Kosten Wet inburgering 2021

Deelonderzoek tussenevaluatie



CEBEON

BELEIDSADVISEREND ONDERZOEK

24839
Rapport

9 januari 2026

opdrachtgever

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

onderzoeksteam

Wilfred Nijhof
Liane van Dantzig
Alden Chazan
John van Leerdam
Coen van Rij

CEBEON

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting **5**

1. Inleiding **10**
1.1. Achtergrond en context Wet inburgering 2021 10
1.2. Doel en vraagstelling van het kostenonderzoek 10
1.3. Afbakening van het onderzoek 12
1.4. Leeswijzer 12

2. Onderzoeksverantwoording **14**
2.1. Werkwijze 14
2.2. Gedetailleerde informatie bij steekproef van gemeenten 14
2.3. Validatie en aanvulling in expertbijeenkomst 17
2.4. Globaler informatie via webenquête alle gemeenten 18
2.5. Bijdrage van begeleidingscommissie en koepelorganisaties 18

3. Jaarlijkse uitvoeringskosten van gemeenten **20**
3.1. Taken en kostensoorten van gemeenten binnen de Wi2021 20
3.2. Kosten per taak: uitvoeringskosten 22
3.3. Kostenverhogende elementen in uitvoeringskosten 24
3.4. Algemene en directe uitvoeringskosten 28

4. Gemeentelijke kosten per individuele inburgeraar voor het gehele traject **30**
4.1. Directe uitvoeringskosten gehele traject 30
4.2. Kosten van individuele inburgeringsvoorzieningen per inburgeraar 33
4.3. Kosten inburgering per inburgeraar (exclusief algemene uitvoeringskosten) 39

5. Dekking van gemeentelijke kosten **40**
5.1. Wijze van dekking van de kosten door gemeenten 40
5.2. Toereikendheid van beschikbare rijksmiddelen gemeentefonds 40
5.3. Toereikendheid van beschikbare specifieke uitkeringen 44

6. Bekostigingssystematiek **47**
6.1. Bekostigingssystematiek Wi2021: gemengde systematiek 47
6.2. Ervaringen van gemeenten huidige bekostigingssystematiek 48
6.3. Uitgangspunt in de wet: geld volgt taak 50
6.4. Bouwstenen van toekomstige bekostigingssystematiek 51

7. Beantwoording van de onderzoeksvragen **54**
7.1. Kosten en variatie tussen gemeenten 54
7.2. Kosten in de tijd 57
7.3. Dekking van gemeentelijke kosten 58
7.4. Bouwstenen bekostigingssystematiek 60

Bijlagen **62**

A. Gebruikte bronnen en literatuur 63

B. Vergelijking met uitgangspunten start Wi2021 65

Managementsamenvatting

Achtergrond van het kostenonderzoek

Per 1 januari 2022 is de Wet inburgering 2021 in werking getreden. De nieuwe inburgeringswet beoogt, samen met andere wetgeving binnen het sociaal domein, in het bijzonder de Participatiewet, een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke doel van inburgering: *alle inburgeringsplichtigen doen snel en volwaardig mee in de Nederlandse maatschappij, liefst via betaald werk*. De Wi2021 geldt voor asielmigranten, gezinsmigranten en overige migranten.

Het voorliggende kostenonderzoek maakt deel uit van de bredere tussenevaluatie Wi2021 (Regioplan, 2025). In de tussenevaluatie wordt beoogd een eerste beeld te krijgen van de werking, het doelbereik, de tussenresultaten en de kosten van de Wi2021.

Het huidige onderzoek dient een tweeledig doel. Ten eerste moet het inzicht geven in de kosten die gemeenten maken voor de uitvoering van de Wi2021. In samenhang hiermee dienen ook kostenverschillen tussen gemeenten in beeld te komen. Ten tweede geeft dit onderzoek invulling aan bestuurlijke afspraken tussen het ministerie van SZW en de VNG over de Veranderopgave inburgering in het bestuurlijk overleg van 24 april 2020. Toen is afgesproken een onderzoek uit te voeren naar de betaalbaarheid van het stelsel, drie jaar na inwerkingtreding van de Wi2021.
Met de uitkomsten van dit onderzoek kunnen Rijk en gemeenten afwegen in hoeverre genoemde bestuurlijke afspraken voldoen dan wel aanpassingen nodig zijn in volume, systematiek en taakinhoud.

Het opdrachtgeverschap van dit onderzoek lag bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De inhoudelijke begeleiding vond plaats door de begeleidingscommissie voor de tussenevaluatie Wi2021, onder voorzitterschap van prof. dr. Han Entzinger als onafhankelijk extern voorzitter.

Methode van onderzoek

Voor het in beeld brengen van de kosten van gemeenten is zoveel mogelijk aangesloten bij feitelijke cijfers uit de financiële administratie van gemeenten. Drie methoden zijn ingezet om informatie te verzamelen:

1. Steekproef van gemeenten waarbij gedetailleerde informatie over kosten, uitvoeringspraktijk en achtergrondkenmerken is opgevraagd;
2. Expertbijeenkomst voor validatie en nadere duiding van opgehaalde gedetailleerde informatie;
3. Landelijke webenquête om informatie over ervaringen met de huidige bekostigingswijze bij alle Nederlandse gemeenten te verzamelen.

Daarnaast is uitgebreid deskresearch uitgevoerd naar de uitgangspunten van de huidige bekostiging (volume en verdeling). Vervolgens zijn de kosten voor inburgering voor gemeenten (uitvoering en voorzieningen) vergeleken met de beschikbare middelen in het gemeentefonds en specifieke uitkeringen.

Kosten en variatie tussen gemeenten

Kosten van gemeenten

De kosten voor gemeenten bestaan uit (algemene en directe) uitvoeringskosten en de kosten voor leerroutes en individuele voorzieningen. De algemene en directe uitvoeringskosten zijn in dit onderzoek geïnventariseerd voor het jaar 2024 (linkerdeel tabel).

Binnen de uitvoeringskosten zijn er kosten die direct toewijsbaar zijn aan individuele inburgeraars (directe uitvoeringskosten). Deze zijn samen met de kosten voor leerroutes en individuele voorzieningen over de gehele inburgeringsperiode van 3 jaar geanalyseerd (rechterdeel tabel). In onderstaande tabel zijn de uitkomsten samengevat.

Tabel S.1: Kosten inburgering van alle Nederlandse gemeenten uitgesplitst naar: (1) algemene en directe uitvoeringskosten in 2024, (2) kosten individuele voorzieningen per inburgeraar (gehele periode)

Onderdelen inburgeringstraject	Kosten per jaar (mln. euro) *(realisatie 2024)*	Gemiddelde kosten per inburgeraar over gehele inburgeringsperiode *(prijspeil 2024)* per asielmigrant	per gezins-/ overige migrant
Uitvoeringskosten	145 à 161		
Algemene uitvoeringskosten	32 à 35		
Directe uitvoeringskosten	114 à 126	3.600 à 4.400	1.600 à 2.000
Leerroutes		11.100	0
Individuele voorzieningen		3.300	1.200
Totaal	**145 à 161**	**18.000 à 18.800**	**2.800 à 3.200**

De algemene en directe uitvoeringskosten tellen op tot circa 145 à 161 miljoen euro in 2024. Voor individuele inburgeraars bedragen de kosten over de gehele inburgeringsperiode respectievelijk 18.000 à 18.800 per asielmigrant en 2.800 à 3.200 per gezins-/overige migrant. In deze kosten voor individuele inburgeraars zijn de algemene uitvoeringskosten die niet direct toewijsbaar zijn aan individuele inburgeraars, niet opgenomen. Deze algemene uitvoeringskosten zijn wel opgenomen in het totaalbedrag van 145 à 161 mln. euro.

Variatie tussen gemeenten

De variatie tussen gemeenten hangt vooral samen met het aantal inburgeraars (schaalvoordelen). In aanvulling op het relatieve aantal begeleide inburgeraars speelt ook de samenstelling van de populatie inburgeraars een rol. De kosten per inburgeraar zijn lager als er naar verhouding meer gezins-/overige migranten zijn. Daarnaast verschilt de intensiteit van de begeleiding (aantal gesprekken, tussentijdse contacten) tussen gemeenten, als gevolg van kenmerken van de populatie inburgeraars (bv. de het aantal jonge asielstatushouders, voor wie een intensievere begeleiding nodig is). Ook de benodigde afstemming met aanbieders en andere ketenpartners, organisatiekeuzes (inhuur, gecombineerde uitvoering met de Participatiewet) en extra dienstverlening bepalen de verschillen.

Kosten in de tijd

Uit het onderzoek komt de volgende spreiding over de inburgeringstermijn naar voren van de kosten die gemeenten maken voor inburgeringsvoorzieningen. Dit is gelegd naast het betaalritme.

Tabel S.2: Spreiding over de 3 inburgeringsjaren: gemeentelijke kosten versus bekostiging uit SPUKs

Individuele voorzieningen en leerroutes	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3
Feitelijke kosten van gemeenten	46%	30%	24%
Bekostiging uit SPUKs	61%	31%	8%

Deze uitkomst legt een duidelijk verschil bloot tussen de spreiding van de feitelijke gemeentelijke kosten en het betaalritme dat wordt gehanteerd in de bekostigingssystematiek: gemeenten maken een groter deel van de kosten na het eerste jaar.

Als gevolg hiervan moeten gemeenten specifieke middelen reserveren. De reserveringstermijn is echter aan beperkingen gebonden, waardoor diverse gemeenten ervaren 'klem' te zitten waardoor ze later in het traject onvoldoende middelen ter beschikking hebben.

Vanaf 2026 wordt het bekostigingsritme aangepast naar 40-30-30% wat beter aansluit op het kostenpatroon van gemeenten. Gemeenten geven aan dat hiernaast een langere reserveringstermijn wordt gewenst (van bijvoorbeeld 2 jaar).

Dekking van gemeentelijke kosten

De gemeenten dekken hun kosten in 2024 voor de leerroutes en individuele voorzieningen volledig uit de SPUKs. Uitvoeringskosten worden gedekt uit algemene middelen; uit het gemeentefonds en eigen middelen. De kosten die gemeenten maken voor de uitvoering van de Wi2021 zijn in het onderzoek vergeleken met de beschikbaar gestelde middelen. Op totaalniveau levert dit het volgende beeld op.

Tabel S.3: Feitelijke uitvoeringskosten gemeenten, in vergelijking met de via het gemeentefonds beschikbaar gestelde (reguliere en incidentele) middelen

Kosten en bekostiging	Uitvoeringskosten *(mln. euro)*	Leerroutes en individuele voorzieningen over gehele inburgeringsperiode per asielmigrant	Leerroutes en individuele voorzieningen over gehele inburgeringsperiode per gezins-/ overige migrant
Feitelijke kosten gemeenten	145 à 161	14.400	1.200
Bekostiging (reguliere en incidentele) middelen GF	114		
Bekostiging SPUK		15.500	700
Verschil (Budget-Kosten)	**-31 à 46**	**1.100**	**-500**

Uitvoeringskosten

Gemeenten zetten de gehonoreerde middelen in het gemeentefonds voor de uitvoering van de Wi2021 meer dan volledig in. Daarnaast worden ook nog andere (algemene) middelen ingezet voor een bedrag van circa 31 à 46 miljoen euro. De verwachting is dat dit verschil de komende jaren verder oploopt, omdat voor 2024 nog incidentele inburgeringsmiddelen in het gemeentefonds beschikbaar zijn (beschikbare middelen zijn in 2025 ca. 35 mln. euro lager). Het zijn vooral gemeenten met relatief weinig begeleide inburgeraars die meer uitvoeringskosten hebben in verhouding tot de middelen die ze in het gemeentefonds gehonoreerd krijgen, zoals uit onderstaande tabel blijkt.

Tabel S.4: Vergelijking uitvoeringskosten en honorering gemeentefonds in 2024 in euro per inburgeraar in begeleiding

Indeling gemeenten	Uitvoerings-kosten	Middelen in gemeentefonds	Verschil
Laag aantal begeleide inburgeraars	3.100	1.800	1.200
Gemiddeld aantal begeleide inburgeraars	2.400	1.500	800
Hoog aantal begeleide inburgeraars	1.800	1.300	500

Prijs- en volume-effect

Wanneer we het gemiddeld hogere instroomniveau (op realisatiebasis) in de jaren 2022-2024 van inburgeraars vergelijken met de ramingen die ten grondslag liggen aan de structureel verstrekte middelen, dan ligt dit niveau circa 45% hoger. Dit loopt sterk uiteen tussen asielmigranten (ca. 90% hoger) en gezins-/overige migranten (ca. 5% hoger). Omdat de (algemene) uitvoeringskosten voor beide groepen inburgeraar niet afzonderlijk in beeld zijn, is niet precies aan te geven welk deel van de hogere uitvoeringskosten wordt veroorzaakt door het hogere volume en welk deel wordt veroorzaakt door hogere kosten per inburgeraar. Uit het onderzoek komt naar voren dat de directe uitvoeringskosten voor asielmigranten circa tweemaal hoger liggen dan voor gezins-/overige migranten.

Wel kan worden gesteld dat zowel het prijs- als volume-effect substantieel van invloed zijn op de hogere uitvoeringkosten in 2024. Dat het prijseffect ook een substantieel karakter heeft is weergegeven in tabel B.2 (bijlage B), bijvoorbeeld bij de kosten per inburgeraar voor de brede intake en voortgang en handhaving.

Leerroutes en individuele voorzieningen

De kosten voor leerroutes en individuele voorzieningen voor asielmigranten waren in 2024 iets lager dan de omvang van de specifieke uitkeringen. Gemeenten met een laag aantal begeleide inburgeraars hebben hogere kosten dan de beschikbare middelen in de specifieke uitkeringen. Gemeenten met een hoger aantal begeleide inburgeraars besteden per inburgeraar juist minder middelen uit de specifieke uitkeringen. De verwachting is dat deze kosten in nieuwe aanbestedingen hoger zullen uitpakken. Vooral het verschil in de dure onderwijsroutes zorgt dat de feitelijke kosten voor leerroutes bij gemeenten lager zijn dan de honorering in de SPUK.

Binnen dit onderzoek is niet verkend wat het dienstverleningsniveau van de aangeboden leerroutes en voorzieningen is. Dit dient te worden meegenomen in de evaluatie zodat de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van de Wi2021 kunnen worden beoordeeld.

Bouwstenen bekostigingssystematiek

Voor de huidige bekostiging is de vraag of de splitsing tussen uitvoeringstaken (gemeentefonds) en voorzieningen (specifieke uitkering) logisch is vanuit het bestaande wettelijke kader) en gehandhaafd moet worden. Voor een eventuele heroverweging zijn in het onderzoek uitgangspunten voor een aangepaste bekostiging geformuleerd:

a. aansluiten bij de taakuitvoering en beoogde beleidsvrijheid;
b. bijdragen aan kwaliteit van inburgering (kwaliteitsborging)
c. bijdragen aan een effectieve en efficiënte uitvoering (budgetbeheersing);
d. aansluiten bij de werkelijke kosten en feitelijke dynamiek in instroom/aantal begeleide inburgeraars in de tijd (budgetzekerheid);
e. eenvoudig worden vormgegeven (maatstaven) met minimale administratieve lasten.

Indien het Rijk wil sturen (minder beleidsvrijheid voor gemeenten) op de besteding van de middelen ligt een specifieke uitkering het meest voor hand. Dit levert gemeenten ook de meeste budgetzekerheid. Zij krijgen per inburgeraar of voorziening een bedrag. Daartegenover staan extra administratieve lasten voor gemeenten.
Indien het Rijk gemeenten meer vrij wil laten (meer beleidsvrijheid voor gemeenten) dan zou dat het beste via een fondsuitkering kunnen. Omdat de inburgeringsopgave moeilijk aan structuurkenmerken is

te koppelen kan binnen de kaders van nieuwe wetgeving worden gekozen voor een bijzondere fondsuitkering.

Belangrijk nadeel van de (huidige) gemengde systematiek is dat gemeenten minder mogelijkheden hebben om het beleid integraal vorm te geven. Bij integraliteit gaat het niet alleen om de koppeling tussen uitvoering en voorzieningen maar ook de koppeling met taken in het bredere sociale domein (participatie). Een bijzondere fondsuitkering biedt hier meer mogelijkheden omdat gemeenten meer vrijheid krijgen in de besteding en het Rijk met gemeenten afspraken kan maken over aan te leveren informatie. Dit kan zowel beleidsinformatie als financiële informatie betreffen. De informatie in het kader van een bijzondere fondsuitkering is bedoeld om het Rijk in staat te stellen het beleidsdoel te evalueren en wordt niet gebruikt als verantwoordingsinformatie of om terug te vorderen.

1. Inleiding

1.1. Achtergrond en context Wet inburgering 2021

Per 1 januari 2022 is de Wet inburgering 2021 in werking getreden. De nieuwe inburgeringswet beoogt, samen met andere wetgeving binnen het sociaal domein, in het bijzonder de Participatiewet, een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke doel van inburgering: *alle inburgeringsplichtigen doen snel en volwaardig mee in de Nederlandse maatschappij, liefst via betaald werk*. De Wi2021 geldt voor asielmigranten, gezinsmigranten en overige migranten (zoals geestelijke bedienaren). Voor de verschillende typen inburgeraars gelden verschillende vereisten en verantwoordelijkheden. Zo moeten gezins- en overige migranten zelf hun cursus regelen en betalen. Voor asielmigranten koopt de gemeente de trajecten in. Verschillende instrumenten zoals maatschappelijke begeleiding en financiële ontzorging gelden alleen voor asielmigranten. De Wi2021 gaat uit van de regierol van gemeenten en daarnaast van de eigen verantwoordelijkheid van inburgeraars voor het voldoen van de inburgeringsplicht.

Op dit moment, ruim 3 jaar na invoering van de Wi2021, is het wenselijk te onderzoeken in hoeverre de kosten voor gemeenten (regierol) kunnen worden gedekt door de beschikbaar gestelde middelen vanuit het gemeentefonds en specifieke uitkeringen. Gemeenten hebben de afgelopen jaren de nodige ervaring opgedaan zodat zij nu beter zicht hebben op welke inzet de Wi2021 van hen vraagt. Bij de start is een gedetailleerde lijst opgesteld van taken die gemeenten moeten uitvoeren in het kader van de inburgering van asielmigranten en gezins- en overige migranten[1]. De vraag is of de -op basis van de takenlijst- genormeerde kosten aansluiten bij de kosten voor uitvoering en voorzieningen in de praktijk.

Het kostenonderzoek maakt deel uit van de bredere tussenevaluatie Wi2021 (Regioplan, 2025). In de tussenevaluatie wordt beoogd een eerste beeld te krijgen van de werking, het doelbereik, de tussenresultaten en de kosten van de Wi2021. Zo kunnen potentiële verbeteringen in wet- en regelgeving en de uitvoering van de wet in beeld komen. Binnen het voorliggende onderzoek kijken we vooral naar kosten voor gemeenten, kostenverschillen tussen gemeenten en de dekking van de kosten ('betaalbaarheid van het stelsel na 3 jaar'[2]).

Hiermee kan dit onderzoek een van de bouwstenen vormen voor toekomstige bestuurlijke (financiële) afspraken tussen Rijk en gemeenten.

1.2. Doel en vraagstelling van het kostenonderzoek

Doel

Het onderzoek dient een tweeledig doel. Ten eerste moet het inzicht geven in de kosten die gemeenten maken voor de uitvoering van de Wi2021. In samenhang hiermee dienen ook kostenverschillen tussen gemeenten in beeld te komen. Ten tweede geeft dit onderzoek invulling aan bestuurlijke afspraken tussen het ministerie van SZW en de VNG over de Veranderopgave inburgering in het bestuurlijk overleg van 24 april 2020. Toen is afgesproken een onderzoek uit te voeren naar de betaalbaarheid van het stelsel, drie jaar na inwerkingtreding van de Wi2021. De tussenevaluatie moet duidelijkheid scheppen over de vraag

1 Zie AEF (2019). *Overzicht processen en deelprocessen van de nieuwe Wet inburgering (2021) voor gemeenten*.
2 Bestuurlijke afspraken SZW en VNG over de Veranderopgave Inburgering (april 2020).

in hoeverre de bekostiging de afgelopen 3 jaar toereikend was en qua systematiek aansluit op de taken. Met de uitkomsten kunnen Rijk en gemeenten afwegen in hoeverre genoemde bestuurlijke afspraken voldoen dan wel aanpassingen nodig zijn in volume, systematiek en taakinhoud.

Vraagstelling

Vanuit deze context kent het onderzoek 2 hoofdvragen.

I. Welke kosten maken gemeenten voor de verschillende taken in de uitvoering van de Wi2021?
II. In hoeverre zijn de beschikbaar gestelde middelen (omvang en systematiek) passend om de (onderdelen van de) wet (de afgelopen 3 jaar) uit te voeren[3]?

Deze hoofdvragen zijn uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen. Wij hebben deze geclusterd rond een viertal thema's.

Kosten en variatie tussen gemeenten

1. Welke kosten maken gemeenten voor de verschillende taken in het kader van de uitvoering van de Wi2021?
2. In hoeverre maken gemeenten kosten die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de Wi2021, maar waarin niet is voorzien in de bekostiging?
3. Welke variatie is er tussen gemeenten in de kosten per taak? In hoeverre zijn de verschillen tussen gemeenten het gevolg van de invulling van de taken, de schaalgrootte, de samenstelling van de populatie van inburgeringsplichtigen, de gemeentelijke organisatie of de systematiek waarmee gemeenten de taalaanbieders bekostigen?
4. Welke externe factoren zijn van invloed (geweest) op de kosten die gemeenten maken?

Kosten in de tijd (per individuele inburgeraar)

5. Hoe zijn de kosten van inburgeringsvoorzieningen voor gemeenten in de tijd verspreid over de inburgeringstermijn? In hoeverre sluit dit aan bij de bekostigingssystematiek die ervan uitgaat dat die kosten voor 61% in het eerste jaar vallen, 31% in het tweede jaar en 8% in het derde jaar?[4]

Kostendekking

6. Waaruit bekostigen gemeenten de kosten van de uitvoering van de Wi2021?
7. In hoeverre zijn de voor de Wi2021 beschikbaar gestelde middelen voldoende om de verschillende taken uit te voeren? In hoeverre zijn er verschillen tussen (soorten) gemeenten in de mate waarin de bekostiging toereikend is?

Bekostigingssystematiek

8. Welke ervaringen zijn er met de bekostigingssystematiek van de uitvoering van de Wi2021? Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende bekostigingsinstrumenten (gemeentefonds, specifieke uitkering, vast versus PxQ) in relatie tot de verschillende taken van de uitvoering van de Wi2021?

---

3 In de oorspronkelijke vraagstelling van het onderzoek stond hier "goed uit te voeren". In het kader van het kostenonderzoek is het echter niet mogelijk een uitspraak te doen over de geleverde kwaliteit. Om die reden is het woord goed uit de tweede vraag gehaald.

4 Deze in de bekostiging aangenomen spreiding is van toepassing in de geëvalueerde periode. Met ingang van 2026 zal de spreiding worden gewijzigd.

9. Hebben gemeenten al zicht op de (mogelijke) gevolgen van de prestatiebekostiging? In hoeverre heeft dat invloed op het beleid en de uitvoering van de Wi2021 door gemeenten

1.3. Afbakening van het onderzoek

Wet inburgering 2021

Het onderzoek richt zich op de gemeentelijke taken en doelgroepen die vallen onder de Wi2021. Dit betreft zowel asielmigranten als gezins-/overige migranten. Buiten scope vallen:

- inburgeraars die vallen onder eerdere wetgeving (inclusief de zogenoemde Ondertussengroep);
- taken die geen gevolg zijn van de Wi2021, waaronder taken vanuit de Participatiewet (zoals re-integratie voor statushouders zonder directe relatie met het inburgeringstraject) en huisvesting van statushouders.

