



> Retouradres Postbus 30155, 9700 LG Groningen

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
t.a.v. de heer C.A. Herstel
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Contact



Uw brief van
21 augustus 2020

Uw kenmerk
2020-0000114093

Onze referentie
HD.020.118

Bijlagen
Risicotabel
Kostenoverzicht
Impactanalyse

Datum: 9 november 2020

Betreft: Uitvoeringstoets herziening inburgeringsstelsel

Geachte heer Herstel,

Bij brief van 21 augustus jl. (nr. 2020-0000114093) verzoekt u mijn voorganger, de heer Hans Schutte, een volledige en definitieve uitvoeringstoets uit te voeren op de herziening van het inburgeringsstelsel (Veranderopgave Inburgering) inclusief de internetconsultatie-versie van Besluit inburgering en Regeling inburgering. Deze uitvoeringstoets volgt op de al eerder uitgebrachte Verkenning Uitvoering van 5 september 2019 en de voorlopige uitvoeringstoets van 16 april 2020. Vanaf 1 september 2020 ben ik aangetreden als Directeur-Generaal van DUO en met deze brief bied ik u graag, namens DUO, deze uitvoeringstoets aan.

Voor een volledige en definitieve uitvoeringstoets is noodzakelijk dat de voorgenomen wijzigingen ook volledig, helder en definitief zijn. Uit de nog in ontwikkeling zijnde regelgeving, uit de recent gestarte ketenoverleggen en uit het substantieel aantal nog niet volledig uitgewerkte onderwerpen zoals de leerbaarheidstoets, maak ik op dat dat nu nog niet het geval is. Deze uitvoeringstoets is gebaseerd op de regelgeving die is verspreid in de internetconsultatie. Latere wijzigingen aan regelgeving of stelsel zijn niet meegenomen in deze uitvoeringstoets en zullen mogelijk leiden tot bijstelling van de impact en de kosten. Deze uitvoeringstoets ziet op de werkzaamheden die DUO moet uitvoeren om de eerste fase van de VOI plateau 1 te realiseren in het kader van het SZW-deel van de regelgeving. Optimalisatie zoals voorzien in plateau 2 en 3 in de jaren na implementatie is hierin niet meegenomen.

Bij wijze van samenvatting beschrijf ik op deze plek op hoofdlijnen onze belangrijkste risico's en randvoorwaarden en de korte weergave van de conclusie over de uitvoerbaarheid en haalbaarheid. Verderop in deze brief worden deze uitgebreid toegelicht. Uit onze analyse blijkt dat haalbaarheid en uitvoerbaarheid sterk worden bedreigd door een aantal risico's en in grote mate afhangen van een aantal randvoorwaarden.

Risico's

- DUO voorziet een forse volumeontwikkeling van de Staatsexamens Nt2 door gebruik hiervan als inburgeringsexamen. Zonder afstemming hierover met SZW, OCW en CvTE is het risico dat DUO de toegenomen vraag niet kan verwerken.
- Ook de nog in ontwikkeling zijnde regelgeving is een risico. Ik denk dan aan de

artikelen over de grondslagen voor gegevensuitwisseling, de artikelen die nog in ontwikkeling zijn en die uitvoering van DUO raken, maar ook de OCW-regelgeving die tijdig gereed moet zijn voor het Taalschakeltrajectregister en de Nt2 examens.

- De haalbaarheid en de uitvoerbaarheid worden bedreigd door de samenloop met het meerjarenproject Modernisering Examenlandschap dat DUO in opdracht van OCW uitvoert.
- Daarnaast is de onvoorspelbaarheid van corona en de gevolgen daarvan voor de realisatie van de Veranderopgave in de hele keten een groot risico.

Randvoorwaarden

- De haalbaarheid en uitvoerbaarheid door DUO hangen af van de voortgang in de keten. Als de ketenpartners, met name de gemeenten, niet klaar zijn op het implementatiemoment dan kan DUO onmogelijk uitvoering geven aan haar taken. Er moet sprake zijn van een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid dat alle ketenpartners tijdig klaar zijn voor hun taken. Als die mate van waarschijnlijkheid niet kan worden toegezegd, dan doet DUO een dringend verzoek tot heroverweging van de implementatiedatum van de nieuwe wet.
- Om de taken van DUO uit te kunnen voeren, is het noodzakelijk dat vanuit OCW en CvTE de toezegging wordt gedaan dat de Staatsexamens Nt2 zo georganiseerd zullen worden dat DUO de forse volumeontwikkeling ten gevolge van de Veranderopgave Inburgering kan verwerken. Daarbij moet de afnamewijze van het Staatsexamen Nt2 zoveel mogelijk aansluiten bij de systematiek van de inburgeringsexamens.
- De haalbaarheid en de uitvoerbaarheid hangen af van het op elkaar afstemmen van de plannings van het project Modernisering Examenlandschap en de Veranderopgave Inburgering, in het bijzonder in relatie tot de aanmeldapplicatie voor de Staatsexamens Nt2. Hiertoe dienen DUO, SZW en OCW met elkaar in overleg te treden.
- Over de leerbaarheidstoets is nog weinig bekend en de inrichting ervan lijkt nog in een pril stadium te verkeren. Een goed werkende en goed geteste leerbaarheidstoets is randvoorwaardelijk voor de uitvoering van de nieuwe wet en daarmee ook voor de uitvoerbaarheid door DUO.
- Het aantal beleidswijzigingen aan de oude stelsels 2007 en 2013 dient tot een minimum te worden beperkt.

