

## Plan van aanpak monitoring en evaluatie Wet inburgering 2021

datum	19 september 2022
status	Definitief
Versie	2.0



## Inhoudsopgave

<b>Managementsamenvatting .....</b>	<b>3</b>
<b>1 Inleiding.....</b>	<b>5</b>
1.1 Het doel van het M&E plan is om bij te dragen aan een adaptief stelsel .....	5
1.2 Het M&E-plan is onderdeel van een lerende samenwerking .....	6
<b>2 De beleidstheorie is de basis voor het M&amp;E-plan en de vragen .....</b>	<b>8</b>
2.1 De beleidstheorie komt uit de Memorie van Toelichting .....	8
2.2 Uit de beleidstheorie volgen ook de hoofdvragen .....	10
<b>3 Plan van aanpak om de beleidstheorie te toetsen .....</b>	<b>12</b>
3.1 Verschillende deelonderzoeken beantwoorden de hoofdvragen .....	12
3.2 De deelonderzoeken vinden plaats tussen 2022 en 2027 .....	13
<b>4 Voor het plan gelden een aantal randvoorwaarden .....</b>	<b>14</b>
4.1 Het vraagt om inzet vanuit ketenpartners in de begeleidingscommissie .....	14
4.2 De deelonderzoeken moeten apart aanbesteed worden .....	14
4.3 Het duurt even voordat de eerste resultaten zichtbaar worden .....	14

## Managementsamenvatting

Dit is het plan van aanpak voor monitoring en evaluatie van de Wet inburgering 2021. In dit M&E-plan wordt globaal uitgewerkt hoe de Wet Inburgering 2021 landelijk gemonitord en geëvalueerd gaat worden in de periode vanaf de inwerkingtreding van de wet in 2022 tot en met de wetsevaluatie in 2027. Het uitgangspunt voor dit M&E-plan is de stelselverantwoordelijkheid van het ministerie van SZW. In dit M&E-plan worden ook de bestuurlijke afspraken tussen het ministerie van SZW en de VNG meegenomen, voor zover deze gaan over monitoring en evaluatie.

*Het M&E-plan is onderdeel van bredere aandacht voor een lerende samenwerking.*

Het M&E-plan vervult binnen de lerende samenwerking de functie om op stelselniveau informatie te verzamelen over de werking, het doelbereik, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de wet. De onderzoeken die in het kader van het M&E-plan worden uitgevoerd, zullen inzichten en lessen opleveren over enerzijds de wet- en regelgeving en anderzijds de uitvoering van de wet.

Alle deelonderzoeken die onderdeel zijn van dit M&E-plan hebben een verantwoordingsaspect. Hoewel ook van onderzoeken met een verantwoordingsaspect geleerd zal worden, is het van groot belang dat er daarnaast ook veilige omgevingen zonder verantwoordingsdruk gecreëerd worden waarbinnen gemeenten en hun samenwerkingspartners in de uitvoering en in de keten van elkaar kunnen leren. Dit is een belangrijke voorwaarde voor de lerende samenwerking.

*Op basis van de beleidstheorie zijn er vijf hoofdvragen geformuleerd*

De basis voor dit M&E-plan wordt gevormd door de onderliggende beleidstheorie die in de Memorie van Toelichting is uitgewerkt. De beleidstheorie beschrijft de vooraf gemaakte veronderstellingen over hoe de uitvoering van de wet moet zorgen voor de realisatie van de beleidsdoelen en het maatschappelijke doel. Er zijn vijf hoofdvragen die met de uitvoering van dit M&E-plan beantwoord moeten worden:

1. In hoeverre wordt het maatschappelijk doel bereikt?
2. In hoeverre worden de beleidsdoelen van de wet bereikt?
3. Werkt de wet zoals de wetgever heeft beoogd? (toetsing van de beleidstheorie)
4. In hoeverre draagt de wet bij aan de realisatie van het maatschappelijk doel en de beleidsdoelen van de wet?
5. In hoeverre is de wet en de uitvoering van de wet doelmatig?

*In dit M&E-plan worden verschillende deelonderzoeken voorzien*

- De ruggengraat van het M&E-plan wordt gevormd door een jaarlijkse monitor (kwantitatief en kwalitatief) waarmee de werking van (onderdelen van) het stelsel worden gevolgd; hiermee wordt de bijdrage van de uitvoering van de wet aan de doelrealisatie in beeld gebracht.
- Drie jaar na inwerkingtreding van de wet wordt een tussenevaluatie uitgevoerd en na vijf jaar de wetsevaluatie. Deze evaluaties geven een integraal antwoord op de vijf hoofdvragen.
- Conform de bestuurlijke afspraken tussen SZW en de VNG zal na 3 jaar het onderzoek naar de betaalbaarheid van het stelsel worden uitgevoerd en een onderzoek naar de werking van de leerbaarheidstoets als onderdeel van de brede intake.
- Verder zal naar aanleiding van toezeggingen aan de Tweede Kamer een monitor naar de marktwerking uitgevoerd worden.
- Ook wordt een deelonderzoek uitgevoerd naar dualiteit, het combineren van het leren van de taal en participeren.

