Rapport

Veldonderzoek kosten nieuw inburgeringsstelsel



Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Datum
30 augustus 2019

Opdrachtgevers
Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Contact
Michiel Ehrismann (m.ehrismann@aef.nl)
Danique van der Burg (d.vanderburg@aef.nl)
Indra Bijl (i.bijl@aef.nl)
Jasper Sterrenburg (j.sterrenburg@aef.nl)

Referentie
GV533/rapport

Managementsamenvatting

Kerncijfers

De structurele uitvoeringskosten voor gemeenten van de nieuwe wet inburgering worden geraamd op **€ 103,2** miljoen per jaar, plus bijkomende ICT-kosten. In dit bedrag zijn de kosten voor cursussen PVT en maatschappelijke begeleiding ook meegerekend.[1]

De incidentele (implementatie)kosten bij gemeenten worden geraamd **tussen de € 36,5 miljoen en € 56,5 miljoen** over een periode van anderhalf jaar. Hierbij is een onbekende kostenpost voor ICT nog niet meegerekend.

Dit zijn macrocijfers voor alle gemeenten samen. Ze zijn niet zonder meer terug te rekenen naar individuele gemeenten. Hieronder beschrijven we hoe deze raming tot stand komt.

Aanleiding

Het kabinet heeft een nieuw stelsel voor inburgering aangekondigd. In het nieuwe stelsel krijgen de gemeenten de regie over inburgering. Zij gaan nieuwkomers ondersteunen, financieel ontzorgen en begeleiden naar participatie. Deze nieuwe taken gaan gepaard met nieuwe kosten. In dit veldonderzoek is onderzocht welke kosten gemeenten in de nieuwe situatie moeten maken.

Opdracht en scope

De VNG en het ministerie van SZW zijn samen opdrachtgever. De onderzoeksopdracht luidt:

> Breng in beeld wat op macroniveau de financiële gevolgen voor gemeenten zijn van het wetsvoorstel voor een nieuw inburgeringsstelsel, op het gebied van incidentele invoeringskosten en structurele uitvoeringskosten.

In scope van het onderzoek zijn de invoeringskosten en uitvoeringskosten die naar verwachting op gemeenten af komen. Buiten scope van het veldonderzoek zijn:

- de kosten van andere partijen dan gemeenten
- de kosten van de vergoedingen aan aanbieders van de leerroutes en de MAP
- de kosten van flankerend beleid
- inverdieneffecten
- de kosten van meer dienstverlening dan minimaal nodig is om de wet uit te voeren
- de verwachte aantallen inburgeraars
- de dekking van de kosten

[1] In de terminologie van de Rijksoverheid zijn alle uitvoeringskosten (oftewel apparaatskosten meegerekend), ook kosten die gemeenten nu ook al maken, plus de programmagelden voor PVT en maatschappelijke begeleiding.

Methode

Naast een bureauanalyse van de conceptwet en de memorie van toelichting zijn in dit onderzoek drie methoden van dataverzameling gebruikt, passend bij het korte tijdsbestek waarin het onderzoek heeft plaatsgevonden.

- **Dieptestudies:** Bij acht gemeenten is gedetailleerde informatie verzameld over de inzet die nodig is om de wet uit te voeren. Er zijn (series) interviews gehouden met verschillende medewerkers zoals consulenten, beleidsmedewerkers en inkopers.
- **Uitvraag:** Aan alle andere gemeenten is gevraagd om in een digitale uitvraag de uitkomsten van de dieptestudies te valideren. De uitvraag is ingevuld door 79 gemeenten.
- **Validatiebijeenkomst:** In een plenaire bijeenkomst zijn de uitkomsten van de dieptestudies en uitvraag doorgesproken. Hieraan namen 84 gemeenten deel.

De berekening van de kosten verliep in drie stappen:

- **Analyse van de processen:** Eerst is een lijst gemaakt van processen die gemeenten gaan uitvoeren. Elk proces bestaat uit verschillende deelprocessen. Dit zijn de bouwstenen van de berekening. Een beeld daarvan is samen met SZW, VNG en gemeenten opgesteld.
- **Analyse van de inzet:** Daarna is voor elk deelproces in beeld gebracht wat er nodig is om deze processen uit te voeren. Daarbij is onderscheid gemaakt in:
  - Personele inzet: De tijd die een medewerker nodig heeft en diens salarisschaal
  - Materiële inzet: De inkoopkosten van bijvoorbeeld tolken of cursussen
- **Analyse van de kosten:** Op basis hiervan zijn de kosten van elk deelproces berekend. Dit is een expertoordeel van AEF gegeven de dieptestudies, uitvraag en validatiebijeenkomst.

Extrapolatie naar een landelijk cijfer verliep op drie manieren. Voor sommige deelprocessen zijn de kosten *per inburgeraar* berekend. Voor andere processen zijn de kosten *per gemeente* berekend, met onderscheid tussen G4, G40, middelgrote en kleine gemeenten. Ten slotte zijn er processen waarvan de kosten zijn berekend met een *opslag* op de personeelstarieven. In de kosten per proces zijn onderlinge verschillen tussen inburgeraars en gemeenten (gewogen) gemiddeld. De kosten zijn dus geen richtbedragen voor de kosten van individuele gemeenten.

Processen

In totaal zijn er negen processen onderscheiden die gemeenten moeten gaan uitvoeren:

1. Brede intake en opstellen van het PIP
2. Voortgang en handhaving van het PIP
3. Aanbieden van leerroutes
4. Ontzorgen
5. Participatieverklaringen
6. Module arbeid en participatie (MAP)
7. Maatschappelijke begeleiding
8. Beleid en sturing
9. Ondersteunende processen

Structurele kosten

De structurele uitvoeringskosten voor gemeenten van de nieuwe wet inburgering worden geraamd op **€ 103,2 miljoen** per jaar, plus bijkomende ICT-kosten. Detailonderbouwing van deze ramingen is per deelproces te vinden in hoofdstuk 4.

Loonkosten hebben een aandeel van **€** 66,8 miljoen in het totaalbedrag. Van alle processen brengen respectievelijk proces *2. Voortgang en handhaving*, proces *8. Beleid en sturing*, proces *1. Brede intake en PIP* en proces *3. Ontzorgen* de hoogste loonkosten met zich mee.

De materiële kosten bedragen **€** 36,4 miljoen. De materiële kosten die in dit onderzoek zijn meegenomen, zijn de inzet van tolken, de kosten van participatieverklaringstrajecten en van maatschappelijke begeleiding. De kosten voor ICT kunnen nog niet worden gekwantificeerd.

Incidentele kosten

Incidentele kosten zijn moeilijker te schatten dan structurele kosten. Dat komt omdat de processen minder formeel vastgelegd zijn.

Op basis van het veldonderzoek zijn incidentele (implementatie)kosten bij gemeenten te verwachten **tussen de € 36,5 miljoen en € 56,5 miljoen**. Hierbij is een onbekende kostenpost voor ICT nog niet meegerekend. Dit zijn de macrokosten voor een periode van anderhalf jaar. De kosten worden uitgedrukt in een bandbreedte omdat de incidentele kosten minder nauwkeurig te ramen zijn dan de structurele kosten. Dat komt omdat minder zeker is welke activiteiten gemeenten in de implementatie gaan uitvoeren.

AEF ziet vier grote 'out of pocket' kostenposten in het implementatietraject: de inrichting van beleid en processen, de inrichting van ICT, de inrichting van communicatie en de werving en/of opleiding van medewerkers. De onderstaande tabel geeft deze schematisch weer.

Incidentele kosten(x € 1.000)			
Inrichting van beleid en processen	25948	tot	40.725
Inrichting van ICT	*onbekend*	tot	*onbekend*
Inrichting van communicatie	875	tot	1.167
Werving en/of opleiding	9.679	tot	14.712

Naast deze 'out of pocketkosten' zullen er in de eerste jaren ook aanloopkosten zijn; dit zijn financiële effecten die ontstaan omdat de geraamde structurele situatie nog niet is bereikt.

Onzekerheden

De bovenstaande cijfers zijn een zo goed mogelijke inschatting van de kosten met de nu beschikbare informatie. Ze kennen echter wel onzekerheid. Hieronder noemen we enkele van de belangrijkste onzekerheden, die de kosten kunnen beïnvloeden:

- Het **stimuleren van financiële zelfredzaamheid** is open gedefinieerd. De conceptwet laat veel ruimte voor eigen invulling door gemeenten. AEF gaat ervan uit dat 14 uur inzet (2 uur groepsgewijze en 12 uur individuele begeleiding) door consulenten de minimale inzet is, maar er zijn meer invullingen mogelijk, wellicht met een ander financieel effect.
- De eisen aan **maatschappelijke begeleiding** gaan nog worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Die is nu nog niet bekend. Afhankelijk van deze lagere regelgeving kan de invulling (en de kostprijs) van een traject maatschappelijke begeleiding veranderen.
- Het aantal **voortgangsgesprekken** per inburgeraar is gebaseerd op veel gegevens van veel gemeenten. De meerderheid van alle ramingen zit rond het cijfer van 8 voortgangsgesprekken per inburgeraars, maar sommigen gemeenten ramen meer of minder gesprekken. De praktijk moet uitwijzen hoeveel voortgangsgesprekken nodig zijn.
- De inzet rond **bezwaar en beroep** hangt af van het percentage inburgeraars dat bewaar aantekent en in beroep gaat. Daarvoor zijn nu alleen nog assumpties mogelijk.
- Er zijn geen standaardcijfers voor **personeelstarieven** bij gemeentelijke overheden. Daarom zijn er standaardtarieven voor ambtenaren van het Rijk als uitgangspunt gebruikt, met daar enkele correcties op toegepast. Vooral de correctiefactor voor ondersteunende organisatieonderdelen is onzeker.

Inhoud

Managementsamenvatting 3

1 Inleiding 8

1.1 Aanleiding 8
1.2 Opdrachtomschrijving 9
1.3 Leeswijzer 10

2 Onderzoeksaanpak 11

2.1 Methoden 11
2.2 Berekening 12
2.3 Uitgangspunten 13

3 Processen 17

3.1 Processen 17
3.2 Deelprocessen 18
3.3 Inburgeraars per proces 21

4 Structurele kosten 22

4.1 Brede intake en PIP's 22
4.2 Voortgang en handhaving 24
4.3 Aanbieden van leerroutes 25
4.4 Ontzorgen 27
4.5 Participatieverklaringen 28
4.6 Module arbeidsmarkt en participatie 30
4.7 Maatschappelijke begeleiding 31
4.8 Beleid en sturing 32
4.9 Ondersteunende processen 32
4.10 Materiële kosten 34
4.11 Samenvatting 36

5 Incidentele kosten 38

5.1 Inrichting beleid en processen 38
5.2 ICT inrichten 39
5.3 Inrichten communicatie 39
5.4 Medewerkers werven en opleiden 40
5.5 Aanloopeffecten 40

6 Conclusies en analyse 42

6.1 Conclusies 42
6.2 Onzekerheden 43

Bijlage I: Opdrachtbeschrijving 45

Bijlage II: Berekening personeelstarieven 48

Bijlage III: Beschrijving deelprocessen 50

1. Brede intake en PIP's 50
2 Voortgang en handhaving 52
3 Aanbieden van leerroutes 53
4 Ontzorgen 54
5 Participatieverklaringen 55
6 Module arbeid en participatie 56
7 Maatschappelijke begeleiding 57
8 Beleid en sturing 58
9 Ondersteunende processen 58

Bijlage IV: Differentiatie in kosten 60

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In Nederland vragen we alle nieuwkomers de Nederlandse taal en samenleving te leren kennen. Zo kunnen zij deelnemen aan de samenleving. Dit heet inburgering. In juli 2018 heeft het kabinet vastgesteld dat het huidige inburgeringsstelsel onvoldoende bijdraagt aan dit doel. Daarom wordt er gewerkt aan een nieuw stelsel. In juli 2018 heeft het kabinet een nieuwe *Wet inburgering* aangekondigd die op 1 januari 2021 in werking moet treden. Op 25 juni 2019 is een concepttekst voor een nieuwe *Wet inburgering* gepubliceerd.[2]

In het nieuwe inburgeringsstelsel is een grote rol weggelegd voor gemeenten. Zij krijgen de regie over de inburgering. Gemeenten gaan de nieuwkomers ondersteunen en volgen, bijvoorbeeld met inburgeringsplannen, cursussen aanbieden en inburgeraars ontzorgen. Daarbij wordt van gemeenten verwacht dat zij een link leggen met activiteiten die ze ook nu al uitvoeren, zoals het stimuleren van (arbeidsmarkt)participatie.

Gemeenten krijgen er in het wetsvoorstel dus verschillende taken bij. Die nieuwe taken gaan gepaard met nieuwe kostenposten. Gezien de complexiteit van het nieuwe stelsel en de grote verandering die gemeenten doormaken, willen gemeenten weten wat de financiële gevolgen van de nieuwe wetgeving voor hen zijn. In het voorjaar van 2019 heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) eerste ramingen van deze gevolgen opgesteld.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en SZW hebben het Centraal Planbureau (CPB) gevraagd een onafhankelijke toets te doen naar de financiële gevolgen van het nieuwe inburgeringsstelsel. Het CPB heeft dit verzoek gehonoreerd.

Voor deze toets door het CPB is eerst een veldonderzoek nodig. Dit onafhankelijk onderzoek haalt onderzoeksgegevens op bij gemeenten. Zo brengt het in kaart wat de financiële gevolgen zijn van de taken en gedeelde ambities van gemeenten in het nieuwe inburgeringsstelsel. Andersson Elffers Felix (AEF) heeft dit veldonderzoek uitgevoerd.

[2] Ministerie van SZW (2019) *Wetsvoorstel (Wet inburgering 20..) – consultatieversie*. Link

1.2 Opdrachtomschrijving

De VNG en het ministerie van SZW zijn samen opdrachtgever van het veldonderzoek. De onderzoeksopdracht voor het veldonderzoek luidt:

> Breng in beeld wat op macroniveau de financiële gevolgen voor gemeenten zijn van het wetsvoorstel voor een nieuw inburgeringsstelsel, op het gebied van incidentele invoeringskosten en structurele uitvoeringskosten.

Doel is om objectief en onderbouwd in beeld te brengen welke invoeringskosten en uitvoeringskosten naar verwachting op gemeenten af komen. De uitkomsten dienen als input voor het verzoek aan het CPB. Bijlage I geeft de volledige opdrachtomschrijving vanuit opdrachtgevers VNG en SZW.

Scope

Binnen scope van het veldonderzoek zijn de incidentele invoeringskosten en structurele uitvoeringskosten die gemeenten moeten maken om aan de wet te voldoen. Het gaat om een onderzoek naar de kostprijzen per inburgeraar, uitgaande van een vast aantal inburgeraars.[3] Het onderzoek schetst ook onder welke randvoorwaarden deze verwachte financiële effecten kunnen worden gerealiseerd.

Onder uitvoeringskosten vallen de kosten die de gemeentelijke organisatie zelf maakt. De vergoedingen die de gemeente betaalt aan aanbieders voor taaltrajecten, leerbaarheidstoetsen en de module arbeid en participatie vallen hierbuiten. Deze laatste categorie kosten valt wel binnen scope van de toets door het CPB.

Kortom, buiten scope van het veldonderzoek zijn:

- de kosten van andere partijen dan gemeenten (zoals het COA, DUO, etc.)
- de kosten van de vergoedingen aan aanbieders van de leerroutes en de MAP[4]
- de kosten van flankerend beleid
- de kosten van meer dienstverlening dan minimaal nodig is om de wet uit te voeren[5]
- inverdieneffecten[6]
- analyse van de verwachte aantallen inburgeraars
- analyse van de dekking van de kosten

Het onderzoek brengt de (absolute) kosten in beeld die nodig zijn om de wet uit te voeren; niet de verschillen (delta's) ten opzichte van de huidige situatie. Het onderzoek is gericht op een macrocijfer voor alle gemeenten samen. Dit macrocijfer is niet zonder meer terug te rekenen is naar individuele gemeenten. Bijlage IV licht de differentiatie tussen individuele gemeenten verder toe.

---

[3] Het uitgangspunt voor dit onderzoek is dat de Nederlandse gemeenten samen jaarlijks met 18.100 inburgeraars werken. Vanuit die assumptie van het 'volume' worden de kosten per inburgeraar berekend (zie paragraaf 2.3).

[4] Een voorbeeld: de kosten van een ingekochte taalcursus vallen niet onder uitvoeringskosten, maar de loonkosten van de gemeentelijke inkoper wel. Grensgevallen, zoals bijvoorbeeld de inzet van tolken, zijn wél meegenomen.

[5] Het oordeel wat minimaal nodig is om aan de wet te voldoen, wordt gebaseerd op het gedeeld ambitieniveau van gemeenten zoals blijkt uit het veldonderzoek in de uitvoeringspraktijk, niet op juridische analyse van de conceptwet.

[6] Bij inverdieneffecten leiden bestedingen op de ene plek tot meer of minder bestedingen op een andere plek. Bijvoorbeeld: door goed inburgeringsbeleid wordt de kans vergroot dat de overheid op termijn minder bijstandsuitkeringen of meer belastingopbrengsten heeft.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

- in **hoofdstuk 2** leest u over de onderzoeksaanpak, methoden en de uitgangspunten.
- in **hoofdstuk 3** schetsten we welke processen gemeenten moeten gaan uitvoeren.
- in **hoofdstuk 4** staan onze bevindingen over de verwachte structurele kosten.
- in **hoofdstuk 5** beschrijven we onze bevindingen over de verwachte incidentele kosten.
- in **hoofdstuk 6** presenteren we de conclusies en analyseren we de uitkomsten.

Dit rapport kent vier bijlagen. Bijlage I is een afschrift van de opdrachtomschrijving van de opdrachtgevers. Bijlage II geeft de detailberekeningen weer die ten grondslag liggen aan personeelstarieven. Bijlage III beschrijft in detail alle deelprocessen die gemeenten moeten gaan uitvoeren. Bijlage IV verkent differentiatie van het macrocijfer naar individuele gemeenten.

2 Onderzoeksaanpak

Dit hoofdstuk beschrijft hoe het onderzoek is uitgevoerd. We beschrijven achtereenvolgens de onderzoeksmethoden, de stappen om tot onze berekening te komen en de uitgangspunten waarop onze berekeningen zijn gebaseerd.

2.1 Methoden

Het veldonderzoek is gestart nadat de conceptwet definitief is geworden. Op dat moment was het zaak om het onderzoek zo snel mogelijk uit te voeren. Daarom heeft het onderzoek plaatsgevonden tussen half juli en eind augustus 2019. Er is gekozen voor een onderzoeks-aanpak die paste bij deze korte doorlooptijd.

Naast een bureau-analyse van de conceptwet zijn er drie methoden van dataverzameling gebruikt voor het veldonderzoek:

- dieptestudies
- digitale uitvraag
- validatiebijeenkomst

Dieptestudies

De dieptestudies zijn gedetailleerde onderzoeken naar de verwachte kosten bij individuele gemeenten. Voor dit veldonderzoek bestonden de dieptestudies uit (series) semigestructureerde interviews met verschillende medewerkers die zicht hebben op de kosten, zoals consulenten, projectleiders, beleidsmedewerkers, inkopers en communicatiemedewerkers. In elke dieptestudie is ernaar gestreefd om met een selectie van verschillende medewerkers te spreken.

In de interviews werd aan deze professionals gevraagd welke inzet zij verwachten om de wet uit te voeren. Daarbij is gevraagd om deze verwachtingen zoveel mogelijk te onderbouwen. Bijvoorbeeld met ervaringscijfers uit andere domeinen en of met ervaringen of documenten uit de periode tot 2012 toen gemeenten ook verantwoordelijk waren voor inburgeringsbeleid.

De dieptestudies zijn uitgevoerd bij een selectie van acht gemeenten. In de selectie is gestreefd naar een goede doorsnee van Nederlandse gemeenten in termen van onder andere inwoneraantal, betrokkenheid bij de wet tot nu toe en geografische spreiding. Op basis hiervan is besloten dat de selectie van acht gemeenten zou bestaan uit twee G4-gemeenten (Den Haag, Rotterdam), drie G40-gemeenten (Arnhem, Leeuwaren, Tilburg) en drie middelgrote tot kleine gemeenten (Gorinchem, Loon op Zand, Smallingerland).[7]

[7] Alle gemeenten die in eerste instantie zijn benaderd voor een dieptestudie, wilden daar aan meewerken.

Digitale uitvraag

Om de opbrengsten van de dieptestudies breder te toetsen (en wanneer de opbrengsten daar aanleiding toe gaven, nader te duiden) is een digitale uitvraag gestuurd naar alle gemeenten in Nederland. Gemeenten werden gevraagd te reflecteren op een aantal opbrengsten van de dieptestudie. Gemeenten konden aangeven of ze zich herkenden in de uitkomsten (cijfers), en zo nee, waarom niet. Tien kerncijfers zijn in de uitvraag getoetst:

1. Duur brede Intakegesprek
2. Duur gesprek voor ondertekening
3. Aantal voortgangsgesprekken
4. Duur voortgangsgesprekken
5. Duur begeleiden naar financiële zelfredzaamheid
6. Inzet van inkopers voor taaltrajecten
7. Kosten PVT-traject
8. Kosten maatschappelijke begeleiding
9. Kosten beleidsmedewerkers
10. Salarisschalen

Gezien de beperkte doorlooptijd van het onderzoek stond de uitvraag kort open (2,5 dag). De uitvraag is daarom enkele weken tevoren per email aan alle gemeenten aangekondigd. Uiteindelijk hebben 79 gemeenten meegedaan aan de digitale uitvraag.