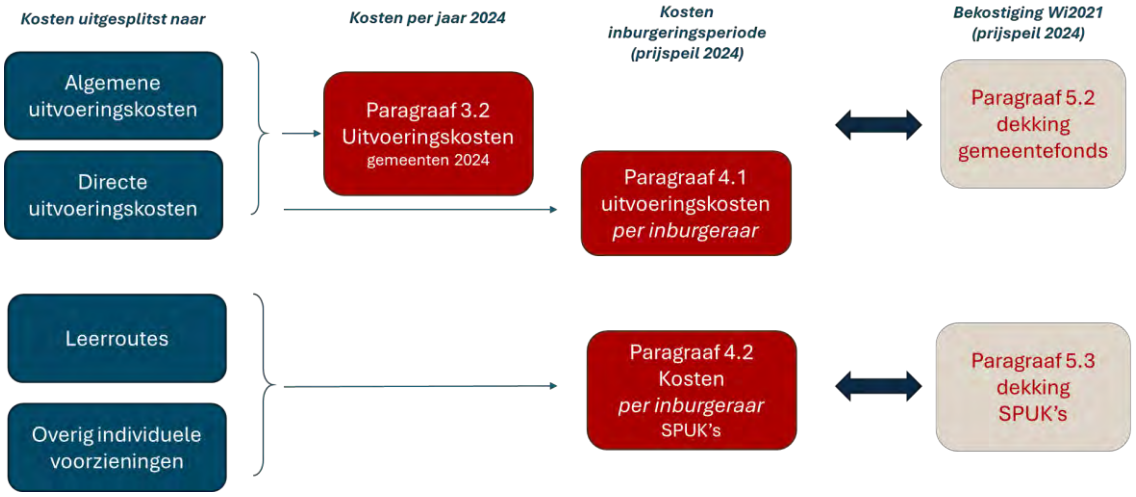
Het antwoord op de onderzoeksvragen levert de staatssecretaris van Participatie en Integratie input op om de volgende toezegging aan de Tweede Kamer na te komen: hoe de financiële verdeling uitpakt voor plattelandsgemeenten en om te kijken of de prestatiebekostiging mogelijk een perverse prikkel heeft op de wijze waarop gemeenten de inburgeringstaak zullen uitvoeren.

Relatie met andere onderzoeken

In het kader van de tussenevaluatie is naast het kostenonderzoek ook een deelonderzoek uitgevoerd van Radar Advies naar Maatschappelijke begeleiding Wi2021.[5] Beide onderzoeken vormen input voor de definitieve tussenevaluatie die door Regioplan Beleidsonderzoek wordt opgesteld. Het rapport van de tussenevaluatie verschijnt gelijktijdig met dit rapport.[6]

1.4. Leeswijzer

Kostenonderzoek Wet inburgering 2021



[5] RadarAdvies (2025), *Maatschappelijke begeleiding deelonderzoek tussenevaluatie Wi2021* (inclusief bijlage met casebeschrijvingen).
[6] Regioplan (2025), *Tussenevaluatie Wi2021*.

Het onderzoek richt zich op de periode 2022-2024. In dit rapport doen we verslag van de uitkomsten. Het rapport is opgebouwd vanuit de vier genoemde onderzoeksthema's. In hoofdstuk 2 beschrijven we de onderzoeksverantwoording en de keuzes die daarin zijn gemaakt. Hoofstuk 3 staat stil bij de jaarlijkse kosten vanwege de uitvoering van de wet. In hoofdstuk 4 kijken we naar de kosten die gemeenten maken voor inburgeraars (in de tijd). Hier zoomen we in op directe uitvoeringskosten en individuele inburgeringsvoorzieningen. Dit geeft een beeld van de totale kosten per inburgeringstraject. Hoofdstuk 5 gaat in op de dekking van de gemeentelijke kosten en in hoofdstuk 6 wordt gekeken naar de bekostigingssystematiek. Tot slot beantwoorden we in hoofdstuk 7 de onderzoeksvragen op basis van de uitgevoerde dataverzameling en analyses.

2. Onderzoeksverantwoording

2.1. Werkwijze

Voor het in beeld brengen van de kosten van gemeenten is zoveel mogelijk aangesloten bij feitelijke cijfers uit de financiële administratie van gemeenten. Omdat regulier intern en extern gerapporteerde cijfers onvoldoende gedetailleerd zijn om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, is bij gemeenten gespecificeerde informatie over de kosten opgevraagd en daarnaast ook verdiepende informatie over de wijze van uitvoering van de inburgeringstaak.

Er is hiertoe langs drie wegen informatie verzameld:

1. Gedetailleerde informatie over kosten, uitvoeringspraktijk en achtergrondkenmerken bij een steekproef van gemeenten, via documentatie, schriftelijke en aanvullend mondelinge bevraging;
2. Validatie en nadere duiding van opgehaalde gedetailleerde informatie in een expertbijeenkomst;
3. Globalere informatie over ervaringen met de huidige bekostigingswijze (betaalbaarheid) bij alle Nederlandse gemeenten, via een landelijke enquête.

De verkregen informatie en inzichten zijn vergeleken met de beschikbare middelen in het gemeentefonds en specifieke uitkeringen.

2.2. Gedetailleerde informatie bij steekproef van gemeenten

Steekproef

Gemeenten maken verschillende keuzes in de organisatie en de wijze waarop de inburgeringstaken worden uitgevoerd. Deze keuzes hangen deels samen met de omvang en samenstelling van de populatie inburgeraars en kunnen invloed hebben op het kostenniveau. Om aan deze diversiteit recht te doen is een gestratificeerde steekproef van 57 gemeenten getrokken op basis van de volgende criteria:

a. omvang en samenstelling van de populatie inburgeraars: aantallen asielstatushouders en gezinsmigranten/ overige inburgeraars bepalen in belangrijke mate het aantal door de gemeente begeleide inburgeraars;
b. aantal inwoners: het aantal door de gemeente begeleide inburgeraars loopt in grote lijnen op met het aantal inwoners, maar valt daarmee niet helemaal samen. Vanwege mogelijke schaaleffecten is daarom ook onderscheid gemaakt tussen kleine, middelgrote en (zeer) grote gemeenten;
c. stedelijkheidsgraad: vanwege verschillen in soort populaties en context binnen stad en platteland is gedifferentieerd naar omgevingsadressendichtheid;
d. geografische ligging: vanwege mogelijke regionale effecten (zoals reisafstanden en samenwerking tussen gemeenten) is gezorgd voor een evenwichtige spreiding over het land;
e. voor zover bekend: of gemeenten samenwerken in regionaal verband. Dit aanvullende criterium geldt met name voor kleinere en middelgrote gemeenten.

Uiteindelijk hebben 31 van de 57 gemeenten gerespondeerd. Gemeenten zijn in meerdere fasen benaderd. Het bleek dat het soms grote inspanningen vergde om de gevraagde inzichten te verstrekken. 27 gemeenten hebben gedetailleerde informatie aangeleverd. Daarnaast zijn er 4 gemeenten die gedeeltelijk informatie (randtotaal van de kosten) hebben geleverd.

Samenstelling steekproef en respons

In onderstaande tabel is de steekproef van gemeenten opgenomen met spreiding over structuurkenmerken en afgezet tegen de kenmerken van alle Nederlandse gemeenten[7].

Tabel 2.1: Samenstelling steekproef en respons in relatie tot alle Nederlandse gemeenten

Indeling steekproefgemeenten	Totaal Nederland	Steekproef	Respons	Respons %
Minder dan 30.000 inwoners	151	16	11	69%
30.000-80.000 inwoners	143	26	8	31%
80.000-250.000 inwoners	44	13	10	77%
Meer dan 250.000 inwoners	4	2	2	100%
Stedelijkheidsgraad laag	206	25	12	48%
Stedelijkheidsgraad gemiddeld	103	24	13	54%
Stedelijkheidsgraad hoog	33	8	6	75%
% Gevestigde migranten laag	180	23	10	43%
% Gevestigde migranten gemiddeld	114	24	13	54%
% Gevestigde migranten hoog	43	10	8	80%
Totaal	**342**	**57**	**31**	**54%**

In bovenstaande tabel is te zien dat er een grote verscheidenheid van gemeenten heeft gerespondeerd. De omvang van de respons en spreiding naar typen gemeenten is voldoende om onderbouwde uitspraken te doen over de kosten die gemeenten maken voor inburgering.

Uitvraag van kosten in een spreadsheet

Onder de responsgemeenten is een vragenlijst in de vorm van een spreadsheet uitgezet. Hierin dienden kosten (kostenniveau 2024) via twee ingangen te worden opgegeven:

- *de totale jaarlijkse kosten* van de gemeente voor alle inburgeraars, conform de jaarrekening 2024, gespecificeerd naar taken. Daarbij is ook gevraagd naar het aantal inburgeraars (onderscheiden naar asielmigranten en gezins- & overige migranten) dat de gemeente in 2024 heeft begeleid. Dit betrof alleen de uitvoeringskosten, oftewel de gemeentelijke taken waarvoor geen bekostiging vanuit de specifieke uitkeringen Inburgering (SPUKs) kan worden verkregen
- *de kosten per inburgeraar* voor het gehele inburgeringstraject van 3 jaar, gespecificeerd per taak en per type individuele voorziening. Dit moest apart voor asielmigranten enerzijds en gezins- & overige migranten anderzijds worden ingevuld. Het betrof zowel de uitvoeringskosten van gemeenten (niet uit een SPUK te bekostigen) als de kosten van individuele voorzieningen waaronder de leerroutes (wel uit een SPUK te bekostigen). Op deze wijze zijn de gemiddelde kosten op het niveau van een individuele inburgeraar in beeld gebracht.

De vragenlijst was zo ingericht, dat de vragen zowel door de responsgemeente zelf als – indien taken daar waren belegd – door een gemeenschappelijke regeling (met cijfers, betrekking hebbend op de steekproefgemeente) konden worden ingevuld.

Begeleiding responsgemeenten bij invulling spreadsheet

Met de steekproefgemeenten is telefonisch contact opgenomen om de juiste contactpersoon voor het beantwoorden van de vragenlijst te vinden en medewerking te vragen. Als alle taken door de gemeente

[7] Het aantal gevestigde migranten is voor de 5 kleinste gemeenten niet beschikbaar.

bleken te zijn uitbesteed aan een samenwerkingsverband (gemeenschappelijke regeling) is een contactpersoon bij het samenwerkingsverband gezocht. Indien deze contactpersoon bereid bleek tot medewerking, is een startgesprek afgesproken, waaraan in de meeste gevallen verschillende medewerkers deelnamen, namelijk een beleidsambtenaar, financieel specialist en soms ook uitvoerend ambtenaar (casemanager of teamleider). In het startgesprek hebben de onderzoekers toelichting gegeven op het onderzoek in het algemeen en op de vragenlijst in het bijzonder. Ook heeft de respondent alvast aangegeven op welke wijze de taken zijn georganiseerd.

In principe is na het startgesprek de vragenlijst naar de gemeente gestuurd met een responstermijn van enkele weken. Sommige gemeenten echter, hebben de vragenlijst eerder ontvangen, zodat zij konden bepalen wie de contactpersoon voor het onderzoek zou zijn en ook of zij medewerking aan het onderzoek konden verlenen. Hierdoor heeft 80% van de steekproefgemeenten daadwerkelijk een vragenlijst ontvangen. Uiteindelijk hebben 31 gemeenten een vragenlijst ingevuld. Verreweg de meeste gemeenten (27) hebben de vragenlijst (nagenoeg) volledig ingevuld; enkele gemeenten (4) hebben voornamelijk randtotalen kunnen invullen, zonder specificatie naar taak of doelgroep omdat de gegevens niet als zodanig worden geregistreerd of anderszins inzichtelijk zijn.

Tijdens de responsperiode hebben we gemeenten uitgebreid ondersteuning geboden bij het verzamelen en opleveren van de benodigde gegevens. Het maken van de gevraagde afbakeningen per taak of voorziening bleek voor diverse gemeenten lastig, omdat de tijdsbesteding aan taken van de Wi2021 niet altijd als zodanig wordt geadministreerd en gerubriceerd. Soms is de uitvoering van een taak ook verspreid over verschillende afdelingen of organisaties. Gemeenten hebben – na overleg met Cebeon – kostenverdelingen gemaakt over de onderscheiden inburgeringstaken, zodat er een zo goed mogelijk beeld van de kosten per taak is ontstaan. Een voorbeeld hiervan is, dat ‘begeleiding naar financiële zelfredzaamheid’ in een aantal gevallen samen met ‘maatschappelijke begeleiding’ is aanbesteed bij een organisatie. Gemeenten hebben een expertbeoordeling gemaakt van de verdeling van de kosten over beide taken en dat gesplitst opgegeven. De geboden ondersteuning heeft eraan bijgedragen dat van de meeste responsgemeenten een uitgebreide dataset is verkregen. 4 gemeenten is het niet gelukt binnen de responsperiode de randtotalen voor de uitvoeringskosten te specificeren.

Duidingsgesprekken na ontvangst ingevulde vragenlijst

Elke ingestuurde vragenlijst is door de onderzoekers gecontroleerd op juistheid, volledigheid, interne consistentie en plausibiliteit. Van hiaten en onlogische gegevens, zoals opgave van de totale kosten voor het volledige aantal begeleide inburgeraars, terwijl de kosten per inburgeraar waren uitgevraagd, is aantekening gemaakt zodat deze cijfers teruggelegd konden worden bij de respondent.

Voorts is een onderwerpenlijst opgesteld om nadere duiding aan de ingevulde cijfers te kunnen geven. Dit betrof vooral achtergrondgegevens over de processen, aantallen aanbieders, intensiteit van dienstverlening en beleidskeuzes.

Met alle responsgemeenten is een duidingsgesprek gevoerd aan de hand van onderwerpenlijst en de voor de betreffende gemeente nog openstaande vragen. Dit heeft geleid tot verbetering en aanvulling van de oorspronkelijk ingevulde vragenlijst en heeft aanvullende informatie opgeleverd om de kostenopgave te kunnen duiden. Hierdoor vormt de uit de kostenopgaven opgebouwde dataset een robuuste basis voor het berekenen van de kosten per inburgeraar.

Analyse en berekeningen

Om van een goed gefundeerde gegevensbasis te komen tot een geobjectiveerd kostenbeeld is ook een gedegen analyse nodig van kostenverschillen tussen gemeenten. Kostenverschillen zijn geanalyseerd in

samenhang met niet-beïnvloedbare kenmerken van gemeenten (populatie inburgeraars, structuurkenmerken zoals gemeentegrootte) en wel-beïnvloedbare kenmerken (organisatie, samenwerking, intensiteit taakuitvoering) die van invloed zijn op de kosten. Er heeft in het kader van dit onderzoek geen analyse plaatsgevonden naar het niveau van de dienstverlening en voorzieningen van gemeenten in het kader van de Wi2021.

Vervolgens zijn op basis van de respons van de 31 gemeenten berekeningen uitgevoerd om de steekproefresultaten door te vertalen naar totalen voor heel Nederland voor wat betreft de uitvoeringskosten in 2024 (totale uitvoeringskosten van de gemeente waarvoor geen SPUK kan worden aangewend) en naar landelijke gemiddelden voor wat betreft de kosten per inburgeraar (zowel de gemeentelijke uitvoeringskosten als de kosten voor de individuele voorzieningen waaronder de leerroutes). Bij de doorvertaling vanuit de steekproefcijfers is een weging toegepast met behulp van de factoren gemeentegrootte, stedelijkheidsgraad en omvang populatie inburgeraars per 10.000 inwoners.

Gebruik externe data

Voor de steekproeftrekking, analyse en ophoging naar Nederland is gebruik gemaakt van diverse externe databronnen (zie bijlage):

- gegevens van DUO en het CBS (statistiek Wet inburgering) over het aantal gevestigde (inburgeringsplichtige) migranten, uitgesplitst naar asielmigranten en gezins-/overige migranten, en het aantal vastgestelde PIP's per 31-12-2024 [8];
- kenmerken over de samenstelling van inburgeraars en de organisatie uit de benchmark van Divosa, Stimulansz en BMC die door het CBS worden verzameld op gemeente-/uitvoeringsniveau [9];
- diverse eerdere onderzoeken die ten grondslag liggen aan de huidige bekostiging en kostenontwikkelingen (o.a. onderzoeken van AEF, Significant, Berenschot), monitors en een onderbouwing van kosten door de VNG[10].

2.3. Validatie en aanvulling in expertbijeenkomst

De globale uitkomsten van de berekeningen zijn in tabelvorm en grafisch opgenomen in een PowerPoint-presentatie. Hierin zijn verbanden inzichtelijk tussen de hoogte van bedragen en kenmerken van gemeenten. Om te toetsen of deze hoofduitkomsten worden herkend in het veld en om nadere duiding te geven aan verklaringen achter verschillen tussen categorieën gemeenten is een expertsessie georganiseerd.
Deze expertsessie had ook een tweede doel, namelijk inzicht te krijgen in de beoordeling van de huidige bekostigingssystematiek via het gemeentefonds en via SPUKs.

We hebben een expertsessie met 13 professionals vanuit 10 gemeenten (inclusief een Gemeenschappelijke Regeling) en drie experts van de VNG gehouden. Tijdens deze sessie zijn de volgende onderwerpen besproken:

- herkenbaarheid hoofduitkomsten van de kosten van inburgering;
- aanvullende inzichten in kostenbepalende factoren, vanuit de beroepspraktijk;
- ervaringen met de bekostigingssystematiek;
- voor- en nadelen van de verschillende bekostigingsvormen in relatie tot de verschillende taken.

---

8 CBS (2024); DUO (2025).
9 BMC et al. (2019).
10 AEF (2019a, 2019b, 2021, 2024); Berenschot (2020); Significant (2022, 2023, 2024, 2025a, 2025b, 2025c); Verwey- Jonker (2025); VNG (2024).

2.4. Globaler informatie via webenquête alle gemeenten

Met de webenquête wordt extra informatie opgehaald om de steekproefuitkomsten beter te kunnen duiden. De enquête bevat financiële vragen en beleidsvragen, die – desgewenst – door verschillende medewerkers van de gemeente kunnen worden beantwoord. De enquête is benut om meer zicht te krijgen op:

- organisatie van de inburgeringstaak (samenwerking, uitbesteding, inkoop; ook ter toetsing van steekproefbevindingen);
- ervaringen met de toereikendheid van middelen;
- ervaringen met de huidige bekostigingssystematiek van de Wi2021 (gemeentefonds en SPUKs, betaalritme, verantwoording, reserveringsregeling);
- mogelijke invloed van de prestatiebekostiging (vanaf 2026) op het beleid en de uitvoering van taken.

De link naar de webenquête is door de VNG en Divosa (via de nieuwsbrief en forumpagina's) en het ministerie van SZW (via de contactpersonen voor de SiSa-verantwoording) verspreid.
In onderstaande tabel is de respons van gemeenten opgenomen met spreiding over structuurkenmerken en afgezet tegen de kenmerken van alle Nederlandse gemeenten.

Tabel 2.2: Samenstelling respons in relatie tot alle Nederlandse gemeenten

Indeling gemeenten	Totaal Nederland	Respons	Respons %
Minder dan 30.000 inwoners	151	22	15%
30.000-80.000 inwoners	143	35	24%
80.000-250.000 inwoners	44	17	39%
Meer dan 250.000 inwoners	4	1	25%
Stedelijkheidsgraad laag	206	33	16%
Stedelijkheidsgraad gemiddeld	103	31	30%
Stedelijkheidsgraad hoog	33	11	33%
% Gevestigde migranten laag	180	33	18%
% Gevestigde migranten gemiddeld	114	26	23%
% Gevestigde migranten hoog	43	16	37%
Totaal	**342**	**75**	**22%**

In bovenstaande tabel is te zien dat er 75 gemeenten hebben gerespondeerd, met een spreiding naar gemeentegrootte, stedelijkheidsgraad en percentage gevestigde migranten.
Bovendien de enquête ook ingevuld door drie samenwerkingsverbanden, met elkaar negen gemeenten vertegenwoordigend. In totaal is er dus informatie met betrekking tot 84 gemeenten (75 direct en negen via het samenwerkingsverband) verkregen.

De meeste respondenten vervullen een beleidsfunctie of een financiële functie. Daarnaast heeft een klein gedeelte van de respondenten een uitvoerende functie of een andere, niet nader gespecificeerde functie.

2.5. Bijdrage van begeleidingscommissie en koepelorganisaties

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie onder voorzitterschap van prof. dr. H.B. Entzinger, emeritus hoogleraar Migratie- en integratiestudies aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. De begeleidingscommissie bestond voorts uit vertegenwoordigers van de Vereniging Nederlandse Gemeenten

(VNG), Divosa, het Centraal orgaan Asielzoekers (COA), de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), VluchtelingenWerk Nederland, de MBO Raad, de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO), Blik op Werk, een wetenschappelijk deskundige (bijzonder hoogleraar aan de Erasmus School of Social en Behavioural Sciences van de EUR, tevens senior onderzoeker bij het Sociaal en Cultureel Planbureau) en het ministerie van SZW.

De leden van de begeleidingscommissie hebben kritisch meegelezen op tussentijdse bevindingen en waardevolle feedback gegeven. Hun inbreng is de kwaliteit en robuustheid van het eindresultaat ten goede gekomen.

Het ministerie van SZW heeft ons voorzien van vele documenten en cijfermateriaal uit eigen archief en bemiddeld voor het verkrijgen van specifieke data uit externe bronnen, te weten DUO en het CBS.

Daarnaast zijn er door vertegenwoordigers van het ministerie van SZW, de VNG en Divosa inspanningen gedaan om gemeenten te bewegen tot deelname aan het onderzoek als steekproefgemeente. Voor de verspreiding van de webenquête onder alle gemeenten hebben SZW en de VNG hun contacten benaderd, via respectievelijk rechtstreekse benadering en de nieuwsbrief, met het verzoek de webenquête in te vullen.

We spreken onze dank uit aan de leden van de begeleidingscommissie, deskundigen van gemeenten en betrokken veldpartijen voor de waardevolle inbreng die zij hebben geleverd aan het onderzoek. Mede dankzij hun inbreng ligt er nu een rapport met een brede feitenbasis.

3. Jaarlijkse uitvoeringskosten van gemeenten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de jaarlijkse kosten van de uitvoering van de Wi2021. In paragraaf 3.1 behandelen we de onderscheiden inburgeringstaken en de daarmee samenhangende kostensoorten van gemeenten. Vervolgens brengen we de omvang van de uitvoeringskosten in 2024 (het recentste rekeningjaar) in beeld (paragraaf 3.2). Daarna komen elementen aan de orde die kostenverschillen tussen gemeenten verklaren (paragraaf 3.3) en maken we een onderscheid naar algemene – en directe uitvoeringskosten inzichtelijk (paragraaf 3.4).

3.1. Taken en kostensoorten van gemeenten binnen de Wi2021

Taken

Het onderzoek richt zich op *alle* kosten die gemeenten maken om de taken onder de Wi2021 uit te voeren. Deze taken vallen uiteen in twee hoofdcategorieën: (A) de uitvoeringstaken en (B) de individuele inburgeringsvoorzieningen.

Categorie	Onderdelen
A. Uitvoering	• Algemene uitvoeringstaken: inkoop, contractmanagement, administratie, beleid en coördinatie • Directe uitvoeringstaken: – Brede intake (incl. leerbaarheidstoets en evt. startklas), vaststelling PIP – Voortgangsgesprekken en handhaving – Financiële ontzorging – Begeleiden naar financiële zelfredzaamheid – Eventuele overige diensten of voorzieningen, bv. reiskosten – Activiteiten niet direct toewijsbaar aan individuen, bv. Inloopspreekuur.
B. Inburgeringsvoorzieningen	• Leerroutes: B1-, Onderwijs- en Z-route. De B1-route betreft uitsluitend taalonderwijs. Eventuele kosten voor een participatietraject vallen niet onder de Wi2021 en zijn daarom niet meegenomen in dit onderzoek. De Onderwijsroute betreft naast taalonderwijs ook onderwijs in andere vakken, ter voorbereiding op een mbo-, hbo- of academische opleiding. Deze is vooral gericht op jonge inburgeraars die (nog) niet kunnen instromen in regulier onderwijs. De Z-Route bestaat uit een taaldeel en een participatiedeel. In de Z-route behoren de kosten voor de participatiecomponent dus tot kosten in het kader van de Wi2021 en zijn deze kosten meegenomen. • Maatschappelijke begeleiding (MB) • Participatieverklaringstraject (PVT) • Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) • Tolkkosten en eventuele andere individuele voorzieningen.

Kostensoorten

Gemeenten kunnen de taken op verschillende manieren uitvoeren, waardoor er sprake kan zijn van verschillende kostensoorten. Gemeentelijke kosten kunnen bestaan uit:

- Eigen personeel van gemeenten en/of samenwerkingsverbanden (incl. overhead);
- Inhuur van personeel;
- Inkoop en uitbesteding van taken of voorzieningen of soms nog andere out-of-pocketkosten (zoals verstrekte vergoedingen).

Per kostensoort lichten we kort toe op welke wijze de kosten (in euro's) zijn berekend in het onderzoek.

