

Impactanalyse Leerbaarheidstoets inburgering

Eindrapport versie 1.0



Mark van Dam en Marthe Velvis

© VNG Realisatie, Den Haag, juli 2021

Samenvatting

Het ministerie van SZW heeft de VNG gevraagd een impactanalyse uit te voeren naar de vraag wat de impact is van de taak begeleiding bij de afname van de leerbaarheidstoets voor gemeenten. VNG Realisatie heeft deze impactanalyse uitgevoerd in de periode juni-juli 2021. Voor deze impactanalyse is deskresearch gedaan en zijn interviews gehouden met 12 gemeenten en met Divosa en DUO. De resultaten van deze impactanalyse zijn gevalideerd in een klankbordbijeenkomst met geïnterviewde gemeenten. Het proces is begeleid door een begeleidingscommissie, bestaande uit vertegenwoordigers van SZW, DUO, VNG en VNG Realisatie.

Impact

De impact voor gemeenten zit op verschillende aspecten van de uitvoering.

Organisatie

Gemeenten moeten kiezen hoe zij de uitvoering van de begeleiding bij de afname van de leerbaarheidstoets organiseren, aansluitend bij de wijze waarop zij de brede intake organiseren. Zij hebben hierbij de keuze tussen:

- Lokale of regionale afname;
- Individuele of klassikale afname;
- Begeleiding door eigen personeel of uitbesteding aan een externe partij (bijvoorbeeld een taalschool);
- Afname na huisvesting in de gemeente of vroegtijdige afname in het AZC, waarbij er gebruik gemaakt wordt van een ruimte van het AZC.

Personeel

Gemeenten moeten voor verschillende taken personeel vrijmaken of inhuren:

- Toetsbegeleiders: de inschatting is dat in totaal 858 toetsbegeleiders getraind en gecertificeerd moeten worden.
- Tolken: de inschatting is dat voor 50% van de inburgeringsplichtigen een tolk ingezet moet worden bij de begeleiding bij de afname van de leerbaarheidstoets.
- (Administratieve) medewerkers die zorgen voor het inplannen van de leerbaarheidstoets: het plannen van een dag en tijdstip, het reserveren van een ruimte en device en communicatie met de inburgeringsplichtige.

Huisvesting

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het regelen van een ruimte waar de leerbaarheidstoets kan worden afgenomen. Hiervoor zijn drie opties:

- Als gemeenten de toetsbegeleiding door eigen medewerkers laten doen, dan zal gekozen worden voor een gebouw van de gemeente, bijvoorbeeld een wijkgebouw.
- Als gemeenten de toetsbegeleiding uitbesteden aan een externe partij, bijvoorbeeld een taalschool of onderwijsinstelling, dan zal ook gebruik gemaakt worden van een ruimte van deze externe partij.

- Als gekozen wordt voor een vroegtijdige afname van de leerbaarheidstoets, als de inburgeringsplichtige nog op het AZC woont, dan zal gebruik gemaakt worden van een ruimte op het AZC.

De ruimte waar de leerbaarheidstoets afgenomen wordt, moet beschikken over een beveiligd wifinetwerk.

Informatievoorziening en techniek

De gemeente moeten zorgen voor een PC, laptop of tablet waarop de inburgeringsplichtige de leerbaarheidstoets kan maken. Dit device moet beschikken over een secure browser en geconfigureerd zijn in de kioskmode. De leerbaarheidstoets wordt afgenomen via het toetsplatform Optimum, dat benaderd wordt via een beveiligd wifinetwerk.

Gemeenten kunnen het resultaat van de leerbaarheidstoets inzien via de Portal Inburgering van DUO.

Juridisch

De grondslagen voor de gegevensuitwisseling tussen DUO en gemeenten zijn in de nieuwe Wet inburgering en de bijbehorende lagere regelgeving vastgelegd. Als hiervoor desondanks nog zaken geregeld moeten worden, dan kan dit impact hebben op de uitvoering bij gemeenten.

Kosten

In deze impactanalyse is een inschatting gemaakt van de kosten die gemeenten moeten maken voor de uitvoering van de nieuwe taak van de begeleiding bij de afname van de leerbaarheidstoets. Hierbij zijn enkele aannames gedaan op basis van de verwachte impact van de taak. Een belangrijke variabele voor het berekenen van de kosten is het aantal inburgeringsplichtigen dat jaarlijks de leerbaarheidstoets moet maken. Dit aantal kan sterk fluctueren, afhankelijk van de jaarlijkse instroom van inburgeringsplichtigen. In hoofdstuk 4 is uitgegaan van het verwachte aantal inburgeringsplichtigen in 2022. Dit zijn 26.300 mensen die de leerbaarheidstoets moeten maken. In bijlage C is eenzelfde berekening gemaakt op basis van het gemiddelde aantal inburgeringsplichtigen over de jaren 2013-2020. Dit zijn gemiddeld 20.000 mensen. Op basis van deze beide berekeningen kan een inschatting gemaakt worden van de bandbreedte van de kosten die gemeenten moeten maken voor de begeleiding bij de afname van de leerbaarheidstoets:

- In het eerste jaar bedragen deze kosten € 5,4 tot € 6,5 miljoen.
- In de daaropvolgende jaren bedragen deze kosten € 5,1 tot € 6,3 miljoen per jaar.

Op basis van deze inschatting zullen nog nadere afspraken gemaakt moeten worden over de wijze waarop deze kosten vanuit het ministerie van SZW gecompenseerd worden.

Hoofdconclusie en randvoorwaarden

De hoofdconclusie van deze impactanalyse is dat de begeleiding bij de afname van de leerbaarheidstoets een taak is die voor gemeenten uitvoerbaar is, mits voldaan is aan een aantal randvoorwaarden.

Deze randvoorwaarden zijn:

- Er vindt tijdige besluitvorming plaats over het beleggen van de nieuwe taak, waarbij ook duidelijkheid wordt gegeven over de concrete vereisten die aan gemeenten gesteld worden.
- Gemeenten kunnen de begeleiding bij de afname van de leerbaarheidstoets laten uitvoeren door eigen toetsbegeleiders of door toetsbegeleiders van externe partijen.
- Per 1 januari 2022 is voor alle gemeenten minimaal één toetsbegeleider getraind en gecertificeerd door Bureau ICE, de overige toetsbegeleiders (in totaal naar verwachting 858 toetsbegeleiders) zijn uiterlijk per 1 april 2022 getraind en gecertificeerd.
- Gecertificeerde toetsbegeleiders hebben per 1 januari 2022 toegang tot Optimum, het toetsplatform van DUO. Dit geldt zowel voor toetsbegeleiders die in dienst zijn bij een gemeente als voor externe toetsbegeleiders waaraan gemeenten deze taak uitbesteden.
- DUO meldt inburgeringsplichtigen aan voor de leerbaarheidstoets, door deze vanaf het moment van koppeling aan de gemeente voor een periode van 12 maanden open te zetten.
- Gecertificeerde toetsbegeleiders hebben in Optimum toegang tot toetsen van aangemelde inburgeringsplichtigen voor de gemeente of gemeenten waarvoor zij de begeleiding bij de afname van de leerbaarheidstoets uitvoeren.
- De grondslagen voor de gegevensuitwisseling tussen DUO en gemeenten zijn aanwezig.

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	2
Impact	2
Organisatie	2
Personeel	2
Huisvesting	2
Informatievoorziening en techniek	3
Juridisch	3
Kosten	3
Hoofdconclusie en randvoorwaarden	3
1. Inleiding.....	7
1.1. Achtergrond	7
1.2. Vraagstelling	7
1.3. Aanpak & methodologie	8
1.3.1. Onderzoeksaanpak	8
1.3.2. Methodologie	8
1.4. Leeswijzer	10
2. De leerbaarheidstoets	11
2.1. De leerbaarheidstoets als onderdeel van de Wet inburgering	11
2.2. Oorspronkelijk beoogde situatie	12
2.3. Toekomstige situatie	12
2.3.1. Wie	12
2.3.2. Wat	14
2.3.3. Waar	15
2.3.4. Wanneer	16
2.3.5. Waarom	17
2.3.6. Op welke wijze	17
2.3.7. Met welke middelen	17
3. Beschrijving processen en ICT	18
3.1. Oorspronkelijk beoogde situatie	18
3.1.1. Processen	18
3.1.2. Applicaties	18
3.2. Toekomstige situatie	18
VNG Realisatie	5

3.2.1. Processen	18
3.2.2. Applicaties	23
4. Impact begeleiding afname leerbaarheidstoets	25
4.1. Belangrijkste impact op personeel, huisvesting en ICT	25
4.2. Informatiekundige impact	28
4.3. Overige impact	29
4.3.1. Passendheid van een uniforme toets	29
4.3.2. Gebrek aan nuancering in resultaat	29
4.3.3. Ruimte om af te wijken van uitkomst leerbaarheidstoets	29
5. Conclusies en aanbevelingen	31
5.1. Veranderingen in werkwijze gemeenten	31
5.2. Betekenis voor gemeentelijke organisatie	31
5.2.1. Organisatie	31
5.2.2. Personeel	32
5.2.3. Huisvesting	33
5.2.4. Informatievoorziening en techniek	33
5.2.5. Juridisch	33
5.3. Toerusting gemeenten voor doeltreffende uitvoering	33
5.4. Kosten en besparingen	34
5.5. Verwachte effecten	34
5.6. Risico's en randvoorwaarden voor implementatie	35
Bijlage A: Gesprekspartners	36
Bijlage B: Gebruikte bronnen	37
Bijlage C: Impactberekening alternatief scenario	38
Urenberekening op basis van 20.000 inburgeringsplichtigen	38
Kostenberekening op basis van 20.000 inburgeringsplichtigen	38

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

Het ministerie van SZW bereidt een nieuwe Wet inburgering voor, met als ingangsdatum 1 januari 2022. Met deze wet wordt een nieuw inburgeringsstelsel geïntroduceerd, waarin gemeenten een belangrijke regierol krijgen. VNG Realisatie heeft in 2020 een (informatiekundige) uitvoeringstoets uitgevoerd voor de nieuwe wet in zijn geheel¹.

De leerbaarheidstoets is een onderdeel van het inburgeringsstelsel dat met de nieuwe Wet inburgering in werking treedt. Ten tijde van de (informatiekundige) uitvoeringstoets, in 2020, was nog niet bekend welke partijen een rol zouden gaan spelen bij de afname van de leerbaarheidstoets. Inmiddels komt hierover steeds meer duidelijkheid. Bij de afname van de leerbaarheidstoets is een centrale rol voorzien voor DUO. DUO zal, als onafhankelijke partij, zorgdragen voor het afnameplatform van de toets, verwerking van de toetsresultaten en doorgeven van de uitslag van de toets aan gemeenten. Om de leerbaarheidstoets als integraal onderdeel van de brede intake te positioneren wordt momenteel bekeken of de *begeleiding* bij de afname als taak bij gemeenten belegd kan worden. SZW voert gesprekken met DUO, VNG, Divosa en enkele gemeenten over hoe dit proces verder ingericht kan worden. Besluitvorming hierover moet, mede op basis van deze impactanalyse, nog plaatsvinden.

1.2. Vraagstelling

De impactanalyse moet inzicht geven in de uitvoerbaarheid en de impact van de begeleiding bij de afname van de leerbaarheidstoets voor gemeentelijke organisaties. Tevens geeft de impactanalyse aanbevelingen voor de implementatie van deze nieuwe taken voor gemeenten.

De hoofdvraag van deze impactanalyse luidt:

Wat is de impact van de taak begeleiding bij de afname van de leerbaarheidstoets voor gemeenten?