Validatiebijeenkomst

Om de opbrengsten van de dieptestudies en de digitale uitvraag uitgebreider te valideren en op sommige punten aan te vullen, organiseerden we een validatiebijeenkomst. Met 83 deelnemers vanuit 67 gemeenten bespraken we – zowel plenair als in subgroepen – de uitkomsten van de dieptestudies en digitale uitvraag en de analyse van AEF daarop.
De deelnemers werd gevraagd om in subgroepen aanvullende opmerkingen te maken op de berekeningen en extra input aan te dragen over randvoorwaarden (wat is er nodig om dit uit te voeren?) voor zowel de structurele uitvoering als het implementatietraject.

2.2 Berekening

De input uit de dieptestudies, uitvraag en validatiebijeenkomst is doorgerekend naar een landelijke (macro) beeld van de structurele kosten van de nieuwe inburgeringswet voor gemeenten. De berekening verliep in drie stappen. De figuur hieronder geeft deze schematisch weer.



De stappen toegelicht:

1. **Processen:** Eerst is in beeld gebracht welke processen gemeenten moeten uitvoeren als zij de wet willen uitvoeren. Dit zijn series activiteiten beschreven vanuit het perspectief van de uitvoeringspraktijk. Hiervoor is input uit analyse van de conceptwet en de dieptestudies gebruikt. Hoofdstuk 3 beschrijft deze processen.

2. **Inzet:** Ten tweede is voor elk proces (en daarbinnen voor elke activiteit die onder het proces valt) onderzocht wat er bij gemeenten nodig is om het proces uit te voeren. Daarvoor is input uit de dieptestudies, de uitvraag en de validatiesessie gebruikt. Hoofdstuk 4 beschrijft deze inzet. Die omvat:
   - **inzet van personeel**. Dit wordt uitgedrukt in een hoeveelheid tijd (Q) die een activiteit vraagt en een tarief (P) van de medewerker die de activiteit uitvoert.
   - **inzet van materieel**. Dit zijn producten die de gemeente inkoopt, hier uitgedrukt in het aantal ingekochte producten (Q) en een kostprijs per product (P).

3. **Kosten:** Op basis van de benodigde inzet zijn de benodigde kosten uitgerekend. Daarbij zijn eerst de kosten van elk deelproces P maal Q uitgerekend. Dat leverde een beeld op van de typische[8] uitvoeringskosten van elk deelproces per inburgeraar of per gemeente.

Extrapolatie naar een landelijk (macro)cijfer verliep op drie manieren. Voor sommige deelprocessen zijn de kosten *per inburgeraar* berekend. Voor andere processen zijn de kosten *per gemeente* berekend, met onderscheid tussen vier categorieën gemeenten. Ten slotte zijn er processen waarvan de kosten zijn berekend met een *opslag* op de personeelstarieven.

De berekening van eenmalige kosten verliep volgens dezelfde aanpak. Een verschil is echter dat de wettekst niet voorschrijft welke eenmalige processen er moeten worden verricht. Hier rust het veldonderzoek dus zwaarder op de ervaring en inschatting van gemeenten, bijvoorbeeld vanuit hun ervaring met invoering van andere wetgeving in het sociaal domein.

2.3 Uitgangspunten

Zoals beschreven in de vorige paragraaf is in dit onderzoek doorgerekend welke kosten er horen bij een bepaalde inzet van personeel en materieel. Deze paragraaf beschrijft de uitgangspunten die bij de berekeningen zijn gehanteerd.

Aantallen inburgeraars

Het ministerie van SZW heeft ramingen van de aantallen inburgeraars opgesteld; de zogeheten 'volumeramingen'. Het veldonderzoek neemt deze volumeramingen als uitgangspunt; zoals beschreven in hoofdstuk 1 is toetsing van de volumes geen deel van het veldonderzoek. De onderstaande tabel beschrijft de ramingen van de aantallen inburgeraars:

Groep	2021	2022	2023	2024
Asielstatushouders	9.100	9.100	9.100	9.100
Overige inburgeringsplichtige migranten	9.000	9.000	9.000	9.000
Totaal inburgeringsplichtige migranten	**18.100**	**18.100**	**18.100**	**18.100**

De raming van het aantal asielstatushouders is gebaseerd op de taakstelling voor huisvesting van asielstatushouders volgens de Meerjaren Productieprognose van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Deze prognose gaat (momenteel) uit van 13.000 asielstatushouders in 2021 en verder, waarvan 70% inburgeringsplichtig is.[9] De raming van het aantal overige

[8] 'Prototypische' kosten zijn kosten die normaal gesproken nodig zijn om een proces voor een doorsnee inburgeraar in een doorsnee gemeente uit te voeren. Soms meer tijd nodig zijn en soms minder. Paragraaf 2.3 gaat verder op deze notie in.

[9] De 30% niet-inburgeringsplichtigen zijn bijvoorbeeld kinderen onder de 18 jaar.

inburgeringsplichtige migranten (vooral gezinsmigranten) is gebaseerd op cijfers van DUO over het jaar 2018.[10]

Overigens doorloopt niet elke inburgeraar elk deel van de nieuwe inburgeringswet. Hoofdstuk 3 beschrijft de verschillende delen van de wet en schetst daarbij hoeveel inburgeraars elk deel doorlopen. Voor de dieptestudies was het nodig om deze landelijke cijfers te vertalen naar cijfers voor individuele gemeenten.

Categorieën gemeenten

Zoals beschreven in paragraaf 2.2 worden de kosten van de nieuwe wet soms per gemeente berekend. In veel gevallen zullen grotere gemeenten andere kosten hebben dan kleinere gemeenten. Daarom worden vier verschillende categorieën gemeenten onderscheiden. De onderstaande tabel vat dit samen.

Categorie	Aantal inwoners	Aantal gemeenten
G4	> 300.000	4
G40	~80.000 – 300.000	40
Middelgroot	~30.000 – 80.000	134
Klein	< 30.000	177
Totaal		**355**

Er zijn tien gemeenten die niet tot de G40 behoren maar wel meer inwoners hebben dan de kleinste G40 gemeente (Assen). Deze gemeenten zijn echter vaak minder stedelijk van karakter en worden daarom bij de groep middelgrote gemeenten gerekend.

Personeelstarieven

Voor de berekening van personeelstarieven wordt de Handleiding Overheidstarieven (HOT) 2019 gevolgd.[11] De HOT biedt standaardcijfers voor personeelskosten, inclusief een aantal bijkomende kosten, gebaseerd op het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren (BBRA). Er zijn cijfers voor zowel de kosten per uur als de kosten per fte.

Deze standaarden zijn binnen de Nederlandse publieke sector de meest gezaghebbende bron voor berekeningen van loonkosten. Zowel de VNG als het ministerie van SZW hebben recent de HOT gebruikt voor berekeningen van uitvoeringskosten.

In de HOT-tarieven is al verwerkt:

- een assumptie voor de gemiddelde periodiek (binnen een salarisschaal);
- een opslag voor niet-productieve uren, bijvoorbeeld opleiding, reistijd en verzuim;[12]
- een opslag voor sociale lasten, pensioenen, bonussen, etc.
- een opslag voor de meeste overhead, zoals kantoren, kantoorautomatisering, facility en salarisadministratie.

[10] DUO (2019) *Cijfers over inburgeren.* Link

[11] Ministerie van BZK (2018) *Handleiding Overheidstarieven 2019*. Link

[12] De HOT gaat uit van 1385 productieve uren per jaar die aan de primaire processen kunnen worden besteed.

Een aantal andere zaken is echter niet in de HOT-tarieven verwerkt:

- een cijfer voor medewerkers van gemeenten in plaats van de Rijksoverheid
- een opslag voor andere gebouwen dan kantoren, bijvoorbeeld spreekkamers
- een opslag voor andere ICT dan kantoorautomatisering[13]
- een opslag voor leidinggevenden
- een opslag voor overhead van 'ondersteunende organisatieonderdelen'. Denk hierbij aan medewerkers personeelszaken, ICT'ers, receptionisten, enzovoorts.

Gezien de voor- en nadelen van HOT-tarieven zijn er vier 'correcties' toegepast om de personeelstarieven aan te passen op de situatie bij de Wet inburgering:

- de HOT-tarieven zijn opgesteld voor de Rijksoverheid, niet voor gemeenten. De loonkosten van gemeenteambtenaren liggen gemiddeld gezien **2,7% lager** dan de loonkosten van Rijksambtenaren.
- de HOT-tarieven gaan voor de huisvestiging van deze ambtenaren uit van de prijzen binnen de Randstad. Als prijzen buiten de Randstad worden meegerekend, kan de huisvestingscomponent 6,3% lager zijn. Dat is gemiddeld **0,4% lager** op het totaal.
- dit onderzoek neemt in de personeelstarieven een opslag mee voor de leidinggevenden en/of coördinators. Met de assumptie van 1 leidinggevende per 18 medewerkers, die één salarisschaal hoger werkt, worden de tarieven **6,1% hoger** per medewerker.
- zoals hierboven beschreven zijn de meeste overheadskosten al in de HOT-tarieven van 2019 verwerkt, maar de kosten van ondersteunende organisatieonderdelen niet. De HOT 2017 vermeldde daar wel een opslag voor die, met een aantal assumpties, neerkomt tarieven die **3,3% hoger** liggen.

Bijlage II geeft de berekeningen achter deze vier correcties in meer detail weer. De tabellen hieronder vatten de personeelstarieven voor de meest voorkomende salarisschalen samen.

Tarieven per uur						
Schaal	HOT	Lonen	Huisvesting	Leiding	Onderst.	Tarief
6	€ 49	97,31%	99,58%	106,09%	103,34%	€ 52,06
7	€ 53	97,31%	99,58%	106,09%	103,34%	€ 56,31
8	€ 57	97,31%	99,58%	106,09%	103,34%	€ 60,55
9	€ 62	97,31%	99,58%	106,09%	103,34%	€ 65,87
10	€ 67	97,31%	99,58%	106,09%	103,34%	€ 71,18
11	€ 74	97,31%	99,58%	106,09%	103,34%	€ 78,61

Tarieven per fte						
Schaal	HOT	Lonen	Huisvesting	Leiding	Onderst.	Tarief
6	€ 68.800	97,31%	99,58%	106,09%	103,34%	€ 73.091
7	€ 72.800	97,31%	99,58%	106,09%	103,34%	€ 77.330
8	€ 78.800	97,31%	99,58%	106,09%	103,34%	€ 83.714
9	€ 85.800	97,31%	99,58%	106,09%	103,34%	€ 91.150
10	€ 92.800	97,31%	99,58%	106,09%	103,34%	€ 98.587
11	€ 102.800	97,31%	99,58%	106,09%	103,34%	€ 109.211

[13] Kantoorautomatisering omvat normale hardware en generieke software zoals een e-mailprogramma, een tekstverwerker en spreadsheet. Het omvat geen gespecialiseerde software zoals een registratiesysteem of een cliëntvolgsysteem.

Consolidering van resultaten

Voor dit onderzoek wordt input van verschillende gemeenten samengevoegd. Zowel in de dieptestudies, de digitale uitvraag als de validatiebijeenkomst is tenslotte aan meerdere gemeenten dezelfde vraag gesteld. AEF voegt deze input samen tot één 'geconsolideerd' cijfer.

Dit geconsolideerde cijfer is een expertoordeel, niet altijd het rekenkundig gemiddelde van de input van gemeenten. Een rekenkundige benadering is om verschillende redenen niet altijd nuttig: het is gevoelig voor overschatting of onderschatting, voor interpretatieverschillen, differentieert niet tussen beter en minder onderbouwde cijfers en doet geen recht aan het onafhankelijke karakter van het kostenonderzoek.[14]

Het expertoordeel weegt mee welke input is gegeven (zowel het gemiddelde als de modus), wat de onderbouwing van elk cijfer is en welke cijfers het meest recht doen aan een minimale interpretatie van de wet.

[14] Het kostenonderzoek is niet bedoeld als 'peiling' onder gemeenten maar als onafhankelijke analyse.

3 Processen

3.1 Processen

Een inburgeringstraject bestaat uit verschillende elementen. Wanneer gemeenten verantwoordelijk worden voor de inburgering van nieuwkomers, moeten zij verschillende processen uitvoeren. Sommige daarvan lopen deels parallel aan elkaar.

Op basis van de conceptwet zijn negen processen te onderscheiden die gemeenten moeten uitvoeren:

1. **Brede intake en PIP:** Omvat de eerste stappen in het inburgeringstraject onder regie van de gemeente, waaronder het persoonlijk Participatie- en Inburgering Plan (PIP).
2. **Voortgang en handhaving:** Omvat het monitoren en samen met de inburgeraar bespreken van de uitvoering van het PIP, en eventuele handhaving hiervan.
3. **Aanbieden leerroutes:** Omvat de activiteiten die een gemeente onderneemt om taaltrajecten[15] aan te bieden, doorgaans door die bij externe partijen in te kopen.
4. **Ontzorgen:** Omvat trajecten om bijstandsgerechtigde inburgeringsplichtigen zelfredzaam te maken op het gebied van financiën.
5. **Participatieverklaringen:** Het participatieverklaringstraject (PVT) omvat een cursus over de kernwaarden van Nederlandse, een excursie en ondertekening van de verklaring.
6. **Module arbeid en participatie:** Deze module (afgekort MAP) omvat een cursus en een of meerdere praktische activiteiten gericht op de arbeidskansen van de inburgeraar.
7. **Maatschappelijke begeleiding:** Omvat in het nieuwe stelsel begeleiding bij praktische zaken en voorlichting over leefgebieden en maatschappelijke instituties.
8. **Beleid en sturing:** Omvat de processen die nodig zijn om de bovenstaande primaire processen richting te geven.
9. **Ondersteunende processen:** Omvat de zogeheten 'PIOFACH' processen[16], activiteiten die nodig zijn om de primaire processen bedrijfsmatig mogelijk te maken.

Flankerend beleid

De wet inburgering moet worden ingebed in het grotere geheel van overheidsbeleid. Het succes van de bovenstaande processen is daarmee deels afhankelijk van flankerend beleid. Berekening van de kosten van flankerend beleid is buiten de scope van dit onderzoek. Echter, op basis van de gesprekken met gemeenten kunnen we wel enkele aandachtspunten noemen. Twee belangrijke voorbeelden zijn:

[15] In taaltrajecten zit doorgaans ook een component Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM). Met het oog op de leesbaarheid spreken we kortweg van taaltrajecten, maar tenzij anders vermeld wordt daarmee ook KNM bedoeld.

[16] 'PIOFACH' is een verzamelnaam voor Personeel, ICT, Organisatie, Financiën, Administratie, Communicatie en Huisvesting.

- **Kinderopvang:** Veel inburgeraars hebben jonge kinderen niet nog niet naar school gaan. Goede kinderopvang kan sterk bijdragen aan de mate waarin deze mensen om te kunnen voldoen aan hun inburgeringsplicht.
- **Bereikbaarheid:** Inburgeraars moeten de locatie van de inburgeringsactiviteiten kunnen bereiken. Zeker in landelijke gebieden, waar taalaanbieders vaak niet in de woonplaats van de inburgeraar zitten, is dit niet altijd eenvoudig voor een inburgeraar. Er zijn verschillende manieren waarop gemeenten dit kunnen oplossen. Soms wordt een fiets aangeschaft voor de inburgeraar, op andere plekken worden de kosten van openbaar vervoer vergoed.

Hieronder bespreken we elk proces kort. Elk van deze processen bestaat uit een aantal deelprocessen. Deze deelprocessen zijn de 'bouwstenen' van de kostenberekening. Een uitgebreidere beschrijving (en afbakening) van deze deelprocessen staat in bijlage III.

3.2 Deelprocessen

1. Brede intake en PIP

De brede intake en het opstellen van het PIP is het eerste proces dat een gemeente moet uitvoeren in een inburgeringstraject. Om ervoor te zorgen dat een inburgeraar zo snel mogelijk kan inburgeren, worden gemeenten geacht zo snel mogelijk te starten met de brede intake. Op basis van de uitkomsten van de brede intake wordt door de gemeente een PIP opgesteld. Dit proces geldt voor alle inburgeraars.[17]

Dit proces kent zes deelprocessen:
- 1.1 Voeren overdrachtsgesprek met COA
- 1.2 Voorbereiden brede intake
- 1.3 Voeren brede intake gesprek
- 1.4 Uitwerken en registreren van het PIP
- 1.5 Vastellen en communiceren PIP en leerroute
- 1.6 Afhandeling bezwaar en beroep

2. Voortgang en handhaving

Tijdens het inburgeringstraject is de gemeente verantwoordelijk voor de monitoring van de voortgang van inburgeraars. Door middel van voortgangsgesprekken worden zij gevolgd gedurende het traject. In deze gesprekken wordt onder andere bezien of de gekozen leerroute aansluit en kan besloten worden om indien nodig de afspraken in het PIP aan te passen. Als een inburgeraar de afspraken die in het PIP zijn vastgelegd niet nakomt, kan de gemeente een bestuurlijke boete opleggen aan de inburgeraar. Dit proces geldt voor alle inburgeraars.

Onder voortgang en handhaving vallen vijf deelprocessen:
- 2.1 Ophalen van informatie over de voortgang
- 2.2 Plannen en voorbereiden van een voortgangsgesprek
- 2.3 Voeren van het voortgangsgesprek met inburgeraar
- 2.4 Ondernemen van vervolgstappen na een voortgangsgesprek
- 2.5 Opleggen en innen van boetes

[17] Veel inburgeraars zullen in deze fase van het traject ook een leerbaarheidstoets volgen. Gemeenten maken echter geen uitvoeringskosten voor deze toets en daarom is die niet als proces opgenomen.

3. Aanbieden leerroutes

Gemeenten zijn in het nieuwe stelsel verantwoordelijk voor het aanbieden van taaltrajecten. Er zijn drie leerroutes mogelijk. Gemeenten moeten voor elke leerroute een passend aanbod hebben. Zij zullen deze taaltrajecten vrijwel altijd inkopen bij externe partijen. Daarom bestaat dit proces uit activiteiten die met inkoop te maken hebben. Gemeenten kopen alleen leerroutes in voor asielstatushouders (andere inburgeraars moeten taaltrajecten wel zelf inkopen). Er wordt in dit onderzoek vanuit gegaan dat taalaanbieders in de nieuwe situatie ook het onderdeel 'Kennis van de Nederlandse maatschappij' (KNM) aanbieden als onderdeel van de cursus, net zoals dat in het huidige stelstel het geval is.

Er worden drie deelprocessen onderscheiden:

- 3.1 Opstellen van kwaliteitscriteria
- 3.2 Inkopen van taaltrajecten
- 3.3 Toezien op de cursuskwaliteit

4. Ontzorgen

Ontzorgen is een verzamelnaam van activiteiten om inburgeraars zelfredzaam te maken op het gebied van financiën. Ontzorgen bestaat uit twee elementen: Gemeenten moeten de financiële zelfredzaamheid van inburgeraars stimuleren en moeten de eerste zes maanden van het inburgeringstraject verplicht betalingen van huur, gas, water, stroom en zorgverzekering verrichten uit de toegekende bijstand. Dit laatste element heet 'verplicht ontzorgen'. Dit proces geldt alleen voor asielstatushouders met een bijstandsuitkering.

Dit proces kent drie deelprocessen:

- 4.1 Stimuleren van financiële zelfredzaamheid
- 4.2 Inregelen en muteren van het verplicht ontzorgen
- 4.3 Uitvoeren verplicht ontzorgen

5. Participatieverklaringen

Dit traject bestaat uit twee onderdelen: een cursus *Inleiding in de kernwaarden* en de ondertekening van de participatieverklaring. De meeste gemeenten hebben aangegeven de cursus in te kopen en de ondertekening zelf te organiseren. Gemeenten zijn ook nu al verantwoordelijk voor PVT's, maar de minimumtijd van de cursus gaat omhoog van minstens 4 uur naar minstens 12 uur, waaronder een activiteit of excursie. Anderzijds is er voor PVT's geen eigen bijdrage meer verplicht, waardoor een deelproces van inning wegvalt. Elke inburgeraar moet binnen achttien maanden een participatieverklaringstraject afronden.

Er worden vijf deelprocessen onderscheiden binnen de uitvoering van het PVT:

- 5.1 Opstellen van kwaliteitscriteria voor PVT-trajecten
- 5.2 Inkopen van PVT-trajecten
- 5.3 Toezien op de kwaliteit van PVT-trajecten
- 5.4 Zorgen voor ondertekening van de participatieverklaring
- 5.5 Melden van no-shows

6. Module arbeid en participatie

De Module Arbeid en Participatie (MAP) vervangt de Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA) in het nieuwe stelsel. ONA is momenteel (vaak) onderdeel van de cursus van de taalaanbieder. De MAP wordt een apart onderdeel. Veel gemeenten geven aan nog weinig concrete ideeën te hebben over de precieze invulling van de MAP, maar deze naar alle waarschijnlijkheid te gaan inkopen bij externe partijen. De MAP geldt voor asielstatushouders én gezinsmigranten, maar veel inburgeraars in de Onderwijsroute en Z-route vrijgesteld.

