbieders in Edisa. In de 2de helft van 2008 hebben op basis van deze controles een aantal opsporingsacties plaatsgevonden. Eind 2008 is DMO gestart met het onderdeel 'controle in de klas'. De projectconsulenten van DMO bezochten klassen en toetsten de administratie door de betreffende taalaanbieder in Edisa met de feitelijke aanwezigheid. Op basis van de bevindingen in de klas paste DMO de administratie in Edisa aan. De rekenkamer constateert dat DMO geen aanleiding zag om op grond van de geconstateerde verschillen opnieuw een dergelijke controle uit te voeren.

4.4 Toegang tot Edisa

Om de betrouwbaarheid van de gegevens over inburgeraars te kunnen waarborgen is het van belang dat de toegang tot Edisa zorgvuldig en transparant is geregeld.

De toegang tot Edisa is op dit moment als volgt. Sinds 2008 krijgen de ketenpartners (trajectbegeleider van Taalwijzers, de taalaanbieders en de klantmanagers van DWI en het onderdeel Knooppunt van DMO) een inlogaccount voor de toegang tot Edisa. Sommige gebruikers kunnen alleen gegevens in Edisa lezen; andere kunnen ook gegevens wijzigen. Het onderdeel Knooppunt en functioneel beheer (applicatie-beheerders) van DMO is gemachtigd om alle gegevens van inburgeraars in Edisa te wijzigen.

De rekenkamer constateert het volgende aandachtspunt bij de toegang tot Edisa. Het team Klantbeheer van DMO bestaat uit circa 25 fte, maar er zijn voor dit team 70 inlogaccounts voor Edisa in omloop. Onder de gemachtigde personen bevinden zich externe en interne medewerkers. Voor al deze personen zijn alle klantgegevens (inclusief vertrouwelijke opmerkingen over klanten die bijvoorbeeld in een blijf-van-mijn-lijfhuis verblijven) toegankelijk en veranderbaar.

Inmiddels heeft DMO dit aandachtspunt erkend en maatregelen genomen om te waarborgen dat vertrouwelijke gegevens van inburgeraars niet toegankelijk zijn. Uit een onderzoek van de transparantiecommissie van de Amsterdamse Dienst Persoons- en Geoinformatie (DPG) in september 2009 bleek namelijk dat persoongegevens die vanuit de gemeentelijke basisregistratie de indicatie 'geheim' hebben, zichtbaar waren voor private organisaties zoals Taalwijzers en taalaanbieders. Naar aanleiding van dit

onderzoek zijn in eind 2009 de gegevens van ongeveer 300 inburgeraars die de indicatie 'geheim' hadden, onzichtbaar in Edisa gemaakt. Ook is het klantmanagement overgeheveld naar iemand die werkzaam is bij de gemeente. Een inburgeraar kan nu een verklaring ondertekenen waarin hij zijn persoonsgegevens beschikbaar stelt voor organisaties in het inburgeringsproces. Inburgeraars zonder deze verklaring worden vanuit de afdeling Educatie en Inburgering binnen de gemeente begeleidt. Alle personen die bij de gemeente werkzaam zijn en toegang hebben tot vertrouwelijke klantgegevens in Edisa ondertekenen namelijk een privacyprotocol. Overigens dienen de gecontracteerde taalaanbieders te beschikken over een keurmerk 'Blik op Werk', waarbij zij ook gehouden zijn aan de het vertrouwelijk omgaan met klantgegevens.

4.5 Conclusies betrouwbaarheid

In dit hoofdstuk beoordeelde de rekenkamer de betrouwbaarheid van Edisa, het cliëntvolgsysteem waarin gegevens van inburgeraars worden geregistreerd en dat bepalend is voor de betrouwbaarheid van de informatie over inburgering aan de raad.

De rekenkamer concludeert dat DMO een controlestrategie heeft om de geregistreerde gegevens in Edisa te controleren. Ingevoerde gegevens worden geaccordeerd door DMO, vergeleken met de factuur en gegevens die nog niet in Edisa staan worden toegevoegd. Een vergelijking van de registratie met de praktijk heeft eenmalig plaatsgevonden.

Ook organiseert DMO de toegang tot de gegevens van inburgeraars in Edisa redelijk zorgvuldig. Het door de rekenkamer gesignaleerde aandachtspunt dat vertrouwelijke gegevens op relatief grote schaal en ook voor externe medewerkers toegankelijk zijn, heeft DMO inmiddels opgelost.

Wel zien we de volgende betrouwbaarheidsrisico's voor de kwaliteit van de gegevens in de basisadministratie:

- De handmatige invoer door taalaanbieders van gegevens uit een Excel-bestand of een cliëntvolgsysteem naar Edisa;
- Ondanks instructie over eenduidige invoer aan de verschillende invoerders blijkt dat er in de praktijk de invoerders in de praktijk nog onvoldoende eenduidige registreren.
- Er zijn relatief veel inlogaccounts voor Edisa in omloop, waardoor een eenduidige invoer van gegevens in Edisa en de waarborg van privacybescherming onder druk staan.
- De fase onderbreking mag volgens DWI in uitzonderlijke gevallen (bijvoorbeeld door ziekte) maximaal 2 keer een half jaar gebruikt worden. In de praktijk gebruiken ketenpartners de fase onderbreking regelmatig als ze niet weten wat er met de klant moet gebeuren.

5 Consistentie

Van consistentie is sprake in de voortgangsrapportages en in andere informatie aan de gemeenteraad indien:
- de gehanteerde definities duidelijk zijn;
- de verantwoorde beleidsresultaten naar hun aard gelijk zijn in de verschillende voortgangsrapportages;
- de verantwoorde beleidsresultaten consistent zijn in de tijd;
- de verantwoorde beleidsresultaten een getrouw beeld geven van de werkelijkheid.

De voortgangsrapportages inburgering die de raad heeft ontvangen, hebben we in dit hoofdstuk beoordeeld op consistentie van de definities (paragraaf 5.1); de prestatie-indicatoren (paragraaf 5.2) en de kwantitatieve gegevens (paragraaf 5.3). Ook kijken we naar de consistentie tussen de voortgangsrapportages en jaarrekeningen 2008 en 2009 (paragraaf 5.4).

5.1 Definities

Hieronder gaan we achtereenvolgens in op de definities van:
- deelnemers (paragraaf 5.1.1);
- gestart traject (paragraaf 5.1.2);
- soorten gestarte trajecten (paragraaf 5.1.3).

5.1.1 Deelnemers

Vanaf de 1ste rapportage (van het 3de kwartaal 2008) geeft het college informatie over het aantal nieuwe deelnemers, dat wil zeggen het aantal nieuwe unieke personen, waarmee een traject is afgesproken. Het college geeft echter geen definitie van een 'deelnemer' aan inburgering.
In 2008 is geconstateerd dat er onduidelijkheid was over het aantal deelnemers[25].
Dit werd vooral veroorzaakt doordat over zowel deelnemers als trajecten werd gerapporteerd. Een deelnemer kan verschillende trajecten volgen, onder meer door de doorstroming van taaltrajecten naar inburgeringstrajecten. Mede door de discussie in de gemeenteraad besloot het college tot een zogenaamde 'ontdubbelingsoperatie', waardoor de rapportages vanaf de start alleen aantallen unieke deelnemers bevatten.

5.1.2 Gestart traject

In alle voortgangsrapportages geeft het college informatie over het aantal gestarte trajecten. Het college geeft echter niet aan wanneer er sprake is van een 'gestart inburgeringstraject'. Bij de indicator 'gestarte trajecten', die in één van de belangrijkste doelstellingen van de gemeenteraad is opgenomen, is het van belang om duidelijk aan te geven wat hieronder verstaan wordt. De vraag is of een gestart traject betekent dat de deelnemers ook daadwerkelijk al in de klas zitten. Uit navraag blijkt dat DWI de volgende definitie hanteert voor een gestart traject:

[25] RadarAdvies, Evaluatie Inburgering Amsterdam, april 2008.

Kader 5.1- Definitie gemeente Amsterdam (DWI) van 'gestart traject'

De indicator 'gestarte trajecten' bestaat uit alle deelnemers die door een taalaanbieder geaccepteerd zijn voor het traject en geregistreerd zijn in Edisa. De deelnemers van deze trajecten zijn in ieder geval op gesprek geweest bij een taalaanbieder om afspraken te maken over de invulling van het onderwijstraject (welke dagen, tijden en locatie). Het kan zijn dat het traject al gestart is of iets later start, mede afhankelijk van de beschikbaarheid van de cursist.

Deze Amsterdamse definitie van 'gestart traject' sluit aan op de collegedoelstellingen, maar wijkt af van andere definities zoals die van de landelijke Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO, de voormalige IB-groep) en het landelijke Keurmerk Inburgering. In het Informatiesysteem Inburgering (ISI) hanteert DUO vanuit het rechtmatigheids-perspectief de volgende definitie van een gestart traject: als er een beschikking of getekende overeenkomst aanwezig is en dit is gearchiveerd in Edisa. Het landelijke Keurmerk Inburgering, waaraan de 10 nieuwe Amsterdamse taalaanbieders moeten voldoen, gaat er vanuit dat een traject pas gestart is, als de klant voor het eerst in de les verschijnt. Aangezien een simpele term als 'gestart traject' verschillende betekenissen kent, is de rekenkamer van mening dat de voortgangsrapportages eenduidiger zouden zijn wanneer het college duidelijk aangeeft welke definitie er gehanteerd wordt.

5.1.3 Soorten gestarte trajecten

Het college rapporteert in de voortgangsrapportages over diverse soorten gestarte trajecten. Het college maakt in de voortgangsrapportages onderscheid in:

- Niemand Aan De Kant (NADK)-trajecten;
- Wet Inburgering (WI)-trajecten;
- WI-trajecten declarabel;
- WI-trajecten perspectief.

De NADK-trajecten vloeien voort uit het beleidkader *Niemand aan de kant* uit 2006. Zij hebben betrekking op inburgeringstrajecten in de meest brede zin. Tot het aanbod van *Niemand aan de kant* behoren trajecten gericht op:

- taal en ouderbetrokkenheid;
- alfabetisering in Nederlands als 2de taal (NT2);
- alfabetisering in Nederlands als moedertaal (NT1);
- de Wet inburgering;
- trajecten waarin een koppeling naar de arbeidsmarkt aanwezig is (duale trajecten).

Tot de NADK-trajecten behoren de trajecten in het kader van de Wet Inburgering (WI). Binnen deze trajecten maakt het college in de rapportages onderscheid tussen WI-trajecten die zij bij het Rijk via de Wet Inburgering kan declareren en trajecten waarbij dat niet mogelijk is. Deze laatste trajecten noemt het college WI-perspectief trajecten, omdat ze na afronding van een traject of voortzetting van een begonnen traject, *mogelijk* leiden tot een WI-traject. Welke trajecten er precies onder de term 'WI-perspectief' vallen, blijkt niet uit de voortgangsrapportages. In het aanbestedingsbestek

van DWI voor taal en inburgering vanaf 1 maart 2010 zijn de volgende trajecten onder WI-perspectief opgenomen:

Kader 5.2 - Samenstelling WI-perspectief trajecten

- **Alfabetiseringstrajecten:** Het merendeel van de deelnemers aan dit traject is analfabeet, beheerst geen enkel schrift. Het eindniveau van het inburgeringsexamen is meestal te hoog gegrepen. Daarom stroomden tot 1 maart 2010 deze deelnemers in op een alfabetiseringstraject en na verloop van tijd beoordeelde de klantmanager (op grond van een voortgangsassessment) of het voorzetten van het traject in de vorm van een inburgeringtraject zinvol is.
- **Groepsbindingstrajecten:** Bestaat uit een groep deelnemers die al door andere omstandigheden met elkaar verbonden is, zoals ouders van kinderen van dezelfde school, of mensen met dezelfde achtergrond, kenmerken, vaardigheden of problematiek. Vanaf 1 maart 2010 vervallen de groepsbindingstrajecten. De door het ministerie geïntroduceerde instapcursussen kunnen onder meer worden ingezet voor wat eerst 'groepsbinding' heette.
- **Taal- en ouderbetrokkenheidtrajecten:** Scholen stimuleren ouders met een taalachterstand via deze trajecten om de Nederlandse taal te leren en mee te doen aan activiteiten op school. De school vraagt hiervoor subsidie aan bij DWI.