- Tot slot zal een apart deelonderzoek uitgevoerd worden naar het perspectief van de inburgeraars op het stelsel.

*Het voorstel is dat ketenpartners onderdeel zijn van de organisatie*

Vanuit haar stelselverantwoordelijkheid is SZW eindverantwoordelijk voor de uitvoering van het M&E-plan en formeel opdrachtgever van de deelonderzoeken. De Stuurgroep Veranderopgave inburgering heeft het M&E-plan vastgesteld. Voor elk deelonderzoek wordt een begeleidingscommissie ingericht met daarin onder meer vertegenwoordigers van de voor dat onderzoek relevante ketenpartners. Er komen aparte aanbestedingen per deelonderzoek. De inhoudelijke en onderzoekstechnische aansturing van de onderzoeksbureaus komt in handen van een vertegenwoordiger van SZW. SZW draagt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het M&E-plan, de samenhang tussen de deelonderzoeken en de aanbestedingsprocedures. De VNG zal SZW adviseren bij de aanbestedingen en de begeleiding van de onderzoeken. Hiermee wordt gewaarborgd dat bij de opzet en inrichting van de deelonderzoeken rekening wordt gehouden met het perspectief van gemeenten.

## 1 Inleiding

In de Memorie van Toelichting van de Wet Inburgering 2021 is opgenomen dat er een plan van aanpak voor monitoring en evaluatie van de Wet Inburgering 2021 (M&E-plan) gemaakt zal worden. Voor u ligt de geactualiseerde versie van dit M&E-plan<sup>1</sup>. In dit plan wordt globaal uitgewerkt hoe het doelbereik, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de Wet Inburgering 2021 op landelijk stelselniveau gemonitord en geëvalueerd gaat worden in de periode vanaf de inwerkingtreding van de wet in 2022 tot en met de wetsevaluatie in 2027.

Het uitgangspunt voor dit M&E-plan is de stelselverantwoordelijkheid van het ministerie van SZW, het evaluatieartikel van de wet en de passages in de Memorie van Toelichting over monitoring en evaluatie. In dit M&E-plan worden ook de bestuurlijke afspraken tussen het ministerie van SZW en de VNG, voor zover deze gaan over monitoring en evaluatie, meegenomen. Dit geldt ook voor de toezeggingen die de minister tijdens de wetsbehandeling heeft gedaan en de aangenomen amendementen en moties in de Tweede Kamer over monitoring en evaluatie.

### 1.1 Het doel van het M&E plan is om bij te dragen aan een adaptief stelsel

Het streven van de regering, gemeenten en uitvoerders is om te komen tot verbetering van het inburgeringsstelsel ten opzichte van het voorgaande stelsel (Wi2013). Vele stakeholders en experts zijn bij de voorbereiding van het wetsvoorstel betrokken geweest om er zoveel mogelijk voor te zorgen dat het nieuwe inburgeringsstelsel robuust is en daadwerkelijk gaat werken zoals het is bedoeld. Omdat dit vooraf nooit volledig kan worden gewaarborgd, is tevens beoogd een adaptief stelsel te creëren om tijdig te kunnen bijsturen indien de maatregelen in de praktijk anders blijken uit te werken dan voorzien. Met andere woorden: het nieuwe stelsel moet niet alleen een solide basis vormen voor gedegen samenwerking in de keten om de inburgering optimaal vorm te kunnen geven, maar moet ook voldoende flexibel zijn om waar verbeterpotentie ligt in nieuwe aanpakken, daarop te kunnen inspringen. Een gedegen monitoring en evaluatie moet aan deze ambities bijdragen.

De wet bevat de bepaling dat de Minister binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet een verslag over de effecten en doeltreffendheid van deze wet aan de Staten-Generaal zendt. De basis voor de evaluatie van de wet na vijf jaar zal worden gevormd door de onderliggende beleidstheorie.

Naast de evaluatie van de wet na vijf jaar en een tussenevaluatie na drie jaar, zal jaarlijkse monitoring plaatsvinden om de werking van de wet te kunnen volgen en daarvan te leren. De monitoring vervult een belangrijke functie in de ambitie van een lerend en adaptief stelsel.

