

Impactanalyse Wet Inburgering plateau 2

Eindrapport versie 1.0

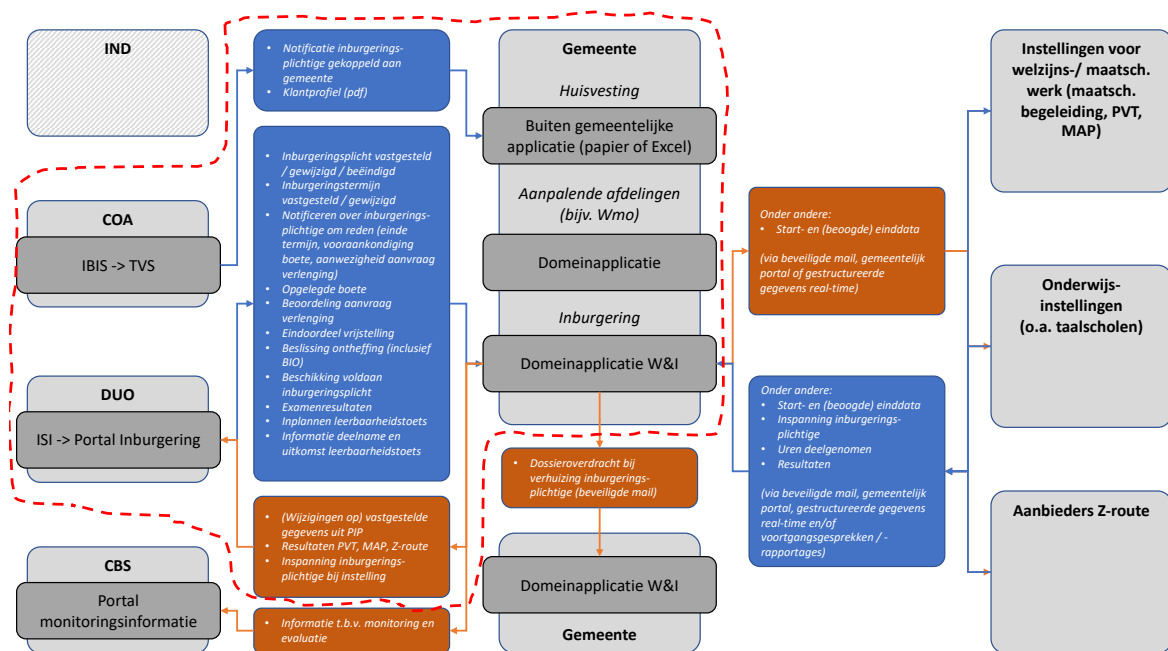
Auteurs: Mark van Dam en Anneleen van Beek
© VNG Realisatie, Den Haag, mei 2023

Samenvatting

Het Ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid (SZW) heeft VNG gevraagd om een impactanalyse op plateau 2 van de Ketenarchitectuur Inburgering te doen. VNG Realisatie heeft deze opdracht uitgevoerd.

Plateau 2 Inburgering

Deze impactanalyse richt zich op de gegevensuitwisseling in de inburgeringsketen. In onderstaande figuur 1 is weergegeven met welke partijen de gemeente gegevens uitwisselt. De verschillende partijen zijn in de grijze blokken weergegeven. In de blauwe blokken staan de gegevens (in de ketenarchitectuur ook wel 'stelseldiensten' genoemd) die door andere partijen aangeleverd worden aan de gemeente. In de oranje blokken staan de gegevens of stelseldiensten die de gemeente aanlevert aan andere partijen.



Figuur 1: Gegevensuitwisseling door gemeenten binnen de inburgeringsketen

Deze impactanalyse richt zich op de gegevensuitwisseling binnen de rode stippellijn. Het gaat hier om de gegevensuitwisseling tussen gemeenten en het COA en de gegevensuitwisseling tussen gemeenten en DUO. De architectuurboard Veranderopgave inburgering (VOI) heeft een ketenarchitectuur opgesteld voor plateau 2. Plateau 2 van de ketenarchitectuur inburgering houdt in de kern in, dat de bestaande vormen van gegevensuitwisseling door middel van portals

vervangen worden door automatische koppelingen, Binnen de Inburgeringsketen is gekozen voor REST API's volgens de standaarden van Digikoppeling¹.

Gegevensuitwisseling met COA

Hierbij is gekozen voor het scenario signalering. COA bouwt de API waarmee gemeenten de gegevens kunnen ophalen bij COA. Dit betekent dat COA een signaal naar de gemeente stuurt dat er gegevens klaar staan, waarna de gemeente de gegevens op een zelfgekozen moment kan ophalen bij COA via de API van COA.

Gegevensuitwisseling met DUO

Voor de gegevensuitwisseling tussen DUO en gemeenten is vooralsnog gekozen voor de situatie waarin DUO de API's bouwt, zowel voor de stelseldiensten die DUO aan gemeenten levert als voor de stelseldiensten die gemeenten aan DUO leveren. Dit levert als uitgangspunt voor deze impactanalyse twee verschillende scenario's van gegevensuitwisseling op:

- *Gegevens die DUO moet aanleveren bij gemeenten*
Hierbij is in deze impactanalyse het scenario signalering als uitgangspunt genomen. DUO stuurt een signaal naar de gemeente dat er gegevens klaar staan, vervolgens kan de gemeente de gegevens op een zelfgekozen moment ophalen bij DUO via de API van DUO.
- *Gegevens die gemeenten moet aanleveren bij DUO*
Hier is in deze impactanalyse uitgegaan van een ander scenario (melding-bevestiging). Dit betekent dat DUO als ontvanger de API bouwt, waar gemeenten hun gegevens naartoe sturen (pushen). Dus de gemeente bepaalt op welk moment de gegevens verstuurd worden (de melding) en DUO stuurt dan een ontvangstbevestiging.

