> Retouradres Postbus 30155, 9700 LG Groningen

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

Uw brief van
25 juni 2019

Uw kenmerk
2019-00 00084953
Onze referentie
HD-nummer 019.107

Bijlagen
4

Datum 5 september 2019
Betreft Uitvoeringstoets nieuwe Wet Inburgering (Globale verkenning uitvoering)

Geachte heer Herstel,

In de brief van 25 juni 2019 (nr. 2019-00 00084953) heeft u DUO gevraagd een uitvoeringstoets uit te voeren op het conceptwetsvoorstel voor een nieuwe Wet Inburgering en aanpassing van enkele andere wetten.
Het betreft een kaderwet die het beoogde beleid op hoofdlijnen schetst. De nog op te stellen lagere regelgeving zal zicht geven op de invulling van deze hoofdlijnen en is van grote betekenis voor het uiteindelijke (keten)proces. Daaruit kan een helder beeld worden verkregen van wat exact wordt verwacht van DUO en aan welke voorwaarden moet worden voldaan om tot succesvolle uitvoering over te gaan. Op basis daarvan zal ik middels reguliere uitvoeringstoetsen nadere uitspraken kunnen doen over de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van de beoogde wijzigingen. In een noodzakelijke en eerdaags door u in te stellen Programmaorganisatie zal onder andere de nadere uitwerking in wet- en regelgeving besproken worden. Op basis van in het programmaplan aan te geven mijlpalen zal ik op de aan te geven momenten een 'reguliere' uitvoeringstoets uitbrengen.

Tussen onze beide organisaties is afgesproken dat ik vooreerst reageer met een Globale Verkenning Uitvoering. Deze Verkenning bevat aanvullend de onderwerpen 'doenvermogen', verwachte effecten van het overgangsrecht en de taakverdeling tussen gemeenten en DUO op het vlak van handhaving. Bovendien zal aandacht besteed worden aan interferentie met taken die DUO uitvoert voor het ministerie van OCW. Gevolgen voor ICT en financiën worden conform de gemaakte afspraak grotendeels buiten beschouwing gelaten en zullen meegenomen worden in uitvoeringstoetsen op lagere regelgeving die later zullen volgen.

Inleiding

Alvorens meer inhoudelijk in te gaan op de bevindingen hecht ik eraan om op te merken dat de voorstellen aansluiten bij de taken die DUO nu al rondom inburgering uitvoert.

Tegelijkertijd moet ook vastgesteld worden dat sprake is van een wijziging van ketenprocessen en systemen. Vooruitlopend op de uitkomsten van nadere bevindingen, moet vastgesteld worden dat:

- sprake is van een serieuze systeemwijziging (inhoudelijke regierol gemeenten richting inburgeraars);
- afhankelijk van de door u te maken keuzes ter zake van centrale registratie, de nodige (her-)nieuwe ketenafhankelijkheden gaan ontstaan;
- de vraag voorligt of het mogelijk en haalbaar is om de bestaande systemen hiervoor te gaan gebruiken en
- dat ik de nu door u afgegeven planning met het oog op implementatie per 2021 zowel voor mijn organisatie als voor ketenpartners als ambitieus beschouw.

Zowel de ontwikkelagenda als de vervangings- en onderhoudsagenda van mijn organisatie is al maximaal gevuld. Mede in het licht van de motie Van der Molen is sprake van een noodzaak om tot afspraken te komen over het voorkomen van interferentie met de werkzaamheden ten behoeve van OCW-taken. Indien het wetsvoorstel wordt aangenomen en het nu beoogde takenpakket bij DUO belegd wordt, zal het verloop in ieder geval periodiek herijkt moeten worden.

In dat kader stel ik u daarom voor dat we gezamenlijk vorm en inhoud geven aan een, separaat van de reguliere uitvoering, in te richten Programma- eenheid met bijbehorende governance-structuur.
Het concrete voorstel is dat u daarvoor op korte termijn een opdracht verstrekt. Over de inrichting en opdrachtformulering kunnen we desgewenst voorafgaand overleg hebben.

Deze Verkenning Uitvoering is uitgevoerd op basis van een kaderwet waarin de hoofdlijnen van het nieuwe stelsel worden geschetst. De inhoud van de lagere regelgeving zal het gegeven kader nader invullen en zal van grote betekenis zijn voor het uiteindelijke ketenproces en daarmee voor de uitvoering door DUO. Hoewel de toets op hoofdlijnen is uitgevoerd, heeft DUO gestreefd naar volledigheid en betrouwbaarheid.
Bekend is dat de belegging van de centrale taal-examens mogelijk naar het ministerie van OCW gaat. Zoals afgesproken tussen onze organisaties zal hiervoor een aparte uitvoeringstoets gevraagd worden aan DUO. Om deze reden zal DUO in deze verkenning niet uitvoerig ingaan op dit onderdeel van de toekomstige uitvoering.