Het college heeft in de 4de kwartaalrapportage van 2009 de definitie van WI-declarabele trajecten gewijzigd. De WI-declarabele trajecten omvatten sindsdien ook de alfabetiseringstrajecten en de trajecten voor groepsbinding die voorheen onder 'Trajecten WI - perspectief' vielen. Hierdoor is het aantal WI-declarabele trajecten over 2008 en 2009 gestegen en het aantal niet declarabele WI-perspectief trajecten gedaald. Het college vermeldde deze definitiewijziging in een voetnoot van de voortgangsrapportage.

5.2 Prestatie-indicatoren

Allereerst onderzocht de rekenkamer de consistentie tussen de 6 verschenen voortgangsrapportages inburgering op de weergegeven prestatie-indicatoren.

Tabel 5.1 – Prestatie-indicatoren in tabellen van de voortgangsrapportages

Voortgangsrapportages	2008-3	2008-4	2009-1	2009-2	2009-3	2009-4
Unieke nieuwe deelnemers NADK-trajecten, in de klas gestart	√	√	√	√	√	√
Gestarte WI-trajecten	√	√	√	√	√	√
Onderscheid WI-declarabel-WI-perspectief	-	-	√	√	√	√
Deelnemers actueel in de klas	-	-	-	-	√	√
Fasering in de keten	√	√	√	√	√	√
Formele werkvoorraad	-	√	√	√	√	√
Feitelijke werkvoorraad	-	-	-	√	√	√
Gestarte NADK-trajecten	√	√	-	-	√	√
Gestarte en afgeronde examens	-	√	-	-	-	-

Voortgangsrapportages	2008-3	2008-4	2009-1	2009-2	2009-3	2009-4
% geslaagde inburgeraars per soort examen	-	-	√	√	√	√
% geslaagde deelnemers alfabetiseringstrajecten	-	-	-	√	-	√
Overeenkomsten en beschikkingen	-	√	√	√	√	√
Vrijwillige inburgeraars zonder overeenkomst	-	-	-	-	√	√
Geplaatste DWI-klanten	-	√	-	-	-	-
Kwaliteit taalaanbieders	-	-	-	√	√	√
Inburgeraars in de klas naar instroomjaar	-	-	-	-	√	√

√=indicator opgenomen in rapportage

Tabel 5.1 laat zien dat de laatste 2 van de 6 verschenen voortgangsrapportages grotendeels dezelfde informatie bevatten. Sinds de 2de helft van 2009 informeert het college de raadsleden uit de commissie WIJ op eenduidige wijze over inburgering. De eerste voortgangsrapportages hadden nog geen vaste structuur, zij beschreven de voortgang van de acties uit het Werkplan Inburgering. De laatste twee voortgangs-rapportages hebben echter meer een duidelijke, eigen structuur met vaste thema's.

Naast een vaste structuur bevatten de meer recente voortgangsrapportages ook meer gedetailleerde informatie over inburgering in Amsterdam. In de twee meest recente voortgangsrapportages nam het college gegevens op over de redenen om inburgerings-trajecten te onderbreken, over het aantal alfabetiseringstrajecten dat vooraf gaat aan de Wet Inburgering en over de kwaliteit van de taalaanbieders.

5.3 Kwantitatieve gegevens

De rekenkamer onderzocht of de kwantitatieve gegevens, die in de voortgangs-rapportages over inburgering zijn opgenomen, zich logisch tot elkaar verhouden. Gekeken is naar 2 kerngegevens die in alle voortgangsrapportages terugkomen en die in de doelstellingen van de gemeente zijn opgenomen:

- Het aantal unieke nieuwe deelnemers dat gebruik maakt van het gemeentelijke aanbod binnen het beleidskader Niemand aan de kant . Het gaat hierbij om de instroom van deelnemers in de NADK-trajecten (paragraaf 5.3.1).
- De instroom van deelnemers in WI-trajecten (paragraaf 5.3.2).

5.3.1 Aantal unieke nieuwe deelnemers

Aangezien individuele inburgeraars verschillende trajecten kunnen volgen, bijvoorbeeld door te starten met een alfabetiseringstraject of een traject taal en ouderbetrokkenheid om vervolgens door te stromen naar een inburgeringstraject, rapporteert het college in de voortgangsrapportages over het aantal unieke deelnemers.

Tabel 5.2 - Consistentie aantal unieke nieuwe deelnemers in NADK-trajecten tot en met het genoemde kwartaal in 2008 of 2009

Voortgangsrapportages	2008 -3	2008 -4	2009 -1	2009 -2	2009 -3	2009 -4
Aantal unieke nieuwe deelnemers	4.330[26]	5.682	2.558	4.007	5.552	6.583

De cijfers in tabel 5.2 zijn gesommeerde cijfers van het aantal unieke personen dat werkelijk deelnam aan een traject in het kader van de Wet Inburgering, de Wet Educatie en Beroepsonderwijs en Pavem op de einddatum van het betreffende kwartaal.
Uit tabel 5.2 blijkt dat er in 2009 ten opzichte van 2008 sprake is van een stijging in het aantal unieke nieuwe deelnemers dat in het kader van *Niemand aan de kant* op een traject kan worden geplaatst.

5.3.2 Aantal gestarte WI-trajecten

In de onderstaande tabel geeft de rekenkamer het aantal gestarte WI-trajecten in 2008 en 2009 weer.

Tabel 5.3 - Consistentie aantal gestarte WI-trajecten tot en met kwartaal in 2008 of 2009

Voortgangs rapportages	2008-3	2008-4	2009 -1		2009 -2		2009 -3		2009 -4	
Aantal gestarte WI trajecten	2.278[27]	9.981[28]	3.110		5.045		6.561		8.235	
Gestarte trajecten WI declarabel	-	-	2.639	85%	3.922	78%	5.298	81%	6.945	84%
Gestarte trajecten WI perspectief	-	-	471	15%	1.123	22%	1.263	19%	1.290	16%

[26] De voortgangsrapportage over het derde kwartaal van 2008 gaf nergens het getal 4.330 weer, maar de rekenkamer geeft de unieke nieuwe deelnemers over de eerste helft van 2008 (2.735) en het derde kwartaal (1.595) weer.

[27] In de eerste helft van 2008 zijn 6.041 deelnemers op een WI-traject geplaatst. Op 1 oktober heeft de gemeente 8.319 trajecten geregistreerd. Het aantal gestarte trajecten in het derde kwartaal van 2008 bedraagt dus: 8.319-6.041= 2.278.

[28] Volgens voortgangsrapportage inburgering over het vierde kwartaal 2008.

Uit de tabel blijkt dat het aantal gestarte WI-trajecten in 2009 daalde vergeleken met 2008. In 2009 werden er 8.235 WI-trajecten gestart, vergeleken met 9.981 WI-trajecten in 2008. De voortgangrapportages geven geen verklaring voor deze daling. In een separate brief van 17 december 2008[29] aan de raad gaf het college aan dat de doelstelling naar beneden is bijgesteld om rust te brengen, mede voor het doorvoeren van verbeteringen. De doelstellingen zijn echter, gegeven de omstandigheden, nog steeds ambitieus.
Verder constateert de rekenkamer dat het aandeel declarabele WI-trajecten in 2009 eerst daalde en in de 2de helft van 2009 weer steeg. Dit kan verklaard worden doordat het college in de 4de voortgangsrapportage van 2009 de definitie van declarabele WI-trajecten heeft gewijzigd. De WI-declarabele trajecten omvatten sindsdien ook de alfabetiseringstrajecten en trajecten voor groepsbinding die voorheen onder 'Trajecten WI perspectief' vielen. Voorheen werden deze trajecten niet als WI-declarabel opgegeven, had de gemeente Amsterdam geen financiële dekking vanuit het Rijk en moesten gemeentelijke middelen worden aangewend. Door de alfabetiseringstrajecten en de groepsbindingstrajecten ook tot de WI-declarabele trajecten te rekenen, probeert Amsterdam rijksmiddelen te krijgen. Echter het risico bestaat dat (een deel van) deze trajecten niet zullen worden vergoed door het Rijk. De kans dat inburgeraars, die eerst een alfabetiseringstraject of groepsbindingstraject volgen, uiteindelijk slagen voor het inburgeringsexamen binnen de gestelde termijn is namelijk relatief klein.

5.4 Consistentie tussen voortgangsrapportages en jaarrekeningen

De rekenkamer onderzocht of de voortgangsrapportages inburgering consistent zijn met de resultaten over inburgering die in de jaarrekeningen 2008 en 2009 van de centrale stad zijn opgenomen.

Het college rapporteert in de jaarrekeningen 2008 en 2009[30] zowel over het aantal deelnemers als over het aantal trajecten, namelijk over:
- het aantal unieke Amsterdammers (5.682 in 2008 en 6.583 in 2009) dat een taal- en inburgeringscursus krijgt aangeboden in het kader van 'Niemand aan de kant'.
- het aantal gestarte WI-trajecten (9.981 in 2008 en 8.235 in 2009).

Deze 2 prestatie-indicatoren zijn ook opgenomen in de voortgangsrapportages over inburgering. De in de jaarrekeningen genoemde aantallen komen overeen met het aantal unieke deelnemers en aantal gestarte WI-trajecten zoals die genoemd worden in de voortgangsrapportage over het 4de kwartaal in 2009.

[29] Gemeente Amsterdam, Brief van wethouder Ascher aan de leden van de gemeenteraad, '*Prognose 2009 inburgering*', 17 december 2008.

[30] De rekenkamer maakt gebruik van de concept-*Jaarrekening 2009 DMO, versie januari 2010*

5.5 Conclusies consistentie

De rekenkamer constateert dat het college in alle voortgangsrapportages informatie geeft over het aantal unieke nieuwe deelnemers op taal- en inburgeringstrajecten en de inburgeraars die niet aan een traject deelnemen. Ook zijn de gegevens over inburgering in de voortgangsrapportages en de jaarrekeningen vergelijkbaar en consistent.

Minder positief vindt de rekenkamer het dat het college geen duidelijke definities hanteert in de voortgangsrapportages over deelnemers en trajecten. Het college maakt onderscheid in 4 soorten trajecten:

1. Niemand Aan De Kant (NADK)-trajecten;
2. Wet Inburgering (WI)-trajecten;
3. WI-trajecten declarabel;
4. WI-trajecten perspectief.

Het college heeft de definitie van de declarabele inburgeringstrajecten in de afgelopen jaren gewijzigd. De WI-declarabele trajecten omvatten nu ook alfabetiseringstrajecten en trajecten voor groepsbinding die voorheen onder 'WI perspectief' vielen. Dit is geen garantie dat deze inburgeringstrajecten zullen worden vergoed door het Rijk, omdat inburgeraars die eerst een alfabetiseringstraject of groepsbindingstraject volgen laag geschoold zijn en de Nederlandse taal onvoldoende beheersen. Hierdoor slagen ze minder vaak binnen de gestelde termijn voor het inburgeringsexamen.

6 Tijdigheid

Het is van belang dat het college de informatie over inburgering op een zodanig moment aan de gemeenteraad verstrekt dat de raad beleid en uitvoering tijdig kan bijsturen. Als norm voor tijdigheid gaat de rekenkamer uit van een periode van maximaal 3 maanden na afloop van het kwartaal, waarover het college rapporteert.

In het *Werkplan inburgering* (augustus 2008) is vastgelegd dat de programmamanager inburgering bij de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) elke 2 maanden over de voortgang van het werkplan rapporteert aan het college van B&W, waarna ook de Commissie WIJ kan kennisnemen van de voortgang. Tabel 6.1 toont dat de raadsleden in de Commissie WIJ de 5 eerste voortgangsrapportages over inburgering hebben ontvangen.