Over deze scenario's moet nog formele besluitvorming plaatsvinden. Op de langere termijn is hier het scenario signalering het meest wenselijk vanuit Common Ground, omdat de bronhouder hier de API bouwt en de ontvanger de gegevens ophaalt op het moment dat hij deze nodig heeft. Dit kan betekenen dat in de toekomst, wanneer in het inburgeringsdomein verdere stappen worden gezet in de richting van Common Ground, andere keuzes gemaakt zullen worden ten aanzien van de scenario's voor gegevensuitwisseling.

Betekenis van een automatische gegevensuitwisseling voor gemeenten

Gemeenten voeren regie op de inburgering van binnen hun gemeentegrenzen gevestigde of te vestigen inburgeringsplichtige nieuwkomers. Zij maken hiervoor gebruik van gegevens die door COA of DUO worden aangeleverd, maar leveren ook gegevens aan bij DUO.

In de inburgeringsketen is afgesproken dat plateau 2 niet verplicht is. Dit betekent dat individuele gemeenten zelf de afweging kunnen maken of zij blijven werken met gegevensuitwisseling via TVS (in geval van COA) en de Portal Inburgering (in geval van DUO), of dat zij gebruik willen gaan

¹ <https://publicatie.centrumvoorstandaarden.nl/dk/restapi/>

maken van de koppelingen die voor plateau 2 ontwikkeld worden. Beide vormen van gegevensuitwisseling zullen in de keten dus naast elkaar blijven bestaan.

De meeste gemeenten maken gebruik van applicaties die ontwikkeld zijn door externe softwareleveranciers. In veel gevallen betreft dit applicaties die via een SaaS-model (Software as a Service) werken. Als gemeenten willen overstappen naar plateau 2 van gegevensuitwisseling, door middel van automatische koppelingen, dan zullen deze softwareleveranciers hiervoor de nodige aanpassingen in hun applicaties moeten doen.

Gemeenten geven aan dat ze een kosten-baten afweging zullen maken bij de afweging of ze gaan overstappen naar plateau 2 of niet. De belangrijkste parameters hierbij zijn het aantal inburgeringsplichten waarvoor een gemeente verantwoordelijk is, de bijhorende werklast voor het handmatig uitvoeren van de gegevensuitwisseling, de kosten en financiering van de technische koppeling en de baten die het oplevert als de gegevensuitwisseling geautomatiseerd zal gaan.

Werklastberekening voor inzicht in mogelijk baten bij automatische koppelingen

Aanvullend op de interviews is een schriftelijke uitvraag gedaan bij de geïnterviewde gemeenten naar de tijdsbestedingen voor handmatige handelingen die onder plateau 2 naar verwachting komen te vervallen. Deze tijdsbestedingen zijn gebruikt om een lastenberekening te maken. Deze lastenberekening geeft hiermee inzicht in de mogelijke baten bij een automatische gegevenskoppeling volgens plateau 2. De totale lasten zijn weergegeven in tabel 5 van dit onderzoek. De berekening kent een aantal kanttekeningen omdat het een eerste indicatie betreft van een beperkte groep gemeenten, daarnaast zijn de berekende lasten exclusief gezins- en overige migranten en betreft het een momentopname van de taakstellingen van 2022 en 2023, die over opeenvolgende jaren sterk kunnen fluctueren. Hoewel gegevensuitwisseling kan leiden tot efficiencyvoordelen, wordt niet verwacht dat dit tot aanzienlijk lagere kosten voor gemeenten zal leiden.

Gemeenten kunnen op basis van deze analyse gemaakte lastenmodel voor de eigen lokale situatie een berekening maken van de lasten van de handmatige gegevensuitwisseling. Deze lasten geven inzicht in de mogelijke baten van een geautomatiseerde koppeling. Voor overige baten en kosten zijn ze afhankelijk van anderen in de keten:

- Ze zijn afhankelijk van kwaliteit van gegevens van COA en DUO, betere gegevens versterkt de informatiepositie van gemeenten en daarmee hun regierol.
- De API's kunnen de controle op de kwaliteit van gegevens overnemen en zo beter waarborgen dat de juiste gegevens op het juiste moment beschikbaar zijn bij de juiste persoon zodat hier vanuit één plek beter inzicht is voor de klantregisseur en minder vertraging optreedt in het inburgeringsproces.
- De totale kosten van plateau 2 zijn nog niet bekend en zullen afhangen van de ontwikkelkeuzes die worden gemaakt.

Implementatie

Als gemeenten hebben besloten om aan te sluiten op plateau 2, verwachten ze, naast de technische aansluiting die voornamelijk door de leverancier zal worden verzorgd, geen grootschalig project. Het werk zal vooral zitten in opleiding voor medewerkers, dit kan door een aanpassing in werkinstructies en/of door een gezamenlijke bijeenkomst. Mogelijk moet een aangepaste risicoanalyse plaatsvinden op het gebied van informatiebeveiliging en privacy.

Randvoorwaardelijk geldt voor een succesvolle implementatie en doeltreffende uitvoering dat:

- Gemeenten correcte en tijdige gegevens krijgen aangeleverd vanuit COA en DUO, dit versterkt de informatiepositie van gemeenten en daarmee hun regierol.
- Een informatiemodel is afgesproken voor de benodigde gegevens input voor het ontwerp van de API's.
- Voor de verdere ontwikkeling en implementatie van plateau 2 is het van belang dat VNG Realisatie de link met Common Ground blijft leggen.
- Samenwerking met leveranciers is ingericht voor de ontwikkeling, implementatie en beheer van API's.
- Communicatie over gemaakte (gezamenlijke) keuzes in het ontwerp van de API's, een roadmap met tijdsplanning en testfaciliteiten. Waarbij een goed bereikbare helpdesk bij vragen en ondersteuning ingericht wordt.
- Een governance model wordt ingericht voor onderhoud, beheer en doorontwikkeling van de API's die door DUO en COA ontwikkeld zijn, inclusief de financiering hiervan.

Aanbevelingen

In deze impactanalyse worden enkele aanbevelingen gedaan, richting de verschillende betrokken ketenpartners.

Op orde brengen van de kwaliteit van de data

- SZW samen met VNG: Verbeter de informatiepositie van gemeenten in de inburgeringsketen zodat zij hun regierol beter kunnen invullen
- SZW: Organiseer een ketenbreed overleg over IV-vraagstukken in de inburgeringsketen (zoals dit eerder ook bestond in de vorm van het 'IV-realiserings overleg'), waar onder andere het onderwerp datakwaliteit met de verschillende ketenpartners besproken en gemonitord kan worden.