Er worden drie deelprocessen onderscheiden:[18]
- 6.1 Opstellen van kwaliteitscriteria voor de MAP
- 6.2 Inkopen van MAP cursussen
- 6.3 Toezien op de kwaliteit van MAP cursussen

7. Maatschappelijke begeleiding

Maatschappelijke begeleiding bestaat uit praktische hulp bij het regelen van voorzieningen zoals wonen, zorg, werk en/of onderwijs en kennismaking met de lokale samenleving. In het huidige stelsel zijn gemeenten ook al verantwoordelijk voor het verzorgen van maatschappelijke begeleiding, maar de inhoud van de 'maatschappelijke begeleiding' verandert wel.

In de nieuwe situatie zijn enkele onderdelen die in het huidige stelsel bij maatschappelijke begeleiding horen echter onderdeel van andere trajecten. Zo wordt de kennismaking met lokale organisaties in het nieuwe stelsel bij het PVT gevoegd. De meeste gemeenten geven aan maatschappelijke begeleiding ook in het nieuwe stelsel in te willen kopen bij externe partijen. Het proces geldt vooral voor asielstatushouders, zie paragraaf 3.3.

Er worden drie deelprocessen voor maatschappelijke begeleiding onderscheiden:
- 7.1 Opstellen van kwaliteitscriteria voor maatschappelijke begeleiding
- 7.2 Inkopen van maatschappelijke begeleiding
- 7.3 Toezien op de kwaliteit van de maatschappelijke begeleiding

8. Beleid en sturing

Beleid en sturing is een proces dat doorlopend bij gemeenten moet worden uitgevoerd. Zowel om te zorgen voor afstemming met het COA, de IND en de regio als voor het aanstellen en aansturen van medewerkers en het monitoren en evalueren van beleid.

Onder beleid en sturen worden twee deelprocessen onderscheiden:
- 8.1 Opstellen en evalueren van beleid
- 8.2 Coördineren en leidinggeven

9. Ondersteunende processen

De ondersteunende processen omvatten de PIOFACH voorwaarden om inburgering te kunnen aanbieden. Dit proces kent zes deelprocessen:
- 9.1 HR
- 9.2 ICT
- 9.3 Communicatie
- 9.4 Facilitair[19]
- 9.5 Archivering en administratie
- 9.6 Financiën en control

[18] In eerdere versies van de conceptwet is er sprake van geweest van apart casemanagement op MAP. In de huidige versie van de conceptwet is daar geen sprake van. Daarom nemen we hier geen eigen deelproces voor op. Zie ook: Ministerie van SZW (2019) *Memorie van toelichting VOI wetsvoorstel*. Link. p. 27

[19] Meestal staat deze overheadpost bekend als 'huisvesting'. In dit geval kan dat verward worden met het huisvesten van inburgeraars (hen helpen een woning te vinden). Het gaat hier echter om de werkruimte van ambtenaren.

3.3 Inburgeraars per proces

Zoals beschreven in paragraaf 3.2 zijn niet alle processen van toepassing op alle inburgeraars. Soms is de doelgroep kleiner. In die gevallen doorloopt slechts een deel van het totale aantal inburgeraars het proces. De onderstaande tabel geeft hier een overzicht van, inclusief ramingen van het ministerie van SZW over de verwachtte aantallen inburgeraars per proces.

Proces	Doelgroep	Raming aantal
1. Brede intake en PIP	Alle inburgeraars[20]	18.100
2. Voortgang en handhaving	Alle inburgeraars	18.100
3. Aanbieden leerroutes	Asiel statushouders[21]	9.100
4. Ontzorgen	Asiel statushouders met een bijstandsuitkering[22]	7.787
5. Participatieverklaringen	Alle inburgeraars	18.100
6. MAP	Alle inburgeraars, m.u.v. vrijstellingen[23]	13.200
7. Maatsch. begeleiding	Asielstatushouders en sommige gezinsmigranten[24]	9.100
8. Beleid en sturing	Alle inburgeraars	n.v.t.
9. Ondersteunende processen	Alle inburgeraars	n.v.t.

De ramingen zijn een uitgangspunt; toetsing ervan is buiten de scope van dit veldonderzoek.

[20] Behalve deelproces 1.1. (overdrachtsgesprek met het COA), dat alleen geldt voor asielstatushouders.

[21] Waarvan er volgens de raming 2.275 de zogeheten Onderwijsroute volgen, 5.460 de B1-route en 1.365 de Z-route.

[22] Ontzorgen gebeurt op het niveau van huishoudens. Het getal van 7.787 is een assumptie van het ministerie van SZW.

[23] Vrijgesteld zijn alle inburgeraars in de onderwijsroute en asielstatushouders in de Z-route.

[24] Zie voor de precieze definitie artikel 13.1 lid b van de conceptwet: Ministerie van SZW (2019) *Wetsvoorstel (Wet inburgering 20..) – consultatieversie*. Link

4 Structurele kosten

Het vorige hoofdstuk beschreef welke processen gemeenten moeten uitvoeren om aan de wet te kunnen voldoen. Dit hoofdstuk geeft een analyse van de inzet die daarvoor nodig is. We bespreken eerst per proces de personele kosten en daarna de materiële kosten. Alle genoemde cijfers zijn gebaseerd op de verwachte minimale inspanning die nodig is om *in de structurele situatie* de wet uit te voeren.

4.1 Brede intake en PIP's

1.1 Voeren overdrachtsgesprek met COA

Uit het onderzoek komt naar voren dat er **1,5 uur** nodig is om deze processtap uit te voeren. Dat valt in grote lijnen uiteen in 0,5 uur voorbereiding en 1 uur om het gesprek zelf te voeren. Hierbij moet opgemerkt worden dat er in de schatting van 0,5 uur voorbereiding vanuit is gegaan dat gemeenten de beschikking hebben over een ICT systeem waarin de benodigde informatie kan worden uitgewisseld met het COA. In de duur van het gesprek is enerzijds meegewogen dat gesprekken met gezinnen efficiënter zijn[25] en anderzijds dat er bijna altijd een tolk aanwezig is, waardoor vraag en antwoord langer duren. Theoretisch is het mogelijk om (sommige) overdrachtsgesprekken telefonisch te doen, maar gemeenten achten dat niet wenselijk. Reistijd naar AZC's wordt niet meegerekend omdat daarvoor al een opslag in de HOT-tarieven zit.[26] Het overdrachtsgesprek wordt uitgevoerd door een consulent in **schaal 9**.

1.2 Voorbereiden Brede Intake

Op basis van gesprekken met gemeenten is de verwachting dat er **1 uur** nodig is om deze processtap uit te voeren. Daarbij gaan we er vanuit dat het overdrachtsgesprek met het COA ook heeft geholpen in de inhoudelijke voorbereiding. Een randvoorwaarde is dat gemeenten het logistieke deel van de voorbereiding[27] snel kunnen uitvoeren, bijvoorbeeld met een ICT-systeem waarmee snel een afspraak is te plannen, goede werkafspraken met tolken en (semi)automatisch gegenereerde brieven. De voorbereiding op de brede intake wordt uitgevoerd door een consulent in **schaal 9**.

1.3 Voeren brede intake gesprek

Voor een doorsnee brede intakegesprek is gemiddeld **2,5 uur** nodig. Dit is een gemiddelde waarin is meegerekend dat eenvoudige gesprekken korter duren en complexe gesprekken

[25] Bijvoorbeeld: Een gesprek van 1,5 uur met twee inburgeraars van hetzelfde gezin telt als 0,75 uur per inburgeraar.

[26] Uit het onderzoek komt geen aanleiding naar voren om te verwachten dat deze reistijd deze opslag overstijgt.

[27] Het logistieke deel van dit deelproces is het plannen van een tijdstip en plek, het inschakelen van een tolk en het bevestigen van de afspraak per brief aan de inburgeraar.

langer. Daarin speelt mee dat er in het intakegesprek verschillende leefgebieden worden besproken. Op basis van de dieptestudies en de digitale uitvraag is de verwachting dat voor dergelijke gesprekken minstens 2,5 uur nodig is, zeker gezien het feit dat er bij bijna alle gesprekken een tolk aanwezig zal zijn, waardoor vraag en antwoord langer duren.[28] Het brede intakegesprek wordt gevoerd door een consulent in **schaal 9**.

Een flink aantal gemeenten is van plan om voor de brede intake meerdere verschillende gesprekken te voeren. Deze gemeenten ramen doorgaans meer tijdsinzet, van 3 tot 4 uur. Hoewel dit mogelijk inhoudelijke voordelen biedt, ziet AEF dit niet als minimale uitvoering van de wet. Daarbij speelt dat een deel van de gesprekken dan over de huisvestiging van de inburgeraar gaat, wat geen onderdeel is van de nieuwe Wet inburgering.

1.4 Uitwerken en registreren van het PIP

Uit het onderzoek komt naar voren dat er **1,5 uur** nodig is om deze processtap uit te voeren. Veel gemeenten kunnen dit baseren op ervaringscijfers uit andere delen van het sociaal domein. In deze tijd worden ruwe (vaak papieren) aantekeningen uit het brede intakegesprek uitgewerkt tot een plan dat richting geeft voor het hele traject en een beschikking die door de inburgeraar kan worden ondertekend.[29] Ook deze stap wordt uitgevoerd door een consulent in **schaal 9**.

In theorie is het mogelijk om tijd te besparen door al tijdens de brede intakegesprek mee te typen en meteen een PIP op te stellen. Gemeenten uit de dieptestudies wijzen dit echter unaniem af. Zij benadrukken dat het in andere delen van het sociaal domein niet gebruikelijk is dat de consulent al tijdens intakegesprekken achter een beeldscherm werkt. Bij de complexe, interculturele context van inburgering past het dan zeker niet.

1.5 Vastellen en communiceren PIP en leerroute

Alle gemeenten uit de dieptestudies zijn voornemens om een apart contactmoment te plannen waarin het PIP wordt ondertekend.[30] Tijdens de validatiebijeenkomst is dit bevestigd door de aanwezige gemeenten. Een dergelijk contactmoment kost **1,5 uur.** Dat omvat de voorbereiding van het gesprek, een uitleg van het concept-PIP (met hulp van een tolk) en de ondertekening zelf. De tijd die besteedt wordt aan de uitwerking van het document zit verwerkt in het voorgaande deelproces. De helft van de gemeenten uit de casestudies raamde meer tijd voor deze processtap. AEF acht anderhalf uur echter haalbaar, zeker omdat ondertekening door bijvoorbeeld gezinnen efficiënter kan verlopen. Deze stap wordt uitgevoerd door een consulent in **schaal 9**.

1.6 Afhandeling bezwaar en beroep

Voor afhandeling van bezwaar en beroep ramen we **1,5 uur** per inburgeraar. Dit is een gemiddelde over alle inburgeraars: de meeste inburgeraars tekenen geen bezwaar aan, voor hen kost deze processtap 0 uur. Als inburgeraars wel bezwaar aantekenen, vraagt dit per geval circa 20 uur inzet. Als deze laatste groep vervolgens in beroep gaat, vraagt dat nogmaals 20 uur inzet. Deze inzet is verdeeld over een consulent (in schaal 9) en een juridisch medewerker (in schaal 11), gemiddeld dus **schaal 10**.

---

[28] De kosten van deze tolk zijn materiële kosten. Paragraaf 4.10 gaat hier verder op in.

[29] Hoewel gemeenten alleen voor asielstatushouders taaltrajecten inkopen, zal in het PIP ook voor andere inburgeraars (die een taaltraject zelf betalen) de gekozen inburgeringsroute worden vastgelegd. De verwachting is dan ook dat het opstellen van een PIP voor bijvoorbeeld gezinsmigranten niet minder tijd kost.

[30] Het is in theorie denkbaar om al tijdens het intakegesprek een PIP op te stellen, dit aan het einde van het gesprek te printen en te laten ondertekenen. Zoals stap 1.5 beschreven bij achten gemeenten dit echter in de praktijk niet werkbaar.

Uit het veldonderzoek komt de assumptie dat 5% van alle inburgeraars bezwaar aantekent en dat van hen de helft in beroep gaat.[31] Dit is een gemiddelde: bij asielstatushouders, die pas net in Nederland zijn, za dit waarschijnlijk alleen in uitzonderingsgevallen gebeuren. Echter, bij gezinsmigranten, die al een familielid in Nederland hebben, zal dit vaker gebeuren. De schatting is bevestigd tijdens de validatiebijeenkomst met gemeenten.

4.2 Voortgang en handhaving

Een belangrijke factor in dit deelproces is de vraag hoeveel voortgangsgesprekken een gemeente gemiddeld per inburgeraar gaat voeren. De conceptwet stelt een minimum van twee gesprekken gedurende de eerste twaalf maanden maar stelt daarbuiten geen eisen.

Op basis van de dieptestudies, de digitale uitvraag en de validatiebijeenkomst gaat AEF er vanuit dat **8 voortgangsgesprekken per inburgeraar** het minimum is om de wet naar behoren te kunnen uitvoeren. Deze schatting volgt uit de assumptie dat er in het eerste jaar vier gesprekken nodig zijn en in latere jaren tussen de twee en drie per jaar.

In tegenstelling tot de meeste andere processen, duurt voortgangsbegeleiding in de meeste gevallen meerdere jaren. Zo lang het aantal inburgeraars constant blijft, heeft dit geen effect op de kosten per gemeente per jaar.[32] Echter, als het aantal inburgeraars toeneemt of afneemt, kan dat wel financiële effecten hebben.

2.1 Ophalen van informatie over de voortgang

Uit de dieptestudies komt naar voren dat er **2,6 uur** nodig is om deze processtap uit te voeren, oftewel twintig minuten voor elk van de acht voortgangsgesprekken. Een randvoorwaarde is dat gemeenten goede voortgangsinformatie ontvangen over de inburgeraar van de aanbieders van inburgeringscursussen (leerroutes, PVT, MAP, maatschappelijke begeleiding).[33] Als dat lukt, kan een consulent deze informatie binnen een kwartier doornemen. We ramen 5 minuten gemiddeld per inburgeraar voor incidentele vervolgvragen. Deze stap wordt uitgevoerd door een consulent in **schaal 9**.

2.2 Plannen en voorbereiden van een voortgangsgesprek

AEF verwacht dat er **2 uur** nodig is om deze processtap uit te voeren, oftewel een kwartier voor elk van de acht voortgangsgesprekken. Uit de dieptestudies blijkt dat efficiënt werkende gemeenten binnen een kwartier een tijdstip afspreken (vaak aan het einde van het vorige voortgangsgesprek), een ruimte boeken en indien nodig een tolk reserveren. Hierin is meegerekend dat er bij no show van de inburgeraar deze stap opnieuw moet worden doorlopen. Gebruiksvriendelijke ICT is hiervoor wel randvoorwaardelijk. Het is in geen enkele gemeente praktisch haalbaar om deze processtap door een secretariaat te laten uitvoeren, dus deze processtap wordt uitgevoerd door de consulenten zelf, in **schaal 9**.

---

[31] Deze assumptie is onderbouwd met cijfers uit andere delen van het sociaal domein. De assumptie kent wel onzekerheid. Zo werkt het ministerie in overleg met de Raad voor de Rechtspraak met een assumptie van 1% bezwaar en 0,2% beroep.

[32] Stel bijvoorbeeld dat voortgangsbegeleiding gemiddeld 2,5 jaar duurt. De kosten per inburgeraar zijn dan ook verdeeld over 2,5 jaar, maar daar staat tegenover dat op elk moment 2,5 ‘cohort’ inburgeraars het proces volgt. Er ontstaan pas financiële effecten als het ene cohort groter dan het andere is.

[33] Een randvoorwaarde daarvoor is dat deze persoonsinformatie kan en mag worden uitgewisseld met de gemeente.

2.3 Voeren van het voortgangsgesprek met inburgeraar

Gemiddeld zal een voortgangsgesprek 1,25 uur duren. In het totaal is de benodigde tijd voor het voeren van voortgangsgesprekken **10 uur**. Sommige gemeenten zullen het aantal contactmomenten verhogen, maar de gespreksduur korter maken. We gaan ervanuit dat gesprekken in het eerste jaar vaak met een tolk gevoerd zullen worden en daardoor wat langer duren dan gesprekken in latere jaren. Deze gesprekken zullen bij de meeste gemeenten gevoerd gaan worden door een consulent in **schaal 9**. Er zijn ook gemeenten die verder willen gaan en gemiddeld meer gesprekken ramen per inburgeraar, maar dat gaat vaak bewust verder dan een minimale uitvoering van de wet.[34]

2.4 Ondernemen van vervolgstappen na een voortgangsgesprek

Naast standaard administratieve handelingen zullen er soms aanvullende acties van consulenten nodig zijn, bijvoorbeeld contact leggen met zorgverleners, andere afdelingen van de gemeente of taalscholen, of het PIP aanpassen. Hiervoor wordt **1,63 uur** gemiddeld per inburgeraar geraamd.

AEF gaat er op basis van de dieptestudies vanuit dat er voor inburgeraars in de onderwijsroute en de B1-route gemiddeld 1,25 uur aan vervolgacties gedurende het hele traject nodig is. Voor inburgeraars in de Z-route zullen vaker vervolgacties nodig zijn; de assumptie is drie keer zoveel oftewel 3,75 uur. Het bovenstaande aantal van 1,63 is een gewogen gemiddelde, rekening houdend met de verwachte verdeling over de verschillende routes.[35] Dit deelproces wordt uitgevoerd door consulenten in schaal 9.

2.5 Opleggen en innen van boetes

Voor dit deelproces wordt **0,16 uur** per inburgeraar geraamd. De assumptie is dat er in 8% van de gevallen een boete wordt opgelegd, wat de gemeente gemiddeld 2 uur per geval kost. In dit proces zijn nog drie onbekende grootheden die van invloed kunnen zijn op de tijd en kosten van dit proces:

- Het aandeel inburgeraars dat bezwaar tegen een boete aantekent en de kosten ervan
- De kosten van invordering van een boete
- De opbrengsten van het boetebedrag (en het inningspercentage daarvan)

Een ruwe schatting is dat de kosten van de eerste twee processen opwegen tegen de inkomsten van het derde.[36] Gemeenten geven aan dat het opleggen en innen van boetes in de meeste gevallen grotendeels door de afdeling handhaving gedaan zal worden, door een medewerker in **schaal 9**.

4.3 Aanbieden van leerroutes

Gemeenten kopen leerroutes in bij externe partijen. Er ontstaan uitvoeringskosten in de inkoopprocedure en later voor de kwaliteitsbewaking en contractbeheer. De kosten van het taaltraject zelf zijn buiten scope van dit onderzoek.

---

[34] Sommige gemeenten verwachten dat het kostenefficiënt is om veel voortgangsgesprekken te houden, omdat daarmee complexe problemen (en hoge kosten) rond bijvoorbeeld participatie of bijstandsuitkeringen voorkomen kunnen worden. AEF kan een dergelijk preventief effect echter niet toetsen binnen de scope van dit onderzoek.

[35] Het uitgangspunt is dat 15% van de inburgeraars de z-route zal volgen, 60% van de inburgeraars de b1-route en 25% van de inburgeraars de onderwijsroute. Deze aantallen zijn overgenomen van de schatting van SZW.

[36] Dat zou betekenen dat elke ontvangen boete van € 250 een halve dag werk vraagt, wat niet onwaarschijnlijk lijkt.

3.1 Opstellen van kwaliteitscriteria

Onder dit deelproces valt de inzet van inhoudelijke input voor een inkoopprocedure. Die komt doorgaans van beleidsmedewerkers. Zij geven aan waar de in te kopen taaltrajecten aan moeten voldoen. De tijdsbesteding hangt niet rechtstreeks samen met het aantal inburgeraars en wordt daarom per fte berekend. AEF raamt de volgende tijdsbesteding:

- G4-gemeenten: 0,17 fte per gemeente per jaar
- G40-gemeenten: 0,13 fte per gemeente per jaar
- middelgrote gemeenten: 0,05 fte per gemeente per jaar
- kleine gemeenten: 0,05fte per gemeente per jaar
- gewogen gemiddelde: **0,06 fte** per gemeente per jaar

Deze ramingen zijn gebaseerd op verwachting van G40-gemeenten dat alle inkoopprocedures voor taaltrajecten samen bijna 650 uur oftewel 0,4 fte van beleidsmedewerkers vragen. AEF hanteert daarbij de assumptie dat deze tijd wordt verdeeld over een inkoopcyclus van gemiddeld drie jaar.[37] Daarbij is efficiëntiewinst door regionaal samen te werken; deze wordt hier geschat op 20%.[38] De berekening is (0,4 / 3) / 1,2= 0,13 fte per G40 gemeente.

Op basis van de dieptestudies en de validatiebijeenkomst wordt geschat dat G4-gemeenten door complexere contracten meer tijd nodig hebben en middelgrote of kleine gemeenten iets minder. De schattingen voor middelgrote en kleine gemeenten zijn gelijk omdat zij door regionale afstemming relatief veel tijd aan dit proces moeten besteden. De beleidsmedewerkers werken in **schaal 11**.