---

<sup>1</sup> In de geactualiseerde versie zijn de volgende aanpassingen doorgevoerd: het deelonderzoek naar dualiteit is toegevoegd, er is afgestapt van één begeleidingscommissie voor alle deelonderzoeken, de passage over het onderscheid tussen deelonderzoeken die primair op leren zijn gericht en deelonderzoeken die primair op verantwoord worden zijn gericht is vervallen, enkele niet meer actuele passages zijn geschrapt en de bijlagen zijn niet opgenomen omdat deze het document onnodig lang maken.

## 1.2 Het M&E-plan is onderdeel van een lerende samenwerking

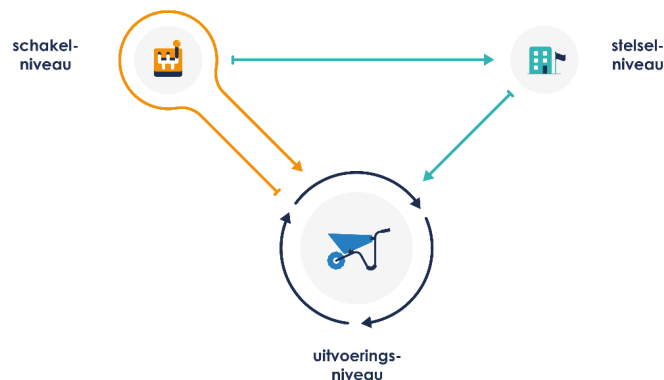
### 1.2.1 *Lerende samenwerking*

Dit M&E-plan is onderdeel van bredere aandacht voor een lerende samenwerking. In de startnotitie voor het lerend stelsel is uitgewerkt hoe het ministerie van SZW, gemeenten, inburgeraars en andere partners in de keten en de uitvoering gezamenlijk invulling kunnen geven aan een lerend, adaptief en robuust inburgeringsstelsel. De stuurgroep heeft akkoord gegeven op de verdere uitwerking op basis van deze startnotitie.

In die startnotitie zijn de volgende uitgangspunten geformuleerd:

- een lerend inburgeringsstelsel vraagt inzet en betrokkenheid van alle partijen;
- samen leren en werken aan een gemeenschappelijk doel: uitstijgen boven eigen organisatieproces/belang;
- leren vanuit het perspectief van inburgeraars;
- ruimte creëren om te leren, zonder verantwoordingsdruk: transparantie over rollen en verantwoordelijkheden.

Binnen de lerende samenwerking onderscheiden we drie niveaus van leren: het uitvoeringsniveau, het schakelniveau en het stelselniveau (zie onderstaand figuur 1). Leren gebeurt via feedbackloops. Uitgangspunt van een feedbackloop is dat de output (geleerde lessen) van een systeem of proces als input gebruikt worden voor de verbetering van dat systeem of proces. Het is de bedoeling dat de deelonderzoeken die in het kader van dit M&E-plan worden uitgevoerd, wordt gebruikt om te leren op schakel- en stelselniveau.



Figuur 1. Schematische weergave van feedbackloops en samenhang tussen de drie niveaus van leren

### 1.2.2 *Positie M&E-plan binnen de lerende samenwerking*

Het M&E-plan vervult binnen de lerende samenwerking de functie om op stelselniveau informatie te verzamelen over de werking, het doelbereik, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de wet. De onderzoeken die in het kader van het M&E-plan worden uitgevoerd, zullen inzichten en lessen opleveren over enerzijds de wet- en regelgeving en anderzijds de uitvoering van de wet. De wijze waarop de ketenpartners, gemeenten en andere partijen geïnformeerd worden over deze lessen zullen in het kader van de lerende samenwerking verder uitgewerkt worden. Dat geldt ook voor de feedbackloop richting het stelselniveau.

Evaluatie en monitoring op lokaal en regionaal niveau en benchmarks waarin gemeenten met elkaar vergeleken kunnen worden, zijn geen onderdeel van dit M&E-plan, maar wel van het lerend stelsel. Er zal wel afstemming plaatsvinden over gegevensverzameling voor deze verschillende doelen. Uitgangspunt is dat gegevens maar één keer uitgevraagd worden en gebruikt kunnen worden voor meerdere doelen.

#### **1.2.3** *Relatie met managementinformatie*

Hoewel er wel verbindingen zijn tussen managementinformatie en de monitoring in het kader van het M&E-plan, maakt managementinformatie geen onderdeel van het M&E-plan. Managementinformatie is nodig om op ketenniveau zicht te houden op de stromen inburgeraars die de verschillende fasen van inburgering doorlopen, de tussenresultaten daarvan en eventuele knelpunten in de ketenprocessen. Hiervoor is frequent (maandelijks of per kwartaal) informatie nodig. De monitoring in het kader van het M&E-plan geeft op stelselniveau een beeld van de voortgang in termen van doelbereik en doeltreffendheid. Hiervoor is een jaarlijkse rapportage voldoende. Voor zover mogelijk zal wel voor beide doelen gebruik gemaakt worden van dezelfde gegevensbronnen en gegevensstromen om de administratieve belasting van de ketenpartners te beperken en verschillen in uitkomsten te voorkomen.