Ontwikkeling API's

- SZW: Zorg voor duidelijke communicatie over gemaakte (gezamenlijke) keuzes in het ontwerp van de API's, een roadmap met tijdsplanning en testfaciliteiten, waarbij een goed bereikbare helpdesk bij vragen en ondersteuning ingericht wordt.
- VNG: Geef invulling aan de regierol die de VNG kan spelen rond de ontwikkeling en het beheer van API's, zoals beschreven in de VNG-aanpak 'Regie op API's'. Hiermee kan de verbinding

worden gelegd tussen gemeenten en softwareleveranciers enerzijds en ketenpartners als COA en DUO anderzijds.

- Architectuurboard VOI: Onderzoek of kan worden aangesloten op bestaande informatie/gegevensmodellen. Zo niet, breid deze dan uit met de benodigde ontologie voor de inburgeringsketen.

Implementatie API's

- SZW: Zorg voor een duidelijk planning over wanneer gemeenten de API's kunnen implementeren en zorg voor een goede helpdesk/ondersteuning gedurende de implementatieperiode
- VNG: Help gemeenten met een samenhangend overzicht met wijzigingen in de tijd weggezet die in het sociale domein moeten worden geïmplementeerd.
- Gemeenten: Plan een implementatieperiode in en zorg dat werkinstructies worden aangepast op de automatische gegevensuitwisseling tussen gemeente en COA/DUO. Maak afspraken met leveranciers over de technische implementatie. Mogelijk moeten bestaande risicoanalyses in het kader van Informatiebeveiliging en privacy worden aangepast aan de automatische gegevenskoppeling vanuit COA/DUO.

Beheer API's

- SZW samen met ketenpartners: Realiseer een governance model voor onderhoud, beheer en doorontwikkeling van de API's die door DUO en COA ontwikkeld worden, inclusief de financiering hiervan.

Kosten en baten afweging

- Gemeenten kunnen op basis van deze analyse gemaakte lastenmodel voor de eigen lokale situatie een berekening maken van de lasten van de handmatige gegevensuitwisseling. Deze lasten geven inzicht in de mogelijke baten van een geautomatiseerde koppeling.
- SZW samen met VNG: Zorg voor centrale afspraken over de financiering van API's. Het gaat dan over de financiering van zowel eenmalige als structurele kosten.
- VNG: Het in dit rapport gepresenteerde lastenmodel geldt als eerste indicatie. Als nadere onderbouwing van kosten en baten van een automatische gegevenskoppeling gewenst is, verder onderzoek laten uitvoeren.

Inhoud

Samenvatting.....	1
1. Inleiding.....	7
1.1. Achtergrond.....	7
1.2. Vraagstelling	7
1.3. Scope impactanalyse.....	8
1.4. Onderzoeksaanpak	8
1.5. Leeswijzer	9
2. Plateau 2 Inburgering.....	10
2.1. Huidige situatie: gegevensuitwisseling volgens plateau 1	10
2.2. Toekomstige situatie: plateau 2 Inburgering	15
2.3. Relevante regelgeving en ontwikkelingen	20
3. Impact van plateau 2 voor gemeenten	21
3.1. Datakwaliteit.....	21
3.2. Ontwikkeling, implementatie en beheer API's	23
3.3. Kosten en baten afweging	26
4. Conclusies en aanbevelingen	32
4.1. Conclusies over de impact voor gemeenten.....	32
4.2. Aanbevelingen	36
Bijlage A: Gesprekspartners	38
Bijlage B: Bronnen	39

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

Het Ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid (SZW) heeft VNG gevraagd om een impactanalyse op plateau 2 van de Ketenarchitectuur Inburgering te doen. VNG Realisatie heeft deze opdracht uitgevoerd.

Op 1 januari 2022 is de nieuwe Wet inburgering 2021 in werking getreden. Met deze nieuwe wet is het inburgeringsproces op verschillende onderdelen ingrijpend veranderd. Ook de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de verschillende ketenpartners en van inburgeraars zelf zijn veranderd. Voor gemeenten betekent de nieuwe wet dat zij een regierol hebben gekregen in het inburgeringsproces. Hier horen ook enkele nieuwe taken bij. In de Uitvoeringstoets Wet inburgering 2021² die VNG Realisatie in 2020 heeft uitgevoerd, zijn deze veranderingen voor gemeenten beschreven en is de impact onderzocht.

De Wet inburgering 2021 had ook gevolgen voor de gegevensuitwisseling die tussen ketenpartners plaatsvindt. Ter voorbereiding op de implementatie van de wet is een ketenarchitectuur opgesteld, die uitgaat van drie plateaus. In deze ketenarchitectuur werd de gegevensuitwisseling tussen de landelijke ketenpartners beschreven, met name COA, DUO en gemeenten. Plateau 1, dat met de inwerkingtreding van de wet gereed moest zijn, was vooral gebaseerd op het gebruikmaken van de bestaande vormen van gegevensuitwisseling. Plateau 2, dat inmiddels is uitgewerkt, zet een volgende stap in de gegevensuitwisseling tussen de landelijke ketenpartners. De bedoeling is dat plateau 2 de komende periode verder uitgewerkt gaat worden. Voordat tot implementatie overgegaan kan worden, moet deze impactanalyse inzicht bieden in de uitvoeringsconsequenties van plateau 2 voor gemeenten. Parallel brengen COA en DUO voor hun eigen organisaties de impact van plateau 2 in beeld.

1.2. Vraagstelling

De impactanalyse geeft inzicht in de uitvoerbaarheid en de impact van plateau 2 voor gemeenten. Tevens geeft de impactanalyse aanbevelingen voor implementatie van plateau 2 bij gemeenten.

De onderzoeksvragen die in deze impactanalyse beantwoord worden, zijn:³

- Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door gegevensuitwisseling volgens plateau 2?