3.2 Inkopen van taaltrajecten

Onder dit deelproces valt de inzet voor het procedurele gedeelte van een inkoopprocedure, doorgaans van een afdeling inkoop. Daarbij wordt de volgende inzet geraamd:

- G4-gemeenten: 0,4 fte per gemeente per jaar
- G40-gemeenten: 0,15 fte per gemeente per jaar
- middelgrote gemeenten: 0,08 fte per gemeente per jaar
- kleine gemeenten: 0,01 fte per gemeente per jaar
- gewogen gemiddelde: **0,057 fte** per gemeente per jaar

In de dieptestudie ging een G4-gemeente uit van 2 medewerkers, 1 dag in de week voor 9 maanden, voor een inkoopcyclus van drie jaar (2 maal $^{1}/_{5}$ maal $^{9}/_{12}$ gedeeld door 3), plus 33% opslag voor een verlening. Twee G40-gemeenten gingen uit van 0,5 fte voor cyclus van drie jaar inclusief opslag voor verlening. Dit zijn cijfers gebaseerd op ervaringen in de inkoop van Wmo. Voor middelgrote gemeenten valt ongeveer de helft van die inzet te verwachten. Het ligt in de lijn der verwachting dat de kleinste gemeenten veelal zullen samenwerken met buurgemeenten, waardoor er daar nauwelijks tijdsinzet is.[39]

---

[37] Uit dieptestudies blijkt dat een contract van 4 jaar (twee jaar vast met optie tot twee keer een jaar verlening) vaak de *maximale* contractduur is. In het begin zullen gemeenten echter kortere contracten willen afsluiten, zodat een gemiddelde cyclus van drie jaar ontstaat.

[38] Bijvoorbeeld: soms kan gemeente met 13.000 inwoners neemt één-op-één de kwaliteitscriteria overnemen die een buurgemeente met 80.000 inwoners heeft opgesteld. Dat kan zelfs als de gemeenten elk hun eigen inkoopprocedure starten. Let op: voor de berekeningen gaan we er vanuit dat deze efficiencywinst gelijk verdeeld wordt over deze gemeenten, maar er is niet onderzocht of dit ook echt het geval is.

[39] In de praktijk zullen de kosten overigens vaak wel naar rato worden doorberekend, maar dat is buiten scope van dit onderzoek, zie ook bijlage IV.

Deze uitkomsten van de dieptestudies zijn getoetst in de digitale uitvraag. Daaruit kwam naar voren dat de bovenstaande ramingen goeddeels worden herkend. Het cijfer voor de G4-gemeenten is het meest onzeker, maar eventuele afwijkingen daar hebben geen grote invloed op het gewogen gemiddelde. Dit proces wordt uitgevoerd door inkopers in **schaal 10**.

3.3 Toezien op de cursuskwaliteit

Onder dit deelproces valt het toezien op de ingekochte cursussen zodra het contract is afgesloten, bijvoorbeeld door periodieke voortgangsgesprekken met aanbieders. Hiervoor wordt de volgende inzet geraamd:

- G4-gemeenten: 0,11 fte per gemeente per jaar
- G40-gemeenten: 0,05 fte per gemeente per jaar
- middelgrote gemeenten: 0,02 fte per gemeente per jaar
- kleine gemeenten: 0,01 fte per gemeente per jaar
- gewogen gemiddelde: **0,016 fte** per gemeente per jaar

Deze ramingen voor de G4 zijn gebaseerd op de schatting dat gemeenten met acht aanbieders elk vier voortgangsgesprekken per jaar voeren, die per stuk (inclusief voorbereiding) 4 uur per stuk kosten. Voor G40-gemeenten geldt dezelfde schatting, maar dan voor vier aanbieders. Daarbij wordt voor de G4 eens per jaar en voor de G40 eens in de twee jaar een escalatie van 20 uur geraamd. Dit zijn cijfers gebaseerd op ervaringen in de Wmo.

In de dieptestudies bleek dat voor middelgrote en kleine gemeenten 8 uur in deze processtap per aanbieder kan worden gerekend, met respectievelijke 3 en 1 aanbieder per gemeente. Op die manier is regionale samenwerking meegerekend. Dit proces kan worden uitgevoerd door medewerkers in **schaal 10**.

4.4 Ontzorgen

4.1 Stimuleren van financiële zelfredzaamheid

AEF raamt voor dit deelproces gemiddeld **14 uur** per inburgeraar. Dit deelproces is één van de meest vormvrije deelprocessen in de wet. Gemeenten kunnen zelf bepalen hoe ze het doel (inburgeraars financieel zelfredzaam maken) het best kunnen behalen. Dat kan bijvoorbeeld met individuele begeleiding, of met groepsgewijze cursussen over financiën. Sommige gemeenten kopen dit in, maar een groot aantal gemeenten wil dit deelproces zelf verzorgen.

Uit de dieptestudies en de validatiebijeenkomst komt het beeld naar voren dat een combinatie van individuele begeleiding en groepsgewijze cursussen de meest voor de hand liggende manier is om aan de minimale eisen van de wet te voldoen. De cursussen bestaan dan uit zes cursussen van een dagdeel (inclusief voorbereidingstijd) voor groepen van twaalf inburgeraars, dat is 2 uur per inburgeraar. De individuele begeleiding is dan 12 uur per inburgeraar.[40] Beide activiteiten kunnen worden uitgevoerd door een consulent in **schaal 9**.

[40] Veel gemeenten denken hier aan één-op-één begeleiding van inburgeraars; waarin ze samen met de inburgeraar (aan de spreekwoordelijke keukentafel) een aantal onderwerpen stap voor stap doorlopen. Denk aan zorgverzekeringen, toeslagen. WA-verzekeringen, eigen risico uitleggen, tandartsrekeningen, stichting Leergeld, bijzondere bijstand, en/of rekeningen, etc.

Het cijfer van 14 uur voor dit deelproces is getoetst in de digitale uitvraag. Daaruit bleek dat gemeenten sterk verschillen in hun ideeën hoe dit deelproces kan worden ingevuld. Er is echter op dit moment geen reden om de raming van 14 uur per inburgeraar aan te passen.[41]

4.2 Inregelen en muteren van de verplicht ontzorgen

Verplicht ontzorgen betekent dat de gemeente 6 maanden de betalingen van huur, gas, water, stroom en zorgverzekering verricht (en inhoudt op de bijstandsuitkering). Dit kan goeddeels geautomatiseerd worden door middel van ICT-systemen. Het inregelen en invoeren van mutaties in het systeem vergt **2 uur** per inburgeraar. Dat is ongeveer 1 uur voor het inregelen van het systeem en 1 uur voor mutaties. Het proces wordt uitgevoerd door een medewerker in **schaal 8**.[42]

4.3 Uitvoeren verplicht ontzorgen

AEF raamt voor dit deelproces **4 uur** per inburgeraar. Hoewel het verrichten van betalingen en het inhouden op bijstandsuitkeringen deels automatisch kan verlopen, vraagt het deelproces (per gemeente andere) handmatige acties. Bovendien leidt het inhouden van uitkeringen in de ervaring van gemeenten tot erg veel (telefonische) vragen van inburgeraars. Hen te woord staan kost veel tijd. Goede voorlichting (zie stap 4.1) is randvoorwaardelijk om dit effect binnen de perken te houden. Net als het vorige deelproces kan dit worden uitgevoerd door een medewerker in **schaal 8**.

Sommige gemeenten verrichten dit deelproces niet zelf maar kopen verplicht ontzorgen in als service bij externe partijen. De kostprijs daarvan komt redelijk overeen met de prijs van 4 uur van een consulent in schaal 8 (€ 240 inclusief de correcties beschreven in paragraaf 2.2).

4.5 Participatieverklaringen

Gemeenten kopen de cursus *Inleiding in de kernwaarden* veelal in bij externe partijen. Deze paragraaf bespreekt kosten van de inkoopprocedure en het toezicht op kwaliteit. De trajectprijs van een cursus *Inleiding in de kernwaarden* wordt besproken in paragraaf 4.10.

5.1 Opstellen van kwaliteitscriteria voor PVT-trajecten

Dit deelproces omvat de inzet om tot inhoudelijke input voor inkoop van de cursus *Inleiding in de kernwaarden* te komen. Hierbij wordt de volgende tijdsbesteding geraamd:

- G4-gemeenten: 0,06 fte per gemeente per jaar
- G40-gemeenten: 0,03 fte per gemeente per jaar
- middelgrote gemeenten: 0,01 fte per gemeente per jaar
- kleine gemeenten: 0,01 fte per gemeente per jaar
- gewogen gemiddelde: **0,017 fte** per gemeente per jaar

Gemeenten in de dieptestudies vonden het moeilijk de tijdsbesteding voor dit deelproces te schatten. Een G4-gemeente ging uit van één inkoopprocedure, wat tijd kost van een beleidsmedewerker ter waarde van 2 maanden (0,16 fte)[43] voor een cyclus van gemiddeld drie

[41] Schattingen liepen sterk uiteen van 5 tot 50 uur per inburgeraar. Onder die omstandigheden was het gemiddelde van 17 uur niet betrouwbaar. De mediaan van schattingen bedraagt 14 uur.

[42] Grote en middelgrote gemeenten laten dit aan financieel hulpverleners, één lager schaal dan consulenten. In kleine gemeenten doen consulenten dit werk zelf, maar in die gemeenten zitten consulenten vaker zelf in schaal 8.

[43] In de praktijk werkt een dergelijke beleidsmedewerker dan over een langere periode parttime aan de inkoopprocedure, in plaats van twee maanden fulltime.

jaar; afgerond 0,06 fte per jaar. Een middelgrote gemeente ging uit van circa 20 uur per jaar (of 60 uur in een cyclus van drie jaar), oftewel 0,01 fte per jaar.

De assumptie is dat G40-gemeenten het midden houden tussen de G4 en middelgrote gemeenten, terwijl kleinere gemeenten hier evenveel tijd nodig hebben als middelgrote gemeenten. De kwaliteitscriteria worden opgesteld door beleidsmedewerkers in **schaal 11**.

5.2 Inkopen van PVT-trajecten

Onder dit deelproces valt de inzet voor het procedurele gedeelte van een inkoopprocedure, doorgaans van een afdeling inkoop. Daarbij wordt de volgende inzet geraamd:

- G4-gemeenten: 0,1 fte per gemeente per jaar
- G40-gemeenten: 0,02 fte per gemeente per jaar
- middelgrote gemeenten: 0,02 fte per gemeente per jaar
- kleine gemeenten: 0,02 fte per gemeente per jaar
- gewogen gemiddelde: **0,021 fte** per gemeente per jaar

Een G4-gemeente raamde dat twee inkopers over een periode van 9 maanden ongeveer een dag in de week aan een traject als dit zouden besteden, voor een contract dat gemiddeld drie jaar geldig is. Uit de dieptestudies kwam naar voren dat alle gemeenten doorgaans één partij contracteren voor een PVT-traject. Er is dan geen verschil tussen G40-gemeenten en kleine gemeenten. Ook die laatste categorie zal de inkoop van PVT veelal zelf verzorgen. Als assumptie wordt gehanteerd dat deze inkoop een kwart van de inzet vergt die een middelgrote gemeente aan de inkoop van leertrajecten besteedt ($^1/_4$ van 0,08 fte per jaar). Het traject wordt verzorgd door inkopers gemiddeld in **schaal 10**.

5.3 Toezien op de kwaliteit van PVT-trajecten

Onder dit deelproces valt het toezien op de ingekochte cursussen *Inleiding in de kernwaarden.* Hiervoor wordt de volgende inzet geraamd:

- G4-gemeenten: 0,01 fte per gemeente per jaar
- G40-gemeenten: 0,005 fte per gemeente per jaar
- middelgrote gemeenten: 0,005 fte per gemeente per jaar
- kleine gemeenten: 0,005 fte per gemeente per jaar
- gewogen gemiddelde: **0,006 fte** per gemeente per jaar

Uit het onderzoek komt naar voren dat het toezien op kwaliteit van PVT-trajecten snel kan verlopen. Voor de meeste gemeenten is een inzet van 8 uur per jaar geraamd; dit zijn vier voortgangsgesprekken van een uur, met een uur voorbereiding.[44] De G4-gemeenten zullen mogelijk samenwerken met twee aanbieders, dat kost dubbel zoveel tijd. Deze processtap wordt uitgevoerd door medewerkers in schaal 10.

5.4 Zorgen voor ondertekening van de participatieverklaring

De meeste gemeenten hebben aangegeven de ondertekening van de participatieverklaring zelf te organiseren. In de meeste gevallen zal voor de ondertekening een ceremonie georganiseerd worden waarbij meerdere inburgeraars de verklaring tegelijk ondertekenen. De totale tijd die gemiddeld nodig is voor de ondertekening van de participatieverklaring is **1,25 uur**. We gaan uit van gemiddeld 45 minuten voorbereiding en administratieve

[44] In de validatiebijeenkomst is geopperd dat er enerzijds enkele uren nodig zijn om terugkoppeling over de kwaliteit van de cursussen te verzamelen, maar dat anderzijds het voortgangsgesprek in het derde kwartaal (de zomerperiode) vaak niet door zal gaan, zodat er dan sprake is van drie voortgangsgesprekken per jaar.

afhandeling per inburgeraar.[45] Hierbij zit de voorbereiding van de ceremonie en het uitnodigen van de inburgeraar inbegrepen. Gemiddeld zijn de medewerkers die bij dit proces betrokken zijn werkzaam in **schaal 8**.

5.5 Melden van no-shows

Wanneer een inburgeraar niet komt opdagen voor de ondertekening moet een medewerker de no-show vaststellen en doorgeven aan het Rijk. Vervolgens moet men de inburgeraar opnieuw uitnodigen voor een moment van ondertekening of voor een gesprek waarin besproken wordt waarom iemand niet aanwezig was. Uit gesprekken met gemeenten is gebleken dat het gemiddeld **0,2 uur** duurt om dit deelproces uit te voeren; gebaseerd op de ervaringscijfers dat 20% van de inburgeraars niet naar de ceremonie en dat het een medewerker in **schaal 9** een gemiddeld uur kost om de no-show af te handelen.

4.6 Module arbeidsmarkt en participatie

Gemeenten kopen de module arbeidsmarkt en participatie veelal in bij(semi) externe partijen. Er ontstaan uitvoeringskosten in de inkoopprocedure en later voor de kwaliteitsbewaking en contractbeheer.[46] De kosten van een MAP-cursus zelf zijn buiten scope van dit onderzoek.

6.1 Opstellen van kwaliteitscriteria voor MAP

Dit deelproces is vergelijkbaar met deelproces 5.1, het opstellen van kwaliteitscriteria voor PVT's. Er wordt dezelfde tijdsinschatting geraamd met dezelfde assumpties, zie paragraaf 4.5.

- G4-gemeenten: 0,06 fte per gemeente per jaar
- G40-gemeenten: 0,03 fte per gemeente per jaar
- middelgrote gemeenten: 0,01 fte per gemeente per jaar
- kleine gemeenten: 0,01 fte per gemeente per jaar
- gewogen gemiddelde: **0,017 fte** per gemeente per jaar

De processtap wordt uitgevoerd door beleidsmedewerkers in **schaal 11**.

6.2 Inkopen van MAP

Er wordt verwacht dat de inkoopprocedure van MAP cursussen ongeveer evenveel tijd vraagt als de inkoop van Pvt-trajecten, zie paragraaf 4.5.

- G4-gemeenten: 0,1 fte per gemeente per jaar
- G40-gemeenten: 0,02 fte per gemeente per jaar
- middelgrote gemeenten: 0,02 fte per gemeente per jaar
- kleine gemeenten: 0,02 fte per gemeente per jaar
- gewogen gemiddelde: **0,021 fte** per gemeente per jaar

De processtap wordt uitgevoerd door inkopers in **schaal 10**.

6.3 Toezien op de kwaliteit van MAP

Er wordt verwacht dat het toezien op de kwaliteit van MAP cursussen ongeveer evenveel tijd vraagt als het toezien op PVT-trajecten, zie paragraaf 4.5. De assumptie is ook hier dat gemeenten (behalve de G4) te maken krijgen met één aanbieder.

---

[45] Hoewel aantallen deelnemers per ceremonie verschillen tussen gemeenten (van 30 inburgeraars tegelijk voor grote gemeenten tot 8 deelnemers voor kleine gemeenten) wordt in de schatting hiervoor niet gedifferentieerd tussen gemeenten omdat voor een bijeenkomst voor meer inburgeraars ook meer medewerkers nodig zijn voor de organisatie.

[46] Soms gaat het om samenwerking met organisaties zoals gemeentelijke reïntegratiebedrijven. Er is dan niet altijd een inkoopprocedure, maar ook dan zijn er uitvoeringskosten rond het maken en bewaken van afspraken met een organisatie.

- G4-gemeenten: 0,01 fte per gemeente per jaar
- G40-gemeenten: 0,005 fte per gemeente per jaar
- middelgrote gemeenten: 0,005 fte per gemeente per jaar
- kleine gemeenten: 0,005 fte per gemeente per jaar
- gewogen gemiddelde: **0,006 fte** per gemeente per jaar

De processtap wordt uitgevoerd door medewerkers in **schaal 10**.

4.7 Maatschappelijke begeleiding

Gemeenten kopen de maatschappelijke begeleiding veelal in bij externe partijen. Deze paragraaf bespreekt kosten van de inkoopprocedure en het toezicht op kwaliteit. De trajectprijs van een traject maatschappelijke begeleiding wordt besproken in paragraaf 4.10.

7.1 Opstellen van kwaliteitscriteria voor maatschappelijke begeleiding

Dit deelproces is vergelijkbaar met het deelproces voor het opstellen van kwaliteitscriteria voor PVT's. Er wordt dezelfde tijdsinschatting geraamd met dezelfde assumpties, zie paragraaf 4.5. Hoewel maatschappelijke begeleiding meer dan vier keer zo duur is (zie paragraaf 4.10) zijn de handelingen voor beleidsmedewerkers goeddeels gelijk.

- G4-gemeenten: 0,06 fte per gemeente per jaar
- G40-gemeenten: 0,03 fte per gemeente per jaar
- middelgrote gemeenten: 0,01 fte per gemeente per jaar
- kleine gemeenten: 0,01 fte per gemeente per jaar
- gewogen gemiddelde: **0,017 fte** per gemeente per jaar

De processtap wordt uitgevoerd door beleidsmedewerkers in **schaal 11**.

7.2 Inkopen van maatschappelijke begeleiding

Er wordt verwacht dat de inkoopprocedure van maatschappelijke begeleiding ongeveer evenveel tijd vraagt als de inkoop van PVT-trajecten, zie paragraaf 4.5. Hoewel maatschappelijke begeleiding meer dan vier keer zo duur is (zie paragraaf 4.10) zijn de handelingen die inkopers moeten verrichten procesmatig niet anders.

- G4-gemeenten: 0,1 fte per gemeente per jaar
- G40-gemeenten: 0,02 fte per gemeente per jaar
- middelgrote gemeenten: 0,02 fte per gemeente per jaar
- kleine gemeenten: 0,02 fte per gemeente per jaar
- gewogen gemiddelde: **0,021 fte** per gemeente per jaar

De processtap wordt uitgevoerd door inkopers in **schaal 10**.

7.3 Toezien op de kwaliteit van de maatschappelijke begeleiding

Er wordt verwacht dat het toezien op de kwaliteit van maatschappelijke begeleiding ongeveer evenveel tijd vraagt als het toezien op PVT-trajecten, zie paragraaf 4.5. De assumptie is ook hier dat gemeenten (behalve de G4) te maken krijgen met één aanbieder.

- G4-gemeenten: 0,01 fte per gemeente per jaar
- G40-gemeenten: 0,005 fte per gemeente per jaar
- middelgrote gemeenten: 0,005 fte per gemeente per jaar
- kleine gemeenten: 0,005 fte per gemeente per jaar
- gewogen gemiddelde: **0,006 fte** per gemeente per jaar

De processtap wordt uitgevoerd door medewerkers in **schaal 10**.

4.8 Beleid en sturing

8.1 Opstellen en evalueren van beleid

Onder dit deelproces valt de inzet van beleidsmedewerkers. Zij ontwikkelen het gemeentelijk inburgeringsbeleid, de inhoud van verordeningen en procedures, ze verzorgen de informatie aan het college en de Raad en onderhouden het contact met externe partners en met aanpalende domeinen binnen de gemeenten. Dit is het deelproces met de grootste financiële implicaties. Let op: dit is niet de totaal benodigde formatie voor beleidsmedewerkers, want de inzet van deelprocessen 5.1, 6.1 en 7.1 komt er bovenop. De volgende inzet wordt geraamd:

- G4-gemeenten: 3,5 fte per gemeente per jaar
- G40-gemeenten: 1,25 fte per gemeente per jaar
- Middelgrote gemeenten: 0,4 fte per gemeente per jaar
- Kleine gemeenten: 0,2 fte per gemeente per jaar
- Gewogen gemiddelde: **0,44 fte** per gemeente per jaar

Let op: dit is niet het totaal benodigde formatie voor beleidsmedewerkers, want de inzet van deelprocessen 5.1, 6.1 en 7.1 komt hier bovenop. De raming voor middelgrote gemeenten en G40-gemeenten is gebaseerd op ervaringscijfers uit de periode rond 2012, toen gemeenten ook verantwoordelijk waren voor inburgering, vermeerderd met een kleine opslag omdat het stelsel nu iets complexer wordt dan toen.