De combinatie van deze factoren leidt voor DUO tot de conclusie dat invoering per 1 juli 2021 wel maakbaar maar niet haalbaar en niet uitvoerbaar lijkt. DUO wil graag samen met SZW verkennen wat de mogelijkheden zijn om te komen tot een haalbare en uitvoerbare planning.

Een nieuw inburgeringsstelsel

Met het nieuwe inburgeringsstelsel wordt beoogd dat alle inburgeringsplichtigen snel en volwaardig meedoen in de Nederlandse maatschappij, het liefst via betaald werk. Daarom is het uitgangspunt van het nieuwe stelsel dat inburgeringsplichtigen het voor hen hoogst haalbare taalniveau bereiken (liefst niveau B1) en kennis van de Nederlandse maatschappij opdoen, in combinatie met participatie naar vermogen vanaf de start van het inburgeringstraject.

Dit vereist een inburgeringsstelsel dat een tijdige start en de snelheid van de inburgering borgt, dat uitgaat van maatwerk en dualiteit (oftewel het combineren van het leren van de taal en participeren in onze samenleving) en dat bovendien kwaliteit garandeert. Gemeenten krijgen een regierol in het inburgeringstraject van inburgeringsplichtigen en moeten hen hierin begeleiden en ondersteunen.

DUO verricht al lange tijd de uitvoeringstaken van de Wet inburgering in opdracht van en namens uw Ministerie. Ook in het nieuwe inburgeringsstelsel voert DUO centrale taken uit op het vlak van het vaststellen van de inburgeringsplicht, examineren, verstrekken en innen van leningen, verstrekken van diploma's en certificaten en handhaven in de brede zin van het woord, dus inclusief vrijstellen, ontheffen en verlengen van de inburgeringstermijn.

Wijzigingen voor DUO

Deze paragraaf bevat een samenvattende beschrijving van consequenties van de Veranderopgave Inburgering (VOI) voor DUO en van de processen die worden geraakt. Een meer gedetailleerde beschrijving treft u aan in de bijlage waarin de impactanalyse is opgenomen.

De taken die aan DUO worden toebedeeld, worden door DUO onder het huidige stelsel ook reeds uitgevoerd. In nagenoeg elke taak worden wijzigingen aangebracht ten opzichte van de uitvoering onder het huidige stelsel. Voor iedere gewijzigde taak moet DUO aanpassingen doen aan werkprocessen en systemen.

De belangrijkste wijzigingen voor DUO zijn:

- vaststelling inburgeringsplicht en vaststellen start inburgeringstermijn op basis van andere gegevens dan in het huidige stelsel
- vaststellen einde inburgeringsplicht op basis van nieuwe criteria
- vrijstellingen aanpassen aan taalniveau B1
- ontheffing AGI komt te vervallen, ontheffing AVI wordt een vrijstelling
- nieuwe ontheffing en verlenging wegens bijzondere individuele omstandigheden, ondersteunende taken
- kosten positief medisch advies terugbetalen aan inburgeraar
- forse volumeontwikkeling examens op B1 niveau, waarbij afname op A2 niveau ook mogelijk moet blijven
- aanmeldproces voor examens op niveau A2 en B1 (en B2)
- eerste twee examenafnames worden kosteloos aangeboden (financiering hiervan moet nog worden besproken)
- lenen alleen voor gezinsmigranten en overige migranten (maximaal 10.000,- inkomensafhankelijk)
- diplomering en certificering (drie) leerroutes
- huidige examen ONA komt te vervallen
- register taalschakeltraject-instellingen en uitwisseling met deze (nieuwe) aanbieders (via separate UT in opdracht van OCW en buiten scope van deze UT)
- samenwerking met gemeenten en andere ketenpartners en een gezamenlijke ketenarchitectuur
- wijzigingen in de gegevens- en bestandsuitwisseling met gemeenten, COA, IND taalscholen
- informatievoorziening over en uitvoering van drie stelsels (2007, 2013, 2021)
- nieuwe verlengingsgrond voor inburgeraars die bijna klaar zijn
- handhavingproces gebaseerd op gegevens vanuit gemeenten, taalscholen en inburgeraars en in onderlinge samenhang met handhaving op inspanningsverplichting door gemeenten
- nieuwe boetematigingstabellen
- aanleveren gegevens ten behoeve van monitoring en evaluatie

Uit de wetgeving volgt dat alle inburgeraars die inburgeringsplichtig worden vóórdat de nieuwe wet ingaat, vallen onder de (huidige) Wet inburgering 2013 of de Wet inburgering 2007. DUO blijft deze doelgroepen informeren, begeleiden, examineren en handhaven conform de bestaande voorwaarden van de Wet inburgering 2013 en 2007. Dit leidt tot uitvoering van taken voortvloeiend uit de Wet inburgering 2013 gedurende nog zeker tien jaren na de invoering van de nieuwe Wet inburgering (initiële termijn, verlenging van de termijn, innen lening). DUO blijft deze taken uitvoeren naast de taken die voortvloeien uit de nieuwe wet. DUO merkt op dat er slechts beperkt overgangsrecht is geformuleerd en dat uitgegaan wordt van een harde knip. De ervaring leert dat er altijd beweging zal zijn tussen de cohorten en dat het opnemen van beperkt overgangsrecht tot onduidelijkheid in de uitvoering leidt. DUO is in overleg met SZW om te komen tot uitvoeringsgericht overgangsrecht.

