



Reflectieonderzoek

Totstandkoming van de Wet inburgering 2021

In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
8 juli 2022

Rapportage

Dit rapport doet verslag van het reflectieonderzoek naar de totstandkoming van de nieuwe Wet inburgering 2021, inclusief de lagere regelgeving en de voorbereiding op de uitvoering.

Opdrachtgever

- Gedelegeerd opdrachtgever en contactpersoon:
Saskia Boersma, Coördinator Ketenregie Inburgering
- Gedelegeerd opdrachtgever:
Ruben van Genderen, Afdelingshoofd Ketenregie Inburgering
- Opdrachtgever:
Arjan van Noort, Directeur Samenleving en Integratie

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De directie Samenleving en Integratie
Drs. R.J.A. van Noort
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
(070) 333 4444

Onderzoeksteam

- Shermin Amiri, RadarAdvies
- Floor ten Holder, RadarAdvies
- Anouk Kootstra, zelfstandig onderzoeker
- Hilde van de Laar, RadarAdvies
- Malaz Shahhoud, RadarAdvies

RadarAdvies
Veemarkt 83
1019 DB Amsterdam
(020) 463 50 50
www.radaradvies.nl

Managementsamenvatting

In het voorjaar van 2022 heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) een reflectieonderzoek laten uitvoeren door RadarAdvies naar het verloop van de totstandkoming van de nieuwe Wet inburgering 2021, inclusief de lagere regelgeving en de voorbereiding op de uitvoering. Het doel hiervan is om met betrokkenen te reflecteren op deze processen en daar lessen uit te trekken, zowel voor toekomstige, vergelijkbare wetstrajecten als voor de samenwerking met partners in de inburgeringsketen. Met het onderzoek wordt tevens uitvoering gegeven aan de motie kamerlid Becker, 4 februari 2021¹ en een toezegging hierover aan de Tweede Kamer gestand gedaan.

Het onderzoek gaat dus niet over de inhoud of doelen van het nieuwe inburgeringsstelsel maar over de manier waarop het stelsel tot stand is gekomen. De reflectie richt zich op de periode tussen het regeerakkoord in oktober 2017 tot en met de laatste maand voor de inwerkingtreding, december 2021. Daarnaast is er oog voor gebeurtenissen die, voorafgaand aan het regeerakkoord, aanleiding hebben gevormd voor de stelselwijziging, en tevens voor de manier waarop het voorbereidingsproces invloed heeft op de huidige stand van de samenwerking.

Onderzoeksvraag en aanpak

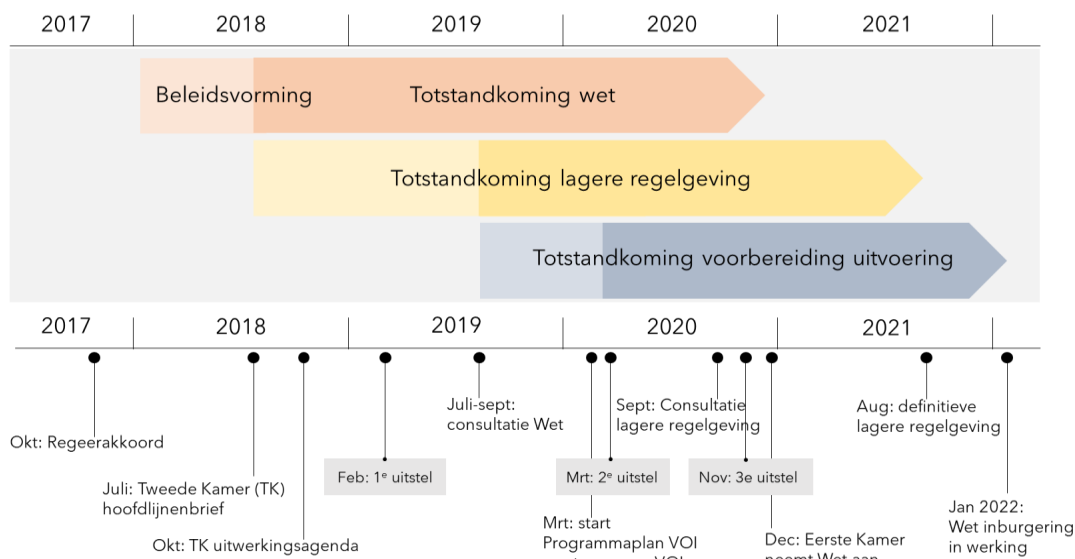
De centrale onderzoeksvraag is: *Wat heeft bevorderend en belemmerend gewerkt gedurende het hele proces van de totstandkoming van de Wet inburgering, de lagere regelgeving en de voorbereiding op de uitvoering? En wat kan hiervan geleerd worden ten aanzien van andere wetstrajecten en de samenwerking binnen het inburgeringsstelsel?*

De dataverzameling is tot stand gekomen door middel van een documentanalyse en 21 diepte-interviews met stakeholders binnen het inburgeringsstelsel. Daarnaast heeft het onderzoeksteam op 22 juni 2022 een reflectiebijeenkomst georganiseerd om de bevindingen te toetsen bij de stakeholders en hieruit gezamenlijk lessen te trekken voor de samenwerking binnen het stelsel en andere, vergelijkbare stelselwijzigingen. De inzichten uit de bijeenkomst zijn meegenomen in deze rapportage.

Tijdslijn totstandkoming inburgeringsstelsel

De processen van totstandkoming van de wet en de lagere regelgeving en de voorbereiding op de uitvoering hebben, zoals ook te zien in de visuele tijdslijn op de volgende bladzijde, overlap gekend. De invulling van beleid start vanaf begin 2018 en de invulling van de wetgeving loopt vanaf de zomer van 2018 tot en met de vaststelling van de nieuwe Wet inburgering in de Eerste Kamer in december 2020. De uitwerking van de lagere regelgeving start gelijktijdig met de invulling van de wetgeving, maar wordt actief uitgewerkt vanaf de zomer van 2019 tot aan de publicatie van de lagere regelgeving eind augustus 2021. De voorbereidingen op de uitvoering starten in het najaar van 2019. Het Programmaplan Veranderopgave Inburgering (VOI) en de stuurgroep VOI, die de formele start van de voorbereiding inluiden, lopen vanaf maart 2020. Het proces van de invulling van de wet en lagere regelgeving hebben voor een groot deel van de tijd parallel gelopen aan de voorbereidingen op de uitvoering en er heeft wisselwerking plaatsgevonden tussen deze processen.

¹ Kamerstuk 35 483, nr. 69



Multi-stakeholderproces

Vanaf de start van de veranderopgave inburgering zijn veel verschillende partijen betrokken die gezamenlijk aan de vormgeving en totstandkoming van de maatschappelijke opdracht rond inburgering hebben gewerkt. Het concept van het 'multi-stakeholderproces' is de analytische bril waarmee we hebben gekeken naar de wijze waarop de processen zijn opgepakt. Een multi-stakeholderproces is een semigestructureerde organisatievorm die stakeholders over een langere periode helpt te werken aan een gemeenschappelijk doel waarbij er tegelijk sprake is van verschillende belangen (Brouwer & Woodhill, 2015/The MSP Guide). Dit type samenwerkingsvormen ontstaat bij complexe maatschappelijke uitdagingen die één enkele organisatie niet het hoofd kan bieden. Er is een diversiteit aan kennis, capaciteiten en kwaliteiten nodig om, over de grenzen van de eigen organisaties heen, gezamenlijk tot passende oplossingen voor de opgave te komen. Dit geldt ook voor de opgave van inburgering door nieuwkomers in Nederland.

De kwaliteit van hoe het multi-stakeholderproces voor de totstandkoming en uitvoering van de Wet inburgering 2021 is vormgegeven, heeft invloed op de effectiviteit en uitkomsten van de samenwerking binnen het nieuwe inburgeringsstelsel. Op basis van het multi-stakeholdermodel (MSM) van Kusters et al. (2018) hebben we met de volgende variabelen onderzocht hoe de totstandkoming is verlopen: de representatie van partijen, de acceptatie van leiderschap en regie, de mate van participatie en rechtvaardigheid, onderlinge transparantie en aansprakelijkheid, de financiële randvoorwaarden, aanpassingsvermogen om bij te sturen, de planning en de aanwezigheid van onderling vertrouwen en commitment. De tabel hierna geeft puntsgewijs de bevindingen per variabele weer.

Variabelen MSM	Bevindingen
Representatie <i>Zijn er voldoende verschillende partijen en stakeholders betrokken, is er sprake is van meerstemmigheid?</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zowel tijdens de totstandkoming van de wet en lagere regelgeving als tijdens de voorbereiding op de uitvoering is er sprake geweest van een brede betrokkenheid van een groot deel van de stakeholders. ▪ Het perspectief van nieuwkomers is weinig meegenomen en onvoldoende gehoord. ▪ De grotere gemeenten (G4 en G40) zijn betrokken geweest bij een aanzienlijk deel van de voorbereidingen en de onderhandelingen. De

	<p>kleinere gemeenten hebben minder en minder direct meegepraat in de totstandkoming van de wet en lagere regelgeving.</p> <ul style="list-style-type: none"> Taal aanbieders en onderwijspartijen hebben binnen de wet een stevige uitvoeringstaak maar zijn vanaf de fase van voorbereiding op de uitvoering niet binnen de stuurgroep VOI vertegenwoordigd geweest en hebben anderszins geen formele rol gehad.
<p>Leiderschap en regie <i>In hoeverre is het leiderschap en de regie over het proces geaccepteerd en gesteund door betrokkenen?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> De ambtenaren binnen het ministerie van SZW hebben zich gefaciliteerd, aangemoedigd en gesteund gevoeld door toenmalig minister Koolmees gedurende de stelselwijziging. Er is geen discussie geweest over de regierol van het ministerie van SZW: betrokkenen bij de stelselwijziging zijn positief over de wijze waarop het ministerie haar regierol heeft gepakt. Er is ruimte voor gesprek ervaren en er was oog voor wat er moeilijk ging. Ook nu de nieuwe Wet inburgering inwerking is getreden is er behoefte vanuit betrokkenen om de uitvoering door te ontwikkelen binnen de programmastructuur onder regie van het ministerie van SZW, totdat het stelsel loopt zoals beoogd is.
<p>Participatie en rechtvaardigheid <i>Wie praat mee, wie doet mee en wie beslist mee? Wie wordt gehoord en voelt zich gehoord?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Vooral in de beginfase, tussen het regeerakkoord en de uitwerkingsagenda in de zomer van 2018, was er een intensieve periode met veel overleg. Daarnaast zijn er gedurende de veranderopgave stillere periodes geweest, die partijen zorgen baarden, helemaal als de samenwerking op dat moment niet goed liep. Het maakt groot verschil of stakeholders al dan niet betrokken zijn geweest bij de stuurgroep VOI: terugkoppeling op signalen die afgegeven zijn wordt gemist door partijen die hier niet aan deel hebben genomen.
<p>Aansprakelijkheid en transparantie <i>In hoeverre is er sprake van onderlinge transparantie en een aanspreekcultuur?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Het voorbereidingsproces van de wet en lagere regelgeving kenmerkt zich door openheid op inhoud, maar niet op de financiële randvoorwaarden. De sfeer binnen de stuurgroep VOI tijdens fase van voorbereiding op de uitvoering wordt ervaren als prettig en open. Op lastige momenten gaan partijen via het ministerie van SZW praten in plaats van dat ze elkaar direct aanspreken. Een aanspreekcultuur binnen de stuurgroep ontstaat in de loop van de tijd, als onderlinge afhankelijkheden en voortgang scherper worden door de mijlpalenplanning die is opgesteld en leidend gemaakt tijdens overleggen.
<p>Financiële randvoorwaarden <i>Zijn er voldoende beschikbaar gestelde financiële middelen voor effectieve implementatie?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> In de eerste fase van de samenwerking, tot in het voorjaar van 2019, is er nauwelijks gesproken over het financiële plaatje. In mei 2019 breekt de VNG de onderhandelingen af omdat de financiële randvoorwaarden als onvoldoende worden beschouwd en er geen goede doorrekening van de kosten is. Zodra het ministerie van SZW tegemoetkomt aan het in samenwerking met de VNG laten uitvoeren van een kostenonderzoek worden de onderhandelingen weer opgepakt. Taal- en onderwijspartijen geven vanaf de zomer van 2020 signalen af dat het budget voor de onderwijsroute niet toereikend is. Naar aanleiding van een nieuw kostenonderzoek wordt er voor 2022 extra budget vrijgemaakt, maar is er nog geen zicht op structureel extra budget voor deze route.
<p>Aanpassingsvermogen <i>In hoeverre wordt er ingespeeld op veranderende omstandigheden?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Door stakeholders intensief te betrekken in de totstandkoming is de nieuwe wet voor een belangrijk deel gebaseerd op praktijkkennis. De totstandkoming van de wet en lagere regelgeving en de voorbereiding op de uitvoering hebben overlap gehad en er heeft wisselwerking tussen deze processen plaatsgevonden. Wat daar goed aan heeft gewerkt is dat, voordat de uitwerking van de lagere regelgeving volledig bekend was, ketenpartners aan het begin van de keten toch al konden starten met de benodigde voorbereidingen. Ook hebben voortschrijdende inzichten uit de

	<p>voorbereidingen op de uitvoering de lagere regelgeving voordat deze definitief werd kunnen verrijken en aanscherpen.</p> <ul style="list-style-type: none"> Als laatste stap in de voorbereidingen op de uitvoering richtte uitvoeringspartij DUO het centrale informatiesysteem in. In dit proces was er sprake van grote afhankelijkheid van andere partijen en van de volledige invulling van de lagere regelgeving. Hier heeft het parallel oplopen van de processen moeizaam uitgepakt en heeft het geen of beperkte tijdswinst opgeleverd omdat DUO pas kon beginnen nadat de lagere regelgeving klaar was.
<p>Planning <i>In hoeverre is er een effectieve en werkbare planning gefaciliteerd?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> De complexe stelselherziening is onder hoge tijdsdruk tot stand gekomen. Herhaaldelijk is gebleken dat er door het ministerie van SZW uit is gegaan van een te krappe tijdsplanning om de processen rond te krijgen. Dit heeft geleid tot het drie keer moeten uitstellen van de inwerkingtreding van de wet. Ook heeft het herhaaldelijke uitstel de energie van betrokkenen bij en het geloof in de veranderopgave op momenten doen verminderen.
<p>Samenwerking: vertrouwen en commitment <i>Hoe verloopt de onderlinge samenwerking? Is er vertrouwen en de wil om zich te committeren aan gezamenlijke oplossingen?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Het gezamenlijke gevoel van urgentie en de intensieve samenwerking hebben een sterke basis gelegd voor het vervolg van de samenwerking. De coronamaatregelen en het digitale werken hebben invloed gehad op de mate waarin partijen elkaar hebben kunnen leren kennen en daarmee impact gehad op de stevigheid van onderling vertrouwen. Nu fysiek afspreken weer mogelijk is, hebben betrokkenen behoefte elkaar en elkaars organisaties beter te leren kennen en zo meer begrip te krijgen voor wat een organisatie wel en niet kan. Ook is het als collega's 'schouder aan schouder werken' een wens van betrokkenen. Dit ten behoeve van meer onderlinge transparantie en commitment op gezamenlijke inzichten en oplossingen.

Conclusie van het reflectieonderzoek

Beide processen, zowel de totstandkoming van de wet en lagere regelgeving als de voorbereiding op de uitvoering zijn in een gecompliceerd proces en onder hoge tijdsdruk tot stand gekomen. Uiteindelijk heeft de stelselwijziging, vanaf de hoofdlijnenbrief in juli 2018 tot inwerkingtreding op 1 januari 2022, drieënhalve jaar in beslag genomen. De motor achter deze stelselwijziging is de enorme urgentie die door vrijwel alle betrokken partijen gedeeld werd om een nieuw en beter inburgeringsstelsel te ontwerpen, verder gestimuleerd door de prioriteit die toenmalig minister Koolmees aan de veranderopgave heeft gegeven en de grote mate van betrokkenheid die het ministerie van SZW onder stakeholders gedurende de veranderopgave georganiseerd heeft.

Er heeft wisselwerking plaatsgevonden tussen het proces van het opstellen van de wet en lagere regelgeving en het proces van de voorbereidingen op de uitvoering. Wat goed heeft gewerkt aan de wisselwerking is dat, voordat de uitwerking van de lagere regelgeving volledig bekend was, toch al gestart kon worden met benodigde voorbereidingen door partijen. Partijen die niet volledig zicht nodig hadden op de lagere regelgeving voor hetgeen zij moesten organiseren konden door een iteratieve werkwijze sneller voorbereidingen treffen dan wanneer zij hadden moeten wachten op de definitieve regelgeving. Ook heeft goed gewerkt dat de lagere regelgeving verrijkt en aangescherpt is door het regelmatige contact dat de coördinator wetgeving had met ketenpartijen over hun vragen, opmerkingen en voortschrijdende inzichten tijdens de voorbereiding op de uitvoering.

Echter heeft de wisselwerking ook voor belemmeringen in de voortgang van de uitvoering gezorgd. De lagere regelgeving is namelijk later bekend geworden dan

aanvankelijk gepland. Deze duidelijkheid had centrale uitvoeringspartij DUO nodig om een definitieve uitvoeringstoets te kunnen doen en de laatste stap in de uitvoering, het aanpassen van informatiesystemen, te kunnen verwezenlijken. In dit geval is iteratief werken door de uitvoerende organisatie niet mogelijk, waardoor het parallel lopen van de processen heeft gezorgd voor vertraging in de voorbereiding op de uitvoering ten opzichte van de aanvankelijke planning.

Uit dit reflectieonderzoek blijkt dat de planning van de data waarop de wet in werking zou treden, heeft voorgesorteerd op teleurstelling: de wet is tot drie keer toe uitgesteld. De reden voor het eerste uitstel (van juli 2020 naar januari 2021) was de niet haalbare planning en te hoge snelheid van een stelselwijziging die groter en complexer bleek dan aanvankelijk gedacht. Voor het tweede uitstel (van januari 2021 naar juli 2021) is de belangrijkste aanleiding dat de uitwerking van de lagere regelgeving meer tijd nodig heeft omdat het gereed krijgen van de wet tot dan toe voorrang kreeg binnen het ministerie van SZW. De laatste keer (van juli 2021 naar streefdatum januari 2022) was de aanleiding de stevige signalen vanuit ketenpartners ten aanzien van de beschikbare tijd en capaciteit om de benodigde voorbereidingen te kunnen treffen. Er is telkens gekozen voor een relatief kort uitstel waarbij er hoge druk op het proces gehouden werd, zodat de urgentie niet naar de achtergrond zou verdwijnen. Hierin lijkt 'politieke tijd' doorslaggevend geweest te zijn ten opzichte van de benodigde 'uitvoeringstijd'.

Er had meer vertrouwen mogen zijn in de breed gedeelde en gevoelde urgentie bij partners om door te blijven werken aan een zo snel mogelijke herziening van het inburgeringsstelsel. Een realistische en ruimere planning en het vroeger zichtbaar maken van onderlinge afhankelijkheden in de voorbereiding hadden kunnen helpen bij het voorkomen van uitstel.

