



Certificering raming nieuwe inburgeringswet

Deze CPB Notitie betreft de budgettaire effecten van de beoogde nieuwe inburgeringswet per 2021.

Het CPB heeft op verzoek de raming van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gecertificeerd.

Conclusie: er is nog onzekerheid over de budgettaire effecten doordat de nieuwe taken voor gemeenten niet volledig zijn uitgewerkt. Voorts acht het CPB de raming niet 'neutraal en redelijk' doordat deze niet is gebaseerd op de beste beschikbare informatie over de loonkosten van gemeenten.

CPB Notitie

Gijs Roelofs, Leonie Gercama

november 2019

Samenvatting en conclusies

Deze notitie certificeert de budgettaire effecten van de nieuwe inburgeringswet die in voorbereiding is om per 2021 in werking te treden, zoals geraamd door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Het ministerie van SZW heeft, in overleg met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het CPB verzocht om deze raming te certificeren. De SZW-raming betreft het extra macrobudget dat gemeenten ontvangen van het Rijk voor de uitvoering van de extra taken die zij onder de beoogde nieuwe wet krijgen.

Het CPB acht de huidige raming van de budgettaire effecten niet 'redelijk en neutraal', doordat de loonkosten voor gemeenten niet geraamd zijn op basis van de best beschikbare informatie.

De geschatte onzekerheid van de SZW-raming moet in deze notitie worden geïnterpreteerd als de (financiële) onzekerheid voor gemeenten of zij hun wettelijke taken minimaal kunnen uitvoeren met de beschikbaar gestelde budgetten. Voor de meeste onderdelen van de raming kan het CPB de mate van onzekerheid niet inschatten. Het conceptwetsvoorstel voorziet namelijk in een substantieel volume lagere regelgeving waarin nog nadere eisen zullen worden gesteld aan onder andere de uitvoering door gemeenten. De (financiële) onzekerheid wordt dan met 'PM' aangeduid.

1 Inleiding

Met ingang van 2019 certificeert het Centraal Planbureau ramingen aan de hand van een toetsingskader dat voor fiscale beleidsmaatregelen is ontwikkeld. Bij uitzondering certificeert het CPB ook andere beleidsmaatregelen. Volgens het toetsingskader wordt allereerst gekeken naar wat de beleidsmaatregel precies inhoudt. Vervolgens worden de gebruikte data en aannames voor de raming van budgettaire effecten nagelopen. Daarbij wordt in het bijzonder gekeken naar onzekerheden in de raming, die voortkomen uit de gebruikte data, modellen, aannames en gedragseffecten.¹

Deze notitie certificeert de raming van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) van een nieuwe inburgeringswet² die wordt voorbereid met een beoogde inwerkingtreding per 2021. Onder deze nieuwe wet krijgen gemeenten de regie over de inburgering, wat extra taken voor gemeenten met zich meebrengt. De raming betreft specifiek het extra macrobudget dat gemeenten ontvangen van het Rijk voor de uitvoering van deze extra taken. Daartoe beoordeelt het CPB of de onderbouwing van de raming van SZW redelijk en neutraal is, en wat de geschatte onzekerheid is.

De geschatte onzekerheid van de SZW-raming moet in deze notitie worden geïnterpreteerd als een financiële onzekerheid voor gemeenten: hoe groot is de kans dat het budget niet toereikend is om de extra taken die de nieuwe wet minimaal vraagt, uit te voeren? Hierbij nemen we de onzekerheid ten gevolge van instroomfluctuaties niet mee in de certificering van de budgettaire effecten in hoofdstuk 2, hoewel deze onzekerheid voor een deel van de kosten in het nieuwe inburgeringsstelsel voor gemeenten wel aanwezig is. Ongeveer een kwart van het geraamde budget voor gemeenten betreft uitvoeringskosten en wordt via het Gemeentefonds verstrekt. Hierbij gaat het deels om uitvoeringskosten die de gemeente per

¹ Zie het toetsingskader in Van Sonsbeek, J-M., en E. Berkhout, 2019, Certificering AOW-leeftijdsvragering: effect op bijstand, CPB Notitie, Den Haag.

² Zie de Kamerbrief 'Stand van zaken Verandering Inburgering' van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 25 juni 2019.

inburgeringsplichtige maakt, zoals casemanagement. Bij een stijgende instroom moeten met dezelfde middelen dus meer mensen worden geholpen. Daar staat tegenover dat de gemeente bij een dalende instroom niet direct hoeft te bezuinigen op personeelskosten.

