

Aan de Voorzitter van de  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

[www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)

### **Financiële problematiek omtrent de inburgeringscursussen**

Datum

Kenmerk

DGW/I&I 2008047062

Geachte Voorzitter,

Deze brief gaat in op het verzoek van de algemene commissie voor Wonen, Wijken en Integratie om, ten behoeve van het algemene overleg op 13 mei 2008, nadere informatie te verstrekken over de financiële problematiek omtrent de inburgeringscursussen. Achtereenvolgens behandelt deze brief de stelselwijziging op het gebied van inburgering, het onderzoek financiële gevolgen stagnatie inburgering in 2007, gegevens over de instroom en maatregelen voor de korte termijn.<sup>1</sup>

### **Stelselwijziging op het gebied van inburgering**

Nadat de Wet inburgering op 28 november 2006 is aangenomen, is deze op 1 januari 2007 van kracht geworden. Er kwam marktwerking, er werd een landelijk examen ingevoerd, en er kwam een juridische verplichting om deel te nemen aan inburgering. Dit betekende dat een volledige stelselwijziging in te korte tijd geïmplementeerd moest worden hetgeen in veel gemeenten de eerste helft van 2007 in beslag heeft genomen.

Rijk en gemeenten hebben ieder hun eigen hun rol en verantwoordelijkheid bij de uitvoering van de Wet inburgering. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor een goede uitvoering op het lokale niveau. Het Rijk kan de gemeenten daarbij faciliteren, stimuleren en ondersteunen door verdere vereenvoudiging van de wet- en regelgeving. Het vorige kabinet heeft de publieke aanbieders van inburgeringsprogramma's en gemeenten gefaciliteerd om de stelselwijziging door te voeren. Ten eerste is, vooruitlopend op de opheffing van de gedwongen winkelnering, in 2005 met de MBO Raad overeengekomen, dat de roc's in totaal een bedrag van € 122 mln. ontvangen (62 mln. in 2006, 40 mln. in 2007 en 20 mln. in 2008). Dit overgangsbudget is bedoeld om de roc's voor te bereiden op de invoering van marktwerking in de inburgeringssector, zich een positie op de nieuwe inburgeringsmarkt te verwerven en marktconform te

<sup>1</sup> De commissie heeft ook gevraagd om gegevens over de gemeenten Den Haag en Rotterdam en de roc's Albeda, Mondriaan en Zadkine. Deze gemeenten en roc's zijn verzocht om deze vragen te beantwoorden en deze antwoorden zijn ontvangen. Deze niet geverifieerde gegevens konden nog niet in verband gebracht worden met de in deze brief gepresenteerde gegevens uit ISI en het accountantsonderzoek in verband met het feit dat de eerste resultaten van het accountantsonderzoek pas op 8 mei gereed waren.



opereren. Ten tweede zijn met de VNG afspraken gemaakt over de voorbereidingskosten voor het implementeren van de wet. De gemeenten hebben hiervoor in 2006 € 52 mln. ontvangen.

In het kader van het GSB zijn vervolgens door de 31 daarin deelnemende gemeenten met het Rijk over drie jaar (2007 t/m 2009) prognoses afgesproken over aantallen inburgeraars, op basis van de eigen opgave van gemeenten.

Gemeenten zijn in de eerste helft van 2007 volop bezig geweest met het aanpassen van hun regelgeving, het inrichten van hun uitvoeringsorganisatie en het aanbesteden van de inburgeringsprogramma's. Contracten met taalaanbieders werden vaak pas in april/mei of zelfs later afgesloten. Daarna brak de zomervakantie aan dus de daadwerkelijke start was veelal pas in september. Met andere woorden de voorbereiding van de uitvoering van de wet heeft de nodige tijd gevergd.