Aanbevelingen voor toekomstige vergelijkbare stelselwijzigingen

1. **De doelgroep bepaalt of je beleid doeltreffend is:** geef hun een vaste en invloedrijke plek gedurende het hele proces van totstandkoming van het nieuwe stelsel.
2. **Betrek alle relevante stakeholders in een vroeg stadium** en zorg dat hun praktijkkennis over wat er wel en niet werkt meegenomen wordt in het nieuwe stelsel.
3. **Benut de kracht van een gedeeld gevoel van urgentie** onder stakeholders en stel hier zichtbaar vertrouwen in: deze sterke samenwerkingsbasis helpt tegenvallers in het vervolgproces op te vangen en houdt vaart in de voortgang.
4. **Neem betrokkenen mee in wat er concreet van hen verwacht wordt** in het participatieproces: laat zien wat hun rol en zeggenschap is voordat je hen vraagt te participeren. Licht daarbij toe wat de impact is die zij met hun organisatie gaan hebben en koppel terug wat er met hun input is gedaan.
5. **Betrek uitvoeringsorganisaties aan de voorkant van het proces.** Doe recht aan de realiteit die uitvoeringsorganisaties ervaren en neem signalen serieus door waar nodig aanpassingen te maken aan wet en lagere regelgeving.
6. Investeer in het gezamenlijk belang maar **schrik niet als stakeholders hun posities weer innemen** gedurende het samenwerkingsproces. Ketensamenwerkingen zijn steeds vaker gewenst en benodigd: erken de meerwaarde daarvan door de diversiteit aan invalshoeken, werkwijzen, capaciteiten en systemen nadrukkelijk te benutten en ruimte te geven in het samenwerkingsproces.

7. Een wisselwerking tussen processen – zoals tussen de totstandkoming van regelgeving en de voorbereiding op de uitvoering – is nuttig en prettig zolang er daadwerkelijk ruimte is om de meerwaarde daarvan te benutten. **Maak daarom zo vroeg mogelijk een planning die realistisch en haalbaar is met ruimte** om elkaars werkwijzen en ervaringen goed te leren kennen en elkaars, soms tegengestelde belangen, te begrijpen.
8. **Maak onderlinge afhankelijkheden en afspraken over hoe je op elkaar kunt rekenen in een vroeg stadium inzichtelijk:** dit draagt eraan bij dat samenwerkingspartners elkaar opzoeken en het ministerie als regievoerder uit de rol van bemiddelaar kan stappen.
9. Zorg voor goede afstemming tussen de departementen en wees richting stakeholders duidelijk **wie waarvoor verantwoordelijk is en wie het aanspreekpunt is voor wat.**

Aanbevelingen voor de samenwerking binnen de inburgeringsketen

1. Het proces van totstandkoming van het nieuwe inburgeringsstelsel eindigt niet bij de implementatie van de wet, maar bij het bereiken van de beleidsdoelen. **Laat elkaar dus niet los op het moment van implementatie**, maar behoud goed werkende overlegstructuren en praktijken en vul deze aan met partijen die tot dusverre onvoldoende gehoord zijn.
2. Een lerend stelsel moet in staat zijn om signalen – zowel positieve, wat werkt goed; en negatieve, wat werkt niet – op te pikken. **Beschouw negatieve signalen niet als kritiek maar als leerpunt** waar de samenwerking verder door kan versterken en waarover zo snel mogelijk een open gesprek aangegaan wordt.
3. Ketensamenwerking staat of valt met de mate waarin partners elkaar begrijpen en vertrouwen. **Leer elkaars organisaties en elkaars belangen beter kennen:** investeer daarin en blijf dat doen.

Inhoudsopgave

MANAGEMENTSAMENVATTING	3
1. INTRODUCTIE	10
1.1 Aanleiding voor het reflectieonderzoek	10
1.2 Het doel en de onderzoeksvragen	10
1.3 Het multi-stakeholderproces als analytisch kader	11
1.4 De onderzoeksaanpak	12
1.5 De scope van het onderzoek	12
1.6 Beperkingen	12
1.7 Leeswijzer	13
2. TIJDLIJN EN CONTEXT VAN DE STELSELWIJZIGING	14
2.1 Aanleiding stelselwijziging inburgeringswet	14
2.2 De nieuwe Wet inburgering 2021	15
2.3 Tijdlijn beleidsvorming, wet en lagere regelgeving en voorbereiding uitvoering	16
2.4 Organisatie achter en gebeurtenissen tijdens de totstandkoming van wet en lagere regelgeving	16
2.5 Organisatie achter de totstandkoming van de voorbereiding op de uitvoering	19
3. ERVARINGEN MET DE TOTSTANDKOMING NIEUWE WET INBURGERING	23
3.1 Representatie	23
3.2 Leiderschap en regie	25
3.3 Participatie en rechtvaardigheid	27
3.4 Transparantie en aansprakelijkheid	29
3.5 Financiële randvoorwaarden	30
3.6 Aanpassingsvermogen	32
3.7 De planning	33
3.8 Samenwerking: onderling vertrouwen en commitment	35
4. CONCLUSIES	36
5. DE AANBEVELINGEN	42
BIJLAGE 1: BRONNEN EN DOCUMENTENLIJST	45
BIJLAGE 2: RESPONDENTENLIJST	47
BIJLAGE 3: TIJDLIJN TOTSTANDKOMING NIEUWE WET INBURGERING	48

1. Introductie

1.1 Aanleiding voor het reflectieonderzoek

Op 1 januari 2022 is de nieuwe Wet inburgering 2021 (Wi2021) in werking getreden. Dit gebeurde nadat de inwerkingtreding drie keer was uitgesteld. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: het ministerie van SZW) heeft RadarAdvies de opdracht gegeven een reflectieonderzoek uit te voeren naar het verloop van de totstandkoming van deze wet, inclusief de lagere regelgeving en de voorbereiding op de uitvoering. Met dit onderzoek wordt eveneens uitvoering gegeven aan de motie kamerlid Becker, 4 februari 2021 (Kamerstuk 35 483, nr. 69) en een toezegging hierover aan de Tweede Kamer gestand gedaan.

1.2 Het doel en de onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is enerzijds om inzicht te geven in het verloop van de totstandkoming van de Wet inburgering 2021, inclusief de lagere regelgeving, en in de voorbereiding op de uitvoering van deze wet (de implementatie) door de ketenpartners. Anderzijds levert het onderzoek leerpunten op die bruikbaar zijn voor de verdere samenwerking in de inburgeringsketen en voor vergelijkbare wetstrajecten in de toekomst.

De hoofdvraag voor dit onderzoek is:

Wat heeft bevorderend en belemmerend gewerkt gedurende het hele proces van de totstandkoming van de Wet inburgering, de lagere regelgeving en de voorbereiding op de uitvoering? En wat kan hiervan geleerd worden ten aanzien van andere wetstrajecten en de samenwerking binnen het inburgeringsstelsel?

We beantwoorden deze vraag aan de hand van de volgende subvragen in het conclusiehoofdstuk:

1. Hoe zijn de volgende twee processen verlopen en op welke manier heeft het ministerie van SZW de ketenpartners en andere belanghebbenden hierin meegenomen?
 - a. Het tot stand komen van de wet en lagere regelgeving
 - b. De voorbereiding op de uitvoering bij ketenpartners
2. Hoe hebben de ketenpartners die vertegenwoordigd zijn in de stuurgroep Veranderopgave Inburgering (VOI) de processen in de voorbereiding op de uitvoering opgepakt en hoe is de samenwerking tussen deze ketenpartners verlopen?
 - a. In hoeverre heeft de gehanteerde programmastructuur geholpen bij het bereiken van de resultaten?
 - b. Welke leerpunten zijn er met betrekking tot de samenwerking in de programmastructuur?
 - c. Had er eerder samengewerkt moeten worden binnen een programmastructuur? (zoals gevraagd door DUO en zoals ook benoemd in motie Becker)?
3. Welke wisselwerking was er tussen deze twee processen? Wat heeft wel en niet goed gewerkt in het parallel werken aan de wetgeving en de voorbereiding op de uitvoering? Is deze manier van werken aan te bevelen voor volgende grote wetstrajecten/ stelselherzieningen? (de laatste vraag wordt beantwoord in de aanbevelingen)

4. In hoeverre heeft de plateau-aanpak met betrekking tot de informatievoorziening en gegevensuitwisseling geholpen bij het toewerken naar haalbare resultaten per 1 januari 2022 voor de uitvoeringsketen inburgering?
5. In de tijdlijn zijn er drie momenten geweest waarop de inwerkingtreding van de wet is uitgesteld:
 - a. Wat was de reden van het uitstel? Wat is daarin het samenspel tussen voorbereiding wet en regelgeving en voorbereiding uitvoering?
 - b. Hadden deze voorkomen kunnen worden, en zo ja, op wat voor manier?
 - c. Wat kan daarvan geleerd worden ten behoeve van andere wetstrajecten? *(beantwoord in de aanbevelingen)*
 - d. Wat kan daarvan geleerd worden ten behoeve van de samenwerking in de inburgeringsketen? *(beantwoord in de aanbevelingen)*

1.3 Het multi-stakeholderproces als analytisch kader

De totstandkoming van de nieuwe Wet inburgering is door het ministerie van SZW tot een gezamenlijke opgave gemaakt. Er zijn veel verschillende partijen van meet af aan bij de stelselherziening betrokken die samen aan de vormgeving van de maatschappelijke opdracht rond inburgering hebben gewerkt. Het concept van het 'multi-stakeholderproces' is de analytische bril waarmee we hebben gekeken naar de wijze waarop de processen zijn opgepakt. Een multi-stakeholderproces is een semigestructureerde organisatievorm die stakeholders over een langere periode helpt te werken aan een gemeenschappelijk doel waarbij er tegelijk sprake is van verschillende belangen (Brouwer & Woodhill, 2015). Het concept wordt met name gehanteerd binnen het veld van duurzame ontwikkeling. Deze samenwerkingsvorm ontstaat bij complexe maatschappelijke uitdagingen die één enkele organisatie niet het hoofd kan bieden. Het is hierbij nodig om met een diversiteit aan actoren, over de grenzen van de eigen organisaties heen, met soms tegengestelde belangen, gezamenlijk tot nieuwe oplossingen te komen. Dit geldt ook voor de opgave van inburgering door nieuwkomers in Nederland.

Er wordt veel onderzoek uitgevoerd naar wat de factoren zijn die effectiviteit van dit type samenwerkingen versterken, omdat deze werkwijze rond complexe vraagstukken steeds gangbaarder wordt. Verwacht wordt dat een multi-stakeholdersamenwerking de sturing van de aanpak rond een maatschappelijke opgave kan versterken omdat deze vorm ruimte creëert voor discussie, onderhandeling en besluitvorming door relevante betrokkenen (Kusters, et al. 2018). Hierdoor ontstaat een aanpak niet door politieke sturing van bovenaf: het multi-stakeholderproces zorgt voor een aanpak die geconstrueerd en gesitueerd is van binnenuit de maatschappelijke opgave. Deze werkwijze creëert eveneens een complex leerproces bij stakeholders waar intensieve samenwerking over de grenzen van eigen organisaties heen nodig is. Hierbij is zowel sturing op als ruimte voor een onvoorspelbaar meerstemmig stakeholderproces van belang.

De kwaliteit van hoe het multi-stakeholderproces voor de totstandkoming en uitvoering van de Wet inburgering 2021 is vormgegeven, heeft invloed op de effectiviteit en uitkomsten van de samenwerking binnen het nieuwe inburgeringsstelsel. Op basis van het multi-stakeholdermodel van Kusters et al. (2018) hebben we met de volgende variabelen onderzocht hoe de totstandkoming is verlopen: representatie, leiderschap en regie, participatie en rechtvaardigheid, aansprakelijkheid en transparantie, financiële randvoorwaarden, aanpassingsvermogen, de planning, en vertrouwen en commitment.

1.4 De onderzoeksaanpak

We hebben een documentanalyse (zie bijlage 1 voor een overzicht) uitgevoerd om zicht te krijgen op 1) de tijdlijn en belangrijke gebeurtenissen gedurende de totstandkoming en 2) de organisatie achter de totstandkoming, van de wet en lagere regelgeving en de voorbereiding op de uitvoering.

Daarnaast hebben we diepte-interviews afgenomen met in totaal 21 stakeholders binnen het inburgeringsstelsel die in meer of mindere mate betrokken zijn geweest bij de herziening. Bijlage 2 laat een overzicht van de respondenten zien. In deze interviews zijn we met respondenten ingegaan op belangrijke sleutelmomenten in het proces van totstandkoming, reflectie op de regierol van het ministerie van SZW, reflectie op de verschillende variabelen uit het multi-stakeholdermodel en lessen voor de huidige samenwerking en andere wetstrajecten. Van elk interview is een gespreksverslag gemaakt dat nadien is geaccordeerd door de respondenten.

Daarnaast hebben we tijdens een reflectiebijeenkomst op 22 juni 2022 de voorlopige resultaten gepresenteerd aan en getoetst bij respondenten en gezamenlijk aanbevelingen geformuleerd. De inzichten die voortkwamen uit de reflectiebijeenkomst zijn eveneens meegenomen in deze rapportage.

1.5 De scope van het onderzoek

Dit onderzoek richt zich op de periode vanaf het regeerakkoord in oktober 2017 tot de inwerkingtreding van de wet op 1 januari 2022. Daarnaast hebben we oog voor gebeurtenissen die, voorafgaand aan het regeerakkoord, aanleiding hebben gevormd voor de stelselwijziging en tevens voor de manier waarop het voorbereidingsproces invloed heeft op de huidige stand van de samenwerking. Met dit onderzoek evalueren we niet de inhoud of doelen van het nieuwe inburgeringsstelsel maar wel de wijze waarop de processen rondom de totstandkoming van beleid, wet en lagere regelgeving en de totstandkoming van de voorbereiding op de uitvoering zijn verlopen.

1.6 Beperkingen

De belangrijkste beperkingen van dit onderzoek zijn:

- De respondenten die wij hebben gesproken zijn allemaal nauw betrokken geweest bij de totstandkoming, maar niet iedereen is vanaf het begin van de stelselwijziging betrokken geweest. Ongeveer twee derde van de respondenten was vanaf 2018 betrokken, een derde is later aangesloten vanaf of tijdens het proces van voorbereiding op de uitvoering. Hierdoor zijn ervaringen van de beginperiode alleen beschreven aan de hand van interviews met respondenten die op dit moment nog steeds betrokken zijn bij de ketensamenwerking.
- We belichten in het onderzoek het proces van voorbereiding op de uitvoering, waarin het topberaad VOI, de stuurgroep VOI en werkgroepen een belangrijke rol in de programmastructuur hebben gehad. Wij hebben geen deelnemers uit het topberaad VOI besproken. Dit heeft ons zicht op de ervaringen binnen dit overleg beperkt.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 presenteren we een tijdlijn, de context rond de stelselwijziging en de organisatie achter de stelselwijziging. In hoofdstuk 3 delen we de bevindingen uit de interviews. In hoofdstuk 4 beschrijven we de conclusies en in hoofdstuk 5 doen we aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek.

2. Tijdlijn en context van de stelselwijziging

2.1 Aanleiding stelselwijziging inburgeringswet

Eind 2015 publiceert de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het rapport 'Geen tijd te verliezen'. Hieruit blijkt dat statushouders ten opzichte van andere groepen in de samenleving langdurig afhankelijk zijn van de bijstand, een ongunstige arbeidsmarktpositie hebben en deze achterstand erg langzaam inlopen. De WRR concludeert dat er geen tijd te verliezen is met het bespoedigen van de integratie van statushouders en adviseert o.a. de gemeenten de regierol op de inburgering opnieuw te geven, vroeger (al in de asielzoekerscentra) te starten met integratieactiviteiten en een parallelle aanpak in de inburgering te hanteren waarbij taal en het vinden van opleiding of werk gelijktijdig plaatsvinden. Op dat moment is de Wet inburgering 2013 nog in werking. In deze wet (stammend uit 2007, gewijzigd in 2013) staat het idee centraal dat inburgeringsplichtigen zelf verantwoordelijk zijn voor hun inburgering. De wijziging uit 2013 zorgt ervoor dat inburgeraars niet meer onder de regie van gemeenten vallen en zich vanaf dan zelfstandig moeten voorbereiden op het inburgeringsexamen.

In 2015 krijgt Nederland te maken met een instroom van twee keer zoveel vluchtelingen als in het jaar ervoor (website CBS, 2016). Daarom start het ministerie van SZW in mei 2016 de Taskforce Werk en Integratie. Deze Taskforce is een platform van publieke en private organisaties betrokken bij de integratie en participatie van vluchtelingen, zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Divosa (vereniging van leidinggevenden in het sociaal domein), het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), Vluchtelingenwerk Nederland (VWN), Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF, Vluchtelingen-Organisaties Nederland (VON), werkgevers- en werknemersorganisaties, de Sociaal Economische Raad (SER) en de ministeries van SZW, Veiligheid en Justitie (V&J), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Buitenlandse Zaken (BZ) (De Lange, 2017). De Taskforce heeft als doel de participatie en integratie van vergunninghouders te versnellen en te verbeteren door te investeren in screening, matching, integratie, door binnen de keten kennis uit te wisselen en het onderlinge netwerk te versterken (Kamerstukken II, 2015-2016, 19 637, nr. 2085).

In 2017 wordt Kabinet-Rutte III gevormd. Het regeerakkoord 'Vertrouwen in de Toekomst' van oktober 2017 beschrijft dat te veel nieuwkomers te lang aangewezen blijven op een bijstandsuitkering en dat dit een onacceptabele uitkomst is van het inburgeringsbeleid. De inhoudelijke kaders voor noodzakelijke wijzigingen worden neergezet. Zoals dat statushouders en asielzoekers met grote kans op inwilliging vanaf dag één taallessen in de opvang van het COA krijgen, dat de taaleisen aangescherpt zal worden van A2 naar B1 en dat er gewerkt zal worden aan een "activerend en tegelijk ontzorgend systeem van sociale voorzieningen" die de zelfredzaamheid van nieuwkomers moet bevorderen. Ook beschrijft het regeerakkoord dat verwijtbaar niet inburgeren consequenties heeft, zoals het verliezen van de verblijfsstatus, het niet verkrijgen van een sterkere verblijfsstatus en ook een korting op de uitkering bij mensen die niet goed inburgeren is aan de orde. Daarnaast schetst het akkoord de financiële kaders: er zal structureel 70 miljoen per jaar beschikbaar komen voor het nieuwe inburgeringsstelsel.

In juni 2018 publiceert onderzoeksbureau Significant de wetsevaluatie van de Wet inburgering 2013 waarin veel tekortkomingen worden geschetst. Deze evaluatie en een aantal andere onderzoeken geven de uiteindelijke onderbouwing aan de aankondiging van minister

Koolmees dat de inburgering op de schop gaat, zo schrijft hij in de hoofdlijnenbrief aan de Tweede Kamer op 2 juli 2018 (Kamerstuk 32 824, nr. 223).

2.2 De nieuwe Wet inburgering 2021

Het maatschappelijk doel van het nieuwe inburgeringsstelsel is volgens de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Wet inburgering (versie Raad van State, 2020): "Alle inburgeringsplichtigen doen snel en volwaardig mee in de Nederlandse maatschappij, liefst via betaald werk." En het beleidsdoel: "Inburgeringsplichtigen bereiken het voor hen hoogst haalbare taalniveau (liefst niveau B1) en kennis van de Nederlandse maatschappij, in combinatie met gerichte inspanningen op participeren naar vermogen vanaf de start van het inburgeringstraject." (Memorie van Toelichting, versie RvS, 2020). Om dit doel te bereiken is een inburgeringsstelsel vereist dat een tijdige start (zo snel mogelijk beginnen) en snelheid (binnen de inburgeringstermijn, liefst sneller) van de inburgering borgt, dat uitgaat van maatwerk (aanbod dat aansluit bij startpositie en ontwikkelmogelijkheden van individuele inburgeraars) en dualiteit (combinatie van taal en participatie) en dat bovendien kwaliteit (divers en kwalitatief hoogwaardig aanbod) garandeert (Memorie van toelichting, versie RvS, 2020).