Ongeveer driekwart van het macrobudget is bedoeld voor programmakosten, zoals taalcurssussen. Deze worden verstrekt via een specifieke uitkering die gedurende het jaar zal worden aangepast aan de realisatie van het landelijke aantal inburgeringsplichtigen. Voor dit deel van het budget is er in beginsel geen onzekerheid voor gemeenten ten gevolge van fluctuaties in het instroomvolume (afgezien van het risico dat gemeenten hun uitgaven deels moeten voorfinancieren). Fluctuaties in het instroomvolume leiden in dit geval wel tot een budgettaire onzekerheid voor het Rijk, maar die blijft in deze notitie buiten beschouwing.

De conceptwettekst³ verwijst op veel punten naar nog vast te stellen algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en ministeriële regelingen, waarin onder meer nadere eisen zullen worden gesteld aan het gemeentelijke beleid rondom inburgering. Daardoor is op veel onderdelen nog onzeker in hoeverre gemeenten de vrijheid hebben om eigen beleid te voeren en de uitgaven binnen de door SZW geraamde bedragen te houden.⁴ In dergelijke gevallen beoordelen we de onzekerheid als 'PM'.

Deze notitie betreft uitsluitend het macrobudget voor alle gemeenten samen voor de extra taken onder de nieuwe wet. Onzekerheden voor gemeenten ten gevolge van de verdeling van het macrobudget over individuele gemeenten blijven buiten beschouwing. De ingroeipaden van (structurele) budgetten blijven hier eveneens buiten beschouwing.

Ten behoeve van de onderbouwing van de extra kosten voor gemeenten die voortvloeien uit de nieuwe wet, hebben VNG en SZW onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd om veldwerk te verrichten bij een steekproef van Nederlandse gemeenten. AEF heeft in detail in kaart gebracht welke extra handelingen gemeenten straks verwachten te verrichten en welke (personele en materiële) kosten zij denken dat daarmee gemoeid zijn. Dit rapport⁵ is als belangrijke databron gebruikt bij de certificering. De totale maatregel is door SZW opgesplitst in een aantal kleinere onderdelen die apart zijn geraamd. In dit geval heeft het CPB besloten om een aantal onderdelen van de raming van SZW apart te certificeren.

2 Certificering

Tabellen 2.1 en 2.2 geven een overzicht van de budgettaire effecten van de gecertificeerde maatregel. Het CPB acht de raming van deze budgettaire effecten op dit moment niet op alle onderdelen 'neutraal en redelijk'.⁶ Het betreft de onderdelen casemanagement brede intake/PIP, ontzorgen, inkoop leerroutes, inkoop en casemanagement MAP, en maatschappelijke begeleiding/PVT. Het onzekerheidsoordeel van onderdelen van de raming verschilt. Onder de tabellen wordt de certificering van de budgettaire raming toegelicht.

³ Zie Concept Wet Inburgering van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 25 juni 2019, geraadpleegd via https://www.internetconsultatie.nl/veranderopgave_inburgering.

⁴ Zie in dit verband ook het advies van de Raad voor Openbaar Bestuur; <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2019/08/12/advies-wetsvoorstel-wet-inburgering-2021>.

⁵ Ehrisman, M., D. Van der Burg, I. Bijl en J. Sterrenburg, 2019, Veldonderzoek kosten nieuw inburgeringsstelsel, Andersson Elffers Felix, Utrecht.

⁶ Een raming is 'redelijk' als er bij het CPB geen betere bronnen of ramingsmethoden bekend zijn om de desbetreffende raming te maken. De term 'neutraal' houdt in dat de raming zuiver is en dus geen systematische afwijking naar boven of naar beneden vertoont. Met het predikaat 'neutraal en redelijk' doet het CPB geen uitspraak over de wenselijkheid van beleidskeuzes, zoals de intensiteit van de gemeentelijke dienstverlening aan inburgeraars.

Tabel 2.1 Overzicht structurele budgettaire effecten, SZW-raming

	Structureel (mln. euro p.j.)*	Uitvoerige toetsing	Oordeel onzekerheid	Neutraal en redelijk?
Algemene uitkering Gemeentefonds				
Casemanagement brede intake / PIP	21,7	ja	PM	nee
Ontzorgen	7,6	ja	PM	nee
Inkoop leerroutes	4,6	ja	laag	nee
Inkoop en casemanagement MAP	1,6	ja	laag	nee
Tolken	2,0	ja	PM	ja
Inzet beleidsmedewerkers	5,0	ja	PM	PM
Specifieke uitkering				
Leerroutes	91,0	ja	PM	ja
MAP-trajecten	3,3	ja	PM	ja
Maatschappelijke begeleiding / PVT	18,4	ja	PM	nee
* Bron: ministerie van SZW.				