Tabel 6.1 - Data behandeling voortgangsrapportages inburgering in commissie WIJ

Voortgangs-rapportage	Rapportage-periode t/m	Datum behandeling commissie WIJ
2008 - 3	31-10-2008	29-01-2009
2008 - 4	31-12-2008	19-03-2009
2009 - 1	31-03-2009	28-05-2009
2009 - 2	30-06-2009	17-09-2009
2009 - 3	31-10-2009	03-12-2009
2009 - 4	31-12-2009	nog niet bekend

Bron: Rekenkamer Amsterdam, op basis van notulen raadscommissie WIJ

De leden uit de raadscommissie WIJ ontvangen gemiddeld genomen binnen 2,5 maand na afloop van het kwartaal de voortgangsrapportage over dat kwartaal. De 1ste voortgangsrapportages (2008-3) ontving de raad 3 maanden na afloop van het kwartaal en de vijfde rapportage (2009-3) na 1 maand. De rekenkamer constateert dat het college de voortgangsrapportage steeds sneller aan de raadscommissie aanbiedt.
In het begin werden de voortgangsrapportages ook uitgebreid met de stadsdelen besproken via het 'bestuurlijk koppel', een minicommissie van het portefeuillehouders-overleg waarin afstemming tussen de stad (onder andere wethouder Asscher en wethouder Ossel) en stadsdelen plaatsvindt. Volgens DWI is dit lange voortraject niet meer nodig omdat de uitvoering van inburgeringstrajecten meer onder controle is.
Het college heeft de voortgangsrapportage over het 4de kwartaal van 2009 aangeboden aan de gemeenteraad, maar door de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2010, is de voortgangsrapportage nog niet in de gemeenteraad behandeld.

Conclusie tijdigheid
Het college verstrekt de voortgangsrapportages inburgering tijdig aan de raad. Raadsleden ontvangen de rapportages binnen 3 maanden na afloop van het kwartaal, waarover het college rapporteert.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding

Dit onderzoek naar de informatievoorziening van het college over inburgering aan de gemeenteraad heeft de volgende probleemstelling:

> Is de gemeenteraad in 2008 en 2009 door het college goed geïnformeerd over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van inburgeringstrajecten?

Voor de beantwoording van de probleemstelling onderzocht de rekenkamer:
1. Is de informatie, die aan de gemeenteraad is geleverd over inburgering voldoende volledig, betrouwbaar en consistent?
2. Verstrekt het college kwartaalrapportages inburgering op een zodanig moment dat daarmee in de oordeelsvorming van de raad rekening gehouden kan worden?

Dit hoofdstuk start met de hoofdconclusies van de rekenkamer, daarna volgen de conclusies per onderdeel:
- volledigheid;
- betrouwbaarheid;
- consistentie;
- tijdigheid.

Een gedetailleerde beschrijving van de conclusies is terug te vinden in de eerdere hoofdstukken. Op basis van de conclusies doet de rekenkamer een aantal aanbevelingen.

7.2 Hoofdconclusie

Hoewel de kwaliteit van de informatie in de voortgangsrapportages de afgelopen jaren is toegenomen, constateert de rekenkamer dat de kwaliteit van de informatie over inburgering aan de raad op onderdelen nog niet voldoende is. Het belangrijkste knelpunt is dat de informatie die de raad over de effectiviteit van inburgering ontvangt niet volledig is. Ondanks de doelstellingen informeert het college de raad niet of zeer beperkt over:
- Het onderscheid tussen het aantal verplichte en vrijwillige inburgeraars dat een traject start, onderbreekt of afrondt.
- Het aantal verplichte inburgeraars dat is opgeroepen en niet reageert.
- Het aantal ontheffingen en vrijstellingen.
- De duur van de inburgeringstrajecten.
- Het bereiken van de 4 potentiële inburgeringsdoelgroepen: jongeren van 18 tot 23 jaar, mannen van 23 tot 57 jaar, vrouwen van 23 tot 57 jaar en ouderen van 57 jaar en ouder.
- Het aantal inburgeringstrajecten dat duaal is (=gekoppeld aan participatietrajecten) en het participatieniveau van inburgeraars.
- De opgelegde en geïnde boetes.

Uit de analyses van de rekenkamer blijkt dat de informatie aan de raad vooral betrekking heeft op het aantal gestarte taal- en inburgeringstrajecten. Aangezien niet alle trajecten met succes worden afgerond, krijgt de raad daarmee onvoldoende inzicht in de resultaten van inburgering.

Om inzicht te krijgen in de voortgang van het inburgeringsproces, is het volgens de rekenkamer van belang dat de gemeenteraad beschikt over informatie waarbij de inputgegevens (opgeroepen verplichte inburgeraars, aantal deelnemers gestart op traject) gerelateerd worden aan de outputgegevens van het inburgeringsproces (aantal deelnemers dat uitvalt of slaagt voor een traject). Het ontbreken van deze informatie over het effect van inburgering is volgens DWI te wijten aan de trage invoering van de Wet Inburgering, waardoor de eerste inburgeringstrajecten pas vanaf de 2de helft in 2008 gestart zijn. Uitgaande van een gemiddelde trajectduur van 1,5 jaar betekent dit dat er nu, 3 jaar na de invoering van de Wet Inburgering, naar het oordeel van de rekenkamer outputgegevens over tenminste het aantal geslaagde of uitgevallen deelnemers beschikbaar moeten zijn, die het college aan de raad kan verstrekken.

Zonder inzicht in de resultaten van inburgering kan de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende rol niet goed uitvoeren. In die situatie is het bijsturen van de uitvoering van inburgeringstrajecten en de grote procesorganisatie die ermee gepaard gaat lastig. Het risico bestaat dat de doelstellingen voor inburgering niet gehaald worden. Indien de raad geen goed zicht heeft op de daadwerkelijke aantallen geslaagde inburgeraars, loopt de gemeente het risico een deel van de trajectvergoedingen van het Rijk mis te lopen. Het Rijk financiert gemeenten op grond van een vast bedrag per deelnemer gebaseerd op 10% uitval, waardoor bij een hogere uitval tekorten in de financiering ontstaan. De 2de voorwaarde van het Rijk is dat verplichte inburgeraars binnen 3 kalenderjaren na start van hun traject in de GSB-periode en uiterlijk in 2013 moeten hebben deelgenomen aan het inburgeringsexamen.

Overigens is de rekenkamer van mening dat B&W wordt gehinderd door de voortdurende verschuivende wetgeving (de Wet Inburgering en de Participatiewet), de bijstelling van de ambities van het college en wijzigingen in de uitvoering (nieuwe aanbesteding taalaanbieders, overheveling taken Dienst Maatschappelijke Ondersteuning naar Dienst Werk en Inkomen). Het is voor het college daarom lastig om de raad goede informatie te geven over inburgering, maar niettemin zijn er verbeteringen mogelijk.

7.3 Conclusies per onderdeel

Hieronder gaan we nader in op de specifieke conclusies voor:
- volledigheid (paragraaf 7.3.1);
- betrouwbaarheid (paragraaf 7.3.2);
- consistentie (paragraaf 7.3.3);
- tijdigheid (paragraaf 7.3.4).

7.3.1 Volledigheid

Het is voor de gemeenteraad van belang om inzicht te krijgen in de voortgang van het inburgeringsproces om de effectiviteit van de inburgering te kunnen beoordelen (hoeveel inburgeraars slagen uiteindelijk voor hun examen?) en om de vinger aan de pols te kunnen houden bij de financiering (efficiëntie). De rekenkamer beoordeelde of de informatie die het college aan de raad verstrekt over de effectiviteit en de efficiëntie van inburgering volledig is.

Informatie over effectiviteit inburgering

De rekenkamer concludeert dat het college de raad op onderdelen nog niet voldoende informeert over de effectiviteit van de inburgeringstrajecten. De raad wordt niet geïnformeerd over:

1. Verplichte en vrijwillige inburgeraars	• Het aantal verplichte en vrijwillige inburgeraars dat een traject start, onderbreekt of afrondt.
2. Ontheffingen en vrijstellingen van verplichte inburgeraars	• Het aantal verplichte inburgeraars, dat een oproep heeft gekregen en het aantal dat daar niet op reageert. • Het aantal verplichte inburgeraars dat een ontheffing of vrijstelling van de inburgeringsplicht heeft gekregen.
3. Doelgroep bereik	• Het bereiken van de 4 potentiële inburgeringsdoelgroepen: jongeren van 18-23 jaar, mannen 23-57 jaar, vrouwen 23-57 jaar en ouderen 57 jaar.
4. Trajectduur	• De gemiddelde duur van de inburgeringstrajecten.
5. Outputinformatie	• Op elkaar aansluitende input- en outputinformatie over het aantal deelnemers dat een inburgeringstraject volgt, heeft onderbroken, uitgevallen is en al dan niet met succes heeft deelgenomen aan het inburgeringsexamen.
6. Participatie	• Het aantal inburgeringstrajecten dat duaal is (=gekoppeld aan participatietrajecten) en het participatieniveau van inburgeraars.
7. Boetes	• Het aantal opgelegde en geïnde boetes.

Over de eerste 4 aspecten had het college de raad al kunnen informeren. Daarbij merkt de rekenkamer op dat de informatie over de laatste 3 aspecten (outputinformatie, participatie en boetes) voor 2009 ontbreekt omdat er nog weinig gegevens kunnen zijn. De meeste inburgeringstrajecten zijn pas in de 2de helft van 2008 gestart, waardoor in 2008 en 2009 op kleine schaal outputgegevens beschikbaar kwamen. Informatie over boetes en participatie wordt pas sinds november 2009 geregistreerd en kan dus vanaf 2010 ook voor de raad toegankelijk zijn. De rekenkamer is van mening dat de raad vanaf 2010 wel over deze aspecten geïnformeerd moet worden.

Efficiëntie
De informatie van het college aan de raad over de efficiëntie van inburgering is grotendeels volledig. De informatie over de efficiëntie van inburgeringstrajecten kan op 2 punten aangevuld worden:
- Inzicht in de gemiddelde doorlooptijden van de aanvraag tot de start van inburgeringstrajecten.
- Inzicht in de tussenstanden van de afrekening vanuit het Rijk van gestarte inburgeringstrajecten in de periode 2007-2009 en de eindafrekening in 2013 en derhalve inzicht in de eigen bijdrage van de gemeente Amsterdam.

7.3.2 Betrouwbaarheid
De rekenkamer concludeert dat de informatie aan de raad over inburgering redelijk betrouwbaar is. De informatie die de gemeenteraad ontvangt over inburgering is grotendeels gebaseerd op het achterliggende managementinformatiesysteem Edisa. Hierin registreren de Dienst Maatschappelijke Ondersteuning, de Dienst Werk en Inkomen, de Taalwijzers en de taalaanbieders de gegevens van de inburgeraars en daarmee is de informatie aan de gemeenteraad een redelijk getrouwe weergave van de feitelijke uitvoering van inburgering.

Wel zien we de volgende betrouwbaarheidsrisico's voor de kwaliteit van de gegevens in de basisadministratie:
- De handmatige invoer door taalaanbieders van gegevens uit een Excel-bestand of een cliëntvolgsysteem naar Edisa;
- Ondanks instructie over eenduidige invoer aan de verschillende invoerders blijkt dat de invoerders in de praktijk nog onvoldoende eenduidig in Edisa registreren.
- Er zijn relatief veel inlogaccounts voor Edisa in omloop, waardoor een eenduidige invoer van gegevens in Edisa en de waarborg van privacybescherming onder druk staan.
- De fase onderbreking mag volgens DWI in uitzonderlijke gevallen (bijvoorbeeld door ziekte) maximaal 2 keer een half jaar gebruikt worden. In de praktijk gebruiken ketenpartners de fase onderbreking regelmatig als ze niet weten wat er met de klant moet gebeuren.