In september 2007 werd een aantal knelpunten manifest waardoor de klassen leeg bleven: de werving is een probleem, de groep van potentiële inburgeraars bleek lastig te bereiken en stelde zich afwachtend op. De doelgroepbepaling door gemeenten leverde in de praktijk grote problemen op. Dit is aanleiding geweest om daarin wettelijke vereenvoudigingen aan te brengen. Ook is het gemeentelijk uitvoeringsproces complex georganiseerd. Dit proces kon 16 weken of meer in beslag nemen en bestaan uit twee, drie of meer contactmomenten met de inburgeraar. Met in die tussentijd het gevaar van miscommunicatie tussen de (potentiële) inburgeraar, de gemeente en de taalaanbieder en het gevolg dat de (potentiële) inburgeraar niet op een afspraak verschijnt en een nieuwe afspraak moet worden gemaakt. Verder hadden gemeenten de intake soms in twee of drie afzonderlijke stappen georganiseerd, die bovendien elk door een andere partij kon worden uitgevoerd. De informatieoverdracht die daarop volgde was soms incompleet, waardoor het completeren van het dossier de nodige tijd in beslag nam. Sluitstuk van dit proces is de beschikking van het uiteindelijke aanbod dat in een persoonlijk gesprek met de inburgeraar wordt doorgenomen. Buiten de complexiteit van de inburgeringsorganisatie bleek de personele bezetting bij gemeenten niet altijd tijdig op sterkte. Een ander knelpunt was en is onvoldoende kinderopvang voor kinderen van inburgeraars. Toen deze knelpunten aan het licht kwamen heb ik overleg gevoerd met de taalaanbieders en gemeenten en dit heeft geresulteerd in vereenvoudiging van de wet, er is een aanjaagteam opgericht en aan alle gemeenten is toegestaan de afgesproken aantallen inburgeraars die mogen instromen uit te smeren over een periode van 3 jaar in plaats van uit te gaan van jaarlijkse afspraken.

### **Vereenvoudiging van de Wet inburgering**

Deze vereenvoudiging geeft gemeenten de mogelijkheid alle inburgeringsplichtigen een inburgeringsprogramma aan te bieden en maakt het mogelijk dat dit inburgeringsprogramma ook gericht kan zijn op het staatsexamen Nederlands als tweede taal I of II. Dit maakt de werving en doelgroepbepaling minder complex. Gemeenten zijn geïnformeerd dat zij vooruitlopend op de aanvaarding en inwerkingtreding van deze wijzigingen vanaf 1 november 2007 reeds alle inburgeringsplichtigen een inburgeringsprogramma, gericht op het inburgeringsexamen of het staatsexamen, kunnen aanbieden. Hiermee is het voor gemeenten veel eenvoudiger geworden om zelf te bepalen wie een programma krijgt aangeboden.

### **Instellen aanjaagteam**

Naast het vereenvoudigen van de wet is op het ministerie van VROM/WWI een aanjaagteam ingesteld dat gemeenten helpt bij de uitvoering. De programmamanager van het aanjaagteam heeft gesprekken gevoerd met de wethouders van de G50. Medewerkers van het aanjaagteam werken samen met de



gemeenten aan concrete afspraken om de uitvoering, mede ter implementatie van het Deltaplan Inburgering, te verbeteren. Per gemeente wordt zo een inburgeringsagenda met concrete acties opgesteld. Zoetermeer zal op 26 mei de eerste inburgeringsagenda presenteren. Naar verwachting zullen er voor de zomer nog een 25-tal volgen. De overige inburgeringsagenda's zullen na de zomer gereed komen. Elke gemeente heeft een vaste contactpersoon van het aanjaagteam en kan rekenen op gemiddeld één dag ondersteuning per week, de G4 twee dagen.

### **Bestuurlijk overleg**

Op 26 november 2007 en 12 februari 2008 heb ik, samen met de staatssecretaris van Bijsterveldt van OCW gesprekken gevoerd met een delegatie van de VNG, de MBO-Raad, Boaborea en PAEPON/Fotin over de stagnatieproblematiek in de inburgering. In deze overleggen zijn nadere afspraken gemaakt over de opzet van het onderzoek naar de gevolgen van de invoering van marktwerking op het gebied van inburgering. Dit onderzoek is inmiddels gestart en de eerste resultaten komen in het najaar van 2008 beschikbaar. Ook is afgesproken dat acute problemen in de relaties tussen een gemeente en aanbieders gemeld kunnen worden bij het ministerie, waarop in overleg zal worden getreden met VNG, MBO Raad, Boaborea en PAEPON/Fotin in afstemming met het ministerie van OCW, om tot een oplossing te komen.

