

Vergaderjaar 1999–2000

**27 275**

## Inburgering en taalonderwijs allochtonen

**Nr. 2**

### RAPPORT

#### Inhoud

	<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>			
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>8</b>			
1.1	Verzoek Tweede Kamer	8	4.2	Verzuim en uitval	26
1.2	Onderzoekskader en indeling rapport	9	4.2.1	Nieuwkomers	26
			4.2.2	Oudkomers	29
<b>2</b>	<b>Wet- en regelgeving</b>	<b>11</b>	4.3	Rendement taalonderwijs	30
2.1	Inburgering nieuwkomers	11	4.3.1	Nieuwkomers	30
2.2	Educatie/NT2-onderwijs oudkomers	11	4.3.2	Oudkomers	31
2.3	Bijdrageregelingen inburgering oudkomers	12	4.4	Wachlijsten voor taalonderwijs	32
2.4	Conclusies wet- en regelgeving	12	4.4.1	Nieuwkomers	32
			4.4.2	Oudkomers	33
			4.5	Nadere analyse en conclusies beleidsresultaten	34
<b>3</b>	<b>Budgetten</b>	<b>14</b>	<b>5</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>37</b>
3.1	Inburgering nieuwkomers	14	5.1	Regelgeving	37
3.1.1	Financieringssysteem	14	5.2	Informatievoorziening	37
3.1.2	Budgetverdeling	15	5.3	Financieringssysteem	37
3.1.3	Budgetbesteding	17	5.4	Beleidsresultaten	38
3.2	Educatie/NT2-onderwijs oudkomers	19	<b>6</b>	<b>Reacties en nawoord</b>	<b>40</b>
3.2.1	Financieringssysteem	19	6.1	Reactie minister van GSI	40
3.2.2	Budgetverdeling en -besteding	20	6.2	Reactie VNG	41
3.3	Bijdrageregelingen inburgering oudkomers	20	6.3	Reactie Bve Raad	42
3.3.1	Financieringssysteem	20	6.4	Nawoord Rekenkamer	43
3.3.2	Budgetverdeling en -besteding	21			
3.4	Overige budgetten	22	Bijlage 1	Overzichtstabel conclusies en aanbevelingen	46
3.5	Nadere analyse en conclusies budgetten	22	Bijlage 2	Antwoorden en verwijzingen per vraag van de Tweede Kamer	49
3.5.1	Financiële informatievoorziening	22			
3.5.2	Financieringssystematieken	22	Bijlage 3	Bezochte gemeenten en regionale opleidingscentra	53
<b>4</b>	<b>Beleidsresultaten</b>	<b>25</b>	Bijlage 4	Overzicht budgetten 1996–1999	54
4.1	Contracten tussen gemeenten en ROC's	25	Bijlage 5	Handreiking informatiemodel	55
4.1.1	Nieuwkomers	25			
4.1.2	Oudkomers	25			



## **SAMENVATTING**

December 1999 kreeg de Rekenkamer het verzoek van de Tweede Kamer om een onderzoek te verrichten naar de besteding van budgetten voor inburgering van nieuwkomers en voor taalonderwijs aan oudkomers. Het onderzoek had een duidelijke aanleiding: de Tweede Kamer zag zich gesteld voor het probleem dat de budgetten niet geheel werden besteed, terwijl de wachtlijsten voor taalonderwijs bleven bestaan.

De Rekenkamer constateert grote lacunes in de informatievoorziening tussen de Regionale Opleidingen Centra (ROC's), gemeenten en ministeries. Tevens constateert de Rekenkamer dat de diversiteit aan geldstromen de uitvoering van het beleid ingewikkeld maakt en het inzicht in het beleidsterrein versnipperd.

### *Wet- en regelgeving*

De veelheid aan regelgeving bemoeilijkt de uitvoering van het beleid om taalachterstanden bij allochtonen terug te dringen. Voorts concludeert de Rekenkamer dat een minder vrijblijvende benadering voor oudkomers gewenst is.

### *Informatievoorziening*

Gemeenten, ROC's en Rijksoverheid kunnen geen heldere informatie verschaffen over de financiering en de resultaten van de inburgering en het taalonderwijs. Gemeenten en ROC's maken geen duidelijke afspraken over de te leveren (beleids)informatie, en de afspraken die er zijn leven ze onvoldoende na. De gemeenten richten zich naar het oordeel van de Rekenkamer teveel op de (verantwoordings)informatie die vereist is voor de financiering door het Rijk, terwijl de informatievoorziening voor het eigen beleid en beheer onderbelicht blijft. De betrokken ministeries slagen er onvoldoende in de informatievoorziening te stroomlijnen.

De gebrekkige informatievoorziening maakt het moeilijk inzicht te krijgen in de effectiviteit en efficiency van het beleid. Daar waar de Rekenkamer wel inzicht heeft gekregen, is er reden tot zorg.

Verzuim en uitval vormen in vrijwel alle fasen van het inburgeringstraject een probleem. Sancties om verzuim en uitval te reduceren worden nog maar beperkt toegepast. Er is onvoldoende inzicht in het rendement van de opleidingen. Wel is duidelijk dat vele cursisten het beoogde taalvaardigheidsniveau niet behalen. Over de omvang en de samenstelling van de wachtlijsten voor taalonderwijs bestaat geen zekerheid, omdat de lijsten niet altijd zijn geschoond. Het niet bestede deel van het inburgeringsbudget in 1998 is slechts ten dele benut om de wachtlijsten voor oudkomers terug te dringen.

### *Financieringssystematieken*

De diversiteit aan geldstromen vormt, naast de gebrekkige informatievoorziening, een tweede probleem voor dit beleidsterrein. De financieringssystematieken voor de inburgering van nieuwkomers, de educatie en de bijdrageregelingen voor de inburgering van oudkomers berusten op fundamenteel verschillende grondslagen. Ze sluiten bovendien niet goed op elkaar aan.

De «outputfinanciering» van de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) prikkelt gemeenten en ROC's om de gewenste prestaties te leveren, maar brengt ook verschillende problemen met zich mee. Zo is het budget van een gemeente mede afhankelijk van de prestaties van andere gemeenten,

waarop uiteraard geen invloed kan worden uitgeoefend. Bij een onverwacht grote toestroom van nieuwkomers moeten de gemeenten prestaties «voorfinancieren». Hierdoor reserveren gemeenten de overtollige middelen voor nieuwkomers liever voor tegenvallers in de toekomst, dan ze in te zetten om de wachtlijsten voor oudkomers op te lossen. Aan de omvang van de reservering door de gemeenten zijn geen grenzen gesteld.

#### *Aanbevelingen*

De Rekenkamer beveelt aan om de regelgeving voor nieuw- en oudkomers op elkaar af te stemmen of zelfs te integreren. Om de problemen met de informatievoorziening op te lossen, acht de Rekenkamer het gewenst dat de minister van Grote Steden- en Integratiebeleid (GSI) de verbetering van de informatievoorziening krachtig stimuleert. De Rekenkamer beveelt aan om voor het gehele beleidsterrein een uniform en consistent informatiemodel te ontwikkelen voor de hoofdlijnen van de informatievoorziening. De Rekenkamer heeft daartoe een handreiking in haar rapport opgenomen. Het Rijk dient bij de ontwikkeling en implementatie van het model het voortouw te nemen.

Verder beveelt de Rekenkamer aan om de financieringssystematieken, voorzover ze betrekking hebben op de inburgering van en het taalonderwijs aan allochtonen, te bundelen tot één vorm van outputfinanciering. De Rekenkamer doet ook enkele aanbevelingen voor de lokale uitvoeringsinstanties, waarbij het Rijk ondersteunend kan optreden. Zo beveelt de Rekenkamer onder meer aan om onderwijskundig onderzoek te laten verrichten naar de gemiddelde opleidingsinspanning die vereist is om een bepaald(e) taalniveau(verbetering) te bereiken en analyses toe te passen op het rendement van de opleidingen.

De Rekenkamer acht het gewenst dat de «Taskforce Inburgering», die de minister van GSI in zijn voortgangsrapportage van april 2000 heeft aangekondigd en inmiddels heeft geïnstalleerd, de aanbevelingen van de Rekenkamer benut bij de ondersteuning van de gemeenten en onderwijsinstellingen.

#### *Reacties en nawoord*

De Rekenkamer heeft van de minister van GSI, mede namens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), alsmede van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Raad voor Beroeps- en volwasseneneducatie (Bve Raad) een reactie op haar conceptrapport ontvangen.

Op basis van deze reacties stelt de Rekenkamer vast dat over de wenselijkheid van verbeteringen ten aanzien van de gemeentelijke regierol, de informatievoorziening en de beleidsresultaten al een hoge mate van eenstemmigheid blijkt te bestaan. Over de concrete invulling daarvan zijn op onderdelen meningsverschillen te onderkennen. Zo ziet de VNG bijvoorbeeld weinig in de toepassing van sancties en in onderwijskundig onderzoek naar de benodigde opleidingsinspanningen. De Bve Raad acht onderwijskundig onderzoek wel ondersteunend voor het inzicht in het rendement van de opleidingen, maar acht meer duidelijkheid gewenst over de invulling van de gemeentelijke regierol.

Over de wenselijkheid van afstemming, dan wel integratie van wet- en regelgeving bestaat er geen eenstemmigheid. De Rekenkamer betreurt het dat de minister in zijn reactie lijkt vast te houden aan het verkokerde beleid ten aanzien van het terugdringen van taalachterstanden bij

allochtonen, dat in de loop der jaren is gegroeid. De VNG en de Bve Raad nemen een positiever standpunt in ten aanzien van de integratie van regelgeving, mits de verschillende doelgroepen voldoende tot hun recht kunnen komen. De Rekenkamer blijft van oordeel dat onderlinge afstemming, respectievelijk integratie van de verschillende regelingen een structurele verbetering voor de uitvoering van het beleid kunnen betekenen. Binnen een dergelijke overkoepelende regeling zijn voldoende mogelijkheden aanwezig om onderscheid naar doelgroepen te maken.

De bundeling van financieringssystematieken wordt, evenals de integratie van regelingen, niet door alle betrokkenen ondersteund. De minister benadrukt de achtergronden van de verschillen tussen de systematieken, terwijl de VNG en de Bve Raad een minder afwijzend standpunt innemen, hoewel ook zij enkele kanttekeningen plaatsen.

De Rekenkamer blijft van mening dat het wenselijk is dat reeds nu gestart wordt met het denken over gewenste (structurele) wijzigingen in de financiering. Als daarmee wordt gewacht tot na de evaluatie van de WIN, zoals de minister van plan lijkt te zijn, gaan volgens de Rekenkamer kostbare jaren verloren.

# 1 INLEIDING

## 1.1 Verzoek Tweede Kamer

Aan dit rapport ligt een verzoek van de Tweede Kamer ten grondslag. December 1999 benaderde de Tweede Kamer de Rekenkamer met de vraag om de besteding van budgetten voor inburgering van nieuwkomers en taalonderwijs aan oudkomers te onderzoeken<sup>1</sup> (Tweede Kamer 1999–2000, 26 952, nr. 1).

Het verzoek had een duidelijke aanleiding: de Tweede Kamer zag zich gesteld voor het probleem dat er sprake was geweest van onderbesteding in 1996 en 1997, terwijl de wachtlijsten voor oudkomers bleven bestaan.

Nieuwkomers zijn nieuwe immigranten die een (taal)achterstand hebben. Voor oudkomers bestaan er binnen het beleidsterrein verschillende definities. In dit onderzoek zijn oudkomers gedefinieerd als allochtonen met een (taal)achterstand die niet (meer) tot de groep nieuwkomers behoren.

De Rekenkamer heeft in haar onderzoek drie stelsels van regelgeving betrokken die een rol spelen in het beleid om taalachterstanden bij allochtonen terug te dringen. Deze stelsels hebben betrekking op de:

- inburgering van nieuwkomers;
- educatie;
- inburgering van oudkomers.

De Tweede Kamer heeft in haar verzoek de volgende onderzoeksvragen geformuleerd.

1. *Hoe zijn de door het Rijk beschikbaar gestelde budgetten voor taalonderwijs voor de jaren 1996–1999 opgebouwd, en in welke mate zijn deze besteed door de gemeenten?*

De volgende subvragen zijn in dit verband geformuleerd:

- 1.1 Hoe zijn de vanuit het Rijk (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Volksgezondheid, Welzijn en Sport) beschikbare budgetten voor taalonderwijs opgebouwd?
- 1.2 Hoe zijn deze budgetten verdeeld over de gemeenten?
- 1.3 Welk deel van de budgetten is door de gemeenten feitelijk besteed aan taalonderwijs voor nieuwkomers en oudkomers en welk deel is teruggevloeid naar het rijk?
- 1.4 In welke mate hebben de gemeenten gebruik gemaakt van de mogelijkheden om de onderuitputting van het inburgeringsbudget ten goede te laten komen aan taalonderwijs voor oudkomers en vluchtelingen met een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (VVTV)?

2. *Hoe werkt de systematiek voor het verdelen van de budgetten voor taalonderwijs over de gemeenten in 1998 en 1999 feitelijk uit?*

De volgende subvragen zijn bij deze vraag geformuleerd:

- 2.1 Hoe verhoudt zich de verdeling van de budgetten over gemeenten tot de bevolkingssamenstelling (i.c. tot het aantal oudkomers, het aantal vluchtelingen met VVTV-status en het aantal nieuwkomers)?
- 2.2 Hoe verhoudt zich de verdeling van de budgetten over gemeenten tot de omvang van de wachtlijsten in die gemeenten?

---

<sup>1</sup> Bij het taalonderwijs gaat het om het onderwijs in Nederlands als tweede taal (NT2). In dit rapport zijn de begrippen taalonderwijs en NT2-onderwijs als synoniemen beschouwd.

2.3 Welke redenen worden door de gemeenten en door de onderwijsinstellingen aangevoerd voor onderuitputting van het budget?

3. *Welke beleidsprestaties zijn in 1998 en 1999 voor de bestede budgetten geleverd door een steekproef van de gemeenten en door de onderwijsinstellingen; hoe kan het bestaan van wachtlijsten voor taalonderwijs worden verklaard?*

De subvragen die in dit kader van belang zijn, luiden:

3.1 Hoeveel nieuwe overeenkomsten zijn in 1998 en 1999 door de gemeenten met de onderwijsinstellingen afgesloten voor het geven van taalonderwijs in het kader van de inburgering van nieuwkomers respectievelijk voor oudkomers?

3.2 In hoeverre zijn de beoogde prestaties (in termen van aantal afgeronde inburgeringsprogramma's, aantal afgelegde toetsen, aantal taallessen en/of aantal begeleidde cursisten) door de opleidingsinstituten feitelijk geleverd in 1998 en 1999?

3.3 Hoe groot waren eind 1999 de wachtlijsten voor taalonderwijs bij de onderwijsinstellingen, hoe zijn deze samengesteld en hoe is de ontwikkeling van de wachtlijsten vanaf 1996?

3.4 Welke redenen worden door de gemeenten en de onderwijsinstellingen aangevoerd voor het bestaan van wachtlijsten?

3.5 Zijn er twijfels bij de opleidingsinstituten of de voorgeschreven hoeveelheid taallessen leidt tot het gewenste resultaat?

## **1.2 Onderzoekskader en indeling rapport**

Om de onderzoeksvragen van de Tweede Kamer te kunnen beantwoorden is gekozen voor een onderzoeksapproach waarin zowel de betrokken ministeries, als de gemeenten en Regionale Opleidingen Centra (ROC's) zijn betrokken.

Het (deel)onderzoek dat gericht is op de gemeenten en ROC's, is uitgevoerd bij een steekproef van gemeenten en daaraan gerelateerde ROC's. In de steekproef zijn 18 gemeenten en de bijbehorende 21 ROC's betrokken (zie bijlage 3). De steekproef omvat de 15 (samenwerkingsverbanden van) gemeenten, die de grootste budgetten voor inburgering hebben ontvangen in de periode 1996–1998. Daarnaast zijn drie kleinere gemeenten in het onderzoek betrokken. Gezamenlijk leggen de geselecteerde gemeenten beslag op ongeveer de helft van het totale budget voor inburgering (circa f 388 miljoen van in totaal circa f 754 miljoen in de jaren 1996–1998).

Het onderzoek van de Rekenkamer is uitgevoerd in de periode van januari tot en met mei 2000. Eind juni 2000 zond de Rekenkamer haar conceptrapport aan de ministers van Grote Steden- en Integratiebeleid (GSI) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW), de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en aan de voorzitters van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Raad voor Beroeps- en volwasseneducatie (Bve Raad). Medio juli reageerde de minister van GSI, mede namens de minister van OCenW en de staatssecretaris van VWS, op het rapport van de Rekenkamer. Ook de VNG en de Bve Raad zonden medio juli een reactie aan de Rekenkamer. De reacties zijn op hoofdlijnen opgenomen in hoofdstuk 6 van het rapport en voorzien van een nawoord.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek heeft in april 2000 een fractievoorzittersdebat in de Tweede Kamer plaatsgevonden. De minister

van GSI heeft toen een voortgangsrapportage inburgering naar de Tweede Kamer gezonden (Tweede Kamer 1999–2000, 27 083, nr. 2). Hierin komen onder meer de resultaten aan de orde van enkele onderzoeken die door anderen zijn verricht op het beleidsterrein. Begin juni 2000 is bovendien een (concept)rapport van een extern accountantskantoor beschikbaar gekomen over de gemeentelijke uitgaven inburgering 1996–1999. Dit rapport is in opdracht van de minister van GSI opgesteld en eind juni aan de Tweede Kamer aangeboden. Het rapport van het accountantskantoor heeft voor de Rekenkamer geen nieuwe gezichtspunten opgeleverd.

Voor zover van toepassing is in dit rapport verwezen naar de voortgangsrapportage van de minister en de onderzoeksresultaten van anderen. In zijn voortgangsrapportage constateert de minister, mede op basis van onderzoek van anderen, dat de informatievoorziening binnen het beleidsterrein tekortkomingen vertoont. Ook de Rekenkamer is bij haar onderzoek op deze tekortkomingen gestuit. Vooruitlopend op de presentatie van haar bevindingen wijst zij er daarom op dat een deel van de vragen van de Tweede Kamer niet (volledig) of alleen indicatief beantwoord kon worden.

Bij de presentatie van de bevindingen in dit rapport is een indeling toegepast die aansluit op de onderzoeksvragen van de Tweede Kamer. Nadat in hoofdstuk 2 een beknopt overzicht is gegeven van de relevante wet- en regelgeving, komen in hoofdstuk 3 de budgetten voor de inburgering van nieuwkomers en het taalonderwijs aan oudkomers aan de orde (onderzoeksvragen 1.1 tot en met 1.4, 2.1 en 2.3).

In hoofdstuk 4 worden de resultaten van het inburgeringsbeleid voor nieuwkomers en het taalonderwijs voor oudkomers behandeld (onderzoeksvragen 2.2 en 3.1 tot en met 3.5).

Elk hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie. In hoofdstuk 5 zijn de overkoepelende conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer opgenomen. Hoofdstuk 6 bevat een samenvatting van de ontvangen reacties op het rapport en het nawoord van de Rekenkamer.

In bijlage 2 van het rapport zijn per vraag van de Tweede Kamer de bevindingen van de Rekenkamer kort samengevat en zijn tevens verwijzingen opgenomen naar de relevante hoofdstukken en paragrafen. In bijlage 5 is een handreiking opgenomen voor een vernieuwd informatie-model.



## **2. WET- EN REGELGEVING**

### **2.1 Inburgering nieuwkomers**

De Onderwijs- en Welzijnsregelingen Inburgering Nieuwkomers 1996–1998 verplichtten de gemeenten om te zorgen voor een aanbod van inburgeringstrajecten aan nieuwkomers. Tot de doelgroep behoorden nieuwkomers die naar het oordeel van de gemeente de kans lopen in een achterstandspositie te geraken en als vluchteling of op humanitaire gronden zijn toegelaten. Ook nieuwkomers met een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (VVTV-ers), gezinsvormers en -herenigers en Antillianen en Arubanen behoorden tot de doelgroep.

Op 30 september 1998 is de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) in werking getreden. Hierin is vastgelegd dat nieuwkomers verplicht zijn een inburgeringstraject te doorlopen dat onder meer moet leiden tot een beoogd taalvaardigheidsniveau. Volgens de WIN behoren de VVTV-ers en EU-onderdanen niet langer tot de doelgroep. Voor deze categorieën was overigens tot eind 1998 een overgangsregeling van kracht, waardoor voor hen de bepalingen van de Onderwijsregeling 1998 bleven gelden. Vóór de inwerkingtreding van de WIN bestond de doelgroep uitsluitend uit volwassenen. Op grond van de WIN behoren 16- en 17-jarigen onder bepaalde voorwaarden ook tot de doelgroep voor inburgering.