#### **1.2.4** *Een veilige ruimte om te leren*

Alle deelonderzoeken die onderdeel zijn van dit M&E-plan hebben een verantwoordingsaspect. Hoewel ook van onderzoeken met een verantwoordingsaspect geleerd zal worden, is het van groot belang dat er daarnaast ook veilige omgevingen zonder verantwoordingsdruk gecreëerd worden waarbinnen gemeenten en hun samenwerkingspartners in de uitvoering en in de keten van elkaar kunnen leren. Zoals ook beschreven in de startnotitie voor het lerend stelsel, is dit een belangrijke voorwaarde voor de lerende samenwerking.

## 2 De beleidstheorie is de basis voor het M&E-plan en de vragen

### 2.1 De beleidstheorie komt uit de Memorie van Toelichting

De beleidstheorie legt een relatie tussen enerzijds de werking van het nieuwe stelsel in de praktijk en anderzijds de realisatie van de beleidsdoelen en het maatschappelijk doel. Met andere woorden, de beleidstheorie beschrijft de vooraf gemaakte veronderstellingen over hoe de uitvoering van de wet moet zorgen voor de realisatie van de beleidsdoelen en het maatschappelijke doel.

Het gaat hierbij nadrukkelijk om de werking van het stelsel op landelijk niveau. Om goed zicht te krijgen op de vraag wat werkt er voor wie, hoe werkt het en onder welke voorwaarden, zijn op de eerste plaats evaluaties op het niveau van gemeenten of regio's noodzakelijk.

#### 2.1.1 In de Memorie van Toelichting worden de doelen beschreven

"De nieuwe inburgeringswet beoogt, nadrukkelijk samen met andere wetgeving binnen het sociaal domein, in het bijzonder de Participatiewet, een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke doel van inburgering: *alle inburgeringsplichtigen doen snel en volwaardig mee in de Nederlandse maatschappij, liefst via betaald werk*. Dit doel vertaalt zich in een specifiek beleidsdoel voor het nieuwe inburgeringsstelsel: *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.*"

#### 2.1.2 In de beleidstheorie staan vier kernbegrippen centraal

1. *Doelbereik*: de mate waarin de beleidsdoelen en het maatschappelijk doel bereikt worden.
2. *Doeltreffendheid*: de mate waarin de Wet Inburgering bijdraagt aan de realisatie van de beleidsdoelen en het maatschappelijk doel.
3. *Doelmatigheid*: de mate waarin het doelbereik en de doeltreffendheid van de wet tegen zo laag mogelijke kosten hebben plaatsgevonden.
4. *De werking van het stelsel*: de wijze waarop de uitvoering van de wet heeft bijgedragen aan de realisatie van de beleidsdoelen en het maatschappelijk doel. Hiertoe moet de uitvoering getoetst worden aan de hand van de *beleidstheorie*. Verbinding van het doelbereik en de werking van de wet geeft inzicht in de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de uitvoering van de wet.