### **Onderzoek financiële gevolgen stagnatie inburgering in 2007**

In het genoemde bestuurlijk overleg is tevens afgesproken om de financiële gevolgen van de stagnatieproblematiek in kaart te brengen. Op basis van de door het ministerie van VROM/WWI, in overleg met het ministerie van OCW, MBO-Raad, Boaborea, Paepon/Fotin en VNG opgestelde methodiek heeft in december 2007 uitvraag van informatie plaatsgevonden bij de aanbieders van inburgeringsprogramma's. Deze uitvraag betrof gegevens over de contracten, het omzetpotentieel, de gerealiseerde omzet en het omzetverlies.

De aanbieders zijn benaderd via de brancheorganisaties (MBO-raad, Boaborea, Paepon/Fotin) én via een door de Stichting Blik op Werk<sup>2</sup> aangeleverd adressenbestand voor de aanbieders die niet zijn aangesloten bij een brancheorganisatie. Door deze werkwijze is een groot deel van de markt bereikt. Niet alle aanbieders hebben echter gereageerd. In totaal hebben in deze eerste ronde 48 aanbieders gereageerd (26 roc's, 22 private aanbieders).

In mijn brief van 7 april 2008 aan uw kamer heb ik aangegeven dat uit het door aanbieders aangeleverde materiaal en het door de Auditdienst VROM uitgevoerde onderzoek geen goed beeld te geven is van de in 2007 geleden omzetverliezen. Dit als gevolg van de tekortschietende kwaliteit en toereikendheid van de aangeleverde informatie met betrekking tot de contractrelaties tussen aanbieders en gemeenten, de onderbouwing van het omzetpotentieel en/of de onderbouwing van de gerealiseerde omzet. Derhalve is gekozen voor een vervolgonderzoek bij de aanbieders die in het eerste onderzoek gegevens hebben aangeleverd. Voor het vervolgonderzoek is een verantwoordings- en controleprotocol opgesteld. Onderdeel van dit protocol is dat aanbieders een assurancerapport van hun accountant indienen. Aan de aanbieders is dit protocol op 12 maart 2008 verstuurd. De aanbieders konden de opgaven inclusief assurancerapport tot 1 mei 2008 aanleveren. De Auditdienst van het Ministerie van VROM heeft de door de aanbieders ingeleverde opgaven verwerkt.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Stichting Blik op Werk geeft het Keurmerk Inburgeren uit.

<sup>3</sup> De Auditdienst van het ministerie van VROM heeft geen verdere analyses, bewerkingen, beoordelingen of controles verricht. De hier opgenomen feitelijke gegevens zijn volledig gebaseerd op de door de aanbieder en de accountant van de aanbieder aangeleverde, geverifieerde gegevens. Dit houdt nadrukkelijk in dat geen accountantscontrole of beoordelingsopdracht is uitgevoerd door de Auditdienst van het ministerie van VROM en derhalve over de uitkomsten geen zekerheid kan worden verschaft door de Auditdienst van het ministerie van VROM. Op de opdracht aan de Auditdienst door de Auditdienst van het ministerie van VROM zijn de Verordening Gedrags Code (VGC) en de Nadere Voorschriften Controle- en Overige Standaarden (NV COS) 4400: "Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden met betrekking tot financiële informatie" van toepassing.



35 aanbieders hebben gegevens ingediend (17 roc's en 18 private aanbieders). De aanbieders kunnen met meerdere gemeenten contracten hebben afgesloten. In de opgave is gevraagd om het exploitatieverlies per contract aan te geven. In totaal hebben de 35 aanbieders gegevens over 221 contracten aangeleverd (84 van roc's en 137 van private aanbieders). Hieruit komen de volgende financiële gegevens.