De onderzoeksvragen voor deze impactanalyse zijn:

- Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de nieuwe regelgeving?
- Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijk organisatie?
- Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
- Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze wijziging van de regelgeving verbonden?
- Wat zijn de verwachte effecten van de gewijzigde regeling?
- Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

¹ VNG Realisatie, *Uitvoeringstoets Wet inburgering*, oktober 2020

1.3. Aanpak & methodologie

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van juni tot en met juli 2021. In het navolgende is de onderzoeks aanpak beschreven en is een korte toelichting gegeven op de gehanteerde methodologie om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

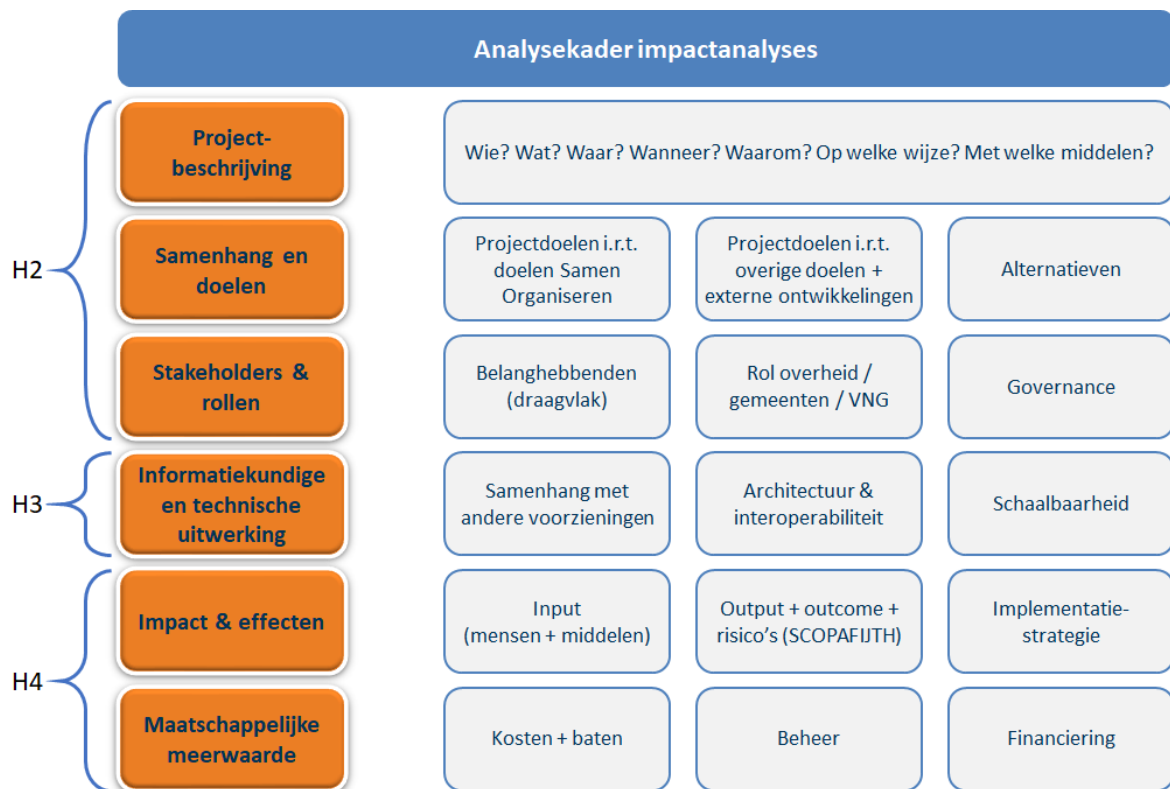
1.3.1. Onderzoeks aanpak

Het plan van aanpak bestond uit drie fasen: de inventarisatiefase, de analysefase en de rapportagefase. Tijdens de inventarisatiefase is het plan van aanpak verder uitgewerkt, is er deskresearch gedaan op basis van de beschikbare documentatie en is de selectie van de te interviewen gemeenten gemaakt. Bij de selectie van de gemeenten is rekening gehouden met gemeentegrootte en spreiding over het land. In de analysefase zijn interviews gehouden met 12 gemeenten. Ook zijn gesprekken gevoerd met Divosa en DUO.

In de rapportagefase zijn de bevindingen op basis van de impactanalyse voorgelegd aan de geïnterviewde gemeenten in de vorm van een klankbordbijeenkomst, waarvoor alle geïnterviewde gemeenten waren uitgenodigd. De resultaten van de impactanalyse zijn tot slot in de voorliggende rapportage opgenomen. Het onderzoeksproces is begeleid door een begeleidingscommissie, bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van SZW, DUO, VNG en VNG Realisatie.

1.3.2. Methodologie

Voor deze analyse is het analysekader van VNG Realisatie gebruikt. Het gebruik van dit kader zorgt ervoor dat alle relevante elementen bij de implementatie van de wijziging van de regelgeving worden meegenomen. Op deze manier wordt voorkomen dat bepaalde onderdelen worden 'vergeten'. Het analysekader is in de volgende figuur opgenomen.



Figuur 1.1: Analysekader

Het eerste element van het analysekader is de **projectbeschrijving**. Hierin wordt een beschrijving gegeven van de regelgeving en het belang van de regelgeving.

Het tweede element gaat over de **samenhang en doelen**. Hoe past de regelgeving binnen Samen Organiseren², binnen andere beleidsdoelen en externe ontwikkelingen?

Het derde element betreft de analyse van de **stakeholders & rollen**. Welke rollen liggen voor de hand bij het oplossen van de problemen / benutten van kansen? Deze eerste drie elementen worden beschreven in hoofdstuk 2.

Het vierde element is de **informatiekundige en technische uitwerking** van de oplossing: hoe past de ICT-oplossing in het bestaande landschap (bouwstenen, koppelvlakken, gemeentelijke ICT)? Dit onderwerp is opgenomen in hoofdstuk 3 'beschrijving processen en ICT'.

De **impact & effecten** zijn het vierde element van de analyse. Welke input is nodig, tot welke output en outcome leidt dit en welke risico's zijn te onderkennen? Hierbij wordt gekeken naar de SCOPAFIJTH thema's en naar de gevolgen binnen en buiten de gemeente.

Het laatste element om naar te kijken is de **maatschappelijke meerwaarde**. Wat zijn de kosten en baten van het project? Deze laatste twee elementen zijn beschreven in hoofdstuk 4.

² Samen Organiseren is vanuit gemeenten opgezet om een efficiënte en kwalitatieve dienstverlening te realiseren door beleid en uitvoering dichter bij elkaar te brengen. Dit heeft een vaste vorm gekregen via de beweging Samen Organiseren van de VNG en de Taskforce Samen Organiseren. Zie ook: <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/samen-organiseren>.

1.4. Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 een beschrijving gegeven van de huidige situatie en de toekomstige situatie met betrekking tot de leerbaarheidstoets. In hoofdstuk 3 wordt een meer technische uitwerking gemaakt van de huidige en toekomstige situatie (processen en ICT). In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de impact en effecten van de wijziging van de regelgeving. In hoofdstuk 5 tot slot worden de conclusies en aanbevelingen opgenomen en worden de onderzoeksvragen beantwoord.

2. De leerbaarheidstoets

In dit hoofdstuk is een uitwerking gemaakt van de oorspronkelijk beoogde situatie met betrekking tot de uitvoering van de leerbaarheidstoets (paragraaf 2.2) en de toekomstige situatie waarin gemeenten verantwoordelijk zijn voor de begeleiding van de afname van de leerbaarheidstoets (paragraaf 2.3). In paragraaf 2.1 wordt deze ontwikkeling eerst geplaatst binnen de bredere context van de Wet inburgering.

2.1. De leerbaarheidstoets als onderdeel van de Wet inburgering

De leerbaarheidstoets is een onderdeel van de nieuwe Wet inburgering, die per 1 januari 2022 ingaat. In de (informatiekundige) Uitvoeringstoets Wet inburgering³ die eerder door VNG Realisatie is uitgevoerd, is de bredere impact van deze wet voor gemeenten in kaart gebracht.

De nieuwe Wet inburgering betekent voor gemeenten enkele belangrijke wijzigingen in relatie tot de huidige Wet inburgering van 2013. De belangrijkste wijziging is dat gemeenten een regierol krijgen. Onder de huidige wet hebben inburgeringsplichtigen een grote eigen verantwoordelijkheid voor het voldoen aan hun inburgeringsplicht. Een groot deel van de uitvoering ligt bij DUO. Onder de nieuwe Wet inburgering 2021 krijgen gemeenten een regierol. Inburgeringsplichtigen zijn niet langer zelf primair verantwoordelijk voor de invulling en het nakomen van hun inburgeringsplicht, maar gemeenten begeleiden inburgeringsplichtigen hierbij en bewaken ook de voortgang van het inburgeringstraject.

Bij deze regierol horen ook nieuwe taken. De verantwoordelijkheid van gemeenten start al in een zo vroeg mogelijk stadium, waarbij de gemeente bij voorkeur via een warme overdracht informatie van het COA overgedragen krijgt. Vervolgens voert de gemeente een brede intake uit, op basis waarvan een Persoonlijk Plan Inburgeren en Participatie (PIP) wordt opgesteld. De leerbaarheidstoets is onderdeel van deze brede intake en het resultaat wordt door de gemeente gebruikt bij het opstellen van het PIP. In dit PIP, dat de vorm van een beschikking heeft, worden in ieder geval de afspraken tussen de gemeente en de inburgeraar vastgelegd over drie onderdelen: het Participatieverklaringstraject (PVT), de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) en de te volgen leerroute. De gemeente is verantwoordelijk voor het aanbieden van het PVT en het MAP en ook voor het aanbod op de leerroute die de inburgeraar volgt (in geval van asielstatushouders; bij gezins- en overige migranten is dit een advies, maar is het de verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige zelf om de leerroute te volgen). Dit kunnen drie leerroutes zijn: de B1 route, de onderwijsroute (voor met name jongere inburgeringsplichtigen met de motivatie en vaardigheden om beroeps- of wetenschappelijk onderwijs te volgen) of de zelfredzaamheidsroute (voor inburgeringsplichtigen die niet in staat zijn de B1 route te volgen).

De gemeente heeft onder de nieuwe wet ook de verantwoordelijkheid om te monitoren op de inspanningsverplichting van de inburgeraar. DUO is verantwoordelijk voor de monitoring op de resultaatverplichting, hiervoor levert de gemeente voortgangsgegevens aan bij DUO. Ook levert de

³ VNG Realisatie, *Uitvoeringstoets Wet inburgering*, Den Haag 2020

gemeente monitoringsinformatie aan bij het CBS ten behoeve van de landelijke monitoring en evaluatie van de werking van de nieuwe wet.

2.2. Oorspronkelijk beoogde situatie

Deze impactanalyse gaat niet over de leerbaarheidstoets als zodanig. Reeds in een eerder stadium is besloten dat er een uniforme en onafhankelijke leerbaarheidstoets zou komen, als onderdeel van de brede intake. Aanvankelijk was echter nog onduidelijk hoe de leerbaarheidstoets eruit ging zien en welke partijen een rol gingen spelen bij de afname van de leerbaarheidstoets. Ook bij de uitvoering van de (informatiekundige) uitvoeringstoets op de Wet inburgering, in de periode van april t/m september 2020, was dit nog niet bekend.

Aanvankelijk was beoogd dat een of meerdere andere partijen dan gemeenten de leerbaarheidstoets zouden afnemen. De beoogde variant die als eerste onderzocht is, ging uit van een gezamenlijke afname van de leerbaarheidstoets door DUO en COA. In deze beoogde variant zouden DUO en COA de toetsbegeleiders leveren die de afname van de leerbaarheidstoets zouden begeleiden. Gemeenten zouden vervolgens geïnformeerd worden over het resultaat van de leerbaarheidstoets, zodat zij dit resultaat konden meenemen in de brede intake, leidend tot het Persoonlijk Inburgeringsplan (PIP) waarin onder andere de leerroute bepaald werd.

In het voorjaar van 2021 zijn verschillende opties voor de uitvoering van de leerbaarheidstoets verkend. Met het oog op het krappe tijdspad tot inwerkingtreding en de regierol voor gemeenten is de variant met een centrale rol voor DUO en een rol voor gemeenten bij de begeleiding bij de afname als meest haalbare naar voren gekomen.

2.3. Toekomstige situatie

Nadat de oorspronkelijk beoogde situatie, waarbij DUO en COA invulling geven aan de afname van de leerbaarheidstoets, niet haalbaar bleek, is gekozen om een alternatief voorkeursscenario te onderzoeken. In deze toekomstige situatie worden gemeenten verantwoordelijk voor de begeleiding bij de afname van de leerbaarheidstoets. De uitvoerbaarheid van deze toekomstige situatie, ten opzichte van het oorspronkelijk beoogde scenario waarbij de verantwoordelijkheid voor de afname bij andere partijen lag, wordt in deze impactanalyse onderzocht. In deze paragraaf wordt een beschrijving gegeven van de toekomstige situatie aan de hand van de zeven w-vragen (wie, wat, waar, wanneer, waarom, op welke wijze, met welke middelen).

2.3.1. Wie

Bij de afname van de leerbaarheidstoets zijn verschillende stakeholders betrokken. Deze worden hieronder kort beschreven.