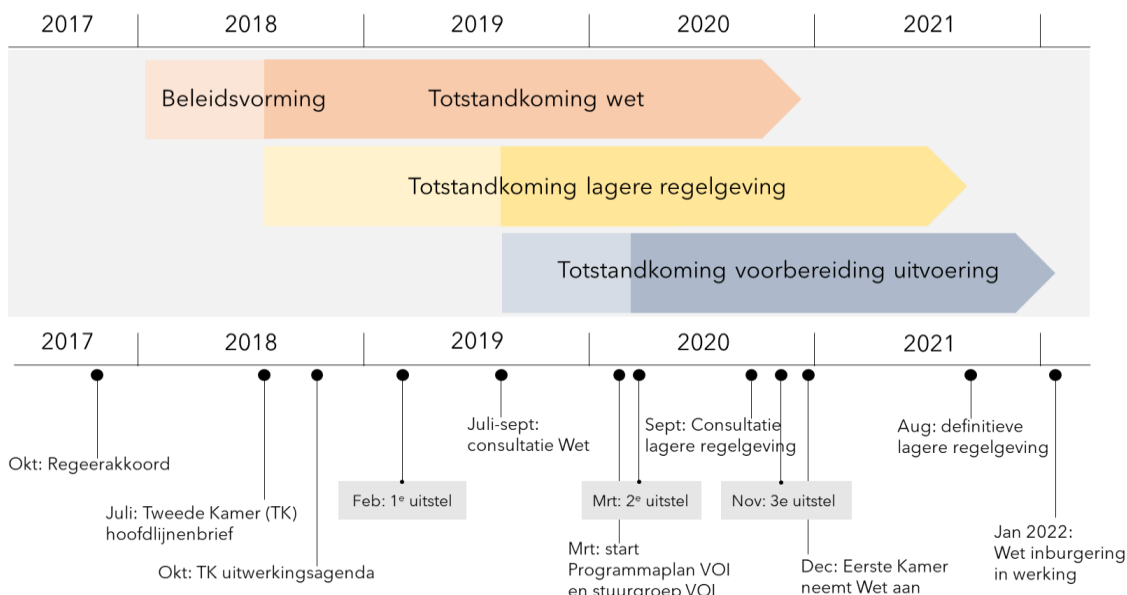
Een belangrijke wijziging ten opzichte van Wet inburgering 2013 is dat gemeenten opnieuw de regie hebben gekregen over de uitvoering van de inburgering. De regierol van gemeenten houdt onder andere in dat zij verantwoordelijk zijn voor het inkopen en aanbieden van passende en kwalitatief goede inburgeringstrajecten voor asielstatushouders en voor het begeleiden van alle inburgeringsplichtigen bij de invulling en het nakomen van hun inburgeringsplicht.

Tegelijk is het ministerie van SZW stelselverantwoordelijke, wat betekent dat deze wetswijziging geen volledige decentralisatie is. De stelselverantwoordelijkheid houdt in dat het ministerie van SZW ervoor zorgt goed geïnformeerd te zijn over het functioneren van het stelsel en de manier waarop het beleid wordt uitgevoerd: tekortkomingen in het stelsel zijn aanleiding om de werking van het stelsel gaandeweg te versterken en te verbeteren (Memorie van toelichting, versie RvS, 2020). Het ministerie schrijft hierover verder in de Memorie van toelichting dat de nieuwe inburgeringswet gemeenten voldoende beleidsruimte geeft om invulling te geven aan hun wettelijke verantwoordelijkheden, maar dat de wet op sommige onderdelen meer ingekaderd is vanuit het oogpunt van uniformiteit.

De inburgeringsplicht voor nieuwkomers bestaat uit het afronden van één van de drie leerroutes waarbinnen ook kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM) wordt aangeboden: de B1-route gericht op inburgeraars die in drie jaar Nederlands op B1-niveau met afschalingsmogelijkheid naar A2 leren, de Onderwijsroute gericht op inburgeraars met potentie om in te stromen in het regulier middelbaar of hoger onderwijs en de Zelfredzaamheidsroute (Z-route) gericht op inburgeraars met een lage leerbaarheid en voor wie de andere routes niet haalbaar zijn. Daarnaast zijn de Module Arbeidsmarkt & Participatie (MAP) en het Participatieverklaringstraject (PVT) onderdeel van de inburgering. De marktwerking in het inburgeringsonderwijs die ingevoerd is bij het vorige inburgeringsstelsel wordt binnen het nieuwe stelsel, in een deels andere vorm, voortgezet: gemeenten worden de vragers op de markt voor het inburgeringsaanbod van asielmigranten en gezinsmigranten blijven zelf hun inburgeringscursussen inkopen.

2.3 Tijdlijn beleidsvorming, wet en lagere regelgeving en voorbereiding uitvoering

Voordat we de processen van totstandkoming toelichten, laat onderstaande visuele tijdlijn de belangrijkste processen en momenten tussen 2017 en 2022 zien. In bijlage 3 zijn alle stappen in de totstandkoming van de stelselherziening schematisch op een rij gezet.



De processen van totstandkoming van de wet en de lagere regelgeving en de voorbereiding op de uitvoering hebben, zoals te zien is in de tijdlijn, overlap gekend. De fase van beleidsvoorbereiding (bovenste pijl, lichtroze deel) start vanaf begin 2018 en de invulling van de wetgeving loopt vanaf de zomer van 2018 tot en met vaststelling van de nieuwe Wet inburgering in de Eerste Kamer in december 2020 (donkerroze deel). De uitwerking van de lagere regelgeving start gelijktijdig met de invulling van de wetgeving (middelste pijl, lichtgele deel), maar wordt actief uitgewerkt vanaf de zomer van 2019 tot aan de publicatie van de lagere regelgeving eind augustus 2021 (donkergele deel). De voorbereidingen op de uitvoering starten in het najaar van 2019 (onderste pijl, lichtblauwe deel) en het Programmaplan VOI en de stuurgroep VOI, die de formele start van de voorbereiding inluiden, lopen vanaf maart 2020 (donkerblauwe deel). Kortom, de processen van de totstandkoming van de wet en de invulling van lagere regelgeving hebben voor een groot deel van de tijd parallel gelopen aan de voorbereidingen op de uitvoering. De processen hebben onderling wisselwerking gehad.

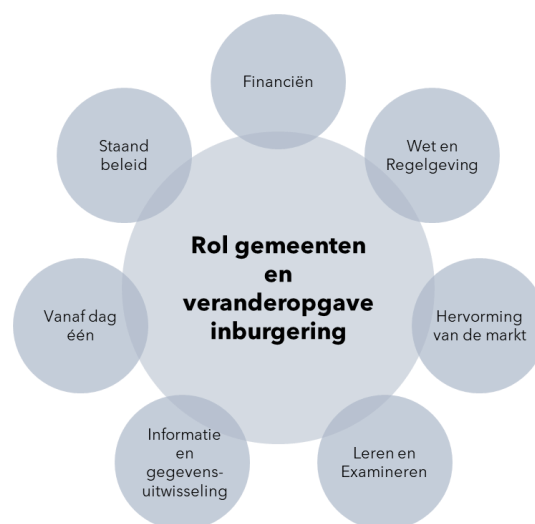
2.4 Organisatie achter en gebeurtenissen tijdens de totstandkoming van wet en lagere regelgeving

Gebaseerd op de opdracht uit het regeerakkoord start de directie Samenleving en Integratie van het ministerie van SZW eind 2017 met de hervorming van het inburgeringsstelsel. Het streven van het ministerie van SZW is om een lerend stelsel te ontwerpen, dat robuust en adaptief is (Kamerstuk 32 824, nr. 223). Daartoe wordt besloten een kaderwet op te stellen, in combinatie met lagere regelgeving. De gedachte daarachter is dat wanneer het zwaartepunt bij de lagere regelgeving ligt, het eenvoudiger wordt om, wanneer nodig, het stelsel bij te sturen.

Intensieve betrokkenheid stakeholders bij voorbereidingen van de wet

Om tot invulling van de wet en lagere regelgeving te komen betreft het ministerie van SZW de partijen binnen de dan al bestaande Taskforce Werk en Integratie bij de beleidsvorming. Het ministerie van SZW wil hiermee vanuit betrokkenen die veel inhoudelijke en praktijkkennis hebben, inzicht krijgen in wat ze missen binnen het oude stelsel en wat ze nodig hebben binnen een nieuw stelsel. Onder leiding van het ministerie van SZW legt de *Werkgroep Rol gemeenten en veranderingopgave inburgering*, die onderdeel is van de Taskforce, vanaf 29 januari 2018 in een reeks bijeenkomsten de basis voor de hoofdlijnen van het nieuwe beleid. Deze werkgroep bestaat uit het ministerie van SZW, de VNG, Divosa, de G40 (het netwerk van 40 (middel)grote steden), de G4 (het netwerk van de 4 grootste gemeenten) en VWN. Rondom de werkgroep worden er eveneens themagroepen bij elkaar gebracht. Naast deelnemers uit de werkgroep doen de volgende stakeholders mee aan de themabijeenkomsten: het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V), het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), Blik op Werk (BoW), de Nederlandse Raad voor Training en opleiding (NRTO), de MBO Raad, de Beroepsvereniging van docenten Nederlands als Tweede Taal (BVNT2), vertegenwoordiging vanuit de Internationale Schakelklassen (ISK), de Vereniging Hogescholen, Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

De intentie is een dynamische structuur neer te zetten *“waarbij zowel van werkgroep naar themagroep als andersom wordt uitgewisseld”*, zo blijkt uit een toelichtingsdocument over de werkgroepen en themagroepen. Zie hiernaast de grafische weergave van de werk- en themagroepen uit datzelfde document.



De input vanuit de werk- en themagroepbijeenkomsten geeft voor een belangrijk deel vorm aan de kaders van het nieuwe beleid. In juli 2018 stuurt toenmalig minister Koolmees de Tweede Kamer een hoofdlijnenbrief waarin hij aankondigt dat de inburgering op de schop gaat en waarin het nieuwe stelsel wordt geschetst (Kamerstuk 32 824, nr. 223). In de brief staat tevens beschreven dat *“in de huidige planning is voorzien dat inwerkingtreding in 2020 haalbaar moet zijn”*. Vanaf de hoofdlijnenbrief in juli start het wetstraject waarin geschreven wordt aan de wettekst. In deze zomerperiode werken de stakeholders binnen de werk- en themagroepen aan de uitwerkingsagenda. Hierin worden de hoofdlijnen zoals geschetst in de brief van juli uitgewerkt naar beleid en wetgeving. De uitwerkingsagenda wordt op 23 oktober 2018 gedeeld met de Tweede Kamer (Kamerstuk 32 824, nr. 238).

Na oktober 2018 gaat de voormalige werkgroep *Kernteam Regie Gemeenten* heten. Hiermee wil het ministerie van SZW benadrukken dat gemeenten een regierol in het nieuwe inburgeringsstelsel krijgen en hen een prominente plek geven in de ontwikkeling van beleid en wetgeving. In april 2019 is het laatste kernteamoverleg. Het ministerie van SZW kondigt in de laatste bijeenkomst aan: *“We gaan straks weer uit elkaar, daarna kan iedereen positie innemen wat hoort bij het beleidsproces. Hierna gaan de luiken aan onze kant dicht en gaan we de formele processen in en is elke partij in staat om zijn eigen positie in te nemen.”* (verslag kernteamoverleg april 2019).

Een nieuwe fase in de samenwerking

Na het laatste kernteamoverleg start een nieuwe fase: die van onderhandelingen en posities innemen. Wanneer de berekeningen van de wet in het voorjaar van 2019 bekend worden, starten de onderhandelingen tussen de VNG en het ministerie van SZW. De VNG breekt in mei 2019 de onderhandelingen af. Een maand later pakken het ministerie van SZW en de VNG het overleg weer op; er is dan overeenstemming bereikt tussen de partijen om gezamenlijk een onafhankelijk onderzoek uit te laten voeren naar de financiële gevolgen van het nieuwe inburgeringsstelsel.

September 2019 is het volgende moment dat stakeholders betrokken worden bij het conceptwetsvoorstel: dit verloopt via een internetconsultatie. Ook krijgen verschillende partijen van wie het ministerie van SZW expliciet reactie wil ontvangen een adviesaanvraag voor de concept wettekst. Veel van de reacties van partijen op de wet zijn, naast complimenteuz over de mate van betrokkenheid die in de voorgaande fase georganiseerd is, kritisch. Te zien is dat partijen hun organisatiebelang of maatschappelijke taak in hun reacties stevig voor het voetlicht brengen en met name kritisch zijn over de financiële randvoorwaarden van de wet.

De financiële onderhandelingen en verwerking van reacties van stakeholders op de concept wettekst zorgen voor vertraging in de oorspronkelijke planning. Waar het wetsvoorstel in eerste instantie in het eerste kwartaal van 2020 aan de Tweede Kamer is beloofd, zal dat uiteindelijk een kwartaal opschuiven naar juni 2020. Het wetsvoorstel wordt voorgelegd bij de Raad van State (RvS) via een spoedprocedure, hier komt een positief advies uit in april 2020. In juli 2020 wordt de nieuwe Wet inburgering aangenomen in de Tweede Kamer en in december 2020 door de Eerste Kamer.

De invulling van de lagere regelgeving

De schriftelijke uitwerking van zowel wet als lagere regelgeving zijn gestart met een ronde onder alle dossierhouders binnen het ministerie van SZW die verantwoordelijk zijn voor het inburgeringsbeleid. In deze ronde worden de dossierhouders door de coördinator van het wetstraject en de wetgevingsjurist uitgevraagd over wat zij vanuit beleid, op basis van de opgehaalde input onder stakeholders, in de wet en lagere regelgeving willen zien. In de zomer van 2019, als de concept wettekst in consultatie is, vindt deze ronde onder dossierhouders voor de lagere regelgeving plaats. Hiermee wordt het proces van invulling geven aan de lagere regelgeving gestart.

Omdat de wet de basis vormt voor het nieuwe stelsel, wordt er binnen het ministerie van SZW voor gekozen om prioriteit te geven aan de uitwerking en voortgang van het wetsproces. Daardoor wordt er gedurende 2019-2020 vooral intensief aan de lagere regelgeving gewerkt op momenten dat de wettekst in consultatie is (zomer 2019) en nadat de wet door de Tweede Kamer (in juli 2020) is aangenomen. De uitwerking van de wet verloopt langzamer dan voorzien, onder andere door de betrokkenheid van een veelheid aan stakeholders en de te verwerken feedback vanuit de consultatieronde. Dit is eveneens een reden voor vertraging in de voortgang van de invulling van lagere regelgeving.

De consultatie van de lagere regelgeving zou volgens de planning in het Programmaplan VOI aanvankelijk in juni 2020 plaatsvinden. Echter concludeert de coördinator van het wetstraject in het voorjaar van 2020 dat dit te vroeg is, omdat er op een aantal punten input ontbreekt vanuit stakeholders en er nog geen tijd geweest is om de eerste concept stukken te delen en af te stemmen met de betrokken partijen. De aannahme is dat er, door aan de voorkant meer tijd te nemen, aan de achterkant tijd kan worden gewonnen doordat er

minder commentaar op de consultatie zou komen. Minister Koolmees stemt in met een nieuwe planning waarmee de consultatie een paar maanden wordt verschoven. Tussen 1 september en 29 september 2020 vindt dan de consultatie voor de concept lagere regelgeving plaats. De feedback van betrokkenen hierop wordt in het najaar verwerkt, gelijktijdig met de voorbereidingen om de wet voor te leggen bij de Eerste Kamer in december 2020.

Naar aanleiding van een amendement van Kamerlid Becker tijdens het Wetgevingsoverleg (WGO) op 29 juni 2020 wordt door minister Koolmees de toezegging gedaan om zowel Besluit inburgering als Regeling inburgering met de Tweede Kamer te delen (Kamerstuk 35 483, nr. 62). Deze voorhangprocedure is niet vooraf ingetekend in de oorspronkelijke planning van de lagere regelgeving en neemt eveneens extra tijd in beslag. Zowel het Besluit als de Regeling worden op 21 december 2020 voorgelegd aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 35 483, nr. 66).

In 2021 zijn nog een aantal stappen doorlopen voor de lagere regelgeving. In maart 2021 wordt het Besluit inburgering 2021 aangeleverd bij de RvS. In juni 2021 geeft de RvS een positief advies. Omdat het kabinet inmiddels demissionair is geworden, moet het Besluit inburgering 2021 en het nader rapport, ondanks dat er een positief RvS-advies gegeven is, toch opnieuw langs de ministerraad. Ook deze stap is vooraf niet voorzien in de planning. De wens van het ministerie van SZW is dan om dit nog vóór het zomerreces van 2021 bij de ministerraad te agenderen. Dit lukt niet, waardoor de stukken op 13 augustus 2021 worden voorgelegd bij de ministerraad. Daarop wordt op 27 augustus 2021 de definitieve lagere regelgeving gepubliceerd (Staatsblad 2021, 410).

Kortom, de keuze om stakeholders intensief te betrekken bij de uitwerking van zowel wet als lagere regelgeving, het geven van voorrang aan de uitwerking van de wettekst, de niet vooraf voorziene voorhangprocedure voor de lagere regelgeving en het feit dat het kabinet in 2021 demissionair is geworden, hebben impact gehad op de voortgang van de invulling van zowel de wet als de lagere regelgeving.

2.5 Organisatie achter de totstandkoming van de voorbereiding op de uitvoering

In de tweede helft van 2019 start het voorbereidingsproces voor de uitvoering. In deze periode wordt er onder andere gestart met het opzetten van de ketenarchitectuur voor het nieuwe stelsel en organiseert het ministerie van SZW een tweedaagse workshop in de Jaarbeurs over het ketenproces inburgering waarin ketenpartners gezamenlijk een klantreis door de ogen van een inburgeraar maken en waar de visie op informatievoorziening in het nieuwe stelsel gedeeld wordt. Vanaf maart 2020 starten de voorbereidingen op de uitvoering onder de vlag van Programmaplan Veranderopgave Inburgering (VOI). De voorbereidingen op de uitvoering hebben in tijd dus overlap met de behandeling van de wet in de Tweede en Eerste Kamer en de invulling van de lagere regelgeving.

Programmaplan Veranderopgave Inburgering

Het Programmaplan VOI (vastgesteld in het VOI topberaad, april 2020) vormt de kapstok voor de voorbereidingen op de uitvoering van het nieuwe inburgeringsstelsel. Het programmadoel luidt als volgt: *“Om het beleidsdoel te bereiken is het opleveren van een nieuw inburgeringsstelsel als programmadoel gedefinieerd. Het nieuwe inburgeringsstelsel is een lerend stelsel, dat robuust en adaptief is met input vanuit monitoring en evaluatie. Het programmadoel is bereikt op het moment dat het nieuwe inburgeringsstelsel in werking is getreden en de uitvoeringsketen in staat is om invulling te geven aan de wettelijke taken die ze hebben in het nieuwe inburgeringsstelsel.”* (programmaplan VOI, 2020). Het programmaplan

beschrijft het doel en de doelgroepen van het nieuwe stelsel, de resultaten die het voorbereidende programma zouden moeten opleveren, de randvoorwaarden bij uitvoering van het programma, de organisatie en sturing van het programma en een communicatieplan.

De structuur van het programma bestaat uit een programmamanager, het topberaad VOI en de stuurgroep VOI. Voor het proces van de voorbereiding op de uitvoering worden daarnaast verschillende werkgroepen en overlegstructuren opgezet. Deze worden hieronder beschreven.

- **Programmamanager**

De programmamanager vanuit het ministerie van SZW is verantwoordelijk voor de dagelijkse sturing en voortgang van het programma.