² VNG Realisatie, *Uitvoeringstoets Wet inburgering 2021*, Den Haag 2020

³ Dit zijn de vragen die normaliter in een uitvoeringstoets en/of impactanalyse worden beantwoord (zie ook het Integraal Afwegingskader Beleid en Regelgeving van het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken).

- Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijk organisatie?⁴
- Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
- Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan plateau 2 verbonden?
- Wat zijn de verwachte effecten van gegevensuitwisseling volgens plateau 2?
- Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

Deze onderzoeksvragen worden in het afsluitende hoofdstuk met ook de conclusies één op één beantwoord.

1.3. Scope impactanalyse

De impactanalyse beperkt zich tot de impact op gemeenten en wat nodig is voor een goede invoering bij gemeenten.

Plateau 2 wordt in deze analyse als toekomstige situatie afgezet tegen de huidige situatie die in de praktijk bij gemeenten bestaat. Deze huidige situatie kan dus afwijken van de (theoretische) situatie zoals deze in de ketenarchitectuur wordt beschreven.

De ketenarchitectuur beschrijft de gegevensuitwisseling tussen de landelijke ketenpartijen. Gemeenten kennen daarnaast ook gegevensuitwisseling met andere (lokale of regionale) partijen. Deze laatste vorm van gegevensuitwisseling wordt in deze analyse niet geanalyseerd, maar voor zover de implementatie van plateau 2 van invloed is op deze overige gegevensuitwisseling, zal dit wel benoemd worden.

Buiten scope is het opstellen van een implementatieplan. De analyse geeft hier input voor, maar de analyse zelf is geen implementatieplan. Vanzelfsprekend worden observaties op dit punt waar opportuun wel met opdrachtgever gedeeld.

1.4. Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van december t/m april 2023. Het onderzoek bestond uit drie fasen:

⁴ Hierbij wordt zowel gekeken naar de primaire processen als naar de bedrijfsvoeringsaspecten (Security, Communicatie, Organisatie, Personeel, Administratieve organisatie, Financiën, Informatievoorziening, Juridisch, Technologie, Huisvesting)

- Tijdens de **inventarisatiefase** is de onderzoeksaanpak verder uitgewerkt en is de selectie van de te interviewen gemeenten gemaakt. Bij de selectie van de gemeenten is rekening gehouden met gemeentegrootte en ligging in het land. Tevens vond in de inventarisatiefase deskresearch plaats. Op basis daarvan is een lijst met gespreksonderwerpen gemaakt voor de te houden interviews.
- In de **analysefase** zijn interviews gehouden met gemeenten en softwareleveranciers. Er is in het totaal gesproken met 11 gemeenten en 4 softwareleveranciers. In *Bijlage A: Gesprekspartners* is een overzicht opgenomen van de gemeenten en softwareleveranciers die geïnterviewd zijn. Aanvullend op de interviews is een schriftelijke uitvraag gedaan bij de geïnterviewde gemeenten naar de tijdsbestedingen voor handmatige handelingen die onder plateau 2 naar verwachting komen te vervallen. Hierop hebben 7 gemeenten een reactie gegeven.
- In de **rapportagefase** zijn de resultaten van de impactanalyse voorgelegd aan de geïnterviewde gemeenten in de vorm van een klankbordbijeenkomst, waarvoor alle geïnterviewde gemeenten zijn uitgenodigd. Ook de conceptrapportage is met de klankbordgroep en begeleidingscommissie gedeeld, waarbij de mogelijkheid is geboden daarop te reageren. De resultaten van de impactanalyse zijn tot slot in de voorliggende rapportage opgenomen.

Het proces werd begeleid door een begeleidingscommissie waarin vertegenwoordigers van SZW, VNG Realisatie, COA en DUO deelnamen. De eindrapportage is met de begeleidingscommissie afgestemd en akkoord bevonden.

1.5. Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 een beschrijving gegeven van plateau 2, door een beschrijving te geven van de huidige werkwijze van gegevensuitwisseling volgens plateau 1 en de toekomstige situatie na de invoering van plateau 2. In hoofdstuk 3 worden de belangrijkste punten van impact voor gemeenten beschreven. In hoofdstuk 4 worden de conclusies en aanbevelingen gegeven door middel van het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

2. Plateau 2 Inburgering

In dit hoofdstuk geven we een toelichting op de hoofdpunten van plateau 2 Inburgering. Dit wordt gedaan door eerst in paragraaf 2.1 de huidige situatie van gegevensuitwisseling te beschrijven, op basis van plateau 1. Vervolgens wordt aan de hand van de 7 W's (Waarom, Wat, Wie, op Welke wijze, Waar, Wanneer en Waarmee) de toekomstige situatie op basis van plateau 2 beschreven.

2.1. Huidige situatie: gegevensuitwisseling volgens plateau 1

Met de Wet inburgering 2021, die per 1 januari 2022 in werking is getreden, is een nieuw inburgeringsproces geïntroduceerd dat op verschillende manieren afwijkt van de voorgaande werkwijze. In de Uitvoeringstoets Wet inburgering⁵ die in oktober 2020 door VNG Realisatie is opgesteld, staan deze wijzigingen en de bijbehorende impact voor gemeenten beschreven. De belangrijkste punten die ook van belang zijn voor deze impactanalyse worden hieronder kort beschreven.

Verschillende doelgroepen

De Wet inburgering maakt onderscheid tussen verschillende doelgroepen: asielstatushouders, gezins- en overige migranten. Het werkproces voor deze groepen is deels gelijk.

Asielstatushouders

Asielstatushouders doorlopen het meest uitgebreide traject. Zodra zij een status hebben gekregen worden zij gekoppeld aan een gemeente, die moet zorgen voor huisvesting. Vervolgens heeft de gemeente een regierol in het inburgeringstraject dat de asielstatushouder gaat doorlopen: de MAP (Module Arbeidsmarkt en Participatie), het PVT (Participatie Verklaring Traject), financieel ontzorgen, maatschappelijke begeleiding en het aanbieden van één van de drie mogelijke leerroutes. De afspraken die zijn gemaakt met de inburgeringsplichtige worden vastgelegd in het Persoonlijk inburgeringsplan (PIP). Hoewel de omvang van de verschillende doelgroepen over de jaren verschilt, afhankelijk van de instroom, kan wel gezegd worden dat het grootste deel van de inburgeringsplichtigen uit asielstatushouders bestaat.