Inburgeringsplichtigen

Bij alle inburgeringsplichtigen moet volgens de Wet inburgering (verplicht) de brede intake worden afgenomen. De leerbaarheidstoets maakt onderdeel uit van deze brede intake. Binnen de groep inburgeringsplichtigen kan een onderscheid gemaakt worden tussen drie groepen:

- Asielstatushouders: dit betreft houders van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Ook hun familie- of gezinsleden worden als asielstatushouder aangeduid, als zij houder zijn van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd met de beperking verblijf als familie- of gezinslid (bij de asielstatushouder): de zogeheten 'nareizigers'.
- Gezinsmigranten: dit betreft personen die hier voor gezinshereniging of gezinsvorming zijn, bijvoorbeeld omdat zij een Nederlandse echtgeno(o)t(e) of partner hebben. Zij hebben een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd.
- Overige migranten: dit betreft geestelijk bedienaren en vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor een niet-tijdelijk humanitair verblijfsdoel, zoals bijvoorbeeld voortgezet verblijf nadat zij eerder een verblijfsvergunning voor een tijdelijk doel hadden.

Van deze drie groepen is de groep overige migranten het kleinst. De leerbaarheidstoets moet door alle drie de groepen afgenomen worden.

In onderstaande tabel is de instroom van inburgeringsplichtigen weergegeven over de afgelopen acht jaren.⁴

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Asielstatushouders	4.723	10.299	18.630	25.429	15.368	9.940	8.853	12.849
Gezinsmigranten	3.952	6.262	5.554	6.073	5.757	7.608	7.900	7.136
Overige migranten	667	515	269	430	342	604	842	463 ⁵
Totaal inburgeringsplichtigen	9.342	17.076	24.453	31.932	21.467	18.152	17.595	20.448

Tabel 1: Instroom inburgeringsplichtigen (bron: DUO)

Zoals uit deze cijfers blijkt, kan het aantal inburgeringsplichtigen over de jaren fluctueren. Over de afgelopen acht jaren is de gemiddelde instroom 20.058 inburgeringsplichtigen.

SZW heeft aangegeven dat de verwachte instroom voor 2022 hoger ligt dan dit gemiddelde, namelijk op 26.300 inburgeringsplichtigen. Volgens het ministerie is hier sprake van een eenmalige piek, die te maken heeft met het wegwerken van achterstanden bij de IND.

Gemeenten

Gemeenten hebben in het nieuwe inburgeringsstelsel een regierol. In de toekomstige situatie krijgen zij ook de taak om de afname van de leerbaarheidstoets te begeleiden. Dit betekent dat gemeenten de locatie moeten regelen waar de leerbaarheidstoets afgenomen wordt, de planning voor de afname moeten regelen en ook dat zij de toetsbegeleiders moeten leveren. Het resultaat van de leerbaarheidstoets gebruiken gemeenten, als onderdeel van de brede intake, om het Persoonlijk Inburgeringsplan (PIP) op te stellen en als input voor het bepalen van de leerroute.

Toetsbegeleider

De toetsbegeleider begeleidt de inburgeringsplichtige bij de afname van de leerbaarheidstoets. Deze begeleiding bestaat uit praktische ondersteuning bij de afname van de toets, zoals het begeleiden van de inburgeringsplichtige naar zijn of haar plek, uitleg van de werking van de

⁴ DUO, *Voortgangcijfers inburgering*, 1 mei 2021

⁵ Dit aantal ligt mogelijk iets hoger. Het aantal inburgeringsplichtige overige migranten dat in 2020 een ontheffing heeft ontvangen, is in de cijfers niet weergegeven. Dit aantal is te klein om te worden getoond i.v.m. privacy.

computer of tablet, het starten en afsluiten van de toets. De inhoudelijke uitleg over de toets krijgt de inburgeringsplichtige via instructiefilmpjes. Dit betekent dat de toetsbegeleider geen uitleg hoeft te geven bij onderdelen van de toets of bij specifieke vragen. De toetsbegeleider is ook niet verantwoordelijk voor de beoordeling van de toets.

DUO

DUO biedt de toets aan via het platform Optimum. Ook de aanmelding van inburgeringsplichtigen voor de leerbaarheidstoets loopt via DUO. Nadat de leerbaarheidstoets is afgenomen, wordt het advies op basis van de uitkomst van de toets via de Portal Inburgering door DUO aan gemeenten ter beschikking gesteld.

Citrus Andriessen

De leerbaarheidstoets wordt aangeboden via het platform Optimum van DUO. Citrus Andriessen is de ontwikkelaar van Optimum. Citrus Andriessen zal een (online) handleiding voor het gebruik van Optimum beschikbaar stellen aan de toetsbegeleiders, zodat toetsbegeleiders weten hoe zij in Optimum kunnen werken.

Bureau ICE

De leerbaarheidstoets wordt ontwikkeld door Bureau ICE. In deze impactanalyse is uitgegaan van de informatie over de toetsontwikkelaar die bekend was op basis van de door Bureau ICE opgestelde documenten. De toets zelf moet nog ontwikkeld worden. Bureau ICE zal ook de toetsbegeleiders trainen en certificeren.

COA

In tegenstelling tot de oorspronkelijk beoogde variant, heeft het COA in de toekomstige situatie in principe geen rol in de begeleiding bij de afname van de leerbaarheidstoets. In deze impactanalyse is onderzocht in hoeverre gemeenten de leerbaarheidstoets al in een vroeg stadium zouden willen afnemen, op het moment dat de inburgeringsplichtige nog op het AZC woont, en wat dit van het COA vraagt.

Ministerie van SZW

Het ministerie van SZW is als stelselverantwoordelijke partij verantwoordelijk voor het nieuwe inburgeringsstelsel. Aangezien het nieuwe inburgeringsstelsel uitdrukkelijk als 'lerend stelsel' ontwikkeld is, heeft SZW een belangrijke rol in het monitoren en evalueren van het stelsel. Dit geldt ook voor de uitvoering van de leerbaarheidstoets.

2.3.2. Wat

De leerbaarheidstoets is een onderdeel van de brede intake, die bij de start van het inburgeringstraject plaatsvindt. In de Memorie van Toelichting bij de Wet inburgering wordt het volgende over de leerbaarheidstoets gezegd: "door middel van een door de minister van SZW vastgestelde leerbaarheidstoets zal bij elke inburgeringsplichtige op dezelfde wijze worden getoetst hoe snel de inburgeringsplichtige in staat is de Nederlandse taal te leren. De leerbaarheidstoets heeft als doel om inzicht te geven in het te behalen niveau en de snelheid waarmee een inburgeraar in staat is de Nederlandse taal te leren gedurende de inburgeringstermijn. (...) Om te garanderen dat iedereen op dezelfde wijze wordt beoordeeld, wordt deze leerbaarheidstoets

onafhankelijk afgenomen. (...) De uitkomst van de toets is een belangrijke indicator voor het vaststellen van de leerroute van de inburgeringsplichtige. Vanzelfsprekend dient de uitslag van de leerbaarheidstoets te worden gezien in licht van alle aanvullende informatie die tijdens de brede intake wordt opgehaald, maar de uitslag van de leerbaarheidstoets geeft wel een duidelijke richting. Wanneer er uit de leerbaarheidstoets volgt dat niveau B1 haalbaar is binnen de inburgeringstermijn, dan ligt het in de rede dat de gemeente de inburgeringsplichtige in de B1-route (of de onderwijsroute) plaatst. Alleen wanneer zwaarwegende aspecten daartoe aanleiding geven kan de gemeente de inburgeringsplichtige in een dergelijk geval in de Z-route plaatsen.”⁶

2.3.3. Waar

Iedere gemeente is verantwoordelijk voor de begeleiding bij de afname van de leerbaarheidstoets bij de aan de gemeente toegewezen inburgeringsplichtigen. De aantallen inburgeringsplichtigen waar gemeenten verantwoordelijk voor zijn, verschillen sterk per gemeente. In de Uitvoeringstoets Wet inburgering⁷ is een overzicht gegeven van de spreiding van het aantal inburgeringsplichtigen per gemeente.

Aantal inburgeringsplichtigen (o.b.v. cohort 2019)	Aantal gemeenten	Aantal gemeenten (%)
0-10	66	18%
11-20	106	30%
21-50	107	30%
51-100	42	12%
101-250	27	8%
Meer dan 250	7	2%
Totaal	355	100%

Tabel 2 – Aantal inburgeringsplichtigen per gemeente

Deze tabel laat zien dat 78% van de gemeenten een jaarlijkse instroom heeft van minder dan 50 inburgeringsplichtigen. Dit zijn 275 van de 352 gemeenten.⁸ Slechts 22% van de gemeenten, oftewel 77 van de 352 gemeenten, heeft een instroom van meer dan 50 inburgeringsplichtigen per jaar.

Er kan tevens een inschatting gemaakt worden van het aantal inburgeraars dat bij gemeenten met een hoge instroom (meer dan 50 per jaar) geplaatst is en van het aantal inburgeraars dat bij gemeenten met een lage instroom (minder dan 50 per jaar) geplaatst is. Op basis van cijfers van DUO uit 2020 (die ook voor de Uitvoeringstoets Wet inburgering uit 2020 zijn gebruikt) is onderstaande tabel opgesteld.

Aantal inburgeringsplichtigen (o.b.v. cohort 2019)	Totaal aantal inburgeringsplichtigen per categorie	Totaal aantal inburgeringsplichtigen per categorie (%)
0-10	421	2%
11-20	1.610	9%

⁶ Memorie van Toelichting, paragraaf 2.5.3

⁷ VNG Realisatie, *Uitvoeringstoets Wet inburgering*, Den Haag 2020

⁸ In 2020 waren er nog 355 gemeenten, per 2021 zijn dit er nog 352.

Aantal inburgeringsplichtigen (o.b.v. cohort 2019)	Totaal aantal inburgeringsplichtigen per categorie	Totaal aantal inburgeringsplichtigen per categorie (%)
21-50	3.412	19%
51-100	3.043	17%
101-250	3.981	22%
Meer dan 250	5.496	31%
Totaal	17.963	100%

Tabel 3 – Aantal inburgeraars bij gemeenten met hoge of lage instroom (bron: DUO)

Deze tabel laat zien dat 30% van de inburgeringsplichtigen geplaatst wordt bij gemeenten met een instroom van 0-50 inburgeringsplichtigen per jaar. 70% van de inburgeringsplichtigen wordt geplaatst bij gemeenten met een instroom van meer dan 50 per jaar.

Uitgaande van een instroom van 26.300 inburgeringsplichtigen per jaar (het verwachte aantal inburgeringsplichtigen in 2022), betekent de combinatie van tabel 2 en 3 dat:

- 70% van de inburgeringsplichtigen, oftewel gemiddeld 18.410 inburgeringsplichtigen per jaar, wordt geplaatst bij de 22% gemeenten met de hoogste instroom (meer dan 50 per jaar);
- 30% van de inburgeringsplichtigen, oftewel gemiddeld 7.890 inburgeringsplichtigen fper jaar, wordt geplaatst bij de 78% gemeenten met de laagste instroom (minder dan 50 per jaar).

Gemeenten moeten in het nieuw beoogde voorkeursscenario zorgen voor een locatie voor de afname van de leerbaarheidstoets. Gemeenten hebben hierbij verschillende opties waaruit zij kunnen kiezen:

- Gemeenten kunnen ervoor kiezen om de leerbaarheidstoets aan te bieden nadat de inburgeraar binnen de gemeente is gehuisvest, dan ligt een locatie in de gemeente (of de regio) voor de hand. Gemeenten kunnen er ook voor kiezen om de leerbaarheidstoets al aan te bieden als de inburgeraar nog op het AZC woont. In dit geval zal gebruik gemaakt worden van locaties van het COA. In deze impactanalyse is onderzocht in hoeverre gemeenten gebruik zullen willen maken van locaties van het COA.
- Gemeenten kunnen de leerbaarheidstoets lokaal aanbieden, in een locatie binnen de eigen gemeente. Gemeenten kunnen er ook voor kiezen om de leerbaarheidstoets regionaal aan te bieden, waarbij inburgeraars naar een locatie ergens in de regio moeten reizen voor de afname van de leerbaarheidstoets.
- Gemeenten kunnen ervoor kiezen om de leerbaarheidstoets op een eigen locatie aan te bieden, bijvoorbeeld in het gemeentehuis of een wijkgebouw van de gemeente. Gemeenten kunnen er ook voor kiezen om de begeleiding bij de afname van de leerbaarheidstoets uit te besteden aan een externe partij, zoals een onderwijsinstelling, en daarbij ook gebruik te maken van de locatie van deze externe partij.

2.3.4. Wanneer

De beoogde ingangsdatum van de nieuwe Wet inburgering is 1 januari 2022. Vanaf die datum worden gemeenten ook verantwoordelijk voor de begeleiding bij de afname van de leerbaarheidstoets.