Het wetsvoorstel voorziet in een openbaar register met erkende taalschakeltrajecten. Dat register zal door DUO worden beheerd in opdracht van het ministerie van OCW. Dit register en alles wat daarmee samenhangt zal verder in deze uitvoeringstoets inhoudelijk niet aan de orde komen. Het register is wel van belang voor de goede uitvoering van de nieuwe wet

inburgering. Vanwege de afhankelijkheid die ontstaat door dit register is dit wel als risico benoemd.

Alleen taalschakeltrajecten die zijn opgenomen in het hiervoor genoemde openbare register mogen ingezet worden in de onderwijsroute, een van de leerroutes in het nieuwe stelsel. Het is daarom van belang dat dit register tijdig gereed is. Zonder werkend taalschakelregister is het tijdig bieden van een overzicht van erkende trajecten niet mogelijk en daarmee komt de onderwijsroute onder druk te staan.

In het nieuwe inburgeringsstelsel is ervoor gekozen om het taalniveau B1 als uitgangspunt te nemen. Om te toetsen of inburgeraars het Nederlands op dit niveau beheersen, dienen zij het Staatsexamen Nt2 af te leggen. Het Staatsexamen Nt2 wordt door DUO uitgevoerd in opdracht van OCW en CvTE en niet –zoals de huidige inburgeringsexamens- door SZW. Ten gevolge hiervan worden verschillende taken en verantwoordelijkheden van OCW en CvTE geraakt door de Veranderopgave Inburgering. Zo wordt voorzien in het gelijktrekken van de examengelden van inburgeringsexamens en Staatsexamens Nt2 en zal er een forse volumeontwikkeling van de Staatsexamens Nt2 (B1 en B2 examens) plaatsvinden nu inburgeraars op een zo hoog mogelijk niveau moeten inburgeren. Met name de hogere afnameaantallen Nt2 heeft grote impact op de uitvoering door DUO en op CvTE, CITO en Bureau ICE.

DUO verwacht, gezien het gebruikelijke opdrachtenproces vanuit de opdrachtgever, van OCW nog een verzoek om impactanalyse van deze volumeontwikkeling en de samenloop hiervan met Modernisering Examenlandschap. DUO verzoekt SZW om hierover met OCW in overleg te treden.

Openstaande punten

Er zijn nog verschillende openstaande punten en een aantal wil ik hier expliciet noemen. Op dit moment is de monitoring en evaluatie van de nieuwe wet nog niet geheel vormgegeven. Onduidelijk is nog welke rapportagegegevens door welke ketenpartijen aangeleverd moeten worden. Zeker bij een stelsel waarbij zoveel partijen een rol spelen en waarbij zoveel onderlinge samenhang is tussen de processen is een goed ingerichte monitoring en evaluatie van groot belang.

Het dienstverleningsconcept moet volledig helder zijn. Voor alle partijen en zeker ook voor de inburgeraar is het van groot belang dat duidelijk is wie waarvoor aan de lat staat en waar eenduidige en juiste informatie te vinden is, denk aan websites, klantportalen, maar ook een telefonische helpdesk voor inburgeraar en ketenpartners. Voor de inburgeraar is het van groot belang dat een eenduidig, helder proces voor inburgering wordt ingericht waarbij de inburgeraar wordt ondersteund bij alle onderdelen van het inburgeringsproces. DUO verkent graag samen met u welke bijdrage DUO hieraan zou kunnen leveren.

Om de beleidsdoelen te kunnen realiseren is van belang dat alle ketenpartners klaar zijn met de voorbereidende werkzaamheden voor de uitvoering van hun taken, zoals het wijzigen van systemen en werkprocessen en het inrichten van koppelvlakken. Hieronder worden ook intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en (Europese) aanbestedingen begrepen. In het bijzonder wil ik hier de leerbaarheidstoets noemen. Recentelijk is DUO door SZW geïnformeerd over hoe de toets eruit zou kunnen komen te zien. De ontwikkelaar van de toets is nog niet bekend. Hoe de toets er uit komt te zien en welke afnamesystematiek benodigd is om de toets af te nemen, is voor een groot deel afhankelijk van de nog onbekende ontwikkelaar van de toets. Op het moment van schrijven is ook nog niet bekend welke partij de afnemer van de toets gaat worden. Met onder andere DUO zijn onlangs de eerste gesprekken hierover gevoerd. Er is nog veel onbekend over de afnamewijze en de locaties waarop de toets afgenomen kan worden. DUO toetslocaties zijn, mede door de coronamaatregelen, maximaal bezet en nieuwe locaties aantrekken is gezien het krappe tijdspad niet haalbaar. DUO voorziet grote risico's voor een tijdige implementatie van de Leerbaarheidstoets en daarmee ook voor de VOI. De leerbaarheidstoets is immers nodig om te komen tot het Persoonlijk plan Inburgering en Participatie (PIP), dat binnen 10 weken na vestiging in de gemeente bij beschikking door die gemeente afgegeven moet worden.