In algemene zin merk ik op dat invoering van het wetsvoorstel per 1 januari 2021 betekent dat sprake zal (moeten) zijn van een traject waarbij wet- en regelgeving en besluitvorming enerzijds en inrichting van systemen en processen anderzijds, gelijktijdig gaan plaatsvinden. Dit brengt de nodige, evidente, risico's met zich mee aangezien deze lagere regelgeving pas zicht gaat geven op wat exact verwacht wordt. Om deze reden verzoek ik u mij in een zo vroeg mogelijk stadium te informeren en te betrekken bij wijziging en nadere uitwerking van de toepasselijke wet- en regelgeving.

Reactie Inspectie van het Onderwijs en Accountantsdienst Rijk
In het kader van het geïntegreerde toezicht is deze uitvoeringstoets ook uitgezet bij de Inspectie en de ADR. De reactie van de Inspectie van het Onderwijs is als bijlage bij deze toets gevoegd. De vragen die de ADR heeft gesteld zijn opgenomen in bijlage 2..

Conclusie

Processen
Over het geheel gezien is het oordeel van DUO dat een deel van de reeds bestaande processen inzetbaar blijven in het nieuwe inburgeringsstelsel. Aangezien gemeenten in het nieuwe stelsel een regierol op de inburgering gaan krijgen, zijn zij in de toekomst

een belangrijke ketenpartner. In die keten zullen taken anders worden belegd dan in het huidige stelsel. De transitie naar een gewijzigde inburgeringsketen voor de uitvoering van de Wet Inburgering 2021 vergt de nodige aandacht en inzet bij de voorbereiding van de uitvoering.
In een nieuw te vormen register komt het taalschakeltraject voor inburgering als nieuw vorm te geven opleiding educatie te staan. Voor het taalschakeltraject moet door onderwijsinstellingen erkenning worden aangevraagd bij DUO. Dit is gelijk aan de andere erkenningsprocessen onder de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB). Het elektronisch register moet per 1-1-2021 beschikbaar zijn. Het ontsluiten van de gegevens moet in principe plaatsvinden middels Registratie Instellingen en Opleidingen (RIO). In eerste instantie zal er waarschijnlijk publicatie van een databestand op de DUO website plaats vinden. Een nadere toelichting treft u aan in bijlage 2 van de bijgevoegde analyse.

Sanctionering
DUO voorziet bij de sanctionering het risico van een samenloop van boetes van de gemeenten en van DUO voor hetzelfde "vergrijp". Het sanctioneren op inspanningsverplichtingen door de gemeente en op resultaatverplichtingen door DUO is lastig los van elkaar te beschouwen en kan leiden tot dubbele bestraffing voor hetzelfde feit. Het is van belang dat dubbele bestraffing wordt uitgesloten. In de bijgevoegde analyse gaat DUO hier nader op in en reikt tevens een alternatief aan. Daarnaast wordt mede onder verwijzing naar de rijksbrede schuldenproblematiek opgemerkt, dat het maar de vraag is of hiermee niet, ten minste een deel van de doelgroep, sprake zal zijn van het creëren van oninbare vorderingen. Voor de handhaving van de resultaatverplichting bij de Z-route zal nog moeten worden vastgesteld op welke wijze een eventuele matiging van de boete zal plaatsvinden.

Overgangsrecht
Gedurende de voorbereiding op onderhavige kaderwet zijn de nadelen van de huidige WI2013 voor het voetlicht gebracht. De keus om bij invoering van de WI2021 geen overgangsrecht op te stellen lijkt daar niet mee in overeenstemming, aangezien de huidige wet- en regelgeving daardoor onverkort van toepassing blijft. Naast problemen op het vlak van de uitvoering voor zowel DUO als gemeenten, zou het bovendien de huidige groep inburgeraars benadelen. DUO zal hen immers volgens de huidige wet- en regelgeving moeten handhaven. Daarnaast vraagt DUO aandacht voor de WI2007, welke nog steeds op een bepaalde groep inburgeraars van toepassing is. Zonder overgangsrecht zullen drie verschillende regimes naast elkaar uitgevoerd worden, waarbij sprake zal zijn van overlapsituaties. In verband met de uitvoerbaarheid is het van belang dat in overgangsrecht wordt voorzien voor zowel de WI2007 als voor de WI2013.

