

Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer

der Staten-Generaal  
Prinses Irenestraat 6  
2595 BD Den Haag



Postbus 90801  
2509 LV Den Haag  
Parnassusplein 5  
T 070 333 44 44  
www.rijksoverheid.nl

**Onze referentie**  
2022-0000184715

**Uw referentie**  
Kamerbrief reflectieonderzoek  
RadarAdvies

**Bijlage**  
Rapportage Reflexieonderzoek

Datum 5 oktober 2022  
Betreft Uitkomsten reflectieonderzoek totstandkoming van de  
Wet inburgering 2021

## Inleiding

Gezien de maatschappelijke opgaven waarvoor ik tijdens deze kabinetsperiode verantwoordelijk ben, vind ik het belangrijk om te reflecteren op en leren van eerdere vergelijkbare trajecten. In dat kader bied ik uw Kamer met deze brief de rapportage 'Reflectieonderzoek; Totstandkoming van de Wet inburgering 2021' van het bureau RadarAdvies aan.

In deze rapportage wordt antwoord gegeven op de volgende vraag: *Wat heeft bevorderend 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 rapport bevat waardevolle aanbevelingen voor wetstrajecten rond omvangrijke stelselwijzigingen, die ik zal meenemen in vergelijkbare wetstrajecten. Niet alleen te gebruiken binnen het inburgeringsstelsel, maar juist ook breder op andere beleidsterreinen.

Het onderzoek van RadarAdvies heeft plaatsgevonden in het kader van het uitstel van de inwerkingtreding van de Wet inburgering 2021 (Wi2021). Voordat deze wet op 1 januari 2022 in werking trad, is de inwerkingtreding ervan op drie momenten uitgesteld, telkens met een half jaar<sup>1</sup>. Dit uitstel heeft tot teleurstelling geleid bij de stakeholders die bij deze stelstelwijziging betrokken waren. Naar aanleiding van vragen en een motie van het lid Becker (VVD) hierover<sup>2</sup>, hebben mijn voorgangers toegezegd<sup>3</sup> om – samen met de (uitvoerings)organisaties die bij de totstandkoming van de wet waren betrokken – een reflectie te zullen uitvoeren

<sup>1</sup> In februari 2019 wordt de inwerkingtreding uitgesteld van 1 juli 2020 naar 1 januari 2021; in maart 2020 verschuift deze datum naar 1 juli 2021; en in november 2020 wordt 1 januari 2022 als streefdatum genoemd.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2020/21, 35 483, nr. 69

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2020/21, 32 824 / 35 483, nr. 323, p. 32; Kamerstukken II, 2021/22, 35 925 XV, nr. 79, p. 60

naar de oorzaken hiervan, mede gezien in het licht van de samenwerking en afstemming binnen de inburgeringsketen.

**Datum**

5 oktober 2022

**Onze referentie**

2022-0000184715

Deze motie en toezeggingen zijn aangegrepen om deze reflectie door een extern bureau (RadarAdvies) uit te laten voeren. Daarbij is RadarAdvies niet alleen verzocht om, conform de toezeggingen en de motie, inzicht te geven in het verloop van de totstandkoming van de Wi2021 en de voorbereiding op de uitvoering van deze wet, maar ook om eventuele leerpunten op te leveren die bruikbaar zijn voor de verdere samenwerking in de inburgeringsketen. Een blijvende (goede) samenwerking tussen de verschillende partners in de inburgeringsketen is immers noodzakelijk om het nieuwe inburgeringsstelsel te laten slagen. Daarnaast is het ook een belangrijke randvoorwaarde voor het waarmaken van de ambitie om het inburgeringsstelsel een lerend stelsel te laten zijn. Daarnaast is ook verzocht om (zo mogelijk) lessen te trekken voor wetstrajecten in de toekomst, om deze lessen waar mogelijk ook toe te kunnen passen bij stelselwijzigingen op andere beleidsterreinen.

### **Conclusies en aanbevelingen**

De onderzoekers concluderen het volgende: *"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. 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 was sprake van een wisselwerking tussen deze drie processen (de wet, lagere regelgeving en voorbereiding) die zowel positief als negatief heeft uitgedrukt. Deze wisselwerking heeft positief bijgedragen aan een tijdige voorbereiding in het veld en bood mogelijkheden om lagere regelgeving op basis van de eerste ervaringen en inzichten te verrijken en aan te scherpen. Tegelijkertijd was de uitwerking van de lagere regelgeving vertraagd, onder andere doordat de prioriteit bij het wetsvoorstel was gelegd, waardoor andere processen ook vertraging hebben opgelopen, zoals het aanpassen van informatiesystemen in de inburgeringsketen.