#### 2.1.3 De beleidstheorie bestaat uit de volgende onderdelen:

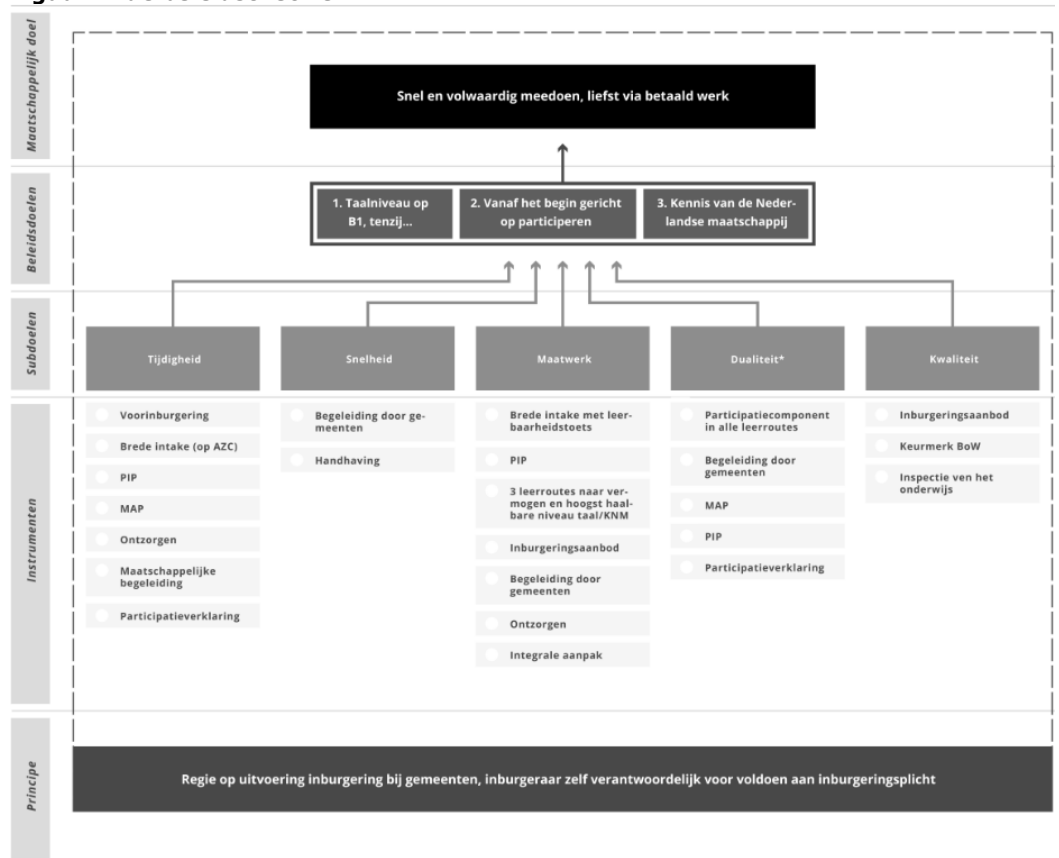
- A. Het maatschappelijk doel: snel en volwaardig meedoen, het liefst via betaald werk.
- B. De beleidsdoelen: (B1) het behalen van het hoogst haalbare taalniveau voor alle inburgeraars; (B2) het verwerven van voldoende kennis van de Nederlandse maatschappij en (B3) vanaf het begin participeren.
- C. Vijf subdoelen: voor realisatie van de beleidsdoelen is een inburgeringsstelsel nodig dat een *tijdige start* (C1) en de *snelheid* (C2)<sup>2</sup> van de inburgering borgt, dat uitgaat van *maatwerk* (C3) en *dualiteit* (C4) (oftewel het combineren van het leren van de taal en participatie) en dat bovendien *kwaliteit* (C5) garandeert. Met 'subdoelen' worden in de beleidstheorie 'werkzame mechanismen' bedoeld; dit zijn de mechanismen via welke de uitvoering van de wet volgens de beleidstheorie moet zorgen voor de realisatie van de doelstellingen.

<sup>2</sup> Het monitoren/handhaven van wettelijke termijnen is geen onderdeel van het M&E-plan. Met het oog op de subdoelen tijdigheid en snelheid wordt wel gekeken naar de gemiddelde duur van de verschillende processtappen (en de variatie daarin). Hiermee is rekening gehouden in de kwantitatieve monitor.



- D. De onderdelen/instrumenten die in het nieuwe stelsel ingezet worden om de subdoelen, de beleidsdoelen en het maatschappelijk doel te realiseren.
- E. Verder is in de beleidstheorie een centraal principe geformuleerd, bestaande uit twee delen: *gemeenten voeren de regie op de uitvoering van de inburgering (E1) en inburgeringsplichtigen blijven zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan de inburgeringsplicht (E2)*. Dit betekent dat gemeenten een centrale rol krijgen in de brede intake, de begeleiding van inburgeringsplichtigen en voor de asielstatushouders zorgen voor cursusaanbod, maar dat de inburgeringsplichtige zelf verantwoordelijk blijft voor het behalen van het inburgeringsexamen.
- F. Tot slot zijn er contextfactoren: het gaat hier om factoren die buiten het domein van de (uitvoering van de) inburgeringswet liggen maar wel (grote) invloed kunnen hebben op de werking, het doelbereik en de doeltreffendheid van de wet. Het gaat onder meer om economische ontwikkelingen, maatschappelijke ontwikkelingen, omvang en samenstelling van de migratiestromen, ontwikkelingen in aanpalende beleidsterreinen.

**Figuur 2: de beleidstheorie**



\* taal in combinatie met participatie

## 2.2 Uit de beleidstheorie volgen ook de hoofdvragen

Op basis van de beleidstheorie zijn hieronder de hoofdvragen geformuleerd die met de uitvoering van dit M&E-plan beantwoord moeten worden. Deze hoofdvragen zullen in de opdrachtformuleringen van de deelonderzoeken verder uitgewerkt en geconcretiseerd worden.

### *Doelbereik<sup>3</sup>*

1. In hoeverre wordt het maatschappelijk doel bereikt?
  - Mate en aard van arbeidsparticipatie en overige formele en informele maatschappelijke participatie van inburgeraars (A).
  - Snelheid waarmee inburgeraars maatschappelijk participeren (B3).
2. In hoeverre worden de beleidsdoelen van de wet bereikt?
  - Behaalde taalniveaus van inburgeraars per route en de mate waarin dit de hoogst haalbare niveaus zijn (B1).
  - Verworven kennis van de Nederlandse maatschappij (B2).
  - Mate waarin inburgering en participatie (gelijktijdig) gecombineerd worden (B3).