7.3.3 Consistentie

Van consistentie is sprake in de voortgangsrapportages en in andere informatie aan de gemeenteraad indien:

- de gehanteerde definities duidelijk zijn;
- de verantwoorde beleidsresultaten naar hun aard gelijk zijn in de verschillende voortgangsrapportages;
- de verantwoorde beleidsresultaten consistent zijn in de tijd;
- de verantwoorde beleidsresultaten een getrouw beeld geven van de werkelijkheid.

De rekenkamer constateert dat het college in alle voortgangsrapportages informatie geeft over het aantal unieke nieuwe deelnemers op taal- en inburgeringstrajecten en de inburgeraars die niet aan een traject deelnemen. Ook zijn de gegevens over inburgering in de voortgangsrapportages en de jaarrekeningen vergelijkbaar en consistent.

Minder positief vindt de rekenkamer het dat het college geen duidelijke definities hanteert in de voortgangsrapportages over deelnemers en trajecten. Het college maakt onderscheid in 4 soorten trajecten:

1. Niemand Aan De Kant (NADK)-trajecten;
2. Wet Inburgering (WI)-trajecten;
3. WI-trajecten declarabel;
4. WI-trajecten perspectief.

Het college heeft de definitie van de declarabele inburgeringstrajecten in de afgelopen jaren gewijzigd. De WI-declarabele trajecten omvatten nu ook alfabetiseringstrajecten en trajecten voor groepsbinding die voorheen onder 'WI perspectief' vielen. Dit is geen garantie dat deze inburgeringstrajecten zullen worden vergoed door het Rijk, omdat inburgeraars die eerst een alfabetiseringstraject of groepsbindingstraject volgen laag geschoold zijn en de Nederlandse taal onvoldoende beheersen. Hierdoor slagen ze minder vaak binnen de gestelde termijn voor het inburgeringsexamen.

7.3.4 Tijdigheid

Het college verstrekt de voortgangsrapportages inburgering tijdig aan de raad. Raadsleden ontvangen de rapportages binnen 3 maanden na afloop van het kwartaal waarover het college rapporteert.

7.4 Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande conclusies komt de rekenkamer tot 3 aanbevelingen voor het college van B&W van de gemeente Amsterdam. De aanbevelingen hebben betrekking op de volledigheid, consistentie en betrouwbaarheid van informatie over inburgering.

Volledigheid

1. Geef niet meer, maar vooral kwalitatief betere informatie over inburgering aan de gemeenteraad. Hierdoor krijgt de raad inzicht in de voortgang en resultaten van het inburgeringsproces.
    a. Relateer de input (zoals opgeroepen verplichte inburgeraars, aantal deelnemers gestart op traject) van inburgering aan de output (aantal deelnemers dat uitvalt of slaagt voor traject).
    b. Informeer de raad over de volgende aspecten van inburgering:
        - het onderscheid tussen verplichte en vrijwillige inburgeraars;
        - het aantal ontheffingen en vrijstellingen;
        - het aantal duale trajecten;
        - het aantal opgelegde en geïnde boetes bij niet naleven van de inburgeringsplicht;
        - de gemiddelde trajectduur;
        - het bereik van potentiële doelgroepen.

Consistentie

2. Vergroot de leesbaarheid van de voortgangsrapportages inburgering door de gehanteerde definities (zoals van gestarte trajecten en deelnemers) kenbaar te maken aan de raad en gebruik deze zoveel mogelijk consistent.

Betrouwbaarheid

3. Beperk de risico's op onbetrouwbare registratie van gegevens van inburgeraars door:
    - heldere werkinstructies binnen de Dienst Werk en Inkomen;
    - duidelijke informatie door de Dienst Werk en Inkomen over de registratie van gegevens van inburgeraars in Edisa aan de overige ketenpartners.
    - het naleven van de maximale termijn (2x een half jaar) voor trajectonderbrekingen in uitzonderlijke gevallen.

8 Bestuurlijke reactie

De Rekenkamer Amsterdam verzond haar conceptrapport op 25 mei 2010 aan het college van Burgemeester en Wethouders en verzocht hen uiterlijk op 8 juni 2010 te reageren op de conclusies en aanbevelingen. Op de genoemde dag ontving de rekenkamer de onderstaande bestuurlijke reactie.

Op 25 mei jl. ontving het College van Burgemeester en Wethouders uw conceptrapport over de kwaliteit van de informatievoorziening aan de Raad over het inburgeringsbeleid in Amsterdam in de periode 2007 tot en met 2009. Wij waarderen dat u een nauwkeurige analyse heeft gemaakt van de Wet inburgering en de uitvoering hiervan in Amsterdam. In de conceptrapportage verwoordt u de complexe materie helder en overzichtelijk.

Informatievoorziening aan de Raad is een essentieel onderdeel van het werk van het College en het is zinvol om te bezien waar dit beter kan of moet. In de conceptrapportage concludeert u dat het College gedurende de onderzoeksperiode de informatievoorziening aan de Raad naar vermogen heeft uitgevoerd. Dit stelt u mede in het licht van voortdurende wijzigende wetgeving, de bijstelling in ambities van het college en ingrijpende veranderingen in de uitvoering. U geeft aan dat de informatievoorziening op aan aantal punten beter kan. Wij onderschrijven dat vanaf 2010 meer informatie over de output van de inburgeringstrajecten kan worden opgenomen. Wij zijn met u van mening dat deze gegevens in de onderzoeksperiode nog onvoldoende voor handen waren. Vanaf 2010 komen er meer gegevens over de resultaten van de inburgering beschikbaar omdat een substantieel aantal inburgeraars het traject gaat afronden of heeft afgerond. Het College onderschrijft dan ook de eerste aanbeveling van de Rekenkamer dat deze informatie vanaf 2010 aan de Raad kan worden verstrekt.

Het College kan zich vinden in de drie aanbevelingen die u aan uw rapportage verbindt. Daarbij willen wij echter op onderdelen enige kanttekeningen plaatsen.

<u>Aanbeveling 1 inzake Volledigheid</u>
Geef niet meer, maar vooral kwalitatief betere informatie over inburgering aan de gemeenteraad. Hierdoor krijgt de raad inzicht in de voortgang en resultaten van het inburgeringsproces.
a. Relateer de input (zoals opgeroepen verplichte inburgeraars, aantal deelnemers gestart op traject) van inburgering aan de output (aantal deelnemers dat uitvalt of slaagt voor traject).
b. Informeer de raad over de volgende aspecten van inburgering:
• het onderscheid tussen verplichte en vrijwillige inburgeraars;
• het aantal ontheffingen en vrijstellingen;
• het aantal duale trajecten;
• het aantal opgelegde en geïnde boetes bij niet naleven van de inburgeringsplicht;
• de gemiddelde trajectduur;
• het bereik van potentiële doelgroepen.

Ten aanzien van onderdeel a) gaat het College de Raad gedurende 2010 meer informatie verstrekken over de output van inburgering in relatie tot inburgering. Deze gegevens komen in de loop van 2010 beschikbaar aangezien de looptijd van een inburgeringstraject zonder onderbreking ongeveer 1,5 jaar bedraagt en vanaf de 2de helft van 2008 sprake is van een substantieel aantal gestarte trajecten.

De gegevens over de examens zijn inmiddels met een redelijke grote betrouwbaarheid te presenteren, zoals dit ook al heeft plaatsgevonden vanaf de Rapportage Inburgering 3de kwartaal 2009. De gegevens over de uitval zijn complexer van aard. Inburgeraars vallen om zeer uiteenlopende redenen en voor verschillende perioden tijdelijk of blijvend uit. Het College zal trachten deze informatie zo inzichtelijk mogelijk voor de Raad te presenteren vanaf de zomer 2010.

Voor onderdeel b) geldt dat de beschikbaarheid van betrouwbare informatie per item verschilt. Het College komt na de zomer met een gedetailleerd voorstel over de wijze van rapportage aan de Raad. Over het bereik van specifieke doelgroepen wil het College graag op incidentele basis gericht onderzoek doen en de Raad daarover rapporteren, dit in het licht van de veelheid aan informatie die hiermee gepaard gaat.

In de rapportage Inburgering 2de kwartaal 2010 zal het College een voorstel aan de Raad doen om de gevraagde gegevens aan de Raad te presenteren. Het College gaat bij de behandeling van die rapportage graag met de Raad in gesprek over de kwaliteit én kwantiteit van de dan voorgelegde verantwoordingsinformatie.

<u>Aanbeveling 2 inzake Consistentie</u>
Vergroot de leesbaarheid van de voortgangsrapportages inburgering door de gehanteerde definities (zoals van gestarte trajecten en deelnemers) kenbaar te maken aan de raad en gebruik deze zoveel mogelijk consistent.

Het College is samen met u van mening dat de begrippen in de laatste kwartaalrapportages consistent worden toegepast, maar een betere duiding behoeven. Wij zijn voornemens om alle gegevens opnieuw van toelichting te voorzien in de eerstvolgende rapportage, dit mede in het licht van benoemde informatie onder aanbeveling 1.

<u>Aanbeveling 3 inzake Betrouwbaarheid</u>
Beperk de risico's op onbetrouwbare registratie van gegevens van inburgeraars door:
- *heldere werkinstructies binnen de Dienst Werk en Inkomen;*
- *duidelijke informatie door de Dienst Werk en Inkomen over de registratie van gegevens van inburgeraars in Edisa aan de overige ketenpartners.*
- *het naleven van de maximale termijn (2x een half jaar) voor trajectonderbrekingen in uitzonderlijke gevallen.*

Inderdaad kan worden gesteld dat tot in 2009 sprake was van gebrekkige registratie in Edisa. In 2009 is in de beleidsontwikkeling, procesbeschrijving en werkinstructie bij inburgering een forse inhaalslag gerealiseerd.

Uw rapport vormt voor het College een aansporing om de puntjes op de i te zetten en eventuele lacunes in het uitvoeringsinstrumentarium spoedig aan te vullen.
In de afgelopen jaren lag het accent in de uitvoering op het starten van inburgerings-trajecten. Nu dit beter loopt is de aandacht verlegd naar het verbeteren van de handhaving en het voorkomen van onderbrekingen. Voor de handhaving is inmiddels een beleidskader vastgesteld en voor de onderbreking zijn nieuwe ambtelijke instructies vervaardigd. We gaan er vanuit dat met de uitrol van deze operationele vernieuwingen de betrouwbaarheid van onze gegevens nog verder zal toenemen. Het College zal deze ontwikkeling met de Raad blijven delen.