Haalbaarheid
Zoals al eerder genoemd is in deze brief, is de verkenning uitvoering verricht op basis van een kaderwet waarbij de consequenties op het vlak van ICT nog buiten beschouwing zijn gelaten. De nadere invulling van die kaders in de lagere regelgeving zal van grote invloed zijn op de haalbaarheid van tijdige wijzigingen in vernieuwde (keten)processen. In verband met de haalbaarheid is het noodzakelijk dat de inhoud van deze nadere invulling op korte termijn helder wordt.

Het huidige informatiesysteem inburgering is al lange tijd operationeel en is, los van gepleegde permanente aanpassingen, aan vervanging toe. Het opnieuw inzetten van bestaande systeem voor opnieuw de nodige jaren, stuit daarmee op de nodige bezwaren. Idealiter worden majeure beleidswijzigingen aangegrepen als moment voor systeemvernieuwing. Gezien het nu beoogde implementatiemoment moet gesteld worden dat DUO voor tijdige implementatie van de nieuwe wet in eerste instantie verder zal moeten gaan met het huidige systeem.
Daarbij kan gefaseerde invoering van het nieuwe stelsel overwogen worden aangezien het niet noodzakelijk is dat alle elementen van het nieuwe stelsel direct op 1 januari

2021 in productie zijn. Over de ontwikkeling in het oude of in een nieuw systeem en over eventuele gefaseerde invoering is nadere besluitvorming noodzakelijk.

Nadrukkelijk wordt in dat kader ook aandacht gevraagd voor de ketenkoppelingen die ontwikkeld zullen moeten worden. Met de invoering van WI2021 zullen veel meer ketenpartijen een rol krijgen en zal er centraal regie gevoerd moeten worden op de keten. Dit betekent in ieder geval dat er technisch en functioneel veel meer gegevens uitgewisseld zullen worden met ketenpartners en dat dus allerlei koppelvlakken gaan ontstaan, waarbij DUO beperkt invloed heeft op de planning van de ketenpartners. Afstemming en realisatie hiervan vraagt de nodige tijd. Van belang is dat rekening gehouden wordt met de afhankelijkheid met ketenpartners.
Behalve de lopende werkzaamheden zullen werkzaamheden moeten worden verricht ter voorbereiding van de nieuwe wet inburgering. De hiermee samenhangende capaciteitsissues en mogelijke planningsissues moeten geadresseerd worden in de in te richten programma-organisatie en governance.

Samenloop met taken voor het ministerie van OCW
Zonder nu al vooruit te willen lopen op besluitvorming moet ik hiermee alvast aangeven dat interferentie met de ontwikkelagenda van OCW voorkomen zal moeten worden. In dat kader zal moeten gaan gelden dat zowel aanpassing van bestaande systemen als ook nieuwbouw mogelijk van prioritering binnen de inburgeringstaken van DUO voorzien gaan worden.

Doenvermogen
De doenvermogenstoets is opgenomen in de vierde bijlage. Over het geheel genomen komt DUO tot het oordeel dat het nieuwe stelsel op het vlak van doenvermogen voor de burger een verbetering betekent. De handhaving is voor het doenvermogen een aandachtspunt.

Samenvattend
DUO voorziet een kritisch traject ter voorbereiding van de uitvoering en beschouwt een op initiatief van het ministerie van SZW gezamenlijk en eerdaags in te richten programma-organisatie als een zwaarwegende randvoorwaarde voor een goede transitie en een tijdige realisatie.

Verschillende onderwerpen behoeven nog in de komende tijd de nodige aandacht: de inrichting van het ketenproces, de invulling van de gestelde kaders, goed uitvoerbaar overgangsrecht, de taakverdeling in de handhaving van de inburgeringsplicht en de samenloop van systeemaanpassing in verband met het nieuwe inburgeringsstelsel en de systeemvernieuwing. Zodoende kan gezamenlijk verkend worden hoe de uiteindelijke transitie en structurele uitvoering eruit gaan zien. Belangrijkste aandachtspunt in dat kader is de noodzakelijke inrichting van een programma-organisatie inclusief de in te richten governance. De vaststelling van mijlpalen en go, no go momenten maakt daarvan onderdeel uit.

Ik verwacht u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

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