De inzet voor dit proces is gevalideerd in de digitale uitvraag en daar correct bevonden; zo beoordeelden de twaalf G40-gemeenten die de digitale uitvraag invulden de raming van 1,25 fte unaniem als realistisch. De raming voor kleine gemeenten is vrij onzeker. In de digitale uitvraag schatte 65% de raming in als realistisch en 35% als (iets) te laag. De inzet bij G4-gemeenten raamt AEF voorlopig op 3,5 fte.[47] Een landelijk gemiddelde salarisschaal voor beleidsmedewerkers is schaal 11.[48]

8.2 Coördineren en leidinggeven

Dit deelproces omvat de activiteiten van de coördinatoren en leidinggevenden van medewerkers in het primair proces. Er is voor gekozen om hiervoor een aparte tijdsinzet te berekenen, maar om de inzet mee te nemen als opslag op de personeelstarieven. Een opslag is de meest geschikte methode want hoe meer medewerkers er nodig zijn voor het primair proces, hoe meer leidinggevenden er nodig zijn. De hoogte van deze opslag is beschreven in paragraaf 2.2: 6,1% hoger per medewerker, vanuit de assumptie van 1 leidinggevende per 18 medewerkers, die één salarisschaal hoger werkt (zie bijlage II voor detailberekening).

4.9 Ondersteunende processen

De kosten van ondersteunende processen zijn grotendeels verwerkt met een opslag op de personeelstarieven. Zoals beschreven in paragraaf 2.2 bestaat die uit twee delen:

- de standaardopslag voor overhead die al in de HOT-tarieven is opgenomen; een vast bedrag van € 19.800 per medewerker.[49]

[47] Dit aantal is moeilijk te toetsen. Zo is de digitale uitvraag alleen door de twee grootste G4-gemeenten ingevuld. Op het gewogen gemiddelde over alle 355 gemeenten heeft het cijfer van de G4 overigens maar zeer beperkt invloed.

[48] In de uitvraag gaven veel kleinere gemeenten aan dat beleidsmedewerkers bij hen schaal 10 zijn, terwijl grotere gemeenten juist schaal 12 hanteren. Al met al is schaal 11 een realistisch landelijk gemiddelde.

[49] Voor medewerker in schaal 6 is dit een opslag van 40%; voor een medewerker in schaal 12 is dit een opslag van 21%. Zie: Ministerie van BZK (2018) *Handleiding Overheidstarieven 2019*. Link, p. 5

- een extra opslag van 3,3% voor ondersteunende organisatieonderdelen omdat de kosten daarvan nog niet in de HOT-tarieven zijn meegenomen (zie bijlage II voor de berekening).

In deze paragraaf verkennen we of er ergens meer of minder kosten zijn dan waar deze standaardopslagen rekening mee houden. Zo ontstaan er meer kosten als ondersteunende medewerkers rechtstreeks meewerken in het primair proces, en minder kosten als medewerkers in het primair proces niet ondersteund worden.

9.1 HR

Uit het onderzoek komen geen signalen naar voren dat er bijzondere kosten rond het thema HR ontstaan die nog niet in de standaardopslagen zijn meegerekend. Enkele gemeenten verwachten dat inburgeringsconsulenten meer training gaan volgen dan andere medewerkers, omdat de consulenten gaan werken in een interculturele context. Dit beeld wordt echter niet consistent gedeeld door alle gemeenten. AEF ziet hierin nu geen reden om hogere opleidingskosten dan de standaardbedragen voor deze medewerkers te ramen.

9.2 ICT

Het ondersteunende proces ICT gaat over 'overhead' rond automatisering. Hieronder vallen bijvoorbeeld computers, kantoorautomatisering en ondersteunende medewerkers van afdeling 'Automatisering'. Uit het onderzoek komt geen aanleiding naar voren om andere kosten te ramen dan de standaardopslagen voor dit soort overhead. Er is geen reden om te verwachten dat de kosten daarvan bij de inburgeringswet hoger of lager zijn dan bij de uitvoering van andere gemeentelijke taken.

In de opslagen is overigens geen rekening gehouden met gespecialiseerde ICT zoals cliëntvolgsystemen of koppelingen. De kosten daarvan zijn geen overheadskosten maar materiële kosten. Die worden beschreven in paragraaf 4.10. Bovendien worden ICT een post in de (eenmalige) implementatiekosten. Die worden beschreven in hoofdstuk 5.

9.3 Communicatie

Uit interviews met verschillende communicatiemedewerkers komt geen aanleiding naar voren om bijzondere *structurele* kosten rond communicatie te verwachten. Wel zijn er hoge eenmalige kosten; hoofdstuk 5 gaat hier verder op in. Zodra de externe communicatie aan inburgeraars echter (eenmalig) is ingericht, verwachten de geïnterviewden dat de benodigde communicatiemiddelen met beperkte inzet kan worden onderhouden. De opslagen voor overhead houden daar al rekening mee.

9.4 Facilitair

De HOT opslag voor overhead houdt rekening met werkplekkosten voor medewerkers.[50] Een mogelijk aandachtspunt zijn de benodigde spreekkamers. De HOT 2019 geeft niet expliciet aan of daar rekening mee is gehouden.[51] Op dit moment is er onvoldoende aanleiding om hier extra kosten voor te ramen, ook omdat hoe meer medewerkers spreekkamers gebruiken, hoe minder ze 'reguliere' (flex)werkplekken en vergaderzalen gebruiken.

Gemeenten geven aan dat ze veelal vanuit centrale locaties (zoals het gemeentehuis) willen werken. Voor goede uitvoering van de wet is het randvoorwaardelijk dat inburgeraars die

[50] Zoals beschreven in paragraaf 2.2 wordt die opslag in dit onderzoek naar beneden bijgesteld omdat deze enkel gebaseerd is op kantoorruimte in de Randstad.

[51] Ministerie van BZK (2018) *Handleiding Overheidstarieven 2019*. Link, p. 8

goed kunnen bereiken. Flankerend beleid zoals goed openbaar vervoer kan hier een rol spelen, maar is niet in scope van het onderzoek, zie ook hoofdstuk 3.

9.5 Archivering en administratie

G4- en G40-gemeenten ramen inzet van administratief personeel:

- G4-gemeenten: 0,75 fte per gemeente per jaar
- G40-gemeenten: 0,2 fte per gemeente per jaar
- Middelgrote gemeenten: 0,0 fte per gemeente per jaar
- Kleine gemeenten: 0,0 fte per gemeente per jaar
- Gewogen gemiddelde: **0,03 fte** per gemeente per jaar

Deze medewerkers worden verantwoordelijk voor het bijhouden van registratiebestanden. Vaak omvat dat het verwerken van mutaties, bijvoorbeeld veranderingen in de gezinssituatie, uitval uit trajecten, tussentijdse instroom, adreswijzigingen en dergelijke. Daarmee krijgen deze medewerkers een cruciale rol bij het omgaan met inburgeraars die buiten het ideaaltypische proces van inburgering vallen. Dit soort inzet gaat verder dan waar de opslag voor overhead rekening mee houdt. Het gaat om medewerkers in **schaal 6**. Middelgrote en kleine gemeenten kennen zo'n 'backoffice' niet, dus daar wordt geen inzet geraamd.[52]

9.6 Financiën en control

Uit het onderzoek komen geen signalen naar voren dat er bijzondere kosten rond het thema financiën ontstaan die nog niet in de standaardopslagen zijn meegerekend. Door de nieuwe inkooptrajecten ontstaat een kleine facturenstroom, maar die lijkt niet significant op het grote geheel.

Twee zaken zijn opgemerkt maar konden niet worden gekwantificeerd:

- Kleinere gemeenten zien financiële risico's als zij (door toeval) enkele inburgeraars met een complex traject en dus hoge kosten in hun gemeente hebben.
- Gemeenten geven aan dat als zij met een systeem van prestatiebekostiging worden gefinancierd, dit mogelijk leidt tot intensievere betrokkenheid van financiële medewerkers (controllers, accountants, rekenkamers) die de standaard opslag overstijgt.

4.10 Materiële kosten

Tolkenkosten

Bij een deel van een uitvoeringsprocessen moet een tolk meewerken. Of en hoe lang in het inburgeringstraject een tolk nodig is bij gesprekken hangt sterk af van de snelheid waarmee iemand de Nederlandse taal leert. Daarom wordt ook hier uitgegaan van gemiddelden.

Er zijn vier processen waarbij de aanwezigheid van een tolk in de meeste gevallen noodzakelijk wordt geacht:[53]

- 1.1: Het voeren van een het overdrachtsgesprek met het COA
- 1.3: Het voeren van een brede intake gesprek
- 1.5: Het vaststellen van het PIP en communiceren van de leerroute
- 2.3: Het voeren van voortgangsgesprekken.

[52] Het kan paradoxaal lijken dat er hier voor kleinere gemeenten, die minder efficiënt kunnen werken, *minder* kosten worden geraamd. Echter, grotere gemeenten krijgen waarschijnlijk vaker complexe cases; inburgeraars die zich in een (administratieve) uitzonderingspositie bevinden. Bovendien is de administratie van kleine aantallen inburgeraars overzichtelijk; in grote gemeenten kan die duizenden inburgeraars (verspreid over meerdere jaargangen) bevatten.

[53] Gemeenten geven aan dat het gebruik van een tolk vaak zelfs juridisch verplicht is.

De kosten voor het gebruik van een tolk tijdens het gesprek bij het COA worden door het COA bekostigd en nemen we daarom niet mee in dit onderzoek. Voor het brede intakegesprek en het vaststellen van het PIP is in totaal 4 uur een tolk nodig. De verwachting is dat tijdens de eerste 2-3 voortgangsgesprekken ook een tolk nodig zal zijn. We gaan uit van gemiddeld 3 uur per inburgeraar. Dat komt neer op 7 uur per inburgeraar.

Verschillende gemeenten hebben documentatie over de tarieven van tolken. Die zijn gemiddeld € 90 per uur. Het totaal aan tolkkosten is gemiddeld **€ 630** per inburgeraar.

Trajectprijs PVT-trajecten

Zoals besproken in *paragraaf 3.2* wordt naar verwachting bij de meeste gemeenten de cursus *Inleiding in de kernwaarden* ingekocht bij een externe partij. Gemeenten doen dat op dit moment ook al en hebben veelal documentatie van de kosten.

Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de eisen aan de cursus in de nieuwe situatie veranderen; naar minimaal 12 uur inclusief excursie. Echter, in veel gemeenten voldoet het PVT-traject nu ook al aan die eisen. De huidige kosten kunnen dus gelijk blijven. De kosten liggen gemiddeld op **€ 250** per inburgeraar. Dit bedrag is getoetst in de digitale uitvraag, waar meer dan 70% van de gemeenten dit bedrag bevestigde.

Trajectprijs maatschappelijke begeleiding

Maatschappelijke begeleiding wordt, net als het PVT, vaak ingekocht of middels een subsidie bij een externe partij belegd. Uit de dieptestudies kwam naar voren dat de kosten hiervan gemiddeld **€ 2250** per inburgeraar bedragen.

Dit bedrag is vrijwel gelijk aan het beschikbare budget dat er nu voor maatschappelijke begeleiding staat. In de nieuwe situatie zijn enkele onderdelen die in het huidige stelsel bij maatschappelijke begeleiding horen, onderdeel van andere trajecten. Veel gemeenten verwachten echter niet dat dit de prijs per traject zal doen dalen. Gemeenten noemen hiervoor drie oorzaken:

- Veel gemeenten willen de praktische begeleiding intensiever invullen, bijvoorbeeld met trajecten die langer dan een jaar duren.
- Veel gemeenten vinden dat het huidige budget gemiddeld gezien niet volstaat. Het past voor ‘reguliere’ inburgeraars maar houdt geen rekening met complexe trajecten, bijvoorbeeld van minderjarige asielzoekers.[54]
- Sommige gemeenten geven aan dat er steeds meer werk moet worden verricht door betaalde krachten omdat de aanbieders een tekort aan vrijwilligers hebben.

De bovenstaande prijs is getoetst in de digitale uitvraag. Daarbij is expliciet aangegeven dat maatschappelijke begeleiding kleiner wordt in omvang. Gemeenten gaven unaniem geen lagere prijs aan. De meeste gemeenten gaven ook geen hogere prijs aan. De eisen aan maatschappelijke begeleiding gaan nog worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Die is nu nog niet bekend. Afhankelijk van deze lagere regelgeving kan de invulling (en de kostprijs) van een traject maatschappelijke begeleiding veranderen.

[54] Zie ook een publicatie hierover van VNG tijde van de vorige inburgeringswet: VNG (2014) *Inzichten in tekorten van gemeenten voor maatschappelijke begeleiding van voormalige asielzoekers*. Link.

ICT

Gemeenten moeten voor uitvoering van de wet gebruikmaken van een cliëntvolgsysteem. Dat kan materiële kosten met zich meebrengen in de vorm van licentiekosten. Bovendien moet dit cliëntvolgsysteem ideaal gezien worden gekoppeld aan de systemen van ketenpartners, zoals COA, DUO en de aanbieders van cursussen. Zonder deze koppelingen vragen de deelprocessen rond intake en voortgang meer tijd.[55] Het onderhoud van deze koppelingen brengt ook materiële kosten met zich mee.

Uit het onderzoek komt naar voren dat deze materiële ICT-kosten nu nog **onduidelijk** zijn. Dat komt in de eerste plaats omdat nog niet besloten is hoe het ICT-landschap eruit komt te zien. Het kan zijn dat het Rijk een landelijke voorziening gaat ontwikkelen om cliënten te volgen en om gegevens uit te wisselen met ketenpartners. Als daartoe wordt besloten (en de kosten liggen bij het Rijk) zullen de materiële kosten voor gemeenten beperkt blijven.

In de tweede plaats is hebben gemeenten nog geen zicht op hun kosten als gemeenten een eigen cliëntvolgsysteem ontwikkelen (al dan niet in aanvulling op een landelijke voorziening). Sommige kleinere gemeenten overwegen wellicht om helemaal zonder cliëntvolgsysteem te werken, maar het is de vraag of dat juridisch haalbaar is in verband met privacy aspecten. Bij het onderhoud van ICT-koppelingen speelt nog de vraag hoeveel koppelingen er moeten komen.

4.11 Samenvatting

De onderstaande tabel geeft een samenvattend overzicht van de geraamde tijdsbesteding in de structurele situatie. Bij deelprocessen waar de tijdsbesteding is uitgedrukt in uren, gaat het om uren per inburgeraar. Bij deelprocessen waar de tijdsbesteding is uitgedrukt in fte, gaat om een gewogen gemiddelde van het aantal fte per gemeente per jaar. Inzet op deelprocessen met een * wordt meegerekend met een opslag in de personeelstarieven.

Tijdsinzet						
	1.1	*1.2*	*1.3*	*1.4*	*1.5*	*1.6*
1. Brede intake en PIP	1,5 uur	1 uur	2,5 uur	1,5 uur	1,5 uur	1,5 uur
	2.1	*2.2*	*2.3*	*2.4*	*2.5*	
2. Voortgang en handhaving	2,6 uur	2 uur	10 uur	1,6 uur	0,16 uur	
	3.1	*3.2*	*3.3*			
3. Aanbieden leerroutes	0,06 fte	0,06 fte	0,02 fte			
	4.1	*4.2*	*4.3*			
4. Ontzorgen	14 uur	2 uur	4 uur			
	5.1	*5.2*	*5.3*	*5.4*	*5.5*	
5. PVT	0,01 fte	0,02 fte	0,01 fte	1,25 uur	0,2 uur	
	6.1	*6.2*	*6.2*			
6. Module arbeid & participatie	0,01 fte	0,02 fte	0,01 fte			
	7.1	*7.2*	*7.3*			
7. Maatschappelijke begel.	0,01 fte	0,02 fte	0,01 fte			
	8.1	*8.2*				
8. Sturing en beleid	0,43 fte	0 fte*				
	9.1	*9.2*	*9.3*	*9.4*	*9.5*	*9.6*
9. Ondersteunende processen	0 fte*	0 fte*	0 fte*	0 fte*	0,03 fte	0 fte*

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de salarisschalen van de medewerkers die (normaal gesprokken) de verschillende deelprocessen uitvoeren.

[55] Of zijn processen zelfs onuitvoerbaar omdat er dan geen beveiligde manier is voor het uitwisselen van persoonsgegevens.

	Salarisschaal					
	1.1	*1.2*	*1.3*	*1.4*	*1.5*	*1.6*
1. Brede intake en PIP	schaal 9	schaal 9	schaal 9	schaal 9	schaal 9	schaal 10
	2.1	*2.2*	*2.3*	*2.4*	*2.5*	
2. Voortgang en handhaving	schaal 9	schaal 9	schaal 9	schaal 9	schaal 9	
	3.1	*3.2*	*3.3*			
3. Aanbieden leerroutes	schaal 11	schaal 10	schaal 10			
	4.1	*4.2*	*4.3*			
4. Ontzorgen	schaal 9	schaal 8	schaal 8			
	5.1	*5.2*	*5.3*	*5.4*	*5.5*	
5. PVT	schaal 11	schaal 10	schaal 10	schaal 8	schaal 9	
	6.1	*6.2*	*6.2*			
6. Module arbeid & participatie	schaal 11	schaal 10	schaal 10			
	7.1	*7.2*	*7.3*			
7. Maatschappelijke begel.	schaal 11	schaal 10	schaal 10			
	8.1	*8.2*				
8. Sturing en beleid	schaal 10	schaal 10				
	9.1	*9.2*	*9.3*	*9.4*	*9.5*	*9.6*
9. Ondersteunende processen	schaal 10	schaal 10	schaal 10	schaal 10	schaal 6	schaal 10

Het totaal van structurele kosten ontstaat door de tijdsinzet te vermenigvuldigen met de personeelstarieven en vervolgens met de aantallen inburgeraars of gemeenten. Deze wordt aangevuld met de materiële kosten. Hoofdstuk 6 geeft hiervan een overzicht.

5 Incidentele kosten

Dit hoofdstuk bespreekt de incidentele kosten voor het opzetten van uitvoeringsprocessen. Dit worden ook wel de 'implementatiekosten' of 'eenmalige kosten' genoemd.

De incidentele kosten zijn minder nauwkeurig te ramen dan de structurele kosten. Dat komt omdat de processen minder nauwkeurig zijn beschreven. Wat gemeenten in de structurele situatie moeten doen, staat in de conceptwet. Hoe het implementatietraject loopt, is niet op dezelfde manier vastgelegd.[56] Daarom ramen we de incidentele kosten in bandbreedtes.

AEF ziet vier grote 'out of pocket' kostenposten in het implementatietraject: de inrichting van beleid en processen, de inrichting van ICT, de inrichting van communicatie en de werving en/of opleiding van medewerkers. De laatste paragraaf bespreekt de aanloopeffecten, oftewel hoe gemeenten toegroeien naar de structurele kosten uit in hoofdstuk 4.

5.1 Inrichting beleid en processen

Gemeenten gaan project- of programmateams opzetten om hun beleid en processen in te richten. Deze projectteams hebben verschillende taken, zoals het verkennen van strategische keuzes met interne en externe partners, het opstellen van de eerste versie van gemeentelijk beleid,[57] het ontwerpen van werkprocessen en deze inbedden in de staande organisatie.

De omvang van projectteams varieert per gemeente. AEF raamt de volgende kostenposten.[58]

- G4-gemeenten: 5,5 – 8,5 fte per gemeente voor anderhalf jaar
- G40-gemeenten: 0,9 – 1,3 fte per gemeente voor anderhalf jaar
- middelgrote gemeenten: 0,5 – 0,7 fte per gemeente voor anderhalf jaar
- kleine gemeenten: 0,2 – 0,4 fte per gemeente voor anderhalf jaar
- gewogen gemiddelde: **0,45 – 0,70 fte** per gemeente voor anderhalf jaar

Deze raming is gebaseerd op projectplannen die bij grotere gemeenten al klaar liggen. Kleinere gemeenten zijn vaak minder ver in hun schattingen. Dat levert procentueel gezien grotere onzekerheidsmarges op. Gerekend met een gemiddelde schaal 11 voor projectteam-

[56] Overigens wordt een deel van de wet uitgewerkt algemene maatregelen van bestuur. Die kunnen het implementatietraject meer richting geven. Op het moment van het onderzoek zijn deze echter nog niet bekend.

[57] Strategische keuzes en beleid ontwikkelen kost veel tijd. Dat komt omdat de wet veel vrijheid biedt aan gemeenten om hun inburgeringsbeleid zelf vorm te geven en af te stemmen op de lokale context. Gemeenten waarderen met deze vrijheid, maar het heeft ook tot gevolg dat projectteams in aanloop naar de nieuwe situatie veel keuzes te maken hebben.

[58] Veel projectteams zullen ook de eerste sets kwaliteitscriteria opstellen voor in te kopen cursussen. AEF ziet dit als een structureel proces (omdat het na enkele jaren opnieuw moet). Om dubbeltelling te voorkomen, telt die inzet hier niet mee.

medewerkers (inclusief overhead en de vier correcties beschreven in paragraaf 2.3) bedragen de kosten **€ 73.000 – € 114.000** gemiddeld per gemeente in totaal voor anderhalf jaar.