- **Het topberaad VOI**

Op strategisch niveau wordt het programma aangestuurd door het VOI topberaad: *“het topberaad geeft kaders mee aan het programma voor de uitvoering en is er voor strategische beslissingen”* (Programmaplan VOI, 2020). In het topberaad zitten de Directeur Generaal Sociale Zekerheid en Integratie, Directeur Beleid en Strategie DUO, Directeur Registers en Examens DUO, Directeur Sociaal Domein VNG, Bestuurslid COA, voorzitter bestuur Divosa, Directeur Regulier Verblijf en Nederlanderschap IND en gedelegeerd opdrachtgever en Directeur Samenleving en Integratie van het ministerie van SZW. Er is beperkt sturing nodig geweest van het topberaad, dat blijkt uit het feit dat zij driemaal bij elkaar komen: in april 2020, december 2020 en in maart 2021.

- **De stuurgroep VOI**

Dit overleg stuurt de voortgang van het programma op tactisch niveau aan, is besluitvormend en kaderstellend voor de stelselverandering, accordeert door het programmateam opgeleverde producten die relevant zijn voor de keten, bewaakt de voortgang en kwaliteit en stuurt zo nodig bij. Het overleg bespreekt de voortgang van het programma, planning, financiën, risico's en issues (Programmaplan VOI, 2020). Vanaf de start zitten de volgende vertegenwoordigers van ketenpartners op hoofden- ofwel managementniveau in de stuurgroep, namelijk: de directeur Samenleving en Integratie (SI) van het ministerie van SZW, de business manager inburgering van DUO, de Plaatsvervangend Directeur basisinfrastructuur (BIS) VNG, de Interim Directeur COA, de Directeur Sociaal Domein van Divosa, de Tactisch manager keten IND, de programmamanager VOI en de programmasecretaris vanuit het ministerie van SZW. Vanaf de zomer van 2020 sluit ook de implementatiemanager inburgering aan, vanaf oktober 2020 sluit het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) aan in het kader van hun rol in het lerend stelsel en vanaf begin 2021 sluiten ook het College van Toetsen en Examens (CvTE) en het ministerie van OCW aan omdat zij eveneens een rol in de ketensamenwerking gaan spelen.

De stuurgroep komt vanaf maart 2020 maandelijks, en waar nodig vaker, bij elkaar. De 22 bijeenkomsten die in 2020 en 2021 hebben plaatsgevonden, op één fysieke bijeenkomst na, zijn digitaal geweest in verband met de coronamaatregelen.

De uitwerking en doorvertaling van de voorbereidingen worden gedaan door de architectuurboard, de werkgroep ketenproces en gegevensuitwisseling, het IV-realisatieoverleg, het ondersteuningsprogramma van VNG en Divosa, het implementatiemanagersoverleg en de werkgroep communicatie.

- **De architectuurboard**

Het voorbereidingsproces op de uitvoering staat in het teken van het mogelijk maken van werkprocessen die door de keten heen zijn uitgewerkt en goed op elkaar aansluiten. De architectuurboard legt hiertoe de basis in de vorm van de Ketenarchitectuur. De Ketenarchitectuur beschrijft de samenhang, kaders en uitgangspunten voor de vertaling naar de informatievoorziening (IV). Het overleg start in oktober 2019 en richt zich op dat wat gemeenschappelijk moet worden afgesproken. Daarnaast is de architectuurboard een instrument om besluitvorming te ondersteunen (Ketenarchitectuur hoofdlijndocument VOI, juli 2020). In het opgeleverde document is te zien dat de Ketenarchitectuur is opgebouwd aan de hand van een plateauplanning. Het idee achter zo'n plateauplanning is *"dat het realiseren van de oplossingen bij ketenpartners iteratief, in haalbare stappen, kan worden aangepakt"* (ibid.). Binnen Plateau 1-Verantwoorde start worden de ICT-voorzieningen ontwikkeld die minimaal nodig zijn ten behoeve van de werking van de keten bij inwerkingtreding wet. Hierna wordt er binnen Plateau 2-Een lerende uitvoering *"verder doorontwikkeld richting een betere dienstverlening aan inburgeraar, waarbij de inburgeraar inzage krijgt in de gegevens die hij nodig heeft voor zijn inburgering"* (ibid.). En binnen Plateau 3-Professionaliseren van de dienstverlening wordt een optimale digitale dienstverlening aan de inburgeraar neergezet. Aan de architectuurboard VOI nemen het ministerie van SZW, DUO, COA, IND, VNG Realisatie en verschillende gemeenten deel. Het hoofdlijndocument Ketenarchitectuur wordt in juli 2020 vastgesteld door de stuurgroep VOI.

Ter ondersteuning aan een goed werkende keten zijn een uitgewerkt ketenproces, gegevensuitwisseling, digitale dienstverlening en uitvoeringsafspraken tussen de ketenpartners nodig. Dit wordt verder uitgewerkt in twee werkgroepen: de werkgroep ketenproces en gegevensuitwisseling en het IV-realisatieoverleg.

- **Werkgroep ketenproces en gegevensuitwisseling**

Deze werkgroep werkt aan de invulling van het ketenproces en de gegevensuitwisseling tussen ketenpartners waarmee ketenpartners inzicht krijgen in de werking van het totale stelsel en in welke gegevens zij wanneer ontvangen van en aanleveren aan andere partners. Het ketenproces en informatiemodel (versie 1.0) dat deze werkgroep oplevert is op 13 april 2021 vastgesteld en gepubliceerd op Rijksoverheid.nl. Vaste deelnemers aan deze werkgroep zijn de dossierhouders van het ministerie van SZW, DUO, COA, VNG Realisatie en enkele gemeenten.

- **IV-realisatieoverleg**

Het ketenproces en informatiemodel vormt de basis van de realisatie van de IV-voorzieningen. Het overleg IV-realisatie, waarin ketenpartners DUO, COA, VNG Realisatie en Divosa onder leiding van het ministerie van SZW vertegenwoordigd zijn, levert het IV-realisatieplan op. Het plan geeft per ketenpartner inzicht in de diensten met betrekking tot de informatievoorziening die ontwikkeld moeten worden voor de inwerkingtreding. In oktober 2020 wordt het IV-realisatieplan vastgesteld door de stuurgroep VOI.

- **Het ondersteuningsprogramma van de VNG en Divosa voor gemeenten**

Vlak voor de zomer van 2020 start de implementatiemanager die de samenwerking tussen Divosa, de VNG en het ministerie van SZW coördineert. Dit samenwerkingsverband bereidt gemeenten voor op hun nieuwe regierol en de overgang naar het nieuwe stelsel. Het samenwerkingsverband ontwikkelt onder begeleiding van de implementatiemanager een ondersteuningsagenda inclusief communicatiestrategie. Ook ketenpartners DUO en COA worden betrokken bij het opstellen van de ondersteuningsagenda. De agenda bestaat uit

praktische ondersteuning van gemeenten bij de implementatie van de wet. De ondersteuningsagenda beschrijft de rolverdeling binnen het samenwerkingsverband als volgt.

De VNG werkt landelijk aan het ondersteunen en informeren van de bestuurlijke en politieke kant van gemeenten. De VNG ontvangt hier vanaf 2020 subsidie vanuit het ministerie van SZW voor. Divosa zorgt voor de regionale vertaling van de ondersteuningsagenda door de inzet van regiocoördinatoren op arbeidsmarktregioniveau. Dit doen ze vanuit een bestaande subsidierelatie met het ministerie van SZW: sinds 2016 zijn er regiocoördinatoren aan de slag binnen het project Screening en matching waar ingezet wordt op inburgering vanaf dag één. Divosa vraagt in december 2018 subsidie aan bij het ministerie van SZW om regiocoördinatoren tevens een rol te geven om gemeenten, in het kader van de ondersteuningsagenda, te helpen in aanloop naar de nieuwe wet. Deze regiocoördinatoren hebben tot 1 juli 2022 ondersteuning aan gemeenten geboden.

Het ministerie van SZW faciliteert en ondersteunt het samenwerkingsverband door middel van het beschikbaar stellen van invoeringskosten voor gemeenten en het subsidiëren van de VNG en Divosa voor hun activiteiten in kader van hun betrokkenheid bij de ondersteuningsagenda.

- Implementatiemanagersoverleg (IMO)

Na de komst van de implementatiemanager start er een implementatiemanagersoverleg. Binnen dit overleg staan de behoeften van en ondersteuning aan gemeenten centraal en wordt op uitvoerend niveau afgestemd over de ontwikkeling van landelijke producten, bijeenkomsten en communicatie. De agenda wordt opgesteld aan de hand van vragen die gemeenten inbrengen. Voortgangsrapportages van het overleg worden binnen de stuurgroep gedeeld. Deelnemers aan dit overleg zijn primair de VNG, Divosa en het ministerie van SZW; ook worden DUO en COA betrokken wanneer relevant.

- Communicatieoverleg

Binnen dit overleg stemmen het ministerie van SZW, de VNG, Divosa, DUO, COA en IND de communicatie over de nieuwe Wet inburgering af en wordt er "*adequate communicatie met de direct deelnemende organisaties, andere stakeholders en media*" georganiseerd (Programmaplan VOI, 2020). De integrale communicatiestrategie en deelplannen per organisatie worden in dit overleg besproken. De producten uit het overleg sluiten aan op de ondersteuningsagenda. Het communicatieoverleg is opgestart in augustus 2020, loopt door tot op heden en komt elke 2 tot 3 weken bij elkaar.

3. Ervaringen met de totstandkoming nieuwe Wet inburgering

In dit hoofdstuk beschrijven we de bevindingen uit de interviews met stakeholders die gedurende de totstandkoming van de nieuwe wet in meer of mindere mate betrokken zijn geweest. Ze hebben met elkaar, ondanks grote uitdagingen zoals de coronaperiode, een complexe stelselwijziging tot stand gebracht. Er heeft dan ook een drijvende kracht gezeten achter de totstandkoming: een sterk gedeeld gevoel van urgentie dat een andere wet en aanpak nodig is. *"Voor iedereen gold dat de wet 2013 als niet goed werd ervaren. Die gezamenlijke urgentie heeft ons geholpen. Elke partner zag dat wel. Bij iedereen was die druk voelbaar en de ambitie om dat zo snel mogelijk te doen. Daar was nooit discussie over. Bij uitstel merkten we eigenlijk dat iedereen het jammer vond."* (ministerie van SZW). Een respondent van de MBO Raad zegt hierover: *"Wat goed werkte was dat met alle partijen werd gekeken vanuit de belangen van de inburgeraar. Er was een enorme welwillendheid aan alle kanten om echt dingen beter te maken en deze mensen verder te helpen."*

We zetten de bevindingen van het onderzoek uiteen aan de hand van de variabelen uit het multi-stakeholdermodel van Kusters et al. (2018). We gaan daarbij in op: representatie, leiderschap en regie, participatie en rechtvaardigheid, aansprakelijkheid en transparantie, financiële randvoorwaarden, aanpassingsvermogen, de planning, en tot slot vertrouwen en commitment. Voor elk van die variabelen schetsen we de resultaten van ons onderzoek, die we illustreren aan de hand van citaten van respondenten.

3.1 Representatie

Brede betrokkenheid

Representatie draait om de vraag of er voldoende verschillende partijen en stakeholders betrokken zijn, of er sprake is van meerstemmigheid. Zowel tijdens de totstandkoming van de wet en lagere regelgeving als tijdens de voorbereiding op de uitvoering is er sprake geweest van een brede betrokkenheid van een groot deel van de stakeholders. Zo stelt een respondent van Divosa: *"Ik denk dat alle partijen die een eerste verantwoordelijkheid hebben wel aan tafel zitten."* Een respondent van de IND zegt: *"Ik heb niemand gemist. De partijen waren op het goede niveau vertegenwoordigd in de stuurgroep."* En een respondent van UAF: *"We zijn goed betrokken in de afweging wie nog meer betrokken moeten worden. Ik heb wel het idee dat de juiste mensen aan tafel zaten."*

Respondenten noemen echter drie uitzonderingsgroepen die niet of te weinig gerepresenteerd zijn tijdens de totstandkoming van de Wi2021 en de voorbereiding op de uitvoering. Het gaat daarbij om het perspectief van ervaringsdeskundigen, dus de nieuwkomers zelf; om de vertegenwoordiging van kleinere gemeenten, vooral ook binnen de VNG; en om de niet-formele rol die taalaanbieders en onderwijspartijen hebben gespeeld.

Perspectief nieuwkomers onvoldoende gehoord

Veel betrokkenen signaleren dat de perspectieven van nieuwkomers zelf weinig meegenomen zijn. Zo zegt een respondent van Divosa: *"Het betrekken van de ervaringsdeskundigheid had wel beter gekund."* De VNG stelt: *"De inburgeraar zelf zou meer moeten worden betrokken. Er zijn heel veel goede bedoelingen maar dat was niet verankerd."* En een respondent van de G4: *"Er zitten wat dingen in het systeem ingebakken die niet zorgen dat de inburgeraar centraal staat."* Het gaat de respondenten daarbij met name om het meenemen van het perspectief van

nieuwkomers tijdens de totstandkoming van de wet en regelgeving en de voorbereiding op de uitvoering. Een respondent van UAF stelt: *"Juist het perspectief van degene om wie de wet gaat, zou meer betrokken mogen worden. Dit had in het voortraject wel meer gemogen. Maar het is ook logisch dat je hier dan nog bezig bent met de basis en de pijlers."*

Respondenten stellen dat zij op dit moment, na inwerkingtreding van de wet, proberen om het perspectief van inburgeraars te verankeren, vooral in het kader van het lerend stelsel. Zo vertelt een respondent van UAF: *"We zijn nu ook wel actief aan het kijken hoe het perspectief van de inburgeraar beter in beeld kan worden gebracht."* Binnen het lerend stelsel moet het perspectief van de inburgeraar nu ook geborgd worden. Ook de respondent vanuit COA licht toe dat er verbetering mogelijk en nodig is nu de wet in uitvoering is: *"Als we van het belang van de vergunninghouder uitgaan en er minder gedacht wordt vanuit het principe, dan valt er meer winst te behalen. Ik denk dat in de samenwerking nog veel te verbeteren is."*

Het voornaamste moment waarop het perspectief van de inburgeraar wél is meegenomen is tijdens de klankbordgroep, die werd aangekondigd in de uitwerkingsagenda inburgering die toenmalig minister Koolmees in oktober 2018 naar de Tweede Kamer stuurde. Op advies van VWN kondigde toenmalig minister Koolmees aan een klankbordgroep in te richten om gebruik te kunnen maken van het perspectief van inburgeraars zelf. De eerste bijeenkomst van de klankbordgroep vindt uiteindelijk plaats op 2 oktober 2019, onder leiding van emeritus professor Han Entzinger. Wat volgt zijn enkele bijeenkomsten met bijna twintig (voormalig) inburgeraars die hun perspectief op de nieuwe wet delen. Op 2 juni 2020 biedt minister Koolmees het eindverslag met aanbevelingen vanuit de klankbordgroep aan de Tweede Kamer aan. Dit eindverslag is echter niet besproken binnen de stuurgroep VOI. Dat lijkt een gemiste kans, te meer omdat de aanbevelingen in het rapport veelal praktisch en concreet van aard zijn, die de plannen die er al lagen ofwel soms nog iets hadden kunnen bijsturen, ofwel als verdere ondersteuning hadden kunnen dienen.

Representatie kleinere gemeenten

De VNG behartigt de belangen van de gemeenten die de wet moeten gaan uitvoeren. De achterban van de VNG is daarmee ontzettend divers, met name qua capaciteit en middelen die de verschillende gemeenten ter beschikking hebben voor inburgering in het algemeen en de veranderopgave in het bijzonder. Daarover zegt een respondent van VNG Realisatie: *"Er zit een groot verschil tussen wat de G4 en de andere gemeenten eigenlijk kunnen. Dat heeft te maken met geld. [...] Ik heb hier gemeenten waar slechts zes mensen in de taakstelling zitten, waarvan wellicht maar één persoon die naar de onderwijsroute gaat."*

Dat wordt ook gesignaleerd door een respondent van het ministerie van SZW zelf: *"Als je één van de vier grote gemeenten van Nederland bent, dan kun je op tijd beginnen met de voorbereidingen, dan kun je je daadkracht en je slagkracht laten zien. En dan ben je in staat om dat goed te organiseren, niet alleen voor je eigen gemeente, maar ook regionaal. Dat is een wezenlijk andere positie dan zoals we die op een gegeven moment ook op de lijn kregen, vanuit de P10 [verwijzing naar het samenwerkingsverband van tien plattelandsgemeenten]. Daar is het echt heel anders voor."* Een respondent vanuit een kleinere gemeente stelt: *"Kleine plattelandsgemeenten moeten alles regelen en uitvoeren en krijgen daar maar 0.2 FTE voor. Wij zijn nu in de uitvoeringsfase beland en er is weinig beleidsruimte om dat te monitoren als kleine gemeente. Een grote gemeente heeft soms een hele afdeling Inburgering, terwijl bij ons doe je dat erbij, naast bijvoorbeeld de Tozo en de opvang van Oekraïners."*

Er zit dus een grote verscheidenheid in de grotere en kleinere gemeenten wat betreft de capaciteit en middelen die zij te besteden hebben, maar die verschillen werken ook door in de representatie binnen de VNG zelf. Wethouders van de G4, zoals Rutger Groot Wassink van

Amsterdam, nemen plaats in commissies van de VNG en onderhandelen direct met minister Koolmees. Het perspectief van de G4 wordt dus in sterkere mate gerepresenteerd dan dat van de kleinere gemeenten – wat de verschillen in capaciteit, middelen en mogelijkheden tussen gemeenten verder uitvergroot. *“Ik was bijna volledig vrijgemaakt om in VNG-verband mee te denken. We deden de gesprekken, met onze wethouder die onderdeel was van de VNG Onderhandeldelegatie. We waren fysiek zo veel mogelijk aanwezig. Dat was heel nabij”*, antwoordde de G4-respondent. De grotere gemeenten hebben dus een aanzienlijk deel van de onderhandelingen en de voorbereidingen opgepakt. Kleinere gemeenten hebben minder en minder direct meegepraat in de totstandkoming van de wet en lagere regelgeving.

Het moment waarop het perspectief van deze gemeenten wel meegenomen is, is tijdens een door het ministerie van SZW georganiseerde themabijeenkomst voor kleine gemeenten op 12 februari 2019. Hier zijn ambtenaren van achttien kleine gemeenten aanwezig. Tijdens de bijeenkomst worden de uitgangspunten van de wet gedeeld door het ministerie, delen de gemeenten wat er bij hen speelt en wordt input opgehaald ten aanzien van inkoop en organisatie van leerroutes. Dat geldt ook voor het pilotprogramma, waarbij per thema twee grote, twee middelgrote en twee kleine gemeenten een pilot konden uitvoeren. De respondent vanuit een kleinere gemeente zegt naar aanleiding hiervan: *“We zijn niet vooraf betrokken, maar wel bij de implementatie. [...] We konden pilots aanvragen en we zijn geconsulteerd. Er is daardoor een gevoel van betrokkenheid.”* Desalniettemin blijft het beeld dat er een sterkere representatie was van de G4, zowel in overlegstructuren als binnen de VNG zelf.