Gezins- en overige migranten

Gezins- en overige migranten zijn inburgeringsplichtig, maar de rol van de gemeente is bij deze doelgroepen beperkter dan bij asielstatushouders. De gemeente is niet verantwoordelijk voor de inkoop van onderwijs en de regie daarop. Gezinsmigrant betalen het taalonderwijs zelf. Op basis van een inkomenstoets kunnen zij hiervoor geld lenen bij DUO. De gemeente kan wel adviseren over passende inburgeringscursussen (voorlichting) en andere aspecten om een goede start in

⁵ VNG Realisatie, *Uitvoeringstoets Wet inburgering*, Den Haag 2020

Nederland te krijgen. De gezinsmigrant is wel verplicht een Brede Intake te doorlopen waar de leerbaarheidstoets een onderdeel van is, en dus te verschijnen op oproepen. Voor hen wordt eveneens een Persoonlijk inburgeringsplan (PIP) opgesteld, met daarin de leerroute die zij moeten volgen om aan de inburgeringsplicht te voldoen. Ook zijn gezinsmigranten verplicht deel te nemen aan de MAP (Module Arbeidsmarkt en Participatie) en blijft ook het PVT (Participatieverklaringstraject) verplicht.

Taakstelling per gemeente

Het aantal inburgeringsplichtigen waarvoor een gemeente verantwoordelijk is, verschilt sterk per gemeente. Dit is gerelateerd aan de grootte van een gemeente. Op basis van de taakstelling voor de huisvesting van statushouders kan hiervan een beeld gegeven worden. In onderstaande tabel 1 is aangegeven hoeveel statushouders gemeenten in 2022 moesten huisvesten.

Taakstelling huisvesting statushouders 2022	Aantal gemeenten	Percentage gemeenten
0 – 5	6	2%
6 – 10	2	1%
11 – 20	29	8%
21 – 50	163	47%
51 – 100	93	27%
101 – 200	34	10%
201 – 500	14	4%
Meer dan 500	3	1%
Totaal	344	100%

Tabel 1: Taakstelling statushouders per gemeente (bron: DUO, "Overzicht huisvesting vergunninghouders, peildatum 1-10-22")

Deze tabel laat zien dat 200 gemeenten (oftewel 58%) in 2022 minder dan 50 asielstatushouders moesten huisvesten. Slechts 3 gemeenten (oftewel 1%) had een taakstelling die boven de 500 statushouders lag. Deze variatie is van belang, omdat dit betekent dat het inburgeringsproces in slechts een beperkt aantal gemeenten met grotere aantallen gepaard gaat en dus vraagt om maximale efficiency en standaardisatie. Voor een groot deel van de gemeenten gaat het om slechts enkele inburgeringsplichtigen per jaar en is het belang van een optimaal efficiënt proces dus minder groot.

Twee punten zijn van belang om hierbij als nuancering mee te geven.

Ten eerste zijn deze cijfers gebaseerd op de taakstelling voor statushouders. Gezins- en overige migranten zijn niet in deze cijfers meegenomen. Hoewel de taken van gemeenten voor deze groepen beperkter zijn dan voor statushouders, tellen zij wel mee in de werkvoorraad van gemeenten.

Ten tweede is van belang om te benadrukken dat deze cijfers een momentopname zijn, gebaseerd op de taakstelling in 2022. De cijfers kunnen over de jaren sterk fluctueren, onder andere gerelateerd aan de instroom van asielzoekers. Zo lijkt de taakstelling voor 2023 beduidend hoger uit te vallen dan voor 2022. In 2022 was de totale taakstelling 23.469 statushouders. Voor 2023 is de totale taakstelling alleen voor de eerste helft van het jaar al 21.200 statushouders.

Verschillende cohorten

Naast de jaarlijkse nieuwe instroom van inburgeringsplichtigen, hebben gemeenten ook nog te maken met inburgeringsplichtigen uit eerdere jaren. Dit zijn voor een groot deel inburgeringsplichtigen die gestart zijn voordat de Wet inburgering 2021 in werking was getreden. Zij vallen dus ook onder een andere regelgeving en de rol van de gemeente is hier ook anders. Onderstaande tabel 2 laat zien hoeveel mensen per 1 september 2022 nog inburgeringsplichtig waren, opgesplitst naar het jaar waarin zij inburgeringsplichtig werden.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Totaal
Asielgerechtigden	72	172	467	954	1.322	2.833	5.816	10.511	16.864	39.011
Gezinsmigranten	150	302	376	554	796	2.012	4.041	5.017	7.104	20.352
Overige migranten	30	36	33	75	93	247	541	358	561	1.974
Totaal	252	510	876	1.583	2.211	5.092	10.398	15.886	24.529	61.337

Tabel 2: Aantal nog inburgeringsplichtigen per cohort (bron: DUO, "Voortgangscijfers inburgering Totaal Nederland, 1-9-22")

Deze cijfers laten zien dat gemeenten nog te maken hebben met een grote groep inburgeringsplichtigen uit eerdere 'cohorten'. Deze mensen vallen onder andere regelgeving en de gemeente heeft ten aanzien van hen ook een andere rol, maar gemeenten hebben hier wel mee te maken. Voor deze impactanalyse is deze groep verder buiten beschouwing gelaten, omdat de ontwikkeling richting plateau 2 gekoppeld is aan de Wet inburgering 2021. Het is echter van belang om te zien dat de ontwikkeling richting plateau 2, in ieder geval in de eerste jaren, niet op alle inburgeringsplichtigen van toepassing is.

Gemeentelijke organisatie van het inburgeringsproces

Gemeenten hebben met de Wet inburgering 2021 deels een nieuwe rol gekregen. Zij voeren in vergelijking met de eerdere regelgeving veel sterker de regie. In de wijze waarop gemeenten hun werkprocessen hebben ingericht, zijn enkele belangrijke verschillen te zien.