Bijlage 1 - Lijst van geïnterviewde personen

Gemeente Amsterdam

Dienst Werk en Inkomen

- Dhr. H. Hoogerwerf	Manager RVE Educatie en Inburgering
- Dhr. K. Faber	Strategische beleidsadviseur

Bestuursdienst

- Dhr. D. Polman	Senior bestuursadviseur

Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling

- Dhr. D. Boesjes	Applicatiebeheerder Edisa

Adviesraad Diversiteit en Integratie

- Dhr. B. Okyay	Secretaris

Taalwijzer Geuzenveld

- Mw. M. Sala	Coördinator Taalwijzer & Participatiecentrum
- Mw. S. Abderahim	Casemanager

Stadsdeel Zuid

- Mw. M. de Graaf	Beleidsadviseur inburgering

Taalaanbieder Prins & Heida

- Mw D. van Dijk	Operationeel directeur
- Dhr. G. Hartog	Controller & kwaliteitsmanager

Taalwijzer Zuid

- Mw. A. Leek	Leidinggevende Combiwel

Gemeenteraad

- M. van der Pligt	Raadslid SP

Bijlage 2 - Lijst van relevante documenten

- Kwartaalrapportages inburgering:
  - 2008, 3de en 4de kwartaal,
  - 2009, 1ste, 2de, 3de en 4de kwartaal.
- Werkplan inburgering, augustus 2008.
- Meerjarenbeleidsplan Participatie 2009-2012, december 2008.
- Notitie uitgangspunten inkoop taal en inburgering 2010 en verder, 2009.
- Beleidskader handhaving inburgering, november 2009.
- Brief wethouder Asscher over Evaluatie inburgering, 22-04-2008.
- Brief wethouder Asscher over Evaluatie inburgering, 25-06-2008.
- Brief wethouder Asscher over Actuele ontwikkelingen inburgering, 26-08-2008.
- Raadsvoordracht Eigen bijdrage, 10-09-2008.
- Brief wethouder Asscher over Voortgang commissie Winsemius, 6-10-2008.
- Brief wethouder Asscher over Vragen commissie WIJ 9 oktober, 4-11-2008.
- Brief wethouder Asscher aan de leden van de gemeenteraad, *Prognose 2009 inburgering*, 17-12-2008.
- Brief wethouder Asscher over Onderzoek onafhankelijke kostenvergelijking inburgering, 12-03-2009.
- Principebesluit B&W overgang eindverantwoordelijkheid en centraal stedelijke uitvoeringstaken inburgering en volwasseneneducatie van DMO naar DWI, 7-05-2009.
- Brief wethouder Asscher over Afhandeling schadeclaims taalaanbieders 2007, 16-06-2009.
- Brief wethouder Asscher over Toezegging rond baten en lasten inburgering 2010, 30-11-2009.
- Brief wethouder Asscher over Informatie financiën inburgering, 16-12-2009.
- Businessplan Educatie, Inburgering en Participatie, januari 2010.
- Bestek. Taal en inburgering in Amsterdam 2007-2010, 2006.

Bijlage 3 - Voortgangsrapportage inburgering 4e kwartaal 2009

Gemeente Amsterdam
Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling

Rapportage inburgering

4e kwartaal 2009

Inhoudsopgave

1. INLEIDING **3**

1.1 SAMENVATTING 3
1.2 RAADSCOMMISSIE WIJ 4
1.3 ACTUELE ONDERWERPEN 4

2. PRIMAIR PROCES **6**

2.1 NIEUWE DEELNEMERS BINNEN 'NIEMAND AAN DE KANT' 6
2.2 WI-TRAJECTEN 6
2.3 ACTUELE STATUS IN DE KETEN 7
2.4 HANDHAVING 9

3. KWALITEIT VAN HET AANBOD **11**

3.1 INVULLING OPDRACHTGEVERSCHAP EN REGIE OP KWALITEIT GEDURENDE 2009 11

4. EXAMENS **13**

5. OVEREENKOMSTEN EN BESCHIKKINGEN **15**

5.1 ALGEMEEN 15
5.2 OVEREENKOMSTEN 15

6. BEDRIJFSVOERING EN FINANCIËN **16**

6.1 BEDRIJFSVOERING 16
6.2 FINANCIËN 16

7. OVERZICHT VAN AANDACHTSPUNTEN **17**

1. Inleiding

In onderliggende rapportage is de voortgang rond de doelstellingen van Educatie en Inburgering in het vierde kwartaal van 2009 beschreven. Via een aantal thematische hoofdonderwerpen krijgt u zicht op de realisatie en voortgang in het vierde kwartaal. In de inleiding staat een korte samenvatting van het de thema's weergegeven en worden de stukken die in het vierde kwartaal in de raadscommissie Wij zijn behandeld opgenoemd. Tenslotte worden actuele onderwerpen die niet in de rapportage terugkomen uitgelicht in de inleiding.

1.1 Samenvatting

Het betreft de volgende thema's, die zullen terugkomen in de hoofdstukken 2 tot en met 8.

- *Primair proces: realisatie en keten*
  Binnen dit thema staat de voortgang gepresenteerd en wordt inzicht gegeven in de inburgeringsketen per fase. Er zijn in 2009 6.583 unieke deelnemers gestart, de jaardoelstelling was 5.000. In 2009 zijn 8.235 Wi-trajecten gestart, de jaardoelstelling was 6.500 tot 7.500 Wi-trajecten.
  De werkvoorraad binnen de keten is toegenomen met name als gevolg van toename van de aantallen waarop nader onderzoek en/of handhaving van toepassing is en de fasen assessment en aangeboden. In het 4de kwartaal is gestart met de uitvoering van de handhaving.

- *Kwaliteit van aanbod*
  De versterking van de sturing op de contracten en de kwaliteit van het aanbod laat in 2009 een positieve ontwikkeling zien in het functioneren van taalaanbieders binnen de contractuele bandbreedte. De laatste fase, de kwaliteitsvisitaties, wordt eind 2009 en begin 2010 uitgevoerd.

- *Examens*
  De capaciteit voor de verschillende onderdelen van het inburgeringsexamen is voldoende en de doorlooptijd is binnen de geldende wettelijke kaders geminimaliseerd. De slagingspercentages zijn over 2009 redelijk constant gebleven (70% geslaagd). Met het ministerie blijven de opzet van het examen en de norm van 3 kalenderjaren onderwerp van gesprek.

- *Overeenkomsten en beschikkingen*
  Het uitgeven van de beschikking en de ondertekening van de overeenkomst is in 2009 in het primaire proces belegd. Binnen de beschikkingen en overeenkomsten met terugwerkende kracht is veel gedaan en gerealiseerd. Ondanks de goede realisatie blijft de ondertekening van de overeenkomsten met terugwerkende kracht punt van aandacht en inzet. De aanpak hierop wordt gecontinueerd.
  Het financiële risico betreft de dekking van de trajectkosten is teruggebracht: overleg met het ministerie heeft opgeleverd dat de datum van ondertekening geldig voor de declaratie. Dit heeft tot gevolg dat het financiële risico aanmerkelijk is teruggebracht tot alleen de trajecten waarvan de overeenkomst nooit wordt ondertekend.

- *Bedrijfsvoering en financiën*
  De automatische koppeling tussen ISI en Edisa is gerealiseerd, de uitwisseling van de gegevens wordt continu gemonitord. De afrekening met de stadsdelen over de jaren 2007 & 2008 is gerealiseerd. Een nog openstaande kwestie is de fiscale afhandeling van de uitkering van de bonus ter compensatie van de eigen bijdrage.

1.2 Raadscommissie WIJ

In het vierde kwartaal 2009 zijn de volgende stukken in de Raadscommissie WIJ ter kennisname en bespreking voorgelegd:

- de Rapportage Inburgering over het derde kwartaal 2009
- de rapportage Kostenvergelijking uitvoering Wet Inburgering
- kabinetsbrief inzake de uitvoeringskosten in 2010 en afronding van de GSB- en de WIN-periode

1.3 Actuele onderwerpen

Naast de voornoemde thema's is er een aantal onderwerpen die niet onder de verslaglegging van de rapportage valt maar door hun samenhang met het onderwerp Inburgering ook niet onvermeld gelaten kunnen worden in deze rapportage.

- Vanaf september 2009 is door de G51-gemeenten onderhandeld met minister Van der Laan over het aantal inburgeringstrajecten waarover in 2010 een prestatieafspraak wordt gemaakt en de bijbehorende financiële voorwaarden waaronder dit moet plaatsvinden. De financiële voorwaarden van het ministerie van WWI waren aanvankelijk ongunstig voor Amsterdam. Deze consequenties waren voor Amsterdam zelfs zodanig dat er maximaal 5.800 Wi-trajecten kostendekkend in 2010 zouden kunnen worden gerealiseerd. Dit aantal ligt ruim onder de doelstelling van 6.500 inburgeringstrajecten, zoals opgenomen in het jaarplan dat door uw raad is vastgesteld bij de begroting 2010. De minister heeft vervolgens uitdrukkelijk gevraagd of Amsterdam de 'lat hoger zou willen leggen' en heeft hiervoor een hogere vergoeding per Wi-traject aangeboden. De, na onderhandelingen tot stand gekomen, betere financiële voorwaarden hebben er uiteindelijk in geresulteerd dat Amsterdam in 2010 voor 7.500 inburgeringstrajecten intekent bij de minister. Hiervan worden 500 inburgingstrajecten specifiek gekoppeld aan de werkgeversbenadering.

  De gemeente Amsterdam heeft bij de minister erop aangedrongen dat met de afspraak over het aantal trajecten ook over ander zaken afspraken moeten worden gemaakt, welke betrekking hebben op de afrekening van de financiële regimes van 2004 tot en met 2009. Ook is er een voorbehoud gemaakt ten aanzien van de door het Rijk beschikbaar gestelde vergoeding voor de uitvoeringskosten. Over deze voorwaarden wordt nog verder doorgesproken.

- Naast de Rijksvergoeding inzake de trajecten Wet inburgering heeft de minister ingespeeld op het signaal van de gemeenten dat de werving van nieuwe doelgroepen (met name vrijwillige inburgeraars) steeds meer inspanning vraagt én dat het niveau van de cursussen voor alfabtiseerders (te) hoog is. Hiervoor introduceert de minister in 2010 de zogenaamde 'opstapcursussen'. De exacte voorwaarden die de minister hieraan gaat stellen worden in het voorjaar bekend gemaakt. Amsterdam is voornemens om op de opstapcursussen in te tekenen, het aantal cursussen wordt afhankelijk van de voorwaarden vastgesteld. Binnen Amsterdam worden de opstapcursussen verbonden aan het reeds bestaande Taal- en OuderBetrokkenheid (TOB).

- Op 31 december 2009 is de gunningbeslissing inzake de openbare aanbesteding Taal & Inburgering 2010 definitief gemaakt. Het staat nu vast welke partijen vanaf 1 maart 2010 de nieuwe inburgeringstrajecten, in opdracht van de gemeente Amsterdam, mogen uitvoeren. Deze trajecten leiden op tot het behalen van het inburgeringsexamen of het staatsexamen I of II. De uitvoering van alle lopende trajecten binnen de huidige contractperiode (tot 1 maart 2010) blijft bij de bestaande taalaanbieders. De opdracht was verdeeld in twee percelen:
  - Perceel 1 bestaande uit trajecten die opleiden tot het inburgeringsexamen en staatsexamen I;
  - Perceel 2 bestaande uit trajecten die opleiden tot het staatsexamen II

  Perceel 1 is onderverdeeld in 7 kavels die over de stad zijn verdeeld, hierbij zijn de nieuwe stadsdelen als ordeningsprincipe gehanteerd. Per kavel zijn 3 taalaanbieders definitief gegund. Voor perceel 2 geldt dat het aanbod van de twee definitief gegunde taalaanbieders stadsbreed is. Binnenkort wordt met de definitief gegunde partijen een raamovereenkomst afgesloten, waarna de raamovereenkomst op 1 maart 2010 start met als einddatum 28 februari 2011. De implementatie van de nieuwe contracten zal de komende periode worden ingezet. Hieronder volgt het overzicht

van de definitief gegunde partijen per perceel en per kavel. In totaal zijn er tien partijen definitief gegund. Acht van de tien partijen zijn nu reeds actief in Amsterdam binnen het huidige raamcontract.

		Agens	Capabel Taal	IVIO integratie	NCB projecten	Prins & Heida	ROC van Amsterdam	Sagenn	SIPI	TTif.company	TopTaal / Pace taleninstituut
Perceel 1											
kavel 1	Nieuw West			X	X	X					
kavel 2	West		X	X			X				
kavel 3	Zuid					X	X			X	
kavel 4	Centrum					X	X		X		
kavel 5	Noord		X			X	X				
kavel 6	Oost						X	X	X		
kavel 7	Zuid-Oost	X		X			X				
Perceel 2						X					X

- Op 15 december 2009 heeft het College van B&W definitief ingestemd met het besluit om de eindverantwoordelijkheid voor het beleid en centraal stedelijke uitvoeringstaken inburgering en volwasseneneducatie, over te hevelen van DMO naar DWI (hierna transitie E&I). Vanaf 1 januari 2010 is de directeur DWI ambtelijk eindverantwoordelijk voor het inburgeringsdossier.
  De afdeling Educatie & Inburgering is per 1 januari 2010 als een Resultaat Verantwoordelijke Eenheid (RVE) opgenomen in de DWI-organisatie. In de loop van dit jaar zal definitief worden bepaald op welke wijze Inburgering wordt ingebed in de DWI-organisatie.