Taalaanbieders en onderwijspartijen hebben geen formele rol

In het kader van representativiteit wijzen verschillende respondenten op de positie van taalaanbieders en onderwijspartijen. Het zijn belangrijke partijen, die in de nieuwe wet een stevige uitvoeringstaak hebben. Ze zijn in de eerste fase van de totstandkoming van de wet wel betrokken geweest bij verschillende werkgroepen, maar hebben vervolgens geen formele rol in de voorbereiding op de uitvoering gekregen. Een betrokkene bij de implementatie zegt hierover: *“Onderwijs- en taalaanbieders werden gemist in de overlegstructuur.”*

Een respondent van de MBO Raad vertelt: *“Vanuit de MBO Raad zijn we bij een flink aantal werkgroepen aangehaakt. Dit heb ik als heel positief ervaren. [...] In de eerste uitwerking van de wet kantelde de rol van MBO Raad al een beetje. Waar we in de eerste fase behoorlijk betrokken zijn geweest, zijn daarna de luiken aardig dichtgegaan. [...] Het had geholpen als wij vanaf het begin een vorm van plek als ketenpartner hadden gehad.”* Dat ziet ook de NRTO: *“Wat je bijvoorbeeld bij de voorbereiding op de nieuwe wet zag, was dat noch de NRTO noch de MBO Raad erbij is betrokken. [...] Als je een lerend stelsel wilt maken, dan moet je ervoor zorgen dat alle partijen in die overlegstructuren en dergelijke worden meegenomen. Dat moet je aan de voorkant doen. Niet zoals het nu is gebeurd.”*

Het ministerie van SZW erkent deze gang van zaken zelf ook: *“Taalaanbieders hebben eigenlijk te weinig invloed gehad. Daar is wel een beetje iets misgegaan. Ik denk dat zij te weinig gehoord zijn. Daar zijn collega’s nu ook mee bezig om dat wat recht te trekken. [...] Zij zijn eigenlijk te laat betrokken bij ‘hoe zou dat goed werken?’, terwijl zij een belangrijke uitvoerder zijn.”*

3.2 Leiderschap en regie

Bij leiderschap en regie binnen het stelsel gaat het over de mate waarin deze rol geaccepteerd is en gesteund wordt door betrokkenen. In de interviews komt naar voren dat de leiderschaps-

en regierol die zowel toenmalig minister Koolmees als het ministerie van SZW hebben gehad bij de totstandkoming van de stelselwijziging breed geaccepteerd is. Respondenten spreken daarnaast waardering uit voor de inzet, het verantwoordelijkheidsgevoel en de welwillendheid waarmee het ministerie de veranderingen heeft aangestuurd. Tegelijk valt het op dat het wel of niet onderdeel geweest zijn van de stuurgroep invloed heeft op het perspectief van stakeholders op de regierol van het ministerie van SZW. Daarbij is er onder sommige respondenten verwarring geweest over waar de regie op de onderwijsroute lag. Als het gaat om de regierol van het ministerie van SZW in de huidige situatie zijn respondenten het met elkaar eens: die taak zit er nog niet op.

Het leiderschap van toenmalig minister Koolmees

De ambtenaren vanuit het ministerie van SZW hebben zich gefaciliteerd en gestimuleerd gevoeld bij het in gang zetten van de stelselwijziging. Over het doen van een procesvoorstel voor de totstandkoming van de nieuwe wet zeggen zij het volgende: *“Dat [procesvoorstel] is getoetst bij de beide bewindslieden, dus niet alleen bij Wouter Koolmees, maar ook bij Tamara van Ark, staatssecretaris. [...] We hebben mandaat gevraagd én gekregen om het op een bepaalde manier te kunnen en mogen doen.”* (ministerie van SZW). En over de rol van minister Koolmees gedurende het voorbereidingsproces vertelt de respondent: *“Wouter Koolmees had gelijk in de gaten wat er speelde. Hij kon snel tot de kern van de zaak komen [...] en ging er ook gewoon voor staan, dat is niet onbelangrijk. [...] Ik ben er voor mijzelf van overtuigd: wij hebben dit alleen maar kunnen doen door de opstelling en het vertrouwen van Wouter Koolmees als minister. Anders hadden we dit in zo’n korte tijd, met deze kwaliteit, met deze energie, niet kunnen doen.”*

De regierol van het ministerie van SZW als proces- en stelselverantwoordelijke

Het valt op dat partijen uit de stuurgroep waardering hebben voor de rol van het ministerie van SZW in het proces van totstandkoming. Zo deelt COA, als partij uit de stuurgroep, het volgende: *“De regierol van het ministerie van SZW is heel goed gegaan. Ze hebben de leading rol in dit traject goed aangepakt. Er was ook ruimte voor gesprek, het ministerie van SZW was er heel meewerkend in en zag daar absoluut ook meerwaarde in, dus we hebben dat altijd heel goed ervaren. [...] Het was wel een grote groep [de stuurgroep], maar het ministerie van SZW heeft de voorbereiding en de ondersteuning met alle werkgroepen heel erg goed gedaan. Er was echt oog en oor voor wat er bij elkaar moeilijk of lastig ging.”* Een respondent van de IND, ook deelnemer van de stuurgroep, zegt: *“Iedereen heeft zijn eigen rol en eigen verantwoordelijkheden, maar er is nooit discussie geweest over hun regierol.”* Een respondent van Pharos, geen deelnemer van de stuurgroep, zegt hier het volgende over: *“het ministerie van SZW luistert goed, is zichtbaar en benaderbaar. Het ministerie is duidelijk over wat vastligt en waar nog ruimte is om zaken te veranderen.”*

Door de taal- en onderwijspartijen die, zoals hierboven geschetst, geen formele rol in de stuurgroep hebben gehad, wordt er anders gekeken naar de regierol van het ministerie van SZW en hun verantwoordelijkheid voor het inburgeringsonderwijs. De NRTO zegt hierover: *“Het lijkt erop dat het ministerie zo min mogelijk verantwoordelijkheid wil hebben als het gaat om het inburgeringsonderwijs. Er is een neiging om zoveel mogelijk de verantwoordelijkheid voor eventuele problemen bij andere organisaties neer te leggen. Dat zit voor een deel in het stelsel, dat wordt natuurlijk gemeentelijk en gedecentraliseerd. Maar verder lijkt er ook geen visie te zijn bij het ministerie over hoe er moet worden omgegaan met*

knooppunten en pijnpunten en vooral ook samenwerkingen tussen ministeries en andere partijen in het inburgeringsonderwijs. Mijn ervaring is: die is er eigenlijk niet."

Verder beschrijft UAF dat niet altijd duidelijk was welk departement waarvoor verantwoordelijk was: *"De onderwijsroute was van het ministerie van SZW en van het ministerie van OCW: soms leek het of daar ook geen duidelijk eigenaarschap in zat. [...] Het was altijd zoeken wie wat zou regelen. We hadden veel gesprekken met het ministerie van SZW, maar dan moest je weer naar het ministerie van OCW voor de invulling. Dit maakte het complex. [...] Er waren veel wisselingen van de wacht. Het driewekelijks overleg werd in december voorgezeten door het ministerie van OCW, maar voorheen deed het ministerie van SZW dat. We keken elkaar soms aan van: bij wie ligt het dan?" (UAF). Ook de MBO Raad sluit zich hierbij aan: *"De verdeling van de verantwoordelijkheid van de onderwijsroute over twee ministeries werkt complicerend. Waar moet je nu met je signalen terecht?"**

Regierol ministerie van SZW in de huidige samenwerking

Het nieuwe inburgeringsstelsel is van kracht, maar het stelsel is nog niet af. Op het gebied van informatievoorziening en digitale dienstverlening zal er nog een doorontwikkeling richting ICT-plateaus 2 en 3 plaatsvinden. Over de rol die het ministerie van SZW hierin heeft, zegt een respondent van de IND het volgende: *"Nu de uitvoering is begonnen en de volgende fase in de plateauplanning nog komt, is het belangrijk dat het ministerie van SZW doorgaat met de regierol. Wij zijn nog niet klaar."* Dit punt, dat een wet niet 'af' is bij de inwerkingtreding ervan, komt vaker naar voren in de interviews. Helemaal wanneer een lerend stelsel wordt beoogd, begint het nu pas. In de woorden van een betrokkene bij de opgave van informatievoorziening (IV): *"De spannende fases gaan ook nog komen. [...] Je bent niet gereed op het moment dat een wet in werking is getreden. Er zit een groot verschil tussen de voorlopige oplossing en de optimale oplossing en dat moet je programmatisch blijven aanpakken."*

Meerdere partijen hebben uitgesproken dat er voldoende aandacht moet blijven voor de doorontwikkeling van de uitvoering binnen het inburgeringsstelsel nu het programma VOI afgebouwd wordt. Zo wordt bijvoorbeeld genoemd dat het zonde is dat de ondersteuning van de regiocoördinatoren vanuit Divosa per 1 juli 2022 is komen te vervallen. Meerdere respondenten stellen: laat elkaar nu dus niet los, houd de goed werkende praktijken en overlegstructuren in stand totdat het stelsel loopt zoals bedoeld.

3.3 Participatie en rechtvaardigheid

Van intensief naar stille periodes

Bij participatie en rechtvaardigheid gaat het erom wie meepraat, meedoet en meebeslist, wie gehoord wordt en zich gehoord voelt. Vooral in de beginfase, tussen het regeerakkoord en de uitwerkingsagenda in de zomer van 2018, was er een intensieve periode met veel overleg: *"Dat eerste jaar was heel erg intensief. Ik geloof dat we tweewekelijks bij elkaar kwamen en dan bijna de hele dag."* (VWN). Verschillende respondenten benoemen dat die eerste fase bijna té intensief was. In de woorden van een respondent van VWN: *"Ze hebben geprobeerd het zo zorgvuldig te doen en het iedereen zo naar de zin te maken en iedereen zo te betrekken, maar het is te veel geweest."*

In die eerste periode loopt het goed: veel verschillende partijen worden betrokken en voelen zich betrokken, worden gehoord en voelen zich gehoord. Er was veel enthousiasme, wil en inzet, ook door het breed gedeelde gevoel van urgentie voor de stelselwijziging. Dat komt ook doordat de meest complexe zaken (concrete afspraken maken en de geldkwestie)

nu nog niet zo aan de orde komen. *"In het kernteam was de afspraak dat niemand daar zat om de eigen organisatie te verdedigen of de belangen van de organisatie te behartigen. Daar heeft iedereen zich volgens mij ook wel redelijk aan gehouden. Waarom lukte dat zo goed? Omdat het nog niet zo concreet werd en nog niet over het geld ging."* (VWN). Dat zegt ook een betrokkene bij de implementatie: *"Bij de eerste fase van de samenwerking vind je elkaar makkelijk. Bij de voorbereiding komt het eropaan of verschillende organisaties hun taken uitvoeren. Later wordt de afhankelijkheid zichtbaar. Wanneer werkzaamheden niet af komen heeft dit direct effect op andere organisaties."*

Maar die eerste periode van intensieve participatie, waarin verschillende partijen meepraten, meedoen en meebeslissen over de beleidsvorming en contouren van de wet, houdt niet gedurende het hele proces stand. Verschillende respondenten melden stillere periodes - vooral op momenten wanneer het ingewikkeld werd. Een tekenend voorbeeld, dat door meerdere respondenten genoemd werd, is de huidige fase van de samenwerking. Respondenten merken op dat het nu, na de inwerkingtreding van de wet, weer stiller is geworden; dit is vooral problematisch met het oog op de problemen die zich voordeden bij de implementatie van de wet. *"Nu gaat het niet goed. Sinds eind februari zijn we erbuiten gelaten, maar er staat nog geen onderwijsroute. Het gebrek aan transparantie is het zorgelijke eraan. De ministeries waren zo goed bezig. Dan is het jammer dat nu, wanneer de nood aan de man komt en de wet ingaat, dat het dan blijft liggen, juist nu."* (UAF). Een respondent van de G4 formuleert het als volgt: *"De afgelopen vijf jaar wilden we het eerste jaar als experimentfase inrichten. We wilden er zo flexibel mogelijk mee omgaan. Maar na de verkeerde labeling [in januari 2022] werd het meteen het 'oude ministerie van SZW': de deuren gingen dicht, bemoei je er niet mee, wij lossen dit op. Samen werken, samen denken, inburgeraar centraal leek ineens weg."*

Gehoord voelen

Voor het 'gehoord voelen' maakt het een groot verschil of de betreffende stakeholder intensief betrokken is geweest bij de totstandkoming van de wet en regelgeving en de voorbereiding op de uitvoering - bijvoorbeeld doordat ze deelnamen aan de stuurgroep - of dat de stakeholder hier geen onderdeel van is geweest. Zo stelt een respondent van UAF: *"Soms wat terugkoppeling op signalen die worden aangegeven heb ik gemist. Niet ingaan op signalen [door het ministerie van SZW] roept de vraag op: waarom zitten we hier eigenlijk? Ook als je er niets mee doet: laat dit weten. Het lijkt nu enkel voor 'we hebben ook het maatschappelijk veld geconsulteerd'."* In de woorden van een respondent van VWN: *"Het was ook wel zo dat je het idee had van: er ligt eigenlijk al heel veel voorgekookt op het ministerie, en wij konden er helemaal niet zo heel veel meer over zeggen."*

De MBO Raad sluit zich hierbij aan: *"Waar we in de eerste fase behoorlijk betrokken zijn geweest, zijn daarna de luiken aardig dichtgegaan. Toen we in de werkgroepen zaten konden we onze expertise inbrengen, maar de momenten waarop we ook formeel onze standpunten kenbaar konden maken is vanaf het begin diffuus geweest. We hebben mee kunnen praten maar we hebben nergens een formele betrokkenheid bij gehad. Dat gaat ook op voor de huidige situatie: we zoeken nu meer contact met het ministerie van SZW omdat er minder duidelijkheid is. Daardoor ontstaan er veel vragen en is er meer contact nodig."* Ook een respondent van VNG Realisatie, geen onderdeel van de stuurgroep, zegt zich niet altijd gehoord te voelen: *"Als we om cijfers vragen, worden wij daarbuiten gehouden. Wij krijgen niet te zien wat er tussen het ministerie van SZW en DUO is afgesproken. Dus we hebben nog steeds af en toe het gevoel dat we geen gelijkwaardige partners zijn."* Dit sentiment komt bij

stakeholders die een meer formele rol hebben gehad, bijvoorbeeld als stuurgroep lid, nauwelijks terug.

3.4 Transparantie en aansprakelijkheid

Een zo open mogelijke verstandhouding

Transparantie en het elkaar aan kunnen spreken zijn nodig voor een soepele voortgang binnen een multi-stakeholdersamenwerking. Respondenten delen dat de communicatie tussen het ministerie van SZW en partijen en tussen partijen onderling over het algemeen goed verloopt. Er wordt zo transparant mogelijk gewerkt in de fases dat er sprake is van intensieve samenwerking. Zo vertellen de ambtenaren van het ministerie van SZW, die het proces van het opstellen van de wet faciliteerden, zo open mogelijk hebben willen samenwerken met de stakeholders, die in eerste instantie moesten wennen aan die houding: *“Eén van die eerste keren [...] werd openlijk uitgesproken: ‘wij zitten hier natuurlijk alleen maar aan tafel zodat jullie later kunnen zeggen dat jullie met ons gesproken hebben.’ [...] Dat is in vrij korte periode omgeslagen naar, wat ze ook openlijk zeiden [...]: ‘jullie hebben waargemaakt wat jullie hebben beloofd. Namelijk, we zitten niet alleen aan tafel en we laten onze stem horen, maar jullie doen er ook echt iets mee.’ En die openheid en transparantie, dat vind ik een sleutelproces. Dat hebben we zelfs zo ver doorgevoerd dat we een concept van die eerste brief naar de Tweede Kamer in vertrouwen met hen gedeeld hebben. Zo konden alle partijen zien: dit is de input die we hebben geleverd en dit is wat ze ermee hebben gedaan.”*

De samenwerking loopt goed, zolang er geen problemen zijn. Een ambtenaar van het ministerie van SZW, betrokken bij de voorbereiding op de uitvoering, beschrijft dat partijen elkaar niet snel aanspreken als het onderling stroef loopt: *“Als het goed en soepel gaat en als ze een gezamenlijk belang hebben, wordt er [onderling] goed gesproken. Als het spannend of eng wordt dan gaan partijen via ons praten.”*

Zicht op onderlinge afhankelijkheden

Volgens de deelnemers uit de stuurgroep is de sfeer in de eerste periode open, maar is er tegelijk nog niet veel zicht op de onderlinge afhankelijkheden. Dat belemmert de transparantie over welke partij waar staat in de voorbereidingen. Een respondent van het CBS vertelt hierover: *“De sfeer tijdens de stuurgroepen was goed en open. In het begin misschien iets te veel. Ik was blij dat het iets zakelijker werd. Eerder was moeilijker volgbaar wat nu precies de stand van zaken was bij de verschillende partijen.”* Dat onderschrijft DUO: *“Operationeel was de samenwerking doorgaans goed. Maar echt een duidelijke afstemming over wie wat moet opleveren was er niet in alle gevallen. Dat had beter gemoeten, zeker toen we aan de start stonden van het realisatietraject.”*

Na het derde uitstelmoment van de wet in november 2020 wordt er, om de nieuwe streefdatum van 1 januari 2022 te halen, een mijlpalenplanning opgesteld met de ketenpartners die de onderlinge afhankelijkheden en voortgang duidelijker zichtbaar maakt. Een update van elke partner over deze planning wordt vanaf 2021 leidend tijdens de stuurgroepbijeenkomsten. Dit zorgt voor meer transparantie en meer mogelijkheden om elkaar aan te spreken. Een betrokkene bij de implementatie zegt hierover: *“Achteraf gezien zijn we pas na [het derde uitstel van de wet] met een mijlpalenplanning gaan werken. Ik heb me wel eens afgevraagd of dat niet eerder al had gemogen. De mijlpalenplanning was er eerder nog niet en gaf wel echt inzicht in: wat zijn cruciale momenten en wat is randvoorwaardelijk?”*

Kortom, het in kaart brengen van afhankelijkheden tussen ketenpartners had eerder gemogen, omdat het bijdraagt aan het maken van duidelijkere afspraken en het aan kunnen spreken van elkaar.

3.5 Financiële randvoorwaarden

De VNG van tafel

Voldoende beschikbaar gestelde financiële middelen zijn een randvoorwaarde voor effectieve implementatie. In de eerste fase van de samenwerking, tot in het voorjaar van 2019, is er nauwelijks gesproken over het financiële plaatje. *“In dat eerste jaar hadden we het helemaal niet over de financiering. Dat was van het begin af aan een taboe. Het is niet aan mij om over het geld te beginnen, maar het duurde heel lang en ik begon dus steeds meer het idee te krijgen dat we mooie plannen aan het maken waren, maar dat we straks helemaal niets realiseren als we niet oppassen.”* (VWN).

Vanaf het moment dat het wél over de financiering van de plannen ging, liep de samenwerking stroef. *“Ergens in het voorjaar van 2019 kwam de berekening van de wet naar voren. Dat geld moesten we het voor doen. Er was meteen duidelijk vanuit de gemeenten: ‘hier gaan we het niet voor doen’. Gemeenten hadden de eis gesteld dat er een gedegen kostenonderzoek gedaan moest worden. Dit wilde het ministerie van SZW niet doen. Toen zijn we van tafel gestapt.”* (de VNG).

Dit moment in mei 2019 waarop de VNG de onderhandelingen, voor de ambtenaren van het ministerie van SZW onverwachts, afbrak, gaf de noodzaak weer om nu eindelijk kritisch naar de benodigde middelen en beoogde taken te kijken. De VNG zegt daarover: *“Dit was wel een frameverandering van hoe gemeenten en het Rijk met elkaar omgingen. Omdat je moet weten wat voor geld je nodig hebt, moet je ook weten: wat ga je nu doen? Op deze manier heeft dit het ook wat concreter gemaakt.”*

Toen in de zomer van 2019 de eerste reacties op de consultatie van de wettekst volgden, waren die vanuit gemeentelijke partijen veelal kritisch en behoorlijk negatief, met name rondom de financiën. Voor het ministerie van SZW was deze periode – van het wegloopmoment in mei 2019, de kritische reacties in de zomer en de maanden die daarop volgden – zwaar: *“En toen kregen we de uitkomsten, en met name vanuit de VNG, die als conclusie daarin zeiden dat de wet onuitvoerbaar voor hen was. [...] Voor een heel groot deel hing dat samen met de discussie over de beschikbare financiële middelen, maar ook op de inhoud hadden ze behoorlijk wat zorgen. [...] En die uitkomst was echt een stuk heftiger dan ik van tevoren had voorzien. Ondertussen vonden er ook allerlei bestuurlijke overleggen met de VNG plaats, en de samenwerking, op dat moment, die ging echt heel erg slecht.”*

Het AEF-onderzoek

Gemeenten, bij monde van de VNG en Divosa, dringen aan op een onafhankelijk onderzoek naar de kosten van de uitvoering van de nieuwe Wet inburgering. Dat komt er niet zonder slag of stoot: *“Het belangrijkste was dat het ministerie geen opvolging aan de uitkomsten wilde geven van het rapport. Dat vonden wij niet passend. Wij steken onze kop in de strop, dan moeten jullie het ook doen.”* (G4).