Kosten eigen personeel

Er is bij gemeenten (of in voorkomend geval: gemeenschappelijke regeling) uitgevraagd wat de personele inzet (in fte of aantal uren) is per taakonderdeel met een nadere specificatie van de directe uitvoeringstaken, voor de situatie in 2024. Indien taken zijn uitbesteed aan een samenwerkingsverband (gemeenschappelijke regeling), zijn zowel de gemeentelijke inzet als die van de gemeenschappelijke regeling (uitsluitend ten behoeve van de betreffende steekproefgemeente[11]) uitgevraagd. De inburgeringstaken kunnen volledig worden uitbesteed aan een gemeenschappelijke regeling, maar er kan ook sprake zijn van een mix in de uitvoering van taken. Beleid en coördinatie kan bijvoorbeeld door een gemeente zelf worden gedaan, terwijl direct uitvoerende werkzaamheden zijn belegd bij een samenwerkingsverband. Overigens gaat het soms om deeltaken van personeel (dat naast taken voor de Wi2021 ook andere taken verricht), en personeel van verschillende afdelingen. De personele inzet is afzonderlijk per taak uitgevraagd, waarbij alleen het (geschatte) voor de Wi2021 relevante deel van de werkzaamheden van functionarissen met een bredere taak (bijvoorbeeld administratie, inkoop, contractmanagement, participatiewet, inburgeraars onder oude wetgeving) is meegenomen.

De personele inzet is vertaald naar kosten met behulp van de gemeentelijke salarisschalen, op basis van de door de steekproefgemeenten opgegeven gemiddelde inschaling van het personeel per taak. De kengetallen voor de berekening zijn gebaseerde op de CAO Gemeenten op 1 januari 2024. Hierbij is uitgegaan van een periodiciteit halverwege de salarisschaal. Er is een opslag op de salariskosten gehanteerd van circa 25% voor de werkgeverslasten, gebaseerd op publicatie in de Staatscourant[12]. Bovendien is ook rekening gehouden met overheadkosten. De overhead varieert per (type) gemeente, afhankelijk van onder andere de omvang van de organisatie en taakuitvoering . Er is gerekend met de overheadopslag per fte op basis van de eigen opgave van de gemeenten in de steekproef.

Inhuur

Naast personeel in eigen dienst wordt er ook gebruik gemaakt van inhuurkrachten. De werkzaamheden die worden verricht door inhuurkrachten, zijn niet altijd eenvoudig in fte of uren aan te geven, omdat deze gedurende een bepaalde periode (niet altijd een volledig boekjaar) relevant zijn. Daarom is bij de inzet door inhuurkrachten, ook vanwege een mogelijk hoger kostenniveau, aangesloten bij de feitelijke kosten die worden gemaakt voor de ingehuurde capaciteit. Omdat er aan deze kosten een factuur ten grondslag ligt wordt ook wel van 'out-of-pocketkosten' gesproken.

---

11 Er is aansluiting gezocht bij de volledige inzet vanuit de gemeenschappelijke regeling voor alle deelnemende gemeenten. Vervolgens is, met behulp van afzonderlijke registraties per gemeente of een verdeelsleutel, de inzet voor de desbetreffende steekproefgemeente bepaald.

12 Regeling tot vaststelling premiepercentages werknemers- en volksverzekeringen, maximumpremieloon werknemersverzekeringen en opslag kinderopvangtoeslag 2024, nr.31686, 20-11-2023.

Inkoop en uitbesteding van diensten en voorzieningen

Kosten met betrekking tot inburgering kunnen ook in de vorm van uitbestede kosten (zoals ingekochte diensten of verstrekte vergoedingen) in de gemeentelijke boekhouding terugkomen. De kosten voor de leerroutes en individuele voorzieningen hebben grotendeels betrekking op inkoop of uitbesteding, maar ook een deel van de uitvoeringstaken kan zijn uitbesteed, afhankelijk van de keuze van gemeente voor de organisatiewijze van de inburgeringstaken.

Tabel 3.1: Voorzieningen naar huidige uitvoerder van de taak

Indeling gemeenten	Gemeente	Samenwerkings-verband	Andere or-ganisatie	N.v.t.
Regievoering*	71%	25%	4%	
Leerbaarheidstoets	58%	19%	23%	
Startklas / brugklas	11%	11%	31%	48%
Begeleiding naar financiële zelfredzaamheid	25%	13%	62%	
Maatschappelijke begeleiding	11%	5%	84%	
Z-route: participatie-component	23%	14%	64%	

*) Regievoering: brede intake, begeleiding t/m vaststelling PIP, begeleiding na vaststelling PIP, handhaving

In de bovenstaande tabel is weergegeven welke partij verantwoordelijk was voor de uitvoering van inburgeringstaken, op basis van de resultaten van de webenquête. De uitvoerende partij verschilt sterk per taak. Zo worden de regievoering en de leerbaarheidstoets voornamelijk door de gemeente zelf uitgevoerd, terwijl taken als begeleiding naar financiële zelfredzaamheid, maatschappelijke begeleiding en de Z-route veelal door andere organisaties worden verzorgd. Aan de startklas/brugklas wordt in een aanzienlijk deel van de gemeenten geen invulling gegeven (48%).

Bijdragen van een gemeente aan een gemeenschappelijke regeling om de inburgeringsactiviteiten uit te voeren zijn niet afzonderlijk als inkoop of uitbesteding in het onderzoek meegenomen. Deze kosten zijn door de gemeenschappelijke regelingen zelf opgegeven en gespecificeerd.[13] Mogelijke dubbeltelling van kosten in het onderzoek is zo voorkomen: alle kosten zijn slechts eenmaal opgegeven, hetzij door de gemeente, hetzij door de gemeenschappelijke regeling.

3.2. Kosten per taak: uitvoeringskosten

Doorsnede uitvoeringskosten in 2024

De uitvoeringskosten zijn bij de steekproefgemeenten uitgevraagd met een onderscheid naar algemene en directe uitvoeringskosten. De feitelijke kosten in 2024 (realisatiecijfers 2024) zijn in beeld gebracht. Er moet worden bedacht dat een inburgeringstraject, van intake, via vaststelling van het PIP, tot en met het afronden door middel van het inburgeringsexamen, verscheidene jaren omvat. In het inburgeringsstelsel en in dit onderzoek wordt uitgegaan van gemiddeld 3 jaar[14]. Gemeenten in het onderzoek hebben aangeven dat niet alle inburgeraars binnen 3 jaar het traject afronden en dat anderen korter dan 3 jaar nodig hebben. Er zijn logischerwijs nog geen cijfers beschikbaar van de gemiddelde inburgeringsduur omdat de

[13] Binnen een gemeenschappelijke regeling wordt de inzet soms per gemeente geregistreerd of er wordt een verdeelsleutel gehanteerd om het relevante deel van de kosten aan de deelnemende gemeenten toe te rekenen.

[14] Voor de onderwijsroute wordt uitgegaan van een doorlooptijd van 1,5 à 2 jaar van het onderwijsprogramma zelf.

nieuwe wet daarvoor nog te kort van kracht is. Daarnaast zijn door vertraging bij de start van de Wi2021 niet alle gemeenten op hetzelfde moment van start gegaan.

De uitvoeringskosten van de steekproefgemeenten zijn gerelateerd aan het aantal begeleide inburgeraars. Dit is het aantal inburgeraars dat door een gemeente is begeleid in 2024 in het inburgeringstraject. Het betreft inburgeraars die in 2024 zijn ingestroomd (intake, leerbaarheidstoets en vaststellen PIP), maar ook inburgeraars die al eerder zijn gestart (gemeentelijke inzet is dan voor begeleiding en monitoring van de voortgang van het traject). De hoogte van de kosten wordt onder andere beïnvloed door de samenstelling van de populatie inburgeraars, die bestaat uit zowel asielmigranten (gevestigde statushouders in de gemeente) als gezins- en overige migranten.

Totaalbeeld uitvoeringskosten in 2024

In onderstaande tabel zijn de uitvoeringskosten voor de steekpoefgemeenten opgenomen. Dit is gebeurd door middel van een gemiddeld bedrag per inburgeraar (eerste kolom) en een bedrag per inwoner (tweede kolom). In de derde kolom is *het relatieve aantal begeleide inburgeraars* aangegeven: dit is het aantal inburgeraars dat door een gemeente is begeleid per 10.000 inwoners. Het relatieve aantal begeleide inburgeraars indiceert de 'relatieve zwaarte' van de inburgeringstaak. Met deze maat kunnen gemeenten worden getypeerd om ze beter met elkaar te kunnen vergelijken.

De steekproefgemeenten zijn verder ingedeeld op basis van drie verschillende structuurkenmerken: het aantal inwoners, stedelijkheidsgraad en het aantal gevestigde inburgeringsplichtige migranten (vanaf cohort 2022) per 10.000 inwoners.

Tabel 3.2: Uitvoeringskosten 2024 per inburgeraar, in relatie tot inwonertal en het relatieve aantal begeleide inburgeraars in 2024

Indeling steekproefgemeenten	Gemiddelde kosten		Relatief aantal begeleide inburgeraars
	Per inburgeraar (euro/inb)	Per inwoner (euro/inwo)	(# inburgeraars/ 10.000 inwo)
Minder dan 30.000 inwoners	2.300	9	38
30.000-80.000 inwoners	2.900	11	36
80.000-250.000 inwoners	1.900	9	50
Meer dan 250.000 inwoners	1.700	11	62
Stedelijkheidsgraad laag	2.600	9	37
Stedelijkheidsgraad gemiddeld	2.100	10	48
Stedelijkheidsgraad hoog	1.800	10	57
% Gevestigde migranten laag	3.100	11	33
% Gevestigde migranten gemiddeld	2.400	10	41
% Gevestigde migranten hoog	1.800	10	58
Gemiddeld responsgemeenten	**2.000**	**10**	**52**

De uitvoeringskosten van de steekproefgemeenten in 2024 komen uit op gemiddeld circa 2.000 euro per inburgeraar. De kosten bedragen gemiddeld 10 euro per inwoner in 2024 en variëren nauwelijks met de gemeentegrootte, de stedelijkheidsgraad of het aandeel gevestigde migranten in de bevolking. Wel zien we verschillen in de kosten per inburgeraar. Bij bovenstaande tabel zien we de volgende beelden:

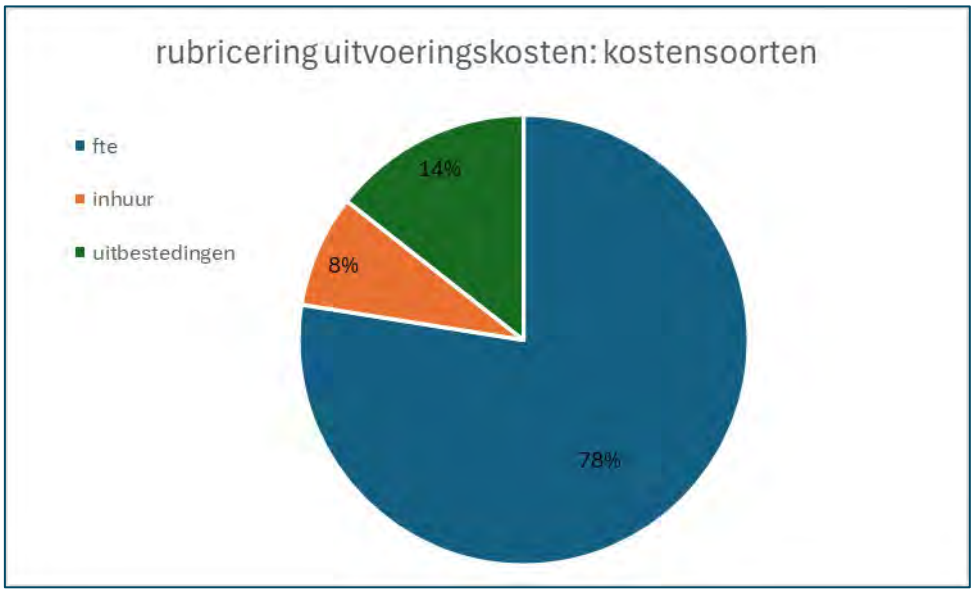
- *Grotere en meer stedelijke* gemeenten hebben uitgedrukt in de kosten per inburgeraar duidelijk lagere kosten. Tussen type gemeenten zien we kostenverschillen die kunnen oplopen tot 1.000 euro per inburgeraar per jaar;
- De kosten per inburgeraar hangen in beperkte mate samen met het *inwonertal* van gemeenten;
- *Landelijke, minder stedelijke* gemeenten hebben hogere kosten per inburgeraar. Dit hangt samen met het relatieve aantal begeleide inburgeraars.
  Kleine en minder stedelijke gemeenten begeleiden gemiddeld minder inburgeraars per 10.000 inwoners. Dit beeld is ook terug te zien in de kostenverschillen per inburgeraar tussen gemeenten met veel en weinig (inburgeringsplichtige) gevestigde migranten. In paragraaf 3.3 zal daar uitgebreider op worden ingegaan.

De uitvoeringskosten per inburgeraar variëren bij de steekproefgemeenten van 1.600 tot 3.600 euro per inburgeraar. In paragraaf 3.3 wordt uitgebreider ingegaan op kostenverschillen tussen (type) gemeenten.

Vooral inzet eigen personeel in uitvoeringskosten

In onderstaand diagram zijn de uitvoeringskosten van gemeenten uitgesplitst naar kostensoorten: eigen personeel (fte), ingehuurd personeel en uitbestede kosten. Onder eigen personeel valt zowel personeel in gemeentelijke dienst als in dienst van een gemeentelijk samenwerkingsverband. De gepresenteerde cijfers zijn gebaseerd op een gewogen gemiddelde van de steekproefgemeenten.

Figuur 3.1: Uitvoeringskosten: eigen personeel versus inhuur, uitbesteding



Uit bovenstaande cirkeldiagram blijkt dat het grootste deel van de uitvoeringskosten in 2024 bestaat uit kosten voor eigen personeel (fte's) (78%). Inhuur maakt circa 8% van de kosten uit en ongeveer 14% heeft betrekking op uitbestedingen. Overigens zijn er wel grote verschillen tussen individuele gemeenten. Het aandeel inhuur loopt bij een aantal gemeenten op tot ruim een derde van de uitvoeringskosten. Er zijn ook gemeenten die meer uitbesteden tot ongeveer de helft van de uitvoeringskosten. Kleine en middelgrote gemeenten maken relatief meer gebruik van inhuurkrachten.

3.3. Kostenverhogende elementen in uitvoeringskosten

In deze paragraaf wordt ingegaan op elementen die kostenverschillen in de uitvoering tussen gemeenten kunnen verklaren. Vanwege de vele factoren die kostenverschillen tussen gemeenten verklaren zijn, mede

in relatie tot de steekproefomvang en de diversiteit in uitvoeringspraktijk, mogelijke kosteneffecten van de onderling samenhangende verklarende elementen niet afzonderlijk te kwantificeren. We beschrijven om die reden de inhoudelijke verbanden (correlaties). In de vorige paragraaf kwam al naar voren dat grotere en meer stedelijke gemeenten lagere kosten hebben en dat dit samenhangt met het relatieve aantal begeleide inburgeraars.

Verschil in omvang caseload inburgeraars per fte

Een belangrijk deel van de verklaring voor de verschillen in directe uitvoeringskosten per inburgeraar wordt zichtbaar in de caseload per fte (in gemeenten ook wel aangeduid als casemanagement). Dit betreft het gemiddeld aantal inburgeraars dat door één regievoerder wordt begeleid. In onderstaande tabel is in de laatste kolom de caseload per regievoerder aangegeven, gedifferentieerd naar gemeentetype (omvang en stedelijkheidsgraad).

Tabel 3.3: Uitvoeringskosten 2024 per inburgeraar, in relatie gemiddelde caseload per regievoerder

Indeling steekproefgemeenten	Gemiddelde kosten per inburgeraar	Relatief aantal inburgeraars (#inb./10.000 inwo)	Gemiddelde caseload per fte regievoering
Minder dan 30.000 inwoners	2.300	38	71
30.000-80.000 inwoners	2.900	36	61
80.000-250.000 inwoners	1.900	50	81
Meer dan 250.000 inwoners	1.700	62	79
Stedelijkheidsgraad laag	2.600	37	67
Stedelijkheidsgraad gemiddeld	2.100	48	74
Stedelijkheidsgraad hoog	1.800	57	82
Gemiddeld responsgemeenten	**2.000**	**52**	**73**

Uit bovenstaande tabel valt af te lezen dat de gemiddelde caseload bij de steekproefgemeenten 73 inburgeraars per regievoerder is. Bij minder stedelijke gemeenten is de caseload per fte gemiddeld lager dan bij stedelijke gemeenten. Deze verschillen tussen typen gemeenten kunnen oplopen tot ruim 15 inburgeraars per fte.[15] De caseload per fte is lager bij asielmigranten dan bij gezins-/overige migranten, maar veel steekproefgemeenten hebben dit niet afzonderlijk in beeld. Bij regievoering gaat het om directe contactmomenten met de inburgeraars, inclusief voorbereiding en verslaglegging, maar ook om afstemming en monitoring met taalaanbieders en andere ketenpartners.

Daarnaast is er bij de algemene uitvoeringskosten (inkoop/contractmanagement, administratie en beleid en coördinatie) sprake van een vaste component; ook bij een klein aantal begeleide inburgeraars dienen deze werkzaamheden te worden uitgevoerd. De kosten nemen niet evenredig toe als het aantal inburgeraars hoger is. Dit leidt tot een schaalvoordeel (lagere kosten per inburgeraar) voor grotere gemeenten doordat het aantal inburgeraars groter is.

[15] De caseload per fte voor steekproefgemeenten met 30-80.000 inwoners is gemiddeld lager dan gemeenten met minder dan 30.000 inwoners. Dit kan deels worden verklaard door samenwerking in gemeenschappelijke regelingen.

Voor de steekproefgemeenten is nader verkend in hoeverre de bandbreedte in de kosten per inburgeraar samenhangt met het relatieve aantal begeleide inburgeraars. In onderstaande tabel zijn de uitvoeringskosten in 2024 per inburgeraar in beeld gebracht naar het relatieve aantal begeleide inburgeraars[16] en is de variatie tussen individuele steekproefgemeenten aangegeven. In de laatste kolom is het maximale verschil tussen de hoogste of laagste waarneming en het verschil van de steekproefgemeenten weergegeven.

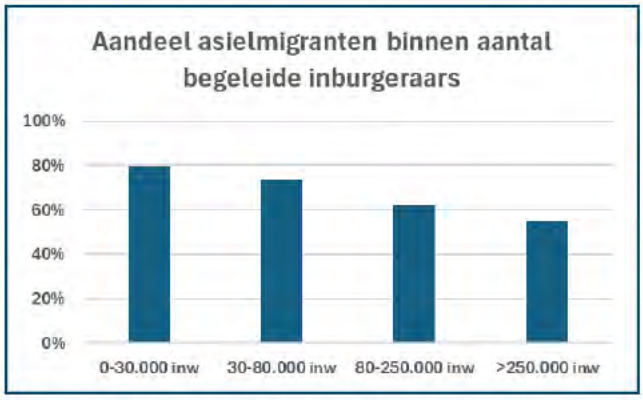
Tabel.3.4: Uitvoeringskosten per inburgeraar ingedeeld naar het relatieve aantal begeleide inburgeraars van steekproefgemeenten (2024)

Relatief aantal begeleide inburgeraars	Uitvoeringskosten per inburgeraar (euro/inb)	Laag	Hoog	Max. verschil van gemiddelde
Lage aantal begeleide inburgeraars	2.900	2.300	3.000	600
Gemiddelde aantal begeleide inburgeraars	2.200	1.800	2.800	600
Hoog aantal begeleide inburgeraars	1.800	1.700	3.000	1.200

Voor gemeenten met een vergelijkbaar relatief aantal begeleide inburgeraars bedraagt het maximale kostenverschil 600 à 1.200 per inburgeraar. Zonder rekening te houden met het relatieve aantal begeleide inburgeraars bedroeg het maximale verschil 1.300 euro per inburgeraar (1.700 à 3.000 euro). Van dit kostenverschil kan dus tot de helft worden verklaard door het relatieve aantal begeleide inburgeraars.

Samenstelling van de groep inburgeraars

Niet alleen het relatieve aantal begeleide inburgeraars, maar ook de samenstelling van de populatie inburgeraars speelt een rol in de kostenverschillen tussen gemeenten. Daarbij gaat het in eerste instantie om de verhouding tussen het aantal asielmigranten en het aantal gezins- en overige migranten.[17] Gemeenten met relatief weinig begeleide inburgeraars hebben naar verhouding gemiddeld meer asielmigranten. Asielmigranten dienen intensiever te worden begeleid dan gezins- en overige migranten.[18] Uit de grafiek hiernaast blijkt dat bij kleinere gemeenten gemiddeld 75 % à 80% bestaat uit asielmigranten terwijl dit bij grotere gemeenten (méér dan 80.000 inwoners) circa 60% of lager is. Deze verschillen in verhouding tussen asiel- en gezins-/overige migranten heeft invloed op kostenverschillen in de kosten per inburgeraar



[16] Bij een laag aantal begeleide inburgeraars is uitgegaan van minder dan 37 inburgeraars. Bij een gemiddeld aantal begeleide inburgeraars is uitgegaan van tussen de 37-49 inburgeraars en bij een hoog aantal begeleide inburgeraars is uitgegaan van meer dan 49 inburgeraars.

[17] Asielmigranten worden evenredig naar het aantal inwoners over gemeenten verdeeld. Gezins-/overige migranten zijn meer geconcentreerd in grotere gemeenten.

[18] Asielmigranten zijn niet verplicht om voor hun komst naar Nederland te slagen voor het inburgeringsexamen buitenland (op grond van de Wet Inburgering Buitenland/WIB, vereiste taalniveau A1). Dat betekent dat asielmigranten meer moeten leren na aankomst in Nederland en meer begeleiding vergen dan gezins- en overige migranten, van wie ook meer zelfredzaamheid wordt verwacht.

Ook geven gemeenten aan dat het aandeel jongeren binnen het aantal begeleide inburgeraars invloed heeft op de uitvoeringskosten.[19] Jongeren vergen een intensievere aanpak om hen gemotiveerd te houden en te voorkomen dat ze uitvallen. Door respondenten is naar voren gebracht dat het gebrek aan structuur tijdens het verblijf in het azc mede een reden is voor de betrekkelijk lage motivatie. Aanbieders geven gemeenten signalen dat het verzuim onder jongeren relatief hoog ligt. Grotere gemeenten hebben naar verhouding iets meer jonge inburgeraars (tot en met 26 jaar).

Ten slotte varieert de instroom per jaar, bijvoorbeeld door beschikbaarheid van huisvesting of verhuisbewegingen tussen gemeenten. De intakeprocedure, inclusief leerbaarheidstoets en vaststelling van het PIP, leidt dan binnen korte tijd tot een intensievere begeleiding waardoor uitvoeringskosten stijgen.

Keuzes in vormgeving van de organisatie

Uit de informatie van de steekproefgemeenten komt naar voren dat de inburgeringstaken op verschillende manieren zijn georganiseerd in de praktijk. Deze specifieke keuzes voor de wijze van organisatie van de inburgeringstaken kunnen hogere of lagere uitvoeringskosten met zich meebrengen:

- er lijkt een (extra) schaalvoordeel te kunnen worden behaald als de inburgerstaken worden gecombineerd met taken die voortvloeien uit de Participatiewet voor asielstatushouders.[20] Gemeenten met een hoger aantal begeleide inburgeraars combineren beide taken vaker met elkaar; het concrete effect van deze keuze kunnen we, zoals eerder aangegeven, niet afzonderlijk becijferen. Als taken niet worden gecombineerd kan dit ook zorgen voor meer afstemming tussen afdelingen[21];
- een aantal kleine en middelgrote gemeenten maakt relatief veel gebruik van inhuurkrachten. Een aangegeven reden hiervoor is dat de benodigde personele inzet op de langere termijn lastig is in te schatten vanwege het kleine aantal begeleide inburgeraars en schommelingen daarin. Het werken met inhuurkrachten brengt minder personele verplichtingen met zich mee, maar is wel duurder dan de inzet van eigen gemeentelijk personeel;
- een aantal gemeenten was in 2024 bezig een nieuwe aanbesteding voor te bereiden hetgeen tot extra uitvoeringskosten heeft geleid;
- gemeenten bieden soms in aanvulling op de regievoering (inclusief financiële ontzorging en begeleiding naar financiële zelfredzaamheid) extra voorzieningen aan. Daarbij kan het gaan om individuele voorzieningen, zoals reiskosten (met name in landelijke gebieden)- of kinderopvangvergoedingen of informele ondersteuning, maar ook activiteiten die niet toewijsbaar zijn aan individuen, zoals spreekuren of extra ondersteuning voor inburgeringsconsulenten. Zie ook paragraaf 3.4 voor een kwantificering van deze kosten.