Het tot drie keer uitstellen van de inwerkingtreding van de wet, waarbij vooral 'politieke tijd' van doorslaggevend belang lijkt te zijn geweest, en niet de benodigde 'uitvoeringstijd', heeft geleid tot teleurstelling bij de stakeholders, zo stelt RadarAdvies. De keuze is gemaakt een complexe stelselherziening door te voeren die in een zo kort mogelijke tijd tot stand moest komen. Er is hoge druk op het proces gehouden zodat de urgentie niet naar de achtergrond zou verdwijnen. Door deze druk is er telkens voor gekozen de inwerkingtreding een half jaar, in plaats van een jaar, te verplaatsen. Het ministerie had een realistischere planning kunnen hanteren, en onderlinge afhankelijkheden eerder zichtbaar moeten maken.

RadarAdvies geeft (samengevat) de volgende aanbevelingen voor toekomstige vergelijkbare stelselwijzigingen.

1. Geef de doelgroep een vaste en invloedrijke plek gedurende het proces van totstandkoming van het nieuwe stelsel;
2. Betrek alle relevante stakeholders in een vroeg stadium zodat hun praktijkkennis meegenomen wordt in het nieuwe stelsel;
3. Benut de kracht van een gedeeld gevoel van urgentie onder stakeholders en stel hier zichtbaar vertrouwen in;
4. Neem betrokkenen mee in wat er concreet van hen verwacht wordt en koppel terug wat er met hun input is gedaan;
5. Betrek uitvoeringsorganisaties aan de voorkant van het proces 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 positie weer innemen gedurende het samenwerkingsproces;
7. Maak zo vroeg mogelijk een planning die realistisch en haalbaar is met ruimte om elkaars werkwijzen en ervaringen goed te leren kennen en elkaars belangen te begrijpen;
8. Maak onderlinge afhankelijkheden en afspraken over hoe je op elkaar kunt rekenen in een vroeg stadium inzichtelijk;
9. Zorg voor goede afstemming tussen departementen en wees richting stakeholders duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is en wie het aanspreekpunt is voor wat.

**Datum**

5 oktober 2022

**Onze referentie**

2022-0000184715

De lessen die uit dit traject kunnen worden getrokken en de aanbevelingen die door RadarAdvies worden gedaan, vind ik niet alleen herkenbaar, maar ook zeer waardevol en goed bruikbaar. Ik zal deze dan ook zeker ter harte nemen bij toekomstige vergelijkbare trajecten.

### **Reactie op rapport en aanbevelingen**

Bij de totstandkoming van de Wi2021 werd beoogd een inburgeringsstelsel in te richten dat robuust en adaptief is: een stelsel dat voldoende ruimte biedt om te leren en mee te bewegen met opgaven die zich aandienen, zonder dat daarvoor steeds grote (nieuwe) stelselwijzigingen nodig zijn. Deze wens is de belangrijkste reden geweest om het proces rond de voorbereiding van het wetsvoorstel anders in te richten dan tot dan toe gebruikelijk was. Een zeer brede groep stakeholders, experts en departementale partners is vanaf de fase van gedachtevorming bij het traject betrokken geweest om gezamenlijk te bezien hoe het nieuwe inburgeringsstelsel er uit zou moeten zien en te borgen dat dit stelsel op de meest effectieve wijze zou bijdragen aan de maatschappelijke opgave: iedereen doet mee, het liefst via betaald werk.

Uit het onderzoek van RadarAdvies blijkt dat deze aanpak zijn vruchten heeft afgeworpen: de stelselwijziging is uiteindelijk in drieënhalf jaar gerealiseerd. Dit is volgens de onderzoekers te danken aan de enorme urgentie die door alle partijen werd gevoeld en verder werd gestimuleerd door de prioriteit die mijn voorganger, aan de Veranderopgave Inburgering heeft gegeven. Eén van de aanbevelingen voor toekomstige (vergelijkbare) stelselwijzigingen uit het rapport luidt dan ook: ' "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".