2. Primair proces

De Gemeenteraad heeft voor 2009 ingestemd met de volgende twee hoofddoelstellingen:

1. De eerste hoofddoelstelling betreft het starten van 5.000 unieke (nieuwe) deelnemers binnen het beleidskader 'Niemand aan de kant'.
2. De tweede hoofddoelstelling is het realiseren van 6.500-7.500 trajecten per jaar in het kader van de Wet Inburgering

Deze beide doelstellingen zijn behaald in 2009. In tabel één staat de realisatie op de twee Amsterdamse hoofddoelstellingen weergegeven over het jaar 2009.

Tabel 1: realisatie op de hoofddoelstelling

Doelstelling 2009	Realisatie 2009
1.) 5.000 Nieuwe deelnemers	6.583
2.) 6.500 tot 7.500 WI-trajecten	8.235

2.1 Nieuwe deelnemers binnen 'Niemand aan de kant'

De hoofddoelstelling 'Nieuwe deelnemers' heeft betrekking op het aantal mensen dat nu gebruik maakt van een gemeentelijk aanbod binnen 'Niemand aan de kant' en bij de invoering van de Wet Inburgering nog niet op een traject actief was. Deze hoofddoelstelling is in tabel twee uitgewerkt, nu inclusief de resultaten over de jaren 2007 en 2008. Hieruit kan worden afgeleid dat gemiddeld 6.500 nieuwe deelnemers per jaar zijn bereikt binnen het beleidskader 'Niemand aan de kant'.

Tabel 2: aantal nieuwe deelnemers 2007 – 2009

Nieuwe deelnemers tot en met 2009	Deelnemers	Doelstelling Amsterdam per jaar 2007-2009
Aantal deelnemers nieuw in de klas gestart 2007	6.073[1]	15.000
Aantal deelnemers nieuw in de klas gestart 2008[2]	6.851	15.000/ 8.000[3]
Aantal deelnemers nieuw in de klas gestart 2009	6.583	5.000
Totaal	19.507	28.000

2.2 WI-trajecten

Het tweede resultaatcijfer betreft het aantal gestarte trajecten volgens de Wet Inburgering (WI-trajecten). Het aantal gestarte WI-trajecten bevat het aantal 'nieuwe deelnemers' èn mensen die nu van een WI-aanbod gebruik maken en eerder ook al van een gemeentelijk aanbod gebruik hebben gemaakt.

In 2009 zijn er in totaal 8.235 WI-trajecten gestart. Hierbij is een onderscheid te maken tussen trajecten die direct WI declarabel zijn en trajecten die een zogenoemd WI perspectief hebben. De trajecten die direct WI declarabel zijn, worden als gestarte deelnemers aan het Rijk verantwoord in het Informatiesysteem Inburgering (ISI). Trajecten met een WI perspectief zijn trajecten die (nog) niet in ISI staan geregistreerd als WI trajecten, omdat niet alle noodzakelijke gegevens beschikbaar zijn. Een deel van deze trajecten zijn niet te declareren onder de WI. Deze trajecten zullen worden gedeclareerd via de Wet Werk en Bijstand (WWB) of de Wet Educatie Beroepseducatie (WEB).

1 Het aantal is inclusief alle deelnemers aan niet WI-trajecten, zoals Taal- en Ouder Betrokkenheid en Pavem.

2 In deze cijfers is het aantal nieuwe deelnemers over 2008 hoger ten opzichte van de rapportage inburgering eerste kwartaal 2009 en de jaarrekening 2008. Dit verschil wordt veroorzaakt door verlate invoer van startdata door taalaanbieders in Edisa en hier wordt de actuele stand in Edisa weergegeven. Het komt ook voor dat deelnemers die eerder als gestart zijn ingegeven, later worden teruggetrokken.

3 De ambitie voor 2008 is in de loop van 2008 bijgesteld naar 8.000 unieke deelnemers.

Tabel 3: aantal gestarte WI- trajecten in 2007 - 2009

Gestarte WI 2009	gestart 2007	gestart 2008	gestart 2009	Totaal 2007-2009
Gestarte trajecten Totaal	2.146	11.190	8.235	21.571
Gestarte trajecten WI declarabel	2.146	10.863	6.945	19.954
Gestarte trajecten WI perspectief[4]	nvt	327	1.290	1.617

Net als in de vorige rapportage is informatie toegevoegd over het aantal mensen dat vanaf 2007 in de klas actief is (geweest) binnen het beleidskader 'Niemand aan de Kant'. Immers, er heeft binnen Amsterdam meer plaatsgevonden dan alleen de uitvoering van de Wet Inburgering. Tabel 4 bevat een historisch overzicht vanaf 2007 onder het beleidskader 'Niemand aan de Kant'. De groep PaVEM wordt geheel onder de Wet Inburgering opgevoerd en de groep Wi-perspectief grotendeels.

Tabel 4: Gestart per soort traject 2007-2009

Alle NADK-trajecten	2007 gestart	2008 gestart	2009 gestart	Totaal
Wi-trajecten	1.096	9.210	6.945	17.251
PaVEM-trajecten	1.050	0	0	1.050
WI perspectief en Groepsbinding trajecten (perceel D)	-	2.268	1.219	3.487
WEB-trajecten	1.085	345	71	1.501
Overige trajecten (WIN, Taalwerkt, Volksuni)*	4.670	1.288	Onb*	5.958
Totaal	**7.901**	**13.111**	**8.235**	**29.247**

** Dit betreft trajecten die niet meer zijn aangeboden in 2009 ofwel trajecten bij externe partners waarvan de aantallen later binnenkomen.*

2.3 Actuele status in de keten

Deze paragraaf geeft inzicht in de actuele status van inburgeraars die momenteel binnen de inburgeringsketen aanwezig zijn. In tabel 5 wordt gepresenteerd hoeveel inburgeraars momenteel in de klas aanwezig zijn, gerelateerd aan het jaar van instroom, in tabel 6 wordt het aantal inburgeraars gepresenteerd dat momenteel niet in de klas aanwezig is, deze zijn onderweg naar de klas ofwel zijn uitgevallen in een fase van het inburgeringsproces.

Tabel 5: Actueel in de klas

Type traject en oorsprong	2.007	2.008	2.009	Totaal
PAVEM	593			593
WI-trajecten	511	7.286	7.463	15.260
WI (pardon/ vluchteling)	*32*	*606*	*576*	*1.214*
WI- verplicht	*203*	*4.185*	*4.311*	*8.699*
WI-vrijwillig	*276*	*2.495*	*2.556*	*5.327*
Totaal per jaar	**1.104**	**7.286**	**7.463**	**15.853**

In tabel zes is weergegeven hoeveel deelnemers niet in de klas aanwezig zijn per 1 januari 2010 per fase, afgezet tegen de situaties op 1 januari 2009 en per 1 oktober 2009. Het geeft inzicht in de fasen vanaf de intake tot start van het lesaanbod en in de inburgeraars die tijdens het lesaanbod (tijdelijk) uitvallen.
Net als bij de rapportages over de eerdere kwartalen 2009 zijn de fases 'screening' en 'onderbreking' onderverdeeld in subgroepen.

De feitelijke werkvoorraad betreft cijfers die zijn geschoond van inburgeraars die wel geregistreerd staan in een bepaalde fase, maar die voor de gemeente geen verdere inzet vragen. Indien sprake is van toe- of afname wordt dit onder de tabel toegelicht.

4 Vanuit financiële overweging is besloten om de trajecten alfabetisering en groepsbinding declarabel te maken onder de WI. Hierdoor is het aantal niet WI declarabele deelnemers over 2008 en 2009 gedaald.

In het vierde kwartaal is zowel de formele als de feitelijke werkvoorraad in totaal toegenomen, in lijn met de ontwikkeling over heel 2009.

Tabel 6: fasering binnen de keten van alle klanten die niet in de klas zitten

Fasering	**1-1-2009**	**1-10-2009**	**1-1-2010**	
	Formele werkvoorraad	Formele werkvoorraad	Formele werkvoorraad	Feitelijke werkvoorraad
1. Deelnemers in fase screening	2.603	3.905	4.484	
1a. waarvan actueel in screening		*255*	*127*	*127*
1b waarvan vrijstelling of ontheffing		*610*	*655*	*655*
1c waarvan zelfstandig traject		*500*	*583*	
1d nader onderzoek en of handhaving		*2.540*	*3.119*	*3.119*
2. Deelnemers in fase assessment	378	457	724	724
3. Deelnemers in fase matching	2.333	629	565	565
4. Deelnemers in fase aangeboden	3.494	1.002	1.192	1.192
5. Deelnemers in fase onderbreking	580	4.637	5.221	
5a. Dringende persoonlijke omstandigheden		*258*	*308*	*308*
5b. Handhaving wegens uitval		*1.651*	*1.771*	*1.771*
5c. Kinderopvang		*129*	*149*	
5d. Verhuisd buiten amsterdam		*153*	*63*	
5e. Ziekte/zwangerschap		*614*	*634*	
5f. Overig		*337*	*177*	*177*
5g. In behandeling trajectbegeleider / klantmanager		*948*	*1.150*	*1.150*
5h. Kort verblijf in het buitenland (vakantie, training e.d.)		*106*	*149*	
5i. Gaat zelfstandig inburgeren		*66*	*79*	
5j. Volgt tijdelijk een ander traject		*51*	*84*	
5k. Vrijstelling/ontheffing aangevraagd		*51*	*107*	*107*
5l. Weigert cursusovereenkomst te tekenen (nieuw)		*0*	*4*	*4*
5m. Wil later starten		*188*	*275*	*275*
5n. Af te sluiten dossier (nieuw)		*0*	*271*	*271*
Totaal Werkvoorraad	9.388	10.475	12.186	10.445

De fases 1a, 2, 3 en 4 betreft de werkvoorraad in het primair hoofdproces. Er kan worden gezien dat dit totaal vanaf 1 januari aanzienlijk is teruggedrongen, met andere woorden het primair proces is qua snelheid en overdracht in 2009 veel beter op orde gebracht. De overige fases bevatten mensen waarop specifieke actie vereist is.

Op hoofdlijn is de toename in de feitelijke werkvoorraad het gevolg van inburgeraars waarop nader onderzoek en of handhaving (categorieën 1d en 5b) van toepassing is (699 van de 1.711). Daarnaast is sprake van toename in de fase assessment (2: 267) en de categorie ‘in behandeling trajectbegeleider/ klantmanager’ (5g: 202). Achter de meldingen onder 5g gaat een specifieke klantsituatie schuil waardoor het traject is onderbroken, die door de trajectbegeleider/ klantmanager actief in behandeling is. Om de klanten niet te snel uit het oog te verliezen is in het vierde kwartaal besloten om dossiers niet vroegtijdig af te sluiten maar deze nog een keer volledig te screenen op basis van aangepaste werkinstructies, dat mede oorzaak is voor de toename. Dit is opgenomen als nieuwe categorie (5n) binnen de fase onderbreking.

Ad 1. Deelnemers in fase screening. De fase bevat alle potentiële inburgeraars die vanaf 1-1-2007 zijn uitgenodigd voor een intake en nog geen assessment hebben gedaan:

- De fase 'waarvan nader onderzoek en/of handhaving (1d)' is toegenomen. Het betreft mensen niet hebben gereageerd op de eerste oproep voor de inburgeringsintake ofwel die het inburgeringsaanbod van de gemeente Amsterdam in eerste instantie niet hebben geaccepteerd. De toename over 2009 is het gevolg van een keuze: potentiële inburgeraars die dit betreft zijn in 2009 vastgehouden en wordt een tweede kans geboden, waarbij zij nogmaals op de inburgeringsverplichting worden gewezen en consequenties van dit niet nakomen. Indien zij tijdens de intake aangeven niet van het gemeentelijk aanbod gebruik te willen maken, krijgen zij een zogenaamde termijnbeschikking.