Fasering is hier niet mogelijk: dit proces moet vanaf 1 juli 2021 geïmplementeerd, getest en dus gereed zijn.

Het blijft van groot belang dat DUO steeds wordt geïnformeerd en wordt betrokken bij de ontwikkeling van lagere regelgeving. Ik merk op dat dit nu het geval is en ik spreek mijn complimenten uit naar de collega's aan zowel SZW-zijde als DUO-zijde over de samenwerking op dit dossier.

Uitvoeringstoets: een oordeel over maakbaarheid¹, haalbaarheid² en uitvoerbaarheid³

Deze uitvoeringstoets is gebaseerd op het wetsvoorstel inburgering zoals thans voorligt in de Eerste Kamer en op de internetconsultatie-versie van Besluit inburgering en Regeling inburgering. DUO heeft deze documenten aandachtig en uitvoerig bestudeerd en merkt op dat, hoewel Besluit en Regeling een nadere inkleuring geven aan het wetsvoorstel, er voor een beoordeling van de maakbaarheid, haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de taken van DUO nog steeds veel onduidelijk is. Zo zijn ketenoverleggen pas recent opgestart, zijn de artikelen over onder andere gegevensuitwisseling nog in bewerking en is er over een cruciaal onderdeel van de Brede Intake: de leerbaarheidstoets, nog weinig bekend. Uit deelname aan ketenoverleggen blijkt dat ook op andere punten nog volop wordt gewerkt aan de regelgeving waardoor mijn uitvoeringsorganisatie nog niet precies weet hoe het stelsel er exact uit komt te zien. DUO ziet grote risico's voor de tijdige implementatie van de wijzigingen aan de zijde van DUO, maar zeker ook in de keten.

Maakbaarheid: Voor het bepalen van de maakbaarheid van de implementatie is een inschatting gemaakt van de voor DUO beoogde taken uit het wetsvoorstel. Deze taken worden uitgevoerd naast de taken die reeds aan DUO zijn opgedragen ten behoeve van de uitvoering van de Wet inburgering 2007 en de Wet inburgering 2013. DUO heeft veel ervaring in de uitvoering van deze taken en tevens in het naast elkaar uitvoeren van verschillende inburgeringstelsels. In het ketenoverleg architectuur is een faseringsmodel in drie plateau's uitgewerkt. Plateau 1 ziet op een goed werkbaar minimale variant en gaat uit van de aanname dat in de eerste periode na het implementatiemoment zoveel mogelijk gebruik gemaakt wordt van bestaande functionaliteit, zoals bestaande systemen en bestaande koppelingen met ketenpartners om gegevens uit te wisselen. In de periode daarna zal de (keten)dienstverlening geoptimaliseerd en verbeterd worden en zal de nieuwe uitvoering geïntegreerd worden met de bestaande uitvoering, eventueel ondersteund met extra beleid ten aanzien van overgangsrecht en migratie van cohorten. Per volgend plateau zal nog moeten worden geanalyseerd welke aanpassingen aan systemen en dienstverlening noodzakelijk zijn om te komen tot de gewenste optimalisatie in de gehele keten. Implementatie eindigt dan ook nadrukkelijk niet op 1 juli 2021. Daarnaast is de fasering mede van belang voor het werken aan en aanpassen van systeemcode en op ICT-voorzieningen. Het aantal systeemontwikkelaars dat tegelijk aan een applicatie kan werken is immers niet onbegrensd.

Conclusie: De benodigde wijzigingen om te komen plateau 1 wordt door DUO maakbaar geacht.

Haalbaarheid: DUO voorziet een forse volumeontwikkeling van de Staatsexamens Nt2 door gebruik hiervan als inburgeringsexamen. Afname van deze examens bevindt zich nu al op een maximale capaciteit. De verwachte toename door de VOI is van dien aard dat die onmogelijk binnen de huidige capaciteit afgenomen kan worden. Hiertoe zijn mijns inziens wijzigingen noodzakelijk, onder andere in de aanmeldapplicatie van Nt2 en in de inrichting en afnamewijze van het examen zelf. Hierover zal moeten worden gesproken tussen SZW, DUO en opdrachtgevers voor het Staatsexamen Nt2: OCW en CvTE. Dit gesprek moet nog plaatsvinden en onduidelijk is of wijzigingen aangebracht zullen worden in de

¹ maakbaar: zijn de beoogde wijzigingen te maken?

² haalbaar: zijn de beoogde wijzigingen tijdig te maken?

³ uitvoerbaar: is het stelsel na realisatie van de wijzigingen uit te voeren?

afnamesystematiek. Indien opdracht wordt gegeven tot wijzigingen in de afnamesystematiek dan leidt dit onvermijdelijk tot samenloop met het meerjarenproject Modernisering Examenlandschap, wat DUO in opdracht van OCW uitvoert. Hierin wordt onder andere aan een nieuwe aanmeldapplicatie voor de Staatsexamens Nt2 gewerkt. De ontwikkelteams en uitvoeringsafdelingen die hieraan werken moeten voor een deel ook de wijzigingen ten gevolge van de VOI realiseren. De planning van Modernisering Examenlandschap staat stevig onder druk doordat, ten gevolge van corona, veel beleidswijzigingen moeten worden doorgevoerd op het domein OCW-Examens. De inzet om deze beleidswijzigingen te realiseren gaat ten koste van het project Modernisering Examenlandschap. Door corona gaat aantrekken en inwerken (vanuit huis) van nieuw personeel moeizaam. Ook de ontwikkelsnelheid (velocity) gaat achteruit doordat de ontwikkelteams elkaar niet ontmoeten. SZW, OCW en DUO zullen hierover het gesprek moeten voeren om in onderlinge afstemming op korte termijn te komen tot een werkbare ontwikkelagenda voor zowel Modernisering Examenlandschap als de VOI. DUO verkent de mogelijkheden voor een tijdelijke⁴ handmatige oplossing voor het aanmeldproces met oog voor kosten en risico's.