De volgende bewindspersonen zijn verantwoordelijk voor het inburgeringsbeleid voor nieuwkomers:

- de minister van GSI is verantwoordelijk als coördinerend minister voor het integratiebeleid etnische minderheden;
- de minister van OCenW is medeverantwoordelijk voor het inburgeringsbeleid voor nieuwkomers, met name voor de onderwijscomponent;
- de staatssecretaris van VWS is medeverantwoordelijk voor het inburgeringsbeleid voor nieuwkomers, met name voor de welzijnscomponent.

De Arbeidsvoorziening heeft op grond van de WIN ook een rol ten aanzien van de inburgering. In dit onderzoek is deze rol echter buiten beschouwing gelaten, gelet op de vraagstelling van de Tweede Kamer. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de organisatie van de uitvoering van het inburgeringsbeleid (de zogeheten regiefunctie). Zo verrichten ze om te beginnen een inburgeringsonderzoek, op basis waarvan een inburgeringsprogramma wordt opgesteld. Dit programma bestaat onder meer uit een educatief deel dat wordt afgerond met een toets, en maatschappelijke begeleiding. De gemiddelde duur van het educatieve programma is 600 uren. Dit is gemiddeld 100 uren meer dan vóór de inwerkingtreding van de WIN gebruikelijk was. De gemeenten dienen voor het educatief programma een contract met de ROC's te sluiten. Verder dienen ze zorg te dragen voor de trajectbegeleiding van de nieuwkomer, de registratie van de trajectvoortgang en het toezicht daarop.

### **2.2 Educatie/NT2-onderwijs oudkomers**

De oudkomers zijn voor hun onderwijs in de Nederlandse taal voornamelijk aangewezen op het aanbod van cursussen Nederlands als tweede taal (NT2), dat wordt gefinancierd op grond van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB).

De minister van OCenW is verantwoordelijk voor de WEB. De WEB is voor de educatie per 1 januari 1997 in werking getreden. Volgens deze wet beslissen de gemeenten over de besteding van de educatiebudgetten. In de WEB is bepaald dat de gemeenten vanaf januari 1997 met de ROC's overeenkomsten op het terrein van de educatie moeten afsluiten. Vanuit oogpunt van toegankelijkheid van het onderwijs, zijn in de WEB geen eisen gesteld aan het bereik van de doelgroep voor taalonderwijs, het beoogde taalvaardigheidsniveau of de duur van de cursus. Dit houdt verband met het ontbreken van een verplichting voor oudkomers om aan taalonderwijs deel te nemen. Overigens is er wel een zogeheten kwalificatiestructuur opgezet voor niveaus van «zelfredzaamheid».

### **2.3 Bijdrageregelingen inburgering oudkomers**

Vanaf eind 1999 is er voor oudkomers ook geld beschikbaar gekomen op basis van enkele bijdrageregelingen voor de grote steden. Het gaat om de Bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid voor de zogeheten G25 gemeenten uit het grotestedenbeleid, en de Bijdrageregeling inburgering oudkomers<sup>2</sup> voor 17 andere gemeenten met een hoge concentratie van allochtonen.

De minister van GSI is op Rijksniveau verantwoordelijk voor deze bijdrageregelingen en de desbetreffende gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor de uitvoering van dit beleid.

In de Bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid is bepaald dat de G25 gemeenten in aanmerking komen voor een rijksbijdrage als ze een meerjarig ontwikkelingsprogramma opstellen dat voldoet aan de eisen van de regeling. In het ontwikkelingsprogramma moet als één van de doelstellingen zijn opgenomen: «het vergroten van deelname aan en succesvolle afronding van trajecten voor beheersing van de Nederlandse taal door werklozen en opvoeders uit de groep oudkomers». In de Bijdrageregeling inburgering oudkomers is voor de 17 daarin aangewezen gemeenten een overeenkomstige bepaling opgenomen. In tegenstelling tot de G25, mogen deze 17 gemeenten de bijdrage echter niet aan andere doelen besteden.

In de bijdrageregelingen zijn geen eisen gesteld aan bijvoorbeeld het doelgroepbereik, het te behalen taalvaardigheidsniveau of de duur van de cursus. In tegenstelling tot de regelgeving voor de nieuwkomers (WIN) en de educatie (WEB), zijn de gemeenten voor de besteding van de gelden van de bijdrageregelingen niet gebonden aan de ROC's. Ze mogen ook met andere onderwijsinstellingen contracten afsluiten. Ze hoeven geen jaarlijkse (financiële) verantwoording in te dienen. Uiterlijk 1 oktober 2004 dienen zij verslag uit te brengen over de besteding van de rijksbijdragen.

### **2.4 Conclusies wet- en regelgeving**

Het Rijksbeleid dat gericht is op het terugdringen van taalachterstanden bij allochtonen is juridisch vorm gegeven in de wet- en regelgeving voor:

- de inburgering van nieuwkomers (de Onderwijs- en Welzijnsregelingen Inburgering Nieuwkomers 1996–1998 en vanaf 30 september 1998 de WIN);
- de educatie (vanaf januari 1997 de WEB);
- de bijdrageregelingen voor de inburgering van oudkomers (1999).

Hoewel elke regeling afzonderlijk zijn eigen achtergronden en merites heeft, concludeert de Rekenkamer dat de veelheid aan regelgeving de

---

<sup>2</sup> In deze bijdrageregeling worden oudkomers gedefinieerd als leden van etnische minderheden die al voor langere tijd legaal in Nederland verblijven.

uitvoering van het beleid ingewikkeld maakt en het inzicht in het beleids-  
terrein versnippert. Voorts stelt de Rekenkamer vast dat in de regelgeving  
voor de educatie en in de bijdrageregelingen voor de inburgering van  
oudkomers geen concrete doelstellingen of inspanningsverplichtingen zijn  
geformuleerd ten aanzien van bijvoorbeeld het bereik van de doelgroep  
voor taalonderwijs, het beoogde taalvaardigheidsniveau of de duur van  
de cursus. Gelet op het maatschappelijk belang dat wordt gehecht aan het  
terugdringen van taalachterstanden bij allochtonen, ook waar het de  
oudkomers betreft, concludeert de Rekenkamer dat een minder vrijblij-  
vende benadering voor deze groep voor de hand zou liggen.

### 3 BUDGETTEN

#### 3.1 Inburgering nieuwkomers

##### 3.1.1 Financieringssystematiek

De uitkering van het Rijk aan de gemeenten voor de inburgering van nieuwkomers bestaat uit een welzijnscomponent<sup>3</sup> en een educatieve component<sup>4</sup>. De middelen voor beide componenten zijn voor de gemeenten onderling uitwisselbaar.

De financieringssystematiek is in de periode 1996–2000 aan verandering onderhevig geweest door de introductie van de WIN. In 1996 en 1997 was er sprake van «outputfinanciering». Het Rijk verstreekte voorschotten aan gemeenten op basis van een prognose van het aantal nieuwkomers per gemeente of samenwerkingsverband.

Daarbij werden vaste bedragen per nieuwkomer gehanteerd. Achteraf rekende het Rijk af op basis van de gemeentelijke verantwoordingen van de gerealiseerde inburgeringstrajecten die aan de eisen van de regelgeving voldeden. Een accountantsverklaring was vereist als in de verantwoording meer dan 25 trajecten waren opgenomen.

Met het oog op het behoud van de educatieve infrastructuur, garandeerde het Rijk per gemeente een deel van het budget. In 1996 was dat gemiddeld 75% van de raming en in 1997 gemiddeld 65%. In 1996 gaf het Rijk bovendien een afzonderlijke garantie voor de eerste helft van 1996, ongeacht de ontwikkelingen in de rest van het jaar.

Als er minder nieuwkomers kwamen dan gegarandeerd, mocht de gemeente het budget tot aan de garantie voor oudkomers besteden. Het overblijvende budget vloeyde terug naar het Rijk. Voor zover nodig heeft het Rijk dit geld benut om gemeenten die meer nieuwkomers ontvingen dan verwacht een aanvullende uitkering te verstrekken.

De jaren 1998 en 1999 vormden een overgangperiode naar de financieringssystematiek van de WIN. In deze jaren was er sprake van financiering op basis van het aantal verwachte nieuwkomers. De rijksbijdrage werd niet meer achteraf afgerekend op basis van de feitelijke realisatie. Evenals in 1996 en 1997 ontvingen de gemeenten vaste bedragen per nieuwkomer. Bij onderuitputting mochten de gemeenten het resterende geld besteden aan de educatie van oudkomers (het restant van de educatieve component) of aan het integratiebeleid in het algemeen (het restant van de welzijnscomponent). Verder mochten ze geld reserveren voor inburgering in latere jaren. Gemeenten met tekorten ontvingen echter ook geen aanvullende uitkering meer.

De gemeenten moeten vanaf 1998 een (financiële) verantwoording met accountantsverklaring indienen bij het Ministerie van OCenW vóór 1 november van het daaropvolgende jaar. Deze verantwoording omvat zowel de educatieve als de welzijnscomponent.

Vanaf 2000 geldt de financieringssystematiek van de WIN, waarbij de «prestaties» in het jaar T-2 als basis voor de rijksbijdrage gelden. Als prestaties worden in aanmerking genomen:

- het aantal door de gemeenten afgegeven beschikkingen omtrent de vaststelling dan wel vrijstelling van een inburgeringsprogramma (gewicht 30%);
- het aantal verklaringen in verband met het afleggen van een toets; de zogeheten profieltoets (gewicht 70%).

<sup>3</sup> Dit omvat inburgeringsonderzoek, afgeven beschikkingen, gemeentelijke coördinatie, individuele trajectbegeleiding, toetsing van start en vorderingen en overdracht aan een vervolgopleiding of aan een organisatie die toetreding tot de arbeidsmarkt begeleidt.

<sup>4</sup> Dit omvat onderwijs in Nederlands als tweede taal, maatschappijoriëntatie en beroepenoriëntatie.

In deze systematiek is er geen sprake meer van een vast bedrag per nieuwkomer. Het budget voor een gemeente is afhankelijk van de eigen prestaties in relatie tot het landelijk totaal van de prestaties in het jaar T-2 en van het vastgestelde tarief voor de prestaties. Dit tarief is weer afhankelijk van het beschikbaar gestelde landelijke (macro)budget. Het bedrag dat de gemeente op basis van de eigen prestaties na twee jaar ontvangt is dus afhankelijk van de prestaties van andere gemeenten en van het macrobudget voor jaar T. Evenals in 1998 en 1999 mogen gemeenten de eventueel resterende middelen besteden ten behoeve van oudkomers of reserveren voor inburgering van nieuwkomers latere jaren.

Uit het onderzoek van de Rekenkamer komt naar voren dat het systeem van outputfinanciering een positieve invloed heeft op de uitvoeringspraktijk door de prestatieprikkels die van een dergelijke systematiek uitgaan. Uit het onderzoek komen echter ook enkele knelpunten naar voren ten aanzien van de huidige financieringssystematiek voor de inburgering van nieuwkomers.

- Voor de gemeenten bestaat er onzekerheid over de te ontvangen budgetten, omdat de vergoeding van de prestaties, zoals reeds toegelicht, mede afhankelijk is van de prestaties van andere gemeenten.
- Een gemeente ontvangt een budget dat het Rijk niet verhoogt als er zich gedurende het jaar meer nieuwkomers in de gemeente vestigen dan verwacht. Dit kan betekenen dat gemeenten prestaties moeten «voorfinancieren». Overigens is in de memorie van toelichting op de WIN aangegeven dat het macrobudget zal worden aangepast als de realisatie buiten een zekere bandbreedte afwijkt van de raming. In zijn voortgangsrapportage van april 2000 kondigt de minister van GSI aan dat de bandbreedte zal worden gekwantificeerd.
- Bij de T-2 systematiek is er een inherente vertraging tussen de prestatie en de doorwerking daarvan in het budget. Het budget voor jaar T houdt daardoor geen direct verband met de feitelijk te leveren prestaties in het jaar T. Dit kan in sommige gemeenten tot overschotten leiden en in andere gemeenten tot tekorten.

Deze knelpunten brengen financiële risico's met zich mee voor de gemeenten. Dit vormt voor de gemeenten aanleiding om eventuele overschotten te reserveren voor mogelijke tegenvallers in de toekomst. Aangezien er geen grenzen zijn gesteld aan de omvang, kunnen gemeenten vaak meer reserveren dan reëel is uit het oogpunt van te verwachten tegenvallers. Dit werd ook geconstateerd bij gemeenten met wachtlijsten voor taalonderwijs aan oudkomers, waarvoor het geld ook gebruikt had mogen worden.

### *3.1.2 Budgetverdeling*

In de volgende tabel zijn de budgetten voor de inburgering van nieuwkomers voor de jaren 1996–2000 opgenomen.

**Tabel: Budgetten inburgering nieuwkomers (bedragen x f 1 miljoen)**

Jaar	VWS (Welzijns- component)	OCenW (Educatieve component)	Totaal
1996	82	129	211
1997	98	152	250
1998	103	190	293
1999	103	197	300
2000	108	187	295
Totaal	494	855	1 349

Bron: Ministerie van OCenW (Cfi)

Voor de verdeling van het budget over de gemeenten maakte het Rijk in de jaren 1996–1999 gebruik van de volgende gegevens:

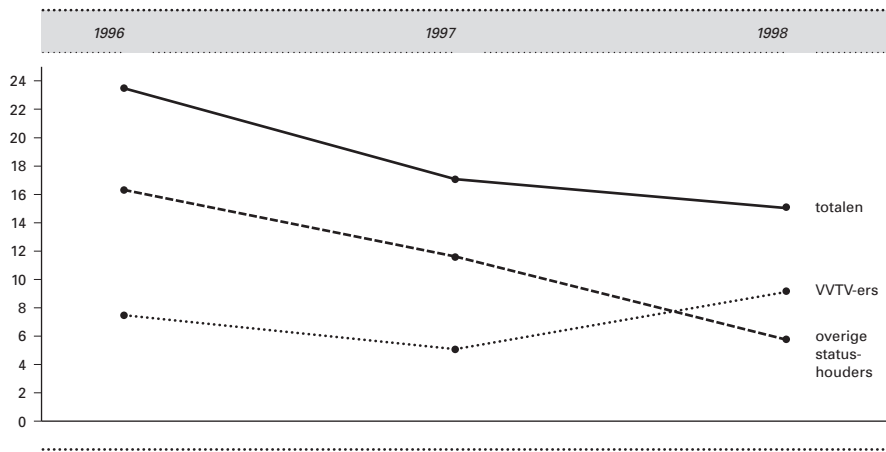
- cijfers van het CBS inzake de aantallen gezinsvormers en -herenigers, Antillianen en Arubanen die naar Nederland zijn gekomen;
- ramingen van het Ministerie van Justitie van de nieuwkomers die als vluchteling of op humanitaire gronden worden toegelaten (tot en met 1998 inclusief VVTV-ers).

Op basis van deze gegevens werden prognoses van het aantal nieuwkomers per gemeente of samenwerkingsverband gemaakt. Om het budget per gemeente te bepalen werd de prognose vermenigvuldigd met een vast bedrag per traject, bestaande uit een educatieve en een welzijnscomponent. Deze bedragen waren voor een belangrijke deel het resultaat van onderhandelingen tussen de ministeries en de uitvoerende instanties in het veld.

In de prognoses werd er rekening mee gehouden dat niet alle nieuwkomers een taalachterstand hebben en dat tot en met het derde kwartaal van 1998 nog geen verplichting tot inburgering bestond.

Uit een analyse van de verschillen tussen de realisatiecijfers en de prognoses/budgetten blijkt dat in de jaren 1996 en 1997 aanzienlijke onderschrijdingen zijn opgetreden (zie bijlage 4). De meeste gemeenten realiseerden de prognose niet. In 1996 ging het om 59% van de gemeenten. In 1997 is dit percentage met 81% aanzienlijk hoger. De gemiddelde onderschrijding van de gemeenten die de prognose niet realiseren was 20 à 25% (in budgettermen tevens 20 à 25%). Voor 1998 kan geen onderschrijding in aantallen trajecten worden bepaald, omdat het Rijk vanaf dat jaar niet meer met de gemeenten afrekende. Wel kan de onderbesteding in geld worden bepaald, namelijk circa 17% van het budget.

Voor een deel is de onderschrijding van de prognoses veroorzaakt door onzekerheden die inherent zijn aan prognoses, zoals in de volgende tabel is geïllustreerd.



Bron: Jaarverslag 1998 Immigratie- en Naturalisatiedienst

De tabel illustreert dat de forse stijgingen en dalingen kunnen voorkomen in het aantal nieuwe statushouders. Daarbij komt dat de instroom van gezinsvormers en -herenigers, Antillianen en Arubanen, die tot de doelgroep behoren niet exact bekend is.

Naast de onzekerheden rond de prognoses, zijn er ook andere oorzaken van de onderschrijdingen aan te wijzen. Zo bereikten gemeenten niet al hun nieuwkomers en in elk geval minder nieuwkomers dan de bedoeling was, en telden soms trajecten niet mee bij de realisatie, omdat zij niet aan de afrekeningseisen voldeden (zie ook 3.1.3.2).

### 3.1.3 Budgetbesteding

#### 3.1.3.1 Budgetuitputting

De Rekenkamer heeft de verantwoordingsinformatie die beschikbaar is bij het agentschap Centrale Financiën Instellingen (Cfi) van het ministerie van OCenW geanalyseerd om inzicht te verkrijgen in de besteding van het inburgeringsbudget. Tijdens het onderzoek van de Rekenkamer beschikte het ministerie nog niet over de verantwoordingsinformatie over 1999, omdat gemeenten deze gegevens uiterlijk november 2000 moeten aanleveren. De verantwoordingsinformatie over 1996, 1997 en 1998 was wel (nagenoeg) compleet beschikbaar.

In bijlage 4 staat een overzicht van de budgetten 1996 tot en met 1999 en de afgekende aantallen en bedragen voor de inburgering van nieuwkomers in de jaren 1996 tot en met 1998. Uit het overzicht blijkt dat het budget voor de inburgering in deze jaren niet volledig is uitgeput. De bedragen die de gemeenten hebben ingezet voor anderen dan nieuwkomers zijn daarbij reeds ingecalculleerd.

In 1996 vloeiende circa f 25 miljoen (circa 12% van het budget) terug naar het Rijk en in 1997 f 53 miljoen (circa 21% van het budget). Vanaf 1998 mochten de gemeenten de niet bestede middelen voor nieuwkomers besteden ten behoeve van oudkomers of reserveren voor latere jaren. De gemeenten hebben in 1998 echter niet meer dan circa 3% van het budget aangewend voor andere doelen (educatie van oudkomers en integratie van minderheden) dan de inburgering van nieuwkomers. Wel hebben ze in 1998 circa f 50 miljoen gereserveerd. Dat is ongeveer 17% van het

budget voor inburgering. De meeste gemeenten gaven aan dat de reserveringen zijn bedoeld om de risico's die uit de financierings-systeem van de WIN voortvloeien, te kunnen opvangen.

Er bestaat weinig inzicht in de besteding van de budgetten voor de welzijnscomponent van de inburgering.

Uit het lokale onderzoek van de Rekenkamer is naar voren gekomen dat minder dan de helft van de bezochte gemeenten verantwoordingen kon leveren over deze budgetten.

In zijn voortgangsrapportage van april 2000, heeft de minister van GSI gemeld dat er een functiemodel voor de welzijnscomponent zal worden ontwikkeld. Het is de bedoeling dat daarin resultaten van activiteiten worden gedefinieerd in meetbare termen. Eind 2000 zou dit model gereed moeten zijn.

### 3.1.3.2 Budgetoverheveling

De Rekenkamer is nagegaan in hoeverre de gemeenten de mogelijkheden hebben benut om onderbesteding van de nieuwkomersbudgetten ten goede te laten komen aan de oudkomers. Voor 1996 en 1997 betreft dit de benutting van de garantieregeling (zie 3.1.1). De Rekenkamer heeft hiertoe de dossiers van circa 70 (samenwerkingsverbanden van) gemeenten onderzocht, die tezamen circa 80% van het inburgeringsbudget vertegenwoordigen. In de volgende tabel staat een overzicht van het gebruik van de garantieregeling.

**Tabel: Benutting garantieregeling inburgering nieuwkomers 1996 en 1997 van circa 70 (samenwerkingsverbanden van) gemeenten**

	1e halfjaar 1996	1996	1997
% gemeenten met aantal inburgeraars < garantie	52	26	29
% benutting garantie	35	98	99

Bron basisgegevens: Ministerie van OCenW (Cfi)

Uit deze tabel blijkt dat de gemeenten de (beperkte) mogelijkheden van de garantieregeling in 1996 en 1997 vrijwel geheel hebben benut, met uitzondering van het eerste halfjaar 1996. Vermoedelijk speelt bij dit laatste de onwennigheid van de gemeenten een belangrijke rol. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat de gemeenten de trajecten al vergoed kregen als ze konden aantonen dat ze contracten hadden afgesloten met ROC's voor minimaal het gegarandeerde aantal trajecten. Dit betekent dat het Rijk ook een vergoeding aan de gemeenten kon verstrekken als in werkelijkheid het gegarandeerde aantal trajecten niet werd bereikt. De Rekenkamer heeft van deze situatie enkele voorbeelden aangetroffen. Overigens bleek uit de dossiers dat diverse gemeenten meer trajecten in hun verantwoording opnamen dan volgens de regelgeving, waaronder de garantieregeling, konden worden vergoed. Het Ministerie van OCenW heeft deze trajecten daarom buiten de afrekening moeten laten. In de jaren 1996 en 1997 ging het in de door de Rekenkamer onderzochte dossiers om ten minste 2% van het totaal aantal trajecten.