	Totaal (in €)	ROC's	Private aanbieders
Omzetspotentieel inclusief uitval (10%)	49,6 mln.	18,3 mln.	31,3 mln.
Gerealiseerde omzet 2007	5,7 mln.	2,4 mln.	3,3 mln.
<i>Gerealiseerde omzet ten opzichte van het omzetspotentieel</i>	12 %	13 %	11 %
Omzetverlies	43,9 mln.	15,9 mln.	28,0 mln.
Exploitatieverlies (85 % van omzetverlies)	37,3 mln.	13,5 mln.	23,8 mln.

Per aanbieder varieert het exploitatieverlies tussen de 47.000 euro en 5,3 mln met een gemiddelde van 1,1 mln.

Het totale exploitatieverlies kan nog een aantal miljoenen hoger zijn dan de genoemde € 37,3 mln. omdat niet alle aanbieders uit het 1<sup>o</sup> onderzoek hebben deelgenomen aan het vervolgonderzoek. Ook zijn er aanbieders die aan geen van beide onderzoeken hebben deelgenomen.

Overigens blijkt dat de financiële gevolgen van de stagnatie zich onevenredig concentreert in de G4. 78% van het exploitatieverlies heeft betrekking op de G4. Amsterdam heeft daarvan verreweg het grootste deel.

	Totaal (in €)	G4	Overige gemeenten
Omzetspotentieel inclusief uitval (10%)	49,6 mln.	36,9 mln.	12,7 mln.
Gerealiseerde omzet 2007	5,7 mln.	2,7 mln.	3,0 mln.
<i>Gerealiseerde omzet ten opzichte van het omzetspotentieel</i>	12 %	7 %	24 %
Omzetverlies	43,9 mln.	34,2 mln.	9,7 mln.
Exploitatieverlies (85 % van omzetverlies)	37,3 mln.	29,1 mln.	8,2 mln.

Nu de omvang van de financiële problematiek duidelijk is geworden zal ik eind mei samen met staatssecretaris van Bijsterveldt van OCW overleggen met de gemeenten en de taalaanbieders over hoe we de ontstane financiële problematiek kunnen aanpakken. Uitgangspunt is dat alle betrokkenen hun verantwoordelijkheid nemen. In dat kader heeft het Rijk al een bijdrage geleverd door de bovengenoemde wetswijziging, het instellen van een aanjaagteam en het overleg met gemeenten en aanbieders. Ook is het kabinet bereid om een bijdrage te leveren aan het wegnemen van het geleden exploitatieverlies in 2007, onder voorwaarde dat gemeenten en aanbieders ook hun aandeel nemen.

### Gegevens over de instroom

Hieronder geef ik u uit het Informatiesysteem Inburgering (ISI) een overzicht van de gegevens van gemeenten over de instroom van inburgeraars. In de tweede kolom zijn de gegevens over 2007 opgenomen, in de derde kolom de gegevens over de eerst drie maanden van 2008. Duidelijk is dat de instroom in 2007 ernstig is achtergebleven ten opzichte van de prognose van 47.000 per jaar. Wel zien we dat de instroom in 2008 aantrekt, maar nog steeds zeer onvoldoende is. Dat betekent dat er van



gemeentewege nog forse inspanningen nodig zullen zijn om de in 2007 opgelopen achterstand uiterlijk in 2009 te hebben ingelopen.

<b>Totalen landelijk</b>	<b>Totaal 2007</b>	<b>Eerste kwartaal 2008</b>
<i>Wet inburgering totaal</i>	7.418	5.726
<i>Vrijwillige inburgering totaal</i>	1.152	854
Totaal programma's	8.570	6.580

Van de totaal in 2007 aangeboden programma's (8.570) is er 33% in de G4 aangeboden. In het eerste kwartaal van 2008 is dit 29%. Dit terwijl circa 50% van de inburgeraars in de G4 woont.