5.2 ICT inrichten

De inrichting van ICT is een relevant vraagstuk. Gemeenten moeten efficiënt werken en informatie uitwisselen met ketenpartners. Schattingen van de implementatiekosten zijn echter op dit moment niet te geven; deze kosten zijn **onbekend.**

Net zoals de structurele ICT-kosten (zie paragraaf 4.10) zijn ook de eenmalige ICT-kosten afhankelijk van de vraag hoe het ICT-landschap eruit komt te zien. Besluitvorming daarover moet nog plaatsvinden. Nu is nog niet zeker of er een landelijke voorziening voor uitwisseling van cliëntgegevens komt, en wat de rol wordt van het bestaande Taakstelling Volg Systeem (TVS). Bij een landelijke voorziening zijn de kosten voor gemeenten lager.

Grote en kleine gemeenten lijken behoorlijk van elkaar te verschillen in aanpak omtrent gegevensuitwisseling tussen verschillende partijen die bij het inburgeringstraject betrokken zullen zijn. Voor grote gemeenten bestaat de noodzaak een goed administratie- en informatiesysteem in te richten. Schattingen van de implementatiekosten voor dergelijke systemen lopen zeer uiteen.

Een ander vraagstuk dat tijdens het onderzoek meerdere malen naar voren kwam, is de omgang met privacygevoelige informatie. Informatie die partijen met elkaar moeten delen valt in de meeste gevallen onder de Algemene Verordening Gegevensuitwisseling (AVG). Dat betekent dat bij het inrichten van ICT-systemen ook moet worden nagedacht over het verkrijgen van toestemming van de inburgeraar om bepaalde informatie tussen partijen uit te mogen wisselen. Mogelijk moet hiervoor externe kennis worden ingehuurd.

5.3 Inrichten communicatie

Gemeenten verschillen in hun plannen met betrekking tot het inrichten van communicatie. In ieder geval zijn er enkele algemene communicatiemiddelen nodig: met tenminste teksten op een website, folders over de beschikbare taalcursussen (voor elke route apart) en brieven. Al deze middelen moeten beschikbaar zijn in verschillende talen; de wens van gemeenten is minimaal 6 talen, maar liefst meer. Het is nog onduidelijk of zij bij het opstellen van communicatiemiddelen gebruik kunnen maken van centrale voorzieningen vanuit het Rijk.

Elke gemeente heeft standaardbrieven en algemene communicatiemiddelen nodig in verschillende talen. Wel kan er regionaal samengewerkt worden. Zo is het niet nodig dat elke gemeente in een regio zelf teksten over (regionale ingekochte) taalcursussen schrijft.

Schattingen van gemeenten uit de dieptestudies liggen rond de € 25.000 voor de ontwikkeling van bovengenoemde communicatiemiddelen. Dit zijn materiële kosten; inkoop bij communicatie-bureaus. De assumptie is dat deze kosten goeddeels verdeeld worden over alle gemeenten in een regio[59], met 0 tot 25% overlap van inkoop die noodzakelijk is binnen een regio. Dan ontstaan kosten van **€ 2.465 tot € 3.268** gemiddeld per gemeente.

[59] We gaan hierbij uit van de 35 arbeidsmarktregio's in Nederland.

5.4 Medewerkers werven en opleiden

Voor de nieuwe taken zijn nieuwe medewerkers nodig. Die moeten worden geworven en/of worden opgeleid. Gemiddeld per gemeente gaat het om meer dan 2 fte.[60] Die is naar alle waarschijnlijkheid verdeeld over meer dan twee personen.

Tijdens de validatiebijeenkomst gaven gemeenten aan dat ze de voorkeur geven aan het omscholen van bestaande medewerkers van de gemeentelijke organisatie[61] en het aantrekken van nieuwe medewerkers. Daar zijn kosten aan verbonden.

Deze kosten konden tijdens de looptijd van het onderzoek nauwelijks worden getoetst bij gemeenten. Toch valt de orde van grote ervan wel in te schatten. Voor het werven van nieuwe medewerkers in deze schalen wordt tussen de 15 en 25% van een jaarsalaris gerekend.[62] Dit omvat alle kosten van advertentiekosten tot en met het opstellen van een contract.

Voor 'reguliere' scholing in een structurele situatie rekent de HOT 2019 € 1.500. Een assumptie voor omscholing naar een hele nieuwe situatie, zou zijn dat deze scholingskosten drie tot vier keer zo hoog zijn.[63] Uitgaande van twee te werven personen en één te bijscholen persoon per gemeente, zouden de kosten **€ 25.700 tot € 41.500** gemiddeld per gemeente bedragen.

5.5 Aanloopeffecten

Naast de hierboven genoemde 'out of pocket' kosten spelen er in de implementatiefase nog aanloopeffecten. Dit zijn gevallen waar de structurele kosten worden overschreden omdat processen nog nieuw zijn en niet alle uitvoering meteen soepel verloopt.

Voor een aantal deelprocessen valt, naar aanleiding van gesprekken met gemeenten, op voorhand te verwachten dat hiervoor in het eerste jaar andere kosten gemaakt zullen worden.

- Toezicht op kwaliteit van ingekochte trajecten zal in het eerste jaar meer tijd in beslag nemen dan in latere jaren. Gezien de ervaring met misstanden en fraude bij taalaanbieders in de afgelopen jaren zullen gemeenten vooral in de eerste periode een vinger aan de pols willen houden bij de gecontracteerde partijen.
- Trajecten van voortgang en handhaving gaan meestal meer dat een jaar duren. De kosten voor deelproces 2.1 tot 2.5 gaan uit van een structurele situatie waarin de wet al minstens drie jaar loopt. In aanloop naar deze situatie zijn er echter minder inburgeraars met wie voortgangsgesprekken worden gevoerd. Uitgaande van gelijk blijvende aantallen inburgeraars zullen de jaarlijkse kosten voor voortgang en handhaving in de eerste twee jaar respectievelijk $^2/_3$ en $^1/_3$ lager dan het in hoofdstuk 4 benoemde bedrag.
- Verschillende gemeenten hebben aangegeven dat ze het onderscheiden van doelgroepen complex vinden. In de eerste periode kost het gemeenten mogelijk meer tijd om te bepalen welke inburgeraar welke processen moet doorlopen.
- Naar verwachting kosten administratie en uitwisseling van gegevens tussen verschillende partijen in het eerste jaar meer tijd. Daarbij speelt onder andere dat veel ICT iteratief ('agile') wordt ontwikkeld. Het is denkbaar dat er op de gebruikers na enkele jaren sneller

[60] Dit is berekend door de totale loonkosten te delen door het aantal gemeenten en de loonkosten per medeweker (incl. overhead, schaal 10). Let op: het aantal te werven medewerkers zal sterk variëren tussen grote en kleine gemeenten.

[61] De assumptie hier is dat het gaat om boventallige medewerkers; anders zou er elders in de gemeentelijke organisatie

[62] Bron: Vacature.com (2018) *Dit kost een sollicitatieprocedure*. Link

[63] Ministerie van BZK (2018) *Handleiding Overheidstarieven 2019*. Link, p. 8

met (doorontwikkelde) ICT-systemen kunnen werken dan met de basisversies van ICT-systemen die op de ingangsdatum in de lucht zijn.

De aanloopeffecten worden niet gekwantificeerd. Echter, de bovenstaande effecten benadrukken dat de structurele kosten zoals beschreven in hoofdstuk 4 alleen gelden voor een structurele situatie, waarin de wet al enige tijd van kracht is.

6 Conclusies en analyse

6.1 Conclusies

Op basis van het veldonderzoek zijn structurele uitvoeringskosten bij gemeenten te verwachten van **€ 103,2 miljoen** per jaar. Daarvan zijn er € 66,8 miljoen loonkosten en € 36,4 miljoen materiële kosten; gegeven de uitgangspunten over aantallen inburgeraars. Hierbij is een onbekende kostenpost voor ICT nog niet meegerekend. Let op: deze macrocijfers voor Nederland als geheel zijn niet zonder meer terug te rekenen naar individuele gemeenten.[64].

Deze bedragen omvatten ook de kosten van cursussen voor participatieverklaringstrajecten en maatschappelijke begeleiding (omdat het denkbaar is dat gemeenten deze processen zelf uitvoeren). Ze omvatten niet de kosten van taaltrajecten of MAP cursussen. De bedragen gaan uit van alle kosten die gemeenten in de nieuwe situatie maken. Daartoe horen ook kosten die gemeenten nu ook al maken, bijvoorbeeld voor participatieverklaringstrajecten.

De ramingen van het veldonderzoek zijn tot stand gekomen op basis van een verkenning van alle processen en deelprocessen die gemeenten moeten uitvoeren. Van elk proces zijn de tijdsbesteding en de personeelstarieven in kaart gebracht. Zo ontstaat een beeld van de loonkosten per inburgeraar. De onderstaande tabel geeft die kosten weer. Inzet op deelprocessen met een * wordt meegerekend met een opslag in de personeelstarieven.

Personele kosten (x € 1.000)						
	1.1	*1.2*	*1.3*	*1.4*	*1.5*	*1.6*
1. Brede intake en PIP	899	1.192	2.980	1.788	1.788	1.932
	2.1	*2.2*	*2.3*	*2.4*	*2.5*	
2. Voortgang en handhaving	3.100	2.384	11.922	1.907	191	
	3.1	*3.2*	*3.3*			
3. Aanbieden leerroutes	2.340	1.981	583			
	4.1	*4.2*	*4.3*			
4. Ontzorgen	7.181	943	1.886			
	5.1	*5.2*	*5.3*	*5.4*	*5.5*	
5. PVT	491	732	204	1.370	238	
	6.1	*6.2*	*6.2*			
6. Module arbeid & participatie	491	732	204			
	7.1	*7.2*	*7.3*			
7. Maatschappelijke begel.	491	732	204			
	8.1	*8.2*				
8. Sturing en beleid	15.084	0*				
	9.1	*9.2*	*9.3*	*9.4*	*9.5*	*9.6*
9. Ondersteunende processen	0	0*	0*	0*	804	0*

[64] Bijlage IV gaat verder in op de differentiatie van kosten tussen gemeenten.

Aanvullend op deze loonkosten zijn er in de structurele situatie materiële kosten. De onderstaande tabel geeft de materiële kosten weer.

Materiële kosten (x € 1.000)	
1. Inzet van tolken	11.403
2. PVT	4.525
3. Maatschappelijke begeleiding	20.475
4. ICT	Onbekend[65]

Voor elk proces is uitgegaan van de minimale tijdsbesteding die nodig is om een deelproces naar behoren te kunnen uitvoeren. De tijdsinschatting is niet per se een gemiddelde van de schatting van alle gemeente, maar een expertinschatting van AEF gegeven de input uit de dieptestudies, digitale uitvraag en de validatiesessie. Voor de berekening van de benodigde kosten zijn ramingen over de aantallen inburgeraars als uitgangspunt gebruikt.

Incidentele kosten

Op basis van het veldonderzoek zijn incidentele (implementatie)kosten bij gemeenten te verwachten **tussen de € 36,5 miljoen en € 56,5 miljoen**. Hierbij is een onbekende kostenpost voor ICT nog niet meegerekend. Dit zijn de macrokosten voor een periode van anderhalf jaar. De kosten worden uitgedrukt in een bandbreedte omdat de incidentele kosten minder nauwkeurig te ramen zijn dan de structurele kosten. Dat komt omdat minder zeker is welke activiteiten gemeenten in de implementatie gaan uitvoeren.

AEF ziet vier grote 'out of pocket' kostenposten in het implementatietraject: de inrichting van beleid en processen, de inrichting van ICT, de inrichting van communicatie en de werving en/of opleiding van medewerkers. De onderstaande tabel geeft deze schematisch weer.

Incidentele kosten(x € 1.000)			
Inrichting van beleid en processen	25.948	tot	40.725
Inrichting van ICT	*onbekend*	tot	*onbekend*
Inrichting van communicatie	875	tot	1.167
Werving en/of opleiding	9.679	tot	14.712

Naast deze 'out of pocketkosten' zullen er in de eerste jaren ook aanloopkosten zijn; dit zijn financiële effecten die ontstaan omdat de geraamde structurele situatie nog niet is bereikt.

6.2 Onzekerheden

De bovenstaande cijfers zijn een zo goed mogelijke inschatting van de kosten met de nu beschikbare informatie. Ze kennen echter wel onzekerheid. Hieronder noemen we enkele van de belangrijkste onzekerheden, die de kosten kunnen beïnvloeden:

- Het **stimuleren van financiële zelfredzaamheid** is open gedefinieerd. De conceptwet laat veel ruimte voor eigen invulling door gemeenten. AEF gaat ervan uit dat 14 uur inzet

[65] Kosten voor ICT zijn op dit moment nog niet in te schatten. Deze hangen voor een groot deel af van de maatregelen die vanuit het Rijk worden genomen.

(2 uur groepsgewijze en 12 uur individuele begeleiding) door consulenten de minimale inzet is. Er moet nog consensus ontstaat wat er precies onder dit thema wordt verstaan.
- De eisen aan **maatschappelijke begeleiding** gaan nog worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Die is nu nog niet bekend. Afhankelijk van deze lagere regelgeving kan de invulling (en de kostprijs) van een traject maatschappelijke begeleiding veranderen.
- Het aantal **voortgangsgesprekken** per inburgeraar is gebaseerd op veel gegevens van veel gemeenten. De meerderheid van alle ramingen zit rond het cijfer van 8 voortgangsgesprekken per inburgeraars, maar sommigen gemeenten ramen meer of minder gesprekken. De praktijk moet uitwijzen hoeveel voortgangsgesprekken nodig zijn. Eén gesprek meer of minder heeft grote financiële consequenties.
- De inzet rond **bezwaar en beroep** hangt af van het percentage inburgeraars dat bewaar aantekent en in beroep gaat. Uit het veldonderzoek komt een assumptie naar voren van 5%, gebaseerd op documentatie van bezwaar elders in het sociaal domein. Het ministerie hanteert (in overleg met de Raad voor Rechtsbijstand) echter een assumptie van 1%.
- Er zijn geen standaardcijfers voor **personeelstarieven** bij gemeentelijke overheden. Daarom zijn er standaardtarieven voor ambtenaren van het Rijk als uitgangspunt gebruikt, met daar enkele correcties op toegepast. Vooral de correctiefactor voor ondersteunende organisatieonderdelen is onzeker.

De omvang van deze onzekerheid is niet rekenkundig te kwantificeren.[66] Wel kunnen de ramingen in dit rapport een basis bieden voor inhoudelijke discussie over hoe een proces vormgegeven kan worden.

[66] Dat komt omdat de cijfers een expertoordeel zijn op basis van de dieptestudies, uitvraag en validatiebijeenkomst, niet het rekenkundig gemiddelde van een peiling onder gemeenten. Daarmee is het dus niet mogelijk om aan te geven welk percentage van de gemeenten binnen de standaardafwijking valt.

Bijlage I: Opdrachtbeschrijving

Onderstaande tekst is een afschrift van de opdrachtbeschrijving aan de onderzoekers.

Aanleiding

SZW en de VNG hechten er beide aan dat gemeenten in het nieuwe stelsel voldoende middelen krijgen om de nieuwe taken goed uit te kunnen voeren. Het is van belang dat er een balans bestaat tussen de taken en de middelen voor gemeenten om het nieuwe inburgeringsstelsel te kunnen uitvoeren. Het CPB is verzocht om een onafhankelijke toets te doen, o.a. op basis van veldwerk, op de financiële gevolgen van de taken van gemeenten in het nieuwe inburgeringsstelsel en de invoering daarvan. Het CPB heeft te kennen gegeven geen capaciteit te hebben voor het veldwerk. Om het CPB hierin tegemoet te komen zetten SZW en VNG gezamenlijk een aparte opdracht uit t.b.v. het veldwerk. Dit onderzoek dient als input voor de toets die we het CPB vragen te doen. Het eerder geformuleerde verzoek aan het CPB wordt hiermee in tweeën gesplitst:

1. Een nog nader te bepalen onafhankelijk onderzoeksbureau krijgt de opdracht veldonderzoek te doen naar de financiële gevolgen van de taken en gedeelde ambities van gemeenten in het nieuwe inburgeringsstelsel.
2. Het CPB wordt verzocht een toets te doen op de financiële gevolgen van de taken van gemeenten in het nieuwe inburgeringsstelsel en de invoering daarvan op basis van:
    a. de uitkomsten van bovengenoemd veldonderzoek
    b. de ramingsnotitie incl. onderbouwing zoals die is opgesteld door SZW.

Nadere omschrijving van de opdracht tot veldonderzoek

- **Wat:** N.a.v. een gezamenlijk opdracht van SZW en de VNG doet een nog nader te bepalen onafhankelijk onderzoeksbureau veldonderzoek om een realistisch beeld te krijgen van de financiële gevolgen, eventueel met bandbreedtes, van de taken en gedeelde ambities van gemeenten in het nieuwe inburgeringsstelsel.
- **Reikwijdte:** het verzoek heeft betrekking op incidentele invoeringskosten en structurele uitvoeringskosten voor gemeenten. Het gaat om een onderzoek naar de juiste kostprijzen (P), omdat het volume (Q) niet tot discussie leidt.
- **Eindproduct:** het gevraagde eindproduct is een rapport waarin een realistisch beeld wordt geschetst van wat de financiële gevolgen, eventueel met bandbreedtes, kunnen zijn voor gemeenten. Dit eindrapport dient vervolgens als input voor het verzoek aan het CPB.
- **Wanneer:** het verzoek aan de nader te bepalen partij is om het eindproduct op te leveren voor 30 augustus 2019.

Afspraken	Wie is verantwoordelijk en wanneer
Het onderzoeksbureau doet veldonderzoek en de resultaten worden beschreven in een eindrapport.	SZW en de VNG zijn verantwoordelijk voor het uitzetten van deze opdracht. Met het oog op het verzoek aan het CPB wordt het onderzoeksbureau gevraagd het eindrapport uiterlijk 30 augustus 2019 op te leveren.
Er komt een begeleidingscommissie (BGC) die meekijkt op de onderzoeksopzet van het onderzoeksbureau bij de start en de conceptnotitie.	Het onderzoeksbureau organiseert de BGC eind juli en medio augustus. SZW, VNG, G4, Divosa, BZK, FIN (o.v.b.) zorgen voor een afvaardiging. CPB sluit aan indien mogelijk of levert schriftelijke input.
Er komt een stuurgroep.	SZW en VNG/Gemeenten nemen hieraan deel en wordt door henzelf georganiseerd. De stuurgroep komt bijeen na oplevering van het veldonderzoek.
Resultaten van het onderzoek en een weergave van eventuele overeengekomen aandachtspunten die zijn benoemd tijdens de bespreking van het veldonderzoek in de BGC en/of stuurgroep, worden door het CPB meegenomen in de toets op de financiële gevolgen van de taken van gemeenten in het nieuwe inburgeringsstelsel en de invoering daarvan.	*Zie tabel hieronder.*

Nadere omschrijving van het verzoek aan het CPB

- **Wat:** N.a.v. een gezamenlijk verzoek van SZW en de VNG doet het CPB een toets op de financiële gevolgen van de taken van gemeenten in het nieuwe inburgeringsstelsel en de invoering daarvan. Het CPB doet dit op basis van de informatie die door SZW en de VNG worden aangeleverd, te weten:
  - de uitkomsten van het veldonderzoek dat door SZW en de VNG gezamenlijk is uitgezet bij een onafhankelijk onderzoeksbureau
  - de ramingsnotitie incl. onderbouwing zoals die is opgesteld door SZW.
- **Reikwijdte:** het verzoek aan het CPB heeft betrekking op de incidentele invoeringskosten en structurele uitvoerings- en programmakosten voor gemeenten. Het gaat met een onderzoek naar de juiste kostprijzen (P), omdat het volume (Q) niet tot discussie leidt.
- **Eindproduct:** het gevraagde eindproduct is een onafhankelijk rapport door het CPB.
- **Wanneer:** het verzoek aan het CPB is om het eindproduct op te leveren voor 30 september 2019.

Afspraken	Wie is verantwoordelijk en wanneer
SZW deelt de eigen financiële inschattingen met het CPB, inclusief memo waarin staat toegelicht hoe de inschattingen zijn opgebouwd en welke aannames zijn gedaan.	SZW is verantwoordelijk voor het delen van het ramingsmemo (voor 31 juli) en kan dit toelichten indien gewenst.
SZW en VNG zetten t.b.v. het verzoek aan het CPB gezamenlijk een opdracht uit voor het veldonderzoek. De resultaten van het veldonderzoek en een weergave van eventuele overeengekomen aandachtspunten die zijn benoemd tijdens de bespreking van het veldonderzoek in de BGC en/of stuurgroep worden door SZW en VNG aangeleverd bij het CPB.	SZW en de VNG zijn verantwoordelijk voor het uitzetten van dit onderzoek. CPB neemt deel aan de BGC voor het veldonderzoek indien mogelijk of levert schriftelijke input.
CPB doet een onafhankelijke toets op de financiële gevolgen van de taken van gemeenten in het nieuwe inburgeringsstelsel en de invoering daarvan. De resultaten worden beschreven in een eindrapport.	Met het oog op het nog eerst uit te voeren veldonderzoek door een andere partij wordt CPB gevraagd het eindrapport uiterlijk 30 september 2019 op te leveren.
Er komt een startbijeenkomst tussen het CPB, SZW en de VNG voorafgaande aan de start van de toets door het CPB.	SZW organiseert de startbijeenkomst eind augustus. SZW en de VNG zorgen voor een afvaardiging.
Resultaten worden eind september door het CPB met SZW, VNG, G4, Divosa, BZK en FIN (o.b.v.) besproken.	CPB zorgt ervoor dat dit gebeurt voordat resultaten in een bestuurlijk overleg komen. Indien nodig met voorbespreking tussen SZW, VNG en het CPB. SZW kan faciliteren bij de organisatie van deze bijeenkomst.
Het eindrapport wordt vertrouwelijk gedeeld voor een BO	SZW en VNG spreken af medio oktober hier een bestuurlijk overleg over te houden en hebben voorafgaande daaraan een stuurgroep (SZW/VNG).
Het eindrapport wordt door CPB gepubliceerd op haar website.	Dit na het overleg met SZW en VNG waarin resultaten zijn besproken en nadat SZW de TK geïnformeerd heeft met een beleidsreactie.