Binnen het inburgeringstraject wordt de leerbaarheidstoets afgenomen in de beginfase van het traject. De leerbaarheidstoets is onderdeel van de brede intake en het resultaat van de leerbaarheidstoets wordt meegenomen bij het bepalen van de te volgen leerroute. De brede intake moet afgerond worden binnen de maximale termijn van tien weken na huisvesting in de gemeente. Gemeenten kunnen kiezen op welk moment in de brede intake zij de leerbaarheidstoets afnemen.

2.3.5. Waarom

De Memorie van Toelichting⁹ geeft twee belangrijke redenen voor het instellen van de leerbaarheidstoets:

- Uniformiteit: “door middel van een door de minister van SZW vastgestelde leerbaarheidstoets zal bij elke inburgeringsplichtige op dezelfde wijze worden getoetst hoe snel de inburgeringsplichtige in staat is de Nederlandse taal te leren”.
- Onafhankelijkheid: “Om te garanderen dat iedereen op dezelfde wijze wordt beoordeeld, wordt deze leerbaarheidstoets onafhankelijk afgenomen”.

2.3.6. Op welke wijze

De begeleiding bij de afname van de leerbaarheidstoets bestaat uit verschillende taken voor gemeenten:

1. Gemeenten worden getraind en gecertificeerd door de toetsontwikkelaar voor de *begeleiding bij* de afname van de leerbaarheidstoets.
2. Gemeenten worden geïnformeerd over het gebruik van optimum door DUO (via Citrus Andriessen).
3. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het inplannen van de kandidaten, de locatie(s) en de begeleider(s) bij de toetsafname.
4. Gemeenten zorgen voor afnamelocaties, inclusief het fysieke beheer van de locaties.
5. Gemeenten leveren toetsbegeleiders bij de *begeleiding* bij de afname van de leerbaarheidstoets.
6. Gemeenten betrekken het resultaat van de leerbaarheidstoets bij het advies voor de leerroute.

2.3.7. Met welke middelen

De afspraak is dat gemeenten financieel gecompenseerd worden voor de kosten die met deze nieuwe taak gepaard gaan. Deze impactanalyse geeft een inschatting van deze kosten.

⁹ Memorie van Toelichting, paragraaf 2.5.3

3. Beschrijving processen en ICT

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de impact van het wetsvoorstel op de processen en ICT. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de huidige situatie (paragraaf 3.1) en de toekomstige situatie (paragraaf 3.2) en daarbinnen tussen aanpassingen in de processen en aanpassingen in de applicaties.

3.1. Oorspronkelijk beoogde situatie

3.1.1. Processen

In de oorspronkelijk beoogde situatie zouden COA en DUO gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de afname van de leerbaarheidstoets. Gemeenten hadden in deze situatie geen (of een zeer beperkte) rol bij de aanmelding en afname van de toets.

Zodra de leerbaarheidstoets afgenomen is, zou de gemeente via de Portal Inburgering bericht krijgen over het resultaat van de toets. Dit resultaat is binair, het geeft antwoord op de vraag: "Is het niveau van de Nederlandse taal dat nodig is voor de B1-route (of tenminste niveau A2) haalbaar binnen de inburgeringstermijn van 3 jaar?" De gemeente gebruikt dit toetsresultaat, met de overige elementen van de brede intake, om te bepalen welke leerroute de inburgeraar aangeboden krijgt. Dit wordt vastgelegd in het Persoonlijke Inburgeringsplan (PIP).

3.1.2. Applicaties

In de oorspronkelijk beoogde situatie kan de klantmanager van de gemeente het toetsresultaat inzien via de Portal Inburgering van DUO. Zodra de klantmanager inlogt in deze portal, krijgt deze een notificatie dat er een toetsresultaat beschikbaar is. Deze notificatie (dus het signaal *dat* er een bericht klaarstaat in de portal, niet de inhoud van het bericht zelf) kan ook per mail naar de klantmanager of naar een algemeen mailadres van de gemeente gestuurd worden. De klantmanager neemt het toetsresultaat over in het eigen gemeentelijke systeem als input voor het opstellen van het PIP.

Deze werkwijze is conform plateau 1 van de door de architectuurboard VOI beschreven plateaus voor de doorontwikkeling van de gegevensuitwisseling tussen de landelijke ketenpartners. Plateau 1 gaat uit van de bestaande systemen en wijzen van gegevensuitwisseling. Zodra doorontwikkeld wordt naar plateau 2 of 3 kan het zijn dat er een directe koppeling komt tussen de systemen van DUO en gemeenten. In dat geval hoeft de klantmanager het toetsresultaat niet meer op te halen via de Portal Inburgering, maar staat het toetsresultaat direct in het gemeentelijke systeem. In deze impactanalyse wordt uitgegaan van de gegevensuitwisseling volgens plateau 1.

3.2. Toekomstige situatie

3.2.1. Processen

In de toekomstige situatie krijgt de gemeente meer taken met betrekking tot de leerbaarheidstoets.

Training van de toetsbegeleiders

De gemeente is verantwoordelijk voor het leveren van toetsbegeleiders. Deze toetsbegeleiders volgen een training die door de toetsontwikkelaar wordt aangeboden. De training wordt zoveel mogelijk digitaal aangeboden. De training kan in groepsverband aangeboden worden, in groepen van maximaal 12 personen, maar ook individueel. Uiterlijk een maand na aanmelding kan een nieuwe toetsbegeleider de training volgen. De training is op HBO-niveau en duurt één dagdeel. De training wordt aangeboden door de toetsontwikkelaar. Het principe van 'train de trainer' behoort bij deze training niet tot de mogelijkheden.

Nadat de training succesvol is afgerond, ontvangt de toetsbegeleider een certificaat. Gedurende de eerste drie maanden krijgt de toetsbegeleider vanuit de toetsontwikkelaar een coach op afstand aangeboden. Ook kan de toetsbegeleider gebruikmaken van de FAQ-lijst die nog wordt opgesteld.

Toetsbegeleiders moeten gekoppeld worden aan de gemeente of gemeenten waarvoor zij de begeleiding bij de afname van de leerbaarheidstoets zullen uitvoeren. Op basis hiervan kan DUO de toetsbegeleiders in Optimum toegang geven tot aangemelde inburgeringsplichtigen die onder de verantwoordelijkheid van deze gemeente(n) vallen. In deze impactanalyse is de aannahme gedaan, dat deze koppeling gecombineerd kan worden met de certificering door Bureau ICE. Na de training en certificering moet Bureau ICE aan DUO doorgeven welke toetsbegeleiders gecertificeerd zijn. Het licht voor de hand dat hierbij ook gelijk wordt doorgegeven aan welke gemeente(n) de toetsbegeleiders gekoppeld moeten worden. Indien hiervoor een andere oplossing gekozen wordt, dan zal nader bekeken moeten worden wat de impact voor gemeenten is.

Toetsbegeleiders kunnen pas aan de slag op het moment dat zij getraind en gecertificeerd zijn. Dit betekent dat bij de start van de nieuwe Wet inburgering bij voorkeur alle toetsbegeleiders, maar minimaal één toetsbegeleider per gemeente, getraind moeten zijn. Daarna wordt de training ook aangeboden voor nieuwe toetsbegeleiders die, bijvoorbeeld in verband met verloop, op een later moment starten.

Naast de inhoudelijke training, moeten toetsbegeleiders ook geïnformeerd worden over het werken met Optimum, het platform waarop de leerbaarheidstoets aangeboden wordt. Naar verwachting kan hierbij volstaan worden met een online handleiding, bijvoorbeeld ook gecombineerd met een FAQ-lijst. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij Citrus Andriessen als ontwikkelaar van Optimum.

Aanmelding voor de toets

Inburgeringsplichtigen moeten aangemeld worden voor de leerbaarheidstoets. Voor de aanmelding voor de leerbaarheidstoets zijn in deze impactanalyse twee opties bekeken:

- A. Individuele aanmelding inburgeraars door gemeenten;
- B. Automatische aanmelding door DUO.

Bij optie A is het uitgangspunt dat de gemeente, op het moment dat duidelijk is wanneer de inburgeringsplichtige de leerbaarheidstoets zal gaan maken, de inburgeringsplichtige aanmeldt via een aanmeldmodule in de Portal Inburgering. Aan deze optie kleefden zowel vanuit DUO als vanuit gemeenten enkele bezwaren. Vanuit DUO was onder andere het bezwaar dat de aanmeldmodule die hiervoor nodig is nog gebouwd moet worden. Vanuit gemeenten was het belangrijkste bezwaar dat deze optie een extra handeling voor gemeenten betekent. Dit is met name voor gemeenten met

een hoge instroom een administratieve last. Vanwege deze bezwaren is in zowel de impactanalyse van DUO als in deze impactanalyse uitgegaan van optie B.

Bij optie B meldt DUO de inburgeringsplichtigen automatisch aan voor de leerbaarheidstoets, op een vast moment. DUO zet de toets hierbij voor een langere periode open voor de inburgeringsplichtige. Binnen deze periode kan de gemeente de inburgeringsplichtige de toets laten afnemen. Het moment waarop DUO de inburgeringsplichtige aanmeldt c.q. de toets openzet kan bijvoorbeeld het moment zijn van koppeling aan een gemeente of het moment dat de inburgeringsplichtige gehuisvest is in de gemeente.

Bij openstelling op het moment van huisvesting is het nadeel dat de gemeente de leerbaarheidstoets niet op een eerder moment kan afnemen. Gemeenten hebben de mogelijkheid om de brede intake, en ook de afname van de leerbaarheidstoets, al in een vroegtijdig stadium te starten. Dat kan al zijn op het moment dat de inburgeringsplichtige gekoppeld wordt aan de gemeente, maar nog op het AZC woont. Een dergelijke vroege start kan wenselijk zijn, omdat het proces van huisvesting in de praktijk lang kan duren. Aanmelding op het moment van huisvesting is om deze reden geen werkbare oplossing, omdat gemeenten hiermee de mogelijkheid van een vroege afname van de toets kwijtraken.

Bij openstelling op het moment van koppeling aan de gemeente is een vroege afname van de leerbaarheidstoets wel mogelijk. Deze optie heeft dan ook de voorkeur. Hierbij is echter de periode dat de toets wordt opengezet van belang. Omdat vooraf niet duidelijk is wanneer de toets wordt afgenomen, moet deze periode lang genoeg zijn om de gemeente de gelegenheid te bieden om de toets ergens in de periode tussen de koppeling en de afronding van het PIP af te nemen. Deze periode is niet vaststaand, omdat de tijd tussen koppeling en huisvesting vooraf niet vaststaat. Na huisvesting heeft de gemeente wettelijk een termijn van 10 weken waarbinnen de brede intake afgerond moet zijn. Hier zijn twee oplossingen denkbaar, waarbij DUO zal moeten inschatten wat technisch mogelijk is:

- DUO stelt de toets open op het moment van koppeling, zonder een vooraf bepaalde termijn. Op het moment dat de termijn voor het opstellen van het PIP bekend is (dat is op het moment van huisvesting, want dan moet het PIP binnen 10 weken afgerond worden), wordt hieraan ook het moment gekoppeld waarop de leerbaarheidstoets weer gesloten wordt.
- DUO stelt de toets open op het moment van koppeling, voor de duur van 12 maanden. Deze termijn zal in de meerderheid van de gevallen voldoende zijn om de leerbaarheidstoets af te nemen. Hierbij blijft nog steeds het risico bestaan dat deze termijn in specifieke gevallen nog verlengd zal moeten worden, maar dit zal in de praktijk naar verwachting weinig voorkomen.

Bij de aanmelding hoeft verder geen individuele informatie over de inburgeringsplichtige te worden aangegeven, zoals de taal, of iemand al dan niet analfabeet is en/of de mate van digivaardigheid. Aangezien de leerbaarheidstoets uniform en taalonafhankelijk is, is deze voor iedere inburgeringsplichtige hetzelfde.

Voor gemeenten is het van belang dat de procedure voor aanmelding, die door DUO zal worden uitgevoerd, op het moment van inwerkingtreding van de wet gereed is. DUO heeft aangegeven dat mogelijk tijdelijk met een procedure zal worden gewerkt waarbij inburgeringsplichtigen handmatig

moeten worden aangemeld door DUO. Voor gemeenten is van belang dat deze tijdelijke procedure geen gevolgen heeft voor de uitvoering van hun taken.