De cijfers uit ISI komen niet overeen met het beeld uit gesprekken van medewerkers van het aanjaagteam met gemeenten. In deze gesprekken worden door gemeenten hogere aantallen inburgeraars genoemd. Er zijn 5 gemeenten van de G50 die aangeven goed op koers te liggen: Amstelveen, Gouda, Hoorn, Oss en Venlo. 14 gemeenten geven aan de achterstand dit jaar in te lopen, 23 gemeenten hebben daar ook 2009 nog voor nodig, terwijl er 8 gemeenten zijn waarvan wordt ingeschat dat de opgelopen achterstanden ook in 2009 mogelijk niet zullen worden ingelopen. Dit zijn Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht, Almere, Alphen aan den Rijn, Roermond en Spijkenisse.

Een aantal oorzaken van dit verschil in de cijfers tussen ISI en de informatie uit de gemeenten is bekend: een aantal gemeenten loopt achter met het registreren in ISI. Met alle systeempromen (koppeling met clientvolgsystemen) die gemoeid gingen met de invoering van ISI hebben gemeenten ook geen prioriteit gegeven aan het invullen van het ISI. Uit een rapport van Radar in opdracht van de gemeente Amsterdam blijkt dat de managementinformatie over inburgering gebrekkig is in Amsterdam. Met de IB-Groep, die het ISI beheert, en de gemeenten zal ik op korte termijn afspraken maken over tijdige en betrouwbare informatie.

## **Conclusie**

We hebben te maken met een zeer zorgelijke situatie. Bovenstaande cijfers maken dat duidelijk. De gegevens over het eerste kwartaal van dit jaar lijken erop te wijzen dat de maatregelen die gemeenten en het Rijk genomen hebben om de cursisteninstroom op gang te krijgen wel enig effect hebben maar niet voldoende zijn, in het licht van de ambities. Ook is mij duidelijk dat in de uitvoering op dit moment nog een forse verbetering gemaakt moet worden, hetgeen nog de nodige tijd en inspanning zal vergen. Deze inspanning is absoluut noodzakelijk, we hebben hier namelijk te maken met een belangrijk maatschappelijk probleem: er zijn in Nederland naar schatting zo'n 500.000 mensen die de Nederlandse taal niet of onvoldoende spreken. Ik zal dan ook mijn inspanningen om gemeenten te ondersteunen bij het vlot trekken van de stagnatieproblematiek verder doorzetten en intensiveren. Concreet gaat het daarbij om:

1. Specifieke afspraken over het verbeteren van de uitvoering in de G4;
2. Maatregelen om te voorzien in adequate opvang van kinderen van inburgeraars;
3. Vergroten van de gemeentelijke beleidsvrijheid;
4. Verdere vereenvoudiging van de Wet inburgering.

### *Specifieke afspraken over het verbeteren van de uitvoering in de G4*

Uit de hier gepresenteerde cijfers is gebleken dat de stagnatieproblematiek zich in de vier grote steden in absolute en relatieve zin concentreert. De schaalgrootte van deze gemeenten, de bestuurlijke complexiteit en de omvang van de doelgroep zullen daar in elk geval debet aan zijn. Dat rechtvaardigt mijns inziens ook een aparte aanpak van de problematiek in de G4. Op dit moment wordt door de medewerkers van het aanjaagteam met de uitvoerders in de G4 al een gezamenlijke analyse gemaakt van de uitvoeringsproblematiek in deze steden. Hierin wordt nadrukkelijk de kwaliteit van de informatievoorziening



betrokken. Uit deze gezamenlijke analyse van Rijk en gemeenten zullen voorstellen voor verbetering komen. Mijn intentie is om nog voor de zomer te komen tot een bestuurlijk toeverleg met de wethouders van de G4. Dit wordt voorafgegaan door een intensief bestuurlijk voorbereidingstraject. Mijn bedoeling is om op basis van dat bestuurlijk overleg tot afspraken te komen met de wethouders over welke rol het Rijk en welke rol de gemeenten moeten spelen bij de verdere verbetering van de uitvoeringsprocessen in deze vier gemeenten. Het grote aantal inburgeraars in juist deze gemeenten en de specifiek grootstedelijke integratieproblematiek maakt een verbijzondering van de aanpak voor deze steden noodzakelijk. Tevens zal ik overleg gaan voeren met de G27.