Bijlage II: Berekening personeelstarieven

Loonkosten

AEF heeft in beeld gebracht hoe de CAO-lonen voor gemeenteambtenaren en Rijksambtenaren verschillen voor een selectie van veelvoorkomende salarisschalen. De onderstaande tabel geeft hiervan een overzicht (peildatum 1 januari 2018).[67]

Schaal	Periodiek	Gemeenten	Rijk	Verschil
8	3	€ 2.618	€ 2.750	4,8%
8	9	€ 3.187	€ 3.321	4,0%
9	3	€ 2.922	€ 2.970	1,6%
9	9	€ 3.585	€ 3.740	4,1%
10	3	€ 3.185	€ 3.192	0,2%
10	9	€ 3.965	€ 4.168	4,9%
11	3	€ 3.763	€ 3.740	-0,6%
11	9	€ 4.587	€ 4.703	2,5%
Gemiddeld verschil loon Rijk ten opzichte van gemeenten				**2,7%**

Huisvestingskosten

De Handleiding Overheidstarieven 2019 geeft gemiddelde huisvestigingskosten van € 6.200 en geeft daarbij aan dat de huisvestingskosten zijn bepaald aan de hand van het m²-tarief voor de Randstad. Daarmee wordt opgemerkt, maar niet doorgerekend, dat huisvestingskosten buiten de Randstad gemiddeld lager uitvallen (€ 5.580 per fte).[68] De handleiding volgt daarbij het Vaststellingsbesluit Rijkshuisvestingsstelsel kantoren. In dit besluit staat dat alle gemeenten in Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht tot de Randstad worden gerekend.[69] De onderstaande tabel laat zien hoe gemeenten buiten de Randstad worden meegerekend.

Gebied	# gemeenten	% gemeenten	Kosten per fte
Binnen Randstad	132	37,2%	€ 6.200
Buiten Randstad	223	62,8%	€ 5.580
Nederland	355	100%	€ 5.811

[67] LOGA (2017) *Wijzigingen salarisbedragen, WML en IKB CAO gemeenten 2017-2019*. Link. p. 11
Ministerie van BZK (2018) *Bijlage I-A bij Arbeidsvoorwaardenovereenkomst Sector rijk (2018 - 2020)*. Link p. 1

[68] Ministerie van BZK (2019) *Handleiding Overheidstarieven 2019*. Link. p. 7

[69] Ministerie voor Wonen en Rijksdienst (2016) *Vaststellingsbesluit Rijkshuisvestingsstelsel kantoren*. Link. Art. 3.2

Leidinggevenden

We hanteren de assumptie van 1 leidinggevende per 18 medewerkers. Dit vraagt een opslag van $^{1}/_{18}$ = 5,56%

Daar bovenop hanteren we de assumptie dat een leidinggevenden of coördinators gemiddeld één salarisschaal hoger zijn ingeschaald dan hun medewerkers. De onderstaande tabel rekent het gemiddelde salarisverschil uit tussen twee salarisschalen (gebaseerd op de HOT-tarieven 2019 zonder opslag voor overhead).

Verschil tussen twee schalen				
Lagere schaal	Loonkosten	Hogere schaal	Loonkosten	Verschil
7	€ 72.800	8	€ 78.800	8,2%
8	€ 78.800	9	€ 85.500	8,5%
9	€ 85.500	10	€ 92.800	8,5%
10	€ 92.800	11	€ 10.2800	10,8%
11	€ 102.800	12	€ 11.4800	11,7%
Gemiddeld verschil tussen twee schalen				9,7%

Het gemiddeld salarisverschil tussen twee salarisschalen is 9,7%. Om daarvoor te corrigeren, wordt de opslag van 5,56% verhoogd met 9,7%. De berekening is dan 5,56 maal 1,097 = 6,09% opslag voor leidinggevenden.

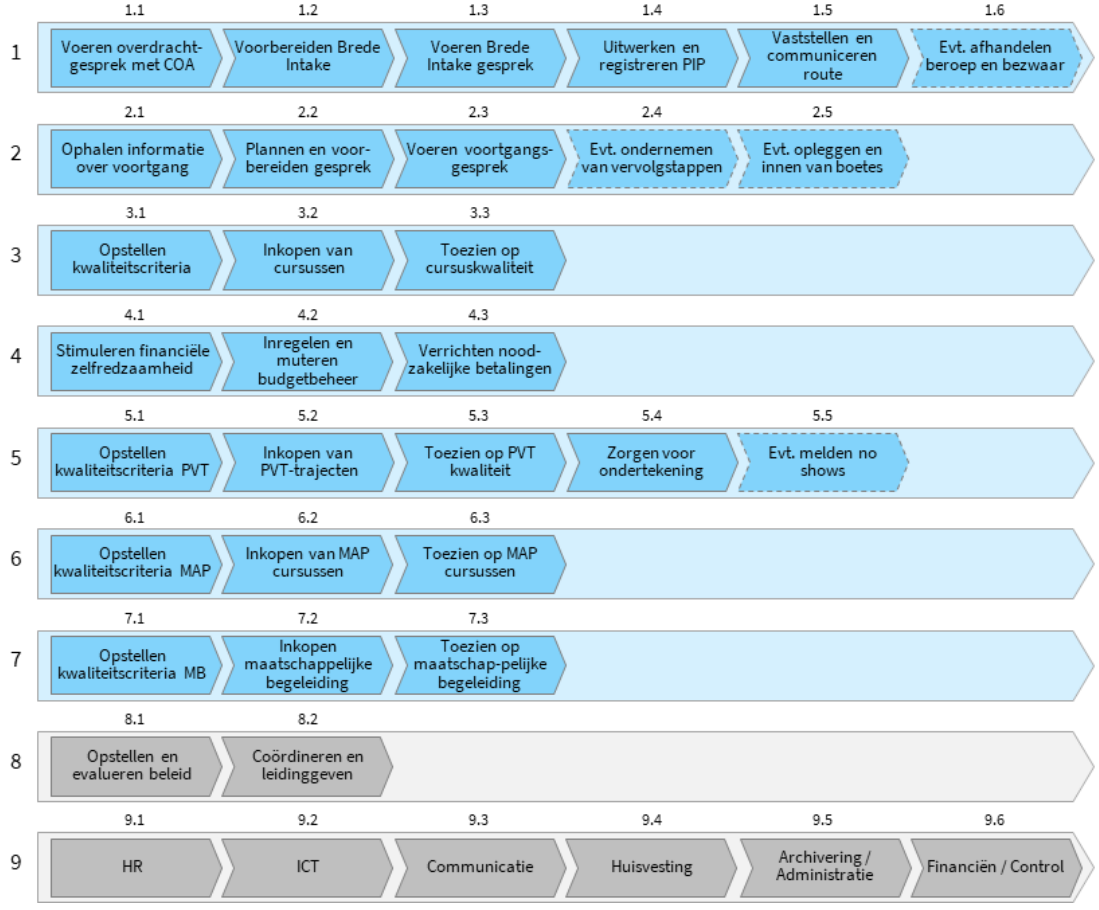
Ondersteunende organisatie onderdelen

We berekenen de opslag voor ondersteunende organisatieonderdelen in vier stappen:

- De HOT 2017 hanteerde een opslag voor alle overhead, inclusief ondersteunende organisatieonderdelen en externe inhuur van € 31.500.De HOT 2018 hanteerde een opslag voor overhead exclusief ondersteunende organisatieonderdelen en externe inhuur van € 17.650.
- Assumptie is dat het verschil van € 13.850 voor 25% is toe te schrijven aan externe inhuur en voor 75% (oftewel € 10.387) aan ondersteunende organisatieonderdelen. Voor salarisschalen 7 tot en met 13 is € 10.387 gemiddeld 11,15% van alle kosten.
- De assumptie is dat leidinggevenden 6,01% hier ook in verwerkt waren. De overheadkosten voor ondersteunende organisatieonderdelen exclusief leidinggevenden is dan 11,15% - 6,01% = 5,06%.
- Assumptie is dat de overheadkosten voor ondersteunende organisatieonderdelen bij het gemeenten een derde lager zijn dan bij het Rijk, omdat ondersteuning van FEZ'ers en wetgevingsjuristen minder nodig is. 5,06% maal $^{2}/_{3}$ = 3,34%.

Bijlage III: Beschrijving deelprocessen

In dit onderzoek is beschreven dat gemeenten in totaal 36 verschillende deelprocessen gaan uitvoeren in het kader van de nieuwe wet inburgering, verdeeld over 9 hoofdprocessen. De onderstaande figuur geeft deze schematisch weer.



Deze bijlage beschrijft elk deelproces in meer detail. Deze beschrijving geeft aan welke (kosten voor) activiteiten zijn meegerekend in het veldonderzoek.

1. Brede intake en PIP's

De brede intake en het opstellen van het PIP is het eerste proces dat een gemeente moet gaan uitvoeren in het inburgeringstraject. Om ervoor te zorgen dat een inburgeraar zo snel mogelijk kan inburgeren worden gemeenten geacht om direct nadat een asielstatushouder

aan een gemeente is gekoppeld of, wanneer het gaat om gezins- en overige migranten, zodra iemand zich inschrijft in de gemeente te starten met de brede intake. Op basis van de uitkomsten van de brede intake wordt door de gemeente een PIP opgesteld.

1.1 Voeren overdrachtsgesprek met COA

Asielstatushouders beginnen in de meeste gevallen in het AZC al met het programma 'voorbereiding op inburgering'. Dit programma start na de vergunningverlening en is in alle AZC's beschikbaar. Zodra een asielzoeker aan een gemeente wordt gekoppeld neemt de gemeente het over en wordt gestart met de inburgering. Om ervoor te zorgen dat de inburgering aansluit op de voorbereiding op inburgering is het van belang dat er een overdrachtsgesprek plaatsvindt tussen het COA en de gemeente, in samenspraak met de asielstatushouder. Gemeenten geven aan dat een face-to-face gesprek de voorkeur heeft, maar dit gesprek kan eventueel telefonisch wanneer de reistijd voor een consulent van de gemeente naar het desbetreffende COA erg lang is.

De activiteiten die bij dit deelproces horen zijn:

- Het plannen van de afspraak met het COA en de asielstatushouder
- Het voeren van het overdrachtsgesprek
- Administratie
- Overdracht van informatie
- Vertaling van het gesprek door een tolk
- Dossierbewaking

1.2 Voorbereiden Brede Intake

De elementen die een brede intake verplicht moet bevatten worden middels een algemene maatregel van bestuur vastgesteld, maar een aantal onderwerpen dat aan bod moet komen ligt voordehand. Op basis van gesprekken bij gemeenten is in dit onderzoek uitgegaan van een gesprek over leefgebieden, financiën en huisvesting. De leerbaarheidstoets is ook onderdeel van de brede intake, maar wordt niet door gemeenten uitgevoerd. In tegenstelling tot het overdrachtsgesprek met het COA is de brede intake is een verplicht element in de inburgering van alle inburgeraars. De voorbereidingen die voor deze gesprekken moeten worden getroffen zijn:

- Het oproepen van de inburgeraar voor de brede intake middels een brief
- Het plannen van het gesprek/de gesprekken
- Opvragen van informatie bij het COA
- Het lezen van uitslagen van de leerbaarheidstoets
- Het inschakelen van een tolk
- Boeken van een ruimte voor het gesprek/ de gesprekken

1.3 Voeren brede intake gesprek

Het voeren van een brede intakegesprek wordt door een consulent van de gemeente gedaan. Er wordt bij dit proces vanuit gegaan dat in de meeste gevallen gebruik wordt gemaakt van een tolk. Dit kan een tolk op locatie zijn, of een tolk die beschikbaar is via de telefoon. Tijdens het gesprek moet voldoende informatie over de inburgeraar verzameld worden om een PIP op te kunnen stellen. De informatie uit het brede intake gesprek is een aanvulling op de uitkomsten van de leerbaarheidstoets.

1.4 Uitwerken en registreren van het PIP

Nadat de leerbaarheidstoets is afgenomen en het brede intake gesprek is gevoerd moet de informatie die over een inburgeraar is verzameld wordt uitgewerkt en wordt op basis daarvan een PIP opgesteld. In deze stap wordt waar nodig nog aanvullende informatie verzameld. Het PIP krijgt de vorm van een beschikking. Het wordt een document waar de gemeente op kan

gaan handhaven en moet daarom een aantal standaard elementen bevatten. Gezien de formele status van het document is het van belang dat deze zorgvuldig wordt uitgewerkt. De handelingen die onder dit proces vallen zijn:

- Eventueel het verzamelen van aanvullende informatie
- Uitwerken van informatie uit het brede intakegesprek
- Het uitschrijven van bevindingen
- Opstellen van het PIP
- Het registreren van het PIP

1.5 Vastellen en communiceren PIP en leerroute

In het PIP worden afspraken opgenomen over de leerroute die is vastgesteld en andere informatie over de manier waarop een inburgeraar aan zijn inburgeringsplicht moet voldoen. Het PIP moet ondertekend worden door de inburgeraar en de gemeente. Omdat het belangrijk is dat een inburgeraar goed begrijpt welke afspraken in het PIP zijn opgenomen, wordt ervanuit gegaan dat er een gesprek plaatsvindt en het PIP te ondertekenen. In de meeste gevallen is daar een tolk aanwezig. Naast de bespreking van de afspraken die in het PIP staan ,wordt tijdens dit gesprek ook uitleg gegeven over de rechten en plichten van een inburgeraar. In dit gesprek moeten (naast het PIP) mogelijk ook formulieren worden ondertekend die partijen het recht geven informatie uit te wisselen.

1.6 Afhandeling bezwaar en beroep

Gezien de officiële status van het document bestaat de mogelijkheid dat inburgeraars bezwaar aantekenen tegen de besluiten die in het PIP zijn opgenomen. In het geval dat een bezwaar wordt aangetekend zal de gemeente deze officieel moeten afhandelen in een bezwaarprocedure. Een inburgeraar kan na de bezwaarprocedure ook nog in beroep gaan. In dat geval moet de gemeente het beroep ook officieel afhandelen. Gemeenten geven aan dat mensen meestal niet uit het niets bezwaar aantekenen tegen een besluit van de gemeente. Vaak kan een bezwaar worden voorkomen door in gesprek te gaan met mensen en uitleg te geven over het besluit. Ook deze activiteiten ter voorkoming van een bezwaar vallen onder dit deelproces.

2 Voortgang en handhaving

Gedurende het inburgeringstraject van een inburgering plichtige is de gemeente verantwoordelijk voor de monitoring van de voortgang van een inburgeraar in zijn traject. Door middel van voortgangsgesprekken wordt een inburgeraar gevolgd gedurende het traject. Tijdens deze gesprekken wordt onder andere gekeken of de gekozen leerroute aansluit en kan besloten worden om indien nodig de afspraken in het PIP aan te passen. Als een inburgeraar de afspraken die in het PIP zijn vastgelegd niet nakomt kan de gemeente een bestuurlijke boete opleggen aan de inburgeraar. Onder voortgang en handhaving vallen vijf deelprocessen te onderscheiden.

2.1 Ophalen van informatie over de voortgang

Verschillende instanties zijn betrokken bij het inburgeringstraject. Vaak worden bijvoorbeeld taallessen en maatschappelijke begeleiding bij externe partijen ingekocht. Om de voortgang van een inburgeraar te kunnen beoordelen is het van belang dat de gemeente informatie bij deze partijen inwint. Dit kan in de vorm van gesprekken, maar ook via ICT-systemen waarin gegevens worden bijgehouden. De manier waarop gemeenten van plan zijn de informatie-uitwisseling vorm te geven loopt uiteen.

2.1 Plannen en voorbereiden van een voortgangsgesprek

De activiteiten die vallen onder dit deelproces zijn:

- Het afspreken van een datum en tijd met de inburgeraar
- Het sturen van een bevestiging per brief of mail
- Het boeken van een zaal
- Het inschakelen van een tolk (indien nodig)
- Het regelen van een herhaling bij no-show
- Het analyseren van informatie over de voortgang van externe partijen

2.3 Voeren van het voortgangsgesprek met inburgeraar

De gemeente voert het gesprek over de voortgang met de inburgeraar. Tijdens het gesprek wordt besproken of de vastgestelde leerroute aansluit bij de capaciteiten en persoonlijke situatie van de inburgeraar en wordt eventueel in overleg een andere leerroute bepaald. In veel gevallen zal bij dit gesprek ook een tolk aanwezig zijn. Er worden meerdere voortgangsgesprekken gevoerd gedurende het inburgeringstraject. Naarmate iemand verder komt in het traject zal de noodzaak om een tolk in te schakelen afnemen.

2.4 Ondernemen van vervolgstappen na een voortgangsgesprek

De mate waarin na een voortgangsgesprek vervolgstappen moeten worden genomen verschilt per inburgeraar en per gesprek. In ieder geval moet na elk voortgangsgesprek verslag gelegd worden van de uitkomsten van het gesprek. In sommige gevallen zal echter meer moeten gebeuren, zoals het aanpassen van het PIP, het inschakelen van zorgverleners, of contact met bijvoorbeeld een taalschool of maatschappelijke begeleiding.

2.5 Opleggen en innen van boetes

In het nieuwe stelsel blijft SZW verantwoordelijk voor de handhaving van de inburgeringsplicht, maar krijgen gemeenten ook een handhavende taak. Gemeenten krijgen de bevoegdheid om inburgeraars die de afspraken die in het PIP staan niet nakomen een bestuurlijke boete op te leggen. Het gaat dan om activiteiten als het niet op komen dagen bij inburgeringslessen, participatieactiviteiten, voortgangsgesprekken en andere activiteiten waarover afspraken zijn vastgelegd in het PIP. Dit deelproces omvat ook het omgaan met bezwaar en beroep tegen boetes.

Gemeenten zijn in het nieuwe stelsel niet verantwoordelijk voor het opleggen van boetes voor het niet halen van de afgesproken leerroute binnen 3 jaar, het niet op tijd afronden van het participatieverklaringstraject en het niet op tijd afronden van de Module Arbeidsmarkt en Participatie. Deze boetes worden opgelegd door DUO.

3 Aanbieden van leerroutes

Gemeenten zijn in het nieuwe stelsel verantwoordelijk voor de het aanbieden van taaltrajecten die bij de leerroutes horen. Voor elk van de drie leerroutes die in het nieuwe stelsel bestaan moet de gemeente een passend aanbod hebben. Gemeenten zullen deze taaltrajecten vrijwel altijd inkopen bij externe partijen. Er worden drie deelprocessen onderscheiden die gemeenten zullen moeten uitvoeren om alle leerroutes te kunnen aanbieden en de kwaliteit ervan te bewaken.

3.1 Opstellen van kwaliteitscriteria

Voordat gemeenten taaltrajecten kunnen inkopen bij externe partijen is het van belang dat zij bepalen aan welke eisen deze aanbieders moeten voldoen. Onder het opstellen van kwaliteitscriteria wordt een aantal activiteiten verstaan:

- Het definiëren van een visie op het gewenste resultaat
- Het opstellen van criteria
- Het jaarlijks opstellen van een bekostigingssysteem

3.2 Inkopen van taaltrajecten

Als duidelijk is welke eisen gesteld worden voor de verschillende leerroutes die een gemeente gaat aanbieden moet het inkoopproces doorlopen worden. Gemeenten geven aan dat dit in de meeste gevallen een Europese aanbesteding zal zijn. In de meeste gevallen zal voor elke leerroute een aparte aanbesteding worden uitgezet. Het is ook mogelijk dat een aanbesteding uit meerdere percelen bestaat. Gemeenten geven aan dat hier afhankelijk van de precieze eisen in de wet een besluit over genomen moet worden. Onder de inkoop van taaltrajecten vallen de volgende activiteiten:

- Het opzetten van een aanbestedingstraject
- Het uitvoeren van de aanbesteding
- Het beoordelen van de inschrijvingen
- Het gunnen van de opdracht
- Het afsluiten van contracten

3.3 Toezien op de cursuskwaliteit

Voor een deel is de stichting ‘Blik op Werk’ verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit van taaltrajecten. Gemeenten mogen alleen contracten afsluiten met taalaanbieders die door de stichting het ‘keurmerk inburgering’ ontvangen hebben. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit die deze aanbieders leveren en kunnen de samenwerking beëindigen wanneer taalinstellingen de afspraken niet nakomen. Voor de onderwijsroute geldt een uitzondering. Het toezicht op de kwaliteit van dit traject wordt belegd bij de inspectie van het onderwijs. Onder dit proces vallen dus alleen activiteiten die horen bij het toezicht op de kwaliteit van trajecten in de B1-route en de Z-route. De volgende activiteiten vallen onder dit deelproces:

- Het beheer van contracten
- Het verzamelen en beoordelen van kwaliteitsinformatie
- Het uitvoeren van materiële controles
- Het voorbereiden van gesprekken met taalaanbieders
- Het voeren van gesprekken met taalaanbieders
- Eventueel escaleren bij onregelmatigheden of fraude

4 Ontzorgen

Ontzorgen wordt een verplicht onderdeel van het inburgeringstraject in het nieuwe stelsel. Dit onderdeel geldt alleen voor asielstatushouders en niet voor gezinsmigranten. Ontzorgen bestaat uit twee elementen. Gemeenten worden geacht financiële zelfredzaamheid van inburgeraars te stimuleren en moeten gedurende de eerste zes maanden van het inburgeringstraject de bijstandsgerechtigde asielstatushouders verplicht financieel ontzorgen. Er worden drie deelprocessen onderscheiden die gemeenten moeten uitvoeren om te voldoen aan deze plicht.