Ad 2. Deelnemers in de fase assessment. De fase bevat inburgeraars die op de meetdatum een assessment moeten afleggen of dit reeds hebben gedaan en wachten op de uitslag. De toename is het gevolg van een tekort aan capaciteit bij de assessmentorganisaties: 240 aanvragen van assessments hebben de termijn overschreden van 14 dagen. Hierover zijn met de assessmentorganisaties afspraken gemaakt.

Ad 3. Deelnemers in fase matching. De fase bevat inburgeraars die het assessment hebben afgerond en administratief moeten worden geplaatst bij taalaanbieders. Uit de afname blijkt dat proces steeds beter verloopt.

Ad 4. Deelnemers in fase aangeboden. De fase bevat inburgeraars die al zijn gematched op een taalaanbieder en waarvoor de taalaanbieder het traject nog moet starten. De groep is sinds januari sterk teruggelopen, de lichte toename in het 4de kwartaal is het gevolg van een piek in de instroom en het feit dat in december nauwelijks nieuwe groepen gestart worden.

Ad 5. Deelnemers in fase onderbreking. De fase bevat inburgeraars die al hebben deelgenomen aan het assessment, maar daarna (voor korte of langere tijd) niet meer actief zijn in het proces. Op hoofdlijn is een toename van de werkvoorraad is deze fase een gevolg van het feit dat in totaliteit meer inburgeraars op het lesaanbod zitten en dus ook meer in onderbreking. Dit is echter niet de gehele verklaring voor de toename, er zijn de volgende zaken daarnaast te vermelden.

- Door de doorlopende controles in de klas, blijkt dat een deel van de inburgeraars niet conform de administratie aanwezig is in de klas. Deze worden op de fase onderbreking gezet.
- De fase handhaving (5b) is toegenomen als gevolg van het stringenter toepassen van deze fase. Inburgeraars die met ongeldige reden in een andere subfase binnen fase 5 stonden geregistreerd (met name 'overige reden'), zijn overgezet naar de fase handhaving.
- De fase overig (5f) bevat de inburgeraars die om een andere reden het traject hebben onderbroken. Sinds 1 juni zijn mogelijkheden voor onderbreking in fase 5 uitgebreid (zie 5g tot en met 5n). Momenteel worden de inburgeraars onder 'overig' doorgenomen en geplaatst op de van toepassing zijnde fase door de klantbeheerders. Uit de cijfers kan worden opgemaakt dat dit het vierde kwartaal is doorgezet.
- De toename in de fase 'In behandeling trajectbegeleider / klantmanager' (5g) is afkomstig uit fase 5f. In de toename van dit aantal kan het positieve effect van het invoeren van de rol van gegevensbeheerder (zie rapportage 2de kwartaal) worden teruggezien: deze heeft meldingen gelabeld en doorgezet naar de betreffende functionaris, welke moet beoordelen of de klant kan terugkeren in de klas of moet worden gesanctioneerd. Achter deze meldingen gaat een specifieke klantsituatie schuil, die door de trajectbegeleider/ klantmanager actief in behandeling is.
- De fase 'Af te sluiten dossier' (5n) is nieuw. Dit betreft de deelnemers die niet meer in het traject actief zijn en dit ook niet meer zullen worden. Voordat deze dossiers worden afgesloten worden zij eerst bekeken op juiste afhandeling van de rechtmatigheidsaspecten en de noodzaak van eventuele doorgeleiding naar andere (gemeentelijke) voorzieningen.

2.4 Handhaving

In de rapportage inburgering tweede kwartaal 2009 is het onderwerp handhaving toegelicht. Uit de cijfers in paragraaf 2.3 blijkt dat het aantal inburgeraars waarbij handhaving aan de orde is verder is toegenomen gedurende het vierde kwartaal.

In het derde kwartaal is gestart om voor inburgeraars die zijn aangemeld voor handhaving de dossiers op orde te krijgen om op basis daarvan daadwerkelijk over te gaan tot sanctionering. Voor de uitvoering van de handhaving zijn het beleidskader handhaving en de klachtenprocedure opgesteld. Het college heeft in november het beleidskader geaccordeerd en de raadscommissie WIJ hierover geïnformeerd, waarna is gestart met daadwerkelijk sanctioneren middels de verzending met de eerste boete-aanzeggende brieven.

3. Kwaliteit van het aanbod

3.1 Invulling opdrachtgeverschap en regie op kwaliteit gedurende 2009

Het opdrachtgeverschap van de gemeente op de taalaanbieders is gedurende 2009 sterker ingezet. Voor de volledigheid wordt in deze rapportage de ontwikkeling van het opdachtgeverschap over heel 2009 weergegeven.
Bij het vormgeven van het opdrachtgeverschap en contractbeheer op de Taal en Inburgeringcontracten in 2009 is gekozen voor een gefaseerde en getrapte aanpak:

1) Het schonen van de administratie van Taalaanbieders en de gemeente mede op basis van bezoeken aan de klassen,
2) Thematische controles van Taalaanbieders op basis van bestek, offerte en met gemeente afgesloten contract.
3) Integrale controles (1 en 2),
4) Onderwijsinhoudelijke visitatie door Universiteit Amsterdam, Vrije Universiteit Amsterdam en Radboud Universiteit Nijmegen.

Ad 1) Het schonen van de administratie van Taalaanbieders en de gemeente mede op basis van bezoeken aan de klassen.
Vanaf het eerste kwartaal van 2009 zijn permanent kwaliteitscontroles uitgevoerd. In het eerste kwartaal van 2009 is gefocust op het synchroniseren van de administraties. Uitkomst hiervan was dat ruim 3.000 mutaties doorgevoerd dienden te worden in Edisa. Waarnodig zijn vervolgacties richting trajectbegeleiders en klantmanagement van DWI en Taalwijzers ondernomen. Het inzicht dat na deze eerste fase ontstond: gebrek aan controle op administratie en resultaten leidden tot ongewenste situaties en het uitblijven van contractueel afgesproken resultaten.

Ad 2) Thematische controles van Taalaanbieders op basis van bestek, offerte en met gemeente afgesloten contract.
Om een effectiever contractbeheer te realiseren is medio 2009 een Stoplichtrapportage- en Escalatiemodel ontwikkeld. De Stoplichtrapportage wordt mede gebruikt om periodiek te rapporteren aan bestuur en gemeenteraad. Het tweede kwartaal is naast de aanhoudende aandacht voor de administratie gebruikt om het contactbeheer verder in te richten en lopende contracten per 1-7-2009 te verlengen. Contractuele issues en lopende schadeclaims zijn hierbij grotendeels opgelost alsmede de lang slepende kwestie rondom de regio-indeling die na de aanbesteding in 2007 feitelijk tot stand is gekomen. Daarnaast zijn er integrale controles uitgevoerd bij partijen die niet binnen de “bandbreedte” van het afgesloten contract functioneerde.

Ad 3) Integrale controles (1 en 2)
In het derde kwartaal 2009 is er extra aandacht besteed aan de kwaliteit van de leslocaties, het opstarten van de dienstverlening na de zomervakantie, lesroosters en certificering van de docenten. Deze laatste twee punten met het oog op de start van onderwijsinhoudelijke visitaties. Wat betreft de kwaliteit van de leslocaties heeft dit in een aantal gevallen geleid tot de beëindiging van lessen op locaties die niet aan de door de gemeente gehanteerde (arbo en veiligheids-)normen voldeden. In het derde kwartaal 2009 is tevens begonnen met een tweede actie om de totale administratie van gemeente en taalaanbieders te synchroniseren, dit in verband met de verbetering van de gezamenlijke procesvoering. Op basis van de controles wordt een (vertrouwelijke) factsheet opgemaakt, waarin per onderdeel de actuele situatie wordt weergegeven. Tijdens de periodieke contractevaluatie (afgerond begin november 2009) zijn de resultaten met de taalaanbieder besproken. Waar nodig werd een vaststellingsovereenkomst met taalaanbieders na ingebrekestelling opgesteld.

Ad 4) Onderwijsinhoudelijke visitatie door Universiteit Amsterdam, Vrije Universiteit Amsterdam en Radboud Universiteit Nijmegen.
Medio november 2009 is gestart met de laatste fase van de getrapte aanpak van de kwaliteitscontroles, namelijk de visitatie van de taalaanbieders om een oordeel te kunnen vormen over de kwaliteit van het onderwijs. Voor deze kwaliteitsvisitaties is externe deskundigheid en capaciteit van universiteiten ingezet. Acht senior stafmedewerkers van VU en UvA en twee senior medewerkers van de Radboud Universiteit

voeren de kwaliteitsbeoordeling van het inburgeringonderwijs uit. De kwaliteitsbeoordelaars hebben allen een ruime staat van dienst op het gebied van NT2-onderwijs. Deze deskundigen gaan zich onder regie van contractbeheer een beeld vormen van de effectiviteit en de efficiëntie van het lesaanbod van taalaanbieders in Amsterdam. De eerste visitatieronde is eind december 2009 afgerond. De eerste resultaten geven een goed inzicht in het inhoudelijk onderwijskundig functioneren van de Taalaanbieders. Indien In maart 2010 wordt het gehele onderzoek afgerond, relevante conclusies zullen input zijn voor de doorontwikkeling van de kwaliteit van het onderwijs.

De stand van zaken per 1 januari 2010
In het eerste kwartaal voldeden zeven taalaanbieders niet aan de gestelde contractuele eisen (fase rood), acht taalaanbieders hebben versneld verbeteringen moeten doorvoeren (fase oranje). Iets meer dan de helft had de contractuele proceskwaliteit op orde. Eind 2009 heeft 87% de contractuele proceskwaliteit op orde. De laatste stap, de onderwijsinhoudelijke kwaliteitscontrole, is in november gestart. In tabel 7 is de ontwikkeling in 2009 terug te zien.

Tabel 7: huidige stand van de stoplichtrapportage

stoplichtmodel 2009								
Status	**Q4 2009**		**Q3 2009**		**Q2 2009**		**Q1 2009**	
Fase Groen	**27**	**87%**	**23**	**74%**	**23**	**74%**	**18**	**55%**
Fase Oranje	**3**	**10%**	**7**	**23%**	**5**	**16%**	**8**	**44%**
Fase Rood	**1**	**3%**	**1**	**3%**	**3**	**10%**	**7**	**21%**
Totaal	**31**	**100%**	**31**	**100%**	**31**	**100%**	**33**	**100%**

4. Examens

In de rapportage inburgering 3de kwartaal is de wijze van examinering binnen de Wet Inburgering uiteengezet. In hoofdlijn komt het erop neer dat het inburgeringstraject kan worden afgesloten met een inburgeringsexamen of een staatsexamen (voor hogere leerniveaus). Het examen is verplicht voor verplichte inburgeraars, maar is niet verplicht voor de vrijwillige inburgeraar. Beide examens kennen meerdere onderdelen, met name bij het inburgeringsexamen is de volgorde waarin aan de examenonderdelen wordt deelgenomen van belang.
In het vierde kwartaal zijn ten aanzien van de examinering de volgende onderwerpen actueel geweest:

Capaciteit
Gedurende het derde kwartaal kwam naar voren dat de capaciteit voor de afname van het staatsexamen 2 onvoldoende was waardoor te lange wachttijden dreigden te ontstaan. Amsterdam heeft naar aanleiding van dit signaal de regie naar zich toegetrokken en de schakel gevormd tussen de taalaanbieders en het ministerie van OC&W. OC&W is verantwoordelijk voor de afname van de staatsexamens, de uitvoerende organisatie is DUO (voorheen IB-groep). Vanuit DUO is extra examencapaciteit vrijgemaakt en in overleg met de taalaanbieders is een planning opgesteld om de wachttijden te minimaliseren. Door het vroegtijdig inspelen op de situatie hebben zich in het vierde kwartaal 2009 nauwelijks langere wachttijden voorgedaan.