Eind augustus 2019 presenteert adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF), in opdracht van het ministerie van SZW en de VNG, een rapport over de structurele uitvoeringskosten van de wet. In november stuurt de VNG een persbericht uit op basis van het onderzoek: er zijn tientallen miljoenen méér nodig om de wet uit te voeren dan dat het

ministerie beschikbaar stelt. Onderhandelingen volgen. Een klein half jaar later, in april 2020, ligt er een bestuurlijk akkoord tussen de VNG en het ministerie van SZW. Het ministerie van SZW en de VNG zijn het eens geworden: gemeenten krijgen structureel 35,2 miljoen euro extra voor de uitvoering van het nieuwe inburgeringsstelsel. Daarnaast krijgen ze eenmalig 36,5 miljoen euro voor de invoeringskosten.

Het akkoord was essentieel, ook voor het ministerie van SZW: *“De Raad van State was al bijna klaar met zijn advies, en ze lieten al een beetje doorschemeren dat dat een negatief advies zou zijn, vanwege die discussie met de VNG. Maar doordat dat akkoord er was, en we dat ook gelijk met ze konden delen, is dat gelukkig ook met een sisser afgelopen. Maar uiteindelijk heeft dit best wel wat vertraging in het traject opgeleverd.”*

De onderwijsroute

In 2018 is door de betrokken ministers besloten de onderwijsroute, net als onder de Wet inburgering 2013, als private marktactiviteit neer te zetten. Dat wil zeggen dat de activiteit is geprivatiseerd, maar dat zowel private als publieke onderwijsinstellingen deze activiteit kunnen uitvoeren. De uitvoeringspartijen van het inburgeringsonderwijs maken zich zorgen over een *“race to the bottom”*. Zo waarschuwt de NRTO het ministerie van SZW in de consultatieronde voor het wetsvoorstel in de zomer van 2020 dat om deze race te voorkomen het van belang is dat gemeenten over voldoende financiële middelen beschikken om inburgeringsonderwijs in te kopen (reactie consultatie NRTO, augustus 2019).

Vanaf de zomer van 2020, wanneer duidelijk wordt wat de verdeling van financiële middelen voor de leerroutes is, geven onderwijs- en taalinstanties veel en stevige signalen af dat het budget niet toereikend is: *“Er zijn al vroegtijdig en lang de signalen afgegeven dat de onderwijsroute niet oké was. Dit is niet gehoord voor zeker een jaar. [...] Het ministerie van SZW heeft vrij lang gezegd; met elkaar hebben we dit ontwikkeld. Inhoudelijke argumenten werden vrij snel opzij gezet. Het ministerie van SZW heeft vastgehouden aan hun eerdere afspraken: laten we eerst zien wat er in de aanbestedingen gebeurt. Dat heeft achteraf te lang geduurd. Al is het achteraf natuurlijk makkelijk evalueren.”* (betrokkene bij de implementatie). De reden dat het ministerie van SZW inhoudelijke argumenten terzijde schuift, lijkt volgens het ministerie van OCW met de marktwerking te maken te hebben: *“De indruk was dat gemeenten op basis van het beschikbare budget een goede aanbesteding van de verschillende routes in de markt zouden zetten. Het was een marktactiviteit, dus scholen, gemeenten, moesten in principe met elkaar in gesprek om elkaar te vinden.”* (het ministerie van OCW).

De MBO Raad vertelt dat het uiteindelijk ruim een jaar heeft geduurd voordat er consequenties werden verbonden aan de signalen: *“Toen is uiteindelijk een overleg georganiseerd waarin is besloten dat er onderzoek moest komen. In 2021 vond het AEF-onderzoek plaats: het werd uitgevoerd in de zomer en in september is het rapport naar buiten gekomen. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een toezegging voor extra middelen in november voor de instroom van 2022. Het verschil is daarmee niet meer gemaakt. De bulk van de aanbestedingen voor de B1- en Z-route was al gelopen, al waren er nog wel wat gemeenten die alles nog moesten inkopen.”* Over de huidige situatie van de onderwijsroute zegt de NRTO: *“We hebben destijds aangegeven dat een ‘race to the bottom’ één van onze grote angsten was. Het is te vroeg om te zeggen of dit is uitgekomen, maar nu zie je nog steeds dat vanuit de onderwijsroute op veel plekken geen aanbod is. Veel van mijn leden hebben aangegeven: ‘ik kan niet meedoen of ik heb geprobeerd mee te doen met die aanbestedingen, maar de combinatie van budgetten die beschikbaar worden gesteld door de gemeenten en de marge die ik daarbij moet halen, maken het onmogelijk.’”*

Een G40 gemeente vertelt dat duidelijkheid over structurele financiering nodig is om de onderwijsroute goed neer te kunnen gaan zetten: *“De onderwijsroute was mislukt in aanbesteding. [...] Vervolgens zijn we in gesprek gegaan met verschillende onderwijspartijen in de regio. Dit loopt nog steeds. We hebben nog steeds geen vaste afspraken en nog steeds geen duidelijkheid over de structurele financiering. Op korte termijn moeten we hier wel een keuze in maken. [...] Gemeenten willen de afspraken voor meerdere jaren kunnen maken: we willen gewoon continuïteit kunnen bieden aan zowel partners als inburgeraars”*.

3.6 Aanpassingsvermogen

De ambitie van het ministerie van SZW en de betrokken partijen is om het nieuwe inburgeringsstelsel als een lerend stelsel neer te zetten, dat robuust en adaptief is. Om die reden is er door het ministerie van SZW voor gekozen een kaderwet op te stellen gecombineerd met lagere regelgeving die, eenvoudiger dan een wet, aangepast kan worden op basis van voortschrijdend inzicht uit de uitvoeringspraktijk. De wet en lagere regelgeving zijn tot stand gekomen op basis van wat er wel en juist niet heeft gewerkt in het verleden van inburgering. Daarnaast hebben de processen van totstandkoming van de wet en regelgeving en de voorbereiding op de uitvoering overlap in de tijd en eveneens wisselwerking met elkaar gehad.

De doorvertaling van praktijkkennis in de nieuwe wet

Sommige partijen benoemen dat er bij de totstandkoming van de wet goed gekeken is naar wat er in het oude stelsel, in de praktijk, wel en niet goed werkte: *“Er werd goed geluisterd naar waar we altijd voor hebben gepleit: ga nou eens kijken wat we weten van die inburgering, wat al wel werkt, wat niet werkt, wat uit onderzoek blijkt. Want een nieuwe wet kan niet alleen maar ingegeven worden door politiek wensdenken. Er is echt gebruik gemaakt van de inzichten, de rapporten en de onderzoeken en alle kennis en ervaring in de praktijk om dit wetsvoorstel te maken dat jaren mee kan gaan.”* (VWN).

Ook een betrokkene bij de IV-opgave deelt dat perspectief: *“VOI is een schoolvoorbeeld omdat vaak de departementen tegen de uitvoeringsorganisatie zeggen: hier is de opdracht, ga het maar doen. Bij de VOI is er parallel opgetrokken. Dat betekent dat iedereen er wat van vindt, maar daarmee krijg je uiteindelijk een wet middels een proces dat door iedereen gedragen wordt en je krijgt ook de kansen en de beperkingen van een dergelijk wetgevingstraject veel scherper voor ogen.”*

De wisselwerking tussen wet en lagere regelgeving en voorbereiding op de uitvoering

De totstandkoming van de wet en lagere regelgeving en de voorbereiding op de uitvoering hebben overlap gehad en er heeft wisselwerking tussen deze processen plaatsgevonden. Wat daar goed aan heeft gewerkt is dat, voordat de uitwerking van de lagere regelgeving volledig bekend was, ketenpartners aan het begin van de keten toch al konden starten met de benodigde voorbereidingen. Zo licht de respondent van de IND toe dat door die wisselwerking, zonder dat er een definitief besluit was genomen over inrichting van informatie-uitwisseling, al begonnen kon worden met ontwikkeling waardoor zij niet onnodig tijd hebben verloren: *“Toen er consensus leekt te zijn over de structuur en inrichting van de informatie-uitwisseling, heb ik het risico genomen om te starten met de daarvoor benodigde systeem aanpassingen”* (IND).

Ook hebben inzichten uit de voorbereidingen op de uitvoering de lagere regelgeving voordat deze definitief werd, kunnen verrijken. Dit lukte omdat de coördinator van het

wetstraject regelmatige afstemmingsoverleggen met DUO had in verband met hun vragen en afhankelijkheid van de invulling van de regelgeving voor hun voorbereiding, en doordat er vanuit het ondersteuningsprogramma van de VNG en Divosa eveneens regelmatig vragen en suggesties kwamen. Hierdoor kon de lagere regelgeving vroegtijdig worden aangescherpt.

De wisselwerking tussen de processen van wet en lagere regelgeving en voorbereiding op de uitvoering heeft eveneens belemmerend gewerkt voor de voortgang van de voorbereidingen. Centrale uitvoeringspartij DUO had duidelijkheid over de lagere regelgeving nodig om een definitieve uitvoeringstoets te kunnen doen: *“Wij hadden de lagere regelgeving echt nodig om ons aandeel in het proces te leveren en dit maakte het uiteindelijke proces heel erg lang. In concept lag deze regelgeving er pas in augustus 2020, waardoor DUO toen pas iets kon gaan doen. Dit had als effect dat we toen in sneltreinvaart aan de slag moesten. Maar het was nog steeds op basis van een concept.”* En ook het daaropvolgend aanpassen van informatiesystemen moest door de vertraagde oplevering van definitieve lagere regelgeving onder hoge druk tot stand komen: *“Toen er eenmaal een concept was, waren veel zaken nog niet definitief. Dat was voor DUO een probleem, je moet weten wat je moet doen. [...] Er kwam [na de conceptversie van de lagere regelgeving] een fase waarin enorm veel aanpassingen en veranderingen zijn doorgevoerd. Hierdoor liep DUO enorme vertragingen op en konden we [...] sommige zaken in september of oktober van 2021 afronden, andere zaken pas in december 2021.”* DUO deelt dat het uiteindelijk gelukt is, maar dat het voorbereidingsproces een bijzonder grote druk op de organisatie heeft gelegd.

Uit dit voorbeeld wordt duidelijk dat iteratief werken niet altijd mogelijk is, zeker niet aan het einde van de keten. Het is daarom van belang dat, wanneer processen van wet en lagere regelgeving en voorbereiding op de uitvoering veel overlap hebben, er voldoende ruimte wordt ingebouwd voor de voorbereidingen aan de achterkant van het ketenproces.

3.7 De planning

Hoge tijdsdruk

Bij planning gaat het erom in hoeverre er een effectieve en werkbare planning gefaciliteerd is in het samenwerkingsproces. Zoals eerder benoemd is de stelselwijziging ontstaan onder grote tijdsdruk. In de Kamerbrief van februari 2019 (Kamerstuk 32 824, nr. 245) waarin het eerste uitstelmoment werd aangekondigd, sprak toenmalig minister Koolmees over een ‘moordend tempo’. Het ministerie van SZW zegt daarover: *“Idealiter zou je zoveel tijd nemen als nodig is: wel lekker doorwerken, maar je eigen tempo kunnen aanhouden. Maar dat kan niet. We hebben er intern ook wel telkens op gewezen: we moeten realistischer worden wat betreft de planning. Tegelijkertijd wil je druk erop houden. Als je te veel tijd neemt gaat de druk, ook voor de externe partijen, eraf.”*

Tijdsdruk was enerzijds nodig, anderzijds maakte deze ook dat waardevolle projecten die moesten helpen bij de totstandkoming van de wet beperkter benut konden worden. Een voorbeeld daarvan is het pilotprogramma. Er hebben 97 gemeenten meegedaan aan in totaal 39 pilots rondom uiteenlopende thema’s: duale trajecten, brede intake, ontzorgen, de B1-route, de Z-route en vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten. De pilots startten in de herfst van 2019 en liepen, in verband met vertraging door corona, door tot in de zomer van 2021. Het ministerie van SZW zegt daarover: *“Eer de pilots goed opgestart waren, kwam corona. Dat heeft niet optimaal gewerkt voor die wisselwerking. Die lagere regelgeving lag al zo vast tegen de tijd dat de uitkomsten uit de pilots kwamen. Als we op de uitkomsten van de pilots hadden gewacht, dan hadden we nu pas de lagere regelgeving gehad.”*

Een ander voorbeeld waarbij de tijdsdruk negatieve impact heeft op het proces en de samenwerking, is de internetconsultatie en adviesaanvragen voor de lagere regelgeving, tegen het einde van de zomer van 2020. Een respondent van de MBO Raad zegt daarover: *“We kregen een uitnodiging om te reageren in de zomer voor 2020. Dit moest in een heel kort tijdsbestek: ik heb bestuurders nog bij het zwembad moeten bellen. En uiteindelijk duurt het negen maanden voor je hier een reactie op krijgt. Over deze reactie vindt ook geen overleg meer plaats. Hier zit het kantelpunt dat wij gewoon niet meer gepositioneerd zijn geweest om onze punten te kunnen maken. Er is naar ons idee te weinig met de reacties op de adviesvraag gedaan.”*

De definitieve regelgeving was pas klaar in de zomer van 2021. De vertraging ontstond door de overlap met het wetstraject waaraan door het ministerie van SZW voorrang werd gegeven, door de niet vooraf ingeplande voorhangprocedure en tevens doordat het kabinet vanaf 15 januari 2021 demissionair was geworden waardoor de lagere regelgeving ook na het positieve advies van de Raad van State aan de ministerraad moest worden voorgelegd. De uitgelopen planning van de wet en lagere regelgeving legt druk op de voorbereidingen in de uitvoering, zoals eerder beschreven voor DUO maar bijvoorbeeld ook voor Blik op Werk: *“De eerste aanbestedingen zijn in het voorjaar van 2021 uitgeschreven. De definitieve lagere regelgeving was pas eind augustus 2021 gereed. Het eerste concept van de nieuwe handleiding is pas per september verschenen, terwijl in die handleiding de normen stonden waar de gemeenten in de aanbesteding rekening mee moesten houden. Wij zijn gaan schrijven in mei 2021, toen was de lagere regelgeving zo ver dat we zeiden: we kunnen aan de slag. Toen moesten we nog gaan schrijven op basis van conceptversies. Die zijn pas in augustus definitief gemaakt terwijl wij in september al een eerste versie moesten hebben om onze scholen voor te bereiden op de wijzigingen. Dat was een ongelofelijk krap tijdsbestek.”* (Blik op Werk).

De uitstelmomenten van inwerkingtreding

Gedurende het proces van voorbereiding is de inwerkingtreding van de wet drie keer uitgesteld. Terugblikkend hierop schrijft minister Koolmees in februari 2021 in reactie op Kamervragen van de leden Becker en Wiersma het volgende: *“Gedurende het gehele samenwerkingstraject - van planvoorbereiding tot en met een werkende ketensamenwerking - is, vanuit deze gedeelde ambitie, met een planning gewerkt, die weinig ruimte liet voor het opvangen van onverwachte ontwikkelingen.”* (Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2020-2021, nr. 1511). Over deze uitstelmomenten vertelt een respondent van het ministerie van SZW: *“Er zijn maar twee momenten waarop je een wet kunt invoeren, dat is op 1 januari en 1 juli. Waarom steeds voor de korte tijdsperiode is gekozen hangt ook samen met hoe lang een kabinet er nog zit en in welke periode dat tot een eind moet worden gebracht. Waarbij het natuurlijk nog wel verantwoord moest zijn, al was het soms minimaal verantwoord. Maar op enig moment móet je. En dit was, naast de pensioenen, de andere prioriteit van minister Koolmees. Dus dat is je vertrekpunt. Voor een minister is het nooit prettig om te zeggen: ik ga wéér uitstellen. Maar hij heeft dat echt in de volle overtuiging gedaan. Dat was een moeilijke boodschap, maar hij pakte 'm wel.”*

Het eerste uitstelmoment wordt in februari 2019 door minister Koolmees aan de Tweede Kamer aangekondigd. De inwerkingtreding verschuift van 1 juli 2020 naar 1 januari 2021. De belangrijkste reden is de niet haalbare planning en de te hoge snelheid van een stelselwijziging die, naarmate het . *Het deed iets met je vertrouwen of het nog wel goed zou komen. Hoe kan het nu dat iets wat vanuit het ministerie komt zo vaak uitgesteld moet worden? Het verbaasde ons.”*

3.8 Samenwerking: onderling vertrouwen en commitment

Voor een samenwerking over de grenzen van organisaties heen zijn onderling vertrouwen en commitment aan gezamenlijke oplossingen belangrijke randvoorwaarden. Het gezamenlijke gevoel van urgentie en de intensieve samenwerking hebben sterke basis gelegd voor het vervolg van de samenwerking. Een respondent van Divosa zegt hierover: *"De samenwerking met de verschillende partijen is nu redelijk stabiel, door het hele proces dat eraan vooraf is gegaan. [...] Iedereen wil erin investeren. Het heeft heel erg geholpen dat we al lang en zo intensief met elkaar samenwerken."*

Het digitaal werken in de coronaperiode heeft, naast positieve kanten (betrokkenen konden gemakkelijk bij bijeenkomsten aansluiten) impact gehad op de mate waarin betrokkenen elkaar en elkaars organisaties hebben leren kennen. Het niet goed kennen van elkaar draagt niet bij aan onderling begrip en kan voor irritaties zorgen onder samenwerkingspartners. *"We moeten nog steeds alle ketenpartners echt wel leren kennen. Dit heeft ook met de coronatijd te maken. Je kent elkaar minder, je kent elkaars organisatie minder en daardoor zijn we tegen frustraties aangelopen. Dit heeft later voor conflicten gezorgd. Dat is geen goede start,"* zo vertelt de VNG.

Respondenten zeggen tijdens de interviews dat, nu fysiek afspreken weer mogelijk is, er behoefte is om elkaar beter te leren kennen. Een betrokkene bij de implementatie zegt hier over: *"Het gaat er heel erg om of je elkaar kent en of je elkaars positie en organisatie kent. Zeker omdat je qua organisatie zo verschillend van aard bent. Bijvoorbeeld COA is een uitvoeringsorganisatie van het Rijk. Opvanglocaties worden decentraal aangestuurd, maar die decentrale organisatie wordt wel centraal aangestuurd. DUO is een centrale organisatie. De VNG is de vertegenwoordiger van verschillende gemeenten. Elkaar en elkaars organisatie kennen, zowel sociaal als qua structuur, helpt wel heel erg. Dan is er meer begrip voor wat iemand wel of niet kan."*

Nu de uitvoering gestart is, is er eveneens behoefte om als collega's over de grenzen van organisaties heen samen te werken. Dit draagt bij aan transparantie en commitment rond gezamenlijke oplossingen voor de samenwerking in de uitvoering. DUO zegt hierover: *"Om ruis te voorkomen is het belangrijk om in de toekomst meer gezamenlijk op te trekken in de analyses. Niet in tweetallen, maar gezamenlijk met de verschillende partijen zodat er geen ruis ontstaat. Echt schouder aan schouder met elkaar samenwerken. Dit zou een toegevoegde waarde hebben."*

4. Conclusies

De hoofdvraag in dit reflectieonderzoek is: *Wat heeft bevorderend en belemmerend gewerkt gedurende het hele proces van de totstandkoming van de Wet inburgering, de lagere regelgeving en de voorbereiding op de uitvoering? En wat kan hiervan geleerd worden ten aanzien van andere wetstrajecten en de samenwerking binnen het inburgeringsstelsel?* Het eerste deel van de vraag beantwoorden we aan de hand van de vijf subvragen. Het tweede deel van de vraag werken we vervolgens uit in hoofdstuk 5 met de aanbevelingen.