In 1998 zijn de mogelijkheden voor een budgetoverheveling ten gunste van oudkomers verruimd, maar de gemeenten hebben deze ruimere mogelijkheden grotendeels onbenut gelaten.

### **3.2 Educatie/NT2-onderwijs oudkomers**

#### *3.2.1 Financieringssystematiek*

In de jaren 1997, 1998 en 1999 is de educatie bekostigd op basis van de «Tijdelijke regeling rijksbijdrage educatie». In deze tijdelijke regeling is bepaald dat de grondslag voor de bekostiging gehandhaafd blijft zoals is vastgelegd in het «Landelijk overzicht volwasseneneducatie 1996–1999» van augustus 1995. Dit betekent dat de grondslag voor 1996 ook voor de jaren 1997 tot en met 1999 is toegepast, waardoor het budgetaandeel per gemeente dus vier jaar «bevroren» is geweest. Alleen de prijs per deelnemer(contactuur) is jaarlijks aangepast.

Het landelijke budget basiseducatie is in de periode 1996–1999 op basis van de volgende criteria verdeeld over de gemeenten: het aantal volwassen inwoners, de achterstand in het opleidingsniveau van de volwassen inwoners en het aantal volwassen leden van culturele en etnische minderheden. De aantallen volwassenen werden ontleend aan de gegevensverzamelingen van het CBS. Gegevens over beide andere categorieën zijn afgeleid van de registratie van de gewichtenregeling zoals die geldt bij de formatieberekening in het basisonderwijs<sup>5</sup>.

Per 1 januari 2000 vindt de bekostiging van de educatie plaats op basis van het Uitvoeringsbesluit WEB met de volgende berekeningsmaatstaven:

- het door het CBS berekende aantal volwassen inwoners van de gemeente op 1 januari voorafgaande aan het bekostigingsjaar (15% van het budget);
- het door het CBS berekende aantal volwassen inwoners van de gemeente met ten hoogste een mavo- of vbo-diploma over het zevende tot en met tweede jaar voorafgaande aan het bekostigingsjaar (45% van het budget);
- het door het CBS berekende aantal volwassen inwoners van de gemeente op 1 januari voorafgaande aan het bekostigingsjaar met een allochtone achtergrond (40% van het budget).

De nieuwe verdelingssystematiek vormt, onder meer vanwege de jaarlijkse aanpassing aan de populatiekenmerken van de gemeenten, een belangrijke verbetering ten opzichte van de tijdelijke regeling.

Om de overgang naar de nieuwe systematiek soepel te laten verlopen, is in de regeling een overgangperiode opgenomen tot en met 2004, waarin de herverdeeleffecten worden gedempt.

De gemeenten moeten verantwoordelijk worden gehouden op grond van de contracten met de onderwijsinstellingen zijn «verplicht». Reservering van educatiegelden is niet toegestaan. Gemeenten moeten de verantwoording voor een kalenderjaar vóór 1 juli van het daaropvolgende jaar indienen. Bij de verantwoording dient een accountantsverklaring te zijn gevoegd. De gemeenten hoeven geen gespecificeerde verantwoording in te dienen. Dit betekent dat gemeenten de bestedingen voor taalonderwijs aan oudkomers niet specifiek verantwoorden. Van de ROC's wordt ook geen gespecificeerde verantwoording van de bestedingen voor taalonderwijs geëist.

<sup>5</sup> Het percentage volwassenen met onderwijsachterstand wordt gelijkgesteld aan het percentage leerlingen in het basisonderwijs met gewicht 1,25 en het percentage volwassenen met een etnisch/culturele achtergrond wordt gelijk gesteld aan het percentage leerlingen in het basisonderwijs met gewicht 1,90.

### 3.2.2 Budgetverdeling en -besteding

In de volgende tabel zijn de bedragen van het educatiebudget opgenomen voor de periode 1996–2000.

**Tabel: Educatiebudget 1996–2000 (bedragen x f 1 miljoen)**

Jaar	Educatiebudget
1996	362
1997	369
1998	394
1999	408
2000	415
Totaal	1 948

Bron: rekeningen 1996–1998 en begrotingen 1999–2000

Het ministerie van OCenW weet niet welk deel van het totale educatiebudget wordt besteed voor NT2 onderwijs.

De Rekenkamer heeft getracht hierover duidelijkheid te verkrijgen. Bij de in het onderzoek betrokken (samenwerkingsverbanden van) gemeenten werd in de periode 1997–1999 gemiddeld 45 à 50% van het educatiebudget aan NT2 onderwijs besteed. De percentages varieerden tussen circa 20% en 75%.

De Rekenkamer constateert dat de verdelingssystematiek voor de educatiebudgetten er impliciet vanuit gaat dat een hoog percentage allochtonen in een gemeente ook betekent dat het aantal oudkomers (allochtonen met een taalachterstand) in deze gemeente hoog is. Het precieze aantal oudkomers is echter niet bekend. De Rekenkamer heeft daarnaar geïnformeerd bij de in haar onderzoek betrokken gemeenten. Vrijwel geen enkele gemeente kon enigszins betrouwbare gegevens verstrekken. Dit betekent dat de Rekenkamer onvoldoende kan beoordelen hoe de verdeling van de budgetten over de gemeenten zich verhoudt tot de omvang en samenstelling van de populatie.

In het onderzoeksrapport Integratiebeleid etnische minderheden van maart 1999 heeft de Rekenkamer ook al geconstateerd dat er geen duidelijkheid bestaat over de precieze omvang van de doelgroep oudkomers. In dit rapport is de omvang van deze groep geschat op minimaal 160 000 personen. In de voortgangsnotitie van de minister van GSI van april 2000 is een schatting opgenomen van minimaal 100 000 personen.

## 3.3 Bijdrageregelingen inburgering oudkomers

### 3.3.1 Financieringssystematiek

Het budget dat beschikbaar is gekomen voor de inburgering van oudkomers is verdeeld over de G25 gemeenten en 17 andere gemeenten die zijn aangewezen in de Bijdrageregeling inburgering oudkomers.

In de Bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid voor de zogeheten G25 gemeenten is de verdeling van de gelden gebaseerd op het aantal personen van 18 jaar en ouder per 1 januari 1998 uit Turkije, de Antillen, Aruba, Suriname en Marokko. Om in aanmerking te komen voor een bijdrage moeten de G25 gemeenten een meerjarig ontwikkelingsprogramma opstellen. De bijdrageregeling biedt de gemeenten overigens

ruimte om binnen de grenzen van het ontwikkelingsprogramma, te schuiven met de gelden. Derhalve is niet aan te geven welk deel van de rijksbijdrage de G25 gemeenten in de periode tot 2004 daadwerkelijk zullen besteden aan het taalonderwijs voor oudkomers. Omdat er eveneens onduidelijkheid bestaat over het deel van het educatiebudget dat voor taalonderwijs aan oudkomers wordt besteed (zie 3.2.2), is er voor deze belangrijke groep gemeenten dus sprake van een dubbele onzekerheid ten aanzien van de budgetbesteding.

Het gemeentebestuur moet uiterlijk 1 oktober 2004 verantwoording afleggen over de besteding van de rijksbijdragen. In de toelichting op de regeling staat iets over een tussentijdse monitoring, maar daarover is in de bijdrageregeling niets concreet geregeld. Het Rijk kan de bijdrage geheel of gedeeltelijk terugvorderen, indien uit het financieel verslag in 2004 blijkt dat de bijdrage niet is besteed aan de uitvoering van de maatregelen uit het ontwikkelingsprogramma. Het Rijk kan de bijdrage echter niet terugvorderen als de doelen of prestaties uit de ontwikkelingsprogramma's niet worden gerealiseerd. Er zijn in de regeling verder geen instrumenten of sancties voorzien ten behoeve van tussentijdse bijsturing.

De financieringssystematiek van de Bijdrageregeling inburgering oudkomers is voor de 17 daarin aangewezen gemeenten overeenkomstig aan de systematiek voor de G25 gemeenten. Voor de duidelijkheid over de besteding van de rijksbijdrage is het gunstig dat deze groep van 17 gemeenten het budget uitsluitend voor de inburgering van oudkomers mag besteden. Het meerjarig plan van de gemeente kan namelijk op grond van de regeling alleen op dat doel gericht zijn.

### 3.3.2 Budgetverdeling en -besteding

In de volgende tabel is een overzicht gegeven van de budgetten die in het kader van de bijdrageregelingen voor de inburgering van oudkomers zijn verdeeld over in totaal 42 gemeenten.

**Tabel: Budgetten voor oudkomers** (bedragen x f 1 miljoen)

Jaar	G25 *	Overige 17 gemeenten **	Totaal
1999	8,5	3,9	12,4
2000	57,3	24,5	81,8
2001	46,2	19,8	66,0
2002	54,7	23,4	78,1
2003	56,0	23,6	79,6
Totaal	222,7	95,2	317,9

Bronnen:

\* Bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid G25

\*\* Bijdrageregeling inburgering oudkomers

Het budget dat beschikbaar is gesteld voor de inburgering van oudkomers is vanaf 1999 in beperkte mate besteed. Verschillende gemeenten die in het onderzoek van de Rekenkamer zijn betrokken, hebben in dit kader geld ontvangen, maar de besteding zou meestal pas vanaf 2000 plaatsvinden. Over de (effecten van de) besteding van deze budgetten heeft het onderzoek van de Rekenkamer derhalve geen bevindingen opgeleverd. Enkele in het onderzoek van de Rekenkamer betrokken ROC's signaleerden dat gemeenten minder eigen middelen hebben ingezet voor taalonderwijs aan oudkomers als reactie op de verruiming van de rijksbudgetten.

### **3.4 Overige budgetten**

Naast de budgetten die het Rijk beschikbaar heeft gesteld, hebben gemeenten ook eigen middelen aan het taalonderwijs voor oudkomers besteed bij de ROC's. Een landelijk beeld daarvan is niet beschikbaar. Op basis van het onderzoek van de Rekenkamer kan een indicatie worden gegeven van het aandeel van de gemeentelijke middelen in het totaal-budget. In de jaren 1997 tot en met 1999 was dit voor de in de steekproef van de Rekenkamer betrokken gemeenten, respectievelijk circa 11, 12 en 13% van het educatiebudget dat bij de ROC's aan taalonderwijs voor oudkomers is besteed. In de gemeenten uit de steekproef zijn ook middelen uit andere bronnen besteed voor taalonderwijs aan oudkomers, bijvoorbeeld Europese subsidiegelden of middelen van de Regionale Bureaus Arbeidsvoorziening (dit betrof jaarlijks circa 11% van het educatiebudget dat in 1997-1999 bij de ROC's aan taalonderwijs voor oudkomers is besteed).

De eigen middelen van de gemeenten zijn voor het grootste deel ingezet om wachtlijsten te voorkomen of te verminderen (zie ook 4.4).

### **3.5 Nadere analyse en conclusies budgetten**

#### *3.5.1 Financiële informatievoorziening*

De Rekenkamer concludeert dat de financiële informatie van de gemeenten en ROC's over de inburgering van nieuwkomers en het taalonderwijs aan oudkomers lacunes vertoont. Ook het Rijk heeft daardoor een gebrekkig inzicht in de besteding van de budgetten. Een overzichtelijke informatievoorziening voor het beleidsterrein wordt bemoeilijkt door de verschillende informatie- en verantwoordingseisen van het Rijk voor nieuwkomers en oudkomers. De gemeenten richten zich naar het oordeel van de Rekenkamer teveel op de (verantwoordings)informatie die vereist is voor de financiering door het Rijk, terwijl de informatievoorziening voor het eigen beleid en beheer onderbelicht blijft. In de wet- en regelgeving, zowel de WIN, de WEB als de bijdrageregelingen, wordt ervan uitgegaan dat gemeenten en ROC's zelf zorgdragen voor een adequate informatievoorziening, maar hieraan wordt in de praktijk niet voldaan.

#### *3.5.2 Financieringssystematieken*

De Rekenkamer concludeert dat de huidige financieringssystematieken voor het beleidsterrein (inburgering van nieuwkomers (WIN), educatie (WEB) en bijdrageregelingen voor inburgering van oudkomers) berusten op fundamenteel verschillende grondslagen en niet goed op elkaar aansluiten. Zo verschillen onder meer de wijze van budgetverdeling, de bestedingsvrijheid en de informatie- en verantwoordingseisen. In de praktijk is er wel sprake van overheveling van nieuwkomersbudgetten ten behoeve van oudkomers en besteding van educatiegelden voor (ex)nieuwkomers.

Het educatiebudget en de gelden voor de G25 gemeenten zijn ook voor andere doelen bestemd dan het terugdringen van taalachterstanden bij allochtonen. Het Rijk heeft daardoor beperkte invloed op de bedragen die door de gemeenten voor het taalonderwijs aan allochtonen worden besteed.

In het volgende overzicht zijn de verschillende financieringsregelingen en budgetten nogmaals schematisch in beeld gebracht.

Rijk	Financieringsregeling	Budget 2000
------	-----------------------	-------------

		overig educatie			
				415	
	OCenW	Educatie (WEB)	Taalonderwijs-NT2 allochtonen <sup>1</sup>		
Terugdringen taalachterstanden bij allochtonen	GSI <sup>2</sup>	Inburgering nieuwkomers (WIN)	Onderwijs- en welzijnscomponent	295	Gemeenten
	GSI	Bijdrageregeling Inburgering oudkomers (G17)		24,5	
	GSI	Bijdrageregeling Sociale Integratie en Veiligheid (G25)	Oudkomers	57,3 <sup>3</sup>	
			overige doelen	156,6 <sup>3</sup>	
					Opleidingsinstellingen

<sup>1</sup> Gemeenten bepalen welk deel van het totale educatiebudget wordt besteed aan NT2. Dit aandeel is niet bekend.

<sup>2</sup> Tesamen met OCenW en VWS.

<sup>3</sup> Bedragen volgens budgetverdeling. De G25 gemeenten mogen binnen het budget schuiven tussen de verschillende bestedingsdoelen.

De Rekenkamer komt tot de volgende nadere conclusies ten aanzien van de afzonderlijke budgetten en financieringssystematieken.

#### *Budget inburgering nieuwkomers*

De financieringssystematiek voor de inburgering is in de jaren 1996–2000 aan verandering onderhevig geweest, als gevolg van de invoering van de WIN. De outputfinanciering van de WIN vanaf 2000 kan volgens de Rekenkamer een positieve invloed hebben op de uitvoeringspraktijk door de prestatieprikkels die van een dergelijke systematiek uitgaan. De nieuwe systematiek heeft echter ook enkele bezwaren. Zo zijn de budgetten per gemeente afhankelijk van de prestaties in andere gemeenten en van het door het Rijk vast te stellen macrobudget. Bij een onverwacht grote toestroom van nieuwkomers zullen de gemeenten de extra prestaties moeten «voorfinancieren». De verwachte risico's van de WIN-financieringssystematiek hebben gemeenten in 1998 aanleiding gegeven om de onderbesteding van inburgeringsgelden niet ten goede te laten komen van oudkomers, maar deze gelden voor een belangrijk deel te reserveren voor tegenvallers in de toekomst. Aan de omvang van deze reserveringen door de gemeenten zijn geen grenzen gesteld.

De Rekenkamer concludeert dat er weinig inzicht bestaat in de besteding van de welzijnscomponent van de inburgeringsbudgetten. Zij beoordeelt het daarom als positief dat de minister van GSI, in zijn voortgangsrapportage van april 2000, de ontwikkeling van een functiemodel met meetbare resultaten aankondigt.

#### *Educatiebudget*

Op landelijk niveau is niet bekend welk deel van het totale educatiebudget wordt besteed voor NT2 onderwijs. De Rekenkamer constateert dat de verdelingsmaatstaven voor het educatiebudget lang gefixeerd zijn geweest en niet zijn aangepast aan de feitelijke omvang en samenstelling van de populatie. De nieuwe verdelingscriteria vanaf 2000 vormen in dit opzicht een belangrijke verbetering. Verder constateert de Rekenkamer dat het educatiebudget ingezet wordt om trajecten voor (ex)nieuwkomers te financieren. Dit kan leiden tot een verdringing van taalonderwijs voor langer in Nederland verblijvende oudkomers en/of een verschraving van overig onderwijsaanbod dat uit educatiegelden gefinancierd zou moeten worden.

#### *Bijdrageregelingen*

De Rekenkamer concludeert dat tussentijdse (bij)sturing door het Rijk wordt bemoeilijkt, omdat de 42 gemeenten die onder de bijdrageregelingen vallen, pas uiterlijk 1 oktober 2004 verslag over de besteding van de rijksbijdragen behoeven uit te brengen. De Rekenkamer concludeert voorts dat de opzet van de bijdrageregeling voor de G25 gemeenten met zich meebrengt dat niet is aan te geven welk deel van de rijksbijdrage deze gemeenten daadwerkelijk zullen besteden aan het taalonderwijs voor oudkomers. Omdat er eveneens onduidelijkheid bestaat over het deel van het educatiebudget dat voor taalonderwijs aan oudkomers wordt besteed, is er voor deze belangrijke groep gemeenten dus sprake van een dubbele onzekerheid ten aanzien van de budgetbesteding.

## 4 BELEIDSRESULTATEN

### 4.1 Contracten tussen gemeenten en ROC's

#### 4.1.1 Nieuwkomers

Tussen de gemeenten en de ROC's bestaat een contractrelatie. Over het aantal te contracteren trajecten en de prijs kan met inachtneming van de WIN worden onderhandeld. De contracten vormen voor de gemeenten een belangrijk instrument om hun regiefunctie te kunnen uitvoeren.

In opdracht van het Ministerie van BZK is een eerste onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop gemeenten en ROC's de WIN uitvoeren en ervaren. Het rapport van dit onderzoek «Maatwerk in de WIN» is eind 1999 verschenen en bevatte onder meer de volgende bevindingen inzake de contracten tussen gemeenten en ROC's.

- Behoudens enkele uitzonderingen zijn geen inhoudelijke prestatie-eisen in de contracten vastgelegd. Zo worden er bijvoorbeeld geen afspraken gemaakt over stijging van het (opleidings)niveau van nieuwkomers of maximale uitvalcijfers van cursisten.
- In de contracten zijn vooral afspraken opgenomen over de inzet van het aantal lesuren, het aantal instroommomenten en de differentiatie in het aanbod.
- Gemeenten en ROC's zien het bedrag dat de Rijksoverheid per nieuwkomer hanteert als een vaste bekostigingsgrondslag. Dit leidt ertoe dat ze in de contracten dezelfde prijs hanteren voor verschillende trajecten. Meestal gebruiken ze de volledige educatieve component van het bedrag per nieuwkomer.

De Rekenkamer heeft een analyse toegepast op de contracten voor 1999 van de in haar onderzoek betrokken gemeenten en ROC's. Haar bevindingen komen in grote lijnen overeen met de bevindingen uit het rapport Maatwerk in de WIN. Voorts stelde de Rekenkamer vast dat:

- slechts een derde van de beoordeelde contracten tijdig (d.w.z. vóór aanvang van het jaar 1999) is ondertekend en het merendeel ruim een half jaar te laat;
- in 19 contracten (circa 90%) afspraken waren gemaakt over de te realiseren prestaties in de zin van aantallen trajecten;
- de educatieve component in 19 contracten (circa 90%) als trajectprijs is gehanteerd;
- in 6 contracten (circa 30%) afspraken waren gemaakt over het te bereiken niveau;
- in 9 contracten (circa 45%) concrete afspraken waren gemaakt over het verstrekken van resultaatgegevens per cursist en in 6 contracten (circa 30%) over het verstrekken van beleidsinformatie in de vorm van geaggregeerde resultaatgegevens.

Voor zover daarover informatie beschikbaar was, bleek het aantal gestarte trajecten gemiddeld ongeveer gelijk aan het aantal afgesproken trajecten. De beschikbare informatie over de gerealiseerde aantallen taallessen voor nieuwkomers bleek te gebrekkig om uitspraken te kunnen doen in relatie tot eventuele contractafspraken daaromtrent.