Aanpassing opzet examinering
Vanuit Amsterdam en andere gemeenten wordt al langere tijd bij ministerie aangedrongen om de wijze van examinering aan te passen. Dit spitst zich toe op de omvang van het praktijkexamen (en de daardoor ontstane lange doorlooptijden) en om ook deelexamens te laten meetellen in de outputverdeelmaatstaven (financiële afrekening). Het ministerie heeft toegezegd om deze onderwerpen mee te nemen in de 3de tranche van de aanpassing Wet Inburgering.

Norm 3 kalenderjaren
De richtlijn van het ministerie is dat iedere gestarte inburgeraar binnen 3 kalenderjaren het gehele inburgeringstraject, inclusief deelname aan het gehele inburgeringsexamen, moet hebben afgerond om voor de gehele rijksvergoeding in aanmerking te komen. Bij overschrijding wordt 70% van de trajectvergoeding niet uitgekeerd aan de gemeente. De 3 kalenderjaren blijven altijd van toepassing, dus ook bij langzame leerders, inburgeraars met een laag startniveau (alfabetiseerders) en indien sprake is van een onderbreking (bijvoorbeeld zwangerschap).
In het vierde kwartaal heeft Amsterdam, om de richtlijn van 3 kalenderjaren aan de praktijk te toetsen, een onderzoek uitgevoerd naar de doorlooptijd van het totale traject van de groep inburgeraars die in 2007 zijn gestart met het inburgeringstraject. Conform de richtlijn van moeten deze inburgeraars in 2009 hebben deelgenomen aan het gehele inburgeringsexamen.
Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat binnen een groep van 847 gestarte inburgeraars 329 wel hebben deelgenomen aan het gehele examen en 517 niet. Hierbij is de groep die is gestart als alfabetiseerder buiten beschouwing gelaten, omdat deze allemaal de 3 kalenderjaren overschrijden. Van de groep van 517 is de verwachting dat het grootste deel in 2010 het examen gaat afleggen.
De uitkomsten van het onderzoek zijn meegenomen in het gesprek met het ministerie op dit onderwerp. De suggestie vanuit Amsterdam is om de richtlijn van 3 kalenderjaren te vervangen door 3 jaar, gemeten vanaf de startdatum van het inburgeringstraject. Dit gesprek is nog gaande.

Examinering onder nieuwe bestek
Gezien de problemen die er zijn in de doorlooptijd van het totale inburgeringsexamen is in het nieuwe bestek als voorwaarde opgenomen dat de inburgeraar eerst het praktijkexamen moet hebben afgelegd voordat aan de andere examenonderdelen wordt deelgenomen. Het praktijkexamen moet echt worden bezien als een voorbereiding op het centraal examen. Tevens moet het eerste examen worden afgelegd binnen de totale trajectduur. Met deze twee maatregelen is de verwachting dat de grootste problemen rondom de doorlooptijd zich niet meer zullen voordoen en dat het slagingspercentage positief wordt beïnvloed met de trajecten die vanaf 1 maart 2010 starten.

Slagingspercentages 2009
In tabel 8 staan het aantal deelnemers en de percentages geslaagden van het inburgeringsexamen en het aantal geslaagden voor het staatsexamen. De percentages geslaagden blijven over 2009 constant.

Tabel 8: overzicht geslaagden inburgeringsexamen en staatsexamen

Overzicht examens		**2008**	**t/m 30-09-2009**	**t/m 31-12-2009**
Inburgerings examen	Deelgenomen	905	1378	2182
	Geslaagd	766	961	1529
	% geslaagd	85%	70%	70%
Staatsexamen	Geslaagd	181	189	352
Totaal	Geslaagd	947	1150	1881

Bij de inburgeraars die starten op het niveau van alfabetisering wordt aan het eind van het alfabetiseringstraject een vervolgassessment afgenomen. Indien de alfabetiseerder slaagt voor het vervolgassessment, stroomt deze in op het inburgeringstraject. In eerdere kwartaalrapportages is vermeld dat het slagingspercetage laag is bij deze groep. Tabel 9 laat zien dat dit over heel 2009 geldt.

Tabel 9: slagingspercentages vervolgsassessment alfabetisering

Vervolgassessment	**2008**	**01-01 t/m 31-03-2009**	**t/m 30-06-2009**	**t/m 30-09-2009**	**t/m 31-12-2010**
Deelgenomen	205	250	666	909	1479
Geslaagd	85	77	232	323	507
% geslaagd	41%	31%	35%	36%	34%

5. Overeenkomsten en beschikkingen

5.1 Algemeen

In de vorige kwartaalrapportages is de gevolgde werkwijze ten aanzien de beschikkingen en overeenkomsten uiteen gezet. Zowel het afgeven van de beschikking als de ondertekening van de overeenkomst zijn in de loop van 2009 in het primaire proces opgenomen. Daarnaast is met terugwerkende gewerkt aan de beschikkingen en overeenkomsten van eerder gestarte inburgeraars.

In tabel 9 is de stand per 1 januari te zien en de ontwikkeling van de aantallen over heel 2009. De afgifte van beschikking is in Amsterdam helemaal bij. De ondertekening van de overeenkomst met terugwerkende blijft echter een taai proces. De toelichting staat hierop staat in paragraaf 5.2.

Tabel 10: beschikkingen en overeenkomsten

Overzicht beschikkingen en overeenkomsten	stand per 1/4/09	stand per 1/7/09	stand per 1/10/09	stand per 01/01/10
Verplichte inburgeraars met beschikking	6.221	9.354	12.392	13.317
Vrijwillige inburgeraars met getekende overeenkomst	2.850	3.310	4.413	6.068

5.2 Overeenkomsten

Per 1 januari zijn er van 6.068 vrijwillige inburgeraars getekende overeenkomsten in het bezit van de gemeente. De toename ten opzichte van oktober is aanzienlijk. Tegenover deze groep staat een groep van 2.553 van wie nog geen getekende overeenkomst beschikbaar is. De toename van de getekende overeenkomsten is kleiner dan de afname in de niet-getekende groep als gevolg van nieuwe gestarte inburgeraars (tellen mee in de getekende groep) en de administratieve controles: het bijwerken en actualiseren van de administraties van de taalaanbieders levert nieuwe vrijwillige inburgeraars zonder getekende overeenkomsten op. Deze tweede groep telt mee in de niet-getekende groep.
Uit de ervaringen tot op heden blijkt dat met name de groep die vlak na de start uitvalt het veel moeite kost om de overeenkomst ondertekend te krijgen. In de aantallen wordt de groep die niet met het traject is gestart buiten beschouwing gelaten, aangezien daar een gering financieel risico op van toepassing is.

Tabel 11: niet-getekende overeenkomsten

Overzicht niet-getekende overeenkomsten	stand per 1/10/09	stand per 1/1/10
Totaal	3.032	2.553

In de vorige rapportage is de aanpak omschreven in het vierde kwartaal 2009. Deze blijft van toepassing in 2010. In aanvulling hierop wordt de DWI-organisatie versterkt om vrijwillige inburgeraar met een WWB-uitkering de overeenkomst te laten ondertekenen.

Het financiële risico betreft de dekking van de trajectkosten. Inmiddels is in overleg met het ministerie bepaald dat de datum van de ondertekening van de overeenkomst telt als het jaar waarop het traject gedeclareerd kan worden op het budget van dat betreffende jaar. Indien een inburgeraar gestart is in 2009 en de overeenkomst in 2010 ondertekent, kan het betreffende traject gedeclareerd worden op het budget 2010. Dit heeft tot gevolg dat het financiële risico aanmerkelijk is teruggebracht tot alleen de trajecten waarvan de overeenkomst nooit wordt ondertekend. De uiteindelijke hoogte van dit bedrag is afhankelijk van de verdere doorloop van de actie met terugwerkende kracht en kan op een later moment worden vastgesteld. Het bedrag zal worden gedekt vanuit de WWB, er wordt geen beroep gedaan op algemene middelen.

6. Bedrijfsvoering en financiën

6.1 Bedrijfsvoering

In de vorige rapportage is de planning van de automatische koppeling tussen het gemeentelijke klantvolgsysteem (Edisa) en de registratie bij het Rijk in het systeem ISI gemeld. De cijfers in ISI vormen de basis voor de afrekening met het Rijk. Deze koppeling is inmiddels tot stand gekomen.

In dit kwartaal is een begin gemaakt met de analyse van de verschillen in aantallen tussen Edisa en ISI. Verschillen zijn terug te voeren op niet eenduidige definities (zoals bijvoorbeeld wat is een duaal traject of wat is een gecombineerd traject), interpretatieverschillen en overeenkomsten en beschikkingen die nog niet aan alle vormvereisten van het rijk voldoen. De geconstateerde verschillen zullen tot een aantal aanpassingen leiden in ISI. Met behulp van interne controlemaatregelen wordt beoordeeld of de cijfers een betrouwbaar beeld geven, waarna de accountantscontrole zal plaatsvinden.

6.2 Financiën

Op het onderdeel financiën zijn de volgende actueel:

- De afrekening met de stadsdelen over de jaren 2007 en 2008 heeft inmiddels zijn beslag gekregen.
- Inzake de belastingkwesties is het volgende naar voren gekomen:
    - Aan de Belastingdienst is gevraagd of de omzetbelasting over de kosten van Taalwijzer, op het onderdeel trajectbegeleiding, in aanmerking komen voor compensatie uit het BTW-compensatiefonds. De Belastingdienst heeft hierop positief gereageerd. Dit betekent dat stadsdelen compensatie kunnen vragen voor de in rekening gebracht omzetbelasting. Het risico op dit punt is voor de centrale stad tot nul gereduceerd.
    - Op de vraag op of het verstrekken van een bonus aan een inburgeraar als loon of als uitkering moet worden gezien is juridisch advies ingewonnen. Het antwoord op deze vraag in dit advies is negatief. De vraag zal aan de belastingdienst worden voorgelegd.
- In het 4de kwartaal is duidelijk geworden dat de Web-middelen ten behoeve van educatie volledig tot besteding zijn gekomen.

7. Overzicht van aandachtspunten

In onderstaand overzicht zijn, onder de huidige inzichten, de belangrijkste aandachtspunten benoemd. Hierbij is aangegeven welke actiehouder verantwoordelijk is.

Tabel: overzicht aandachtspunten

Knelpunt	Actie stad/stadsdelen	Actie Rijk	Termijn
Thema primair proces (hoofdstuk 2)			
Beheersbaarheid werkvoorraden (zie paragraaf 2.3 keten)	Optimaliseren managementinformatie, inzetten procesverbeteringen en optimaliseren uitvoering. Indien nodig projectmatig acties inzetten voor terugdringen werkvoorraden.		Continue monitoring
Groep nader onderzoek/ handhaving neemt toe	Gestart met volledige uitvoering handhaving per 6 november 2009.		Gestart.
Thema kwaliteit (hoofdstuk 3)			
Verbeteren inzicht in kwaliteit aanbod	Uitvoeren kwaliteitsvisitaties		Gestart
Thema examens (hoofdstuk 4)			
Opzet examinering	Gesprek met VROM/WWI.	Meenemen in aanpassing Wi 3de tranche.	Continu.
Norm 3 kalenderjaren	Gesprek met VROM/WWI.	Komen met alternatieven.	Continu.
Thema overeenkomsten en beschikking (hoofdstuk 5)			
Ondertekening overeenkomsten van inburgeraars wel én niet in de klas	Continuering acties vanuit DWI voor inburgeraars die wel én niet in de klas zitten.		Continu tot 1 april 2010.
Thema bedrijfsvoering en financiën (hoofdstuk 6)			
Koppeling Edisa met ISI	‘Gladstrijken’ gegevensuitwisseling.		Continu.
Betaling bonus eigen bijdrage	Duidelijkheid of dit als belastbaar inkomen wordt gezien.		Afhankelijk van reactie belastingdienst.

Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl

ISBN 978-90-78166-62-7