Desondanks verlopen veranderopgaven c.q. stelselwijzigingen van deze omvang vrijwel nooit geheel volgens het oorspronkelijke plan. En dat geldt, zo blijkt uit het onderzoek van RadarAdvies, ook voor deze "Veranderopgave inburgering". Het rapport schetst in dit kader een helder en herkenbaar beeld van het wetgevingsproces, de programmastructuur die is opgezet ter ondersteuning van de voorbereiding op de implementatie van de nieuwe wet, de partijen die hier – in verschillende fasen en met verschillende intensiteit – bij betrokken waren en de verschillende factoren die er uiteindelijk toe hebben geleid dat de startdatum van het nieuwe inburgeringsstelsel driemaal is verschoven.

**Datum**

5 oktober 2022

**Onze referentie**

2022-0000184715

### **Ketenplan inburgering**

Zoals ik heb aangegeven in de inleiding van deze brief, is RadarAdvies ook gevraagd om leerpunten op te leveren die bruikbaar zijn voor de verdere samenwerking in de inburgeringsketen. Het rapport van RadarAdvies sluit dan ook af met de volgende concrete aanbevelingen voor de samenwerking binnen de inburgeringsketen:

- Het is cruciaal om elkaar niet los te laten na de implementatie, maar de samenwerking met betrokken partijen ook daarna vast te houden.
- Een lerend stelsel moet in staat zijn om signalen – positief en negatief – op te pikken, en hier in gezamenlijkheid van te leren.
- Kennis en begrip van elkaar, elkaars organisaties en elkaars belangen is essentieel bij een ketensamenwerking.

Ook deze aanbevelingen zijn erg herkenbaar. We volgen nauwgezet hoe de wet in de praktijk wordt uitgevoerd, zodat eventuele onvolkomenheden worden bijgesteld en partijen kunnen leren van elkaars ervaringen. Dit noemen we het lerend stelsel. De aanbevelingen sluiten naadloos aan op het Ketenplan inburgering. Door ketenpartners en het ministerie van SZW is daar hard aan gewerkt de afgelopen periode.

Met het Ketenplan inburgering wordt invulling gegeven aan de ketensamenwerking van 2022 tot en met 2025. In dit plan zijn gezamenlijke doelen en ambities opgesteld, is een samenwerkingsstructuur ingericht en zijn er ketenwaarden formuleert en ketenproducten en -diensten uitgewerkt die deze samenwerking ondersteunen.

Het Ketenplan inburgering vormt gelijktijdig ook de basis voor het lerend stelsel, waarmee we op gedegen wijze op alle facetten en alle niveaus blijven ontwikkelen met als doel de dienstverlening aan de inburgeraar en het stelsel als geheel te blijven optimaliseren. In oktober wordt het Ketenplan inburgering afgerond.

#### *Tot slot*

Zoals gezegd bevat de rapportage van bureau RadarAdvies zeer waardevolle aanbevelingen voor toekomstige wetstrajecten. Deze aanbevelingen zal ik dan ook zeker ter harte nemen bij de (grote) maatschappelijke opgaven en stelselherzieningen waar ik samen met mijn ambtenaren in de huidige kabinetsperiode voor aan de lat sta.

Samenwerking tussen verschillende organisaties met verschillende belangen zal altijd in meer of mindere mate schuren en verloopt nooit in een rechte lijn. Zeker als die samenwerking plaatsvindt rond een complexe opgave op een beleidsterrein dat continu de maatschappelijke en politieke aandacht heeft, zoals inburgering. Van belang daarbij is in ieder geval dat iedereen voor ogen houdt waar de samenwerking uiteindelijk op gericht is. In de inburgeringsketen is dat: er (gezamenlijk) voor zorgen dat nieuwkomers zo snel mogelijk en volwaardig gaan meedoen aan de Nederlandse samenleving.

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek van RadarAdvies, ben ik ervan overtuigd dat er binnen de inburgeringsketen, met name door de manier waarop er gezamenlijk vorm is gegeven aan de Wi2021, een stevige basis is gelegd voor deze onderlinge samenwerking en dat alle betrokken partijen dit doel goed voor ogen hebben. Ik kijk dan ook uit naar de verdere samenwerking.

De Minister van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid,

C.E.G. van Gennip

**Datum**

5 oktober 2022

**Onze referentie**

2022-0000184715