#### 4.1.2 Oudkomers

De bevindingen van de Rekenkamer inzake de educatiecontracten voor oudkomers komen in hoofdlijnen overeen met de bevindingen ten aanzien

van de contracten voor nieuwkomers. Daarnaast blijkt dat in de contracten voor oudkomers van 1999, voor zowel de volumecomponent als voor de prijscomponent van het taalonderwijs, verschillende uitgangspunten worden gehanteerd. Zo worden bijvoorbeeld deelnemerscontacturen, deeltijdequivalenten, lesuren en klokuren als grondslag voor het volume gehanteerd. Vanwege de verschillen in grondslagen is vergelijking van de contracten niet mogelijk. Meer specifiek zijn de bevindingen:

- één gemeente had geen contract met een ROC afgesloten voor het taalonderwijs aan oudkomers;
- in 18 van de 20 contracten zijn afspraken gemaakt over de te realiseren prestaties in de zin van aantallen uren taalonderwijs, maar afspraken over het te realiseren taalniveau ontbraken geheel;
- het educatiebudget wordt door de gemeenten vaak integraal doorgesluisd naar de ROC's, zonder concrete afspraken over de verdeling van het budget over de verschillende educatieactiviteiten, zoals NT2;
- de prijs per deelnemerscontactuur komt meestal overeen met de prijs die het Rijk hanteert voor de bekostiging van de educatie.

De Rekenkamer heeft tijdens haar onderzoek getracht na te gaan of het afgesproken aantal uren of trajecten is gerealiseerd. Dit bleek echter niet mogelijk. Soms waren realisatiecijfers wel beschikbaar, maar sloten ze niet aan op de afspraken in de contracten. Door gebreken in de informatievoorziening bleek het evenmin mogelijk om de relatie te analyseren tussen de omvang van het budget en de door de ROC's geleverde prestaties.

## **4.2 Verzuim en uitval**

### *4.2.1 Nieuwkomers*

#### 4.2.1.1 Verzuimbegeleiding

De gemeenten zijn, in het kader van hun regiefunctie, verantwoordelijk voor de trajectbegeleiding van de nieuwkomer. De trajectbegeleiding moet onder meer uitval en verzuim voorkomen en bestrijden. De registratie en bewaking van de trajectvoortgang is in dit verband een belangrijk element. In het Uitvoeringsbesluit inburgering nieuwkomers is gedetailleerd omschreven welke voortgangsgegevens de gemeente in ieder geval per nieuwkomer dient te registreren. Er ontbreekt echter regelgeving voor de op basis van deze registraties te verzamelen (beleids)informatie op geaggregeerd niveau. Uit het onderzoek van de Rekenkamer bij de gemeenten en ROC's bleek dat geaggregeerde informatie over de omvang van het verzuim onder nieuwkomers in het algemeen niet beschikbaar was.

In 1996 heeft het ministerie van VWS een systeem voor de trajectbegeleiding (Diagram) aangeboden. Dit systeem is niet integraal ingevoerd en biedt onvoldoende mogelijkheden voor het genereren van geaggregeerde informatie. In 1999 is een Gemeenschappelijk Functioneel Ontwerp (GFO) voor de informatievoorziening opgesteld dat overigens (nog) niet is geïmplementeerd.

Op lokaal niveau zijn de procedures voor de verzuimbegeleiding doorgaans vastgelegd in de contracten tussen de gemeenten en de ROC's. In het algemeen draagt het ROC zorg voor de presentieregistratie. Bij verzuim ligt het initiatief voor benadering van de desbetreffende cursist in



eerste instantie bij het ROC. Als de cursist daarop niet adequaat reageert, dient de gemeente actie te ondernemen.

Uit het lokale onderzoek van de Rekenkamer bleek dat de registratie van het verzuim gebrekkig is. Gemeenten reageren onvoldoende (tijdig) op signalen van verzuim. In de loop der tijd zijn er overigens wel verbeteringen op dit punt opgetreden. Bij de in het onderzoek van de Rekenkamer betrokken gemeenten en ROC's liepen de schattingen van de omvang van het verzuim uiteen van 20 tot 40%.

Belangrijke redenen voor verzuim zijn onder meer zwangerschap en psychische omstandigheden. Dit kan erop wijzen dat gemeenten daar niet altijd voldoende op inspelen. De gemeenten kunnen namelijk op grond van het inburgeringsonderzoek (tijdelijk) ontheffing van de inburgeringsplicht verlenen, onder meer om redenen van psychische aard. Overigens kan op grond van de WIN alleen vooraf ontheffing worden verleend en niet tijdens het traject.

Andere oorzaken van verzuim zijn een gebrek aan kinderopvang en het vinden van werk door de nieuwkomers vóór aanvang of tijdens het inburgeringsprogramma. Door de combinatie met werk kan slechts een extensieve cursus (vaak in de avonduren) worden gevolgd. Volgens de memorie van toelichting van de WIN heeft intensief onderwijs (circa 20 uur per week) de voorkeur, omdat uit ervaring blijkt dat daarmee de beste resultaten worden bereikt. Slechts enkele gemeenten kiezen echter voor een beleid waarin inburgering voor werk gaat. De minister van GSI heeft overigens in zijn voortgangsrapportage van april 2000 aangekondigd meer mogelijkheden te willen scheppen voor de combinatie van leren en werken. Onder meer wil de minister bevorderen dat gemeenten, ROC's en bedrijven hierover afspraken maken. Verder wil de minister bezien of nadere regelgeving nodig is, bijvoorbeeld ten aanzien van verhuizingen. De reeds bestaande regionale meld- en coördinatiefunctie zal volgens de minister een rol krijgen bij de verzuimbewaking.

#### 4.2.1.2 Uitval uit het inburgeringstraject

Jaarlijks moeten de gemeenten vóór 1 juli van het daaropvolgende jaar inhoudelijke verslagen indienen bij het Ministerie van VWS. Deze worden verwerkt door een extern bureau. In zijn rapportage meldt het externe bureau dat de kwaliteit van de gegevens over 1996 en 1997 gebrekkig was en dat de kwaliteit van het cijfermateriaal over 1998 zelfs verslechterd is ten opzichte van de jaren daarvoor. De inhoudelijke verslagen over 1999 waren bij de afsluiting van het onderzoek van de Rekenkamer nog niet beschikbaar.

Om te bereiken dat de inhoudelijke jaarverslagen tijdig worden ingediend, heeft de minister van GSI in zijn voortgangsrapportage van april 2000 aangekondigd om in het bekostigingsbesluit van de WIN daartoe een sanctiebepaling op te nemen.

Op basis van de analyses van het externe bureau kan slechts een indicatief beeld worden gevormd van de uitval uit de inburgeringstrajecten, zoals in de volgende tabel is gepresenteerd. Het bereik is in deze tabel op 100% gesteld en de gegevens over de volgende stappen in het traject zijn als een percentage van het bereik uitgedrukt.

**Tabel: Trajectgegevens inburgering 1996–1998**

	1996	1997	1998**
Bereik	100%	100%	100%
Inburgeringscontract *	68%	80%	78%
Onderwijsvereenkomst *	–	72%	67%
Start educatie *	60%	71%	72%
Afgeronde educatie/nog bezig *	49%	60%	59%
Uitval tussen inburgeringscontract en start van de educatie	12%	11%	8%
Uitval na start van de educatie	18%	15%	18%

\* in procenten van het bereik

\*\* de cijfers over 1998 betreffen voorlopige schattingen

Bron: Inhoudelijke verslagen inburgering 1996–1998

De in deze tabel opgenomen uitvalcijfers na de start van de educatie geven overigens een positiever beeld dan feitelijk gerechtvaardigd is. Immers ook de nieuwkomers zijn meegeteld die nog bezig zijn met hun inburgeringscursus, van wie een onbekend deel in een later stadium alsnog uitvalt.

De Rekenkamer stelt vast dat, gemeten over 1998 en 1999, slechts 6 van de 18 in haar onderzoek betrokken gemeenten geaggregeerde beleidsinformatie beschikbaar hebben over de uitval van cursisten. Uitsplitsing van de informatie naar oorzaken van uitval bleek veelal niet mogelijk. Via de ROC's die een contractrelatie met de 18 steekproefgemeenten onderhouden, bleek (een deel van) de gevraagde informatie ook voor andere gemeenten uit de steekproef beschikbaar te zijn. Hieruit blijkt dat verschillende gemeenten onvoldoende de mogelijkheden benutten om beleidsrelevante informatie via de ROC's te verkrijgen.

De Rekenkamer heeft voorts getracht de uitval te analyseren in de jaren 1998 en 1999. Bij acht van de 21 onderzochte ROC's bleek hiervoor informatie aanwezig, waarbij overigens een voorbehoud moet worden gemaakt, omdat niet in alle gevallen helder is of de ROC's de gegevens op cohortbasis hebben aangeleverd. Uit de beschikbare informatie kunnen indicatief de volgende bevindingen worden afgeleid:

- bij drie van de acht ROC's waren alle gecontracteerde inburgeraars gestart met de opleiding; bij de overige vijf ROC's varieerde het aantal inburgeraars dat niet was gestart van 6% tot 18%;
- na de start varieert het aantal cursisten dat voortijdig de opleiding staakt van 2% tot 30% met een gemiddelde van ongeveer 17%;
- vijf van de acht ROC's voldeden niet altijd aan de formele eis dat er een onderwijsvereenkomst moet zijn afgesloten.

Deze indicaties uit het onderzoek van de Rekenkamer komen in grote lijnen overeen met het landelijk beeld uit de inhoudelijke verslagen van 1996–1998.

#### 4.2.1.3 Sanctiebeleid

In de WIN is bepaald dat de gemeenten ambtenaren dienen te belasten met het toezicht op de nakoming van de regels en bepalingen omtrent het inburgeringsonderzoek en het educatieve programma. Indien de nieuwkomer niet aan zijn inburgeringsverplichtingen voldoet, stelt een toezichtambtenaar een onderzoek in. In het geval de nieuwkomer weigert zijn verplichtingen na te komen, dient de toezichtambtenaar verslag uit te brengen aan het college van B&W. Vervolgens kan het college van B&W

een bestuurlijke boete opleggen. In het Boetebesluit inburgering nieuwkomers van mei 1998 zijn regels gesteld over de hoogte van de boete. De bestuurlijke boete bedraagt (maximaal) 20% van de voor de nieuwkomer geldende bijstandnorm.

In zijn voortgangsrapportage van april 2000 maakt de minister van GSI melding van het rapport «Sanctioneren onder de WIN» dat in maart 2000 is verschenen. De volgende bevindingen zijn in dit rapport opgenomen.

- Ongeveer 23% van de 105 in het onderzoek betrokken gemeenten past sancties toe.
- De registratie van sanctiewaardig gedrag (met name de verzuimregistratie) is gebrekkig.
- De afstand tussen de dagelijkse uitvoeringspraktijk en de gemeente, als verantwoordelijke instantie voor het opleggen van de sancties, is te groot.

De conclusie van het rapport is dat het sanctiebeleid als een zeer beperkt onderdeel van de WIN wordt gezien. Gemeenten zien er weinig in en geven de voorkeur aan een systeem van belonen van gewenst gedrag.

De Rekenkamer ziet deze bevindingen bevestigd door haar eigen onderzoek bij gemeenten en ROC's. Zij stelt vast dat in de periode 1999–2000 vijf van de 18 onderzochte gemeenten, zij het in geringe mate, sancties hebben opgelegd aan nieuwkomers. De gemeenten voeren een terughoudend beleid op dit punt, onder meer vanwege de hoge kosten en de juridische implicaties van het toepassen van sancties. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat enkele gemeenten positieve sancties toepassen; bijvoorbeeld een beloning ter waarde van enkele honderden gulden voor het afleggen van de profieltoets of het afronden van het inburgeringsprogramma. De kosten van deze positieve sancties wegen volgens deze gemeenten ruim op tegen het financiële voordeel voor de gemeente door het veiligstellen van de rijksbijdrage voor de desbetreffende trajecten.

In zijn voortgangsrapportage van april 2000 heeft de minister van GSI aangekondigd dat het sanctiebeleid nadrukkelijker zal worden ingezet.

#### *4.2.2 Oudkomers*

Over het taalonderwijs aan oudkomers zijn landelijk weinig gegevens beschikbaar. Vanaf 1996 presenteert het CBS geen gegevens meer over de omvang van taalonderwijs aan oudkomers. Het ministerie van OCenW heeft begin 2000 gegevens bij de gemeenten opgevraagd over het schooljaar 1998–1999. Uit deze nog voorlopige, onvolledige en ongecontroleerde cijfers blijkt dat er in 1998–1999 landelijk ruim 50 000 personen deelnamen aan cursussen NT2. Bijna 10 000 deelnemers (circa 20% van het totaal aantal deelnemers van ruim 50 000) stroomden in het schooljaar 1998–1999 uit, zonder een toets te hebben afgelegd. Dit betekent overigens niet dat de overige circa 40 000 deelnemers wel een toets (zullen) afleggen, omdat een deel van deze groep in een volgend schooljaar alsnog kan uitvallen. Het ministerie heeft geen inzicht in de omvang van de uitval in relatie tot het aantal ingestroomde deelnemers. Ook heeft het ministerie geen landelijk beeld van de omvang van het verzuim onder de deelnemers aan de cursussen NT2.

De Rekenkamer constateert dat bij vrijwel alle in haar onderzoek betrokken gemeenten en ROC's een sluitend inzicht ontbreekt in de verhouding tussen het aantal gestarte oudkomers en het aantal uitge-

stroomde oudkomers dat de opleiding heeft afgerond of tussentijds heeft gestaakt.

Desgevraagd konden 7 van de 21 ROC's gegevens verstrekken over het aantal oudkomers dat de opleiding tussentijds heeft gestaakt met of zonder geldige reden. In 1999 bleek in circa 36% van de gevallen dat er sprake was van een geldige, althans door de gemeente geaccepteerde, reden (bijvoorbeeld verhuizing of overlijden). In de overige gevallen was er geen geldige reden of was de reden onbekend.

### **4.3 Rendement taalonderwijs**

#### *4.3.1 Nieuwkomers*

##### 4.3.1.1 Toetsresultaten

In het kader van de WIN is als streven geformuleerd dat de taalbeheersing van nieuwkomers na afronding van het inburgeringstraject minimaal niveau 2 («sociaal zelfredzaam») of niveau 3 («professioneel zelfredzaam») zou moeten zijn. Professioneel zelfredzaam houdt in dat een vervolgopleiding kan worden gevolgd of arbeidsbemiddeling mogelijk is. Voor het bepalen van het taalvaardigheidsniveau wordt een zogeheten profieltoets afgenomen, die het bereikte niveau van de deelnemer aangeeft op vier onderdelen: spreken, luisteren, schrijven en lezen.

Het Ministerie van OCenW heeft in het verleden geen cijfers opgevraagd en bijgehouden van het rendement van het taalonderwijs aan nieuwkomers, zodat er landelijk geen gekwantificeerd inzicht bestaat in de uitkomsten van de toetsen die bij nieuwkomers worden afgenomen. Het ministerie heeft voor het schooljaar 1998–1999 in het kader van de Regeling informatievoorziening BVE voor het eerst voorbereidingen getroffen om de toetsresultaten op te vragen bij de gemeenten. De resultaten daarvan zijn nog niet beschikbaar.

Alle 21 ROC's toetsen hun cursisten zowel bij de intake als tijdens het traject (voortgangstoetsen). Dit gebeurt met een wisselende frequentie, maar doorgaans ten minste eens per drie maanden. De in het kader van de financiering verplichte profieltoets past volgens verschillende ROC's niet in dit schema. Veel ROC's zien de profieltoets alleen als bepalend voor de bekostiging. Enkele ROC's signaleren op grond daarvan de neiging om cursisten te vroeg te toetsen, bijvoorbeeld bij (dreigende) uitval, om alsnog de financiering van het inburgeringstraject veilig te stellen. In zijn voortgangsnotitie van april 2000 heeft de minister van GSI mede daarom aangegeven te overwegen om in de regelgeving op te nemen dat de profieltoets pas na het volgen van 90% van het aantal afgesproken lesuren mag worden afgenomen. De Rekenkamer stelt vast dat de minister hiermee het risico introduceert dat ROC's de afgesproken cursusduur bekorten omdat cursisten zo eerder aan de eis van 90% voldoen.

De Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de uitstroomniveaus van de nieuwkomers na afronding van het programma. Acht van de 21 ROC's leveren geaggregeerde gegevens over het bereikte niveau na de profieltoets. Van de 18 gemeenten kunnen er slechts twee over deze informatie beschikken, waaruit opnieuw blijkt dat gemeenten relevante informatie niet altijd opvragen bij de ROC's. Voor de jaren 1996 tot en met 1998 is het beeld in grote lijnen overeenkomstig. Uit de geaggregeerde gegevens blijkt dat in 1999 circa 60% van de nieuwkomers die een profieltoets hebben afgelegd niveau 2 of hoger heeft gehaald.

Verskillende ROC's wijzen erop dat de inburgering van nieuwkomers te beschouwen is als een starttraject. Het behalen van niveau 2 of 3 is nog geen garantie om volwaardig te participeren in de maatschappij en/of het arbeidsproces. Dit leidt ertoe dat een ruime meerderheid van de cursisten na het nieuwkomerstraject de taalopleiding voortzet. Daarvoor moeten de gemeenten en ROC's dan ruimte vinden binnen de reguliere educatie budgetten.

#### 4.3.1.2 Toereikendheid 600 uur

Het educatieve deel van het inburgeringsprogramma bedraagt sinds de invoering van de WIN gemiddeld 600 uur. In de voorwettelijke situatie was dit 500 uur. Een onderwijskundige onderbouwing voor de keuze van 500 en later 600 uur, heeft de Rekenkamer niet aangetroffen. Het aantal uren is vooral te beschouwen als een onderhandelingsresultaat en is gebaseerd op de verwachte aantallen nieuwkomers en het budget dat het Rijk voor de inburgering beschikbaar wilde stellen.

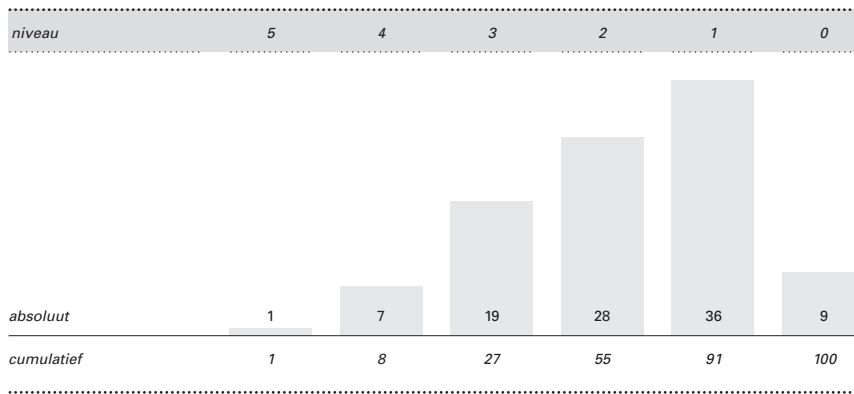
Minder dan de helft van de ROC's kon kwantitatieve informatie verstrekken over het bereikte niveau of de niveauverbetering bij een cursusduur van 600 uur. Daarbij moet overigens worden opgemerkt dat de aangeboden 600 uren vaak niet volledig worden genoten (zie ook 4.2).

#### 4.3.2 Oudkomers

Voor de oudkomers is, in tegenstelling tot de nieuwkomers, geen beoogd taalvaardigheidsniveau geformuleerd, noch in de wet, noch in de contracten tussen gemeenten en ROC's. Dit houdt verband met het ontbreken van een verplichting voor oudkomers om taalonderwijs te volgen of toetsen af te leggen.

Het Ministerie van OCenW heeft op grond van de Regeling informatievoorziening BVE begin 2000 voor het eerst informatie opgevraagd bij de gemeenten over de toetsresultaten bij het taalonderwijs aan oudkomers. Bij deze toetsen gaat het overigens niet om de profieltoets, die bij nieuwkomers verplicht gesteld is. De opgevraagde cijfers hebben betrekking op het schooljaar 1998–1999. Begin mei hadden veel gemeenten (nog) geen informatie over de toetsresultaten gezonden aan het ministerie. Bij de ontvangen toetsgegevens is het onduidelijk op welk moment in het cursustraject de toetsen zijn afgenomen en hoeveel uren taalonderwijs op het toetsmoment waren gevolgd. Bovendien is alleen informatie over de toetsresultaten per afzonderlijk onderdeel (spreken, luisteren, schrijven en lezen) opgenomen en zijn de bereikte eindniveaus van de deelnemers niet zichtbaar. Een deelnemer rondt namelijk de complete toets alleen op een bepaald niveau af, als voor alle vier de onderdelen ten minste dat niveau wordt gehaald. Het cijfermateriaal geeft derhalve slechts een beperkt inzicht in de toetsresultaten en vormt daardoor geen betrouwbare beleidsinformatie.

Op basis van de onvolledige en niet gecontroleerde gegevens over de toetsresultaten kunnen de volgende indicaties worden gegeven.