### *Werking van het stelsel*

3. Werkt de wet zoals de wetgever heeft beoogd? (toetsing van de beleidstheorie)
  - Hoe vullen gemeenten hun regierol in? (E1)
  - Hoe verbinden gemeenten in de praktijk inburgering met de andere relevante beleidsterreinen binnen het sociaal domein? In hoeverre komt er daarbij een integrale aanpak tot stand?<sup>4</sup>
  - Hoe vullen de ketenpartners de verschillende onderdelen van de wet in? (D)
  - Hoe verloopt de samenwerking tussen de verschillende ketenpartners?
  - Hoe pakken inburgeraars hun eigen verantwoordelijkheid op en hoe vullen zij die in? (E2)
  - Hoe is de tijdige start van de inburgering ingevuld? (C1)<sup>5</sup>
  - Hoe is gewerkt aan het verhogen van de snelheid van het inburgeringsproces? (C2)
  - Hoe wordt het bieden van maatwerk aan de inburgeraars ingevuld? (C3)
  - Hoe wordt de dualiteit van het aanbod aan de inburgeraars ingevuld? (C4)
  - Hoe wordt invulling gegeven aan de borging van de kwaliteit van het inburgeringsaanbod? (C5)
  - Ten behoeve van deze hoofdvraag wordt niet alleen de uitvoering getoetst aan de beleidstheorie, maar ook aan de wet; dat wil zeggen dat onderzocht wordt hoe de wet door de verschillende ketenpartners is vertaald in uitvoeringsprocessen.

### *Doeltreffendheid*

4. In hoeverre draagt de wet bij aan de realisatie van het maatschappelijk doel en de beleidsdoelen van de wet?
  - Op basis van een analyse van de relatie tussen het doelbereik (hoofdvragen 1 en 2) en de werking van de wet (hoofdvraag 3). Ook wordt een relatie gelegd

<sup>3</sup> Ten behoeve van het doelbereik worden vooraf geen normen gesteld. Het is niet mogelijk om vooraf slagingspercentages, gemiddelde taalniveaus of mate van arbeidsparticipatie te bepalen op basis waarvan gesteld kan worden dat de wet een succes is. Daarvoor zijn te veel onzekerheden over de samenstelling van de cohorten inburgeraars en over de situatie op de arbeidsmarkt. Wel kan het onderzoek naar de werking van het stelsel (hoofdvraag 3) aanwijzingen opleveren dat er verbetermogelijkheden zijn die kunnen resulteren in een hoger niveau van doelbereik.

<sup>4</sup> Dit sluit aan bij de motie Becker die vraagt om in de evaluatie mee te nemen op welke manier de regie van gemeentes wordt vormgegeven in de samenloop van de inburgerings- en Participatiewet.

<sup>5</sup> Ten behoeve van het in beeld brengen van de mechanismen tijdigheid (C1) en snelheid (C2) zal onder meer gekeken worden naar de gemiddelde duur van de verschillende processtappen (en de variatie daarin). Hiermee is rekening gehouden in de kwantitatieve monitor. Het monitoren/handhaven van wettelijke termijnen is geen onderdeel van het M&E-plan.

tussen de mate van arbeidsparticipatie tijdens het inburgeringstraject (B3) en het doelbereik.

- Zijn er verschillen in het doelbereik tussen groepen inburgeraars en zo ja, wat zijn de mogelijke oorzaken daarvan? (asiel- en gezinsmigranten, maar ook geslacht, herkomstland, opleidingsniveau, etc.)
- Welke invloed hebben contextuele factoren, zoals de omvang en samenstelling van migratiestromen, economische en maatschappelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen in aanpalende beleidsterreinen, op de realisatie van de doelen? (F)
- Heeft de wet ook onbedoelde neveneffecten? Zo ja, welke?
- In hoeverre zijn er verbetermogelijkheden in de wet- en regelgeving en in de uitvoering die kunnen resulteren in een hoger niveau van doelbereik of doeltreffendheid?

#### *Doelmatigheid<sup>6</sup>*

5. In hoeverre is de wet en de uitvoering van de wet doelmatig?

- Wat zijn de uitvoeringskosten van de verschillende ketenpartners zoals de gemeenten, COA, DUO en het CvTE?
- Wat zijn de kosten van de verschillende onderdelen van de trajecten die inburgeraars volgen, zoals de voorinburgering, de intake, opstellen PIP, ontzorgen, maatschappelijke begeleiding en de verschillende leerroutes?
- Hoe verhouden deze kosten zich tot de doeltreffendheid van de wet?