Positionering binnen de organisatie

De meeste gemeenten hebben het inburgeringsproces binnen hun organisatie ondergebracht binnen het domein Werk & Inkomen. Afhankelijk van de grootte van de gemeente kan het zijn dat de rol van inburgeringsconsulent of klantregisseur uitgevoerd wordt door consulenten Werk &

Inkomen, die de inburgeringstaken naast hun reguliere werkzaamheden doen. Veel gemeenten hebben echter binnen hun domein Werk & Inkomen een apart team dat zich bezighoudt met inburgering.

Er zijn echter ook gemeenten die het inburgeringsproces binnen hun organisatie hebben ondergebracht binnen het zorgdomein, dichterbij taken op het gebied van Wmo en Jeugd. Dit kan ook gevolgen hebben voor de werkprocessen en gebruikte applicaties.

Huisvesting in relatie tot inburgering

De huisvesting van statushouders is een taak die niet direct voortkomt uit de Wet inburgering, maar wel nauw gerelateerd is aan het inburgeringsproces. Op het moment dat een asielstatushouder gekoppeld wordt aan een gemeente, dan moet de gemeente deze statushouder huisvesten en vervolgens ook het inburgeringsproces opstarten. Veel gemeenten hebben de huisvestingstaak in hun organisatie belegd bij andere medewerkers dan de medewerkers inburgering. Vaak ligt deze taak ook bij een andere afdeling binnen de organisatie.

Er zijn echter ook gemeenten die de huisvestingstaak dichterbij de inburgeringstaak aan georganiseerd hebben.

Zelf doen of uitbesteden

Het inburgeringsproces kent verschillende onderdelen. Het verschilt sterk per gemeente welke onderdelen de gemeente zelf uitvoert en welke ze heeft uitbesteed aan externe, vaak lokale of regionale partijen. Soms hebben gemeenten te maken met externe partijen voor de verschillende leertrajecten, zoals taalscholen, onderwijsinstelling of aanbieders van de Z-route. Daarnaast verschilt het per gemeente of taken als maatschappelijke begeleiding, financieel ontzorgen, PVT en MAP worden uitbesteed.

Applicatielandschap

Gemeenten werken voor het inburgeringsproces in verschillende applicaties. Verreweg de meeste gemeenten maken gebruik van applicaties, vaak via een SaaS-model (Software as a Service), die door een beperkt aantal softwareleveranciers ontwikkeld zijn.

Afhankelijk van de positionering van het inburgeringsproces binnen de organisatie, werken gemeenten meestal met een inburgeringsmodule binnen de domeinapplicatie Werk & Inkomen dan wel de domeinapplicatie Wmo.

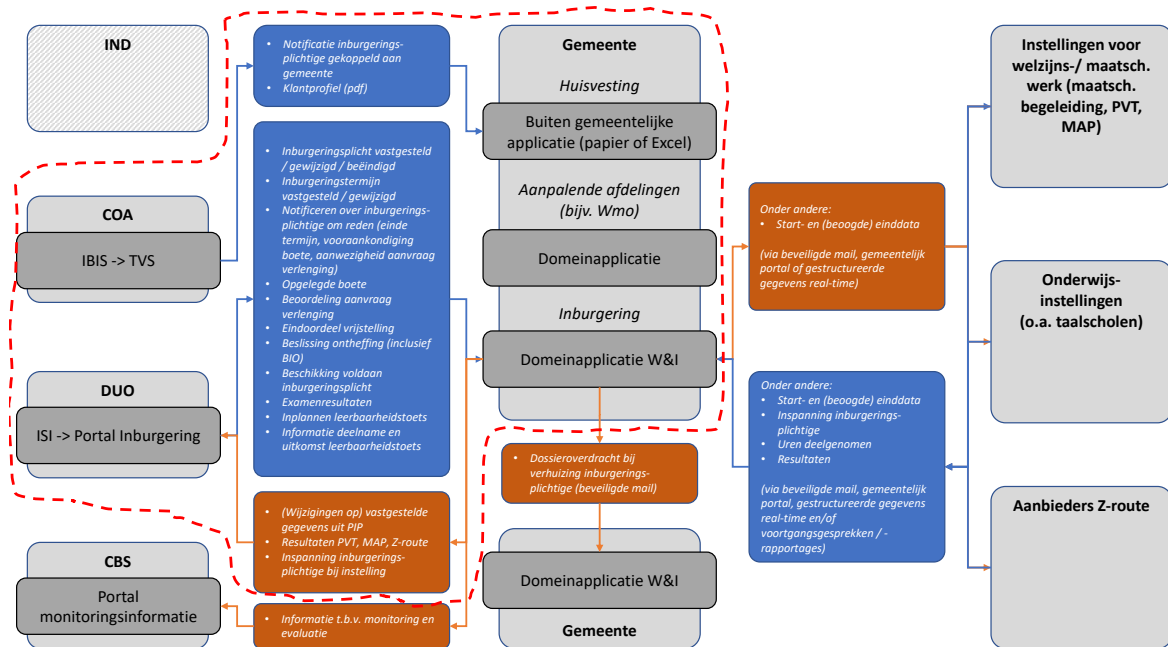
Sommige gemeenten maken daarnaast ook gebruik van een zaakstelsel.

Voor deze impactanalyse, die betrekking heeft op de gegevensuitwisseling tussen gemeenten en COA/DUO, is vooral de applicatie van belang die gebruikt wordt voor de gemeentelijke regierol.

Huidige wijze van gegevensuitwisseling

Deze impactanalyse richt zich op de gegevensuitwisseling in de inburgeringsketen. In onderstaande figuur 1 is weergegeven met welke partijen de gemeente gegevens uitwisselt. De verschillende partijen zijn in de grijze blokken weergegeven. In de blauwe blokken staan de

gegevens (in de ketenarchitectuur ook wel ‘stelseldiensten’ genoemd) die door andere partijen aangeleverd worden aan de gemeente. In de oranje blokken staan de gegevens of stelseldiensten die de gemeente aanlevert aan andere partijen.