Bron: Ministerie van OCenW (Cfi)

Het blijkt dat in het schooljaar 1998–1999 gemiddeld circa 27% van de toetsen resulteerde in ten minste niveau 3. Circa 55% van de toetsen had een resultaat op ten minste niveau 2. Dat betekent dat ongeveer 45% van de toetsen (nog) niet het gewenste niveau als uitkomst opleverde.

Uit het lokale onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat slechts enkele gemeenten en ROC's informatie konden verstrekken over de bereikte niveaus bij afronding van de taalcursussen voor oudkomers. Als algemene indicatie werd aangegeven dat de meeste cursisten niveau 3 niet bereiken.

#### 4.4 Wachtlijsten voor taalonderwijs

##### 4.4.1 Nieuwkomers

Volgens de WIN moet de nieuwkomer vier maanden na aanmelding kunnen starten met het onderwijsprogramma. In de periode vóór de WIN gold een vergelijkbare termijn.

Als nieuwkomers niet binnen de gestelde termijn kunnen instromen is er sprake van wachtlijsten. De Inspectie van het Onderwijs heeft begin 2000 onderzoek gedaan naar deze wachtlijsten voor taalonderwijs. De resultaten van deze «quick scan» zijn in hoofdlijnen weergegeven in de voortgangsrapportage van de minister van GSI van april 2000. Volgens de onderwijsinspectie waren er per 1 januari 2000 geen wachtlijsten voor nieuwkomers.

De bevindingen van de Rekenkamer over de omvang van de wachtlijsten stemmen hiermee in grote lijnen overeen.

Evenals de inspectie constateert de Rekenkamer dat er geen echte wachtlijsten voor nieuwkomers bestaan. Sommige gemeenten of ROC's geven aan dat een beperkt aantal nieuwkomers moet wachten op het eerstvolgende instroommoment. De maximale wachttijd is in die gevallen vier maanden. Soms blijven nieuwkomers langer op de wachtlijst staan, omdat ze speciale wensen hebben ten aanzien van de locatie of de lestijden of omdat er geen kinderopvang beschikbaar is.

De ROC's voldoen aan de verplichting tot snelle start van het educatieve traject door voldoende instroommomenten gedurende het jaar te realiseren. Vanaf 1999 hebben 19 van de 21 ROC's minimaal vier instroom-

momenten per jaar. In 1996, 1997 en 1998 was dit aantal kleiner; respectievelijk 12, 14 en 16. Zes ROC's hebben acht of meer instroommomenten of zelfs flexibele instroom. Dit laatste betekent dat na de intake de nieuwkomer direct in een passende groep wordt geplaatst.

#### 4.4.2 Oudkomers

In het kader van de WEB en de bijdrageregelingen voor de inburgering van oudkomers zijn geen normatieve termijnen opgenomen waarbinnen een oudkomer na aanmelding zou moeten starten met een taal- of inburgeringscursus.

In de educatiecontracten 1999 van de gemeenten en ROC's in de steekproef van de Rekenkamer zijn eveneens vrijwel geen termijnen opgenomen. Slechts in drie gevallen was een bepaling opgenomen dat cursisten na een «minimale wachttijd» of «tijdig» moeten kunnen starten. Er is één contract aangetroffen, waarin zowel voor de educatie als de inburgering een maximale wachttijd van drie maanden was opgenomen.

Volgens het rapport van de onderwijsinspectie bestond er per 1 januari 2000 landelijk een wachtlijst van ruim 10 000 oudkomers. Gelet op de ramingen van het totaal aantal oudkomers (zie ook 3.3.2), kan worden geconstateerd dat de latente behoefte aan taalonderwijs aanzienlijk groter is dan uit de wachtlijstregistratie blijkt. Vele oudkomers melden zich namelijk niet spontaan aan voor taalonderwijs.

Vrijwel alle gemeenten of samenwerkingsverbanden in de steekproef van de Rekenkamer bleken onvoldoende inzicht te hebben in de wachtlijsten voor taalonderwijs. Zij verwezen veelal naar het ROC voor gegevens over de wachtlijsten. Ook hieruit blijkt dat de gemeenten de mogelijkheden om beleidsrelevante informatie via de ROC's te verkrijgen onvoldoende benutten.

Van de 21 ROC's gaven er zeven aan geen echte wachtlijst te hebben. De overige veertien ROC's rapporteerden dat er bij hen sprake was van wachtlijsten. Vijf van deze ROC's konden alleen gegevens over het laatste jaar (de actuele stand) verstrekken, zodat informatie over de ontwikkeling van de wachtlijsten ontbreekt. Deze vijf ROC's hadden eind 1999 in totaal ongeveer 925 mensen op de wachtlijst staan, maar konden slechts in beperkte mate aangeven wat de gemiddelde en de maximale wachttijd was. De schatting was gemiddeld 6 maanden en maximaal 12 maanden. Negen ROC's die een wachtlijst hadden, waaronder de drie grote steden, konden daarover gegevens verstrekken over de laatste drie jaren. De stand per begin 2000 voor deze ROC's was 6 800. Over de wachttijden konden ook deze ROC's, behoudens een enkele uitzondering, niet meer dan schattingen verstrekken. Gemiddeld was de wachttijd 9 maanden en maximaal 18 maanden. Eén van de ROC's uit deze groep had een «opschoonactie» gehouden, waardoor de wachtlijst werd gehalveerd. Bij twee andere gemeenten bleek na onderzoek dat 20–40% van de personen op de wachtlijst daarvan afgevoerd kon worden. Uit deze voorbeelden blijkt het belang van het regelmatig schonen van wachtlijsten.

De ROC's die een wachtlijst hadden, voerden daarvoor de volgende oorzaken aan.

- Onvoldoende budget (12 maal).
- Voorrang voor ex-nieuwkomers of voor andere doelgroepen (bijvoor-

- beeld uitkeringsgerechtigden, VVTV-ers en vrouwen), waardoor de «zelfmelders» worden verdrongen (12 maal).
- Gebrek aan kinderopvang en de voorrang die de nieuwkomers krijgen bij het toewijzen van kinderopvang (8 maal).
  - Te weinig uitstroom of doorstroom naar (passend) vervolgonderwijs, waardoor cursisten onnodig lang taalonderwijs blijven volgen (5 maal). Ook speelt een rol dat de NT2-trajecten vaak niet gebonden zijn aan een maximum duur.
  - Een gebrekkige aansluiting tussen vraag en aanbod van NT2-onderwijs (4 maal), met name wat het avond- en wijk aanbod betreft. Uit onderzoek in één van de grote steden bleek dat in deze gemeente 80% van de personen op de wachtlijst wachtte op wijkeducatie.
  - De groep wachtenden is divers en moet op niveau worden ingedeeld. Mede gelet op het budget is het onverantwoord om te starten voordat de minimale groepsgrootte is bereikt (3 maal).

De Rekenkamer heeft onderzocht welke acties de gemeenten en/of ROC's hebben ondernomen om de wachtlijsten te voorkomen, respectievelijk te verkleinen. Meestal wordt de inzet van extra middelen genoemd (zie ook 3.4) of de uitbreiding van faciliteiten voor kinderopvang. De meeste ROC's hebben logistieke verbeteringen doorgevoerd, zoals: extra instroommomenten, flexibele instroom, introductie van opstartgroepen, optimalisering van de bezetting van de groepen, oprekken groepsgrootte, uitbreiding zelfstudiefaciliteiten en maximering van de cursusduur.

Tot slot heeft de Rekenkamer ten aanzien van de wachtlijsten voor oudkomers onderzocht of er een relatie bestaat met de budgetverdeling en met name de onderbesteding van de budgetten voor de inburgering van nieuwkomers.

Van de zes gemeenten in de steekproef zonder wachtlijst hebben er vijf een deel van het inburgeringsbudget van 1998 gereserveerd. Tien van de twaalf gemeenten met wachtlijsten hebben eveneens een deel van het inburgeringsbudget 1998 gereserveerd. Van de vier grote steden heeft één gemeente het inburgeringsbudget 1998 volledig besteed. De overige drie reserveerden in totaal bijna f 15 miljoen, terwijl in deze gemeenten een wachtlijst van circa 5 000 mensen bestaat.

Uit het onderzoek van de Rekenkamer komen derhalve indicaties naar voren dat het niet bestede deel van de budgetten voor nieuwkomers slechts ten dele is benut om de wachtlijsten voor oudkomers terug te dringen.

#### **4.5 Nadere analyse en conclusies beleidsresultaten**

##### *Beleidsinformatie*

De Rekenkamer concludeert dat de informatievoorziening over de beleidsresultaten, zowel ten aanzien van de nieuwkomers als de oudkomers, ernstige gebreken vertoont. Dit geldt voor het lokale niveau en mede daardoor ook voor het landelijke niveau. De minister van GSI erkent in zijn voortgangsrapportage van april 2000 dat het beheer van de registratie bij veel gemeenten onvolledig en onzorgvuldig is.

Op het terrein van de informatievoorziening komt de Rekenkamer tot de volgende nadere conclusies.

De afspraken tussen gemeenten en ROC's over de op te leveren (beleids)informatie zijn onvoldoende concreet of worden niet voldoende nageleefd. De gemeenten blijken de mogelijkheden om informatie via de ROC's te verkrijgen onvoldoende te benutten. Op Rijksniveau speelt



bovendien het probleem dat informatie die op lokaal niveau wel beschikbaar is, onvoldoende geaggregeerd en/of uniform is. De verschillende informatie-eisen van het Rijk voor nieuwkomers en oudkomers maken de administratie onnodig ingewikkeld. In het verleden is er sprake geweest van initiatieven om de informatievoorziening te stroomlijnen (Diagram, GFO en de Regeling informatievoorziening BVE), maar deze initiatieven hebben onvoldoende effect gehad. In zijn voortgangsrapportage van april 2000, heeft de minister van GSI aangekondigd dat een «Taskforce» zal worden opgezet die de uitvoerende instanties zal ondersteunen en tevens de monitoring en rapportage zal moeten verbeteren. Inmiddels is deze Taskforce Inburgering geïnstalleerd.

Door de gebreken in de informatievoorziening is het inzicht in de effectiviteit en efficiency van het beleid beperkt. Ondanks het gebrekkige inzicht geven de indicatieve bevindingen over de beleidsresultaten naar de mening van de Rekenkamer reden tot zorg. Bij elk van de door de Rekenkamer onderzochte onderdelen is er sprake van lacunes die de effectiviteit (rendement) en de efficiency (benutting capaciteit) nadelig beïnvloeden. Ook de minister van GSI heeft, in zijn voortgangsrapportage van april 2000, geconstateerd dat op belangrijke onderdelen nog te veel schort om inburgering tot een succes te maken. De minister kondigde overleg aan met de verschillende partners op het beleidsterrein om formele afspraken te maken over onder meer samenwerking, prestaties en uitwisseling van gegevens. Inzet is dat de gemeenten hun regierol bij de uitvoering van het beleid versterken en met de ROC's (contract)afspraken maken over allerlei aspecten van de inburgering en het taalonderwijs, waaronder beoogde output en te bereiken taalniveau, flexibiliteit van het aanbod en rapportages over verzuim, uitval en resultaten.

De Rekenkamer komt per onderzocht onderdeel van de beleidsresultaten tot de volgende nadere conclusies.

#### *Contracten (prestatie-afspraken en verantwoording)*

In de contracten voor de inburgering en de educatie tussen gemeenten en ROC's worden niet altijd prestatie-afspraken vastgelegd. Voorts ontbreken vaak afspraken voor de verantwoording over prestaties. Dat geldt voor het taalonderwijs aan oudkomers in nog sterkere mate dan voor de inburgering van nieuwkomers.

#### *Verzuim en uitval*

In vrijwel alle fasen van het inburgeringstraject voor nieuwkomers vormen verzuim en uitval een probleem. Gemeenten passen sancties om verzuim en uitval te reduceren nog maar beperkt toe. Verzuim en uitval worden in de hand gewerkt door het gebrek aan kinderopvang en de snellere arbeidsparticipatie van de doelgroep.

#### *Toetsresultaten en rendement van de opleiding*

Een belangrijk deel van de nieuwkomers bereikt het beoogde taalvaardigheidsniveau niet. Voor de (gemiddelde) trajectduur van 600 uur heeft de Rekenkamer geen onderwijskundige onderbouwing aangetroffen. Door het ontbreken van systematische analyses van de toetsresultaten is er onvoldoende inzicht in het rendement van de opleidingen, zowel ten aanzien van de nieuwkomers als de oudkomers.

#### *Wachlijsten*

Voor nieuwkomers zijn er nauwelijks wachlijsten, maar voor oudkomers wel. Over de omvang en de samenstelling bestaat geen zekerheid, omdat

de lijsten niet altijd zijn geschoond. Overigens is er een latente groep van oudkomers die zich niet spontaan aanmeldt voor taalonderwijs en derhalve ook niet op een wachtlijst voorkomt. De omvang van deze groep is niet bekend. Onvoldoende budget, prioriteit voor andere groepen, gebrek aan kinderopvang en onvoldoende doorstroom zijn de belangrijkste oorzaken voor het bestaan van wachtlijsten. Toch blijkt dat het niet bestede deel van het inburgeringsbudget in 1998 slechts ten dele is benut om de wachtlijsten voor oudkomers op te lossen.

## **5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**

### **5.1 Regelgeving**

De Rekenkamer concludeert dat de veelheid aan regelgeving die momenteel van kracht is om taalachterstanden bij allochtonen terug te dringen, de beleidsuitvoering ingewikkeld maakt en het inzicht in het beleidsterrein versnipperd.

Daarom beveelt de Rekenkamer aan de regelgeving voor nieuw- en oudkomers op elkaar af te stemmen of zelfs te integreren. Het is gewenst om voor beide categorieën concrete doelen of inspanningsverplichtingen te formuleren voor onder meer bereik, voortgang en te bereiken niveau(stijging). Overigens kunnen binnen een geïntegreerde regelgeving prioritaire groepen worden onderscheiden, bijvoorbeeld (ex-)nieuwkomers, uitkeringsgerechtigden, werkzoekenden en opvoeders. Ter vereenvoudiging verdient het aanbeveling de eisen ten aanzien van informatie, verantwoording en controle te uniformeren.

### **5.2 Informatievoorziening**

De Rekenkamer concludeert dat de informatievoorziening ten aanzien van het beleidsterrein, zowel voor nieuwkomers als oudkomers, ernstige gebreken vertoont en zich bovendien kenmerkt door onnodige administratieve lasten.

Om deze reeds langere tijd bestaande problematiek op te lossen, acht de Rekenkamer het gewenst dat de minister van GSI de verbetering van de informatievoorziening krachtig stimuleert. De Rekenkamer beveelt aan om voor het gehele beleidsterrein een uniform en consistent informatiemodel te ontwikkelen voor de hoofdlijnen van de informatievoorziening. Zowel gemeenten als het Rijk kunnen daardoor meer inzicht krijgen in de effectiviteit en efficiency van het beleid en de uitvoering daarvan. De Rekenkamer heeft een handreiking opgesteld voor het te ontwikkelen informatiemodel. Deze handreiking is te vinden in bijlage 5 van dit rapport. Het informatiemodel zou moeten leiden tot nieuwe (logische) specificaties voor een informatiesysteem voor het gehele beleidsterrein. Daarbij kunnen elementen van het ontwikkelde GFO en de Regeling informatievoorziening BVE worden benut.

Om te voorkomen dat de verbetering van de informatievoorziening vervolgens stagneert, verdient het aanbeveling dat het Rijk het voortouw neemt bij de implementatie en daarvoor ook middelen ter beschikking stelt.

Om administratieve lasten te voorkomen moet het uitgangspunt zijn dat gegevens slechts in enkelvoud door één van de betrokken actoren behoeven te worden ingevoerd in een informatiesysteem. Aan de gemeenten en onderwijsinstellingen zal de eis gesteld moeten worden dat zij ten minste aan de minimumspecificaties van het nieuwe informatiemodel voldoen.

### **5.3 Financieringssystematiek**

De Rekenkamer concludeert dat de budgetten voor nieuwkomers en oudkomers berusten op fundamenteel verschillende financieringssystematieken die niet goed op elkaar aansluiten.

De Rekenkamer beveelt daarom aan de verschillende budgetten en financieringsregelingen, voorzover ze betrekking hebben op de inburgering van en het taaonderwijs aan allochtonen, te bundelen tot één budget met één verdelingssystematiek. De minister van OCenW heeft reeds in een kamerdebat op 18 en 20 april 2000 laten weten dat hij daar niet afwijzend tegenover zou staan. Voor de budgetverdeling verdient een systeem van outputfinanciering de voorkeur, omdat daarin prestatie- en resultaatprikkelers kunnen worden opgenomen. De huidige systematiek van outputfinanciering van de WIN bevat deze prikkelers nog in onvoldoende mate. Daarom beveelt de Rekenkamer aan om een nieuwe financieringssysteematiek te ontwikkelen op basis van een aantal zorgvuldig te selecteren prestatie- en resultaatindicatoren. In de handreiking voor het te ontwikkelen informatiemodel (zie bijlage 5) zijn daartoe mogelijke indicatoren opgenomen. Via een selectie van deze indicatoren kunnen prikkelers worden ingebouwd om bereik, voortgang en rendement te bevorderen en uitval en verzuim tegen te gaan. Om een dergelijke financieringssysteematiek met succes in te kunnen voeren zal echter de informatievoorziening grotendeels op orde moeten zijn. In die zin is er sprake van een groeimodel, waarbij eerst de regelgeving en de informatievoorziening verbeterd moeten worden om de voorwaarden te creëren voor verbeteringen in de financieringssysteematiek.

De Rekenkamer doet verder de volgende aanbevelingen voor de financieringssysteematiek.

- Bij de formulering van de indicatoren voor de outputfinanciering is het gewenst om de gevoeligheid voor misbruik en oneigenlijk gebruik en de controleerbaarheid expliciet in de beschouwing te betrekken.
- Bij de formulering van outputindicatoren verdient het overweging om de meetbare resultaten uit het (te ontwikkelen) functiemodel voor de welzijnscomponent in de financieringssysteematiek te betrekken.
- Het is gewenst dat de onzekerheden voor de gemeenten rond de financieringssysteematiek zoveel mogelijk worden gereduceerd. In dit kader past het voornemen om de bandbreedte voor de aanpassing van het macrobudget expliciet te formuleren.
- Het verdient aanbeveling om de reserveringsmogelijkheden van de gemeenten aan grenzen te binden, om te voorkomen dat gemeenten onnodige reserves opbouwen.

#### **5.4 Beleidsresultaten**

Het onderzoek van de Rekenkamer naar de beleidsresultaten leidt tot de conclusie dat bij alle onderzochte aspecten tekortkomingen te signaleren zijn. Verzuim en uitval vormen in vrijwel alle fasen van het inburgeringstraject voor nieuwkomers een probleem. Sancties om verzuim en uitval te reduceren worden nog maar beperkt toegepast. Er is onvoldoende inzicht in het rendement van de opleidingen voor nieuwkomers en oudkomers. Wel is duidelijk dat vele nieuwkomers het beoogde taalvaardigheidsniveau niet behalen. Over de omvang en de samenstelling van de wachtlijsten voor taalonderwijs aan oudkomers bestaat geen zekerheid, omdat de lijsten niet altijd zijn geschoond.

De Rekenkamer doet enkele aanbevelingen die gericht zijn op de lokale uitvoeringsinstanties en zowel van toepassing zijn voor de nieuwkomers als de oudkomers. Het Rijk kan hierbij ondersteunend optreden, bijvoorbeeld via regelgeving. De Rekenkamer acht het gewenst dat de Taskforce Inburgering de aanbevelingen van de Rekenkamer benut bij de ondersteuning van de gemeenten en onderwijsinstellingen. Het verdient voorts

aanbeveling dat het werkterrein van de Taskforce zich ook uitstrekt tot het taalonderwijs aan de oudkomers.

#### *Contracten*

Het is gewenst dat in de contracten tussen gemeenten en onderwijsinstellingen, voorzover dat nog niet plaatsvindt, afspraken worden vastgelegd over te leveren prestaties, te bereiken resultaten en daarover te verstrekken (verantwoordings)informatie. De verantwoordingsinformatie van de onderwijsinstellingen voor de gemeenten dient aan te sluiten op deze contractafspraken.

#### *Verzuim en uitval*

In de regelgeving moet helder worden gedefinieerd welke gronden van verzuim of uitval als geldig, respectievelijk ongeldig worden beschouwd. Op verzuim dient in alle gevallen alert te worden gereageerd. Bij ongeldige gronden voor verzuim of uitval dienen actief sancties te worden toegepast, mede vanwege het preventieve signaal dat daarvan uitgaat naar de doelgroep. Om veel voorkomende oorzaken van verzuim aan te pakken verdient het aanbeveling:

- vóór de aanvang van een traject (tijdelijk) ontheffing verlenen als daar aanleiding toe is, bijvoorbeeld bij psychische problemen;
- voorzieningen voor kinderopvang te creëren of uit te breiden;
- bij een combinatie met werk, van de deelnemer te eisen dat ten minste een substantieel aantal lessen per week wordt gevolgd.