Inplannen van de toets

Nadat DUO de inburgeringsplichtige heeft aangemeld voor de leerbaarheidstoets in Optimum, moet de gemeente de toets nog inplannen. Het gaat hierbij om het reserveren van een ruimte en de benodigde middelen (een PC of tablet met internetverbinding), het inplannen van een toetsbegeleider die bij de afname aanwezig kan zijn en de communicatie hierover richting de inburgeringsplichtige. De gemeente heeft hierbij verschillende keuzes voor de wijze waarop de toets wordt ingepland:

- *Het moment van afname van de toets*

De gemeente kan kiezen op welk moment in de brede intake de leerbaarheidstoets wordt afgenomen. Dit kan in het begin van de brede intake zijn, eventueel zelfs al wanneer de inburgeringsplichtige nog op het AZC woont. Het kan ook op een later moment zijn, nadat de inburgeringsplichtige binnen de gemeente is gehuisvest. De geïnterviewde gemeenten geven aan dat zij het van belang achten dat de leerbaarheidstoets wordt afgenomen op een voor de inburgeringsplichtige zo rustig mogelijk moment. Bureau ICE onderschrijft dit en geeft eveneens aan dat het de voorkeur verdient wanneer de toets wordt afgenomen op het moment dat de gemeente al een eerste beeld heeft van de inburgeringsplichtige. Aangezien de eerste periode na huisvesting in de gemeente voor de inburgeringsplichtige vaak erg onrustig is, vanwege de nieuwe situatie waarin allerlei (praktische) zaken geregeld moeten worden, lijkt het meest passende moment voor de leerbaarheidstoets te zijn in de laatste weken van de brede intake. De gemeente heeft op dat moment een eerste beeld gevormd van de inburgeringsplichtige en de inburgeraar heeft op dat moment als het goed is ook de meest urgente zaken die met de huisvesting samenhangen achter de rug. Tegelijkertijd bestaat het risico dat, wanneer de inburgeringsplichtige de toets toch niet op het ingeplande moment kan maken (door ziekte, problemen met het OV, technische storing, et cetera) de termijn van tien weken overschreden wordt. Het is aan gemeenten om hier een afweging in te maken.

In bepaalde gevallen zal de gemeente er toch voor kiezen om de leerbaarheidstoets eerder af te nemen, bijvoorbeeld als de huisvesting van de inburgeraar langer op zich laat wachten en de gemeente al op het AZC begint met de brede intake en de leerbaarheidstoets. Gemeenten vinden het belangrijk dat deze optie mogelijk blijft. Dit houdt in dat de toetsbegeleider naar het AZC gaat voor de afname van de leerbaarheidstoets (al dan niet gecombineerd met andere activiteiten die onderdeel zijn van de brede intake) en dat er een ruimte op het AZC gebruikt wordt voor de afname van de toets.

- *Lokale of regionale afname van de toets*

Gemeenten kunnen de leerbaarheidstoets lokaal aanbieden, voor de inburgeringsplichtigen binnen de eigen gemeente, maar er ook voor kiezen om dit regionaal te organiseren. De geïnterviewde gemeenten geven aan dat zij deze afweging laten afhangen van de keuze die is gemaakt voor de aanpak van de brede intake. Voor zover andere onderdelen van de brede intake regionaal worden opgepakt, is het mogelijk om ook de afname van de leerbaarheidstoets regionaal te organiseren. Als dit niet het geval is, dan ligt het niet voor de hand om specifiek voor de leerbaarheidstoets regionale afspraken te maken. Een belangrijke afweging bij het al dan niet regionaal organiseren van (onderdelen van) de brede intake, is de reistijd die

inburgeringsplichtigen nodig hebben om op de betreffende locatie te komen. Dit geldt ook voor de afname van de leerbaarheidstoets. Als de leerbaarheidstoets regionaal aangeboden wordt, dan moet de inburgeringsplichtige de betreffende locatie met het openbaar vervoer kunnen bereiken, binnen een acceptabele reistijd. Als de leerbaarheidstoets regionaal georganiseerd worden, dan betekent dit voor de gemeente meer afstemming met andere gemeenten over de afname van de toets.

- *Individuele of klassikale afname*

Gemeenten kunnen ervoor kiezen om de leerbaarheidstoets individueel af te nemen of om dit klassikaal te organiseren. De keuze hiervoor hangt vooral af van de hoogte van de instroom per gemeente. Gemeenten met een hogere instroom, of gemeenten die in de regio waarin zij samenwerken gecombineerd een hoge instroom hebben, kunnen ervoor kiezen om de leerbaarheidstoets in klasjes af te nemen. De toetsontwikkelaar geeft aan dat het maximum aantal inburgeringsplichtigen dat een toetsbegeleider per keer kan begeleiden zes personen is. Dit maximum van zes personen heeft te maken met het feit dat de toetsbegeleider moet kunnen observeren. Een klas kan wel uit meer dan zes personen bestaan, maar dan moeten er ook meerdere toetsbegeleiders aanwezig zijn. Om een klasje te kunnen vormen, moeten er binnen de termijn voor het afronden van de brede intake (tien weken) voldoende inburgeringsplichtigen zijn. Het klassikaal aanbieden van de leerbaarheidstoets vraagt van de gemeente wel een grotere mate van coördinatie bij het inplannen van de toets. Gemeenten met een lagere instroom kiezen ervoor om de leerbaarheidstoets (in principe) individueel af te nemen. Dit is enerzijds minder efficiënt dan klassikale afname, maar anderzijds is het inplannen van individuele toetsmomenten eenvoudiger.

Afname van de toets

De leerbaarheidstoets is uniform en taalonafhankelijk. De instructie van de toets zal, via instructievideo's, in 29 talen gegeven worden, zodat de kandidaat goed weet wat hij moet doen. De toets zelf bevat geen instructies in tekst; er wordt gewerkt met voorbeelden die duidelijk maken wat de kandidaat moet doen en enkele icoontjes.

De toetsbegeleider begeleidt de inburgeringsplichtige bij de afname van de leerbaarheidstoets. Concreet heeft de toetsbegeleider hierbij de volgende taken:

- De toetsbegeleider begeleidt de inburgeringsplichtige naar zijn of haar plek achter de computer of tablet;
- De toetsbegeleider geeft analfabete en digibete kandidaten uitleg over het gebruik van de tablet;
- De toetsbegeleider start de leerbaarheidstoets op, door de inburgeringsplichtige te selecteren uit een lijst met aangemelde kandidaten in Optimum;
- De toetsbegeleider sluit de leerbaarheidstoets af: dit kan zijn wanneer de inburgeringsplichtige de toets heeft afgerond, maar ook wanneer de inburgeringsplichtige afhaakt omdat de vragen te moeilijk worden en aan de toetsbegeleider vraagt om de toets af te sluiten.

In bepaalde gevallen zal een tolk nodig zijn om de inburgeringsplichtige uitleg te geven over de toets. Als de inburgeringsplichtige al enigszins Nederlands of Engels spreekt, dan zal de toetsbegeleider zelf de uitleg kunnen geven. Als dit niet het geval is, dan zal een tolk ingezet moeten worden. Een goede uitleg is immers van belang, zodat de inburgeringsplichtige optimaal

voorbereid is voor het maken van de toets. Bij asielstatushouders zal in verhouding vaker een tolk ingezet moeten worden dan bij gezins- en overige migranten, omdat deze laatste twee groepen vaak al beter Nederlands en/of Engels spreken. De inschatting is dat gemiddeld voor ongeveer de helft van de inburgeringsplichtigen de inzet van een tolk wenselijk is.

De beoogde duur van het afnemen van de digitale leerbaarheidstoets is maximaal 1 uur. Daarnaast zal de toetsbegeleider nog enige tijd nodig hebben ter voorbereiding (het klaarzetten van de ruimte, het opstarten van de PC's of tablets) en ter afsluiting (opruimen en afsluiten van de ruimte). Gemeenten verwachten bovendien dat de uitleg over het gebruik van de tablet die de toetsbegeleiders moeten geven aan de analfabete en digibete inburgeringsplichtigen beduidend meer tijd zal vergen.

Tijdens de uitvoering van deze impactanalyse was nog onduidelijk of van de toetsbegeleider nog aanvullende taken worden verwacht, zoals het vastleggen van observaties tijdens de toetsafname. Uitgangspunt voor deze rapportage is dat dit niet het geval is. Mochten er toch aanvullende taken van de toetsbegeleider verwacht worden, dan kunnen deze van invloed zijn op de gevraagde tijdsbesteding van de toetsbegeleider.

Verwerking van het toetsresultaat

De leerbaarheidstoets geeft als resultaat een antwoord op de vraag: "Is het niveau van de Nederlandse taal dat nodig is voor de B1-route (of tenminste niveau A2) haalbaar binnen de inburgeringstermijn van 3 jaar?". Het antwoord op deze vraag is een enkelvoudig 'ja' of 'nee'. In principe is het resultaat van de toets direct bekend na afronding van de toets. Het advies op basis van het toetsresultaat wordt door DUO beschikbaar gesteld aan de gemeente via de Portal Inburgering. De klantmanager kan het resultaat via de Portal ophalen en, samen met de overige resultaten vanuit de brede intake, gebruiken bij het bepalen van de leerroute van de inburgeringsplichtige.

3.2.2. Applicaties

Bij het proces van de leerbaarheidstoets worden verschillende applicaties en systemen gebruikt.

Optimum

De leerbaarheidstoets wordt aangeboden via Optimum, het platform dat DUO ook voor andere toetsen gebruikt. Optimum is ontwikkeld door Citrus Andriessen. Het is een SaaS-oplossing, die online benaderbaar is. Optimum wordt beveiligd middels een beveiligde SSL-internetverbinding (via HTTPS) en een userid/wachtwoord. Daarnaast is het internetadres buiten Citrus Andriessen niet bekend en wordt ook niet getoond in de browser, mits deze in kioskmode wordt geconfigureerd. Door de kioskmode wordt de gebruiker bovendien goed afgeschermd van de overige mogelijkheden van het device, de browser in deze mode zorgt ervoor dat de persoon minder makkelijk kan verdwalen op internet en zich daardoor beter kan focussen op het succesvol uitvoeren van de toets. Toetsbegeleiders krijgen de benodigde informatie voor het werken met Optimum door middel van een online handleiding en een FAQ-lijst, die door Citrus Andriessen beschikbaar gesteld worden.

Bij het afnemen van de leerbaarheidstoets moeten gemeenten voor een device (PC, laptop of tablet) met een internetverbinding zorgen. Op het device kan Optimum benaderd worden via een

secure browser, die eventueel vooraf geïnstalleerd moet worden op het device. Deze installatie kan uitgevoerd worden door de eigen ICT-helpdesk van de gemeente of door een externe helpdesk. Dit is afhankelijk van de keuze die de gemeente hierin gemaakt heeft. Voor de afname van de toets moet gebruik gemaakt worden van een veilige internetverbinding, bijvoorbeeld een beveiligd wifi-netwerk. PKI-overheidscertificaten lijken op basis van de huidige informatie niet nodig.

Als voor het gebruik van Optimum nog andere eisen gesteld worden aan de beveiliging van devices en/of de verbinding, dan kan dit consequenties hebben voor de uitvoering door gemeenten.

Portal Inburgering / ISI

Het resultaat van de leerbaarheidstoets wordt door de klantmanager opgehaald via de Portal Inburgering. Dit is de portal van DUO die gekoppeld is aan ISI, de applicatie van DUO. Conform plateau 1 van de doorontwikkeling van de gegevensuitwisseling, zoals deze is beschreven door de Architectuurboard VOI, krijgt de klantmanager na inloggen in de Portal Inburgering een notificatie dat er een resultaat van de leerbaarheidstoets klaarstaat. De klantmanager kan dit resultaat vervolgens inzien en handmatig invoeren in het cliëntvolgsysteem van de gemeente. In de toekomst zal, op basis van plateau 2 of 3, een koppeling gebouwd worden tussen de Portal Inburgering en het gemeentelijke cliëntvolgsysteem, zodat het resultaat automatisch beschikbaar komt in het eigen systeem van de gemeente.

Cliëntvolgsysteem

Voor het inplannen van de leerbaarheidstoets kan het zijn dat gemeenten gebruik maken van hun cliëntvolgsysteem. Dit is afhankelijk van de wijze waarop gemeenten de leerbaarheidstoets organiseren en daarmee hoe het inplannen verloopt: is dit lokaal of regionaal, individueel of klassikaal?

4. Impact begeleiding afname leerbaarheidstoets

Dit hoofdstuk geeft een nadere uitwerking van de impact van de begeleiding bij de afname van de leerbaarheidstoets voor gemeenten. De wijzigingen zijn beschouwd aan de hand van de SCOPAFIJTH elementen¹⁰.

4.1. Belangrijkste impact op personeel, huisvesting en ICT

De belangrijkste impact van de nieuwe taak van de begeleiding bij de afname van de leerbaarheidstoets voor gemeenten zit op drie onderdelen:

- Personeel – de capaciteit die nodig is voor de toetsbegeleiding;
- Huisvesting – ruimtes die geregeld moeten worden voor de afname van de toets;
- ICT – devices (PC's, laptops of tablets) met internetverbinding, die nodig zijn voor de afname van de toets.