Afstemming met ketenpartners en samenwerkende gemeenten

Gemeenten geven aan dat er relatief veel inspanningen zijn gemoeid met het contact met ketenpartners en samenwerkingsgemeenten en dat dit tot kosten leidt. Dit zijn geen inspanningen die één op één met inburgeraars te maken hebben, maar die wel gedeeltelijk betrekking hebben op individuele trajecten. Het gaat bijvoorbeeld om het bespreken van de voortgang van individuele trajecten met taalaanbieders en het bespreken van knelpunten (bijvoorbeeld hoog verzuim) waarvoor oplossingen moeten worden ge-

19 Het aandeel inburgeringsplichtige jongeren tot en met 21 jaar loopt tussen gemeenten uiteen van minder dan 15% tot meer dan 40% op basis van CBS-data (stand eind 2024).

20 Dit is lastig kwantitatief te onderbouwen, omdat vooral grotere gemeenten die relatief meer inburgeraars begeleiden de inburgeringstaken combineren met de taken uit de Participatiewet.

21 Ook organisatiekeuzes kunnen invloed hebben op de toerekening van overheadkosten.

vonden. Dit vergt extra overleg en afstemming met externe partijen die bepaalde voorzieningen organiseren (bijv. begeleiding naar financiële zelfredzaamheid of maatschappelijke begeleiding). Bij gemeenten die taken binnen het inburgeringstraject bij veel verschillende ketenpartners hebben belegd vraagt dit om extra afstemmingsmomenten. Dit is ook het geval als de uitvoering samen met buurgemeenten is georganiseerd, omdat het beleid veelal wel lokaal wordt bepaald.

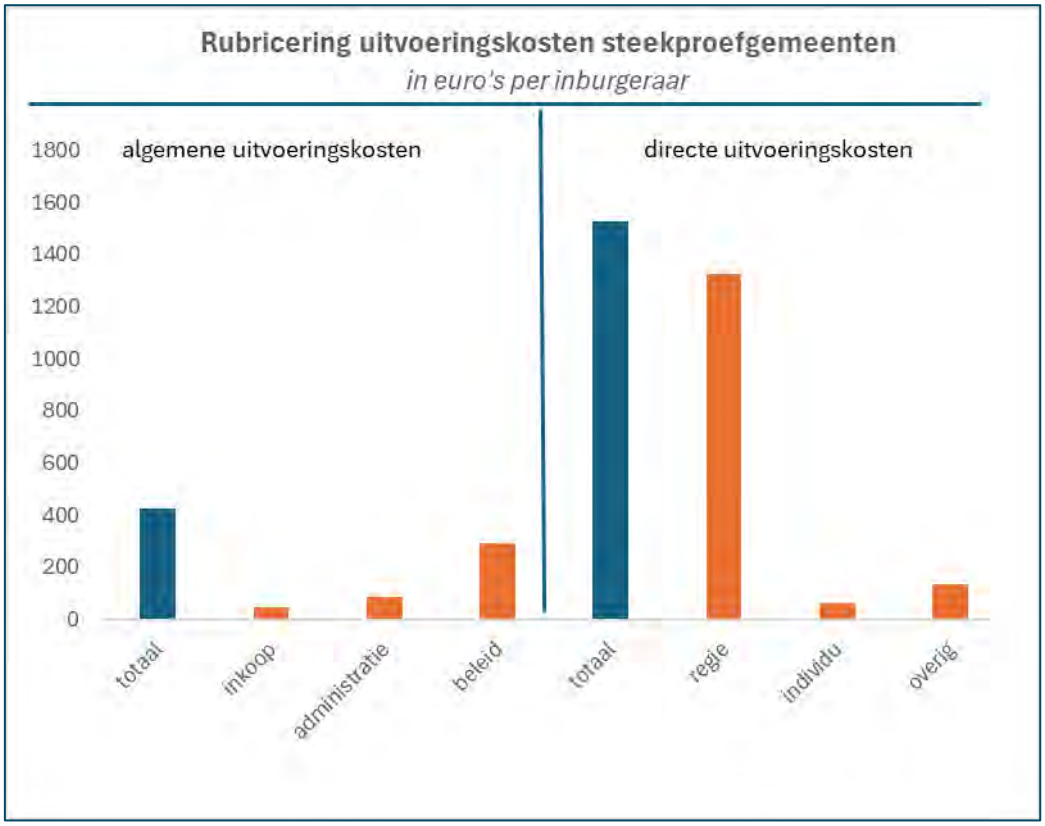
3.4. Algemene en directe uitvoeringskosten

In deze paragraaf presenteren we een nadere uitsplitsing van de uitvoeringskosten in 2024 naar:

- Algemene uitvoeringskosten: uitvoeringskosten die niet voor individuele inburgeraars worden gemaakt, zoals:
  - Inkoop en contractmanagement
  - Administratie
  - Beleid en coördinatie
- Directe uitvoeringskosten die ten behoeve van individuele inburgeraars worden gemaakt:
  - Regievoering/casemanagement (incl. financiële ontzorging en begeleiden naar financiële zelfredzaamheid)
  - Overige dienstverlening voor individuen
  - Overig niet toewijsbaar aan individuele inburgeraars (zoals een inloopspreekuur).

In onderstaand figuur zijn de *gemiddelde kosten per inburgeraar* naar deze onderdelen binnen de uitvoeringskosten in beeld gebracht.

Figuur 3.2: Uitvoeringskosten 2024: algemene versus directe uitvoeringskosten



Uit bovenstaand figuur kan worden afgelezen dat de uitvoeringskosten in 2024 bij de steekproefgemeenten (n=27) voor het grootste deel bestaan uit directe uitvoeringskosten. De directe uitvoeringskosten in 2024 bedragen gemiddeld ruim 1.500 euro per inburgeraar. Dit zijn de kosten op jaarbasis en niet voor de gehele inburgeringsperiode. Dit komt overeen met bijna 80% van de uitvoeringskosten. Binnen de directe uitvoeringskosten hangt verreweg het grootste deel (bijna 90%) samen met de regievoering, gemiddeld ruim 1.300 euro per inburgeraar.[22] Met dienstverlening voor individuele inburgeraars en overige diensten niet toewijsbaar aan individuele inburgeraars zijn beperkte uitvoeringskosten verbonden.

Met algemene uitvoeringskosten is gemiddeld ruim 400 euro per inburgeraar gemoeid (ruim 20% van de totale uitvoeringskosten). Binnen de algemene uitvoeringskosten wordt het grootste deel van de kosten gemaakt voor beleid en coördinatie, namelijk bijna 300 euro per inburgeraar. De overige algemene uitvoeringskosten zijn bij de steekproefgemeenten beperkt; er worden kosten gemaakt met inkoop en contractmanagement[23] (circa 10%) en met administratie (circa 20%).

Bandbreedte bij afzonderlijke componenten uitvoeringskosten

Bij nader inzoomen op afzonderlijke kostencomponenten bij de steekproefgemeenten blijkt het volgende:

- De algemene uitvoeringskosten lopen uiteen van circa 200 euro per inburgeraar tot 1.200 euro per inburgeraar. Vooral gemeenten met een klein aantal begeleide inburgeraars hebben duidelijk hogere algemene uitvoeringskosten per inburgeraar. Hierbij bedragen de kosten voor aanbesteding en contractmanagement minimaal circa 30 per inburgeraar tot maximaal 200 euro per inburgeraar en de kosten voor administratie en facturering van minimaal circa 40 euro per tot maximaal 300 euro per inburgeraar;
- De directe uitvoeringskosten lopen uiteen van circa 1.200 euro tot 2.200 euro per inburgeraar. De kosten voor de regievoering bepalen het grootste deel van de kosten in een bandbreedte tussen 900 euro à 2.100 euro per inburgeraar. De kosten voor overige dienstverlening lopen op tot maximaal 700 euro per inburgeraar.

[22] In de regievoering zijn niet alleen directe contacten met de inburgeraar opgenomen, maar ook andere inspanningen ten behoeve van de inburgeraar waaronder afstemming met ketenpartners.

[23] In de gesprekken is naar voren gekomen dat een beperkt aantal steekproefgemeenten in 2024 al bezig is geweest met voorbereiding van een nieuwe aanbesteding van de leerroutes. De daadwerkelijke aanbesteding zal dan pas in 2025 of later plaatsvinden. Naar verwachting zullen de uitvoeringskosten voor inkoop en contractmanagement in de jaren naar 2024 dus gemiddeld hoger uitvallen.

4. Gemeentelijke kosten per individuele inburgeraar voor het gehele traject

In dit hoofdstuk brengen we de kosten in beeld *per individuele inburgeraar* voor het *gehele inburgeringstraject*, vanaf vestiging in de gemeente tot het afsluitend examen. Onder deze kosten vallen de *directe uitvoeringskosten* (dus zonder de algemene uitvoeringskosten die niet toerekenbaar zijn aan individuele inburgeraars) en de kosten voor de *individuele voorzieningen*.

In paragraaf 4.1 worden de directe uitvoeringskosten in beeld gebracht en in paragraaf 4.2 de kosten van de individuele voorzieningen waaronder de leerroutes. De kosten worden gedifferentieerd naar de kosten voor asielmigranten enerzijds en de kosten gezins- en overige migranten anderzijds. Het hoofdstuk sluiten we af met de totale gemiddelde kosten per inburgeraar voor de gehele inburgeringsperiode.

Bij een aantal steekproefgemeenten is het, ondanks veel inzet vanuit de onderzoekers, uiteindelijk niet gelukt om kosten te specificeren naar onderdelen. De gepresenteerde directe uitvoeringskosten zijn gebaseerd op de gegevens van 23 gemeenten, de gepresenteerde kosten van individuele voorzieningen op die van 26 gemeenten.

In bijlage B is een vergelijking gemaakt voor de onderscheiden componenten, zowel voor de uitvoeringskosten als de kosten voor leerroutes en individuele voorzieningen, met de ramingen die bij start van de Wi2021 zijn gemaakt (beide op basis van prijspeil 2024).

4.1. Directe uitvoeringskosten gehele traject

Vertrekpunten bij bepalen directe uitvoeringskosten

De directe uitvoeringskosten per inburgeraar beslaan de gehele inburgeringsperiode. Naast de inburgeringsduur van 3 jaar zijn de volgende andere vertrekpunten aangehouden bij het inventariseren van de directe uitvoeringskosten:

- Er is een onderscheid gevraagd in de gemiddelde directe uitvoeringskosten voor asielmigranten enerzijds en voor gezins- en overige migranten anderzijds. Asielmigranten worden door gemeenten intensiever begeleid.
- De gemiddelde ureninzet per inburgeraar is geïnventariseerd, ongeacht of dit door eigen personeel of ingehuurd personeel plaatsvindt. De ureninzet is gewaardeerd op het gemiddelde schaalniveau van het eigen personeel, en omgerekend naar salariskosten volgens de CAO Gemeenten op 1 januari 2024. Er is rekening gehouden met het aantal productieve uren op jaarbasis[24], werkgeverslasten (25%) en overhead conform de eigen gemeentelijke praktijk.
- Kosten van uitbestede taken en ingekochte trajecten zijn op het prijsniveau 2024 opgenomen.
- Er is gerekend met bedragen op prijspeil 2024.
- Er is een onderverdeling gevraagd naar:
  - Brede intake (inclusief leerbaarheidstoets en eventuele startklas) tot en met vaststelling PIP;
  - Voortgangsgesprekken en handhaving;
  - Financiële ontzorging;

[24] Gebaseerd op de Handleiding Overheidstarieven 2024 (1.364 uur per fte).

- Begeleiden naar financiële zelfredzaamheid;
- Overige diensten of voorzieningen.

Gemeenten registreren niet de per inburgeraar bestede uren

Uit de uitvraag en verdiepende gesprekken die zijn gevoerd met gemeenten is gebleken dat het inzicht in de eigen (uren)inzet per inburgeraar minder scherp in beeld is dan de totale uitvoeringskosten in een geheel jaar. Veelal is er sprake van een bepaalde beschikbaar gestelde formatie, die de – niet precies voorspelbare en fluctuerende aantallen – inburgeraars moet begeleiden. Deze formatie wordt in veel van de steekproefgemeenten aangevuld met inhuur als de hoeveelheid werk dat nodig maakt.

Op basis van de feitelijke personele inzet in 2024 en de omvang van de werkzaamheden (o.a. aantal inburgeraars, aantal gesprekken per inburgeraar) is een gemiddelde inzet per inburgeraar berekend door de onderzoekers.

Er is een ruime spreiding aangetroffen in de totale ureninzet en daarmee de hoogte van de totale kosten per inburgeraar. Dat geldt voor zowel de kosten voor asielmigranten als voor gezins- en overige migranten. Daarin komen verschillen tot uiting in de omvang en samenstelling van de populatie begeleide inburgeraars, maar spelen ook specifieke beleids- en organisatiekeuzes een rol. Vanwege onzekerheden in hoeverre de gemiddelde uitkomsten van steekproefgemeenten kunnen afwijken van gemeenten buiten de steekproef wordt een bandbreedte van plus en minus 10% van het gemiddelde gehanteerd (dus een totale bandbreedte van 20%).

Totale directe uitvoeringskosten per inburgeraar

De directe uitvoeringskosten over de gehele inburgeringsperiode per inburgeraar laten grote verschillen zien op het niveau van individuele gemeenten. Om te komen tot een raming van de gemiddelde kosten zijn 'uitschieters' buiten beschouwing gelaten. Voorts presenteren we niet een gemiddeld bedrag maar houden een onzekerheidsmarge aan van +10% tot -10%. We ramen op basis van de bevindingen bij de steekproefgemeenten, met een onzekerheidsmarge van +/- 10%:

- gemiddeld 3.600 à 4.400 euro per asielmigrant[25];
- gemiddeld 1.600 à 2.000 euro per gezins-/overige migrant.[26]

Dit impliceert dat de directe uitvoeringskosten voor asielmigranten ruim tweemaal hoger liggen dan voor gezins- en overige migranten. Gemeenten, zowel binnen als buiten de steekproef, hebben aangegeven deze verhouding in de kosten tussen asielmigranten en gezins- en overige migranten plausibel te vinden. Deze verhouding zoals die naar voren komt in de urenbesteding voor de intake en voortgangsgesprekken wordt ondersteund door beelden uit de webenquête. De hierboven genoemde totale directe uitvoeringskosten per inburgeraar (voor de gehele inburgeringsperiode van gemiddeld 3 jaar) zijn vanzelfsprekend hoger dan de in paragraaf 3.2 gerapporteerde uitvoeringskosten in één jaar (2024).

Voor de steekproefgemeenten is nader verkend in hoeverre de bandbreedte in de kosten per inburgeraar samenhangt met het relatieve aantal begeleide inburgeraars. In onderstaande tabel zijn de directe uitvoeringskosten voor asielmigranten gedifferentieerd naar het relatieve aantal begeleide inburgeraars. Naast het gemiddelde is ook de bandbreedte binnen de steekproef aangegeven. In de laatste kolom is het verschil tussen de hoogste of laagste waarneming weergegeven.

---

25 De directe uitvoeringskosten per asielmigrant variëren bij individuele steekproefgemeenten tussen 2.100 euro en 6.300 euro.

26 De directe uitvoeringskosten lopen bij de steekproefgemeenten uiteen tussen 1.000 euro en 2.900 euro per asielmigrant.

Tabel 4.1: Directe uitvoeringskosten per asielmigrant (geheel traject van gemiddeld 3 jaar) naar relatief aantal begeleide inburgeraars (in euro/asielmigrant)

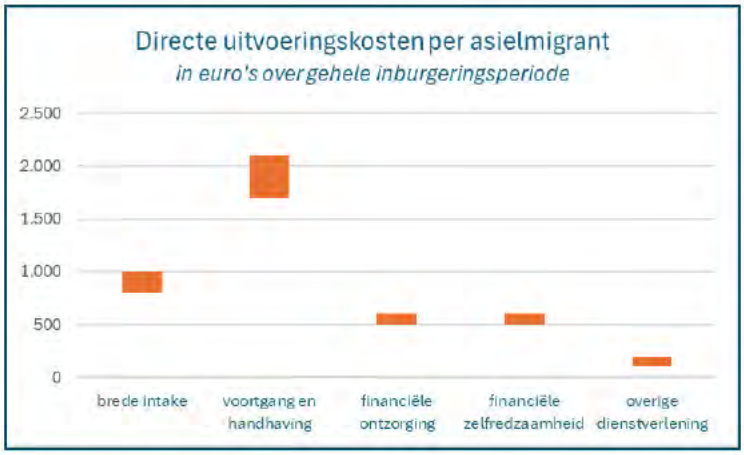
Relatief aantal begeleide inburgeraars in 2024	Directe uitvoeringskosten, gemiddeld	Laag	Hoog	Max. verschil-afwijking van gemiddelde
Laag aantal begeleide inburgeraars	4.000	2.200	5.200	1.800
Gemiddeld aantal begeleide inburgeraars	4.200	2.100	4.600	2.100
Hoog aantal begeleide inburgeraars	3.500	2.500	6.300	2.800

Voor gemeenten met een vergelijkbaar relatief aantal begeleide inburgeraars bedraagt het maximale kostenverschil 1.800 à 2.800 per asielmigrant. Zonder rekening te houden met het relatieve aantal begeleide inburgeraars bedroeg het maximale verschil 4.200 euro per asielmigrant (2.100 à 6.300 euro). Van dit kostenverschil kan dus tot ruim de helft worden verklaard door het relatieve aantal begeleide inburgeraars. Met name bij gemeenten met een relatief veel begeleide inburgeraars is het deel dat kan worden verklaard door andere factoren groter.

Onderdelen directe uitvoeringskosten per asielmigrant

In onderstaande diagrammen zijn de kosten in beeld gebracht voor de belangrijkste onderdelen binnen de directe uitvoeringskosten. Hierbij is dezelfde onzekerheidsmarge van plus en minus 10% gehanteerd.

De directe uitvoeringskosten bestaan grotendeels uit de kosten voor regievoering. Dit is het proces van brede intake (tot en met vaststelling van het PIP), voortgang(sgesprekken) en handhaving, financiële ontzorging en begeleiden naar financiële zelfredzaamheid. Voor zover deze kosten door eigen personeel van gemeenten of gemeenschappelijke regelingen worden gemaakt, gaat het om personeel dat gemiddeld wordt ingeschaald in salarisschaal 9. Dit is binnen dit onderzoek niet gedifferentieerd naar verschillende onderdelen binnen de directe uitvoeringskosten.



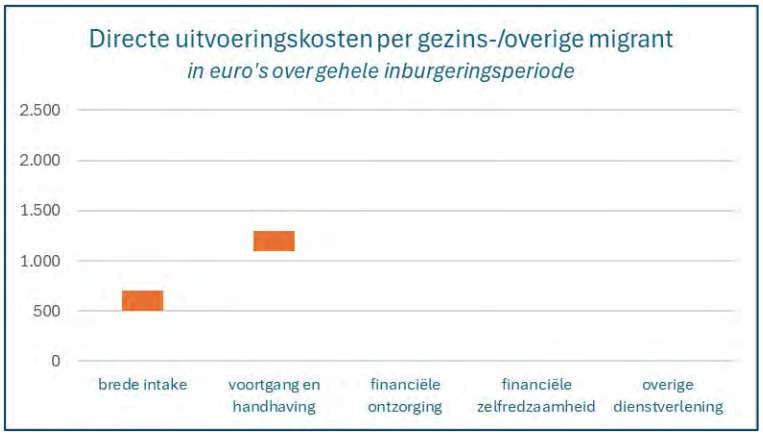
Met de brede intake is circa 800 à 1.000 euro gemoeid per asielmigrant (iets minder dan een kwart van de directe uitvoeringskosten). Het gaat om een inzet van gemiddeld (ongewogen) 12 uur bij de steekproefgemeenten waarbij er grote verschillen optreden tussen gemeenten. Uit de webenquête komt een vergelijkbare ureninzet naar voren. Deze verschillen worden mede verklaard doordat bij een aantal gemeenten werkzaamheden zijn uitbesteed. Met de leerbaarheidstoets is gemiddeld circa 2,5 uur gemoeid. Binnen de brede intake worden gemiddeld 3,3 gesprekken gevoerd met de asielmigrant, inclusief het afnemen van de leerbaarheidstoets. Gemeenten met een startklas hebben hogere kosten.

Bijna de helft van de directe uitvoeringskosten per *asielmigrant* hangt samen met de voortgangsgesprekken en handhaving. Hiermee is gemiddeld 1.700 à 2.100 euro gemoeid. De steekproefgemeenten zetten gemiddeld circa 30 uur in voor voortgang en handhaving per asielmigrant. Uit de webenquête komt een

vergelijkbare ureninzet naar voren. Er is, buiten inhuur, nauwelijks sprake van uitbesteding van taken. In deze kosten zijn gemiddeld circa 10,0 voortgangsgesprekken met een asielmigrant opgenomen[27] en daarnaast afstemming met de aanbieder van de leerroutes.

De kosten voor financiële ontzorging en het begeleiden naar financiële zelfredzaamheid bedragen ieder circa 500 à 600 euro per asielmigrant. Met de financiële ontzorging is een ureninzet van gemiddeld 10 uur per asielmigrant gemoeid. Bij het begeleiden naar financiële zelfredzaamheid hebben de kosten vooral betrekking op uitbestedingen en niet op eigen gemeentelijke inzet.

Onderdelen directe uitvoeringskosten per gezins-/overige migrant



De uitvoeringskosten voor de brede intake bij gezins- en overige migranten bedragen gemiddeld 500 à 700 euro per migrant. De gemiddelde ureninzet voor de brede intake bij de steekproefgemeenten is gemiddeld 10 uur. Er worden gemiddeld 2,6 gesprekken gevoerd in het kader van de brede intake.

Het grootste deel van de directe uitvoeringskosten voor gezins-/overige migranten hangt samen met voortgangsgesprekken en handhaving (ongeveer tweederde). Het kostenniveau van de uitvoeringskosten per gezins-/overige migrant ligt wel lager dan bij asielmigranten (1.100 euro à 1.300 euro per migrant). De ureninzet voor de voortgang en handhaving loopt uiteen tussen steekproefgemeenten, maar bedraagt gemiddeld 17 uur. Hiervoor hebben gemeenten gemiddeld 6,7 voortgangsgesprekken per gezins-/overige migrant gevoerd. Voor gezins-/overige migranten zijn gemeenten niet verplicht om financiële ontzorging en begeleiding naar financiële zelfredzaamheid te organiseren.

Niet alleen worden er meer voortgangsgesprekken gevoerd met asielmigranten dan met gezins-/overige migranten, ook de gemiddelde kosten per gesprek zijn hoger. De begeleiding van asielmigranten is intensiever doordat er onder andere meer gesprekken zijn, gesprekken langer duren, meer expertise vergen en/of meer voorbereidingstijd vragen. Voor gesprekken met asielmigranten zijn vaker tolken nodig; het kost tijd om een tolk beschikbaar te krijgen en vanwege vertaaltijd duren gesprekken dan langer.

4.2. Kosten van individuele inburgeringsvoorzieningen per inburgeraar

Taken voor asielmigranten en gezins- en overige migranten

De kosten voor de individuele inburgeringsvoorzieningen (leerroutes en overige inburgeringsvoorzieningen) zijn geïnventariseerd per inburgeraar voor de gehele inburgeringsperiode. Het gaat om de voorzieningen die zijn beschreven in paragraaf 3.1. In deze kosten zijn alle lopende (prijs)afspraken opgenomen die door de gemeenten zijn aangegaan die voortvloeien uit de Wi2021, ongeacht het aantal inburgeraars

[27] Uitgaande van een inburgeringperiode van 3 jaar waarbij de intakeprocedure een halfjaar beslaat, is dit gemiddeld 1 voortgangsgesprek per kwartaal.

dat daadwerkelijk van deze voorzieningen gebruik heeft gemaakt. Bij deze afspraken is uitgegaan van een inburgeringstraject van 3 jaar.

Voor asielmigranten betalen gemeenten de kosten van alle individuele voorzieningen.

Voor gezins- en overige migranten bieden gemeenten alleen PVT, MAP en tolkdiensten aan, en mogelijk overige voorzieningen die een gemeente zelf nodig acht. Leerroutes en maatschappelijke begeleiding worden niet door de gemeente aangeboden aan gezins- en overige migranten. Gezins- en overige migranten zijn zelf verantwoordelijk om een taalcursus te volgen bij een onderwijsinstelling, eventueel met een lening bij het DUO, om zo voldoende kennis te vergaren voor het inburgeringsexamen.

In onderstaand overzicht staat welke individuele voorzieningen voor elk van de twee doelgroepen door de gemeente worden aangeboden en betaald.