4.1 Stimuleren van financiële zelfredzaamheid

De manier waarop gemeenten dit proces vorm willen geven verschilt van gemeente tot gemeente. De wet biedt gemeenten vrijheid om het stimuleren van financiële zelfredzaamheid zelf in te vullen. Een deel van de gemeenten zal ervoor kiezen om in groepsverband cursussen omgaan met geld aan te bieden. Een ander deel zal individuele gesprekken met inburgeraars voeren. Activiteiten die onder dit deelproces vallen zijn:

- Het informeren over toeslagen
- Het helpen b ij de aanvraag van toeslagen
- Het aanleren van financiële vaardigheden

4.2 Inregelen en muteren van de verplichte ontzorging

Voor bijstandsgerechtigde asielstatushouders moeten gemeenten in de eerste 6 maanden van het inburgeringstraject de vaste lasten voor huur, rekeningen voor gas, water, licht en de verplichte zorgverzekering vanuit de bijstandsuitkering van asielstatushouders betalen. Om dit proces uit te voeren met de gemeente een aantal taken verrichten:

- Het verkrijgen van toestemming om een deel van de uitkering in te houden
- Het informeren van betrokken instanties
- Het stopzetten van betalingen na afloop van de periode van ontzorging
- Het informeren van instanties over wijzigingen

4.3 Uitvoeren verplicht ontzorgen

Gedurende de periode van verplichte ontzorging is de gemeente verantwoordelijk voor het verrichten van de betalingen voor vaste lasten. De volgende activiteiten vallen onder dit proces:

- Het uitvoeren van betalingen
- Het in kaart brengen van termijnen en betalingen
- Het overmaken van de resterende bijstandsuitkering naar de inburgeraar
- Hulp bij vragen van inburgeraars, gerelateerd aan betaling van uitkering en toeslagen.

5 Participatieverklaringen

Elke inburgeraar moet binnen achttien maanden nadat hij of zij inburgeringsplichtig is geworden het participatieverklaringstraject afronden. Gemeenten krijgen ook op dit onderdeel van de inburgering de regie. Gemeenten hebben aangegeven het PVT in de meeste gevallen in te kopen, maar zelf de ondertekening te organiseren. Er worden vijf deelprocessen onderscheiden binnen de organisatie van het PVT

5.1 Opstellen van kwaliteitscriteria voor PVT-trajecten

Evenals bij de inkoop van taaltrajecten moet voorafgaand aan de inkoop van een PVT worden vastgesteld aan welke eisen het traject moet voldoen. De volgende activiteiten horen bij dit deelproces:

- Het definiëren van een visie op het gewenste resultaat
- Het opstellen van criteria
- Het jaarlijks opstellen van een bekostigingssysteem

5.2 Inkopen van PVT-trajecten

Als duidelijk is aan welke eisen een aanbieder voor een PVT-traject moet voldoen kan het inkoopproces in gang worden gezet. De verwachting is dat dit proces iets eenvoudiger zal zijn dan de inkoop van taaltrajecten om de cursus zelf kleiner is en er niet noodzakelijk verschil hoeft te worden gemaakt tussen inburgeraars in verschillende leerroutes. Onder de inkoop van PVT-trajecten vallen de volgende activiteiten:

- Het opzetten van een aanbestedingstraject
- Het uitvoeren van de aanbesteding
- Het beoordelen van de inschrijvingen
- Het gunnen van de opdracht
- Het afsluiten van contract(en)

5.3 Toezien op de kwaliteit van PVT-trajecten

Het toezicht op PVT-trajecten is naar verwachting minder complex dan de kwaliteitscontrole bij taalbieders. Desalniettemin dient een gemeente periodiek contact te hebben met de aanbieder om de kwaliteit te monitoren. De volgende activiteiten vallen onder dit deelproces:

- Het verzamelen en beoordelen van kwaliteitsinformatie
- Het uitvoeren van materiële controles
- Het voorbereiden van gesprekken met taalaanbieders
- Het voeren van gesprekken met taalaanbieders
- Eventueel escaleren bij onregelmatigheden of fraude
- Het verlengen van contracten als daar een optie voor is

5.4 Zorgen voor ondertekening van de participatieverklaring

Het PVT-traject wordt afgesloten door de ondertekening van de participatieverklaring. Op dit moment voeren gemeenten deze taak ook al uit. De meeste gemeenten organiseren hiervoor een feestelijke bijeenkomst waar meerdere inburgeraars tegelijk hun participatieverklaring tekenen. De volgende activiteiten vallen onder dit deelproces:

- Het versturen van een uitnodiging voor de ondertekening naar de inburgeraar
- het voorbereiden van het officiële document
- Het regelen van een ruimte voor de bijeenkomst
- Het organiseren van een bijeenkomst voor de ondertekening
- Aanwezigheid van gemeentelijke medewerkers bij de bijeenkomst

5.5 Melden van no-shows

Gezien het verplichte karakter van de ondertekening van de participatieverklaring is het van belang dat gemeenten registreren of inburgeraars hun verklaring hebben ondertekend en eventueel vervolgstappen ondernemen. De volgende activiteiten vallen onder dit deelproces:

- Het registreren van no-shows
- Het opnieuw uitnodigen van inburgeraars voor de ondertekening
- Eventueel het voeren van een gesprek met de inburgeraar over het niet nakomen van de verplichting de participatieverklaring te ondertekenen.

6 Module arbeid en participatie

De Module Arbeid en Participatie (MAP) vervangt in het nieuwe stelsel de huidige ONA (Oriëntatie Nederlandse Arbeidsmarkt), dat momenteel onderdeel is van de taalcursus. De MAP wordt een apart onderdeel waar gemeenten verantwoordelijk voor worden. Gemeenten geven aan nog weinig concrete ideeën te hebben over de precieze invullen van de MAP, maar deze naar alle waarschijnlijkheid te willen gaan inkopen bij externe partijen. De MAP is een verplicht onderdeel van het inburgeringstraject, maar hoeft door mensen in de onderwijsroute niet apart gevolgd te worden omdat het in deze route onderdeel is van het taalschakeltraject. De deelprocessen die moeten worden uitgevoerd voor de MAP zijn in grote lijnen hetzelfde als voor het PVT, behalve de ondertekening die bij de MAP niet hoeft. Er worden drie deelprocessen onderscheiden.

6.1 Opstellen van kwaliteitscriteria voor de MAP

De volgende activiteiten horen bij dit deelproces:

- Het definiëren van een visie op het gewenste resultaat
- Het opstellen van criteria
- Het jaarlijks opstellen van een bekostigingssysteem

6.2 Inkopen van MAP cursussen

Onder de inkoop van MAP-trajecten vallen de volgende activiteiten:

- Het opzetten van een aanbestedingstraject
- Het uitvoeren van de aanbesteding
- Het beoordelen van de inschrijvingen
- Het gunnen van de opdracht
- Het afsluiten van contract(en)
- Het verlengen van contracten als daar een optie voor is

6.3 Toezien op de kwaliteit van MAP cursussen

De volgende activiteiten vallen onder dit deelproces:

- Het verzamelen en beoordelen van kwaliteitsinformatie
- Het uitvoeren van materiële controles
- Het voorbereiden van gesprekken met taalaanbieders
- Het voeren van gesprekken met taalaanbieders
- Eventueel escaleren bij onregelmatigheden of fraude

7 Maatschappelijke begeleiding

In het huidige stelsel zijn gemeenten ook verantwoordelijk voor het verzorgen van maatschappelijke begeleiding aan asielstatushouders. Deze taak is ook in het nieuwe stelsel bij gemeenten belegd. Voor gezinsmigranten hoeven gemeenten geen maatschappelijke begeleiding aan te bieden. Maatschappelijke begeleiding bestaat uit praktische hulp bij het regelen van voorzieningen zoals wonen, zorg, werk, onderwijs en verzekeringen en kennismaking met de lokale woonomgeving en samenleving.

De meeste gemeenten geven aan maatschappelijke begeleiding in te kopen bij externe partijen. In dit onderzoek worden drie deelprocessen onderscheiden.

7.1 Opstellen van kwaliteitscriteria voor maatschappelijke begeleiding

De volgende activiteiten horen bij dit deelproces:

- Het definiëren van een visie op het gewenste resultaat
- Het opstellen van criteria
- Het jaarlijks opstellen van een bekostigingssysteem

7.2 Inkopen van maatschappelijke begeleiding

Gemeenten geven aan maatschappelijke begeleiding gemakkelijker te kunnen inkopen dan andere trajecten, omdat in het huidige stelsel een vergelijkbaar traject al wordt ingekocht. Onder de inkoop van MAP-trajecten vallen de volgende activiteiten:

- Het opzetten van een aanbestedingstraject
- Het uitvoeren van de aanbesteding
- Het beoordelen van de inschrijvingen
- Het gunnen van de opdracht
- Het afsluiten van contract(en)
- Het verlengen van contracten als daar een optie voor is

7.3 Toezien op de kwaliteit van de maatschappelijke begeleiding

De volgende activiteiten vallen onder dit deelproces:

- Het verzamelen en beoordelen van kwaliteitsinformatie
- Het uitvoeren van materiële controles
- Het voorbereiden van gesprekken met taalaanbieders

- Het voeren van gesprekken met taalaanbieders
- Eventueel escaleren bij onregelmatigheden of fraude

8 Beleid en sturing

Beleid en sturing is een proces dat doorlopend bij gemeenten moet worden uitgevoerd. Zowel om te zorgen voor afstemming met het COA, de IND en de regio als voor het aanstellen en aansturen van medewerkers en het monitoren en evalueren van beleid. Onder beleid en sturen worden twee deelprocessen onderscheiden.

8.1 Opstellen en evalueren van beleid

Onder dit deelproces vallen de volgende taken:

- Het bijhouden van relevante ontwikkelingen
- Het opstellen en bijhouden van beleidsplan
- Het opstellen van formele regelgeving (verordeningen)
- Politieke verantwoording
- Het bepalen van relevante sturingsindicatoren
- Het verzamelen van sturingsinformatie
- Het beoordelen van sturingsinformatie
- Het tussentijds bijsturen op de interne organisatie
- Afstemming met beleidsmedewerkers van andere domeinen (binnen de gemeente)

8.2 Coördineren en leidinggeven

Onder dit deelproces vallen de volgende taken:

- Afstemmen met betrokken partijen
- Afstemming met COA, IND en regio
- Het aanstellen van medewerkers
- Aan aansturen en coördineren van medewerkers
- Het beoordelen van medewerkers
- Afstemming met coördinatoren van andere domeinen (binnen de gemeente)

9 Ondersteunende processen

De ondersteunende processen omvatten de PIOFACH voorwaarden om inburgering te kunnen aanbieden. Deze valt in te delen in 6 deelprocessen.

9.1 HR

Onder HR vallen activiteiten omtrent de werving van nieuwe medewerkers, het opleiden van medewerkers en het uitvoeren van activiteiten rond personeelszaken.

9.2 ICT

Gezien de samenwerking tussen verschillende partijen die het nieuwe inburgeringsstelsel vereist, is ICT een belangrijk middel. Welke ICT-maatregelen gemeenten precies zullen moeten treffen is afhankelijk van de systemen die vanuit het Rijk worden ingericht. Eventuele activiteiten die onder dit deelproces vallen zijn:

- De inkoop van registratiesystemen
- Het aanpassen of uitbreiden van huidige systemen
- Koppeling van systemen
- Het inkopen van bureau-automatisering
- De inkoop van hardware

9.3 Communicatie

Onder communicatie vallen verschillende activiteiten:

- Het bijhouden van communicatiemiddelen voor inburgeraars (website, folders, social media etc.)
- Het verzorgen van interne communicatie

9.4 Facilitair

Onder dit deelproces vallen activiteiten rondom het aanbieden van werkruimtes aan gemeentelijke medewerkers en het beschikbaar stellen van zalen voor gesprekken met inburgeraars. Het onderhoud en de meubilering van deze ruimtes vallen ook onder dit proces.

9.5 Archivering en administratie

Onder dit proces vallen activiteiten als het archiveren van besluiten, het bewaren van besluiten en het bijwerken van administratie in het geval van uitzonderingen.

9.6 Financiën en control

Verschillende activiteiten worden onder dit deelproces geschaard. De omvang van deze activiteiten is deels afhankelijk van de eisen die worden gesteld aan de verantwoording van subsidies.

- Begroten
- Bijhouden van financiële effecten
- Het controleren van bestedingen
- Het verantwoorden van bestedingen
- Auditing

Bijlage IV: Differentiatie in kosten

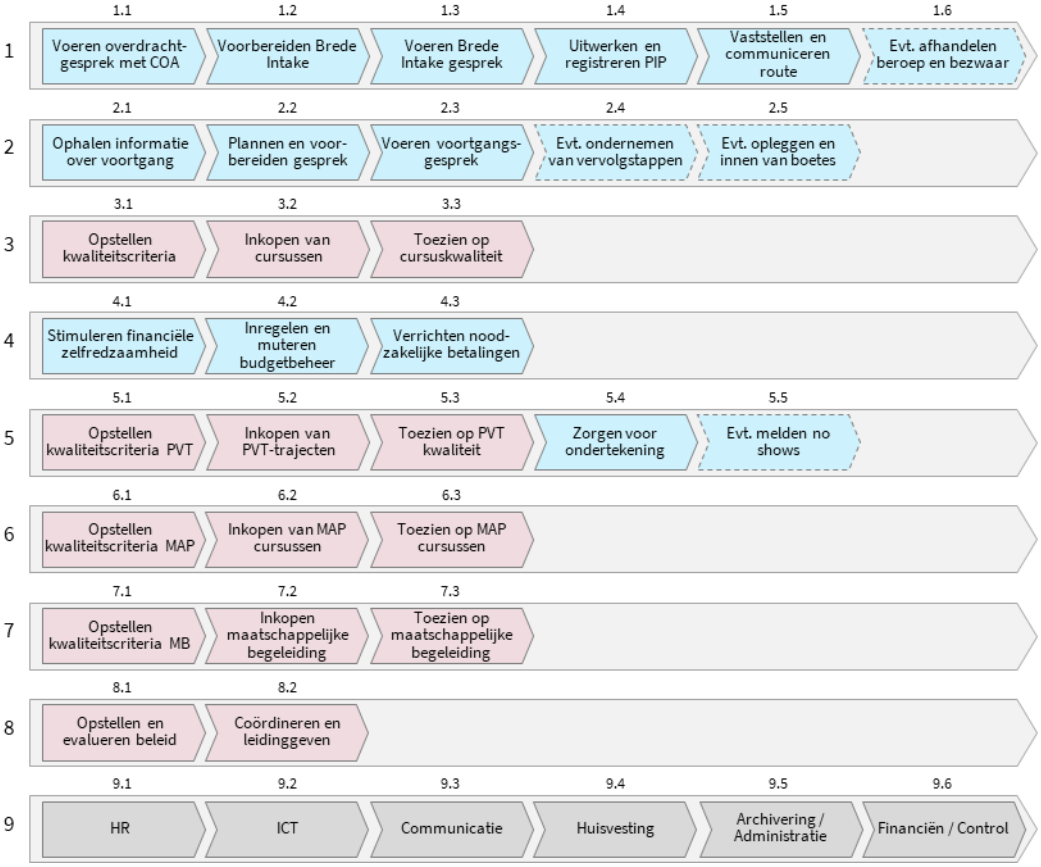
Deze bijlage verkent hoe de berekende kosten verschillen per inburgeraar en per gemeente.

Kosten per inburgeraar

In dit onderzoek zijn voor een aantal processen de gemiddelde kosten per inburgeraar berekend. Dit kan een bruikbaar cijfer zijn, bijvoorbeeld om in te schatten hoe de kosten veranderen bij andere aantallen inburgeraars, of om vaste en variabele kosten te scheiden.[70]

De onderstaande figuur vat samen hoe de kosten van elk deelprocessen zijn weergeven:

- Blauwe deelprocessen zijn uitgedrukt in kosten per inburgeraar
- Rode deelprocessen zijn uitgedrukt in kosten per gemeente
- Grijze deelprocessen zijn als opslag verwerkt in de blauwe en rode deelprocessen.



[70] Maar let op: kosten zijn nooit perfect variabel. Zo kan personeel niet zomaar worden ontslagen als er minder inburgeraars zijn. Dit leidt bij daling van het aantal inburgeraars tot een relatieve stijging van de kosten per inburgeraar.

Voor kosten per inburgeraar kan de inzet van de blauwe deelprocessen rechtstreeks worden gevolgd. De kosten van de grijze processen zijn hier met een opslag al in verrekend. Voor de kosten voor de rode processen is gedifferentieerd per gemeente. Om rekening te houden met verschillen tussen kleine en grote gemeenten zijn deze ingedeeld in vier categorieën:

- G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht)
- G40 (230.000 tot circa 80.000 inwoners)
- Middelgrote gemeenten (30.000 tot circa 80.000 inwoners)
- Kleine gemeenten (minder dan 30.000 inwoners)

Deze categorieën zijn gekozen op basis van de verschillen die tijdens de dieptestudies naar voren kwamen en toe te schrijven waren aan het verschil in grootte tussen gemeenten. Op basis van de reacties op de digitale uitvraag kunnen we concluderen dat deze categorieën bruikbaar zijn voor de macroberekening, omdat de meeste gemeenten zich herkennen in de cijfers voor hun categorie. Maar dat is geen garantie dat ze voor *elke* gemeente geldig zijn.

Kosten per gemeente

In dit onderzoek is een macrocijfer uitgerekend voor de kosten van alle Nederlandse gemeenten samen. Dit macrocijfer is niet zonder meer terug te rekenen naar individuele gemeenten, *zelfs niet als de kosten eerst per inburgeraar worden berekend*.

Er zijn verschillende redenen waarom de kosten niet zonder meer naar gemeenten zijn terug te rekenen (ook niet per inburgeraar):

- **Brede categorieën:** In dit onderzoek zijn gemeenten verdeeld in vier categorieën (G4, G40, middelgroot, klein). De situatie in een specifieke gemeente kan echter sterk afwijken van het gemiddelde van de categorie.[71]
- **Verschillende inburgeraars:** Sommige groepen inburgeraars vragen meer tijd dan anderen. Bepaalde groepen zullen vaker in de ene gemeente gaan wonen dan in de andere. De ene gemeente heeft dus misschien meer inzet nodig dan de andere.[72] Deze spreiding hebben we echter niet nodig gehad voor berekening van het macrocijfer.
- **Regionale samenwerking:** Regionale samenwerking kan leiden tot meer efficiëntie, maar we hebben niet onderzocht hoe de baten daarvan verdeeld zijn over een regio.[73]

Voor een berekening van de kosten per gemeente zou idealiter een nauwkeuriger onderscheid worden gemaakt op van alle factoren die verschillen tussen gemeenten verklaren. We hebben niet geprobeerd deze effecten te kwantificeren want dat is niet nodig om het macrocijfer te berekenen.

Zoals hierboven beschreven is wel onderscheid gemaakt tussen grotere en kleinere gemeenten, maar het is geen doel van dit onderzoek om systematisch in kaart te brengen of grotere gemeenten daarmee per inburgeraar hogere of lagere kosten hebben dan kleinere gemeenten.

---

[71] Bijvoorbeeld: De G40-gemeenten hebben gemiddeld elk 126.000 inwoners, maar Eindhoven (231.000) en Assen (68.000) zitten ver van dat gemiddelde af. Hun aantal inburgeraars zijn nog verder uit elkaar liggen.

[72] Bijvoorbeeld: Misschien vragen gezinnen inburgeraars minder tijd per persoon dan alleenstaande inburgeraars, en misschien vestigen alleenstaande inburgeraars zich vaker in de grote steden.

[73] Bijvoorbeeld: Er zijn regio's waar de grootste gemeente inkopers levert voor de gezamenlijke inkoopprocedure en de kleinere gemeenten beleidsmedewerkers. De kosten zijn dan niet per se evenredig met het aantal inburgeraars verdeeld.