Tussen DUO en SZW zijn eerder afspraken gemaakt over het uitvoeren van slechts het noodzakelijke onderhoud, beheer en (beleids)wijzigingen aan het huidige inburgeringsstelsel, zodat alle beschikbare ontwikkelcapaciteit besteed kan worden aan het realiseren van de wijzigingen ten behoeve van het nieuwe inburgeringsstelsel. Oog blijven houden voor deze afspraak is van groot belang voor de haalbaarheid van de beoogde wijzigingen.

De haalbaarheid wordt ook beïnvloed door nieuwe onzekere factoren waartoe we ons zullen moeten verhouden. Corona is zo'n factor. Het is nog onduidelijk hoe het virus en de maatregelen om het virus af te remmen zich zullen ontwikkelen en hoe dat doorwerkt in de implementatie en uitvoering van de benodigde wijzigingen om op 1 juli 2021 gereed te kunnen zijn. DUO breed maar ook keten breed worden daar al gevolgen van ondervonden.

Conclusie: Grote risico's voor haalbaarheid worden gezien in de samenloop tussen de VOI en Modernisering Examenlandschap. Overleg tussen SZW, OCW en DUO hierover is noodzakelijk. De haalbaarheid per 1 juli 2021 wordt daarnaast bedreigd doordat nog aanpassingen aan het stelsel en de regelgeving worden aangebracht, door verdringing ten gevolge van andere reeds lopende opdrachten en door de onzekere effecten van de coronamaatregelen op de realisatie van de VOI. DUO acht realisatie van de wijzigingen per 1 juli 2021 daarom niet haalbaar tenzij tijdig aan alle randvoorwaarden voor haalbaarheid kan worden voldaan. Het op korte termijn bereiken van de situatie waarbij aan alle randvoorwaarden kan worden voldaan lijkt echter niet haalbaar, ook omdat DUO op de meeste factoren geen (directe) invloed heeft.

Uitvoerbaarheid stelsel:

Voor de uitvoerbaarheid van het stelsel is het noodzakelijk dat alle ketenpartners gereed zijn om hun (wettelijke) taken uit te voeren en bereid zijn om in gezamenlijkheid en in onderlinge afhankelijkheid uitvoering te geven aan de doelstellingen zoals die door de minister zijn geformuleerd. Het behalen van de doelstellingen van de wet vereist ketenafstemming en ketenafspraken over tijdige en correcte gegevensuitwisselingen binnen die keten. Van groot belang daarbij is het verfijnen en op volledigheid controleren van de grondslagen voor deze gegevensuitwisselingen in het wetsvoorstel en de onderliggende regelgeving. DUO heeft daarom steeds aangedrongen op tijdig ketenoverleg over samenwerking zodat uitvoeringsprocessen, samenhang, samenwerking en gegevensuitwisseling tijdig besproken, uitgewerkt en getest kunnen worden. Op het moment van schrijven van deze uitvoeringstoets zijn ketenoverleggen recentelijk opgestart en bevinden zich nog in een beginfase. Het is nog niet duidelijk of de genoemde processen tijdig afgerond zullen zijn. Hoewel het lijkt alsof elk van de ketenpartners zijn eigen taken en verantwoordelijkheden heeft, zijn er veel onderlinge afhankelijkheden. Hierdoor zijn deze taken niet uit te voeren als gegevensuitwisseling niet tijdig en correct plaatsvindt en als ketenprocessen niet zijn

⁴ maximaal een half jaar

afgerond. DUO voorziet een zeer groot risico met betrekking tot de uitvoerbaarheid van de taken van DUO in het stelsel wanneer niet alle ketenpartijen gereed zijn en ketenprocessen en afspraken over gegevensuitwisseling niet zijn afgerond en succesvol getest voor inwerkingtreding van de nieuwe wet inburgering.

Daarnaast wordt de uitvoerbaarheid bedreigd door het ontbreken van ketenafstemming over de inzet en gebruik van het Staatsexamen Nt2 als onderdeel van inburgeringsexamen. Zoals eerder beschreven staat de planning van onder andere de aanmeldapplicatie voor dit examen onder druk. DUO is bereid te onderzoeken of een deel van het probleem korte tijd ondervangen door handmatig aanmeldingen te verwerken, maar een robuuste aanmeldapplicatie laat mogelijk te lang op zich wachten. Als de examenaantallen na het eerste half jaar oplopen, is het handmatig verwerken van de aanmeldingen een zeer kostbare en mogelijk onwerkbaar situatie.