Tabel 4.2: Individuele voorzieningen in de Wi2021 per doelgroep inburgeraars

Individuele voorzieningen	Asielmigranten	Gezins-/overige migranten
B1-route	X	
Z-route	X	
Onderwijsroute	X	
Maatschappelijke begeleiding (MB)	X	
Participatieverklaringstraject (PVT)	X	X
Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP)	X	X
Tolken	X	X
Overige voorzieningen die een gemeente zelf nodig acht	X	X

Bij het bereken van de kosten zijn de volgende vertrekpunten aangehouden:

- De gemiddelde ureninzet per inburgeraar is geïnventariseerd, ongeacht of dit door eigen personeel of ingehuurd personeel plaatsvindt, plus de gemiddelde inschaling. Er is rekening gehouden met het aantal productieve uren op jaarbasis[28], werkgeverslasten (25%) en overhead conform de eigen gemeentelijke praktijk;
- De uitbestede kosten zijn geïnventariseerd op basis van afgesproken trajecttarieven met ketenpartners[29] en eventuele bijkomende kosten zoals die golden in 2024;
- Er is gerekend met bedragen die zijn gebaseerd op prijspeil 2024;
- Aanvullend is uitgevraagd hoe de kosten over de inburgeringsjaren zijn gespreid. Dit geeft aan op welk moment in het inburgeringstraject voorzieningen worden aangeboden, hoelang deze gemiddeld duren en welke factureringsafspraken daaraan ten grondslag liggen.

Gemiddelde kosten individuele voorzieningen

In de onderstaande tabel zijn de gemiddelde kosten per inburgeraar voor de individuele voorzieningen in beeld gebracht. Dit zijn gewogen gemiddelden, waarbij is gecorrigeerd voor afwijkingen in de steekproef ten opzichte alle Nederlandse gemeenten met betrekking tot de kenmerken: inwonertal, stedelijkheid en het aantal inburgeraars waarvoor een PIP is vastgesteld. De gepresenteerde bedragen zijn afgerond op 100 euro.

[28] Gebaseerd op de Handleiding Overheidstarieven 2024 (1.364 uur per fte).

[29] Als er sprake is van een groepstarief is rekening gehouden met de gemiddelde groepsgrootte.

Tabel 4.3: Gemiddelde kosten van individuele voorzieningen per asielmigrant voor het volledige inburgeringstraject (euro/inburgeraar)

Individuele voorzieningen	Gemiddelde kosten per asielmigrant	Laag	Hoog
B1-route	9.700	8.200	11.700
Z-route	11.400	9.400	12.900
Onderwijsroute	17.100	13.100	18.800
*Gewogen gemiddelde leerroutes**	11.100	9.700	12.200
Maatschappelijke begeleiding (MB)	2.100	1.500	2.600
Participatieverklaringstraject (PVT)	200	100	400
Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP)	300	100	500
Tolken	500	100	900
Overige voorzieningen die gemeente zelf nodig acht	200	0	1.000
Totaal gemiddelde (NL)	**14.400**	**12.800**	**15.800**

***gewogen voor verdeling aantal deelnemers leerroutes op landelijk niveau per 31-12-2024**

De kosten voor individuele voorzieningen bedragen naar de situatie in 2024 ongeveer 14.400 euro per inburgeraar (asielmigrant). Ongeveer driekwart van deze kosten hangt samen met de leerroutes (trajectprijzen) en een kwart met overige individuele voorzieningen. Hierna wordt nader ingegaan op de kosten van de leerroutes en de individuele voorzieningen.

Kosten leerroutes

De kosten van de leerroute zijn gemiddeld 11.100 euro[30]. Tussen de leerroutes zijn er wel duidelijke verschillen:

- De kosten voor de B1-route zijn gemiddeld het laagste (9.700 euro). Bij de steekproefgemeenten lopen deze kosten uiteen van circa 8.200 euro tot 11.700 euro;
- De kosten voor de Z-route (11.400 euro) zijn hoger dan de kosten voor de B1-route (9.700 euro). De Z-route kent zowel een taalcomponent als een participatiecomponent. Bij de steekproefgemeenten lopen de kosten voor de Z-route uiteen van 9.400 euro tot 12.900 euro;
- Met de Onderwijsroute zijn duidelijk hogere kosten gemoeid (17.100 euro). Het aantal inburgeraars dat de Onderwijsroute volgt, is beduidend lager waardoor deze kosten minder zwaar meetellen in de gemiddelde kosten per leerroute.[31] Bij de steekproefgemeenten lopen deze kosten voor de Onderwijsroute uiteen van 13.100 euro tot 18.800 euro.

	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3
Kosten leerroutes	38%	32%	30%

De kosten van de leerroutes zijn redelijk gelijkmatig over de jaren gespreid. Het deel in het eerste inburgeringsjaar ligt iets hoger dan in het tweede en derde inburgeringsjaar. Hieraan liggen afspraken met de aanbieders van de leerroutes ten grondslag, maar er kan op individueel niveau ook sprake zijn van een vertraging of versnelling van het inburgeringstraject.

De kostenopgaven van de steekproefgemeenten zijn gebaseerd op contractuele afspraken vanaf de start van de Wi2021; er waren in 2024 nog geen nieuwe contracten ingegaan. Er heeft bij vrijwel alle steekproefgemeenten alleen een indexering van de tarieven plaatsgevonden. Uit de webenquête kwam naar voren dat deze indexatie voor de meeste gemeenten gebeurt op basis van de CPI-index of de SPUK-index.

[30] Bij de berekening van gemiddelde per leerroute is uitgegaan van de landelijke verdeling van de leerroutes (B1, Z- en Onderwijsroute) zoals vastgelegd in PIP, peildatum 31-12-2024 (bron: SWI Dashboard 2024).

[31] Bij de steekproefgemeenten volgt circa 15% de Onderwijsroute.

Gemeenten hebben in de tussentijd wel signalen ontvangen van aanbieders dat de tariefafspraken niet meer aansluiten bij de afgesproken kostprijzen, onder andere door gestegen uurkosten van docenten, maar ook door verlengingen bij de deelnemers. Bij veel gemeenten staan er in 2025 of 2026 nieuwe aanbestedingen gepland waarbij de verwachting van gemeenten is dat de trajectprijzen hoger zullen uitvallen. Door een aantal gemeenten, die in het onderzoek zijn betrokken, is ook al tussentijds een extra bijdrage verstrekt aan aanbieders om tegemoet te komen aan de aanbieders.

De (gewogen) tarieven van leerroutes liggen in een bandbreedte van circa 9.700 euro tot 12.200 euro op basis van een weging van aantal deelnemers per leerroute op landelijk niveau. In het algemeen hebben gemeenten met een lager aantal begeleide inburgeraars zijn hogere trajectprijzen.[32] Hierbij is niet uitsluitend het aantal begeleide inburgeraars op gemeentelijk niveau van belang, maar meer het *niveau waarop de trajecten worden ingekocht*. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om de inkoop samen met buurgemeenten[33] te realiseren om zo meer marktmacht te bewerkstelligen richting de aanbieders van de leerroutes, maar ook kunnen aanbieders dan vermoedelijk schaalvoordelen behalen. Uit de webenquête kwam naar voren dat bijna 90% van de gemeenten bepaalde of alle taken gezamenlijk inkopen met andere gemeenten. Met name bij gemeenten die de inkoop op alleen de eigen inburgeraars hebben afgestemd zijn hogere trajectprijzen afgesproken.

Voor de steekproefgemeenten is nader verkend in hoeverre de bandbreedte in de kosten per inburgeraar samenhangt met het aantal begeleide inburgeraars. In onderstaande tabel zijn de kosten voor leerroutes in beeld gebracht naar van het relatieve aantal begeleid inburgeraars en is de variatie tussen individuele steekproefgemeenten aangegeven. In de laatste kolom is het maximale verschil tussen de hoogste of laagste waarneming ten opzichte van het gemiddelde van de steekproefgemeenten weergegeven.

Tabel 4.4 Kosten van leerroutes (gemiddeld en spreiding) naar relatieve aantal begeleide inburgeraars in 2024

Relatief aantal begeleide inburgeraars in 2024	Kosten leerroutes per inburgeraar (euro/inb)	Laag	Hoog	Max. verschil van gemiddelde
Laag aantal begeleide inburgeraars	11.200	10.000	11.900	1.200
Gemiddeld aantal begeleide inburgeraars	11.200	10.600	12.200	1.000
Hoog aantal begeleide inburgeraars	10.700	9.700	11.400	1.000

Voor gemeenten met een vergelijkbaar relatief aantal begeleide inburgeraars bedraagt het maximale kostenverschil 1.000 à 1.200 per inburgeraar. Zonder rekening te houden met het relatieve aantal begeleide inburgeraars bedroeg het maximale verschil 2.500 euro per inburgeraar (9.700 à 12.200 euro). Van dit kostenverschil kan dus tot meer dan de helft worden verklaard door het relatieve aantal begeleide inburgeraars.

In aanvulling op het relatieve aantal begeleide inburgeraars zijn in het onderzoek de volgende verklaringen naar voren gekomen die hier een rol in spelen:[34]

- De meeste asielmigranten volgen in 2024 een B1-route. Op landelijk niveau gaat het gemiddeld om bijna 60%. Minder dan 30% van de asielmigranten zit in een Z-route en iets minder dan 15% in de

32 Het aanbod van taalaanbieders is in grote steden veelal groter. Deze concurrentie heeft een prijsdrukkend effect.

33 Dit kan op het niveau van een gemeenschappelijke regeling, maar gebeurt ook met een grotere schaal op regionaal niveau.

34 Vanwege de beperkte steekproef en vele factoren die kostenverschillen bepalen kunnen deze factoren niet afzonderlijk worden gekwantificeerd.

Onderwijsroute. Tussen gemeenten zijn er grote verschillen, waarvoor geen duidelijk verband is gevonden met de in kaart gebrachte kenmerken van gemeenten. Wel is zichtbaar dat gemeenten met relatief veel inburgeraars in de B1-route gemiddeld lagere kosten hebben, terwijl gemeenten met meer jongeren in de Onderwijsroute gemiddeld hogere kosten hebben[35]:

  - Het aandeel inburgeraars dat de B1-route volgt (gemiddeld bijna 60%), varieert per gemeente tussen 35% en 75%.
  - Het aandeel inburgeraars dat de Z-route volgt (gemiddeld iets minder dan 30%), varieert per gemeente tussen 15% en 45%.
  - Het aandeel inburgeraars dat de Onderwijsroute volgt (gemiddeld bijna 15%), varieert per gemeente tussen 0% en 30%.

- De tijd tussen het vaststellen van het PIP en de feitelijke start van de leerroute verschilt per gemeente. Gedurende de wachtperiode worden er door gemeenten nog voorzieningen aangeboden. Deze wachtperiode kan samenhangen met de beschikbaarheid van docenten, met afgesproken startmomenten in een jaar of met afspraken over de wijze van vulling van klassen (bijvoorbeeld start van een nieuwe klas bij een afgesproken ondergrens, doorlopende instroom en uitstroom per klas). De wachttijd is bij de steekproefgemeenten gemiddeld 3 maanden. Een langere wachttijd draagt bij aan een langer inburgeringstraject en risico op een verlaagde motivatie met mogelijk hogere trajectprijzen tot gevolg.
- Gemeenten die één aanbieder hebben gecontracteerd voor de B1- en Z-route hebben gemiddeld hogere trajectprijzen afgesproken dan gemeenten met meer aanbieders, met name voor de Z-route. In dit verschil speelt ook het aantal begeleide inburgeraars een rol (hogere volumes gaan samen met lagere kosten);
- De omvang van de klassen bij de aanbieders beïnvloeden de kosten van de leerroutes. Als klassen kleiner zijn, zijn de kosten voor gemeenten hoger;
- Wisselingen tussen leerroutes, met name als die laat in het traject plaatsvinden en/of van taalschool moet worden gewisseld, leiden tot hogere kosten. Het gaat in de praktijk om een overstap van de B1- naar Z-route. Doorstromen naar een hoger niveau komt veel minder voor.
  Afschaling van B1-niveau naar A2 komt veelvuldig voor. Als aanbieders verwachten dat een inburgeraar het B1-examen niet (of: niet binnen de beoogde termijn) zal halen, stimuleren zij afschaling naar A2, zodat inburgeraars het traject (binnen de beoogde termijn) kunnen afronden.

Kosten individuele voorzieningen

De kosten voor de overige individuele voorzieningen, anders dan de leerroutes, bedragen gemiddeld 3.300 euro per inburgeraar. Het grootste deel hiervan wordt besteed aan maatschappelijke begeleiding, die alleen wordt geboden aan asielmigranten. In onderstaande tabel is globaal aangegeven hoe deze kosten over de inburgeringsjaren zijn gespreid.

[35] In sommige gemeenten is het aantal inburgeraars in de Onderwijsroute nog zeer beperkt .

Tabel 4.5: Kosten voor individuele voorzieningen over 3 inburgeringsjaren (gemiddeld en spreiding)

Individuele voorzieningen	Gemiddelde kosten per inburgeraar	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3
Maatschappelijke begeleiding (MB)	2.100	75%	20%	5%
Participatieverklaringstraject (PVT)	200	80%	14%	6%
Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP)	300	46%	39%	15%
Tolken	500	57%	30%	13%
Overige voorzieningen die gemeente zelf nodig acht	200	100%	0%	0%
Totaal gemiddelde (NL)	**3.300**	**70%**	**22%**	**8%**

Hierna lichten we elke individuele voorzieningen toe.

De kosten voor *maatschappelijke begeleiding (MB)*[36] bedragen gemiddeld 2.100 euro per asielmigrant. Tussen gemeenten variëren de kosten in een bandbreedte van 1.500 à 2.600 euro. Vrijwel alle steekproefgemeenten besteden maatschappelijke begeleiding uit, bijvoorbeeld aan Vluchtelingenwerk. Deze partner voert maatschappelijke begeleiding veelal uit met vrijwilligers, gecombineerd met professionals (uiteenlopend van een parttime functie tot meerdere fte's).[37]

Ook de periode (aantal maanden) waarvoor maatschappelijke begeleiding wordt aangeboden is van invloed op het kostenniveau. Er wordt vaak een intensieve begeleiding aangeboden met een mogelijkheid tot een aanvullende extensieve fase als de inburgeraar dat nodig heeft. De intensieve periode duurt minimaal 9 à 12 maanden; ongeveer een derde van de gemeenten heeft de periode uitgebreid tot minimaal anderhalf jaar.

De kosten voor het *Participatieverklaringstraject (PVT)* bedragen gemiddeld 200 euro per inburgeraar. De meeste steekproefgemeenten bieden het PVT aan in het eerste inburgeringsjaar. Er wordt een tarief afgesproken met de aanbieder; er kan sprake zijn van een groepstarief (groepsgroottes variëren) of individueel tarief. De meeste gemeenten bieden een PVT van 12 uur aan (3 dagdelen); enkele steekproefgemeenten bieden een dagdeel extra. Tussen gemeenten lopen de kosten voor PVT uiteen van circa 100 euro tot 400 euro per inburgeraar.

De kosten voor de *Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP)* bedragen gemiddeld 300 euro per inburgeraar. De kosten vallen vooral in de eerste 2 jaar. De MAP bestaat uit een praktijk- en theoriegedeelte. Gemiddeld bieden de steekproefgemeenten circa 54 uur aan, maar dit varieert sterk tussen gemeenten (tussen 30 à 80 uur). Ook verlenen sommige gemeenten vrijstellingen (praktijk, en som ook theorie) voor inburgeraars die werkzaam zijn. Tussen gemeenten lopen de kosten voor de MAP uiteen van circa 100 euro tot 500 euro per inburgeraar.

Tolkvoorzieningen kosten gemeenten gemiddeld 500 euro per inburgeraar. De kosten hiervoor lopen sterk uiteen van minder dan 100 euro tot richting de 1.000 euro per inburgeraar. Dit hangt samen met de diversiteit van inburgeraars naar herkomstland en met de aanwezigheid van meertalige consulenten. Als er consulenten zijn die de taal van veel inburgeraars spreken, maken gemeenten nauwelijks gebruik van tolkvoorzieningen. Indien dit niet het geval is, kan deze kostenpost hoog zijn. Gemeenten met de hoogste

[36] Exclusief begeleiding op weg naar financiële zelfredzaamheid.

[37] Zie ook rapport Radar Advies (2025).

kosten voor tolkvoorzieningen hebben de tolken zelf in dienst genomen en hun een bredere, inburgeraars-ondersteunende taak gegeven dan alleen vertalen tijdens gesprekken.[38]

Ten slotte biedt een aantal gemeenten nog *aanvullende voorzieningen*, die een gemeente zelf nodig acht, aan. Het kan bijvoorbeeld gaan om het bieden van onderwijsmiddelen (zoals een laptop) of een specifieke oriëntatiefase over werken en studeren. Gemiddeld is hier 200 euro per inburgeraar mee gemoeid.[39] Voor sommige gemeenten in de steekproef lopen deze kosten op tot 1.000 euro per inburgeraar.

Bij de verschillen die er tussen gemeenten zijn geconstateerd, zijn verschillen in kwaliteitsniveaus buiten beschouwing gelaten. Gemeenten oefenen druk uit op aanbieders van individuele voorzieningen om te komen tot scherpe prijsafspraken, en gebruiken daarbij de voorwaarden in de SPUKs als financieel kader. Dit werd ook nog eens een keer bevestigd in de webenquête, waarin respondenten aangaven dat ze het budget aanpassen aan de omvang van de SPUKs. Inmiddels ervaren gemeenten dat deze afspraken niet toekomstbestendig zijn en hebben gemeenten aangegeven dat ze de komende jaren – in nieuwe aanbestedingen – meer aandacht willen geven aan de kwaliteit van de dienstverlening.

4.3. Kosten inburgering per inburgeraar (exclusief algemene uitvoeringskosten)

In voorgaande paragrafen zijn de kosten voor individuele inburgeraars in beeld gebracht. De kosten die direct aan inburgeraars toewijsbaar zijn, zowel directe uitvoeringskosten als de kosten van voorzieningen en leerroutes, zijn in onderstaande tabel opgenomen (prijspeil 2024), In dit overzicht zijn de geïnventariseerde algemene uitvoeringskosten in 2024 (zie hoofdstuk 3) niet meegenomen omdat die kosten betrekking hebben op 1 jaar en niet aan trajecten (van inburgeraars) zijn toe te schrijven.

Tabel 4.6: Kosten inburgering per inburgeraar (exclusief algemene uitvoeringskosten) in euro's/inburgeraar

Onderdeel inburgeringstraject	Per asielmigrant	Per gezins-/overige migrant
Directe uitvoeringskosten	3.600 à 4.400	1.600 à 2.000
Leerroutes	11.100	0
Individuele voorzieningen	3.300	1.200
Totaal gemiddelde (NL)	**18.000 à 18.800**	**2.800 à 3.200**

Op basis van de uitkomsten bij de steekproefgemeenten bedragen de kosten voor een inburgeringstraject per asielmigrant gemiddeld tussen de1 8.000 à18.800 euro. Per gezins-/overige migrant zijn de kosten lager, namelijk 2.800 à 3.200 euro. De uitkomsten van de steekproefgemeenten zijn, om tot een landelijk beeld te komen, gewogen voor het aantal begeleide inburgeraars. Door deze weging is het aantal begeleide inburgeraars van steekproefgemeenten afgestemd op (ofwel gelijkgetrokken met) het aantal begeleide inburgeraars van alle Nederlandse gemeenten in 2024.

[38] Het gaat dan vaak om voormalige inburgeraars die naast een functie van tolk ook ondersteuning bieden door het geven van cursussen.

[39] In dit bedrag is meegewogen dat dergelijke individuele voorzieningen in de meeste gemeenten niet wordt aangeboden.

5. Dekking van gemeentelijke kosten

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag of de middelen die beschikbaar zijn gesteld voor de uitvoering van de Wi2021 toereikend zijn. Er wordt eerst ingegaan op de verschillende financieringsstromen in de bekostiging en op welke wijze deze ter beschikking worden gesteld (paragraaf 5.1). Vervolgens maken we inzichtelijk hoe de omvang van de bekostiging zich verhoudt tot de feitelijke kosten bij gemeenten (paragraaf 5.2 en 5.3).

5.1. Wijze van dekking van de kosten door gemeenten

Voor gemeenten zijn de volgende financieringsstromen beschikbaar voor het dekken van de kosten van de inburgeringstaken:

- Gehonoreerde algemene middelen in het gemeentefonds. Deze middelen zijn vrij besteedbaar waardoor gemeenten hun eigen afweging kunnen maken welk deel van deze middelen voor inburgering worden ingezet.
- Middelen uit de specifieke uitkering voor inburgeringsvoorzieningen (SPUK Inburgering) en de specifieke uitkering voor de onderwijsroute (aanvullend vanwege hogere kosten van de onderwijsroute).

De middelen uit de specifieke uitkeringen zijn geoormerkt waarbij de besteding verantwoord dient te worden. Middelen die niet worden uitgegeven dienen te worden terugbetaald aan het ministerie. Voor de algemene middelen in het gemeentefonds geldt dat niet. Indien middelen niet worden besteed kan de gemeente die aan andere taken besteden, bij een tekort moeten gemeenten dit zelf bij passen.

Toegekend bedrag per asielstatushouder en gezins-/overige migrant

De middelen uit de SPUK Inburgering worden aan gemeenten toegekend per asielstatushouder en per gezins-/overige migrant. Als het aantal inburgeraars wijzigt, reageren de beschikbare middelen daarop.

De totaalomvang van de beschikbare middelen in de SPUK Onderwijsroute is niet afhankelijk van het aantal inburgeraars, maar hiervoor is een macrobudget beschikbaar. Het totaal van de middelen wordt verdeeld over gemeenten op basis van het aantal inburgeraars dat de onderwijsroute in het PIP heeft vast laten leggen.. Als dit aantal hoger of lager uitvalt reageert het totaal van deze beschikbare middelen daar niet op en wordt het bedrag per inburgeraar automatisch lager of hoger.

Voor de middelen in het gemeentefonds, bedoeld voor de uitvoeringskosten van gemeenten, wordt een macrobudget bepaald. Dit budget ontwikkelt per jaar op basis van beschikbaar gestelde middelen en ontwikkelingen in het gemeentefonds. De middelen worden aan gemeenten toegekend via het aantal inwoners en inwoners met een migratieachtergrond en reageren niet automatisch op het aantal inburgeraars.

5.2. Toereikendheid van beschikbare rijksmiddelen gemeentefonds

Steekproefuitkomsten vertalen naar landelijke beelden

In deze paragraaf worden de geïnventariseerde uitvoeringskosten bij steekproefgemeenten in 2024 opgehoogd naar landelijke beelden. De kostenraming op landelijk niveau wordt vervolgens vergeleken met de middelen in het gemeentefonds. Ook wordt een globale vergelijking gemaakt met de uitgangspunten zoals die werden gehanteerd bij de invoering van de Wi2021.

Uit de analyse van de uitvoeringskosten in hoofdstuk 3 is naar voren gekomen dat de kostenverschillen tussen gemeenten vooral samenhangen met verschillen in het aantal inburgeraars dat door gemeenten zijn begeleid en voorts ook met de samenstelling van de populatie inburgeraars. Voor de inburgeringsopgave in 2024 kan niet zonder meer worden aangesloten bij het aantal gevestigde (inburgeringsplichtige) migranten, vanwege diverse redenen:

- Er kan een bepaalde tijd overheen gaan tussen het moment dat migranten zich hebben gevestigd en het moment dat ze zich bij de gemeente melden voor de intake van het inburgeringstraject. Vanaf dat moment gaat de gemeente pas kosten maken voor de inburgeraar;
- Sommige gemeenten verrichten al inspanningen op het moment dat de statushouder zich nog in een COA-vestiging (vroege start) bevindt;
- De kosten zijn op jaarbasis geïnventariseerd. Als de personele bezetting gedurende het jaar is aangepast, bijvoorbeeld vanwege een hoge instroom (lees aantal begeleide inburgeraars), komt dat slechts gedeeltelijk tot uiting in de kosten, omdat de personeelsuitbreiding niet het volle jaar beslaat.

Voor de raming van de feitelijke kosten in 2024[40] is het aantal begeleide inburgeraars per gemeente om bovenstaande redenen afgeleid van het aantal geregistreerde PIP's in de jaren 2022-2024.[41] Op landelijk niveau gaat het om 69.000 begeleide inburgeraars waarvan bijna 65% asielmigranten en 35% gezins-/overige migranten.[42]

Macrobeeld uitvoeringskosten

In onderstaande tabel is de volgende informatie opgenomen:

- In de eerste kolom zijn de gemiddelde kosten per inburgeraar op basis van de steekproefuitkomsten weergegeven, gedifferentieerd naar verschillende kenmerken van gemeenten: inwonertal, stedelijkheidsgraad en het aandeel gevestigde inburgeringsplichtigen in relatie tot het inwonertal;
- In de tweede kolom is het totaal aantal begeleide inburgeraars van alle gemeenten in de betreffende categorie opgenomen, per classificatie dus telkens optellend tot de totale 69.000 inburgeringsplichtigen in 2024;
- In de derde kolom is de macro-omvang van de uitvoeringskosten naar typen gemeenten opgenomen (in mln. euro's). Dit is het product van voorgaande twee kolommen.