---

<sup>6</sup> Het begrip doelmatigheid zal nog verder geoperationaliseerd moeten worden. Ook de wijze waarop de doelmatigheid vastgesteld gaat worden, moet verder uitgewerkt worden. Hierbij zal de directie FEZ van het ministerie van SZW betrokken worden.

### 3 Plan van aanpak om de beleidstheorie te toetsen

#### 3.1 Verschillende deelonderzoeken beantwoorden de hoofdvragen

Hieronder noemen we de deelonderzoeken die in het kader van het M&E-plan uitgevoerd zullen worden. Door voortschrijdend inzicht kunnen hier in een later stadium aanpassingen nodig blijken, zoals het samenvoegen van deelonderzoeken of het laten uitvoeren van verdiepende onderzoeken naar bepaalde specifieke onderwerpen.

##### 3.1.1 *In dit M&E-plan worden de volgende deelonderzoeken voorzien:*

- a) De ruggengraat van het M&E-plan wordt gevormd door een jaarlijkse monitor waarmee de werking van (onderdelen van) het stelsel wordt gevolgd; hiermee wordt de bijdrage van de uitvoering van de wet aan de doelrealisatie in beeld gebracht. In het derde en vijfde jaar na inwerkingtreding van de wet zal de monitor onderdeel zijn van respectievelijk de tussenevaluatie en de wetsevaluatie. De monitor is een combinatie van een kwantitatieve monitor en kwalitatief onderzoek om de data te duiden.
- b) Om invulling te geven aan het tweede deel van het centrale principe van de beleidstheorie, de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar, zal een apart deelonderzoek uitgevoerd worden naar het perspectief van de inburgeraars op het stelsel. In dit deelonderzoek zullen inburgeraars zelf bevestigd worden over hun beleving van onder meer de informatievoorziening, het contact met de verschillende ketenpartners, de inhoud van de trajecten, de kwaliteit van het aanbod, de mate waarin er maatwerk wordt geleverd en de begeleiding.
- c) Verder zijn zes pilots uitgevoerd waarin gemeenten nieuwe instrumenten en werkwijzen hebben uitgetest die passen binnen de kaders van de nieuwe wet. De uitkomsten van de pilotevaluaties zijn vooral door gemeenten gebruikt bij de voorbereiding en implementatie van de nieuwe wet.
- d) Drie jaar na inwerkingtreding van de wet wordt een tussenevaluatie uitgevoerd.
- e) Daarnaast zal naar aanleiding van de bestuurlijke afspraken tussen het ministerie van SZW en de VNG na 3 jaar een onderzoek naar de betaalbaarheid van het stelsel worden uitgevoerd.
- f) Na vijf jaar volgt de wetsevaluatie. In deze evaluatie wordt naast onderzoek naar doelbereik, doeltreffendheid, doelmatigheid en werking, een synthese uitgevoerd van de andere deelonderzoeken die in het kader van het M&E-plan zijn uitgevoerd.
- g) Verder wordt een monitor naar de marktwerking uitgevoerd, met meerdere metingen waarvan de eerste meting in 2022 zal plaatsvinden. De uitkomsten van het onderzoek naar de betaalbaarheid en de monitor naar de marktwerking zullen ook meegenomen worden als input voor de tussen- en wetsevaluatie.
- h) Het ministerie van SZW en de VNG hebben afgesproken dat de werking van de leerbaarheidstoets als onderdeel van de brede intake na drie jaar onderzocht zal worden. In de antwoorden op de schriftelijke vragen van de Tweede Kamer in het kader van het wetgevingsoverleg van 29 juni 2020 is aangegeven dat in deze evaluatie enerzijds wordt gekeken of de toets werkt zoals beoogd, anderzijds of de toets ook wordt gebruikt zoals beoogd. Bij dit laatste wordt onder andere gekeken naar hoe vaak en waarom wordt afgeweken van de uitkomsten van de leerbaarheidstoets. In het wetgevingsoverleg is aangegeven dat het zinvol is om de rol van de uitbesteding van de brede intake mee te nemen in het onderzoek naar de leerbaarheidstoets. Dit onderzoek naar de leerbaarheidstoets is als apart deelonderzoek opgenomen in dit M&E-plan.
- i) Dualiteit, het combineren van het leren van de taal en participeren, is een belangrijk onderdeel van de nieuwe wet. Daarom zal ook een deelonderzoek uitgevoerd worden naar de vraag hoe dualiteit wordt vormgegeven in de B1- en Z-Route, dat wil zeggen in duale trajecten in het kader van de B1 Route, in de participatiecomponent van de Z-Route en in de MAP.