Casemanagement brede intake / PIP

De belangrijkste onzekerheid is hier het gemiddelde aantal uren dat gemeenten besteden aan intake- en voortgangsgesprekken met inburgeraars. Het geraamde aantal uren is volgens SZW voldoende om aan de minimale eisen van de wet te voldoen, maar de inhoud en vormgeving brede intake en de regels rondom het PIP en de monitoring van voortgang moeten nog worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Daarmee is de (financiële) onzekerheid voor gemeenten niet te beoordelen en staat deze in de tabel als 'PM'.

Voor de uurtarieven van gemeentemedewerkers maakt SZW gebruik van de zogenaamde HOT-tarieven (Handleiding Overheidstarieven). AEF heeft in detail uitgezocht hoe deze HOT-tarieven zich verhouden tot de gemeentelijke loonkosten. Hieruit blijkt onder andere dat management- en ondersteuningskosten geen onderdeel zijn van de HOT-tarieven, terwijl dit onvermijdbare, variabele kosten zijn die meebewegen met het aantal gemeentemedewerkers. Het CPB acht de raming op dit onderdeel op dit moment niet 'neutraal en redelijk'.

Ontzorgen

Ontzorgen bestaat uit twee taken: (1) het inhouden en betalen van de vaste lasten uit de bijstandsuitkering door de gemeente in het eerste halfjaar vanaf recht op bijstand, en (2) de persoonlijke begeleiding naar financiële zelfredzaamheid.

Voor de eerste taak neemt SZW de uitkomsten van het AEF-onderzoek over wat betreft de benodigde capaciteit voor het verrekenen van de vaste lasten met de bijstandsuitkering. Er lijkt ons geen betere bron beschikbaar. We beschouwen de onzekerheid voor deze taak als 'laag'.

Belangrijkste onzekerheid in de tweede taak is het gemiddelde aantal uren dat gemeenten besteden aan persoonlijke begeleiding van inburgeraars. De eisen aan persoonlijke begeleiding naar financiële zelfredzaamheid zijn nog niet uitgewerkt in de conceptwet. Daarmee schatten wij de onzekerheid voor gemeenten als 'PM'.

Voor de uurtarieven van gemeentemedewerkers maakt SZW gebruik van de HOT-tarieven, waarin geen rekening is gehouden met management- en ondersteuningskosten. Daarom acht het CPB de raming op dit onderdeel op dit moment niet 'neutraal en redelijk'.

Inkoop leerroutes

De gemeentelijke taken voor het inkopen van leerroutes lijken minder gevoelig voor de nog nader uit te werken lagere regelgeving. SZW neemt de uitkomsten van het gedetailleerde AEF-onderzoek over voor wat betreft de benodigde fte's voor de inkoop van leerroutes. Er lijkt ons geen betere bron beschikbaar. We beschouwen de onzekerheid daarmee als 'laag'.

Voor dit onderdeel maakt SZW gebruik van de HOT-tarieven, waarin geen rekening is gehouden met management- en ondersteuningskosten. Daarom acht het CPB de raming op dit onderdeel op dit moment niet 'neutraal en redelijk'.

Inkoop en casemanagement MAP

De taken voor het inkopen van MAP-trajecten lijken minder gevoelig voor de nog nader uit te werken lagere regelgeving. Het AEF-onderzoek heeft in detail naar de kosten voor de inkoop van MAP-trajecten gekeken. SZW raamt een iets hoger bedrag. We beschouwen de onzekerheid voor gemeenten als 'laag'.

Voor dit onderdeel wordt gebruik gemaakt van de HOT-tarieven, waarin geen rekening is gehouden met management- en ondersteuningskosten. Daarom acht het CPB de raming op dit onderdeel op dit moment niet 'neutraal en redelijk'.

Tolken

SZW gaat uit van gemiddeld vier uren tolkvoorziening per asielmigrant. Dit aantal zit aan de onderkant van de bandbreedte die gemeenten verwachten volgens het AEF-onderzoek. Daarnaast gaat SZW uit van gebruik van de tolktelefoon in plaats van de (deels) fysieke aanwezigheid van tolken, wat goedkoper is per uur. SZW hanteert hierbij het tarief dat het COA betaalt voor gebruik van de tolktelefoon, ca. 54 euro per uur. De aanname dat gemeenten met collectieve inkoop gebruik kunnen maken van de tolktelefoon tegen hetzelfde tarief als het COA, lijkt redelijk.⁷ Het benodigde aantal uren tolkvoorziening per asielmigrant is mogelijk afhankelijk van de uitwerking van casemanagement brede intake/PIP in lagere regelgeving. Daarnaast kan het CPB niet inschatten in hoeverre de juridische status van het PIP eisen stelt aan de communicatie met de inburgeraar. We schatten de onzekerheid van deze raming daarom als 'PM'.