40 De feitelijke kosten hebben betrekking op de feitelijk begeleide inburgeraars. Voor zover gemeenten inburgeraars niet hebben begeleid die zij wel hadden moeten begeleiden (achterstand), komt dit – terecht – niet in de realisatiecijfers tot uiting.

41 De gegevens worden geregistreerd door DUO.

42 In de praktijk kunnen gemeenten in 2024 enerzijds ook al kosten hebben gemaakt voor inburgeraars waarvoor het PIP nog niet is vastgesteld in 2024. Anderzijds kunnen gemeenten in 2024 nog geen kosten hebben gemaakt voor voortgangsgesprekken voor inburgeraars waarvoor het PIP wel is vastgesteld, maar die nog niet zijn begonnen met de leerroutes. In het onderzoek is ervan uitgegaan dan dit effect per saldo beperkt is.

Tabel 5.1: Gemiddelde totale uitvoeringskosten (volledig traject) per inburgeraar en totaal aantal in 2024 begeleide inburgeraars, naar gemeentecategorie

Indeling gemeenten	Gemiddelde uitvoeringskosten per inburgeraar (steekproef)	Aantal begeleide inburgeraars totaal NL (afgerond)	Uitvoeringskosten in mln. euro
Minder dan 30.000 inwoners	2.300	9.000	21
30.000-80.000 inwoners	2.900	23.300	68
80.000-250.000 inwoners	1.900	24.500	47
Meer dan 250.000 inwoners	1.700	12.300	21
Ophoging via inwonertal			***157***
Stedelijkheidsgraad laag	2.600	18.200	47
Stedelijkheidsgraad gemiddeld	2.100	23.000	50
Stedelijkheidsgraad hoog	1.800	27.800	49
Ophoging via stedelijkheid			***146***
% Gevestigde migranten laag	3.100	16.000	50
% Gevestigde migranten gemiddeld	2.400	22.300	53
% Gevestigde migranten hoog	1.800	30.700	54
Ophoging via gevestigde inburgeringsplichtigen			***157***

De steekproefuitkomsten zijn in bovenstaande tabel doorvertaald naar een landelijk beeld. Er is rekening gehouden met kostenverschillen tussen typen gemeenten zoals die in de steekproef naar voren zijn gekomen. De gemiddelde kosten per inburgeraar zijn naar typen gemeenten voor verschillende structuurkenmerken (inwonertal, stedelijkheidsgraad en gevestigde migranten) gewogen voor het aantal inburgeraars. Dit levert per structuurkenmerk een gemiddeld kostenniveau op, respectievelijk 157 mln. euro (via inwonertal), 146 mln. euro (via stedelijkheid) en 157 mln. euro (via gevestigde migranten). Het gemiddelde van deze drie structuurkenmerken levert een macrobeeld op van 153 mln. euro.

Voorts is een bandbreedte van 5% (plus en minus) toegepast voor onzekerheden die samenhangen met de vertaling van de steekproefuitkomsten naar landelijke beelden. Hieruit komt een kostenbeeld van de uitvoeringskosten in 2024 tussen de 145 à 161 miljoen euro. Van deze uitvoeringskosten hangt 32 à 35 mln. euro samen met algemene uitvoeringskosten en 114 à 126 met directe uitvoeringskosten.

In de bandbreedte van 5% (plus en minus) wordt de onzekerheid uitgedrukt dat bepaalde individuele gemeenten, die binnen de indeling naar type gemeente een afwijkend kostenpatroon vertonen, zijn opgenomen in de steekproef. Dit impliceert dat als een andere willekeurige gemeente in de steekproef zou zijn opgenomen met dezelfde structuurkenmerken, dit een substantiële ander gemiddelde uitkomst had gegeven voor dit type gemeente. Dit risico wordt als beperkt ingeschat vanwege de steekproefomvang en beperkte spreiding binnen de indeling naar type gemeenten. Die spreiding doet zich vooral voor tussen typen gemeenten en wordt vooral verklaard door omvang, stedelijkheidsgraad en gevestigde inburgeringsplichtige migranten (inburgeraars in begeleiding bij gemeenten).

Vergelijking uitvoeringskosten met beschikbare middelen gemeentefonds

De aldus geraamde uitvoeringskosten zijn vergeleken met de beschikbare middelen in het gemeentefonds. Er is rekening gehouden met de toegevoegde middelen in de meicirculaire 2020[43] en mutaties die sindsdien hebben plaatsgevonden (inclusief overheveling vanuit de integratie-uitkering naar het maatstavenstelsel).[44]

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Middelen gemeentefonds (in mln. euro)	92	117	114	80	81	83

De vergelijking tussen het kostenbeeld bij gemeenten en de beschikbare middelen in 2024 is in onderstaande figuur opgenomen.



Uit deze vergelijking blijkt dat de kosten van gemeenten in 2024 hoger liggen dan de beschikbare middelen in het gemeentefonds. De uitvoeringskosten van gemeenten bedragen in 2024 in een bandbreedte van 145 à 161 miljoen euro terwijl de toegevoegde middelen in het gemeentefonds 114 miljoen euro bedragen. De feitelijke kosten van gemeenten zijn circa 31 à 46 miljoen euro (circa 27% à 40%) hoger dan de beschikbare middelen. Een belangrijke verklaring voor dit hogere kostenniveau is dat het aantal (inburgeringsplichtige) migranten hoger was dan was voorzien bij invoering van de Wi2021 en dat gemeenten relatief veel inspanningen moeten leveren in de afstemming met aanbieders en ketenpartners (zie ook hoofdstuk 3 en 4). Overigens zijn er tot en met 2024 extra incidentele middelen ter beschikking gesteld aan gemeenten. Met ingang van 2025 zijn de beschikbare middelen in het gemeentefonds circa 35 miljoen euro lager.

Vergelijking uitvoeringskosten met beschikbare middelen gemeentefonds naar typen gemeenten

Vervolgens is het verschil in feitelijke uitvoeringskosten in 2024 vergeleken met de beschikbare middelen in het gemeentefonds voor typen gemeenten.

[43] Exclusief de middelen bestemd voor de Ondertussengroep.

[44] Er is uitgegaan van alle mutaties die hebben plaatsgevonden tot en met de meicirculaire 2025 (uitkeringsfactoren).

Tabel 5.2: Vergelijking uitvoeringskosten en honorering gemeentefonds in 2024 in euro per inburgeraar in begeleiding

Indeling gemeenten	Uitvoerings-kosten	Middelen in gemeentefonds	Verschil
Minder dan 30.000 inwoners	2.300	1.400	900
30.000-80.000 inwoners	2.900	1.200	1.700
80.000-250.000 inwoners	1.900	1.300	600
Meer dan 250.000 inwoners	1.700	1.300	500
Laag aantal begeleide inburgeraars	3.100	1.800	1.200
Gemiddeld aantal begeleide inburgeraars	2.400	1.500	800
Hoog aantal begeleide inburgeraars	1.800	1.300	500

Op basis van bovenstaande tabel blijkt dat de beschikbare middelen in het gemeentefonds voor met name (kleine) gemeenten die minder inburgeraars begeleiden hoger is per inburgeraar. Deze hogere beschikbare middelen per inburgeraar zijn onvoldoende om het hogere niveau van uitvoeringskosten te bekostigen. Kleine gemeenten en met name gemeenten met een lager aantal begeleide inburgeraars hebben dus meer uitvoeringskosten in verhouding tot de middelen die ze in het gemeentefonds gehonoreerd krijgen.

5.3. Toereikendheid van beschikbare specifieke uitkeringen

Vergelijking op niveau per inburgeraar

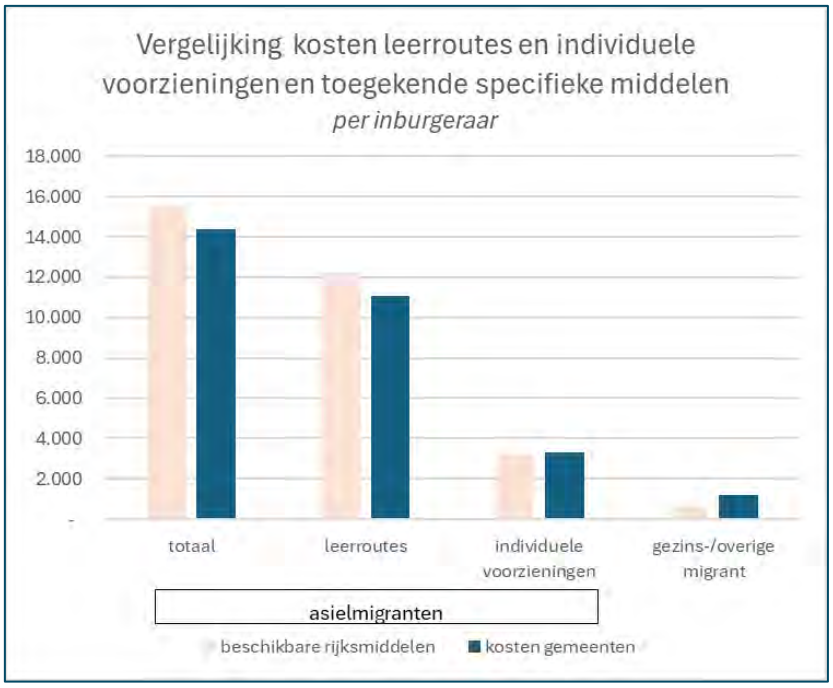
In deze paragraaf worden de geïnventariseerde kosten van leerroutes en individuele voorzieningen bij steekproefgemeenten in 2024 vergeleken met de beschikbare middelen in de specifieke uitkeringen. Voor de specifieke uitkering voor de onderwijsroute zijn de toegekende bedragen in 2024 gerelateerd aan het aantal asielmigranten waarvoor gemeenten per 31-12-2024 een PIP met onderwijsroute hebben vastgesteld.[45] Samen met het toegekende bedrag per asielmigrant en gezins-/overige migrant uit de specifieke uitkering voor inburgeringsvoorzieningen[46] kan de beschikbare bekostiging per inburgeraar worden bepaald en vergeleken met de feitelijke kosten.

Vergelijking met beschikbare middelen specifieke uitkeringen

In onderstaand figuur zijn de beschikbare middelen uit de toegekende specifieke uitkeringen vergeleken met de kosten voor de individuele inburgeringsvoorzieningen en leerroutes, uitgesplitst per asielmigrant en gezins-/overige migrant.

[45] Dit zijn alle inburgeraars waarvoor vanaf 2022 tot en met 31-12-2024 een PIP is vastgesteld. Daar zitten enerzijds beperkte aantallen inburgeraars in die het traject al hebben beëindigd (en dus feitelijk niet meer worden begeleid). Anderzijds zijn inburgeraars waarvoor in 2024 wel de intake is afgenomen maar nog geen PIP is vastgesteld, niet in de cijfers opgenomen. Het aantal vastgestelde PIPs is gebruikt als best beschikbare indicator voor het aantal in 2024 begeleide inburgeraars..

[46] Regeling inburgering 2021, art. 10 lid.3 (asielstatushouder) en art.10 lid 2 (gezins-/overige migrant): wetten.nl - Regeling - Regeling inburgering 2021 - BWBR0045574



Uit de figuur blijkt dat de beschikbare middelen per asielmigrant (circa 15.500 euro) nog niet volledig worden besteed door gemeenten. Steekproefgemeenten hebben benadrukt dat het kostenniveau is gebaseerd op (prijs)afspraken die in 2024 van toepassing zijn, uitgaande van een gemiddelde inburgeringsduur van 3 jaar. De kosten voor individuele voorzieningen en leerroutes bedragen per asielmigrant in 2024 circa 14.400 euro. Dit betekent dat de kosten circa 7% lager liggen dan de beschikbare middelen uit specifieke uitkeringen. De kosten voor de leerroutes liggen lager dan de honorering in de specifieke uitkering (circa 10% lager) terwijl de kosten voor individuele voorzieningen ongeveer op hetzelfde niveau liggen als de honorering in de specifieke uitkering. Per gezins-/overige migrant ligt het kostenniveau (circa 1.200 euro per migrant) hoger dan de toegekende middelen in de specifieke uitkeringen (circa 700 euro per gezins-/overige migrant). Omdat het aantal asielmigranten hoger is dan het aantal gezins-/overige migranten liggen de kosten bij gemeenten in 2024 per saldo lager dan de beschikbare middelen uit de specifieke uitkeringen.

Belangrijke achtergronden bij de verschillen tussen de kosten van gemeenten en beschikbare rijksmiddelen in de SPUK zijn (zie voor bijlage B):

- In het bedrag dat wordt gehonoreerd per leerroute wordt uitgegaan van een hoger aandeel B1- (+3%-punten) en vooral Onderwijstrajecten (+12%) dan feitelijk in de kosten van gemeenten. Vooral het verschil in de dure onderwijsroutes zorgt dat de feitelijke kosten voor leerroutes bij gemeenten lager zijn dan de honorering in de SPUK;
- In de feitelijke kosten van gemeenten maken de leerroutes 77% van de feitelijke kosten uit terwijl in de honorering per inburgeringstraject was uitgegaan van 79%;
- In de honorering in de specifieke uitkering is voor de individuele voorzieningen uitgegaan van circa 3.600 euro per inburgeraar (prijsniveau 2024). Op totaalniveau spoort dit met de feitelijke kosten bij gemeenten, maar binnen individuele voorzieningen zijn er wel verschillen:
  - Voor de MAP is in de specifieke uitkering een lager bedrag beschikbaar gesteld dan gemeenten gemiddeld besteden (verschil circa 65 euro per inburgeraar);
  - Voor Maatschappelijke begeleiding is in de specifieke uitkering een hoger bedrag beschikbaar gesteld dan gemeenten gemiddeld besteden (verschil circa 400 euro per inburgeraar);

  - De specifieke uitkering houdt naast Maatschappelijke begeleiding, tolkvoorzieningen, de PVT en MAP geen rekening met nog andere individuele voorzieningen die een gemeente zelf nodig acht. Gemeenten geven gemiddeld 200 euro per inburgeraar aan uit.
- Vooral het aandeel van maatschappelijke begeleiding is groter in de honorering van middelen in de SPUK dan in de feitelijke kosten van gemeenten.

Nuancering bij gemeentelijke uitgavenniveau

Gemeenten geven twee belangrijke nuanceringen bij deze cijfers:

1. Gemeenten hebben in de eerste jaren van de Wi2021 hun budget voor inburgeringsvoorzieningen afgestemd op de beschikbare bekostiging. Daarbij is veelal gebruik gemaakt van het onderzoek dat als grondslag is gebruikt voor de bekostiging.47 De inkoop van voorzieningen en leerroutes is in belangrijke mate financieel gestuurd zodat gemeenten hebben kunnen voldoen aan de verplichtingen van de Wi2021.
2. De aanbieders van de leerroutes en individuele voorzieningen geven het signaal af dat de huidige prijsafspraken onder kostprijsniveau liggen en dus niet toekomstbestendig zijn. Dit hangt onder meer samen met gestegen personele kosten voor docenten, maar ook met een relatief hoog verzuimpercentage waardoor inburgeringstrajecten niet binnen 3 jaar kunnen worden afgerond. De verwachting is dat de prijsafspraken in de nieuwe aanbestedingen, die bij veel gemeenten in 2025 of 2026 ingaan, tot hogere kosten zullen leiden voor gemeenten. Ook verwachten gemeenten dat ze in die nieuwe afspraken meer gaan sturen op kwaliteit van de leerroutes en individuele voorzieningen.

47 AEF, Veldonderzoek kosten nieuw inburgeringsstelsel, 2019.

6. Bekostigingssystematiek

In dit hoofdstuk wordt ingezoomd op de onderzoeksvragen rond de bekostiging van de Wi2021. Allereerst gaan we in op de huidige praktijk en de ervaringen van gemeenten in de afgelopen 3 jaar. Vervolgens schetsen we contouren van bouwstenen voor een toekomstige bekostigingssystematiek. Aan bod komen (mogelijke) voor- en nadelen van verschillende bekostigingsinstrumenten (gemeentefonds, specifieke uitkering en bijzondere fondsuitkering) in relatie tot de taken (beleidsvrijheid) die gemeenten voor de inburgering moeten uitvoeren. Daarbij sluiten we aan bij de uitgangspunten van de Financiële-verhoudingswet aangaande de bekostiging van (medebewinds)taken.

6.1. Bekostigingssystematiek Wi2021: gemengde systematiek

Gemengde systematiek: algemene én specifieke uitkeringen

De huidige bekostiging van gemeenten voor de uitvoering van de Wi2021 is vormgegeven via een gemengde systematiek. Enerzijds is er een bekostiging voor de kosten van inburgerings*voorzieningen* die bijdragen aan het voldoen aan de inburgeringsplicht. Anderzijds vindt er bekostiging plaats voor de kosten die verband houden met de *uitvoering* van de wet door gemeenten (zie hoofdstuk 5).

Inburgeringsvoorzieningen bekostigd uit SPUKs

De bekostiging van de inburgeringsvoorzieningen wordt voorzien via twee specifieke uitkeringen:

- voor Inburgeringsvoorzieningen, zoals geregeld in hoofdstuk 10 van de Wi2021;
- voor de Onderwijsroute, zoals geregeld in de Regeling specifieke uitkering Onderwijsroute.

SPUK inburgeringsvoorzieningen

De specifieke uitkering *Inburgeringsvoorzieningen* mag worden besteed aan voorzieningen die bijdragen aan het voldoen aan de inburgeringsplicht. Het gaat daarbij in ieder geval om de kosten van de invulling van de leerroutes, maatschappelijke begeleiding, het PVT, de MAP en tolkkosten. Het budget wordt jaarlijks bijgesteld op basis van actuele ramingsinformatie over de aantallen inburgeringsplichtigen. Dat betekent dat na afloop van het uitvoeringsjaar het totaal beschikbare budget voor de bekostiging van inburgeringsvoorzieningen wordt aangepast op basis van de gerealiseerde volumes. De SPUK wordt verdeeld naar rato van het aantal asielstatushouders (t, t-1, t-2) en gezins-/overige migranten (t) op 31 december.[48]

De SPUK Inburgering biedt gemeenten flexibiliteit in de besteding van de middelen via de:

- Reserveringsregeling: gemeenten mogen niet-bestede middelen tot 100% van de SPUK jaarlijks meenemen naar jaar t+1. Meegenomen middelen uit vorige jaren mogen opnieuw worden meegenomen tot een maximum van 100% van het jaarbudget .
- Doorschuifregeling: als een gemeente in jaar t meer uitgeeft dan het budget, wordt het meerdere (administratief door SZW) ten laste gebracht van het budget in t+1.

De praktijk (en ook de Sisa verantwoording) laat zien dat gemeenten deze regelingen gebruiken binnen het huidige betaalritme: 61 - 39 - 8% in jaar 1, 2 en 3.[49]

---

48 Dit kan betekenen dat bij een verhuizing de voormalige gemeente kosten maakt en de nieuwe gemeente het gehele budget ontvangt. In de praktijk blijkt het effect hiervan mee te vallen.

49 Betaalritme van de SPUK is per 2026 aangepast in respectievelijk: 40-30-30%. Dit ritme past beter bij de kostenspreiding in de tijd.

De geboden flexibiliteit in de besteding van deze middelen maakt dat het momenteel niet goed mogelijk is om de toereikendheid van de SPUK (voor bijvoorbeeld 2024) voor individuele gemeenten te kunnen beoordelen.

SPUK Onderwijsroute

De specifieke uitkering *Onderwijsroute* betreft een incidentele aanvullende uitkering van ongeveer 15 miljoen euro per jaar tot en met 2025, bedoeld om het aanbod van de Onderwijsroute tot stand te brengen. Dit budget heeft een vaste omvang en beweegt dus niet mee met de gerealiseerde volumes inburgeringsplichtigen.

Daarnaast is voor de periode 2026 tot en met 2029 nog een incidenteel aanvullend budget beschikbaar gesteld voor de Onderwijsroute. Dit zal worden uitgekeerd via de specifieke uitkering *Inburgeringsvoorzieningen*. Deze middelen bieden gemeenten de mogelijkheid om de onderwijsroute tegen een gemiddelde trajectprijs van 17.000 euro te kunnen inkopen.[50]

Uitvoeringskosten bekostigd uit gemeentefonds

De bekostiging van de kosten die verband houden met de uitvoering van de wet zijn onderdeel van de algemene uitkering (gemeentefonds). Onder uitvoeringskosten vallen de kosten voor de uitvoering (zie hoofdstuk 3). In aanvulling op de structurele bekostiging voor de uitvoeringskosten is aan gemeenten *incidenteel* extra budget beschikbaar gesteld vanwege de verhoogde instroom voor de jaren 2022, 2023 en 2024.

6.2. Ervaringen van gemeenten huidige bekostigingssystematiek

Ervaringen van gemeenten met inburgeringsvoorzieningen bekostigd met SPUKs

De helft van de gemeenten geeft in de webenquête aan over het algemeen uit te komen met de ontvangen SPUK middelen, terwijl bijna 30% aangeeft dat dit niet lukt. Veelgenoemde oorzaken van hogere kosten zijn een hoog verzuim onder inburgeraars, een langere inburgeringsperiode dan verwacht en overstappen van deelnemers tussen trajecten. Tegelijkertijd past bijna 60% van de gemeenten (volgens de webenquête) het beleid aan op basis van het beschikbare SPUK budget, wat betekent dat het kwaliteitsniveau van de uitvoering wordt afgestemd op de financiële ruimte. Met name de SPUK voor de onderwijsroute wordt door gemeenten als te laag ervaren.

Volgens veel gemeenten zal dit beeld bij nieuwe aanbestedingen verslechteren. Slechts 1 op de 8 verwacht dan nog uit te komen met de beschikbare SPUK middelen. Respondenten geven aan dat dit vooral komt door de te lage indexatie van de SPUK bedragen in verhouding tot de sterk gestegen kosten voor huisvesting en personeel van taalscholen.

Uit de webenquête blijkt dat gemeenten verschillen van mening over de mate waarin de SiSa verantwoording bijdraagt aan het verminderen van administratieve lasten. Van de respondenten geeft 40% aan dat de SiSa juist veel administratieve lasten met zich meebrengt, terwijl 36% vindt dat de lasten beperkt zijn. Enkele gemeenten merken op dat de administratieve druk, in vergelijking met andere SPUK regelingen, relatief meevalt. Tegelijkertijd kost het bijhouden van de financiële stromen (als gevolg van het gekozen

[50] Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 32 824 – 393, 19-09-2023.

betalingsritme) veel tijd. De gehanteerde financieringssystematiek leidt ertoe dat middelen op verschillende momenten worden ontvangen, terwijl deze momenten niet altijd overeenkomen met de daadwerkelijke uitgaven.

Uit de webenquête blijkt ook dat gemeenten verdeeld zijn over de vraag of het huidige betaalritme voldoende aansluit bij de spreiding van de kosten. 34% van de respondenten geeft aan dat het betaalritme goed aansluit, 16% vindt het betaalritme slecht aansluiten en het grootste gedeelte (50%) weet het niet of is neutraal hierin. Als gevraagd wordt hoe deze systematiek aangepast zou moeten worden dan gaat de voorkeur uit naar een systematiek die het mogelijk maakt minimaal 2 jaar te reserveren. Daarnaast zien veel gemeenten als verbetering het koppelen van het betaalritme aan individuele inburgeraars. Dat zou betekenen dat per inburgeraar een vrij besteedbaar bedrag wordt toegekend bij de start van het inburgeringstraject.

Ervaringen van gemeenten met uitvoeringskosten bekostigd uit gemeentefonds

Uit de resultaten van de webenquête blijkt dat er onder gemeenten grote verschillen bestaan in het inzicht in de middelen die via het gemeentefonds zijn ontvangen voor de uitvoeringskosten van de Wi2021. Van de respondenten geeft 38% aan goed inzicht te hebben in deze middelen, terwijl 42% aangeeft dit inzicht slecht te hebben. Wanneer vervolgens wordt gevraagd of gemeenten een vergelijkbaar bedrag hebben besteed aan de uitvoeringskosten van de WI2021 als het ontvangen bedrag uit het gemeentefonds, blijkt meer dan de helft van de respondenten (51%) dit niet te weten. Daarnaast geeft 16% aan een vergelijkbaar bedrag te hebben besteed, terwijl 33% aangeeft veel meer te hebben uitgegeven.

Ervaringen van gemeenten met de bekostigingssystematiek

In de enquête is gevraagd hoe tevreden de gemeente is met de huidige systematiek, waarbij een deel van de middelen via een SPUK en een deel via de AU wordt verstrekt (deze vraag staat los van de vraag of de middelen voldoende zijn)? Uit de resultaten van de webenquête blijkt dat respondenten gemiddeld een vijf geven (rapportcijfer) voor hun tevredenheid met de huidige bekostigingssystematiek. Slechts 47% van de respondenten beoordeelt deze systematiek met een voldoende, wat duidt op een overwegend kritische houding ten aanzien van de huidige bekostigingswijze.