Figuur 1: Gegevensuitwisseling door gemeenten binnen de inburgeringsketen

Deze impactanalyse richt zich op de gegevensuitwisseling binnen de rode stippellijn. Het gaat hier om de gegevensuitwisseling tussen gemeenten en het COA en de gegevensuitwisseling tussen gemeenten en DUO.

In de huidige situatie, plateau 1 volgens de ketenarchitectuur, gebeurt dit met behulp van de bestaande methoden van gegevensuitwisseling. Voor de uitwisseling tussen gemeenten en het COA is dit het Taakstellingvolgsysteem (TVS), de portal van het COA. Gemeenten kunnen hier het klantprofiel van een inburgeraar ophalen en (handmatig) overnemen in hun eigen applicatie. Voor de gegevensuitwisseling tussen gemeenten en DUO wordt gebruik gemaakt van de Portal Inburgering van DUO. Ook hier kunnen gemeenten gegevens ophalen en (handmatig) invoeren in hun applicatie, dan wel gegevens uit hun applicatie (handmatig) invoeren in de Portal Inburgering.

De huidige wijze van gegevensuitwisseling tussen gemeenten enerzijds en COA en DUO anderzijds vergt veel handmatige handelingen van gemeenten. In de meeste gemeenten doen klantmanagers of klantregisseurs, die inhoudelijk verantwoordelijk zijn voor de gemeentelijke regierol bij het inburgeringsproces, ook deze handmatige handelingen van het overnemen van gegevens uit de portals in de gemeentelijke applicatie of het invoeren van gegevens in de Portal Inburgering.

Enkele grotere gemeenten, die ook met grotere aantallen inburgeraars te maken hebben, zetten administratieve medewerkers in om deze handmatige handelingen uit te voeren.

De IND is een belangrijke speler in de inburgeringsketen, maar omdat er geen gegevensuitwisseling plaatsvindt tussen de IND en gemeenten, speelt de IND voor deze impactanalyse geen rol. Ook de gegevensuitwisseling tussen gemeenten en het CBS is voor deze impactanalyse buitenscope, omdat deze gegevensuitwisseling in de ketenarchitectuur niet is meegenomen.

Naast deze landelijke partijen wisselen gemeenten ook gegevens uit met lokale en regionale partijen. Deze staan aan de rechterkant van bovenstaande figuur 1 weergegeven. Gemeenten maken zelf (of soms in regionaal verband) afspraken met deze partijen. De wijze van gegevensuitwisseling met deze partijen verschilt en is mede afhankelijk van het type organisatie. Bij sommige grotere organisaties wordt gewerkt met webportals, maar bij de meeste partijen vindt gegevensuitwisseling plaats via (beveiligde) mail of via voortgangsrapportages. In de ketenarchitectuur is alleen gekeken naar de gegevensuitwisseling tussen de landelijke ketenpartners en dus niet naar de gegevensuitwisseling tussen gemeenten en deze lokale en regionale partijen. Voor deze impactanalyse is deze daarom ook buiten scope geplaatst.

Tot slot vindt er soms gegevensuitwisseling plaats tussen gemeenten, bijvoorbeeld als een inburgeraar tijdens het inburgeringstraject verhuist van de ene naar de andere gemeente. Uit de gesprekken die voor deze impactanalyse gevoerd zijn, blijkt dat dit in vrij beperkte mate voorkomt. Als een dergelijke situatie zich voordoet, dan is er meestal persoonlijk contact tussen klantmanagers van de beide gemeenten. Als er een dossier overgedragen moet worden, dan gebeurt dit meestal via (beveiligde) mail. Deze gegevensuitwisseling wordt niet meegenomen in plateau 2, maar de geïnterviewde gemeenten geven aan dat hier geen behoefte is aan automatisering van de gegevensuitwisseling.

2.2. Toekomstige situatie: plateau 2 Inburgering

De toekomstige situatie die na implementatie van plateau 2 ontstaat, wordt in deze paragraaf beschreven aan de hand van de zeven w-vragen (waarom, wat, wie, op welke wijze, waar, wanneer en waarmee/op welke wijze).

Waarom?

Voor de inwerkingtreding van de Wet inburgering 2021 heeft de architectuurboard Veranderopgave inburgering (VOI) een ketenarchitectuur opgesteld die uitgaat van een plateauplanning. Plateau 1 betreft de ICT-voorzieningen die minimaal nodig zijn ten behoeve van de werking van de keten bij inwerkingtreding van de wet. Nu de Wet inburgering enige tijd van

kracht is, heeft de architectuurboard VOI een nieuwe versie (2.0) van de ketenarchitectuur opgesteld waarin plateau 2 verder is uitgewerkt. Het doel is om plateau 2 in de komende periode verder te gaan uitwerken.

In de Ketenarchitectuur Inburgering, versie 2.0, worden twee doelstellingen voor plateau 2 beschreven⁶:

- Zorgen dat vertrouwelijke gegevens binnen de inburgeringsketen op een eenduidige, betrouwbare en veilige manier geautomatiseerd uitgewisseld kunnen worden;
- Gebruikmaken van oplossingen die toekomstvast, wendbaar en beheerbaar zijn.

Wat?

Plateau 2 van de ketenarchitectuur inburgering houdt in de kern in, dat de bestaande vormen van gegevensuitwisseling door middel van portals vervangen worden door automatische koppelingen. Dit betekent dat er een koppeling komt voor de gegevensuitwisseling van COA naar gemeenten, ter vervanging van de uitwisseling via TVS. Ook komen er koppelingen voor de gegevensuitwisseling van DUO naar gemeenten en van gemeenten naar DUO, ter vervanging van de uitwisseling via de Portal Inburgering.

Wie?

Vanwege de scopeafbakening van de ketenarchitectuur, en in lijn daarmee van deze impactanalyse, betreft de gegevensuitwisseling via plateau 2 de drie ketenpartners COA, DUO en gemeenten. Daarnaast zijn nog enkele andere partijen van belang voor deze impactanalyse.

COA

Het COA is verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers en voor de toewijzing van statushouders aan gemeenten. De gegevensoverdracht tussen COA en gemeenten gebeurt aan het begin van het inburgeringsproces.