Op basis van het proces, zoals dat in hoofdstuk 3 beschreven is, kan een inschatting gemaakt worden van de impact op deze drie onderdelen. Een belangrijke variabele hierbij is het aantal inburgeringsplichtigen per jaar, waarbij de leerbaarheidstoets moet worden afgenomen. Zoals in hoofdstuk 2 al is beschreven, kan dit aantal behoorlijk fluctueren. In de berekeningen die in dit hoofdstuk worden gemaakt, wordt uitgegaan van het verwachte aantal inburgeringsplichtigen in 2022, namelijk 26.300. In bijlage C is een alternatieve berekening uitgevoerd, uitgaande van het gemiddelde aantal inburgeringsplichtigen over de jaren 2013-2020. Dit gemiddelde ligt (afgerond) op 20.000 inburgeringsplichtigen.

Bij deze inschatting is verder gebruik gemaakt van enkele uitgangspunten of aannames:

Aantal uren per training	4 uur (inhoudelijke training ICE) + 1 uur (kennismaken van handleiding Optimum)
Aantal uren per toetsmoment	2,5 uur (1 uur voor de toets, 1 uur voorbereiding en afsluiting, gemiddeld 30 minuten voor uitleg van gebruik tablet)
Aantal gevallen waarbij een tolk nodig is	50%

Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven, is de werkwijze die gemeenten kiezen voor een groot deel afhankelijk van de instroom van inburgeringsplichtigen per gemeente. In de berekening die in deze impactanalyse is gemaakt, is de volgende aanname gedaan:

- A. Gemeenten met een jaarlijkse instroom van meer dan 50 inburgeringsplichtigen per jaar kiezen voor een klassikale aanpak, waarbij inburgeringsplichtigen de leerbaarheidstoets in een klas van maximaal zes personen maken;

¹⁰ SCOPAFIJTH is een acroniem voor ondersteunende processen in een organisatie. Hieronder wordt verstaan: Security (en privacy), Communicatie, Organisatie, Personeel, Administratieve organisatie, Financiën, Informatievoorziening, Juridisch, Technologie en Huisvesting. In dit rapport zijn deze elementen alleen beschreven als deze relevant zijn.

- B. Gemeenten met een jaarlijkse instroom van minder dan 50 inburgeringsplichtigen per jaar kiezen voor een individuele aanpak, waarbij inburgeringsplichtigen de leerbaarheidstoets individueel maken.

Op deze aanname zullen in de praktijk uitzonderingen bestaan, maar voor de berekening van de impact is hiervan uitgegaan. Dit leidt tot de volgende berekening van de personele impact:

	A. Instroom >50 per jaar	B. Instroom <50 per jaar
Aantal gemeenten	22% (= 77 gemeenten)	78% (= 275 gemeenten)
Aantal inburgeringsplichtigen per jaar	70% (= 18.410)	30% (= 7.890)
Wijze van afname toets	klassikaal	individueel
Aantal inburgeraars per toetsmoment	5 (max. 6) ¹¹	1
Aantal toetsbegeleiders per gemeente ¹²	4	2
Aantal toetsbegeleiders totaal	77 gemeenten * 4 = 308	275 gemeenten * 2 = 550
Jaarlijkse ureninzet toetsbegeleiders	18.410 / 5 * 2,5 uur = 9.205 uur	7.890 * 2,5 uur = 19.725 uur
Jaarlijkse ureninzet tolken ¹³	18.410 * 50% * 1,5 uur = 13.807,5 uur	7.890 * 50% * 1,5 uur = 5.917,5 uur
Benodigde tijd voor inplannen toets ¹⁴	30 minuten	15 minuten
Jaarlijkse ureninzet voor inplannen toets	18.410 * 30 min. = 9.205 uur	7.890 * 15 min. = 1.972,5 uur

Gemeenten kunnen ervoor kiezen om eigen klantmanagers¹⁵ in te zetten als toetsbegeleider. Zij kunnen er ook voor kiezen om deze rol uit te besteden aan een taalschool of onderwijsinstelling. Gemeenten zijn hierbij zelf verantwoordelijk voor het bewaken van de onafhankelijkheid van de toetsbegeleider, bijvoorbeeld door de begeleiding bij de afname van de toets niet uit te besteden aan dezelfde organisatie die ook (onderdelen van) de leerroutes verzorgt. Voor de berekening van de financiële impact maakt deze keuze weinig uit, omdat het uurtarief van een klantmanager (schaal 9) vergelijkbaar is met dat van een ingehuurde taaldocent.

Voor het inplannen van de leerbaarheidstoets is als uitgangspunt gehanteerd dat dit gedaan wordt door een administratief medewerker (schaal 8).

¹¹ Het maximaal aantal inburgeraars per klas is 6, maar in de praktijk zal een klas niet altijd helemaal gevuld kunnen worden. Daarom is gerekend met een gemiddelde van 5 inburgeraars per klas.

¹² Het aantal toetsbegeleiders per gemeente is minimaal 2, omdat er altijd een vervanger moet zijn bij ziekte of verlof. Bij de gemeenten met een hogere instroom is met een gemiddeld aantal van 4 toetsbegeleiders gerekend.

¹³ Voor 50% van de inburgeringsplichtigen is een tolk nodig. Deze hoeft slechts 1,5 uur aanwezig te zijn, namelijk alleen bij de daadwerkelijke afname van de toets en de extra uitleg aan analfabeten en digibeten. Dit in tegenstelling tot de toetsbegeleider, waarbij een extra uur gerekend is voor de voorbereiding en afsluiting.

¹⁴ Het inplannen van de toets kost bij klassikale afname meer tijd, omdat gekeken moet worden of er nog plek is in een klas en er mogelijk aparte communicatie richting de inburgeraar plaatsvindt. Bij individuele afname gaat het met name om het reserveren / huren van een ruimte.

¹⁵ De functie die hier 'klantmanager' wordt genoemd, kan in sommige gemeenten een andere benaming hebben. Het kan ook zijn dat gemeenten deze functie niet binnen de eigen gemeentelijke organisatie belegd hebben, maar bijvoorbeeld binnen een gemeenschappelijke regeling. De functie waarop hier gedoeld wordt, is die van de medewerker die ook breder in het inburgeringstraject de inburgeringsplichtige 'begeleidt' en hiermee de regierol van de gemeente in de praktijk uitvoert.

Uurtarief klantmanager (schaal 9) ¹⁶	€ 64
Uurtarief ingehuurd taaldocent	€ 64
Uurtarief administratief medewerker (schaal 8)	€ 59
Uurtarief tolk ¹⁷	€ 72
Jaarlijks verloop toetsbegeleiders	10%

Op basis van bovenstaande uitgangspunten kan de volgende kostenberekening gemaakt worden van de personele impact van de nieuwe taak van de begeleiding bij de afname van de leerbaarheidstoets:

	A. Instroom >50 per jaar	B. Instroom <50 per jaar
Kosten ureninzet inhoudelijke training en kennismaking Optimum ¹⁸ 1 ^e jaar	308 * 5 uur * € 64 = € 98.560	550 * 5 uur * € 64 = € 176.000
Kosten ureninzet inhoudelijke training en kennismaking Optimum 2 ^e jaar e.v.	31 * 5 uur * € 64 = € 9.920	55 * 5 uur * € 64 = € 17.600
Kosten inplannen toets	9.205 uur * € 59 = € 543.095	1.972,5 uur * € 59 = € 116.378
Kosten begeleiding bij afname toets	9.205 uur * € 64 = € 589.120	19.725 * € 64 = € 1.262.400
Kosten tolken	13.807,5 uur * € 72 = € 994.140	5.917,5 uur * € 72 = € 426.060

Gemeenten moeten ruimtes huren voor de afname van de toets. De geïnterviewde gemeenten geven aan dat de leerbaarheidstoets niet in het gemeentehuis zal worden afgenomen, wat betekent dat bijvoorbeeld een ruimte in een wijkgebouw gehuurd kan worden of een lokaal bij een taalschool of onderwijsinstelling. De volgende gemiddelde tarieven zijn hierbij gehanteerd:

Huurprijs klassikale ruimte (wijkgebouw of onderwijsinstelling)	€ 50 per uur
Huurprijs individuele ruimte (wijkgebouw of onderwijsinstelling)	€ 25 per uur

Op basis van deze tarieven kan de volgende berekening gemaakt worden van de huur van de ruimtes voor de afname van de leerbaarheidstoets:

	A. Instroom >50 per jaar	B. Instroom <50 per jaar
Kosten huur ruimtes	9.205 uur * € 50 = € 460.250	19.725 uur * € 25 = € 493.125

Gemeenten moeten ICT-middelen (PC's of tablets) huren en deze laten prepareren door hun (interne of externe) ICT-helpdesk. De inschatting is dat dit prepareren per keer 30 minuten per device kost. Hierbij is uitgegaan van de volgende tarieven:

¹⁶ Tarieven voor eigen medewerkers zijn gebaseerd op de *Handleiding overheidstarieven 2021*.

¹⁷ Dit tarief is gebaseerd op het bestuurlijk overleg van 24 april 2020. Hierbij is afgesproken dat het gehanteerde tarief voor de inzet van tolken lager ligt dan het tarief van € 90 dat is gehanteerd in het rapport *Veldonderzoek kosten nieuw inburgeringsstelsel*, AEF 2019.

¹⁸ NB: het gaat hier om de kosten voor de ureninzet van de toetsbegeleiders die de training volgen. De kosten die door de toetsontwikkelaar berekend worden voor het geven van de training zijn hierin niet meegenomen. Deze kosten komen voor rekening van SZW.

Huurprijs PC of tablet en internetaansluiting	€ 25 per device per toets
Uurtarief helpdeskmedewerker (schaal 7)	€ 55

Dit leidt tot de volgende berekening van de kosten voor ICT-middelen:

	A. Instroom >50 per jaar	B. Instroom <50 per jaar
Kosten huur ICT-middelen	18.410 * € 25 = € 460.250	7.890 * € 25 = € 197.250
Kosten prepareren devices	18.410 * 0,5 uur * € 55 = €506.275	7.890 * 0,5 uur * € 55 = € 216.975

In totaal komen de kosten voor gemeenten voor de begeleiding bij de afname van de leerbaarheidstoets hiermee op:

	Totale kosten
Totale kosten personeel 1 ^e jaar	€ 4.205.753
Totale kosten personeel 2 ^e jaar e.v.	€ 3.958.713
Totale kosten huisvesting jaarlijks	€ 953.375
Totale kosten ICT-middelen jaarlijks	€ 1.380.750

Deze kosten zijn gebaseerd op de genoemde uitgangspunten en aannames. Een belangrijke kanttekening is, dat de instroom van inburgeringsplichtigen per jaar behoorlijk kan fluctueren. In deze berekening is uitgegaan van een jaarlijkse instroom van 26.300 inburgeringsplichtigen. Als dit aantal hoger of lager is, dan heeft dit uiteraard ook invloed op de (financiële) impact voor gemeenten. In bijlage C is eenzelfde berekening gemaakt op basis van een gemiddelde instroom van 20.000 inburgeringsplichtigen per jaar (het gemiddelde over de jaren 2013-2020). Dat levert jaarlijkse kosten op van € 5.379.260 voor het eerste jaar en € 5.132.220 vanaf het tweede jaar.

Als op basis van deze beide berekeningen een bandbreedte wordt bepaald voor de kosten, dan kan (afgerond) worden gezegd dat de kosten voor het eerste jaar € 5,4 - € 6,5 mln. bedragen. De kosten voor de jaren daarna zijn dan € 5,1 - € 6,3 mln per jaar.

4.2. Informatiekundige impact

De nieuwe taak van de begeleiding bij de afname van de leerbaarheidstoets heeft voor gemeenten (potentieel) ook impact op enkele informatiekundige aspecten:

- In deze impactanalyse is ervan uitgegaan dat gemeenten een device met internetverbinding moeten regelen voor de afname van de leerbaarheidstoets. De huurkosten voor deze devices zijn opgenomen in de financiële impactberekening in paragraaf 4.1, evenals de kosten van de inzet van de ICT-helpdesk voor het prepareren van de devices (met name de installatie van de secure browser en de configuratie in de kioskmode). Gemeenten kunnen er ook voor kiezen om dit op een andere wijze te regelen, bijvoorbeeld door de aanschaf van devices. In de ruimte waar de leerbaarheidstoets afgenomen wordt, moet een beveiligde internetverbinding (wifi-netwerk) beschikbaar zijn. Op basis van de beschikbare informatie is de inschatting dat

gemeenten geen PKI-certificaten hoeven aan te schaffen. Mochten er desondanks nog nadere vereisten worden gesteld aan de ICT-middelen die gemeenten moeten regelen, dan kan dit leiden tot extra (financiële) impact voor gemeenten.