Daarnaast wijkt de examen- en afnamesystematiek van het Staatsexamen Nt2 zodanig af van het beoogde inburgeringstelsel dat daar grote risico's worden voorzien. Zo worden de vier taalonderdelen (slechts) op 8 vaste momenten per jaar afgenomen. Aanmelding voor het examen kan, anders dan bij het huidige inburgeringsexamen, niet doorlopend plaatsvinden maar geschiedt op een vast moment een aantal weken voorafgaand aan de examenafname. Voor een herkansing is de kandidaat aangewezen op het volgende examenmoment. Het verhoogde taalniveau B1 zal voor een groot deel van de inburgeraars leiden tot langer studeren en dus later examen doen, waardoor er aan het eind van de inburgeringstermijn in korte tijd alle examens afgelegd moeten worden, inclusief de mogelijkheid om snel daarna een herexamen te doen, mocht dit nodig zijn.

Ook is niet duidelijk hoe de risico's van de volumeontwikkelingen op toetslocaties en examenversies worden gemitigeerd om straks, na invoering van de nieuwe Wet inburgering, zowel de huidige doelgroepen en daarbovenop de grote doelgroep inburgeraars, op zodanige wijze in staat te stellen examens af te leggen dat tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht niet in gevaar komt. Onlangs is het voeren van het gesprek hierover tussen SZW, OCW, CvTE en DUO geïnitieerd.

DUO merkt hierbij op dat het lijkt alsof het CvTE onvoldoende als ketenpartner en bepalende schakel in de keten en bij SZW in beeld is, ondanks een voorbehoud van dezelfde strekking in de vorige uitvoeringstoets.

De vergrote complexiteit ⁵van het nieuwe stelsel en de toename van betrokken ketenpartners, kunnen leiden tot grote onduidelijkheid bij de inburgeraar op het gebied van informatievoorziening, gebrek aan inzicht bij de inburgeraar bij welke partij hij moet zijn voor welke dienst en de noodzaak om gebruik te moeten maken meerdere portalen (COA, Gemeente, DUO, taalscholen). Ook is niet ondenkbaar dat de inburgeraar meermalen dezelfde gegevens aan verschillende partijen moet aanleveren. Doordat de ene gemeente veel en de andere gemeente weinig inburgeraars zal hebben, zal per gemeente ook de aanpak van de inburgering verschillen wat gevolgen zal hebben voor de uitvoerbaarheid van het stelsel en de dienstverlening door DUO. Ik verwacht bijvoorbeeld meer afstemming tussen DUO en gemeente over toepassing van de regelgeving en over de tijdigheid en juistheid van aangeleverde gegevens. Welke gevolgen voor de uitvoerbaarheid dit precies heeft, is nu nog niet te zeggen.

Conclusie: DUO acht de uitvoering van het stelsel niet uitvoerbaar per 1 juli 2021 tenzij afname van de Nt2 examens geschiedt op een wijze die past bij het inburgeringstelsel en als aanmelding ervoor grotendeels geautomatiseerd uitgevoerd kan worden. Daarnaast dient de organisatie van het Staatsexamen Nt2 de forse volumeontwikkeling aan te kunnen. Het stelsel wordt daarnaast pas uitvoerbaar geacht als alle ketenpartners tijdig gereed zijn, de samenwerking en de gegevensuitwisseling zijn getest, de leerbaarheidstoets afgenomen kan worden en als de informatievoorziening aan inburgeraars en het dienstverleningsconcept goed zijn uitgewerkt. Wijzigingen in OCW regelgeving die noodzakelijk zijn voor het

⁵ denk aan de (variaties binnen) leerroutes, de informatievoorziening door in ieder geval drie partijen (COA, Gemeente, DUO) en de handhaving door twee partijen.

taalschakeltrajectregister, examens en overige onderwerpen die de VOI betreffen, dienen tijdig gereed te zijn.

Kosten, impact en planning

DUO heeft een inschatting gemaakt van de incidentele en structurele kosten op basis van de verwachte taken van DUO volgend uit het wetsvoorstel en de internetconsultatie versie van de lagere regelgeving. Ik verwijs u naar de bijgevoegde impactanalyse en het kostenoverzicht in de bijlage voor meer details.

DUO verwacht veel te moeten investeren in de informatievoorziening aan inburgeraars en de afstemming met gemeenten, COA en taalscholen. Er zullen veel vragen zijn over de nieuwe wet en de uitvoering daarvan. Ook de aanpassingen aan portalen en websites zal in het begin veel tijd in beslag nemen. Na die eerste periode volgend op de implementatie zal een deel van de werkzaamheden minder tijd kosten. De doelgroep vanuit de Wi2013 groeit niet aan, maar zal afnemen met het verstrijken van de tijd. De taken van DUO onder de nieuwe wet zullen soms minder tijd kosten, zoals het leenproces ten behoeve van gezinsmigranten en overige migranten. Ook het stof rondom de nieuwe wet zal neerdalen wanneer alle betrokkenen bekend zijn geworden met de nieuwe wet en nieuwe werkwijze. Uitgaande van de regie van de gemeenten op de begeleiding van de inburgeraar verwacht DUO op dit punt, op termijn, minder werk.