We hebben gevraagd deze antwoorden toe te lichten. Daaruit komen de volgende kwalitatieve beelden:

- Er is onduidelijkheid over de beschikbare middelen voor de uitvoering (binnen de algemene uitkering);
- De bekostiging in het gemeentefonds is gebaseerd op een prognose van het aantal asiel en gezins-/overige migranten, dit zou moeten aansluiten bij de werkelijke aantallen zodat dat ook in de SPUKSs gebeurt;
- De algemene uitkering beweegt niet mee met krimp of groei van het aantal inburgeraars;
- Reserveringsregeling is maar voor één jaar mogelijk;
- Financiering sluit onvoldoende aan bij inburgeringstraject (momenten waarop activiteiten worden aangeboden en de gemeente kosten maakt);
- Verschillende SPUKs voor hetzelfde doel levert een extra administratieve last op[51].

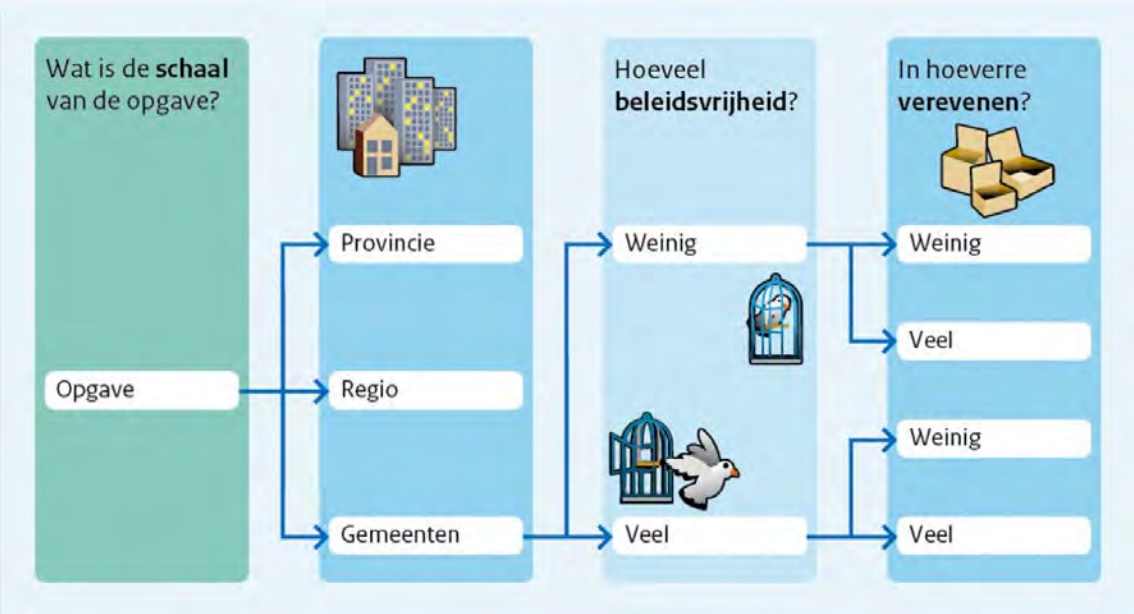
Wat zou men willen veranderen:

[51] Vanaf 2026 wordt de SPUK Onderwijsroute geïntegreerd in de reguliere SPUK.

- Voorkeur voor één geldstroom (één SPUK of alles in de algemene uitkering): geen schot meer tussen uitvoering en voorzieningen;
- Bij voorkeur het budget voor uitvoering en voorzieningen uitdrukken in een bedrag per inburgeraar dat 3 (bij voorkeur 4) jaar beschikbaar is;

6.3. Uitgangspunt in de wet: geld volgt taak

De uitgangspunten van de Gemeentewet en de Financiële-verhoudingswet (Fvw) zijn leidend voor het vormgeven van een bekostiging. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)[52] heeft deze uitgangspunten vertaald naar een beslisboom. De beslisboom begint met de vraag voor welke taken of opgaven een bekostiging dient te worden gekozen en wat de schaal is. Daarna is de vraag: hoeveel beleidsvrijheid per cluster wenselijk is en of verschillen mogelijk zijn dan wel dienen te worden verevend. Op basis van deze analyse kan een (globale) voorkeursbekostiging worden afgeleid vanuit het adagium 'geld volgt taak'.



Bron: ROB 2017

Afhankelijk van de gewenste beleidsvrijheid voor gemeenten (veel of weinig) kan een richting voor de bekostiging worden gekozen. Weinig vrijheid en veel sturing vanuit het Rijk vraagt om een kostendekkende uitkering (zoals een SPUK). Bij veel vrijheid en weinig sturing vanuit het Rijk ligt een fondsuitkering voor de hand (zoals de algemene uitkering of de bijzondere fondsuitkering[53]). Een vraag die samenhangt met de beleidsvrijheid is de beoogde kwaliteit (voorzieningenniveau) en de mate waarin hier verschillen tussen gemeenten en dus inburgeringstrajecten (politiek) acceptabel zijn. In dit onderzoek hebben we bij de uitvoering en ook bij individuele inburgeringsvoorzieningen duidelijke verschillen gezien (zie hoofdstuk 4). Dit sluit aan bij de beleidsvrijheid van gemeenten om inburgeringstaken zelf (doeltreffend en doelmatig) in te richten.

---

52 Zie bijvoorbeeld beslisboom in: Raad voor de financiële verhoudingen (2017). *Eerst de politiek dan de techniek* (p.27). Of, Raad voor de financiële verhoudingen (2013) *Afwegingskader bekostiging decentrale taken*.

53 De bijzondere fondsuitkering is een nieuwe uitkeringsvorm die de Rijksoverheid aan een gemeente of provincie kan toekennen, met een *specifiek* beleidsdoel, maar de uitkering is vrij besteedbaar, in tegenstelling tot een specifieke uitkering.

Als het gaat om de vraag welke uitkeringsvorm voor een bepaalde opgave het meest passend is dan wordt in de Financiële-verhoudingswet de volgende voorkeursvolgorde voorgeschreven (dit principe is sinds 1997 niet veranderd en sluit aan bij de positie van gemeenten in de grondwet):

1. eigen middelen (uit belastingen, heffingen en leges);
2. algemene uitkering;
3. bijzondere fondsuitkering (voorheen decentralisatie-uitkering);
4. specifieke uitkering.

Bij voorkeur worden taken vanuit de algemene uitkering (of een bijzondere fondsuitkering) bekostigd. Het is mogelijk om hiervan af te wijken door te kiezen voor een specifieke uitkering. Deze keuze dient gemotiveerd te worden omdat andere vormen van bekostiging immers de voorkeur genieten.[54]

6.4. Bouwstenen van toekomstige bekostigingssystematiek

Op basis van de bestaande wetgeving en gesprekken met gemeenten zijn de onderstaande uitgangspunten voor de bekostigingssystematiek aangedragen. Hierin is door ons geen rangordening aangebracht.

Uitgangspunten voor de toekomstige bekostigingssystematiek

Een toekomstige systematiek moet:

a. aansluiten bij de taakuitvoering en beoogde beleidsvrijheid (beleidsvrijheid);
b. bijdragen aan kwaliteit van inburgering (kwaliteitsborging)
c. bijdragen aan een effectieve en efficiënte uitvoering (budgetbeheersing);
d. aansluiten bij de werkelijke kosten en feitelijke dynamiek in instroom en het aantal begeleide inburgeraars in de tijd (budgetzekerheid);
e. eenvoudig worden vormgegeven (maatstaven) met minimale administratieve lasten.

Varianten voor bekostigingssystematiek binnen de uitgangspunten

Vanuit de uitgangspunten voor toekomstige bekostiging zijn verschillende bekostigingsinstrumenten bekeken.

(1) Gemeentefonds (algemene uitkering)

De algemene uitkering biedt veel beleidsruimte. Gemeenten kunnen zelf de afweging maken of ze meer of minder middelen inzetten en of ze dit wel of niet afstemmen op het aantal inburgeraars. Daarnaast zijn administratieve lasten richting het Rijk lager in vergelijking met een SPUK. Tegelijk is landelijke sturing op uniforme kwaliteitsdoelen vanuit het Rijk minder direct. Belangrijk is dat het volume (indexatie) en de maatstaven voor de verdeling aansluiten bij het aantal inburgeraars dat door gemeenten wordt begeleid. Op dit moment is het de vraag of de gekozen maatstaven (inwoners en gevestigde migranten) voldoende de kosten volgen (dynamische kostenoriëntatie). Maatstaven die samenhangen met de samenstelling van het aantal begeleide inburgeraars liggen voor de hand; het aantal asiel- en gezinsmigranten per gemeente of de leeftijdsopbouw (kostendrijvers).

(2a) Specifieke uitkering Inburgering en Onderwijsroute

De SPUKs bieden het Rijk de mogelijkheid middelen in te zetten voor een specifiek doel, met mogelijkheden hier kwaliteitswaarborgen aan te verbinden. Het aangepaste meerjarige betalingsritme (vanaf 2026

[54] Memorie van Toelichting bij de wijziging van de Financiële-verhoudingswet (2025).

40–30–30%) kan bijdragen aan voldoende liquiditeit, al vraagt schommelende instroom soms om bijstelling. De verantwoordingslast is hoger dan bij de algemene uitkering. Voor gemeenten geven de SPUKs ook een financieel kader mee waar ze hun beleid op kunnen afstemmen. Doordat de middelen zijn geoormerkt kunnen gemeenten moeilijker middelen aan andere taken te besteden. Sommige gemeenten vinden dit een belangrijk voordeel van een SPUK (voorkomt interne discussie tijdens het vaststellen van de begroting). Daartegenover staat dat een dergelijk schot belemmerend kan zijn voor integraal werken binnen het sociaal domein (participatie).

(2b) Prestatiebekostiging als onderdeel van de SPUKs binnen Wi2021

Vanaf 2026 kan ingevolge de Wet inburgering 2021 een gedeeltelijke *prestatiebekostiging* worden ingevoerd. De prestatiebekostiging heeft alleen betrekking op de leerroutes (en daarmee alleen op asielmigranten) en wordt toegepast voor 10% van het budget voor de leerroutes. Als prestatie-indicator zal worden gebruikt: het aantal met een inburgeringsdiploma of inburgeringscertificaat afgeronde inburgeringstrajecten. Dit houdt in dat de resultaten die gemeenten behalen met de uitvoering van hun inburgeringstaken gaan meewegen in de verdeling van de beschikbare middelen voor de leerroutes. Met de invoering van prestatiebekostiging wordt beoogd gemeenten te stimuleren om de randvoorwaarden te creëren voor de gewenste prestaties. De prestatiebekostiging kan voor de eerste keer worden meegenomen in de specifieke uitkering voor 2026. De verdeling van de budgetaandelen in 2026 die betrekking hebben op de prestaties van gemeenten wordt dan onder meer gebaseerd op de resultaten van het jaar 2024 (t-2).

Uit de webenquête blijkt dat gemeenten slechts beperkt zicht hebben op de effecten van prestatiebekostiging op het beleid en de uitvoering. Zo geeft 58% van de respondenten aan hierover (zeer) slecht zicht te hebben, terwijl nog eens 20% aangeeft dit niet te weten. Als gemeenten geen zicht hebben op de effecten is vraag of er van prestatiebekostiging de gewenste prikkel uit gaat. Verder geven veel gemeenten aan dat deze systematiek als complex wordt ervaren.

Een groot deel van de gemeenten beschouwt een dergelijke systematiek dan ook als ongewenst. Zij vrezen dat, ondanks intensieve begeleiding, niet alle inburgeraars hun diploma (prestatie) zullen behalen, bijvoorbeeld door psychische of lichamelijke beperkingen of door verzuim. In gevallen dat gemeenten hier bovenmatig mee te maken hebben, bijvoorbeeld vanwege kenmerken van de doelgroep, maken gemeenten wel (meer)kosten, maar ontvangen zij een lagere vergoeding.

Daarnaast benadrukken gemeenten dat prestatiebekostiging leidt tot een hogere personele inzet voor monitoring en verantwoording. Prestatiebekostiging vraagt om productspecificaties en kwaliteitscriteria en brengt administratieve registraties en controles met zich mee. Ook wijzen zij op mogelijke ongewenste prikkels: zo zou het systeem gemeenten ertoe kunnen aanzetten om inburgeraars minder vaak te laten doorstromen van A2- naar B1-niveau, omdat dit negatieve financiële consequenties kan hebben (als de inburgeraar het diploma niet haalt). Omgekeerd geldt dat er voor afschalen gekozen kan worden (van B1- naar A2-niveau) om maar een diploma te halen.

(3) Bijzondere fondsuitkering

De bijzondere (gemeente)fondsuitkering (BFU) is in feite een uitkering uit het gemeentefonds die op een andere wijze wordt verdeeld dan de algemene uitkering. De bijzondere fondsuitkering vervangt de decentralisatie-uitkering en komt met name in beeld voor activiteiten die geen verband houden met de structuurkenmerken van gemeenten. Bijvoorbeeld wanneer de middelen niet worden verstrekt aan alle medeoverheden maar alleen aan centrumgemeenten. Deze van de algemene uitkering afwijkende verdeling kan gebaseerd zijn op andere kwantitatieve of kwalitatieve criteria (dan de structuurkenmerken binnen het gemeentefonds).

De bijzondere fondsuitkering is naast de gemeentefondsuitkering vrij besteedbaar. Beide geldstromen kunnen door gemeenten op dezelfde manier worden gebruikt en de meest doelmatige en doeltreffende inzet integraal worden afgewogen.

Indien de middelen zich naar het oordeel van de fondsbeheerders lenen voor de verstrekking als een bijzondere fondsuitkering dient per afzonderlijke bijzondere fondsuitkering aanvullende informatie door gemeenten te worden verstrekt. Op deze manier is de vakminister beter in staat om op zijn beurt zijn verplichting om informatie op te vragen op grond van de Comptabiliteitswet 2016 over de beleidsinzet op een bepaald beleidsterrein na te komen.

Tabel.6.2: Samenvatting verkennend/indicatief overzicht bekostigingssystematiek Wi2021 vanuit gemeentelijk perspectief

Afwegingscriterium voor gemeenten	Gemeentefonds	SPUK	BFU
Beleidsvrijheid	+ +	-	+ +
Kwaliteitsborging	-	+ +	-
Budgetbeheersing	+	+	+
Budgetzekerheid	-/+	+ +	+
Administratieve lasten	+	-	-/+

Indien het Rijk wil sturen (minder beleidsvrijheid voor gemeenten) op de besteding van de middelen ligt een specifieke uitkering het meest voor hand. Dit levert gemeenten ook de meeste budgetzekerheid. Zij krijgen per inburgeraar of voorziening een bedrag (incl. uitvoering). Dit brengt wel administratieve lasten voor Rijk en gemeenten met zich mee.

Indien het Rijk gemeenten meer vrij wil laten (meer beleidsvrijheid) dan zou dat het beste via een fondsuitkering kunnen. Omdat de inburgeringsopgave moeilijk aan structuurkenmerken is te koppelen kan binnen de kaders van de nieuwe wet worden gekozen voor een bijzondere fondsuitkering.

De huidige (gemengde) systematiek met een fondsuitkering voor de uitvoering van de wet (veel beleidsvrijheid) en de twee SPUKs voor het bekostigen van voorzieningen (minder beleidsvrijheid) combineert de twee principes. Belangrijk nadeel van de (huidige) gemengde systematiek is dat gemeenten minder mogelijkheden hebben om het beleid integraal vorm te geven. Bij integraliteit gaat het niet alleen om de koppeling tussen uitvoering en voorzieningen maar ook de koppeling met taken in het bredere sociale domein (participatie). Een bijzondere fondsuitkering biedt hier meer mogelijkheden omdat gemeenten meer vrijheid krijgen in de besteding. Desalniettemin zal er een vorm van verantwoording blijven bestaan. Dit kan zowel beleidsinformatie als financiële informatie betreffen. De informatie is bedoeld om het Rijk in staat te stellen het beleidsdoel te evalueren en wordt niet gebruikt als verantwoordingsinformatie of om terug te vorderen.

7. Beantwoording van de onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen. In paragraaf 7.1 gaan we in op de vragen die betrekking hebben op de kosten en variatie tussen gemeenten. Vervolgens brengen we in beeld op welke wijze de kosten in de tijd zijn gespreid (paragraaf 7.2). Daarna zoomen we in op de bekostiging en of deze middelen toereikend zijn (paragraaf 7.3). Ten slotte komen de vragen met betrekking tot de bekostigingssystematiek aan de orde (paragraaf 7.4).[55]

7.1. Kosten en variatie tussen gemeenten

Kosten

Vraag 1: Welke kosten maken gemeenten voor de verschillende taken in het kader van de uitvoering van de Wi2021?

De kosten voor gemeenten bestaan uit (algemene en directe) uitvoeringskosten en de kosten voor leerroutes en individuele voorzieningen. De algemene en directe uitvoeringskosten zijn in dit onderzoek geïnventariseerd voor het jaar 2024. Binnen de uitvoeringskosten zijn er kosten die direct toewijsbaar zijn aan individuele inburgeraars (directe uitvoeringskosten). Deze zijn samen met de kosten voor leerroutes en individuele voorzieningen over de gehele inburgeringsperiode van 3 jaar geanalyseerd. In onderstaande tabel zijn de uitkomsten samengevat.

Tabel 7.1: Kosten inburgering van alle Nederlandse gemeenten uitgesplitst naar: (1) algemene en directe uitvoeringskosten in 2024, (2) kosten individuele voorzieningen per inburgeraar (gehele periode)

Onderdelen inburgeringstraject	Kosten per jaar (mln. euro) *(realisatie 2024)*	Gemiddelde kosten per inburgeraar over gehele inburgeringsperiode *(prijspeil 2024)* per asielmigrant	per gezins-/ overige migrant
Uitvoeringskosten	145 à 161		
Algemene uitvoeringskosten	32 à 35		
Directe uitvoeringskosten	114 à 126	3.600 à 4.400	1.600 à 2.000
Leerroutes		11.100	0
Individuele voorzieningen		3.300	1.200
Totaal	**145 à 161**	**18.000 à 18.800**	**2.800 à 3.200**

De algemene en directe uitvoeringskosten tellen op tot circa 145 à 161 miljoen euro in 2024. Voor individuele inburgeraars bedragen de kosten over de gehele inburgeringsperiode respectievelijk 18.000 à 18.800 per asielmigrant en 2.800 à 3.200 per gezins-/overige migrant. In deze kosten voor individuele inburgeraars zijn de algemene uitvoeringskosten die niet direct toewijsbaar zijn aan individuele inburgeraars, niet opgenomen. Deze algemene uitvoeringskosten zijn wel opgenomen in het totaalbedrag van 145 à 161 mln. euro.

[55] Bij de start is door AEF (2019) ex-ante een inschatting gemaakt van de uren en de te verwachten kosten voor gemeenten. Mede op basis daarvan zijn later middelen toegevoegd aan het gemeentefonds. In de praktijk worden geen uren per inburgeraar geschreven en is het proces soms anders ingericht dan van tevoren bedacht (bijvoorbeeld via inhuur en gemeenschappelijke regelingen of taakonderdelen worden samengevoegd). De vergelijking met 2019 is daardoor op het niveau van uren per processtap niet goed mogelijk ('appels met peren').

Vraag 2: In hoeverre maken gemeenten kosten die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de Wi2021, maar waarin niet is voorzien in de bekostiging?

In de verdiepingsgesprekken met de steekproefgemeenten en tijdens de expertsessie hebben gemeenten aangegeven dat er op onderdelen extra kosten worden gemaakt die niet of onvoldoende waren voorzien in de bekostiging. Dat betreft zowel wettelijk voorgeschreven activiteiten of voorzieningen (die intensiever of kostbaarder blijken) of het treffen van niet expliciet in de wet benoemde voorzieningen die gemeenten noodzakelijk achten om de wet te kunnen uitvoeren:

- Er is meer inzet nodig voor overleg met aanbieders en andere ketenpartners om de voortgang van inburgering te monitoren, om knelpunten te bespreken en op te lossen en in te zetten op voortgang en handhaving. Er zijn meer voortgangsgesprekken nodig dan was voorzien;
- Gemeenten zetten zwaarder in op bepaalde voorzieningen met intensievere of langere begeleiding. Zo wordt maatschappelijke begeleiding door de meeste gemeenten minimaal 9 à 12 maanden aangeboden. Sommige gemeenten bieden maatschappelijke begeleiding voor een langere periode aan (anderhalf jaar of langer). Ook houden gemeenten de vinger meer aan de pols met (intensievere) contactmomenten bij de voortgang;
- Gemeenten bieden extra voorzieningen aan inburgeraars, met name asielmigranten, om knelpunten weg te nemen die ze ervaren tijdens hun inburgeraarstraject. Er worden vergoedingen verstrekt voor reiskosten of kinderopvang en extra cursussen aangeboden. Ook worden voormalige inburgeraars ingezet om extra praktische ondersteuning te bieden op het gebied van taal en cultuur ('cultuurverbinders').
- Het verzuim is relatief hoog waardoor de kans op verlenging (niet binnen 3 jaar afronden van een inburgeringstraject) of uitval toeneemt. Bestaande trajectprijzen zijn afgestemd op deze termijn waardoor bestaande prijsafspraken onder druk komen te staan.

Variatie tussen gemeenten

Vraag 3: Welke variatie is er tussen gemeenten in de kosten per taak? In hoeverre zijn de verschillen tussen gemeenten het gevolg van de invulling van de taken, de schaalgrootte, de samenstelling van de populatie van inburgeringsplichtigen, de gemeentelijke organisatie of de systematiek waarmee gemeenten de taalaanbieders bekostigen?

De kosten van leerroutes en individuele voorzieningen variëren tussen gemeenten in een bandbreedte 12.000 à 16.500 euro. Gemeenten met specifieke keuzes of omstandigheden zijn hier buiten beschouwing gelaten.

Tabel 7.2: Spreiding kosten van individuele voorzieningen per inburgeraar in 2024

Leerroutes en individuele voorzieningen	Bandbreedte kosten per inburgeraar Laag	Hoog
Leerroutes (gewogen gemiddelde verschillende leerroutes)	9.700	12.200
Maatschappelijke begeleiding (MB)	1.500	2.600
Participatieverklaringstraject (PVT)	100	400
Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP)	100	500
Tolken	100	900
Overige voorzieningen	0	1.000
Totaal*	**12.800**	**15.800**

Totaal niet gelijk aan som der delen, omdat gemeente niet zowel op leerroutes als individuele voorzieningen lage kosten hoeven te hebben

De variatie tussen gemeenten hangt vooral samen met het aantal inburgeraars (schaalvoordelen bij het inkopen van trajecten door grotere volumes), de samenstelling van de populatie inburgeraars (relatief veel asielmigranten leidt tot hogere kosten; jongeren hebben intensievere begeleiding nodig), de inrichting bij de aanbieders van leerroutes (wachttijden, klassengrootte, momenten dat inburgeraars kunnen starten en wisselingen tussen leerroutes). Ten slotte spelen ook andere gemeentelijke keuzes een rol, met name in extra of intensievere ondersteuning (bijvoorbeeld langer aanbieden van maatschappelijke begeleiding) of de aanwezigheid van meertalige consulenten waardoor er minder tolkkosten zijn.

Tabel 7.3: Uitvoeringskosten per inburgeraar, naar gemeentegrootteklasse en in relatie tot relatief aantal begeleide inburgeraars

Indeling steekproefgemeenten	Gemiddelde uitvoeringskosten per inburgeraar (euro/inb)	Relatief aantal begeleide inburgeraars (# inburgeraars /10.000 inwo)
Minder dan 30.000 inwoners	2.300	38
30.000-80.000 inwoners	2.900	36
80.000-250.000 inwoners	1.900	50
Meer dan 250.000 inwoners	1.700	62

Gemeenten met relatief veel begeleide inburgeraars hebben tot wel 1.000 euro per inburgeraar lagere kosten. In aanvulling op het relatieve aantal begeleide inburgeraars speelt ook de samenstelling van de populatie inburgeraars een rol. Vooral de verhouding tussen het aantal asielmigranten en gezins-/overige migranten is van invloed op de kosten per inburgeraar. Daarnaast verschilt de intensiteit van de begeleiding (aantal gesprekken, tussentijdse contacten) tussen gemeenten, als gevolg van kenmerken van de populatie inburgeraars (bv. de het aantal jonge asielstatushouders, voor wie een intensievere begeleiding nodig is). Ook de benodigde afstemming met aanbieders en andere ketenpartners, organisatiekeuzes (inhuur, kostenvoordelen door gecombineerde uitvoering met de Participatiewet) en extra dienstverlening bepalen de bandbreedte van de uitvoeringskosten.