- In deze impactanalyse is ervan uitgegaan dat de benodigde grondslagen voor de gegevensuitwisseling tussen gemeenten en DUO aanwezig zijn. Deze grondslagen zijn in de nieuwe Wet inburgering en de bijbehorende lagere regelgeving vastgelegd. Als hiervoor desondanks nog zaken geregeld moeten worden, dan kan dit impact hebben op de uitvoering bij gemeenten.

4.3. Overige impact

In deze impactanalyse zijn door gemeenten diverse vragen en aandachtspunten benoemd, die impact hebben op de uitvoering van de bredere rol die gemeenten hebben in het inburgeringstraject.

4.3.1. Passendheid van een uniforme toets

Gemeenten vragen zich af hoe betrouwbaar een uniforme toets is, die door inburgeringsplichtigen van verschillende culturele achtergronden gemaakt moet worden en ook door analfabete en minder digivaardige inburgeringsplichtigen. Zorgen hierover leven al langer bij gemeenten. Aangezien de inhoud van de toets nog niet bekend is, kan geen goede inschatting gemaakt worden in hoeverre deze zorgen terecht zijn.

Een hieraan gerelateerde vraag is, hoe omgegaan wordt met inburgeringsplichtigen met een auditieve en/of visuele beperking. Het is nog onduidelijk of deze personen geacht worden dezelfde toets te maken, of dat voor hen een alternatieve oplossing geboden wordt. In lijn hiermee is ook onduidelijk in hoeverre dit tot extra impact voor gemeenten leidt, wanneer deze inburgeringsplichtigen op een andere wijze begeleid moeten worden.

4.3.2. Gebrek aan nuancering in resultaat

Bij gemeenten leven ook twijfels of een binair resultaat, dat alleen antwoord geeft op de vraag of iemand in staat is om binnen drie jaar het B1-niveau te behalen, voldoende genuanceerd is om hierop de keuze voor de leerroute te baseren. In het resultaat van de toets komt bijvoorbeeld niet naar voren hoe snel iemand leert, terwijl dit ook van invloed kan zijn op de keuze van de leerroute. Het resultaat zegt ook niets over hoeveel uur taallessen (intensiteit) iemand nodig heeft om op het desbetreffende eindniveau te komen. Deze informatie kan nuttig zijn in verband met het indelen in bepaalde groepen bij de aanbieder van de leerroute (en het vermijden van het weer opnieuw afnemen van een intake bij deze aanbieder). Er zijn gemeenten die om deze reden aanvullende testen en assessments gebruiken als onderdeel van de brede intake.

4.3.3. Ruimte om af te wijken van uitkomst leerbaarheidstoets

De Memorie van Toelichting geeft aan dat gemeenten om “zwaarwegende” redenen mogen afwijken van het resultaat van de leerbaarheidstoets bij het bepalen van de leerroute. Gemeenten hechten aan deze ruimte om, indien wenselijk, te kunnen afwijken van het resultaat van de

leerbaarheidstoets, omdat er nog twijfels zijn over de betrouwbaarheid en nauwkeurigheid van de toets, zoals hierboven is aangegeven.

Voor de monitoring van de leerbaarheidstoets is het van belang, dat wordt gekeken in hoeverre de uitkomst van de leerbaarheidstoets daadwerkelijk aansluit bij het oordeel van de gemeente over de meest passende leerroute. In het kader van het lerend stelsel, dat met de nieuwe Wet inburgering beoogd wordt, is van belang dat goed gemonitord en tussentijds geëvalueerd wordt of de leerbaarheidstoets inderdaad het beoogde doel dient.

5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen van de impactanalyse van de wijziging van de regelgeving. Het hoofdstuk geeft hiermee tevens een antwoord op de onderzoeksvragen van de impactanalyse.

5.1. Veranderingen in werkwijze gemeenten

De verandering die in deze impactanalyse is onderzocht, is niet die van de invoering van de leerbaarheidstoets. Het besluit dat er een leerbaarheidstoets zou komen, die onderdeel uitmaakt van de brede intake, was al eerder genomen. De verandering waar in deze impactanalyse naar is gekeken, betreft de verantwoordelijkheid die de gemeente mogelijk krijgt in de begeleiding bij de afname van de leerbaarheidstoets. Het gaat hierbij concreet om de volgende taken die de gemeente krijgt:

1. Gemeenten worden getraind en gecertificeerd door de toetsontwikkelaar, Bureau ICE, voor de *begeleiding bij* de afname van de leerbaarheidstoets.
2. Gemeenten worden geïnformeerd over het gebruik van optimum door DUO (via Citrus Andriessen).
3. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het inplannen van de kandidaten, de locatie(s) en de begeleider(s) bij de toetsafname.
4. Gemeenten zorgen voor afnamelocaties, inclusief het fysieke beheer van de locaties.
5. Gemeenten leveren toetsbegeleiders bij de *begeleiding bij* de afname van de leerbaarheidstoets.
6. Gemeenten betrekken het resultaat van de leerbaarheidstoets bij het advies voor de leerroute.

In deze impactanalyse is gekeken welke impact deze nieuwe taken hebben voor gemeentelijke organisaties. Als hoofdconclusie kan gesteld worden dat de nieuwe taak van de begeleiding bij de afname van de leerbaarheidstoets voor gemeenten uitvoerbaar is, mits is voldaan aan enkele randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden worden in paragraaf 5.6 vermeld. Gemeenten zijn van mening dat deze nieuwe taak past binnen de bredere regierol die zij krijgen onder de nieuwe Wet inburgering.

5.2. Betekenis voor gemeentelijke organisatie

De verantwoordelijkheid voor de begeleiding bij de afname van de leerbaarheidstoets heeft consequenties voor de gemeentelijke organisatie, vanuit verschillende aspecten bezien.

5.2.1. Organisatie

Gemeenten moeten keuzes maken hoe zij de begeleiding bij de afname van de leerbaarheidstoets organiseren. Zij zullen hierbij meestal aansluiten bij de wijze waarop de brede intake georganiseerd is. Gemeenten kunnen hierbij enkele keuzes maken:

- Lokale of regionale afname van de leerbaarheidstoets
Het zijn met name kleinere gemeenten die kiezen voor een regionale afname, mits de reisafstand en de reistijd voor de inburgeringsplichtige nog acceptabel is.

- Individuele of klassikale afname van de leerbaarheidstoets
Met name gemeenten met een hogere instroom kiezen voor klassikale afname. In deze impactanalyse is voor de impactberekening uitgegaan van de aanname dat gemeenten met een jaarlijkse instroom van meer dan 50 inburgeringsplichtigen zullen kiezen voor klassikale afname en gemeenten met een jaarlijkse instroom van minder dan 50 inburgeringsplichtigen voor individuele afname. Toetsontwikkelaar Bureau ICE heeft aangegeven dat bij klassikale afname maximaal zes kandidaten per toetsbegeleider de toets kunnen afnemen. Bij grotere klassen moeten dus eventueel meerdere toetsbegeleiders ingezet worden.
- Zelf organiseren van de begeleiding bij de afname of uitbesteding aan een externe partij
Gemeenten kunnen ervoor kiezen om de begeleiding bij de afname door eigen personeel (bijvoorbeeld klantmanagers) te laten uitvoeren of door deze taak uit te besteden aan een externe partij. Vaak is dit een taalschool, waar gemeenten bijvoorbeeld al andere onderdelen van de brede intake aan hebben uitbesteed. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om hierbij aandacht te hebben voor de onafhankelijkheid van de toetsbegeleiding.
- Moment van afname
Gemeenten kunnen zelf kiezen op welk moment in de brede intake zij de leerbaarheidstoets willen afnemen. Het meest voor de hand liggende moment lijkt te zijn aan het eind van de brede intake en dus nadat de inburgeringsplichtige in de gemeente is gehuisvest. Gemeenten kunnen er ook voor kiezen om de leerbaarheidstoets aan het begin van de brede intake af te nemen, bijvoorbeeld als de huisvesting lang op zich laat wachten. In dit geval kan het zijn dat al op het AZC gestart wordt met de brede intake en dat hier ook al de leerbaarheidstoets afgenomen wordt. De gemeente is in dit geval verantwoordelijk voor het leveren van toetsbegeleiders en ICT-middelen. De ruimte (met internetverbinding) voor de afname van de leerbaarheidstoets zal dan op het AZC geregeld moeten worden.

5.2.2. Personeel

Gemeenten moeten personele capaciteit vrijmaken of inhuren voor verschillende taken:

- Toetsbegeleiders
De toetsbegeleiders begeleiden de inburgeringsplichtigen bij de afname van de toets. Zij worden hiervoor getraind en gecertificeerd door Bureau ICE, de toetsontwikkelaar. Gemeenten kunnen eigen medewerkers (bijvoorbeeld klantmanagers) inzetten als toetsbegeleider of deze taak uitbesteden aan externe partijen, zoals taalscholen. Toetsbegeleiders kunnen voor één of voor meerdere gemeenten werken, dit dient vastgelegd te worden in Optimum. In deze impactanalyse is berekend dat er in totaal 858 toetsbegeleiders nodig zijn. Om per 1 januari 2022 te kunnen starten met hun taak, moeten deze mensen ook uiterlijk op die datum getraind en gecertificeerd zijn, zodat zij toegang kunnen krijgen tot Optimum.
- Tolken
Om inburgeringsplichtigen bij de afname van de toets uitleg te kunnen geven over de toets en het gebruik van het device, zal in veel gevallen een tolk nodig zijn. In deze impactanalyse is de inschatting gemaakt dat in 50% van de gevallen een tolk ingezet zal moeten worden.
- Medewerkers voor het inplannen van de toetsen
De leerbaarheidstoets zal moeten worden ingepland. Dit houdt in dat een datum en tijdstip voor afname moet worden bepaald, een ruimte en device moet worden gereserveerd en dat hierover communicatie met de inburgeringsplichtige moet plaatsvinden. Deze taken kunnen door een

administratieve medewerkers uitgevoerd worden. Bij klassikale afname zal dit inplannen meer tijd vragen dan bij individuele afname.

5.2.3. Huisvesting

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het regelen van een ruimte waar de leerbaarheidstoets kan worden afgenomen. Hierbij zijn drie opties mogelijk:

- In gemeenten waar de toetsbegeleiding door eigen medewerkers (klantmanagers) wordt uitgevoerd, zal meestal gebruik gemaakt worden van een ruimte in een gebouw van de gemeente. Dit kan bijvoorbeeld een wijkgebouw zijn. Afname in een ruimte op het gemeentehuis ligt niet voor de hand, omdat dit bij de doelgroep gevoelig kan liggen.
- In gemeenten waar de toetsbegeleiding wordt uitbesteed aan een externe partij, zal meestal ook gebruik gemaakt worden van de locatie van deze externe partij. Dit kan een lokaal van een taalschool of onderwijsinstelling zijn.
- Als gemeenten ervoor kiezen om de leerbaarheidstoets al vroegtijdig af te nemen, op het moment dat de inburgeringsplichtige nog op het AZC woont, dan zal gebruik gemaakt worden van een ruimte op het AZC. In deze gevallen zal de toetsbegeleider van de gemeente (of de externe partij) naar het AZC reizen en ook een device meenemen.

In de ruimtes waar de leerbaarheidstoets wordt afgenomen, moet een beveiligd wifinetwerk aanwezig zijn. Indien de toets klassikaal afgenomen wordt, zal de ruimte groter zijn dan bij individuele afname.

5.2.4. Informatievoorziening en techniek

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het regelen van ICT-middelen. Elke inburgeringsplichtige die de leerbaarheidstoets maakt, moet de beschikking hebben over een PC, laptop of tablet. Op dit device kan de leerbaarheidstoets in Optimum, het toetsplatform van DUO, benaderd worden. Hiervoor moet het device beschikken over een secure browser en in de kioskmode geconfigureerd zijn. Dit kan door de interne of externe helpdesk van de gemeente gedaan worden. De leerbaarheidstoets kan vervolgens via een beveiligde internetverbinding benaderd worden.

Het resultaat van de leerbaarheidstoets kan door de gemeente na afname van de toets worden ingezien via de Portal Inburgering. De gemeente kan hiervoor een notificatie ontvangen dat er een toetsresultaat gereed staat. Het resultaat zelf kan alleen in de Portal Inburgering ingezien worden.

5.2.5. Juridisch

De grondslagen voor de gegevensuitwisseling tussen DUO en gemeenten zijn in de nieuwe Wet inburgering en de bijbehorende lagere regelgeving vastgelegd. Als hiervoor desondanks nog zaken geregeld moeten worden, dan kan dit impact hebben op de uitvoering bij gemeenten.