- j) Tot slot, als de actualiteit daar om vraagt, kunnen er verdiepende deelonderzoeken uitgevoerd worden naar de achtergronden van ontwikkelingen en onderdelen of aspecten van de wet.

Met deze deelonderzoeken moeten de hoofdvragen beantwoord worden. In dit stadium kan nog niet precies vastgesteld worden of de deelonderzoeken volledig dekkend zijn. Dit is een aandachtspunt bij de uitwerking van de deelonderzoeken. Daarnaast blijven we flexibel; er kunnen zo nodig aanvullende deelonderzoeken ingezet worden.

### 3.1.2 *Het CBS zorgt voor de data voor de kwantitatieve monitor*

Voor de beantwoording van de hoofdvragen is een combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek nodig.<sup>7</sup> Om ervoor te zorgen dat de benodigde kwantitatieve data beschikbaar zijn voor de monitoring en evaluatie van de wet, is in de lagere regelgeving opgenomen welke data op persoonsniveau de verschillende ketenpartners moeten bijhouden en aanleveren aan het CBS. Het CBS zal ervoor zorgen dat deze data beschikbaar komen voor de onderzoeksbureaus die (delen van) de monitoring en evaluatie gaan uitvoeren. Daarbij zullen ook data benut worden van andere statistieken waarover het CBS beschikt, waaronder data over arbeidsparticipatie en onderwijsdeelname.

## 3.2 De deelonderzoeken vinden plaats tussen 2022 en 2027

Tabel 1: Planning van deelonderzoeken

Deelonderzoek	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Marktmonitor	1	2		3	4	5
Jaarlijkse monitor		1	2		4	
Tussenevaluatie				3		
Wetsevaluatie						5
Betaalbaarheid						
Leerbaarheidstoets						
Ervaringen inburgeraar		1	2	3		4
Dualiteit				1		2

<sup>7</sup> Voor de beantwoording van de vragen over het doelbereik (1, 2 en 4b) zal het accent liggen bij het gebruik van kwantitatieve data op persoonsniveau. Voor de vragen over de werking, de doeltreffendheid en doelmatigheid (3, 4a en 5) ligt het accent meer op kwalitatief onderzoek.

## 4 Voor het plan gelden een aantal randvoorwaarden

### 4.1 Het vraagt om inzet vanuit ketenpartners in de begeleidingscommissie

- Vanuit haar stelselverantwoordelijkheid is SZW eindverantwoordelijk voor de uitvoering van het M&E-plan.
- Het (onderhavige) integrale plan van aanpak monitoring en evaluatie is door de stuurgroep vastgesteld.
- Voor elk deelonderzoek wordt een begeleidingscommissie ingericht, waarin vertegenwoordigers van de voor het betreffende deelonderzoek relevante ketenpartners zitting nemen, aangevuld met vertegenwoordigers van de inburgeraars zelf. De begeleidingscommissies stellen de eindrapportages van de deelonderzoeken vast.
- Het ministerie van SZW zal de formele opdrachtgever zijn voor de deelonderzoeken.
- De inhoudelijke en onderzoekstechnische aansturing van de onderzoeksbureaus komt in handen van een vertegenwoordiger van SZW. SZW draagt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het M&E-plan, de samenhang tussen de deelonderzoeken en de aanbestedingsprocedures. De VNG zal SZW adviseren bij de aanbestedingen en de begeleiding van de onderzoeken. Hiermee wordt gewaarborgd dat bij de opzet en inrichting van de deelonderzoeken rekening wordt gehouden met het perspectief van gemeenten.

### 4.2 De deelonderzoeken moeten apart aanbesteed worden

- Wij kiezen ervoor om de deelonderzoeken apart aan te besteden. Deelonderzoeken met meerdere metingen worden wel samen aanbesteed.
- De belangrijkste reden om niet te kiezen voor één aanbesteding voor alle deelonderzoeken is dat de deelonderzoeken vragen om een specifieke expertise (denk aan de deelonderzoeken perspectief inburgeraars en marktwerking).
- Naar verwachting zal voor de meerderheid van de deelonderzoeken een Europese aanbesteding nodig zijn.

### 4.3 Het duurt even voordat de eerste resultaten zichtbaar worden

Een belangrijk aandachtspunt is dat er tijd nodig is voor het inburgeringsbeleid om tot resultaten en effecten te leiden. Dit is voor een deel inherent aan inburgering; de inburgeringstermijn is over het algemeen drie jaar (taalschakeltraject uitgezonderd) en er is voldoende tijd nodig om voor een representatieve groep de participatie te meten na het afronden van de inburgering. Daarom kan pas op z'n vroegst na vijf jaar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Inburgeringswet vastgesteld worden. Alle eerdere rapporten hebben daarom een disclaimer nodig dat de cijfers met betrekking tot het doelbereik nog (zeer) voorlopig zijn.