Tot slot

DUO en SZW zijn al jaren partners als het gaat om de uitvoering van SZW-regelgeving en DUO wil dit graag voortzetten. Door de optelsom van de hiervoor beschreven omstandigheden, waarvan de urgentie mede door corona vooral de laatste weken sterk is toegenomen, voel ik mij genoodzaakt negatief te adviseren ten aanzien van de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van het nieuwe stelsel per 1 juli 2021. Ik verwacht met deze uitvoeringstoets een goed beeld te hebben gegeven van de mogelijkheden en zorgen die mijn organisatie ziet met betrekking tot de Veranderopgave Inburgering.


Uitstel van deze implementatiedatum vergroot de kansen op een haalbaar en uitvoerbaar inburgeringsstelsel aanzienlijk, maar alleen als tijdig invulling gegeven wordt aan de randvoorwaarden en de risico's zoveel mogelijk worden gemitigeerd. Daarnaast blijft het noodzakelijk dat DUO, SZW en OCW over het beheer en de beheersing van een uitvoerbaar opdrachtenportfolio afstemming zoeken waar het opdrachten betreft die de VOI raken, zoals het gebruik van het Staatsexamen Nt2 als B1 examen. Tenslotte is nog van belang dat DUO en SZW tijdig afspraken maken over financiering, governance en inrichting van de administratieve processen van het nieuwe stelsel.

DUO ziet uiteraard uit naar de verdere afstemming en samenwerking in de voorbereidingen van deze veranderopgave en wil onverminderd al het mogelijke in het werk stellen om bij te dragen aan de realisatie van het stelsel.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
De directeur generaal van de Dienst Uitvoering Onderwijs

mr. ing. H. Harmsma



Bijlage 1: Risicotabel
Bijlage 2: Kostenoverzicht
Bijlage 3: Impactanalyse (als afzonderlijke PDF meegezonden)

Bijlage 1: Risicotabel

De onderstaande risico's en de genoemde maatregelen worden periodiek in de projectgroep besproken, in de interne rapportagelijst benoemd en extern in de landelijke stuurgroep en in overige overleggen onder de aandacht gebracht.

risico	risico heeft betrekking op	kans op realisatie risico	maatregelen (afhankelijk van de maatregel te nemen door DUO, SZW of de ketenpartners)
te weinig tijd voor technische en organisatorische implementatie door latere aanbidding lagere regelgeving	haalbaarheid implementatie	middelgroot	-prioritering aanbrenen in werkzaamheden, voortgang monitoren en afstemmen met opdrachtgever (DUO) -haalbare planning en tijdig afronden regelgeving (SZW)
verdringing/cross-portfolio-effecten door vol opdrachtenportfolio DUO	haalbaarheid implementatie	middelgroot	-monitoren en terugkoppelen, zie onderdeel crossportfolio in brief (DUO) -haalbare planning en afstemming opdrachtenproces (SZW en OCW)
door de al lopende opdracht Modernisering Examenlandschap kunnen niet alle aanpassingen aan de aanmeldapplicatie van Nt2 tijdig worden uitgevoerd	haalbaarheid implementatie	zeer groot	-DUO voert een deel van de werkzaamheden handmatig uit zolang de aanpassingen nog niet gereed zijn (DUO) -haalbare planning en afstemming opdrachtenproces (SZW en OCW) -planning applicatie Nt2 gereed naar voren halen (OCW)
onvoorziene (personele) gevolgen corona-maatregelen	haalbaarheid implementatie	middelgroot	-tijdig opschalen, goede afstemming met personeel, opdrachtenportfolio beheersen (DUO) -haalbare planning en afstemming opdrachtenproces (SZW en OCW)
met teveel ontwikkelaars tegelijk aan een applicatie werken met efficiency-verlies tot gevolg	haalbaarheid implementatie	klein	-goede afstemming in de ontwikkelteams, haalbare deadlines door fasering
rework doordat reeds gebouwd functionaliteit over moet wanneer regelgeving of procesafspraken gaandeweg wijzigen	haalbaarheid implementatie	groot	-goede afstemming over wijzigingen, geen al te grote aanpassingen meer aanbrenen (SZW) -flexibele architectuur, just-in-time planning: onderdelen pas ontwikkelen wanneer ze nodig zijn (DUO)
onduidelijkheid over wat te maken door laat op gang komen ketenproces en hierdoor proces- en ketenafspraken	haalbaarheid implementatie	groot	-alsnog snel doorlopen ketenprocessen (SZW) -maken goede procesafspraken (SZW, DUO, ketenpartners) -tijdig alle ketenpartners aanhaken zoals ook OCW en CvTE (SZW)
te kort aan vakbekwaam ICT-personeel, risico op verdringing tussen verschillende lopende projecten	haalbaarheid implementatie	middelgroot	-vooruitkijken, tijdig werven, opdrachtenportfolio beheersen (DUO)