#### *Toetsresultaten en rendement*

De Rekenkamer beveelt aan om onderwijskundig onderzoek te laten verrichten naar de gemiddelde opleidingsinspanning die vereist is om een bepaald(e) taalniveau(verbetering) te bereiken. Het is gewenst dat landelijk uniforme intake- en uitstroombtoetsen worden toegepast, met het oog op analyses van het rendement van opleidingen.

#### *Wachlijsten*

Het verdient aanbeveling de bestaande wachlijsten van oudkomers, voorzover dit nog niet heeft plaatsgevonden, te schonen en te specificeren naar wachttijden. Naast de wachttijden voor deelnemers die wachten op de start van hun traject, dienen ook de wachttijden gedurende de verschillende fasen van het traject geregistreerd te worden, om tijdig eventuele «verstoppingsverschijnselen» te kunnen signaleren. De oorzaken van wachlijsten kunnen onder meer worden aangepakt door de instroom zoveel mogelijk te flexibiliseren en de door- en uitstroom te bevorderen, bijvoorbeeld via een maximering van de duur van de opleiding.

## 6 REACTIES EN NAWOORD

### 6.1 Reactie minister van GSI

De minister van GSI reageerde, mede namens de minister van OCenW en de staatssecretaris van VWS, op het conceptrapport van de Rekenkamer. In zijn reactie stelt de minister dat de bevindingen van de Rekenkamer stroken met de bevindingen van eerder uitgevoerde onderzoeken. Op basis van deze eerdere onderzoeken heeft de minister een aantal knelpunten gesignaleerd en verbeteracties in gang gezet. In dit verband is ook de inmiddels geïnstalleerde Taskforce Inburgering van belang. De minister zal de aanbevelingen van de Rekenkamer en de bestuurlijke reactie daarop onder de aandacht van deze Taskforce brengen.

De minister constateert dat de Rekenkamer ten onrechte geen systematisch onderscheid maakt tussen de pré-WIN en de WIN-periode, alsmede tussen nieuwkomers en oudkomers. Volgens de minister gaat de aanbeveling om de diverse regelingen beter op elkaar af te stemmen of zelfs te integreren, voorbij aan het bijzondere karakter van de WIN. De minister is van oordeel dat de WIN niet op de situatie van de oudkomers in Nederland kan worden geprojecteerd. Taallessen voor oudkomers kennen een vrijwillig karakter en de groep oudkomers is vele malen groter dan de groep nieuwkomers. In dit verband kondigt de minister aan voornemens te zijn een studie te laten verrichten door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) om de groep oudkomers in kaart te brengen. De minister acht het logisch dat taallessen voor oudkomers primair uit de reguliere educatiemiddelen worden bekostigd. Daarbij kan en mag volgens hem geen onderscheid worden gemaakt tussen allochtonen of autochtonen met een taalachterstand. De minister vindt dat het specifieke karakter van de WIN door een vermenging met andere regelingen niet verloren mag gaan.

De minister stelt dat het duidelijk is dat de informatievoorziening verbetering behoeft en mede daarom is de Taskforce Inburgering in het leven geroepen. De minister neemt de aanbeveling over om de eisen aan de informatievoorziening, verantwoording en controle waar mogelijk te uniformeren. Hij meent echter dat dit door de verschillen tussen de regelingen geen sinecure is en hoogstens op onderdelen kan worden gerealiseerd. Hij zal zich op dit punt met name richten op de inhoudelijke en financiële verantwoording achteraf. De Taskforce Inburgering zal hiertoe het deelproject «stroomlijning registratie en monitoring» initiëren. De minister zegde toe het door de Rekenkamer aangereikte informatie-model onder de aandacht te brengen van de Taskforce.

De conclusie van de Rekenkamer over de vrijblijvende benadering van oudkomers deelt de minister niet. Hij verwijst daarbij naar het kader van de bijdrageregelingen voor de zogeheten G25 en G17 gemeenten. De minister deelt mede dat het Rijk ten behoeve van de gemeenten een monitor zal opzetten voor de inburgering van oudkomers, waarbij de aanbeveling van de Rekenkamer om aan te sluiten bij de reeds bestaande regelingen ter harte zal worden genomen. De minister meent met de WIN en het Bekostigingsbesluit inburgering nieuwkomers de informatievoorziening voor deze groep geborgd te hebben.

Via de instelling van de Taskforce Inburgering wil het kabinet de uitvoerende instanties ondersteunen, zonder de regiefunctie van de gemeenten over te nemen. Bij de WEB en de WIN is principieel gekozen voor een decentraal sturingsmodel, waarbij de rijksoverheid een kaderstellende

verantwoordelijkheid heeft. Vanuit die optiek is de minister van mening dat decentraal beleid niet is gediend met centrale maatregelen die dat lokale maatwerk onvoldoende ruimte bieden. De Taskforce Inburgering is daarom ondersteunend bedoeld.

Volgens de minister valt de conclusie van de Rekenkamer dat de financieringssystematieken onvoldoende op elkaar aansluiten terug te voeren op de principiële verschillen tussen de regelingen. Hij acht uitspraken over de werking van de financieringssystematiek van de WIN prematuur. De conclusie dat de gemeenten zich onzeker voelen over de T-2 systematiek neemt de minister serieus. De minister toont zich vooralsnog geen voorstander van het limiteren van de reservevorming door gemeenten, omdat dit volgens hem niet past in de gekozen verantwoordelijkheidsverdeling. Een aanpassing van de financieringssystematiek van de WIN wil het kabinet pas overwegen in 2001 als de gegevens over 1999, het eerste volle jaar onder de WIN, beschikbaar zijn. Daarbij verwijst de minister ook naar de wettelijk bepaalde evaluatie van de WIN; drie jaar na inwerkingtreding van de wet.

De conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer ten aanzien van de contracten tussen gemeenten en ROC's en het terugdringen van verzuim en uitval onderschrijft de minister. De Taskforce Inburgering beoogt mede op deze terreinen een positieve impuls aan de gemeentelijke regiefunctie te geven. De minister heeft het voornemen om in samenspraak met de Taskforce de flexibiliteit in het inburgeringsprogramma en de overgang naar, respectievelijk combinatie met werk meer nadruk te geven. Volgens de minister wordt er gestreefd naar uniformiteit van de toetsing na afronding van het inburgeringsprogramma. De minister is ervan op de hoogte dat ROC's bezwaren hebben tegen de bestaande toetsen. De Taskforce zal worden gevraagd hiernaar onderzoek te doen. De aanbeveling om de wachtlijsten voor taallessen te analyseren en te schonen zal worden meegenomen door de Taskforce.

## **6.2 Reactie VNG**

De VNG onderschrijft de algemene analyse van de Rekenkamer, maar meent dat de Rekenkamer kiest voor het versterken van de centrale aansturing, in plaats van de ondersteuning van de decentrale uitvoerende instanties.

De VNG onderschrijft de conclusie dat de veelheid aan regelgeving de beleidsuitvoering ingewikkeld maakt en het zicht op het beleidsterrein versnipperd. Naast onderlinge afstemming van regelgeving, beveelt de VNG echter ook een sterke vereenvoudiging van regelgeving aan, waardoor de gemeenten meer maatwerk zouden kunnen leveren.

Evenals de Rekenkamer is de VNG van mening dat er veel verbeterd kan worden aan de informatievoorziening en dat de informatievoorziening gekenmerkt wordt door onnodige administratieve lasten. Een krachtige centrale aansturing door de minister van Grote Steden en Integratiebeleid acht zij echter niet alleen de oplossing. Ook hier bepleit de VNG een sterke vereenvoudiging, waarvoor het informatiemodel dat de Rekenkamer als handreiking heeft ontwikkeld een goede aanzet kan leveren. De VNG wijst op de beperkte mogelijkheden van gemeenten om de informatievoorziening bij ROC's en Arbeidsvoorziening te sturen. De VNG acht ondersteuning gewenst van de lokale overheid en uitvoeringsorganisaties bij de implementatie.

De VNG is met de Rekenkamer van mening dat de huidige financierings-systematieken voor verbetering vatbaar zijn. Zij vraagt echter de aandacht voor de fundamentele keuze voor decentrale verantwoordelijkheden. De VNG wijst op de onzekerheden die de financieringssysteem van de WIN meebrengt voor de gemeenten en pleit daarom voor een systematiek waarin per prestatie een vast bedrag wordt toegekend. Een begrenzing van de reserveringsmogelijkheden van de gemeenten acht de VNG onacceptabel als gemeenten hierdoor tot onverantwoorde financiële risico's worden gedwongen. De VNG pleit voor beperking van risico's, waardoor de noodzaak van reservering vermindert. In dit verband refereert de VNG eveneens aan de risico's die de Nieuwe Vreemdelingenwet met zich meebrengt ten aanzien van het aantal in te burgeren nieuwkomers.

De VNG ziet mogelijkheden voor de door de Rekenkamer aanbevolen afstemming van financieringssysteem; in de zin dat een overschot op het budget voor inburgering van nieuwkomers gebruikt moet kunnen worden voor oudkomers en voormalige inburgeraars.

Ten aanzien van de beleidsresultaten heeft de VNG, evenals de Rekenkamer, geconstateerd dat de uitval in vrijwel alle fasen van het inburgeringstraject een probleem is en dat vele cursisten het beoogde taalvaardigheidsniveau niet halen.

De VNG ziet weinig in het toepassen van sancties. Het leidt tot administratieve rompslomp en in de praktijk blijkt volgens de VNG dat er geen preventief signaal vanuit gaat en velen bereid zijn de boete te betalen. Alleen bij verstreckende consequenties voor de betrokkenen acht de VNG sancties zinvol. Daarbij zou gedacht kunnen worden aan het verlengen van de tijdelijke verblijfsstatus tot het inburgeringsprogramma succesvol is afgerond. Voorts pleit de VNG ervoor om de gemeenten in staat te stellen tijdens het inburgeringstraject ontheffing te verlenen. Het is de VNG niet duidelijk hoe van een nieuwkomer kan worden geëist dat naast eventuele arbeid een substantieel aantal uren wordt gevolgd. Het aanpassen van de modelcontracten tussen gemeenten en onderwijsinstellingen voor de inburgering acht de VNG essentieel. Het lijkt de VNG ondoenlijk om via onderwijskundig onderzoek de gemiddeld benodigde opleidingsinspanning vast te stellen, vanwege de diversiteit van de instroom van nieuwkomers. Wat betreft de wachtlijsten wijst de VNG op interpretatieverschillen en pleit zij voor een benadering gericht op wachttijden. De VNG verwacht dat flexibilisering van de instroom tot een stijging van het aantal aanmeldingen van oudkomers zal leiden. Het maximaliseren van de opleidingsduur biedt volgens de VNG geen oplossing, omdat het opleidingsniveau van oudkomers vaak zo laag is dat een langere tijd nodig is om hen op een gewenst niveau te brengen.

### **6.3 Reactie Bve Raad**

De Bve Raad herkent de knelpunten die de Rekenkamer constateert en onderschrijft de conclusies.

De Bve Raad geeft in zijn reactie aan dat, los van de onderzoeksvraagstelling van de Rekenkamer, bij de raad de vraag leeft in hoeverre de regelgeving aansluit bij de betrokken groep deelnemers, waarbij vaak individuele persoonlijke omstandigheden een rol spelen.

De Bve Raad staat positief tegenover de decentralisatie van beleid, maar constateert tevens dat het Rijk te weinig aandacht heeft besteed aan de implementatie van de WIN.

Zo hadden volgens de raad de betrokken partijen, gemeenten en ROC's, bij de invoering van het beleid de beschikking moeten hebben over:



- instrumenten om de wet uit te voeren;
- helderheid over de invulling van de gemeentelijke regierol;
- een beleidskader voor de prioritering van doelgroepen.

De Bve Raad vindt het op dit moment belangrijk om ervoor te zorgen dat deelnemers niet tussen wal en schip vallen. Veel ROC's constateren dat dit toch vaak gebeurt. De Bve Raad ziet een belangrijke rol voor de Taskforce, die het Rijk in het leven heeft geroepen, om met praktische voorstellen ter verbetering te komen. Volgens de Bve Raad kost de implementatie van regelgeving tijd, maar heldere afspraken kunnen dit proces bevorderen. Onduidelijkheden leiden ertoe dat de inburgering en het taalonderwijs nog te weinig rendement opleveren.

De Bve Raad onderschrijft dat betere afstemming of integratie van de diverse regelingen leidt tot een sterker beleid. Een zorgpunt voor de raad is wel dat de specifieke kenmerken van de doelgroepen in de regelgeving behouden blijven.

Wat betreft de informatievoorziening wijst de Bve Raad op het project «Structurering Gegevenssets Gemeentebeleid/Educatie». De Bve Raad en de VNG hebben overeenstemming bereikt over een gegevenswoordenboek als resultaat van dit project<sup>6</sup>. De Bve Raad hecht er grote waarde aan dat dit instrument door de Taskforce wordt meegenomen.

Ten aanzien van de budgetbesteding vindt de Bve Raad het van belang dat gereserveerde gelden beschikbaar blijven voor het doel waarvoor ze zijn bedoeld. In het kader van de outputfinanciering refereert de Bve Raad aan het onderzoek «Naar een portfoliomethodiek voor nieuwkomers». Onderwijskundig onderzoek naar de gemiddelde opleidingsinspanning om een bepaald(e) taalniveau(verbetering) te bereiken ziet de Bve Raad als ondersteunend voor onderzoek naar het rendement van opleidingstrajecten. In dit verband merkt de Bve Raad op dat het inburgeringstraject voor nieuwkomers (gemiddeld 600 uur in één jaar) een eerste aanzet vormt. Dat voor veel deelnemers meer uren nodig zijn, ook in de vorm van beroepsonderwijs en werkend leren (bijvoorbeeld taalstages), is volgens de raad evident.

#### **6.4 Nawoord Rekenkamer**

Mede op basis van de ontvangen reacties stelt de Rekenkamer vast dat de volgende thema's van wezenlijk belang zijn bij het streven naar verbeteringen binnen het beleidsterrein.

##### *Gemeentelijke regierol*

Er blijkt consensus te bestaan over het uitgangspunt dat de gemeenten de regierol hebben bij de uitvoering van het beleid. De invulling van deze rol kan echter nog worden verbeterd. De VNG pleit ervoor om de gemeenten meer mogelijkheden te geven om maatwerk te leveren. De Bve Raad signaleert een gebrekkige implementatie van de WIN en heeft behoefte aan meer helderheid over de gemeentelijke regierol om te voorkomen dat deelnemers tussen wal en schip vallen.

De instelling van de Taskforce Inburgering om de uitvoeringspraktijk te ondersteunen wordt, ook door de Rekenkamer, positief beoordeeld. De aanbevelingen van de Rekenkamer beogen een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de uitvoering en hebben zeker niet de intentie om de gemeentelijke regierol aan te tasten.

<sup>6</sup> De Bve Raad doelt hierbij op het Gemeenschappelijk Functioneel Ontwerp (zie ook 4.2.1.1).

### *Informatievoorziening*

Zowel de minister als de VNG en Bve Raad zijn van mening dat de informatievoorziening verbetering behoeft. De Taskforce Inburgering kan daarbij een belangrijke rol spelen. De Rekenkamer is verheugd over de positieve reacties op haar handreiking voor een te ontwikkelen informatie-model. Gelet op de reeds langer bestaande tekortkomingen in de informatievoorziening, blijft de Rekenkamer van mening dat de minister van GSI zijn verantwoordelijkheid dient te nemen voor het verkrijgen van betrouwbare overkoepelende beleidsinformatie.

### *Afstemming/integratie van wet- en regelgeving*

Over de wenselijkheid van afstemming, dan wel integratie van wet- en regelgeving bestaat geen eenstemmigheid.

De Rekenkamer betreurt het dat de minister in zijn reactie lijkt vast te houden aan het verkokerde beleid ten aanzien van het terugdringen van taalachterstanden bij allochtonen, dat in de loop der jaren is gegroeid. De minister wijst op de verschillen tussen de doelgroepen en op de onduidelijkheid die er nog bestaat over de definitie en de omvang van de groep oudkomers. De Rekenkamer vindt het positief dat de minister deze lacune wil wegnemen door de groep oudkomers in kaart te laten brengen door het SCP.

De VNG en de Bve Raad nemen een positiever standpunt in ten aanzien van de door de Rekenkamer bepleite integratie van regelgeving, mits de verschillende doelgroepen voldoende tot hun recht kunnen komen. De Rekenkamer blijft van oordeel dat onderlinge afstemming, respectievelijk integratie van de verschillende regelingen een structurele verbetering voor de uitvoering van het beleid kunnen betekenen. Binnen een dergelijke overkoepelende regeling zijn voldoende mogelijkheden aanwezig om onderscheid naar doelgroepen te maken.

De Rekenkamer beoordeelt het positief dat de minister naar uniformering van informatie-, verantwoordings- en controle-eisen wil streven. De constatering van de minister dat afstemming geen sinecure is, onderstreept volgens de Rekenkamer, dat de huidige opzet van de regelingen ook voor de «werkvloer» ingewikkeld is.

### *Bundeling financieringssystematieken*

De bundeling van financieringssystematieken wordt, evenals de integratie van regelingen, niet door alle betrokkenen ondersteund. De minister benadrukt de achtergronden van de verschillen tussen de systematieken, terwijl de VNG en de Bve Raad een minder afwijzend standpunt innemen. De VNG wijst vooral op de risico's van outputfinanciering voor de gemeenten. De Rekenkamer merkt daarover op dat haar aanbevelingen om de financiële risico's voor gemeenten te beperken en de reserveringsmogelijkheden aan grenzen te binden onderling verband houden. Onnodige reservevorming moet worden vermeden. De Rekenkamer wijst er overigens op dat de door de VNG bepleite mogelijkheden om overschotten van de inburgeringsbudgetten in te zetten voor oudkomers en voormalige inburgeraars reeds bestaan. De gemeenten hebben deze mogelijkheden in 1998 echter grotendeels onbenut gelaten. Het beeld over 1999 is nog niet beschikbaar.

De Rekenkamer blijft van mening dat reeds nu gestart moet worden met het denken over gewenste (structurele) wijzigingen in de financiering. Als daarmee wordt gewacht tot na de evaluatie van de WIN, zoals de minister van plan lijkt te zijn, gaan volgens de Rekenkamer kostbare jaren verloren.

### *Verbetering beleidsresultaten*

Alle betrokkenen blijken van mening dat de uitvoeringspraktijk verbe-

tering behoeft. Op onderdelen bestaan er wel verschillende inzichten. Zo heeft de VNG bedenkingen ten aanzien van onderwijskundig onderzoek naar de vereiste opleidingsinspanningen. De Bve Raad meent echter dat onderwijskundig onderzoek ondersteunend kan zijn bij het verkrijgen van inzicht in het rendement van opleidingen. De minister gaat in zijn reactie, mede namens de minister van OCenW, niet op deze aanbeveling van de Rekenkamer in. Ten behoeve van een goede onderbouwing van de benodigde opleidingsinspanningen blijft de Rekenkamer van oordeel dat onderwijskundig onderzoek gewenst is. Zij hoopt alsnog op een positieve reactie. Onderwijskundig onderzoek zou temeer waardevol zijn als dit onderzoek gelijktijdig gereed zou kunnen zijn met het reeds aangekondigde onderzoek van het SCP. Die tijdigheid zou aan het «oplossend vermogen» een bijdrage kunnen leveren.

De VNG heeft reserves bij de toepassing van sancties om verzuim en uitval tegen te gaan. Met de VNG is de Rekenkamer van oordeel dat sancties voldoende gewicht voor de betrokkenen moeten hebben om preventief te kunnen werken. Het sanctie-instrument wordt echter in de huidige uitvoeringspraktijk slechts beperkt ingezet. Ten aanzien van het verlenen van ontheffing tijdens het educatieve traject heeft de Rekenkamer begrip voor het standpunt dat het onderwijsrendement en de doelmatigheid van de inzet van lescapaciteit daardoor nadelig worden beïnvloed.

De Rekenkamer vindt het positief dat de minister op onderdelen reeds verbeteracties in gang heeft gezet. De Rekenkamer vindt het overigens teleurstellend dat de minister niet op alle aanbevelingen van de Rekenkamer ingaat en/of onduidelijkheid laat bestaan of hij deze overneemt (zie ook de overzichtstabel in bijlage 1). De Rekenkamer waardeert het dat de minister de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer onder de aandacht brengt van de Taskforce Inburgering, aannemende dat dit ook betekent dat invulling wordt gegeven aan deze aanbevelingen.