Inzet beleidsmedewerkers

AEF komt tot een raming van ca. 15 mln euro op basis van gesprekken met gemeenten. De verschillen die AEF vaststelt tussen grote en kleine gemeenten, zijn echter groot, terwijl niet intuïtief is dat de taken die beschreven worden in het AEF-rapport (p.32), zo sterk moeten toenemen met de gemeentegrootte.

De raming van SZW van 5 mln euro is niet kwantitatief onderbouwd en het is dan ook niet in te schatten of deze 'neutraal en redelijk' is. Het ligt voor de hand dat deze post afhankelijk is van nog nader uit te werken lagere regelgeving. We schatten de onzekerheid van deze raming daarom als 'PM'.

Leerroutes

SZW onderbouwt dit bedrag op basis van uren- en uurprijzengegevens in het huidige stelsel. Daarbij wordt een kleine correctie in het tarief gemaakt voor schaalvoordelen van de collectieve inkoop van taallessen door gemeenten, versus de huidige situatie van individuele inkoop door inburgeraars zelf. De gebruikte aannames

⁷ Het CPB doet hiermee geen uitspraak over de wenselijkheid van de fysieke aanwezigheid van tolken.

lijken redelijk, aangezien verwacht mag worden dat aanbieders van taallessen lagere kosten van acquisitie en administratie maken in geval van collectieve inkoop, en gemeenten lagere tarieven kunnen bedingen dan individuele inburgeraars in het huidige stelsel, bij gelijke leskwaliteit. De conceptwettekst voorziet in twee AMvB's ten aanzien van de uitwerking van de B1-route en de zelfredzaamheidsroute, waarbij met name de laatste nog niet concreet is uitgewerkt. We schatten de onzekerheid daarom als 'PM'. De raming lijkt wel gebaseerd op de beste *nu bekende* informatie (al is die onvolledig) en is derhalve 'neutraal en redelijk'.

MAP-trajecten

SZW onderbouwt dit bedrag op basis van uren- en uurprijzengegevens van het 'ONA-traject' in het huidige stelsel. De inhoud en vormgeving van de Module Arbeidsmarkt en Participatie moet echter nog worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Daarom beschouwen we de onzekerheid als 'PM'. De raming lijkt wel gebaseerd op de beste *nu bekende* informatie (al is die onvolledig) en is derhalve 'neutraal en redelijk'.

Maatschappelijke begeleiding / PVT

Grootste onzekerheid in deze raming is het aantal uren begeleiding per inburgeraar. Het geraamde aantal wordt niet kwantitatief onderbouwd op basis van inhoudelijke eisen aan de gemeentelijke dienstverlening. Omdat deze eisen nog niet zijn uitgewerkt, beschouwen we de onzekerheid als 'PM'.

Voor de uurtarieven van gemeentemedewerkers maakt SZW gebruik van de HOT-tarieven, waarin geen rekening is gehouden met management- en ondersteuningskosten. Daarom acht het CPB de raming op dit onderdeel op dit moment niet 'neutraal en redelijk'.

Tabel 2.2 Overzicht incidenteel budgettair effect, SZW-raming

	Incidenteel (mln euro)*	Uitvoerige toetsing	Oordeel onzekerheid	Neutraal en redelijk?
Implementatiekosten	30	ja	PM	ja

* Bron: ministerie van SZW.

Implementatiekosten

AEF geeft aan dat de incidentele implementatiekosten onzeker zijn en raamt een bandbreedte van 36,5 - 56,6 mln euro op basis van gesprekken met gemeenten. SZW stelt 30 mln beschikbaar en geeft aan dat 20 mln uit eerdere bestuurlijke afspraken⁸ alsmede 5 mln uit (structurele) inzet van beleidsmedewerkers mede ingezet kunnen worden voor de implementatie. Als gemeenten deze middelen daar inderdaad voor inzetten, wordt de door AEF geraamde bandbreedte grotendeels gedekt. Naarmate de 20 mln uit de eerdere bestuurlijke afspraken ook aan andere zaken dienen te worden besteed, neemt de onzekerheid voor gemeenten toe. Onbekend is nog welke ICT-implementatiekosten gemaakt moeten worden. Deze zijn niet meegenomen in de bovenstaande bandbreedte van AEF en worden niet gekwantificeerd door SZW. Het is onduidelijk welke nadere eisen in lagere regelgeving nog kunnen leiden tot implementatiekosten voor gemeenten. Daarom achten wij de onzekerheid voor de implementatiekosten 'PM'. De raming lijkt wel gebaseerd op de beste *nu bekende* informatie (al is die onvolledig, en met dien verstande dat van gemeenten gevraagd wordt dat zij ook middelen uit andere bronnen inzetten) en is derhalve 'neutraal en redelijk'.

⁸ Zie Kamerbrief tussenstand veranderopgave inburgering en bijlage: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/02/15/kamerbrief-tussenstand-veranderopgave-inburgering>.