onvoldoende duidelijkheid over grondslagen gegevensuitwisseling	haalbaarheid implementatie	middelgroot	-ketenprocessen doorlopen zodat duidelijk is wie welke gegevens moet verwerken (SZW) -komen tot afgeronde regelgeving (SZW)
nog veel aanpassingen aan huidige stelsel Wi2013	haalbaarheid implementatie	middelgroot	-prioriteren, vasthouden aan afspraken over voorrang VOI aanpassingen (SZW)
Realisatie van de wijzigen door DUO is nog niet gereed op 1 juli 2021	haalbaarheid implementatie	middelgroot	-slimme fasering en just-in-time planning (DUO) -haalbare planning (SZW en OCW) -managen opdrachtenportfolio om verdringing tegen te gaan (DUO, maar ook SZW en OCW)
door korte implementatietijd gecombineerd met nieuwe keten: onvoldoende testen gegevensuitwisseling	implementatie en uitvoering stelsel	groot	-tijd inplannen voor testen, aandacht in de keten hiervoor vragen (DUO) -haalbare planning waardoor testen wel mogelijk wordt (SZW)
door complexiteit in samenwerking en nieuwe taken en door interne focus op processen en samenwerking raken belangen van inburgeraar uit het zicht bij alle ketenpartners	implementatie en uitvoering stelsel	groot	-belang inburgeraar in beeld en voorop, klantreizen, user-experience inzetten (DUO) -door haalbare planning en focus op klantperspectief (SZW)
ketenpartners (gemeenten, COA) zijn niet tijdig klaar	uitvoering stelsel	groot	-ketenoverleg, afstemming over realisatieplannen (DUO, SZW) -planning tijdig bijstellen als blijkt dat niet alle ketenpartners (zo goed als) klaar zijn (SZW)
onjuiste of te late uitvoeringbeslissingen door andere ketenpartners (zoals PIP)	uitvoering stelsel	middelgroot	-afstemming in keten, ketenoverleggen organiseren ook na implementatie (SZW)
door complexiteit en door meerdere ketenpartners ontstaat het risico op onduidelijke informatie voor inburgeraars en bij ketenpartners onderling	uitvoering stelsel	middelgroot	-opstellen concreet dienstverleningsconcept en overzicht (SZW) -informatievoorziening waarbij duidelijk is wie waarvoor aan de lat staat (SZW) -duidelijke informatieve website over inburgeringsstelsels (DUO)
CvTE en OCW als ketenpartners onvoldoende in beeld, waardoor het risico bestaat op onvoldoende capaciteit in afname van de Nt2 examens wanneer te laat wordt opgeschaald	uitvoering stelsel	zeer groot	-hen als ketenpartners betrekken, opstarten overleg OCW, DUO, CvTE en SZW (SZW)
onduidelijk aanmeldproces / niet passende examenafname-momenten door gebruik staatsexamen Nt2 voor B1-examen. (op dit moment slechts 8 afnamemomenten per jaar	uitvoering stelsel	zeer groot	-op korte termijn afstemming met OCW, CvTE en SZW waarbij eisen worden vastgesteld aan de dienstverlening en voorzieningen voor

voor Staatsexamen Nt2)			inburgeraars (SZW) -planning bijstellen als blijkt dat dit niet tijdig gerealiseerd kan worden (SZW)
het niet tijdig operationeel zijn van het register erkende taalschakeltrajecten. Hierdoor kunnen gemeenten inburgeraars niet op een erkend taalschakeltraject plaatsen.	uitvoering stelsel	groot	-afspraken hierover maken met opdrachtgever OCW (SZW) -regelgeving OCW zo snel mogelijk aanpassen op dit nieuwe register (OCW) -goede planning en fasering ontwikkeling register (DUO)
regelgeving Staatsexamen Nt2 niet tijdig gereed waardoor examengelden en examenprocessen niet tijdig gelijk getrokken worden	uitvoering stelsel	groot	-regelgeving OCW zo snel mogelijk aanpassen (OCW)
afstemming tussen DUO en gemeente tijdens de uitvoering kost meer tijd door grote afhankelijkheid	uitvoering stelsel	groot	-ketenoverleg, goed vastleggen van procesafspraken (DUO, SZW, ketenpartners)
mogelijk onvoldoende overgangsrecht voor doelgroepen	uitvoering stelsel	middelgroot	-overleg hierover loopt (DUO, SZW)

Bijlage 2: Kostenoverzicht

Incidenteel totaal	Bedrag	Opmerking
Eerste fase: Cohort 2021 operationeel maken met bestaande voorzieningen (waar nodig geprioriteerd naar tijdstip waarop delen van de dienstverlening beschikbaar moeten zijn).	€ 10.754.000	Incl. programmakosten 2020 voor de UT VOI en programmakosten 2021 voor de voorbereiding van de implementatie Wi2021, exclusief materiële kosten.
Tweede fase: Doorontwikkelen conform ketenarchitectuur en DUO toekomstig landschap.	Kostenraming volgt in een tweede uitvoeringsanalyse gericht op plateau twee van de ketenarchitectuur.	Afhankelijk van inhoud ketenarchitectuur en ontwerp DUO ICT landschap.
Derde Fase: Optimalisatie en flexibilisering van de dienstverlening over cohorten heen.	Kostenraming volgt in een derde uitvoeringsanalyse gericht op plateau drie van de ketenarchitectuur.	Deels afhankelijk van ervaringen gedurende 1 ^e uitvoeringsjaar en deels afhankelijk van nog uit te werken voorstellen.
Structureel jaarlijks	Bedrag	Opmerking
Betreft de structurele kosten van de uitvoering van de Wi2021	€ 6.777.000	Kosten komen boven op afspraken over uitvoering van Wi2007 en Wi2013.
Integrale uitvoering.	Kostenraming volgt in een volgende uitvoeringsanalyse.	Afhankelijk van ontwikkeling aantallen en mogelijkheden tot migratie van cohorten.