CONCLUSIES	AANBEVELINGEN	REACTIE MINISTER	NAWOORD REKENKAMER
<p><i>Regelgeving</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Door het bestaan van verschillende regelingen is de beleidsuitvoering ingewikkeld en het inzicht in het beleidsterrein versnipperd.</li> <li>• Voor oudkomers zijn in vergelijking met nieuwkomers relatief weinig doelstellingen en normen geformuleerd.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regelgeving voor nieuw- en oudkomers onderling afstemmen of zelfs integreren.</li> <li>• Eisen ten aanzien van informatie, verantwoording en controle uniformeren.</li> <li>• Voor zowel nieuw- als oudkomers doelen of inspanningsverplichtingen formuleren voor onder meer bereik, voortgang en te bereiken niveau(stijging).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De minister acht integratie niet gewenst.</li> <li>• Inhoudelijke en financiële verantwoording zullen waar mogelijk worden geuniformeerd.</li> <li>• Minister verwijst naar bijdrageregelingen van G25 en G17-gemeenten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De Rekenkamer betreurt dat de minister lijkt vast te houden aan het verkokerde beleid.</li> <li>• De Rekenkamer beoordeelt dit positief.</li> <li>• Met een minder vrijblijvende benadering voor oudkomers wordt bedoeld op het formuleren van inspanningsverplichtingen en doelen, met name ten aanzien van opleidingsduur en te bereiken niveau.</li> </ul>
<p><i>Informatievoorziening</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De informatievoorziening over het beleidsterrein vertoont ernstige gebreken.</li> <li>• De informatievoorziening kenmerkt zich door onnodige administratieve lasten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De minister van GSI moet de verbetering van de informatievoorziening krachtig stimuleren.</li> <li>• Voor het gehele beleidsterrein moet een uniform en consistent informatiemodel worden ontwikkeld.</li> <li>• Rijk moet voortouw nemen bij de implementatie van het informatiemodel.</li> <li>• Van gemeenten en ROC's eisen dat zij ten minste voldoen aan de minimumspecificaties van het informatiemodel.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taskforce zal project «Stroomlijning registratie en monitoring» starten.</li> <li>• Informatiemodel Rekenkamer zal aan Taskforce worden aangereikt. Er komt een monitor en een studie naar oudkomers.</li> <li>• De minister verwijst naar de Taskforce.</li> <li>• De minister verwijst naar de Taskforce.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De Rekenkamer beoordeelt dit positief.</li> <li>• De Rekenkamer beoordeelt dit positief.</li> <li>• De Rekenkamer wacht de ontwikkelingen af.</li> <li>• De Rekenkamer wacht de ontwikkelingen af.</li> </ul>

CONCLUSIES	AANBEVELINGEN	REACTIE MINISTER	NAWOORD REKENKAMER
<p><i>Financieringssystematieken</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De budgetten voor nieuwkomers en oudkomers berusten op verschillende grondslagen die niet goed op elkaar aansluiten.</li> <li>• Het Rijk heeft beperkte invloed op de bedragen die uit het educatiebudget en de gelden voor de G25 gemeenten, worden besteed voor taalonderwijs aan oudkomers.</li> <li>• Outputfinanciering heeft positieve invloed, maar ook bezwaren die tot onzekerheden voor gemeenten leiden. Gemeenten reserveren mede daarom liever, dan nieuwkomersbudget te besteden aan oudkomers.</li> <li>• Er zijn geen grenzen gesteld aan de reserveringsmogelijkheden van gemeenten.</li> <li>• Te ontwikkelen functiemodel voor de welzijnscomponent kan inzicht in besteding van deze component verbeteren.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De verschillende budgetten en financieringsregelingen moeten gebundeld worden tot één budget met één verdelingssystematiek.</li> <li>• Outputfinanciering verdient de voorkeur. Daarbij prestatie-indicatoren selecteren die een prikkel vormen om bereik, voortgang en rendement te bevorderen en uitval en verzuim tegen te gaan.</li> <li>• De gevoeligheid voor misbruik en oneigenlijk gebruik en de controleerbaarheid expliciet betrekken bij de keuze voor prestatie-indicatoren.</li> <li>• Onzekerheid voor gemeenten reduceren (concretiseren voornemen om bandbreedte macro-budget te expliciteren).</li> <li>• De reserveringsmogelijkheden van de gemeenten moeten aan grenzen worden gebonden.</li> <li>• Meetbare resultaten uit het (te ontwikkelen) functiemodel voor de welzijnscomponent betrekken in de financieringssystematiek.</li> </ul>	<p>In 2001 zal eventueel een aanpassing van de financieringssystematiek worden overwogen. De minister doet geen toezeggingen over afzonderlijke aanbevelingen. De minister is voornemens geen voorstander van het limiteren van de reservevorming.</p>	<p>Reeds nu zou gestart moeten worden met het denken over gewenste (structurele) wijzigingen in de financiering. Anders gaan kostbare jaren verloren.</p>
<p><i>Contracten</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeenten hebben in de contracten met ROC's de doelen, prestaties en verantwoordings-eisen onvoldoende gedefinieerd en vastgelegd.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het Rijk moet bevorderen dat in de contracten afspraken worden vastgelegd over te leveren prestaties, te bereiken resultaten en daarover te verstrekken informatie. De verantwoordingsinformatie moet aansluiten op de contractafspraken.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het is de bedoeling dat de Taskforce hieraan een positieve impuls zal geven.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De Rekenkamer beoordeelt dit positief, aannemende dat dit ook betekent dat invulling wordt gegeven aan haar aanbevelingen.</li> </ul>

CONCLUSIES	AANBEVELINGEN	REACTIE MINISTER	NAWOORD REKENKAMER
<p><i>Verzuim en uitval</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verzuim en uitval vormen in vrijwel alle fasen van het inburgeringstraject een probleem.</li> <li>• Sancties om verzuim en uitval te reduceren worden nog maar beperkt toegepast.</li> <li>• Verzuim en uitval worden in de hand gewerkt door het gebrek aan kinderopvang en de snellere arbeidsparticipatie van de doelgroep.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In de regelgeving definiëren welke gronden van verzuim geldig zijn.</li> <li>• Het Rijk moet bevorderen dat een alert en stringent verzuim- en sanctiebeleid wordt gevoerd.</li> <li>• Rijk moet bevorderen dat veel voorkomende oorzaken van verzuim worden aangepakt zoals: het verlenen van (tijdelijke) ontheffing, als daar aanleiding toe is, en het verbeteren van kinderopvangmogelijkheden.</li> <li>• Rijk moet bevorderen dat bij een combinatie met werk van de deelnemer wordt geëist dat ten minste een substantieel aantal lesuren per week wordt gevolgd.</li> </ul>	<p>Het is de bedoeling dat de Taskforce hieraan een positieve impuls zal geven. De minister doet geen toezeggingen per afzonderlijke aanbeveling, met uitzondering van de combinatie van leren en werken. Hij heeft het voornemen om, in samenspraak met de Taskforce, de overgang naar en combinatie met werk meer nadruk te geven.</p>	<p>De Rekenkamer beoordeelt dit positief, aannemende dat dit ook betekent dat invulling wordt gegeven aan haar aanbevelingen.</p>
<p><i>Toetsresultaten en rendement</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Een belangrijk deel van de nieuwkomers bereikt het beoogde taalvaardigheidsniveau niet.</li> <li>• Er is geen onderwijskundige onderbouwing voor de (gemiddelde) trajectduur van 600 uur.</li> <li>• Door het ontbreken van systematische analyses van de toetsresultaten is er onvoldoende inzicht in het rendement van de opleidingen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het Rijk moet onderwijskundig onderzoek laten verrichten naar de gemiddelde opleidingsinspanning die vereist is om een bepaald(e) taalniveau(verbetering) te bereiken.</li> <li>• Het Rijk moet bevorderen dat landelijk uniforme intake- en uitstroomtoetsen worden toegepast met het oog op analyses van het rendement van de opleidingen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De minister geeft hierop geen reactie.</li> <li>• Taskforce wordt gevraagd onderzoek te doen naar profieltoetsen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De Rekenkamer betreurt dat de minister niet reageert op deze aanbeveling.</li> <li>• De Rekenkamer beoordeelt dit positief.</li> </ul>
<p><i>Wachlijsten</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er zijn nauwelijks wachtlijsten voor nieuwkomers, maar wel voor oudkomers.</li> <li>• Over de omvang en samenstelling van de wachtlijsten voor oudkomers bestaat geen zekerheid, omdat de wachtlijsten niet altijd zijn geschoond.</li> <li>• Gebrek aan doorstroming is één van de oorzaken van wachtlijsten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het Rijk moet bevorderen dat de bestaande wachtlijsten worden geschoond en dat de wachttijden gedurende verschillende fasen van het traject worden geregistreerd.</li> <li>• Het Rijk moet bevorderen dat de instroom zoveel mogelijk wordt geflexibiliseerd en dat door- en uitstroom worden bevorderd, bijvoorbeeld via maximering van de opleidingsduur.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taskforce zal analyse van wachtlijsten en wachttijden uitvoeren.</li> <li>• Taskforce zal hier aandacht aan schenken.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De Rekenkamer beoordeelt dit positief.</li> <li>• De Rekenkamer beoordeelt dit positief.</li> </ul>
<p><i>Taskforce</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De minister van GSI heeft in april 2000 een «Taskforce» aangekondigd die de uitvoerende instanties zal ondersteunen en de monitoring en rapportage zal moeten verbeteren.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taskforce zou aanbevelingen Rekenkamer moeten benutten bij ondersteuning van gemeenten en onderwijsinstellingen.</li> <li>• Het werkterrein van de Taskforce zou zich ook moeten uitstrekken tot het taalonderwijs aan de oudkomers.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De minister brengt conclusies en aanbevelingen Rekenkamer onder de aandacht van de Taskforce.</li> <li>• De minister geeft hierop geen reactie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De Rekenkamer beoordeelt dit positief.</li> <li>• De Rekenkamer betreurt het dat de minister niet reageert op deze aanbeveling.</li> </ul>

Vragen Tweede Kamer

Antwoord Rekenkamer

1 Hoe zijn de door het Rijk beschikbaar gestelde budgetten voor taalonderwijs voor de jaren 1996–1999 opgebouwd, en in welke mate zijn deze besteed door de gemeenten?

1.1 Hoe zijn de vanuit het Rijk (BZK, OCW en VWS) beschikbare budgetten voor taalonderwijs opgebouwd?

Nieuwkomers:

De financieringssystematiek voor de inburgering van nieuwkomers is beschreven in 3.1.1. De budgetbedragen zijn opgenomen in de eerste tabel van 3.1.2.

Oudkomers:

De financieringssystematiek voor het taalonderwijs aan oudkomers is beschreven in 3.2.1. (educatie) en 3.3.1 (bijdrageregelingen inburgering oudkomers). De budgetbedragen zijn opgenomen in de tabellen van 3.2.2, respectievelijk 3.3.2.

1.2 Hoe zijn deze budgetten verdeeld over de gemeenten?

Nieuwkomers:

Voor de verdeling van het budget over de gemeenten maakte het Rijk in de jaren 1996–1999 gebruik van de volgende gegevens:

- cijfers van het CBS inzake de aantallen gezinsvormers en -herenigers, Antillianen en Arubanen die naar Nederland zijn gekomen;
  - ramingen van het Ministerie van Justitie van de nieuwkomers die als vluchteling of op humanitaire gronden worden toegelaten (tot en met 1998 inclusief VVTV-ers).
- Op basis van deze gegevens werden prognoses van het aantal nieuwkomers per gemeente of samenwerkingsverband bepaald. Om het budget per gemeente te bepalen werd de prognose vermenigvuldigd met een vast bedrag per traject, bestaande uit een educatieve en een welzijnscomponent. Deze bedragen zijn voor een belangrijke deel het resultaat van onderhandelingen tussen de ministeries en de uitvoerende instanties in het veld.

In de prognoses van de aantallen trajecten is er mee rekening gehouden dat niet alle nieuwkomers een taalachterstand hebben en dat tot en met het derde kwartaal van 1998 nog geen verplichting tot inburgering bestond (zie 3.1.2).

Oudkomers:

Het landelijke budget basiseducatie is in de periode 1996–1999 op basis van de volgende criteria verdeeld over de gemeenten: het aantal volwassen inwoners, de achterstand in het opleidingsniveau van de volwassen inwoners en het aantal volwassen leden van culturele en etnische minderheden. De aantallen volwassenen werden ontleend aan de gegevensverzamelingen van het CBS. Gegevens over beide andere categorieën zijn afgeleid van de registratie van de gewichtenregeling zoals die geldt bij de formatieberekening in het basisonderwijs.

Per 1 januari 2000 vindt de bekostiging van de educatie plaats op basis van het Uitvoeringsbesluit WEB met de volgende berekeningsmaatstaven:

- het door het CBS berekende aantal volwassen inwoners van de gemeente op 1 januari voorafgaande aan het bekostigingsjaar (15% van het budget);
- het door het CBS berekende aantal volwassen inwoners van de gemeente met ten hoogste een mavo- of vbo-diploma over het zevende tot en met tweede jaar voorafgaande aan het bekostigingsjaar (45% van het budget);
- het door het CBS berekende aantal volwassen inwoners van de gemeente op 1 januari voorafgaande aan het bekostigingsjaar met een allochtone achtergrond (40% van het budget).

(zie 3.2.1).

In de Bijdrageregelingen voor de inburgering van oudkomers is de verdeling van de gelden gebaseerd op het aantal personen van 18 jaar en ouder per 1 januari 1998 uit Turkije, de Antillen, Aruba, Suriname en Marokko (zie 3.3.1).

1.3 Welk deel van de budgetten is door de gemeenten feitelijk besteed aan taalonderwijs voor nieuwkomers en oudkomers en welk deel is teruggevloeid naar het rijk?

Nieuwkomers:

In 1996 vloeiende circa f 25 miljoen (circa 12% van het budget) terug naar het Rijk en in 1997 f 53 miljoen (circa 21% van het budget). Vanaf 1998 mochten de gemeenten de niet bestede middelen voor nieuwkomers besteden ten behoeve van oudkomers of reserveren voor latere jaren. De gemeenten hebben in 1998 niet meer dan circa 3% van het budget aangewend voor andere toegestane doelen (educatie en integratie van minderheden) dan de inburgering van nieuwkomers. Daarnaast hebben de gemeenten in 1998 circa f 50 miljoen gereserveerd, ofwel circa 17% van het budget voor inburgering. Het merendeel van de gemeenten gaf aan dat de reserveringen zijn bedoeld om de risico's die uit de financieringssystematiek van de WIN voortvloeien, te kunnen opvangen (zie 3.1.3.1).

Oudkomers:

Het ministerie van OcnW weet niet welk deel van het totale educatiebudget wordt besteed voor NT2 onderwijs.

De Rekenkamer heeft in het kader van haar lokale onderzoek getracht duidelijkheid te verkrijgen over het deel van het educatiebudget dat door de gemeenten wordt besteed voor taalonderwijs aan oudkomers. Bij de in het onderzoek betrokken (samenwerkingsverbanden van) gemeenten kon hiervan voor één of meerdere jaren een beeld worden gevormd. Bij deze gemeenten werd in de periode 1997–1999 gemiddeld 45 à 50% van het educatiebudget aan NT2 onderwijs besteed. De percentages varieerden tussen circa 20% en 75% (zie 3.2.2).

Het budget dat beschikbaar is gesteld voor de inburgering van oudkomers is vanaf 1999 in beperkte mate tot besteding gekomen. Verschillende gemeenten die in het onderzoek van de Rekenkamer zijn betrokken, hebben in dit kader geld ontvangen, maar de besteding zou meestal pas vanaf 2000 plaatsvinden. Over de (effecten van de) besteding van deze budgetten heeft het onderzoek van de Rekenkamer derhalve geen bevindingen opgeleverd (zie 3.3.2).

1.4 In welke mate hebben de gemeenten gebruik gemaakt van de mogelijkheden om de onderuitputting van het inburgeringsbudget ten goede te laten komen aan taalonderwijs voor oudkomers en vluchtelingen met VVTV-status?

Voor 1996 en 1997 betreft dit de benutting van de garantieregeling. De Rekenkamer heeft hiertoe de dossiers van circa 70 (samenwerkingsverbanden van) gemeenten onderzocht, die tezamen circa 80% van het inburgeringsbudget vertegenwoordigen. Hieruit blijkt dat de gemeenten de (beperkte) mogelijkheden van de garantieregeling in 1996 en 1997 vrijwel geheel hebben benut. In 1998 zijn de mogelijkheden voor een budgetoverheveling ten gunste van oudkomers verruimd, maar de gemeenten hebben deze ruimere mogelijkheden grotendeels onbenut gelaten (zie 3.1.3.2).

*2 Hoe werkt de systematiek voor het verdelen van de budgetten voor taalonderwijs over de gemeenten in 1998 en 1999 feitelijk uit?*

2.1 Hoe verhoudt zich de verdeling van de budgetten over gemeenten tot de bevolkingssamenstelling (i.c. tot het aantal oudkomers, het aantal vluchtelingen met VVTV-status en het aantal nieuwkomers)?

Nieuwkomers:

De prognoses van de aantallen nieuwkomers per gemeente of samenwerkingsverband lagen voor de komst van de WIN ten grondslag aan het budget. Later werd afgerekend op basis van het werkelijke aantal trajecten. Ingevolge de WIN wordt vanaf 2000 gefinancierd op basis van prestaties in het jaar T-2 (zie 3.1.1 en 3.1.2).

Oudkomers:

Opgemerkt wordt dat de verdelingssystematiek voor de educatiebudgetten er impliciet vanuit gaat dat een hoog percentage allochtonen in een gemeente ook betekent dat het aantal oudkomers (allochtonen met een taalachterstand) in deze gemeente hoog is. Het precieze aantal oudkomers is overigens niet bekend. De Rekenkamer heeft bij de in haar onderzoek betrokken gemeenten geïnformeerd naar het aantal oudkomers. Vrijwel geen enkele gemeente kon daarover enigszins betrouwbare gegevens verstrekken. Dit betekent dat onvoldoende kan worden beoordeeld hoe de budgetverdeling over de gemeenten zich verhoudt tot de omvang en samenstelling van de populatie (zie 3.2.2).

2.2 Hoe verhoudt zich de verdeling van de budgetten over gemeenten tot de omvang van de wachtlijsten in die gemeenten?

In de steekproef van de Rekenkamer van 18 gemeenten hebben zes gemeenten geen wachtlijsten voor oudkomers. Van deze zes gemeenten hebben er vijf een deel van het inburgeringsbudget van 1998 gereserveerd. Tien van de twaalf gemeenten met wachtlijsten hebben eveneens een deel van het inburgeringsbudget 1998 gereserveerd. Van de vier grote steden is door één gemeente het inburgeringsbudget 1998 volledig besteed. De overige drie reserveerden in totaal bijna f 15 miljoen, terwijl in deze gemeenten een wachtlijst van circa 5 000 mensen bestaat.

Uit het onderzoek van de Rekenkamer komen derhalve indicaties naar voren dat het niet bestede deel van de budgetten voor nieuwkomers slechts ten dele is benut om de wachtlijsten voor oudkomers terug te dringen (zie 4.4.2).



2.3 Welke redenen worden door de gemeenten en door de onderwijsinstellingen aangevoerd voor onderuitputting van het budget?

Nieuwkomers:  
Uit een analyse van de verschillen tussen de realisatiecijfers en de prognoses/budgetten blijkt dat in de jaren 1996 en 1997 aanzienlijke onderschrijdingen zijn opgetreden. Voor 1998 kan geen onderschrijding in aantallen trajecten worden bepaald, omdat vanaf dat jaar niet meer met de gemeenten werd afgerekend. Wel kan de onderbesteding in geld worden bepaald, namelijk circa 17%.  
Voor een deel is de onderschrijding van de prognoses veroorzaakt door onzekerheden die inherent zijn aan prognoses. Naast de onzekerheden rond de prognoses, zijn er ook andere oorzaken van de onderschrijdingen aan te wijzen. Zo bereikten gemeenten niet al hun nieuwkomers en in elk geval minder nieuwkomers dan de bedoeling was en telden soms trajecten niet mee bij de realisatie, omdat zij niet aan de afrekenings-eisen voldeden (zie 3.1.2).  
Oudkomers:  
N.v.t.

*3 Welke beleidsprestaties zijn in 1998 en 1999 voor de bestede budgetten geleverd door een steekproef van de gemeenten en door de onderwijsinstellingen; hoe kan het bestaan van wachtlijsten voor taalonderwijs worden verklaard?*

3.1 Hoeveel nieuwe overeenkomsten zijn in 1998 en 1999 door de gemeenten met de onderwijsinstellingen afgesloten voor het geven van taalonderwijs in het kader van de inburgering van nieuwkomers respectievelijk voor oudkomers?

Nieuwkomers:  
1998: landelijke prognose: 22 561  
1999: landelijke prognose: 22 562  
(zie ook bijlage 4).  
Oudkomers: Als gevolg van het beperkte inzicht dat de contracten tussen gemeenten en ROC's bieden, bestaat hiervan geen exact beeld (zie 4.1.2).