#### *Maatregelen om te voorzien in adequate opvang van kinderen van inburgeraars*

Ik heb tevens de intentie om op korte termijn oplossingen te creëren voor de problematiek van de ouders met kinderen, die niet in de kinderopvang terecht kunnen, en die daardoor niet kunnen deelnemen aan inburgering. Staatssecretaris Dijkstra van Onderwijs heeft eerder in een brief aan uw kamer meegedeeld dat zij de mogelijkheden voor Voor- en Vroegschoolse Educatie zal verruimen. Het kabinet streeft naar een uitbreiding tot 100% doelgroepbereik van voor- en vroegschoolse educatie. De deelname aan VVE, waarbij de taalachterstanden van kinderen in een zo vroeg mogelijk stadium worden tegengegaan, kan – als gemeenten tot slimme combinaties met inburgering komen – ook een rol spelen bij de oplossing van de problematiek van de kinderopvang door de lestijden van inburgeraars te laten aansluiten op de tijden waarop kinderen deelnemen aan een VVE-programma. Ik zal op korte termijn pragmatische oplossingen laten ontwikkelen om potentiële inburgeraars met kinderen deel te laten nemen aan de inburgering.

#### *Vergroten van de gemeentelijke beleidsvrijheid*

- *Verplicht aanvaarden van een aangeboden inburgeringsprogramma.* Dit betreft de uitvoering van een motie van het lid Van Toorenburg c.s.<sup>4</sup> en wordt uitgewerkt in een Nota van Wijziging op het reeds bij uw Kamer aanhangige wetsvoorstel<sup>5</sup>. Dit wetsvoorstel geeft gemeenten de mogelijkheid om inburgeraars te verplichten een aanbod te aanvaarden.
- *Bekostiging taalkennis in het kader van een mbo-1 of mbo-2 opleiding.* Dit betreft de uitvoering van een door mij gedane toezegging<sup>6</sup> en wordt uitgewerkt in de Nota van Wijziging. Dit voorstel geeft gemeenten de mogelijkheid om voor personen die een beroepsopleiding volgen, extra taalonderwijs te bieden.
- *Bevordering van de inzet van een persoonlijk inburgeringsbudget.* Het persoonlijk inburgeringsbudget is een instrument om invulling te geven aan meer maatwerk en meer eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige bij de vormgeving en invulling van zijn inburgering. Het persoonlijk inburgeringsbudget zal als zodanig expliciet worden benoemd in de wet. Dit wetsvoorstel is nog in voorbereiding en wordt nog voor het zomerreces aan uw Kamer aangeboden

#### *Verdere vereenvoudiging van de Wet inburgering*

Om tot verdere vereenvoudiging van de wet te komen heb ik de volgende wetswijzigingen op stapel staan die gemeenten moeten helpen om de uitvoering te stroomlijnen.

- *Eén handhavingstermijn.* De wet bevat nu twee termijnen waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald. Er komt één termijn, te weten drieënhalve jaar, voor alle groepen inburgeringsplichtigen. De termijn van vijf jaar verdwijnt derhalve. Dit wetsvoorstel is nog in voorbereiding en wordt nog voor het zomerreces aan uw Kamer aangeboden. Daarmee wordt de handhaving van de wet vereenvoudigd.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 200 XVIII, nr. 21.

<sup>5</sup> 31 318.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 318, nr. 6.



- *Opname van de vrijwillige inburgering in de wet.* Het opnemen van de vrijwillige inburgering (thans vervat in ministeriële regelingen) in de wet maakt de regelgeving van het gehele inburgeringsstelsel overzichtelijker omdat het aantal verschillende regelingen daardoor wordt verminderd. Uitgangspunt is dat het stelsel van de verplichte en de vrijwillige inburgering op zoveel mogelijk punten op elkaar wordt afgestemd. Dit wetsvoorstel is eveneens nog in voorbereiding en wordt nog voor het zomerreces aan uw Kamer aangeboden.

Hoogachtend,

de minister voor Wonen, Wijken en Integratie,

drs. Ella Vogelaar