5.3. Toerusting gemeenten voor doeltreffende uitvoering

Gemeenten geven aan in staat te zijn om deze nieuwe taak uit te voeren. De taak past bij de regierol die gemeenten onder de nieuwe Wet inburgering krijgen. Wel is van belang dat gemeenten snel duidelijkheid krijgen over de randvoorwaarden waaronder zij de taak moeten uitvoeren. Dit heeft met name betrekking op de inhoud van de toets, de specifieke handelingen die van de

toetsbegeleider gevraagd worden en eventuele extra vereisten aan de ICT-middelen die gemeenten moeten regelen (aanvullend op de vereisten waar in deze impactanalyse vanuit is gegaan).

Ook is voor gemeenten van belang dat zij gecompenseerd worden voor de kosten die met de uitvoering van deze nieuwe taak gepaard gaan.

5.4. Kosten en besparingen

In deze impactanalyse is een inschatting gemaakt van de kosten die gemeenten moeten maken voor de uitvoering van de nieuwe taak van de begeleiding bij de afname van de leerbaarheidstoets. Hierbij zijn enkele aannames gedaan op basis van de verwachte impact van de taak. Een belangrijke variabele voor het berekenen van de kosten is het aantal inburgeringsplichtigen dat jaarlijks de leerbaarheidstoets moet maken. Dit aantal kan sterk fluctueren, afhankelijk van de jaarlijkse instroom van inburgeringsplichtigen. In hoofdstuk 4 is uitgegaan van het verwachte aantal inburgeringsplichtigen in 2022. Dit zijn 26.300 mensen die de leerbaarheidstoets moeten maken. In bijlage C is eenzelfde berekening gemaakt op basis van het gemiddelde aantal inburgeringsplichtigen over de jaren 2013-2020. Dit zijn gemiddeld 20.000 mensen. Op basis van deze beide berekeningen kan een inschatting gemaakt worden van de bandbreedte van de kosten die gemeenten moeten maken voor de begeleiding bij de afname van de leerbaarheidstoets:

- In het eerste jaar bedragen deze kosten € 5,4 tot € 6,5 miljoen.
- In de daaropvolgende jaren bedragen deze kosten € 5,1 tot € 6,3 miljoen per jaar.

Op basis van deze inschatting zullen nog nadere afspraken gemaakt moeten worden over de wijze waarop deze kosten vanuit het ministerie van SZW gecompenseerd worden.

5.5. Verwachte effecten

Bij gemeenten leven zorgen over de effecten van de leerbaarheidstoets, zoals deze nu wordt ingezet. Deze zorgen leven op drie punten:

- Passendheid van een uniforme toets
Gemeenten betwijfelen of een uniforme toets, die voor alle inburgeringsplichtigen hetzelfde is, recht doet aan de diversiteit in de doelgroep. Er is een groot verschil tussen inburgeringsplichtigen qua culturele achtergrond. Bovendien is een deel van de doelgroep analfabeet en/of digibeet. Zodra de inhoud van de toets bekend is, zal moeten blijken of de toets voldoende rekening houdt met deze verschillen. Ook is nog onduidelijk of dezelfde leerbaarheidstoets ook door inburgeringsplichtigen met een auditieve en/of visuele beperking gemaakt kan worden. Als hiervoor een alternatieve oplossing komt, dan kan dit tot extra impact voor gemeenten leiden.
- Gebrek aan nuancering in resultaat
De leerbaarheidstoets geeft een binair antwoord op de vraag of iemand in staat is om binnen drie jaar het B1-niveau te behalen. Gemeenten betwijfelen of dit resultaat voldoende betrouwbaar is om op basis hiervan te bepalen welke leerroute iemand zou moeten volgen. In het resultaat wordt bijvoorbeeld geen rekening gehouden met de snelheid waarmee iemand leert of de intensiteit van lessen die iemand nodig heeft om het gewenste niveau te bereiken.
- Ruimte om af te wijken van resultaat leerbaarheidstoets

Gemeenten hebben de ruimte om bij 'zwaarwegende' redenen af te wijken van het resultaat van de leerbaarheidstoets. Gezien de voorgaande punten hechten gemeenten veel belang aan deze mogelijkheid. Het kan immers mogelijk zijn dat zij op basis van de brede intake tot een andere inschatting komen dan het resultaat van de leerbaarheidstoets. Het is daarom van belang dat er een goede monitoring en tussentijdse evaluatie plaatsvindt, zodat beoordeeld kan worden of de leerbaarheidstoets voldoet aan het beoogde doel of dat tussentijds bijgestuurd moet worden.

5.6. Risico's en randvoorwaarden voor implementatie

De begeleiding bij de afname van de leerbaarheidstoets is een taak die uitvoerbaar is voor gemeenten. Voor de implementatie zien gemeenten wel enkele risico's:

- Als definitieve besluitvorming over het beleggen van deze taak bij gemeenten, inclusief de nadere uitwerking van de wijze waarop de taak uitgevoerd moet worden, lang op zich laat wachten, dan is het risico dat gemeenten onvoldoende tijd hebben voor de voorbereiding en niet op tijd klaar zijn voor de uitvoering van de nieuwe taak.
- Als in de komende maanden nog nadere vereisten gesteld worden aan de uitvoering van gemeenten, bijvoorbeeld door SZW, DUO of Bureau ICE, dan is het risico dat dit extra impact voor gemeenten heeft en de implementatie in gevaar brengt.
- Als andere partijen, met name DUO en Bureau ICE, niet op tijd klaar zijn met de voorbereidingen voor de uitvoering van de leerbaarheidstoets, dan is het risico dat dit ook de uitvoering bij gemeenten belemmert.

Om deze risico's te kunnen beperken, zijn de volgende randvoorwaarden van belang voor de implementatie van de nieuwe taak:

- Er vindt tijdige besluitvorming plaats over het beleggen van de nieuwe taak, waarbij ook duidelijkheid wordt gegeven over de concrete vereisten die aan gemeenten gesteld worden.
- Gemeenten kunnen de begeleiding bij de afname van de leerbaarheidstoets laten uitvoeren door eigen toetsbegeleiders of door toetsbegeleiders van externe partijen.
- Per 1 januari 2022 is voor alle gemeenten minimaal één toetsbegeleider getraind en gecertificeerd door Bureau ICE, de overige toetsbegeleiders (in totaal naar verwachting 858 toetsbegeleiders) zijn uiterlijk per 1 april 2022 getraind en gecertificeerd.
- Gecertificeerde toetsbegeleiders hebben per 1 januari 2022 toegang tot Optimum, het toetsplatform van DUO. Dit geldt zowel voor toetsbegeleiders die in dienst zijn bij een gemeente als voor externe toetsbegeleiders waaraan gemeenten deze taak uitbesteden.
- DUO meldt inburgeringsplichtigen aan voor de leerbaarheidstoets, door deze vanaf het moment van koppeling aan de gemeente voor een periode van 12 maanden open te zetten.
- Gecertificeerde toetsbegeleiders hebben in Optimum toegang tot toetsen van aangemelde inburgeringsplichtigen voor de gemeente of gemeenten waarvoor zij de begeleiding bij de afname van de leerbaarheidstoets uitvoeren.
- De grondslagen voor de gegevensuitwisseling tussen DUO en gemeenten zijn aanwezig.

Bijlage A: Gesprekspartners

Interviews

Organisatie	Naam
Gemeenten	
Amsterdam	Laura van den Boogert
Asten	Daniëlle van Dijck
Enschede	Lenneke Nienhuis
Helmond	Janneke Kolner
Hoeksche Waard	Renata van Tilborgh
Montferland	Patricia Weiss, Fleur Putman
Súdwest-Fryslân	Khaled Almusawy
Winterswijk	Majinka van Slijpe-Buitink
Zevenaar	Rianne Boenink
Drechtsteden	Allenoosh Azarian
1Stroom (Duiven en Westervoort)	Hinke van den Hoeven
Overig	
Divosa	Lucienne Middelhof
DUO	Maarten Slaterus

Begeleidingscommissie

Organisatie	Naam
Ministerie van SZW	Kim Sanders, Astrid de Rooter
DUO	Gert Hoving, Maarten Slaterus, Roelof Hofma
VNG	Petra Ginjaar
VNG Realisatie	Marije Timmer

Bijlage B: Gebruikte bronnen

- Andersson Elffers Felix, *Veldonderzoek kosten nieuw inburgeringsstelsel*, 2019
- DUO, *Voortgangscijfers inburgering*, 1 mei 2021
- Ministerie van SZW, *Memorie van Toelichting Wet inburgering*
- Ministerie van BZK, *Handleiding Overheidstarieven 2021*, Den Haag 2020
- VNG Realisatie, *Uitvoeringstoets Wet inburgering*, Den Haag 2020

Bijlage C: Impactberekening alternatief scenario

In hoofdstuk 4 is een berekening gemaakt van de impact van de nieuwe taak van de begeleiding bij de afname van de leerbaarheidstoets door gemeenten. Bij deze berekening is uitgegaan van 26.300 inburgeringsplichtigen per jaar. Dit is het verwachte aantal inburgeringsplichtigen in 2022. In deze bijlage wordt dezelfde berekening nogmaals gemaakt, maar nu uitgaande van het gemiddeld aantal inburgeringsplichtigen over de jaren 2013-2020. Dit gemiddelde ligt (afgerond) op 20.000 inburgeringsplichtigen per jaar. Deze alternatieve berekening laat zien wat een fluctuatie in de instroom van inburgeringsplichtigen betekent voor de kosten van de uitvoering van deze nieuwe taak.

Urenberekening op basis van 20.000 inburgeringsplichtigen

	A. Instroom >50 per jaar	B. Instroom <50 per jaar
Aantal gemeenten	22% (= 77 gemeenten)	78% (= 275 gemeenten)
Aantal inburgeringsplichtigen per jaar	70% (= 14.000)	30% (= 6.000)
Wijze van afname toets	klassikaal	individueel
Aantal inburgeraars per toetsmoment	5 (max. 6)	1
Aantal toetsbegeleiders per gemeente	4	2
Aantal toetsbegeleiders totaal	77 gemeenten * 4 = 308	275 gemeenten * 2 = 550
Jaarlijkse ureninzet toetsbegeleiders	14.000 / 5 * 2,5 uur = 7.000 uur	6.000 * 2,5 uur = 15.000 uur
Jaarlijkse ureninzet tolken	14.000 * 50% * 1,5 uur = 10.500 uur	6.000 * 50% * 1,5 uur = 4.500 uur
Benodigde tijd voor inplannen toets	30 minuten	15 minuten
Jaarlijkse ureninzet voor inplannen toets	14.000 * 30 min. = 7.000 uur	6.000 * 15 min. = 1.500 uur

Kostenberekening op basis van 20.000 inburgeringsplichtigen

	A. Instroom >50 per jaar	B. Instroom <50 per jaar
Kosten ureninzet inhoudelijke training en kennismaking Optimum 1 ^e jaar	308 * 5 uur * € 64 = € 98.560	550 * 5 uur * € 64 = € 176.000
Kosten ureninzet inhoudelijke training en kennismaking Optimum 2 ^e jaar e.v.	31 * 5 uur * € 64 = € 9.920	55 * 5 uur * € 64 = € 17.600
Kosten inplannen toets	7.000 uur * € 59 = € 413.000	1.500 uur * € 59 = € 88.500
Kosten begeleiding bij afname toets	7.000 uur * € 64 = € 448.000	15.000 * € 64 = € 960.000
Kosten tolken	10.500 uur * € 72 = € 756.000	4.500 uur * € 72 = € 324.000

	A. Instroom >50 per jaar	B. Instroom <50 per jaar
Kosten huur ruimtes	7.000 uur * € 50 = € 350.000	15.000 uur * € 25 = € 375.000

	A. Instroom >50 per jaar	B. Instroom <50 per jaar
Kosten huur ICT-middelen	14.000 * € 25 = € 350.000	6.000 * € 25 = € 150.000
Kosten prepareren devices	14.000 * 0,5 uur * € 55 = € 385.000	6.000 * 0,5 uur * € 55 = € 165.000

In totaal komen de kosten voor gemeenten voor de begeleiding bij de afname van de leerbaarheidstoets bij 20.000 inburgeringsplichtigen hiermee op:

	Totale kosten
Totale kosten personeel 1 ^e jaar	€3.264.060
Totale kosten personeel 2 ^e jaar e.v.	€3.017.020
Totale kosten huisvesting jaarlijks	€ 725.000
Totale kosten ICT-middelen jaarlijks	€ 1.050.000