3.2 In hoeverre zijn de beoogde prestaties (in termen van aantal afgeronde inburgeringsprogramma's, aantal afgelegde toetsen, aantal taallessen en/of aantal begeleide cursisten) door de opleidingsinstellingen feitelijk geleverd in 1998 en 1999?

Nieuwkomers:  
Voor zover daarover informatie beschikbaar was, bleek het aantal gestarte trajecten gemiddeld ongeveer gelijk aan het aantal afgesproken trajecten. De beschikbare informatie over de gerealiseerde aantallen taallessen voor nieuwkomers bleek te gebrekkig om uitspraken te kunnen doen in relatie tot eventuele contractafspraken daaromtrent (zie 4.1.1).  
Oudkomers:  
De Rekenkamer heeft tijdens haar onderzoek getracht na te gaan of het afgesproken aantal uren of trajecten is gerealiseerd. Dit bleek echter niet mogelijk. Soms waren realisatiecijfers wel beschikbaar, maar sloten ze niet aan op de afspraken in de contracten. Door de gebreken in de informatievoorziening bleek het evenmin mogelijk om de relatie te analyseren tussen de omvang van het ter beschikking gestelde budget en de door het ROC gerealiseerde prestaties (zie 4.1.2).

3.3 Hoe groot waren eind 1999 de wachtlijsten voor taalonderwijs bij de onderwijsinstellingen, hoe zijn deze samengesteld en hoe is de ontwikkeling van de wachtlijsten vanaf 1996?

Nieuwkomers:  
Voor nieuwkomers bestaan geen echte wachtlijsten (zie 4.4.1).  
Oudkomers:  
Gegevens over de wachtlijsten zijn slechts beperkt beschikbaar voor de onderzochte periode. Over de omvang en samenstelling van de wachtlijsten bestaat geen zekerheid, omdat de lijsten niet altijd zijn geschoond. De onderwijsinspectie meldt een wachtlijst van ruim 10 000 oudkomers per 1 januari 2000. De in de steekproef van de Rekenkamer betrokken gemeenten en ROC's hadden een wachtlijst van circa 7 725 oudkomers per begin 2000. De oudkomers op deze lijsten wachtten gemiddeld 6 tot 9 maanden; maximaal is de wachttijd 12 tot 18 maanden (zie 4.4.2).

3.4 Welke redenen worden door de gemeenten en de onderwijsinstellingen aangevoerd voor het bestaan van wachtlijsten?

Nieuwkomers:

Voor nieuwkomers bestaan geen echte wachtlijsten. Soms moeten enkele nieuwkomers wat langer wachten, omdat ze speciale wensen hebben ten aanzien van locatie of lestijden of omdat er geen kinderopvang beschikbaar is (zie 4.4.1).

Oudkomers:

De ROC's die een wachtlijst hadden, voerden daarvoor de volgende oorzaken aan.

- Onvoldoende budget (12 maal).
- Voorrang voor ex-nieuwkomers of voor andere doelgroepen (bijvoorbeeld uitkeringsgerechtigden, VVTV-ers en vrouwen), waardoor de «zelfmelders» worden verdrongen (12 maal).
- Gebrek aan kinderopvang en de voorrang die de nieuwkomers krijgen bij het toewijzen van kinderopvang (8 maal).
- Te weinig uitstroom of doorstroom naar (passend) vervolgonderwijs, waardoor cursisten onnodig lang taalonderwijs blijven volgen (5 maal). Ook speelt een rol dat de NT2-trajecten vaak niet gebonden zijn aan een maximum duur.
- Een gebrekkige aansluiting tussen vraag en aanbod (4 maal), met name wat het avond- en wijkaanbod betreft. Uit onderzoek in één van de grote steden bleek dat in deze gemeente 80% van de personen op de wachtlijst wachtte op wijkeducatie.
- De groep wachtenden is divers en moet op niveau worden ingedeeld. Mede gelet op het budget is het onverantwoord om te starten voordat de minimale groeps-grootte is bereikt (3 maal).

(zie 4.4.2).

3.5 Zijn er twijfels bij de opleidingsinstituten of de voorgeschreven hoeveelheid taallessen leidt tot het gewenste resultaat?

Nieuwkomers:

Geaggregeerde informatie over de uitstroomniveaus van de nieuwkomers na afronding van het programma is slechts beperkt beschikbaar. Uit de beschikbare informatie blijkt dat in 1999 circa 60% van de nieuwkomers die een profieltoets hebben afgelegd niveau 2 of hoger heeft gehaald.

Uitspraken over het rendement van de taallessen zijn niet te doen, omdat gegevens over niveauverbetering ontbreken (zie 4.3.1).

Oudkomers:

Slechts enkele ROC's en gemeenten konden informatie verstrekken over de bereikte niveaus bij afronding van de taalcursussen voor oudkomers. Als algemene indicatie werd aangegeven dat niveau 3 in de meeste gevallen niet wordt bereikt (zie 4.3.2).

	Gemeente		ROC
1	Amsterdam	1	Amsterdam e.o.
2	Den Haag	2	EBC Haaglanden
		3	TRE Onderwijsgroep
3	Rotterdam	4	Albeda
		5	Zadkine
4	Utrecht	6	Utrecht
5	Zuid Holland Zuid (Dordrecht e.o.)	7	Da Vinci
6	Eindhoven e.o.	8	Eindhoven
7	Stedendriehoek (Apeldoorn e.o.)	9	Aventus
8	Arnhem	10	Rijn IJssel College
9	Groningen e.o.	11	Alfa College
		12	Noorderpoort College
10	Tilburg	13	Midden Brabant
11	Nijmegen	14	Nijmegen e.o.
12	West Noord Brabant (Bergen op Zoom e.o.)	15	West Brabant
13	Leiden e.o.	16	Leiden
14	Enschede	17	Oost Nederland
15	Breda	18	Baronie
16	Kop van Noord Holland	19	ROC Kop van Noord Holland
17	Vlissingen e.o.	20	ROC Zeeland
18	Roermond e.o.	21	Gilde

	1996	1997	1998	1999
Aantal gemeenten/ samenwerkingsverbanden	285	273	326	531
Prognose trajecten	19 215	22 201	22 561	22 562
Garantie 1e halfjaar	6 447	-	-	-
Garantie gehele jaar	14 411	16 651	-	-
Vastgesteld aantal trajecten	16 904	17 517	-	-
Verschil prognose en gerealiseerd aantal trajecten	- 2 311	- 4 684	-	-
Bedrag educatieve component per traject	6 693,10	6 842,30	8 422,38	8 715,73
Bedrag welzijnscomponent per traject	4 284,00	4 409,52	4 571,00	4 570,90
Bedrag totaal traject	10 977,10	11 251,82	12 993,38	13 286,63
Budget inburgering totaal	210 924 977	249 986 398	292 858 182	299 772 946
Als besteed verantwoord/ afgerekend bedrag	185 556 898	197 098 131	242 953 864	
- waarvan besteed voor inburgering	185 556 898	197 098 131	235 983 647	
- waarvan besteed voor educatie	-	-	3 144 763	
- waarvan besteed voor integratie minderheden	-	-	3 825 454	
Onderuitputting budget/reservering 1998	25 368 079	52 888 267	49 904 318	
<i>Gemeenten &lt; prognose</i>				
Aantal gemeenten < prognose	169	221	-	-
% gemeenten < prognose	59	81	-	-
Aantal trajecten < prognose	2 971	5 073	-	-
«Onderbesteding»	32 612 964	57 340 490	51 502 441	
Gemiddelde onderschrijding prognose in %	22	25	21	
<i>Gemeenten &gt;= prognose</i>				
Aantal gemeenten >= prognose	116	52	-	-
% gemeenten >= prognose	41	19	-	-
Aantal trajecten >= prognose	660	389	-	-
«Overbesteding»	7 244 886	4 452 223	2 767 519	
Gemiddelde overschrijding prognose in %	11	11	15	

Bron: Ministerie van OCenW (Cfi)

## 1 Inleiding

Deze handreiking biedt een kader voor de hoofdlijnen van de informatievoorziening voor de inburgering van en het taalonderwijs aan nieuwkomers en oudkomers. Het informatiemodel kan derhalve worden benut voor de gehele doelgroep van allochtonen met een taalachterstand. Met behulp van deze handreiking kan het Rijk een uniform model ontwikkelen ten behoeve van de beleidsinformatie en -verantwoording op landelijk niveau. De gemeenten en onderwijsinstellingen kunnen de handreiking benutten als referentiekader voor het maken van afspraken over te leveren prestaties, beleids- en verantwoordingsinformatie.

Het informatiemodel heeft tot doel de minimaal gewenste informatie te beschrijven voor een redelijk inzicht in de effectiviteit en efficiency van het beleid en de uitvoering daarvan. Daartoe zijn verschillende prestatie- en resultaatindicatoren in het model opgenomen, die passen in een sluitend kader van planning en control. Om deze indicatoren te kunnen toepassen zullen gemeenten en onderwijsinstellingen gegevens per deelnemer moeten vastleggen in een trajectbegeleidingssysteem. Vervolgens kunnen de indicatoren, op basis van aggregatie van jaar- en/of cohortgegevens, worden berekend. Zodoende kan zowel op lokaal als landelijk niveau de benodigde beleids- en verantwoordingsinformatie worden opgeleverd.

Het informatiemodel in deze handreiking laat zien dat een gedetailleerde set indicatoren kan worden bepaald op basis van een relatief beperkt aantal gegevens per deelnemer. Daarbij kunnen, afhankelijk van beleidsprioriteiten, bepaalde indicatoren meer of minder nadruk krijgen. Het model pretendeert overigens zeker geen volledigheid en biedt derhalve ook ruimte voor verdere verfijning.

## 2 Financiële informatie

Uitgangspunt van deze handreiking is dat de verschillende budgetten van het Rijk (inburgering nieuwkomers, educatiegelden voor NT2-onderwijs aan oudkomers en de bijdrageregelingen voor de inburgering van oudkomers) worden gebundeld tot één budget dat op basis van een eenduidige systematiek wordt verdeeld over de gemeenten. Een systeem van outputfinanciering op basis van prestatie- en/of resultaatindicatoren verdient daarbij de voorkeur.

In de volgende tabel is een model geschetst voor de financiële informatie met betrekking tot het gehele beleidsterrein, waarbij tevens is aangegeven welke actor(en) over de desbetreffende informatie moet(en) kunnen beschikken.

**Tabel: Financieel informatiemodel**

<i>Informatie per jaar per gemeente</i>	<i>R</i>	<i>G</i>	<i>O</i>
ter beschikking gesteld Rijksbudget	*	*	
ter beschikking gesteld uit gemeentebudget		*	
ter beschikking gesteld uit overige budgetten		*	
door gemeenten aangegane verplichtingen per onderwijsinstelling en totaal		*	*
besteed door gemeenten	* (1)	*	*
– per onderwijsinstelling		*	*
besteed aan eventuele andere toegelaten doelen	* (1)	*	
– vanuit jaarbudget toegevoegd aan reserve	* (1)	*	
– vanuit reserve toegevoegd aan jaarbudget	* (1)	*	
– stand reserve per ultimo jaar	* (1)	*	
– aanvullende financiering van het Rijk	*	*	
– terugbetaling aan het Rijk	*	*	

R = Rijk;

G = gemeente;

O = onderwijsinstelling.

(1) de informatie betreft uitsluitend de door het Rijk verstrekte middelen.

Het in de tabel geschetste model houdt rekening met de mogelijkheid van reservevorming door gemeenten (zoals in de huidige systematiek van de WIN is toegestaan), maar ook met een systeem waarbij terugbetalingen aan of nabetalings door het Rijk plaatsvinden.

### **3 Informatie over beleidsresultaten**

#### *3.1 Uitgangspunten*

Voor het informatiemodel is er vanuit gegaan dat een sluitende aanpak gewenst is voor de gehele doelgroep. Een sluitende aanpak omvat de volgende eisen:

- De nieuwkomers die zich vestigen in de gemeente en de oudkomers die zich melden voor taalonderwijs moeten allen binnen een normtermijn voor een «intake» uitgenodigd worden door de gemeente. Alle daartoe uitgenodigden moeten deze intake ook binnen een genormeerde termijn ondergaan. In het model is overigens geen onderscheid aangebracht tussen de intake bij de gemeente en bij de onderwijsinstelling. Desgewenst kunnen gemeenten en onderwijsinstellingen een dergelijke verfijning in het model aanbrengen.
- De gemeente moet binnen een normtermijn voor alle personen van de doelgroep een (educatief) programma vaststellen. In het model is geen splitsing aangebracht naar mogelijke onderdelen van het programma, maar het model kan uiteraard wel per programma-onderdeel worden toegepast.
- De cursist start het vastgestelde programma binnen een normtermijn en volgt het programma volgens planning, behoudens verzuim en uitval met geldige redenen.
- De cursist moet het gewenste eindniveau, dan wel de gewenste niveauverbetering bereiken.
- De deelnemers stromen na afronding van hun programma binnen een normtermijn door naar het beoogde vervolgttraject.

Om te kunnen beoordelen of aan deze eisen wordt voldaan, moeten in het informatiemodel prestatie- en resultaatindicatoren verwerkt worden. In de volgende paragraaf is een samenhangende set indicatoren uitgewerkt.

### 3.2 Prestatie- en resultaatindicatoren

#### Bereik

De indicator bereik maakt duidelijk in welke mate de gemeenten en ROC's erin slagen om een intake te verrichten voor alle leden van de doelgroep die zich vestigen, respectievelijk melden in de gemeente. In de volgende tabel is een specificatie opgenomen, waarbij tevens indicatief een onderscheid is aangebracht naar de voor de verschillende actoren (Rijk, gemeenten en onderwijsinstellingen) relevante elementen (gemarkeerd met een \*).

Bereik	R	G	O
aantal vestigingen/meldingen	*	*	
aantal intakes	*	*	*
aantal intakes als % van het aantal vestigingen/meldingen	*	*	

#### Voortgang en wachttijden

Met voortgang wordt bedoeld dat de processtappen binnen genormeerde termijnen verlopen en dat het programma volgens planning (binnen de vastgestelde duur) wordt gevolgd. De indicator voortgang geeft tevens inzicht in de wachttijden en eventueel wachtlijsten in de verschillende fasen van het traject. Immers als er langere wachttijden bestaan dan de normtermijnen, is er sprake van wachtlijstproblematiek. Een specificatie van de indicator voortgang is opgenomen in de volgende tabel.

Voortgang	R	G	O
gemiddelde termijn tot inburgeringsonderzoek na vestiging/melding		*	*
% intakes binnen normtermijn		*	*
aantal deelnemers dat langer wacht op de intake dan de normtermijn (=wachtljst)	*	*	*
gemiddelde termijn tot start programma na intake		*	*
% start programma binnen normtermijn		*	*
aantal deelnemers dat langer wacht op de start van het programma dan de normtermijn (=wachtljst)	*	*	*
gemiddelde duur programma (van start tot afronding)		*	*
% afronding programma binnen normtermijn		*	*
gemiddelde termijn tot afrondende toets na afronding programma		*	*
% afrondende toets binnen normtermijn		*	*
gemiddelde termijn tot start vervoltraject na afrondende toets		*	
% start vervoltraject binnen normtermijn		*	
aantal deelnemers dat langer wacht op de start van een vervoltraject dan de normtermijn (=wachtljst)	*	*	

#### Uitval

De indicator «uitval» betreft de voortijdige beëindiging van een traject door geldige of ongeldige redenen. Dit veronderstelt overigens een heldere definitie in de regelgeving welke redenen als (on)geldig worden beschouwd. De indicator «uitval» is in de volgende tabel gespecificeerd.

Uitval	R	G	O
aantal vastgestelde programma's		*	*
aantal gestarte deelnemers na vaststelling programma	*	*	*
% (niet) gestart (met geldige, respectievelijk ongeldige redenen) na vaststelling van programma		*	*
aantal afgeronde programma's na start programma	*	*	*
% (niet) afgerond (met geldige, respectievelijk ongeldige redenen) na start uitvoering programma	*	*	*
aantal afrondende toetsen na afronding programma	*	*	*
% (geen) afrondende toets (met geldige, respectievelijk ongeldige redenen) na afronding programma	*	*	*
aantal vervolgtrajecten na afrondende toets	*	*	
% (geen) vervolgtraject (met geldige, respectievelijk ongeldige redenen) na afrondende toets	*	*	

### *Verzuim*

De indicator «verzuim» geeft inzicht in de mate waarin de cursussen feitelijk door de deelnemers worden gevolgd, waarbij evenals bij uitval een onderverdeling naar geldige en ongeldige redenen kan worden gemaakt (zie voor een specificatie de volgende tabel).

Verzuim	R	G	O
aantal (niet) gevolgde uren van personen die het programma afronden, respectievelijk niet afronden		*	*
te volgen aantal uren van beide categorieën afzonderlijk		*	*
aantal (niet) gevolgde uren (met geldige, respectievelijk ongeldige redenen) van personen die cursus afronden als % van het te volgen aantal uren van deze personen (= verzuim exclusief uitval)		*	*
aantal (niet) gevolgde uren (met geldige, respectievelijk ongeldige redenen) als % van het te volgen aantal uren (= verzuim inclusief uitval)	*	*	*

### *Rendement educatie*

Het uitgangspunt bij deze indicator is dat het gewenste eindniveau, dan wel de gewenste niveauverbetering als norm is vastgelegd. De toetsen bij intake en afronding dienen onderling vergelijkbaar te zijn, zodat niet alleen het eindniveau, maar ook de niveauverbetering te meten is (zie de volgende tabel voor een specificatie).

Rendement educatie	R	G	O
per eindniveau de bijbehorende aantallen afrondende toetsen	*	*	*
% eindniveau >= minimaal gewenst niveau bij afronding	*	*	*
gemiddelde niveauverbetering (eindniveau – intakeniveau)	*	*	*
% niveauverbetering >= norm voor niveauverbetering	*	*	*

### *Rendement vervolgtraject*

Deze indicator geeft aan in welke mate de deelnemers na de afronding van het programma een gewenst vervolgtraject zijn gestart (zie de volgende tabel voor een specificatie).

Rendement vervolgtraject	R	G	O
aantal deelnemers gestart met (gewenst) vervolgtraject	*	*	
% deelnemers in (gewenst) vervolgtraject	*	*	



#### *Benodigde indicatoren per actor*

Het Rijk zal jaarlijks per gemeente en op landelijk niveau over de gemarkeerde indicatoren moeten kunnen beschikken als beleidsinformatie en beleidsverantwoording. De gemeente zal vanuit de regiefunctie ook op het niveau van de deelnemer moeten kunnen beschikken over de gemarkeerde informatie. De opleidingsinstellingen zullen eveneens op individueel niveau over informatie moeten kunnen beschikken, maar slechts over een deel van het totale traject. De gemeenten en onderwijsinstellingen zullen de informatie ook met een hogere frequentie moeten ontvangen dan het Rijk (bijvoorbeeld per maand of per kwartaal) om ongewenste ontwikkelingen tijdig te kunnen signaleren. Een adequate archivering zal moeten waarborgen dat de ontwikkeling van de indicatoren in de tijd kan worden gevolgd.

#### *3.3 Informatiemodel beleidsresultaten*

Het volgende schema geeft een beeld van de benodigde gegevens om de gepresenteerde indicatoren te bepalen.

In het schema zijn de processtappen van de trajecten voor nieuwkomers en oudkomers in de eerste kolom weergegeven. De indicatoren die van toepassing zijn per processtap of tussen twee processtappen, zijn vermeld in de tweede kolom. In de derde kolom is aangegeven welke gegevens per processtap vastgelegd moeten worden om de aangegeven indicatoren te kunnen bepalen.



#### 4. Slotwoord

De gegevens in dit informatiemodel worden voor een belangrijk deel reeds geregistreerd door gemeenten en/of ROC's. Deze registraties zijn echter niet uniform en onsamenvattend. Een landelijk uniforme opzet en implementatie zijn belangrijk om zinvolle beleidsinformatie te kunnen genereren. Het past de Rijksoverheid om het voortouw te nemen om, in overleg met de (vertegenwoordigers van) lokale partners, tot een samenhangende en consistente aanpak te komen. Een belangrijke stap daarbij kan zijn om op basis van het in deze handreiking beschreven informatiemodel te komen tot (logische) specificaties voor een nieuw informatiesysteem.

Tot slot wordt opgemerkt dat de informatievoorziening volgens het in deze handreiking beschreven informatiemodel alleen zinvol is als er redelijke zekerheid bestaat over de betrouwbaarheid van de relevante gegevens. Daarvoor zal de informatie die de onderwijsinstellingen aan de gemeenten en vervolgens de gemeenten aan het Rijk verstrekken, moeten worden gecertificeerd door de accountant van de onderwijsinstelling, respectievelijk de gemeente. Het Rijk zal via een controleprotocol minimumeisen aan deze accountantscontrole moeten stellen.