1. Hoe zijn de volgende twee processen verlopen en op welke manier heeft het ministerie van SZW de ketenpartners en andere belanghebbenden meegenomen?

- a. *het tot stand komen van de wet en lagere regelgeving*
- b. *de voorbereiding op de uitvoering bij ketenpartners (implementatie)*

Beide processen, zowel de totstandkoming van de wet en lagere regelgeving als de voorbereiding op de uitvoering zijn in een gecompliceerd proces en onder hoge tijdsdruk tot stand gekomen. Uiteindelijk heeft de stelselwijziging, vanaf de hoofdlijnenbrief in juli 2018 tot inwerkingtreding op 1 januari 2022, drieënhalf jaar in beslag genomen. De grote motor achter deze stelselwijziging is de enorme urgentie die door vrijwel alle betrokken partijen gedeeld wordt om een nieuw en beter inburgeringsstelsel te ontwerpen, gestimuleerd door de prioriteit die toenmalig minister Koolmees aan de veranderopgave heeft gegeven.

De totstandkoming van beleid, wet en lagere regelgeving start met een fase van brainstormen en contouren schetsen. In deze fase werkt het goed dat het ministerie van SZW aanhaakt op de dan al bestaande overlegstructuur van de Taskforce Werk en Integratie. Zo worden in een vroeg stadium veel relevante stakeholders intensief betrokken. De partijen worden uitgenodigd om in relatieve vrijheid, out-of-the-box denkend, de contouren van de nieuwe wet vorm te geven. Het is een intensieve periode met veel overleg, waarin veel van de stakeholders werd gevraagd. Tegelijkertijd is het een periode die gekenmerkt wordt door openheid, inzet en enthousiasme, gedreven door een gedeeld gevoel verandering te willen. De bijeenkomsten zijn met name inhoudelijk gedreven en vinden plaats onder strikte spelregels: niemand zit er om de eigen positie te verbeteren en onderhandeling gebeurt aan andere tafels. Deze bijeenkomsten stutten het gevoel van urgentie en zorgen voor een vertaling naar een gedeelde visie op het toekomstig stelsel. Over de beschikbare financiële middelen wordt destijds nauwelijks gesproken. Enerzijds biedt dat de noodzakelijke ruimte, anderzijds begint dat op den duur te wringen: zijn we geen luchtkastelen aan het bouwen? Deze eerste fase van intensieve betrokkenheid van stakeholders bij de totstandkoming van de wet loopt van januari 2018 tot april 2019.

De fase die hierop volgt, vanaf april 2019, kenmerkt zich door het innemen van posities door partijen en het schrijven van de wetteksten door het ministerie van SZW. Dan wordt merkbaar dat de onduidelijkheid over financiële randvoorwaarden belemmerend is gaan werken voor de onderlinge verstandhoudingen. Het zorgt er onder andere voor dat de financiële onderhandelingen tussen het ministerie van SZW en de VNG worden afgebroken, en een maand later weer worden opgepakt, en dat er kritische reacties op het wetsconcept gegeven worden door de stakeholders in de zomer van 2019 die het draagvlak voor de uitwerking van de wet verminderen en extra tijd kosten om te verwerken in het wetsvoorstel. Ondertussen start ook het proces van het schrijven van de lagere regelgeving. Het wetsvoorstel krijgt de prioriteit binnen het ministerie van SZW zodat deze zo snel mogelijk

vastgesteld kan worden in de Tweede en Eerste Kamer. Dus op momenten van luwte wat betreft de wet kan er gewerkt worden aan de invulling van de lagere regelgeving. Doordat de uitwerking van de wet minder snel gaat dan gepland, in verband met de hoeveelheid betrokken stakeholders en de verwerking van hun feedback, loopt ook de voortgang van de lagere regelgeving vertraging op, ondanks dat hier met veel inzet en onder hoge druk aan wordt gewerkt. Ook de niet vooraf voorziene voorhangprocedure voor de lagere regelgeving bij de Tweede Kamer en het feit dat het kabinet in 2021 demissionair is geworden, hebben impact gehad op de planning en voortgang van de uitwerking van lagere regelgeving.

Nadat er al bijeenkomsten ter voorbereiding op de uitvoering plaatsvinden in het najaar van 2019, starten vanaf maart 2020 de voorbereidingen op de uitvoering onder de vlag van Programmaplan VOI. Hiertoe wordt een overlegstructuur ingericht: een strategisch topberaad VOI (die uiteindelijk slechts driemaal bijeen zal komen), een stuurgroep VOI op tactisch niveau en verschillende werkgroepen die ondersteunend zijn aan de voorbereidingsprocessen voor ketenpartners en terugkoppeling geven aan de stuurgroep. Partijen die als ketenpartner (of vertegenwoordiger hiervan) worden aangemerkt in het nieuwe stelsel worden onderdeel van de stuurgroep VOI. Hierbij gaat het in eerste instantie om DUO, COA, Divosa, IND, de VNG en het ministerie van SZW. Vanaf oktober 2020 sluit het CBS aan in het kader van zijn rol in het lerend stelsel; vanaf begin 2021 sluiten ook het CvTE en het ministerie van OCW aan omdat ook zij een rol in de ketensamenwerking gaan spelen. Partijen die in het nieuwe inburgeringsstelsel als (vertegenwoordiger van) taal- of onderwijsaanbieders of aanbieders van maatschappelijke begeleiding meewerken, krijgen geen rol in de stuurgroep of een andere formele beslistafel in deze fase. Ook VNG Realisatie, die een rol heeft in de voorbereiding op de IV-opgave, is geen onderdeel van de stuurgroep; wel worden zij vertegenwoordigd door de VNG in de stuurgroep.

De fase van voorbereidingen op de uitvoering worden gekenmerkt door grote inzet en het zo planbaar mogelijk maken van een proces dat tegelijk sterke onderlinge afhankelijkheden tussen ketenpartners kent en afhankelijk is van de voortgang van de uitwerking van lagere regelgeving. Ook de covidpandemie start in dezelfde maand als het programma VOI, waardoor partijen vrijwel uitsluitend digitaal bijeenkomen en er binnen sommige organisaties van ketenpartners extra druk op de capaciteit staat. Deze omstandigheden belemmeren de voortgang van het proces van voorbereiding op de uitvoering: het ambitieuze tijdsbestek van de stelselwijziging blijkt in deze fase (opnieuw) onhaalbaar.

Ook de keuze om geen formele plek voor vertegenwoordigers van taal- en onderwijsaanbieders in het voorbereidingsproces te creëren, is van invloed op de voortgang van het proces van voorbereiding op de uitvoering. De signalen die deze partijen vanaf de zomer van 2020 afgeven over het gebrek aan financiële randvoorwaarden voor de onderwijsroute legt het ministerie van SZW naast zich neer. Het wacht de resultaten uit de aanbestedingsprocessen binnen gemeenten af en als hieruit, en uit financieel onderzoek door AEF in het najaar van 2021, inderdaad blijkt dat de onderwijsroute onvoldoende tot stand komt wordt er in november 2021 eenmalig extra budget toegekend voor het jaar 2022. Doordat er nog geen sprake is van structurele toekenning van budget, is er tot op heden onzekerheid over de onderwijsroute omdat gemeenten geen meerjarige contracten af kunnen sluiten met aanbieders.

2. Hoe hebben de ketenpartners die vertegenwoordigd zijn in de stuurgroep VOI de processen in de voorbereiding op de uitvoering opgepakt en hoe is de samenwerking tussen deze ketenpartners verlopen?

- a. In hoeverre heeft de gehanteerde programmastructuur geholpen bij het bereiken van de resultaten?
- b. Welke leerpunten zijn er met betrekking tot de samenwerking in de programmastructuur?
- c. Had er eerder samengewerkt moeten worden binnen een programmastructuur (zoals gevraagd door DUO en zoals ook benoemd in motie Becker)?

De fase van voorbereidingen op de uitvoering door ketenpartners binnen de stuurgroep kenmerkt zich door een open en prettige sfeer en tegelijk, opnieuw, door het werken onder hoge tijdsdruk. Ketenpartners spreken bij aanvang de wens uit dat ze elkaar en elkaars organisaties goed willen leren kennen, maar door de coronamaatregelen wordt dit praktisch erg moeilijk. Volgens stuurgroepleden is er in 2020 nog weinig zicht op de onderlinge afhankelijkheden. Naarmate de voorbereidingen vorderen wordt het effect van andermans voortgang steeds impactvoller voor de ketenpartners en ook de afhankelijkheid van de voortgang van de uitwerking van lagere regelgeving wordt steeds voelbaarder. De definitieve uitvoeringstoets van DUO, die in najaar 2020 voor alle partijen onverwachts niet haalbaar blijkt, is hier het meest illustratieve voorbeeld van. Na het derde uitstelmoment van de wet in november 2020 wordt er, om de nieuwe streefdatum van 1 januari 2022 te halen, een mijlpalenplanning opgesteld met de ketenpartners die de onderlinge afhankelijkheden en voortgang duidelijker zichtbaar maakt. Een update van elke partner over deze planning wordt vanaf 2021 leidend tijdens de stuurgroepbijeenkomsten. Dit zorgt voor meer transparantie en meer mogelijkheden om elkaar aan te spreken.

Achteraf was het volgens betrokkenen van meerwaarde geweest om eerder te starten met de voorbereidingen op de uitvoering, en dan met name de uitwerking van het ketenproces. Dit had zowel de voorbereidingen van DUO geholpen, die hierom hebben gevraagd in de concept uitvoeringstoets in het najaar van 2019, het had bijgedragen aan het vroegtijdig aanscherpen van de lagere regelgeving en het had ketenpartijen in een eerder stadium scherper zicht gegeven op onderlinge afhankelijkheden. Voor het starten van de samenwerking binnen een programmastructuur voor de voorbereidingen gaat op dat dit pas goed mogelijk wordt als er voldoende duidelijk is wat er in de lagere regelgeving komt te staan. Het starten met werken onder de vlag van het programmaplan VOI (vanaf maart 2020) was gezien de stand van zaken van de lagere regelgeving (die in concept in de zomer van 2020 af zou zijn) tijdens dit proces echter niet eerder mogelijk of van meerwaarde geweest.

Nu het stelsel in werking is getreden, uiten verschillende betrokkenen hun zorg dat er voldoende aandacht moet blijven voor de doorontwikkeling van het stelsel: overlegstructuren en goed werkende praktijken binnen de programmastructuur, zoals de ondersteuning van regiocoördinatoren aan gemeenten, worden momenteel afgebouwd. Er is behoefte om de doorontwikkeling van het inburgeringsstelsel met dezelfde en waar nodig met een aangevulde constellatie van partijen door te gaan en voortschrijdende inzichten over de uitvoering van de wet te delen.

De belangrijkste lessen voor het samenwerken in een programmastructuur zijn:

- Breng onderlinge afhankelijkheden en voortgang zo vroeg mogelijk in kaart en maak deze planning leidend in overleggen tussen ketenpartners.

- Leer elkaar en elkaars organisaties goed kennen zodat er meer zicht ontstaat op wat een organisatie kan betekenen in een ketenproces en er begrip ontstaat bij eventuele tegenvallers in de voortgang.
- Houd de programmastructuur, overleggen en goed werkende praktijken daarbinnen in stand totdat de uitvoering binnen het stelsel helemaal compleet is en loopt zoals bedoeld.

3. Welke wisselwerking was er tussen deze twee processen? Wat heeft wel en niet goed gewerkt in het parallel werken aan de wetgeving en de voorbereiding op de uitvoering?

De processen van totstandkoming van de wet en lagere regelgeving en de voorbereiding op de uitvoering hebben overlap. De invulling van de wetgeving start vanaf de zomer van 2018 tot en met vaststelling van de nieuwe Wet inburgering in de Eerste Kamer in december 2020. De uitwerking van de lagere regelgeving loopt vanaf de zomer van 2019 tot aan de publicatie van de lagere regelgeving eind augustus 2021. De voorbereidingen op de uitvoering binnen de programmastructuur lopen vanaf maart 2020 tot en met december 2021. Kortom, het proces van de invulling van de wet en de lagere regelgeving hebben voor een groot deel van de tijd parallel gelopen aan de voorbereidingen op de uitvoering.

Wat goed heeft gewerkt aan de wisselwerking tussen de lagere regelgeving en de voorbereiding op de uitvoering is dat, voordat de uitwerking van de lagere regelgeving volledig bekend was, toch al gestart kon worden met benodigde voorbereidingen door partijen. Voor een ketenpartner als de IND, die aan het begin van het ketenproces zit en relatief weinig onderlinge afhankelijkheden met andere ketenpartners heeft, pakte deze wisselwerking bijvoorbeeld goed uit. Door hun iteratieve werkwijze konden zij sneller voorbereidingen treffen dan wanneer zij hadden moeten wachten op de definitieve regelgeving. Door het regelmatige contact tussen de coördinator wetgeving en ketenpartijen, is de lagere regelgeving bovendien verrijkt en aangescherpt door vragen, opmerkingen en voortschrijdende inzichten vanuit de partijen die zich aan het voorbereiden waren op de uitvoering.

Maar het parallel organiseren van de invulling van de lagere regelgeving en de voorbereidingen op de uitvoering heeft, mede door de continu gevoelde hoge tijdsdruk van de inwerkingtreding, ook voor extra druk op de voortgang van de voorbereiding op de uitvoering onder ketenpartners gezorgd. In hoeverre dat zo ervaren is, hangt af van de positie en taken en verantwoordelijkheden van de ketenpartner. De voorbereiding op de uitvoering bestond uit verschillende, opeenvolgende fases: het inrichten van de werkprocessen, de inrichting van gegevensuitwisseling en uiteindelijk het bouwen en aanpassen van informatiesystemen, waarvoor DUO verantwoordelijk is. DUO zat dus helemaal achteraan het proces van de voorbereidingen op de uitvoering en was voor de inrichting van de systemen in grote mate afhankelijk van de duidelijkheid van de lagere regelgeving en voorbereidingen door andere ketenpartners. Het wachten op de lagere regelgeving heeft grote impact op de voortgang van de werkzaamheden van DUO gehad en daarmee op het hele proces van de voorbereiding op de uitvoering, met als voor andere ketenpartners. De keuze om het proces van lagere regelgeving parallel te organiseren met de voorbereidingen op de uitvoering binnen de gekozen tijdsplanning hebben daarmee bijgedragen aan vertraging van de voorbereidingen.

4. In hoeverre heeft de plateau-aanpak met betrekking tot de informatievoorziening en gegevensuitwisseling geholpen bij het toewerken naar haalbare resultaten per 1 januari 2022 voor de uitvoeringsketen inburgering?

Het ministerie van SZW heeft gekozen voor een plateau-aanpak voor het tot stand brengen van de benodigde informatievoorziening en gegevensuitwisseling. Dit heeft als doel gehad om de complexiteit van de veranderopgave te verkleinen. De aanpak bestaat uit drie plateaus waarbij plateau 1 de ICT-voorzieningen zijn die minimaal nodig zijn voor de werking van de keten bij de inwerkingtreding van de wet. Plateau 2 behelst de doorontwikkeling van de dienstverlening en plateau 3 is de optimale digitale dienstverlening aan de inburgeraar. Nu de wet in werking is getreden op 1 januari 2022 is de ontwikkeling van de benodigde informatievoorziening en gegevensuitwisseling dus nog niet afgerond.

De plateau-aanpak heeft gezorgd voor een realistischere manier van werken dan wanneer de optimale dienstverlening er, in één keer, op één datum had moeten staan. De aanpak heeft onder meer gezorgd voor een benodigd positief oordeel vanuit het Chief Information Office (CIO) van het ministerie van SZW. Dit omdat de aanpak volgens het CIO rekening hield met de druk die op ketenpartners heeft gestaan en met de lagere regelgeving die nog niet volledig ingevuld was. Hiermee zou in één keer naar de gewenste situatie toewerken niet realistisch zijn geweest. Het positieve CIO-oordeel heeft bijgedragen aan de voortgang van de voorbereidingen op de uitvoering. Echter is er in verband met een in praktijk alsnog te krappe tijdsplanning voor het volbrengen van plateau 1, door DUO toegewerkt naar het opleveren van een *Minimum Viable Product* (MVP: hetgeen minimaal aan ICT-voorzieningen gereed moet zijn) van het portaal Inburgering waarmee de wet tot uitvoering kon worden gebracht. De MVP is een minimale variant van plateau 1. Kortom, de plateau-aanpak heeft gezorgd voor een realistischere werkwijze, maar door de te krappe planning heeft de aanpak niet geleid tot een volledig behaald resultaat met betrekking tot de ICT-voorzieningen op het moment van de inwerkingtreding van de wet.

5. In de tijdlijn zijn er drie momenten geweest waarop de inwerkingtreding van de wet is uitgesteld:

- a. *Wat was de reden van het uitstel? Wat is daarin het samenspel tussen voorbereiding wet en regelgeving en voorbereiding uitvoering?*
- b. *Hadden deze voorkomen kunnen worden, en zo ja op wat voor manier?*

Uit dit onderzoek blijkt dat de planning van de data waarop de wet in werking zou treden heeft voorgesorteerd op teleurstelling: de wet is tot drie keer toe uitgesteld. Het gedeelde gevoel van urgentie onder betrokken partijen is de motor achter dit grootschalige samenwerkings- en verandertraject geweest. Het herhaaldelijk een te krappe tijdsplanning voorstellen tijdens de momenten van uitstel heeft de energie waarmee betrokkenen aan het verandertraject hebben gewerkt op sommige momenten doen verminderen.

Het eerste wetsuitstel wordt door minister Koolmees aangekondigd in februari 2019: de inwerkingtreding wordt verplaatst van de oorspronkelijk gestelde datum van 1 juli 2020 naar 1 januari 2021. De belangrijkste reden hiervoor is een niet haalbare planning en de te hoge snelheid van een stelselwijziging die, naarmate het proces vordert, groter en complexer blijkt dan aanvankelijk voorzien. Stakeholders spreken destijds van een 'moordend tempo'. Het tweede wetsuitstel wordt aangekondigd in maart 2020. De invoering verschuift dan opnieuw een half jaar, naar 1 juli 2021. De belangrijkste reden hiervoor is de vertraagde uitwerking van de lagere regelgeving. Dit loopt vertraging op doordat de betrokkenheid van

een veelheid aan stakeholders extra tijd vraagt, en daarmee het schrijfproces van zowel de wet als lagere regelgeving veelomvattender is dan voorzien. Op dat moment is er tevens nog geen financieel akkoord tussen het ministerie van SZW en de VNG. Dit is niet direct reden voor uitstel maar draagt eveneens niet bij aan de voortgang van de lagere regelgeving en het tijdig in de steigers kunnen zetten van de uitvoering.

Het derde moment van uitstel volgt in november 2020. Er wordt dan geen nieuwe invoeringsdatum genoemd, maar alleen een 'streefdatum' van 1 januari 2022 meegegeven aan de Tweede Kamer. De aanleiding daarvoor zijn de signalen vanuit de ketenpartners ten aanzien van de beschikbare tijd en capaciteit om de benodigde voorbereidingen te kunnen treffen voor de invoering van het nieuwe stelsel. Minister Koolmees schrijft aan de Tweede Kamer dat het daarmee niet verantwoord is om op 1 juli 2021 de wet in werking te laten treden.