Achtergrondfactoren

Vraag 4: Welke externe factoren zijn van invloed (geweest) op de kosten die gemeenten maken?

Vooral het aantal begeleide inburgeraars hangt samen met de kosten die gemeenten maken. Het aantal begeleide inburgeraars heeft een duidelijk verband met de huisvestingstaakstelling. Deze taakstelling, en

in het verlengde daarvan het aantal inburgeringsplichtigen, is sterker toegenomen dan de verwachting was bij de invoering van de Wi2021. Grote stedelijke gemeenten begeleiden, ook relatief, meer inburgeraars dan kleine minder verstedelijkte gemeenten, maar begeleiden ook relatief meer gezins-/overige migranten waarvoor gemeenten minder uitvoeringskosten maken. Deze gemeenten kunnen hun personeel, vooral inburgeringsconsulenten, efficiënter inzetten (relatief meer inburgeraars per fte, mede door meer gezins-/overige migranten), omdat er schaalvoordelen kunnen worden behaald. Schaalvoordelen kunnen door kleinere gemeenten ook worden behaald door de samenwerking te zoeken met buurgemeenten.

Naast het aantal begeleide inburgeraars speelt de samenstelling van de populatie inburgeraars een rol: bijvoorbeeld het aantal asielmigranten en gezins-/overige migranten (asielmigranten vragen meer gemeentelijke inzet) en het aantal jongeren (jongeren vergen gemiddeld meer ondersteuning).

7.2. Kosten in de tijd

Vraag 5: Hoe zijn de kosten van inburgeringsvoorzieningen voor gemeenten in de tijd verspreid over de inburgeringstermijn? In hoeverre sluit dit aan bij de bekostigingssystematiek die ervan uitgaat dat die kosten voor 61% in het eerste jaar vallen, 31% in het tweede jaar en 8% in het derde jaar?

Uit het onderzoek komt de volgende spreiding over de inburgeringstermijn naar voren van de kosten die gemeenten maken voor inburgeringsvoorzieningen.

Tabel 7.4: Spreiding over de 3 inburgeringsjaren: gemeentelijke kosten versus bekostiging uit SPUKs

Individuele voorzieningen en leerroutes	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3
Feitelijke kosten van gemeenten	46%	30%	24%
Bekostiging uit SPUKs	61%	31%	8%

Deze uitkomst legt een duidelijk verschil bloot tussen de spreiding van de feitelijke gemeentelijke kosten en het betaalritme dat wordt gehanteerd in de bekostigingssystematiek: gemeenten maken een groter deel van de kosten na het eerste jaar. De achtergrond hiervan is dat het grootste deel van de kosten samenhangt met de leerroutes die tot het einde van de 3 jarige -inburgeringsperiode doorlopen (m.u.v. van de onderwijsroute). Vanwege verzuim, wachttijden vóórdat met de leerroutes wordt gestart en organisatorische problematiek bij de aanbieders (namelijk het werven van voldoende, gekwalificeerde docenten) is de verwachting dat de kosten meer gaan plaatsvinden in het 3^{e} jaar en mogelijk 4^{e} jaar. Bij de kosten van individuele voorzieningen ligt de nadruk wel meer op het 1^{e} jaar.

Als gevolg hiervan moeten gemeenten specifieke middelen reserveren. De reserveringstermijn is echter aan beperkingen gebonden, waardoor diverse gemeenten ervaren 'klem' te zitten waardoor ze later in het traject onvoldoende middelen ter beschikking hebben.

Vanaf 2026 wordt het bekostigingsritme aangepast naar 40-30-30% wat beter aansluit op het kostenpatroon van gemeenten.

7.3. Dekking van gemeentelijke kosten

Dekkingsbronnen

Vraag 6: Waaruit bekostigen gemeenten de kosten van de uitvoering van de Wi2021?

De gemeenten dekken hun kosten in 2024 voor de leerroutes en individuele voorzieningen volledig uit de SPUKs. Uitvoeringskosten worden gedekt uit algemene middelen: het gemeentefonds en eigen middelen.

Toereikendheid van dekking

Vraag 7: In hoeverre zijn de voor de Wi2021 beschikbaar gestelde middelen voldoende om de verschillende taken uit te voeren? In hoeverre zijn er verschillen tussen (soorten) gemeenten in de mate waarin de bekostiging toereikend is?

De kosten die gemeenten maken voor de uitvoering van de Wi2021 zijn in het onderzoek vergeleken met de beschikbaar gestelde middelen. Op totaalniveau levert dit het volgende beeld op.

Tabel 7.5: Feitelijke uitvoeringskosten gemeenten, in vergelijking met de via het gemeentefonds beschikbaar gestelde (reguliere en iincidentele) middelen

Kosten en bekostiging	Uitvoeringskosten *(mln. euro)*	Leerroutes en individuele voorzieningen over gehele inburgeringsperiode per asielmigrant	Leerroutes en individuele voorzieningen over gehele inburgeringsperiode per gezins-/ overige migrant
Feitelijke kosten gemeenten	145 à 161	14.400	1.200
Bekostiging (reguliere en incidentele) middelen GF	114		
Bekostiging SPUK		15.500	700
Verschil (Budget-Kosten)	**-31 à 46**	**1.100**	**-500**

Gemeenten zetten de gehonoreerde middelen in het gemeentefonds voor de uitvoering van de Wi2021 meer dan volledig in. Daarnaast worden ook nog andere (algemene) middelen ingezet voor een bedrag van circa 31 à 46 miljoen euro. De verwachting is dat dit verschil de komende jaren verder oploopt, omdat voor 2024 nog incidentele inburgeringsmiddelen in het gemeentefonds beschikbaar zijn (beschikbare middelen zijn in 2025 ca. 35 mln. euro lager). Het zijn vooral gemeenten met relatief weinig begeleide inburgeraars die meer uitvoeringskosten hebben in verhouding tot de middelen die ze in het gemeentefonds gehonoreerd krijgen, zoals blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel 7.6: Vergelijking uitvoeringskosten en honorering gemeentefonds in 2024 in euro per inburgeraar in begeleiding

Indeling gemeenten	Uitvoerings-kosten	Middelen in gemeentefonds	Verschil
Laag aantal begeleide inburgeraars	3.100	1.800	1.200
Gemiddeld aantal begeleide inburgeraars	2.400	1.500	800
Hoog aantal begeleide inburgeraars	1.800	1.300	500

De kosten voor leerroutes en individuele voorzieningen voor asielmigranten waren in 2024 iets lager dan de omvang van de specifieke uitkeringen. De verwachting is dat deze kosten in nieuwe aanbestedingen hoger zullen uitpakken. Gemeenten met een laag aantal begeleide inburgeraars hebben hogere kosten dan de beschikbare middelen in de specifieke uitkeringen. Gemeenten met een hoger aantal begeleide inburgeraars besteden per inburgeraar juist minder middelen uit de specifieke uitkeringen.

Binnen dit onderzoek is niet verkend wat het dienstverleningsniveau van de aangeboden leerroutes en voorzieningen is. Dit dient te worden meegenomen in de evaluatie zodat de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van de Wi2021 kunnen worden beoordeeld.

Prijs- en volume-effect

Het hogere niveau van de uitvoeringskosten (145 à 161 mln. euro) in 2024 ten opzichte van de structurele middelen in het gemeentefonds (81 mln. euro) bedraagt circa 65 à 80 mln. euro. De middelen in het gemeentefonds zijn destijds verstrekt op basis van een jaarlijkse raming van de instroom van inburgeraars van circa 19.600. Sindsdien liggen de instroomcijfers hoger, maar in het onderzoek is ook naar voren gekomen dat de directe inzet per inburgeraar hoger is dan destijds geraamd. Dit roept de vraag op in hoeverre de hogere uitvoeringskosten samenhangen met een hoger volume dan wel hogere kosten per inburgeraar.

Hiervoor moeten we eerst aantekenen dat gemeenten in staat zijn een hoger uitgavenniveau te realiseren vanwege de beschikbaarheid van incidenteel verstrekte middelen in het gemeentefonds.[56] Ook is er sprake van schaaleffecten, met name in de algemene uitvoeringskosten. De kosten per inburgeraar vallen lager uit bij meer inburgeraars in begeleiding.

Wanneer we de gemiddeld hogere instroom van inburgeraars (op realisatiebasis) in de jaren 2022-2024 vergelijken met de ramingen die ten grondslag liggen aan de structureel verstrekte middelen, dan ligt deze instroom circa 45% hoger.[57] Binnen deze hogere instroom is het aantal asielmigranten duidelijk toegenomen (gemiddeld 90% meer) terwijl het aantal gezins-/overige migranten slechts beperkt is toegenomen in de jaren 2022-2024 (circa 5%). De (algemene) uitvoeringskosten zijn niet afzonderlijk in beeld voor asielmigranten en voor gezins-/overige migranten. Wel is in dit onderzoek naar voren gekomen dat er een substantieel kostenverschil is, in ieder geval bij de directe uitvoeringskosten (zie paragraaf 4.1) die voor asielmigranten circa tweemaal hoger liggen dan voor gezins-/overige migranten. Het is niet duidelijk of dit kostenverschil ook van toepassing is op de algemene uitvoeringskosten.

Hierdoor is het niet mogelijk om het prijs- en volume-effect afzonderlijk te becijferen. Wel kan worden gesteld dat beide effecten substantieel van invloed zijn op de hogere uitvoeringkosten in 2024. Dat het prijseffect ook een substantieel karakter heeft is weergegeven in tabel B.2 (bijlage B), bijvoorbeeld bij de kosten per inburgeraar voor de brede intake en voortgang en handhaving. Het aantal bestede uren is ongeveer 50% hoger voor deze deeltaken dan ingeschat bij de start van Wi2021.

---

56 De incidentele middelen in de jaren 2022-2024 zijn niet gekoppeld aan een vastgesteld hoger instroomniveau van inburgeraars, maar meer de ontwikkeling in algemene zin.

57 Zie tabel B.1 in bijlage B. De gemiddelde feitelijke instroom in de jaren 2022-2024 is 28.400 tegen 19.600 waar bij de start van de Wi2021 vanuit is gegaan.

7.4. Bouwstenen bekostigingssystematiek

Vraag 8: Welke ervaringen zijn er met de bekostigingssystematiek van de uitvoering van de Wi2021? Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende bekostigingsinstrumenten (gemeentefonds, specifieke uitkering, vast versus PxQ) in relatie tot de verschillende taken van de uitvoering van de Wi2021?

Gemengde systematiek: algemene én specifieke uitkeringen

De huidige bekostiging van gemeenten voor de uitvoering van de Wi2021 is vormgegeven via een gemengde systematiek. Enerzijds is er een bekostiging voor de kosten van inburgerings*voorzieningen* die bijdragen aan het voldoen aan de inburgeringsplicht. Anderzijds vindt er bekostiging plaats voor de kosten die verband houden met de *uitvoering* van de wet. De huidige systematiek kent twee systemen: specifieke uitkeringen en algemene uitkering. De twee specifieke uitkeringen (SPUKs) sluiten aan bij deeltaken voor de Wi2021 (minder beleidsvrijheid). De SPUK voor Inburgering beweegt mee met de instroom maar de Onderwijsroute niet. Voor de uitvoering van de wet (meer beleidsvrijheid) zijn middelen beschikbaar via het gemeentefonds. Belangrijk nadeel is dat het volume (indexatie) in het gemeentefonds onvoldoende meebeweegt met de instroom en het aantal begeleide inburgeraars. De laatste jaren is het aantal inburgeraars sterk gestegen waardoor gemeenten meer kosten moeten maken voor de uitvoering. Dit beeld wordt iets genuanceerd doordat vooral gemeenten met het hoogste aantal begeleide inburgeraars (grote en verstedelijkte gemeenten) schaalvoordelen (kunnen) realiseren.

Voor de bekostiging is de vraag of deze splitsing tussen uitvoeringstaken (gemeentefonds) en voorzieningen (specifieke uitkering) logisch is (vanuit het bestaande wettelijke kader) en gehandhaafd moet worden, ook in relatie tot nieuwe sturingsbehoefte van het Rijk. Voor een eventuele heroverweging zijn in het onderzoek uitgangspunten geformuleerd:

a aansluiten bij de taakuitvoering en beoogde beleidsvrijheid;
b bijdragen aan kwaliteit van inburgering (kwaliteitsborging)
c bijdragen aan een effectieve en efficiënte uitvoering (budgetbeheersing);
d aansluiten bij de werkelijke kosten en feitelijke dynamiek in instroom/aantal begeleide inburgeraars in de tijd (budgetzekerheid);
e eenvoudig worden vormgegeven (maatstaven) met minimale administratieve lasten.

Indien het Rijk wil sturen (minder beleidsvrijheid voor gemeenten) op de besteding van de middelen ligt een specifieke uitkering het meest voor hand. Dit levert gemeenten ook de meeste budgetzekerheid. Zij krijgen per inburgeraar of voorziening een bedrag. Daartegenover staan extra administratieve lasten voor gemeenten. Indien het Rijk gemeenten meer vrij wil laten (meer beleidsvrijheid voor gemeenten) dan zou dat het beste via een fondsuitkering kunnen. Omdat de inburgeringsopgave moeilijk aan structuurkenmerken is te koppelen kan binnen de kaders van nieuwe wetgeving worden gekozen voor een bijzondere fondsuitkering.

De huidige (gemengde) systematiek combineert de twee systemen. Belangrijk nadeel van de (huidige) gemengde systematiek is dat gemeenten minder mogelijkheden hebben om het beleid integraal vorm te geven. Bij integraliteit gaat het niet alleen om de koppeling tussen uitvoering en voorzieningen maar ook de koppeling met taken in het bredere sociale domein (participatie). Een bijzondere fondsuitkering biedt hier meer mogelijkheden omdat gemeenten meer vrijheid krijgen in de besteding en het Rijk met gemeenten afspraken kan maken over aan te leveren informatie. Dit kan zowel beleidsinformatie als financiële informatie betreffen. De informatie in het kader van een bijzondere fondsuitkering is bedoeld om het Rijk

in staat te stellen het beleidsdoel te evalueren en wordt niet gebruikt als verantwoordingsinformatie of om terug te vorderen.

Effecten van prestatiebekostiging

Vraag 9: Hebben gemeenten al zicht op de (mogelijke) gevolgen van de prestatiebekostiging? In hoeverre heeft dat invloed op het beleid en de uitvoering van de Wi2021 door gemeenten?

De meeste gemeenten hebben nog geen zicht op de gevolgen van het invoeren van prestatiebekostiging voor het eigen beleid en de uitvoering. Bij de bevraagde gemeenten was nog niet duidelijk hoe de prestaties worden gemeten en of dat op eerlijke manier zal gebeuren. De mogelijkheden voor sturing op behaalde resultaten (examens, certificaten) worden mede bepaald door de potentie van de toevallige populatie inburgeraars in de gemeente. De gemeente heeft hooguit beperkt invloed op de leerbaarheid van de instroom. Dit zou kunnen betekenen dat het effect van de beoogde prikkelwerking minimaal is.

Gemeenten hebben soms negatieve beelden bij prestatiebekostiging. Zij verwachten kosten te moeten maken zonder altijd een vergoeding te ontvangen (waarbij het de vraag is in hoeverre gemeenten hierop kunnen sturen). Verder verwachten gemeenten dat het nodig zal zijn extra personeel in te zetten voor monitoring en verantwoording. Daarnaast vrezen zij dat het systeem ongewenste prikkels met zich mee zal brengen, zoals het aanmoedigen van doorstroom van B1- naar A2-niveau om als gemeente de gewenste prestatie te behalen.

Bijlagen

A. Gebruikte bronnen en literatuur

AEF. (2019a). Overzicht processen en deelprocessen van de nieuwe Wet inburgering (2021) voor gemeenten.

AEF. (2019b). Veldonderzoek kosten nieuw inburgeringsstelsel.

AEF. (2021). Kosten onderwijsroute.

AEF. (2024). Verkenning kwetsbaarheden gegevensuitwisseling in de inburgeringsketen: Voorafgaand aan het opleggen van de inburgeringsplicht.

Berenschot. (2020). Vooronderzoek monitoring (prijs)ontwikkeling in de inburgeringsmarkt (Nr. 62193).

BMC, Divosa, Stimulansz, & CBS. (2019). Gemeentelijke benchmark inburgeringsplichtigen onder de Wet inburgering 2021 (Wi2021) [Dataset].

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2024). Dashboard Statistiek Wet Inburgering (SWI) [Dataset]. https://dashboards.cbs.nl/v5/statistiek_wet_inburgering/

DUO. (2025). Telling van het aantal initiële PIPs per gemeente [Dataset].

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2023). Handleiding Overheidstarieven 2024. In Kennisbank Openbaar Bestuur. https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/2023/12/14/handleiding-overheidstarieven-2024

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2023, 13 november). Regeling tot vaststelling premiepercentages werknemers- en volksverzekeringen, maximumpremieloon werknemersverzekeringen en opslag kinderopvangtoeslag 2024 [Report]. Staatscourant, 2023–31686, 1–2. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2023-31686.pdf

Raad voor het Openbaar Bestuur. (2017). Adviesrapport Eerst de politiek, dan de techniek | Raad voor het Openbaar Bestuur. https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/2017/01/11/eerst-de-politiek-dan-de-techniek

RadarAdvies. (2025). Maatschappelijke begeleiding deelonderzoek tussenevaluatie WI2021.

Regeling Inburgering 2021. (2025, 1 juli). Geraadpleegd op 6 oktober 2025, van https://wetten.overheid.nl/BWBR0045574/2025-07-01

Regioplan. (2025). Tussenevaluatie Wi2021.

Significant. (2022). Monitor werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt: Eerste meting - 2022 (3066/sb/MZ).

Significant. (2023). Monitor werking en onwtikkeling van de inburgeringsmarkt: Tweede meting - 2023 (MH/sb/003066).

Significant. (2024). Monitor werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt: Derde meting - 2024 (MH/bv/003066).

Significant. (2025a). Bereik, resultaten en kosten voorinburgering (MH/sb/004497).

Significant. (2025b). Kwalitatief onderzoek tweede fase wet inburgering 2021 (MH/sb/4276).

Significant. (2025c). Monitor werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt: Vierde meting - 2025 (MH/sb/3066).

Verwey-Jonker. (2025). De ondersteuning van asielzoekers en statushouders richting financiële (zelf)redzaamheid.

VNG. (2024). Claim uitvoeringskosten inburgering.

B. Vergelijking met uitgangspunten start Wi2021

In deze bijlage worden de geïnventariseerde kosten bij steekproefgemeenten vergeleken met de ramingen die bij de start van de Wi2021 zijn gehanteerd. Bij deze ramingen is voor de verschillende werkzaamheden het aantal uur per inburgeraar geraamd, is een aanname gedaan over een gemiddelde inschaling en genormeerd uurtarief (incl. overhead) op basis van de Handleiding Overheidstarieven.[58] De uitgangspunten die ten grondslag liggen aan deze ramingen zijn geïndexeerd naar de situatie in 2024.[59]

In het kostenonderzoek zijn de kosten van de feitelijke situatie geïnventariseerd. Ten opzichte van de gemodelleerde kosten vooraf is rekening gehouden met de:

- de feitelijke inschaling (verschilt tussen gemeenten en tussen functionarissen binnen een gemeente);
- de feitelijke personele kosten op basis van gemeentelijke CAO-afspraken en werkgeverslasten;
- de feitelijke overheadtarieven (opslagen of kosten per fte) bij de steekproefgemeenten;
- wijze van organiseren: inzet eigen personeel, inhuur of uitbesteding/inkoop;
- extra dienstverlening die door gemeenten nodig wordt geacht.

Omvang doelgroep

De ramingen die bij de start van de Wi2021 zijn gehanteerd zijn gebaseerd op een veel kleinere doelgroep dan dat waar de feitelijk geïnventariseerde kosten op zijn gebaseerd. Dat is weergegeven in onderstaande tabel. Er is bij de geïndexeerde ramingen bij de start van Wi2021 geen rekening gehouden met de toename van het aantal inburgeringsplichtigen.

Tabel B.1: Omvang instroom gevestigde nieuwkomers per 31-12-2024 (bron: CBS)

Omvang doelgroep	Raming FEZ	Realisatie 2022	Realisatie 2023	Realisatie 2024	Gemiddeld 2022-2024
Asielmigranten	9.100	18.555	20.070	13.730	17.450
Gezinsmigranten	10.500	7.230	13.700	12.010	10.980
Totaal	**19.600**	**25.785**	**33.770**	**25.740**	**28.430**

Vergelijking componenten uitvoeringskosten

In onderstaande tabel zijn de verschillende componenten opgenomen van de uitvoeringskosten. De bedragen die in het onderhavige kostenonderzoek zijn geïnventariseerd zijn weergegeven met respect voor de gehanteerde bandbreedtes vanwege onzekerheidsmarges. In onderstaande tabel is waar mogelijk een onderscheid gemaakt tussen asielmigranten en gezins-/overige migranten.

[58] De Handleiding Overheidstarieven gaat uit van de kosten per fte bij het Rijk. Er is een aanpassing gedaan op deze kosten per fte om aan te sluiten bij de verschillen tussen het Rijk en gemeenten.

[59] Voor de uurtarieven is daarvoor aangesloten bij de ontwikkeling in de Handleiding Overheidstarieven tot en met 2024. Voor de kosten van de leerroutes en individuele voorzieningen is gecorrigeerd voor de prijsontwikkelingen die in de SPUK tot en met 2024 zijn verwerkt.

Tabel B.2: Vergelijking componenten uitvoeringskosten tussen ramingen start Wi2021 (geïndexeerd naar prijsniveau 2024) en huidig kostenonderzoek

	Ramingen start Wi 2021 prijspeil 2024		Kostenonderzoek	
Component uitvoeringskosten	**Asiel-migrant**	**Gezins-/overige migrant**	**Asiel-migrant**	**Gezins-/overige migrant**
Brede intake*				
Aantal uren	8	6,5	12	10
Kosten	608	494	852 à 1.041	515 à 630
Voortgang en handhaving**				
Aantal uren	18	14	29	17
Kosten	1.365	1.086	1.639 à 2.003	1.047 à 1.280
Financiële ontzorging				
Aantal uren	5		10	
Kosten	359	0	505 à 617	0
Financiële zelfredzaamheid				
Aantal uren	12		***	
Kosten	911	0	480 à 586	0
Overige dienstverlening	0	0	77 à 95	0
Totaal directe uitvoeringskosten	**3.243**	**1.581**	**3.553 à 4.342**	**1.563 à 1.910**
Inkoop en contractmanagement in mln. euro's/jaar		13		
Beleid in mln. euro's/jaar		18		
Totaal algemene uitvoeringskosten in mln. euro's/jaar		**31**		**32 à 35**
Per inburgeraar		**1.574**		**405 à 448**

*inclusief leerbaarheidstoets

**inclusief bezwaar en beroep

***veelal via inkoopconstructie(s)

Vergelijking kosten leerroutes en individuele voorzieningen

In onderstaande tabel zijn de kosten van de leerroutes en individuele voorzieningen vergeleken. In onderstaande tabel is een onderscheid gemaakt tussen asielmigranten en gezins-/overige migranten. De ramingen bij de start van Wi2021 sluiten aan op de bedragen die in de Spuk in 2024 zijn toegekend (geïndexeerd tot en met 2023), inclusief tussentijdse bijstelling van de BTW component[60].

Tabel B.3: Vergelijking kosten leerroutes en individuele voorzieningen tussen ramingen start Wi2021 (geïndexeerd naar prijsniveau 2024) en huidig kostenonderzoek

	Ramingen start Wi 2021 – prijspeil 2024		Kostenonderzoek	
Kosten leerroutes en individuele voorzieningen	**Asiel-migrant**	**Gezins-/overige migrant**	**Asiel-migrant**	**Gezins-/overige migrant**
Leerroutes				
Totaal	12.292*		11.100	
B1-route		60%	9.700	57%
Z-route		15%	11.400	29%
Onderwijsroute		25%	17.100	13%
MAP				
Aantal uren	20	20	54	54
Kosten	254	254	340	340
Maatschappelijke begeleiding				
Aantal uren	20**			
Kosten	2.373***	0	2.076	0
PVT				
Kosten	264	264	239	239
Tolkvoorzieningen				
Aantal uren	7	3		
Kosten	468	200	483	483
Overige voorzieningen	0	0	152	152
Totaal leerroutes en individuele voorzieningen	**15.649**	**718**	**14.391**	**1.215**

*inclusief toegevoegde middelen onderwijsroute

**exclusief kosten die niet in uren zijn uitgedrukt

***inclusief tolkvoorzieningen

[60] Dit speelt met name bij Maatschappelijke begeleiding.