De vraag is of deze uitstelmomenten voorkomen hadden kunnen worden. De inzet en betrokkenheid van alle partijen zijn gedurende het proces van totstandkoming gigantisch geweest. Er is voor wat betreft de voorbereidingen op de uitvoering een doordachte en uitgewerkte programmastructuur neergezet. Tegelijkertijd is de keuze gemaakt een complexe stelselherziening door te voeren die in een zo kort mogelijke tijd tot stand moest komen. Door deze druk is er telkens voor gekozen de inwerkingtreding een half jaar, in plaats van bijvoorbeeld een jaar, te verplaatsen. Hier lijkt 'politieke tijd' doorslaggevend geweest te zijn ten opzichte van de benodigde 'uitvoeringstijd'.

Kortom, één of meer uitstelmomenten hadden mogelijk voorkomen kunnen worden door een realistische planning, door de invoeringsdatum bij aanvang al op een later moment te zetten, en door bij uitstelmomenten een jaar in plaats van een half jaar te schuiven met de inwerkingtredingsdatum. Ook had het eerder zichtbaar maken van onderlinge afhankelijkheden in de voortgang van het proces van voorbereiding op de uitvoering bij kunnen dragen aan het verder voorkomen van uitstel. Nu is gekozen voor een tijdsplanning waarbij er geen rekening gehouden werd met onvoorziene gebeurtenissen en waarbij er hoge druk op het proces gehouden werd zodat de urgentie niet naar de achtergrond zou verdwijnen. Er had meer vertrouwen mogen zijn in de breed gedeelde en gevoelde urgentie bij partners om door te blijven werken aan een zo snel mogelijke herziening van het inburgeringsstelsel.

5. De aanbevelingen

Over het algemeen is de werkwijze die bij deze stelselwijziging gehanteerd is succesvol gebleken en aan te bevelen voor andere verandertrajecten. Er is geprobeerd om de beleidswereld en de uitvoeringswerkelijkheid dichter bij elkaar te brengen en om de ervaringen van een breed scala aan betrokken partijen op te halen en mee te nemen. Veel is daarbij goed gegaan, ook zijn er uit dit traject lessen te trekken. De bevorderende en belemmerende factoren bij de totstandkoming van het stelsel hebben we vertaald in aanbevelingen voor zowel toekomstige, vergelijkbare wetstrajecten als voor het vervolg van de samenwerking binnen de inburgeringsketen.

Op basis van de documentanalyse, de interviews en de reflectiebijeenkomst met betrokken partijen, formuleren wij de volgende aanbevelingen ten behoeve van vergelijkbare wetstrajecten:

1. De doelgroep bepaalt of je beleid doeltreffend is; de samenwerking is een middel om tot dat doel te komen. Creëer daarom een vaste en invloedrijke plek voor de doelgroep van het nieuwe stelsel gedurende het hele proces van totstandkoming. Zorg dat zij hun ervaringen met wat er wel en niet goed werkt kunnen delen, laat hen reflecteren op bedachte oplossingen en pas deze aan als deze niet goed blijken te werken.
2. Betrek in een vroeg stadium een goede representatie van alle relevante stakeholders die een rol kunnen spelen bij de stelselwijziging en luister en maak gebruik van hun praktijkkennis om verbeteringen door te voeren voor het nieuwe stelsel.
3. Deze stelselwijziging heeft duidelijk de kracht van een gedeeld gevoel van urgentie laten zien. Benut ook in andere verandertrajecten dat gevoel, want het is een heel sterke motor gebleken. Onderzoek hierbij gezamenlijk waarom de voorliggende veranderopgave urgentie heeft voor de betrokken partijen, wat de meerwaarde van samenwerken is en hoe een ideaal stelstel eruit zou zien. Maak ruim baan voor de praktijkkennis van stakeholders en ook de discussies tussen stakeholders. Deze sterke samenwerkingsbasis helpt tegenvallers in het vervolgproces op te vangen en vaart in de voortgang te houden.
4. Neem betrokkenen mee in wat er van hen verwacht wordt in het participatieproces: laat zien wat hun rol en zeggenschap is voordat je hen vraagt te participeren. Licht daarbij toe wat de impact is die zij met hun organisatie gaan hebben. Dit kan bijvoorbeeld aan de hand van de participatieladder die vaak wordt gebruikt in inwonersparticipatietrajecten. Hierbij bepaal je als regievoerder en facilitator van tevoren wat het mandaat van deelnemers is: worden zij geïnformeerd? Geconsulteerd? Mogen ze adviseren? Werken we schouder aan schouder samen aan besluiten of ligt de beslissingsbevoegdheid bij de betreffende partijen? Zorg er daarnaast voor dat betrokkenen achteraf horen wat er met hun input is gedaan: zo ontstaat er vertrouwen.
5. Betrek uitvoeringsorganisaties aan de voorkant van het proces. Doe recht aan de realiteit die uitvoeringsorganisaties ervaren. Kijk sneller naar wat er in de praktijk wel en niet goed lijkt te gaan uitpakken, luister zorgvuldig naar de signalen die vanuit de praktijk naar voren gebracht worden, pas waar nodig wet en lagere regelgeving hierop aan en laat partijen weten wat er met hun input is gedaan.
6. Waar de start zich kenmerkt door een gevoel van gezamenlijkheid en gedeeld belang, hoort het bij een multi-stakeholderproces dat partijen op den duur weer positie innemen en ook hun eigen belang beschermen. Schrik op die momenten niet terug van verschillen tussen organisaties. Ketensamenwerking is steeds vaker gewenst en benodigd. Dat

betekent dat er samengewerkt moet worden met organisaties die anders werken, andere belangen hebben, andere systemen hanteren. Dat zorgt op sommige momenten voor belemmeringen. Deins niet terug maar investeer, juist op die momenten, in het elkaar leren kennen en begrijpen.

7. Een wisselwerking tussen processen – zoals tussen de totstandkoming van regelgeving en de voorbereiding op de uitvoering – is nuttig en prettig zo lang er daadwerkelijk ruimte is om de meerwaarde daarvan te benutten. Maak daarom zo vroeg als mogelijk een planning die realistisch en haalbaar is met ruimte voor onverwachtse wendingen. Maak deze planning samen met betrokken partijen, breng onderlinge afhankelijkheden in kaart en zorg dat de planning breed gedragen wordt. Het gaat daarbij zowel om realistische planning voor de totstandkoming van de wet en regelgeving, waarbij ruimte blijft aan de achterkant van het proces om eventuele vertragingen bij het voorleggen in de ministerraad of Raad van State op te vangen. Ook gaat het om de planning van de voorbereiding op de uitvoering, waarbij het helpt om vroegtijdig te starten om met de ketenpartners en relevante stakeholders het ketenproces in beeld te brengen en zo onderlinge afhankelijkheden te identificeren.
8. Als regievoerder (in dit geval het ministerie van SZW) draagt het in een vroeg stadium inzichtelijk maken van de onderlinge afhankelijkheid van organisaties er tevens aan bij dat organisaties elkaar zelf opzoeken en aanspreken. Zo ben je als ministerie niet de enige met het overzicht en stap je makkelijker terug uit de rol van bemiddelaar.
9. Betrokken uitvoeringsorganisaties vallen vaak onder verschillende ministeries. Zorg dat die verschillende onderdelen van de overheid zo veel mogelijk als één geheel functioneren en dat er goede afstemming bestaat tussen de verschillende ministeries en de verantwoordelijkheden en taken die bij iedere organisatie belegd zijn.

Met betrekking tot de samenwerking binnen de inburgeringsketen formuleren wij de volgende aanbevelingen:

1. Het moment van inwerkingtreding van de wet is slechts een voorlopig eindpunt. Het stelsel is nog niet volledig in werking. Het proces van totstandkoming van het nieuwe inburgeringsstelsel eindigt niet bij de implementatie van de wet, maar bij het bereiken van de beleidsdoelen. Het is cruciaal om elkaar niet los te laten op het moment van implementatie. Ga zo lang nodig door met goed werkende praktijken. Houd bestaande overlegstructuren in stand en vul deze aan met partijen die tot dusverre onvoldoende gehoord zijn. Dat laatste geldt in dit geval bijvoorbeeld voor de taalaanbieders en onderwijspartijen. Zorg dat zij een plek aan een tafel krijgen die past bij de rol die zij spelen in de samenwerking. Borg ook het perspectief van nieuwkomers zelf en geef hun een invloedrijke rol binnen het lerend stelsel.
2. Een lerend stelsel moet in staat zijn om signalen – zowel positieve, wat werkt goed; en negatieve, wat werkt niet – op te pikken. Beschouw negatieve signalen niet als kritiek maar als leerpunt waardoor de samenwerking kan versterken en waarover zo snel mogelijk een open gesprek aangegaan wordt. Zie de eerste fase na de implementatie van de wet als een tijd waarin geleerd mag worden. In deze eerste fase van wennen aan het werken binnen het nieuwe stelsel, maar ook daarna, kunnen zaken anders uitpakken dan gewild of gehoopt. Wanneer dat gebeurt, val dan niet terug in oude patronen en bestaande scheidslijnen tussen organisaties. Vertrouw op de gezamenlijkheid en urgentie waarmee dit proces gestart is: iedereen wil deze wet en deze stelselwijziging.
3. Elkaar leren kennen is cruciaal. Ketensamenwerking staat of valt met de mate waarin partners elkaar begrijpen en vertrouwen. Kennis en begrip van elkaar, elkaars organisaties

en elkaars belangen is daarbij essentieel, dus investeer daarin en blijf dat doen. Een manier waarop dat praktisch vormgegeven kan worden is door middel van meeloopdagen bij ketenpartners onderling - zulke werkbezoeken creëren meer wederzijds begrip, directere communicatie en meer haalbare afspraken. De communicatie loopt zo ook niet meer voornamelijk of uitsluitend via het ministerie van SZW, maar tussen organisaties zelf.

Bijlage 1: Bronnen en documentenlijst

- Blom, M., Bakker, L., Goedvolk, M., Van der Maas-Vos, G., Plaggenhoef, W. (Significant) (13 juni 2018). *Inburgering: systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet inburgering 2013*.
- Brouwer, J., Woodhill, J. Hemmati, M., Verhoosel, K. Van Vugt, S. (2016). *The MSP guide: How to design and facilitate multi-stakeholder partnerships*. (2nd ed.) Practical Action Publishing Ltd. <https://edepot.wur.nl/387238>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (27-01-2016). *In 2015 twee keer zo veel asielzoekers en nareizigers als in 2014*. Geraadpleegd op <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/04/in-2015-twee-keer-zo-veel-asielzoekers-en-nareizigers-als-in-2014>
- De Lange, T., Besselsen, E., Rahouti, S., Rijken, C. (2017). *Van azc naar een baan: De Nederlandse regelgeving over en praktijk van arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen*. Universiteit van Amsterdam.
- Ehrismann, M., Van der Burg, D., Bijl, I., Sterrenburg, J. (Andersson Elffers Felix) (20 augustus 2019). *Veldonderzoek kosten nieuw inburgeringsstelsel*. In opdracht van de VNG en het ministerie van SZW.
- Ehrismann, M., Schievels, J., Van der Burg, D. (Andersson Elffers Felix) (17 september 2021). *Onderzoek kosten onderwijsroute*. In opdracht van het ministerie van SZW.
- Engbersen, G. (WRR), Dagevos, J. (SCP), Jennissen, R. (WODC), Bakker, L. (SCP/EUR) en Leerkes, A. (WODC) m.m.v. Klaver, J. en Odé, A. (Regioplan) (2015) *Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten*, WRR-Policy Brief 4, Den Haag: WRR.
- Kusters, K., Buck, L., de Graaf, M., Minang, P., van Oosten, C., Zagt, R. (2018). Participatory Planning, Monitoring and Evaluation of Multi-Stakeholder Platforms in Integrated Landscape Initiatives. *Environmental Management*, 62(1), 170-181. <https://doi.org/10.1007/s00267-017-0847-y>
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (juni 2020). *Memorie van toelichting wetsvoorstel Wet inburgering 2021* (versie Raad van State).
- Regeerakkoord VVD, CDA, D66 en ChristenUnie (2017). *Vertrouwen in de Toekomst*. Regeerakkoord voor de periode van 2017-2021. Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst>

Door het ministerie van SZW beschikbaar gestelde documenten	
Afspraken met DUO	O.a.: opdrachtverleningen, verzoek tot uitvoeringstoets, impactanalyses uitvoeringsprocessen, rapportages voorlopige en definitieve uitvoeringstoetsen
Afspraken, overleggen en onderhandelingen ministerie van SZW en VNG	O.a.: verslagen van overleggen, ramingsmemo financiële gevolgen, nota proces onderhandelingen
Architectuurboard	Verslagen van werksessies tussen oktober 2019 en maart 2022
CIO oordeel programma VOI	Oordeel en update oordeel
Communicatieoverleg	Verslagen van overleggen tussen oktober en december 2021
Implementatiemanagersoverleg	Verslagen van overleggen tussen november 2020 en december 2021
Kamerbrieven	Brieven met betrekking tot aankondiging, updates en uitstel Wi202: <ul style="list-style-type: none"> • Kamerstuk 32 824, nr. 223 • Kamerstuk 32 824, nr. 238 • Kamerstuk 32 824, nr. 245 • Kamerstuk 35 483, nr. 62 • Kamerstuk 35 483, nr. 66 • Kamerstuk 35 483, nr. 69 • Kamerstukken II 19 637, nr. 2085 • Staatsblad 2021, 38 • Staatsblad 2021, 410
Kernteam- en themabijeenkomsten	Verslagen tussen oktober 2018 en april 2019
Klankbordgroep nieuwkomers	Verslagen en aanbiedingsbrief tussen oktober 2019 en juni 2020
Kostenonderzoek	AEF onderzoeksrapportages kosten Wet inburgering en onderwijsroute
Motie Kamerlid Becker	Ten aanzien van reflectie op de totstandkoming uitvoeringsketen inburgering (04-02-2021)
Ondersteuningsprogramma VNG en Divosa	Subsidieaanvragen, ondersteuningsagenda
Reacties op wetsvoorstel en lagere regelgeving	Ingediende reacties van stakeholders n.a.v. consultatie of adviesvraag
Stuurgroep VOI	Verslagen en bijlagen van maart 2020 t/m december 2021
Taskforce Werk en Integratie	Verslag maart 2018, toelichting werk- en themagroepen, uitwerkingsagenda
Topberaad VOI	Verslagen en bijlagen van april 2020 t/m november 2021
Programma VOI	Het programmaplan VOI
Werkgroep ketenproces en gegevensuitwisseling	Presentaties tussen september 2020 en september 2021, plan van aanpak ketenproces

Bijlage 2: Respondentenlijst

Op alfabetische volgorde

1	Blik op Werk	Bestuurder en bestuurssecretaris
2	CBS	Stuurgroeplid CBS
3	COA	Stuurgroeplid COA
4	CvTE	Stuurgroeplid CvTE
5	Divosa	Stuurgroeplid Divosa
6	DUO	Stuurgroep lid DUO en een implementatiemanager, een projectmanager en een relatiemanager
7	G4	Beleidsadviseur
8	G40	Beleidsadviseur
9	Implementatiemanager	Stuurgroeplid
10	IND	Stuurgroeplid IND
11	IV-opgave SZW	Twee betrokkenen bij de IV-opgave
12	Kleinere gemeente	Beleidsadviseur
13	MBO Raad	Twee beleidsadviseurs
14	Ministerie van OCW	Stuurgroeplid OCW
15	Ministerie van SZW	Stuurgroepleden en betrokkenen bij totstandkoming wet, lagere regelgeving en voorbereiding uitvoering
16	NRTO	Beleidsmedewerker
17	Pharos	Beleidsadviseur
18	UAF	Twee beleidsmedewerkers
19	Vluchtelingenwerk	Beleidsmedewerker
20	VNG	Stuurgroeplid VNG
21	VNG Realisatie	Strategisch adviseur

Bijlage 3: Tijdlijn totstandkoming nieuwe Wet inburgering

Data	Toelichting
16 dec 2015	WRR Rapport 'Geen Tijd te Verliezen'
24 jan 2017	Algemene Rekenkamer Rapport Inburgering
Okt 2017	Regeerakkoord Kabinet-Rutte III 'Vertrouwen in de Toekomst'
2 juli 2018	Brief aan de Tweede Kamer: 'Inburgering op de schop', hoofdlijnen nieuw stelsel
23 okt 2018	Brief aan de Tweede Kamer: uitwerkingsagenda inburgering
Okt 2018	Rapport Ombudsman 'Een valse start' over Wi2013
15 feb 2019	1^e keer aankondiging uitstel inwerkingtreding wet: van 1 juli 2020 naar 1 januari 2021
28 mei 2019	VNG loopt weg van onderhandelingstafel
27 juni 2019	Overleg VNG en ministerie van SZW hervat
Juli - sep 2019	Internetconsultatie concepttekst Wet inburgering
30 aug 2019	Onderzoek Andersson Elffers Felix (AEF): veldonderzoek kosten nieuw inburgeringsstelsel
5 sept 2019	DUO: Globale verkenning wet inburgering
2 okt 2019	Eerste bijeenkomst klankbordgroep nieuwkomers
12 nov 2019	Persbericht VNG: structureel 197 miljoen nodig om de wet inburgering uit te voeren, de wet wordt onuitvoerbaar geacht
31 jan 2020	Brandbrief G4: nieuwe wet geeft te weinig regie
5 feb 2020	Debat Tweede Kamer over inburgering
5 maart 2020	Eerste bijeenkomst stuurgroep VOI
23 maart 2020	2^e keer uitstel: van 1 januari 2021 naar 1 juli 2021
16 april 2020	DUO: Voorlopige uitvoeringstoets nieuwe wet inburgering, uitkomst: haalbaar
23 april 2020	Programmaplan Veranderopgave Inburgering (VOI) vastgesteld in topberaad VOI
28 april 2020	Bekendmaking akkoord VNG en ministerie van SZW: structureel € 35,2 miljoen meer beschikbaar en de regierol van gemeenten wordt versterkt
30 april 2020	Positief advies RvS t.a.v. voorstel nieuwe Wet inburgering
Voorjaar 2020	Reactie kabinet op advies t.a.v. inwerkingtreding wet door RvS
Juni 2020	Indiening wetsvoorstel nieuwe Wet inburgering bij de Tweede Kamer

Juli 2020	Tweede Kamer neemt wetsvoorstel aan
Sep 2020	Internetconsultatie voor conceptversie lagere regelgeving
9 nov 2020	DUO: definitieve uitvoeringstoets herziening inburgeringsstelsel, uitkomst: niet haalbaar
11 nov 2020	3^e keer uitstel: streefdatum naar 1 januari 2022
Dec 2020	Eerste Kamer neemt wetsvoorstel aan
Feb 2021	Publicatie in het Staatsblad Wet inburgering 2021
April 2021	Datum inwerkingtreding Wet inburgering 2021 definitief: 1 januari 2022
Juni 2021	Positief advies RvS t.a.v. voorstel Besluit inburgering 2021
Aug 2021	Lagere regelgeving bij Wet inburgering 2021 gepubliceerd
Okt 2021	Kamerbrief oktober 2021 t.a.v. AEF rapport kostenopbouw onderwijsroute & uitkomsten verkenning verbetermogelijkheden huidig stelsel
Nov 2021	Uitkomst uit bestuurlijk overleg over de onderwijsroute: 24 miljoen extra voor 2022.
Dec 2021	Aanpassing Regeling inburgering 2021
Jan 2022	Nieuwe Wet inburgering 2021 van kracht