De volgende stelseldiensten moeten onder plateau 2 via automatische koppelingen gaan lopen:

- Notificatie inburgerings-plichtige gekoppeld aan gemeente
- Klantprofiel (pdf)

DUO

DUO is verantwoordelijk voor het vaststellen van de inburgeringsplicht en in het verlengde daarvan voor de inburgeringstermijn. Daarnaast neemt DUO de inburgeringsexamens af. DUO blijft eveneens verantwoordelijk voor de handhaving van de inburgeringsplicht, de zogenoemde resultaatsverplichting. DUO houdt in de gaten of de inburgeringsplichtige op tijd slaagt, verleent

⁶ SZW, *Ketenarchitectuur Inburgering – versie 2.0*, Den Haag 2022, p. 39

vrijstellingen of ontheffing, verlengt de inburgeringstermijn en/of deelt bij het verstrijken van termijnen boetes uit. DUO levert gegevens aan gemeenten, maar heeft ook gegevens van gemeenten nodig.

De volgende stelseldiensten worden door DUO aangeleverd aan gemeenten en moeten onder plateau 2 via automatische koppelingen gaan lopen:

- Inburgeringsplicht vastgesteld / gewijzigd / beëindigd
- Inburgeringstermijn vastgesteld / gewijzigd
- Notificeren over inburgeringsplichtige om reden (einde termijn, vooraankondiging boete, aanwezigheid aanvraag verlening)
- Opgelegde boete
- Beoordeling aanvraag verlenging
- Eindoordeel vrijstelling
- Beslissing ontheffing (inclusief BIO)
- Beschikking voldaan inburgeringsplicht
- Examenresultaten
- Inplannen leerbaarheidstoets
- Informatie deelname en uitkomst leerbaarheidstoets

De volgende stelseldiensten worden door gemeenten aangeleverd aan DUO en moeten onder plateau 2 via automatische koppelingen gaan lopen:

- (Wijzigingen op) vastgestelde gegevens uit PIP
- Resultaten PVT, MAP, Z-route
- Inspanning inburgerings-plichtige bij instelling

Gemeenten

Gemeenten voeren regie op de inburgering van binnen hun gemeentegrenzen gevestigde of te vestigen inburgeringsplichtige nieuwkomers. Zij maken hiervoor gebruik van gegevens die door COA of DUO worden aangeleverd, maar leveren ook gegevens aan bij DUO.

Gemeenten kunnen kiezen of zij over willen stappen op plateau 2, of (vooralsnog) blijven werken volgens plateau 1. In de keten is afgesproken dat plateau 2 niet verplicht is. Dit betekent dat individuele gemeenten zelf de afweging kunnen maken of zij blijven werken met gegevensuitwisseling via TVS (in geval van COA) en de Portal Inburgering (in geval van DUO), of dat zij gebruik willen gaan maken van de koppelingen die voor plateau 2 ontwikkeld worden. Beide vormen van gegevensuitwisseling zullen in de keten dus naast elkaar blijven bestaan.

Softwareleveranciers

De meeste gemeenten maken gebruik van applicaties die ontwikkeld zijn door externe softwareleveranciers. In veel gevallen betreft dit applicaties die via een SaaS-model (Software as a Service) werken. Als gemeenten willen overstappen naar plateau 2 van gegevensuitwisseling, door

middel van automatische koppelingen, dan zullen deze softwareleveranciers hiervoor de nodige aanpassingen in hun applicaties moeten doen.

VNG Realisatie

Bij de vertegenwoordiging van gemeenten op landelijk niveau en het bewaken van de gemeenschappelijke belangen van gemeenten, speelt VNG Realisatie een belangrijke rol. Zo nemen architecten van VNG Realisatie namens gemeenten deel aan de Architectuurboard VOI en hebben zij vanuit die rol ook bijgedragen aan de totstandkoming van de ketenarchitectuur inburgering.

In generieke zin houdt VNG Realisatie zich bezig met de ontwikkeling en implementatie van Common Ground. Ook de gegevensuitwisseling binnen het inburgeringsdomein zal (op termijn) moeten passen binnen de uitgangspunten en aanpak van Common Ground.

Daarnaast verzorgt VNG Realisatie het leveranciersmanagement voor gemeenten. Dit betekent dat VNG Realisatie rond generieke ontwikkelingen contact onderhoudt met de softwareleveranciers van gemeenten.

SZW

Het Ministerie van SZW is als stelselverantwoordelijke eindverantwoordelijk voor het inburgeringsstelsel. In de ontwikkeling richting plateau 2 vervult SZW ook deze rol. Zo levert SZW de voorzitter van de Architectuurboard VOI en is SZW eindverantwoordelijke voor het project dat moet leiden tot de verdere ontwikkeling en implementatie van plateau 2.

Op welke wijze

In de keten is afgesproken dat, voor de ontwikkeling richting plateau 2, API's ontwikkeld zullen worden voor de verschillende stelseldiensten in de inburgeringsketen. Stelseldiensten zijn diensten die ketenpartners elkaar in de inburgeringsketen aanbieden om aan hun wettelijke verantwoordelijkheden te kunnen voldoen en vertegenwoordigen de functionele kant van de gegevensuitwisseling in de keten. API's representeren de technische kant en gaan over de manier waarop softwarecomponenten met elkaar kunnen communiceren en elkaar diensten kunnen leveren. Er zijn verschillende soorten API's. Binnen de Inburgeringsketen is gekozen voor REST API's volgens de standaarden van Digikoppeling⁷.

Er worden een aantal uitgangspunten gehanteerd bij de ontwikkeling van de API's:

1. De context van de stelseldiensten/gegevensuitwisselingen en eisen waaraan ze moeten voldoen zijn nog niet bepaald;
2. De uitwisseling is gebeurtenis-gedreven: een ketenpartner meldt een gebeurtenis zo spoedig mogelijk aan andere ketenpartners;

⁷ <https://publicatie.centrumvoorstandaarden.nl/dk/restapi/>

3. API's zijn voor alle afnemers gestandaardiseerd;
4. Er zijn geen specifieke variaties voor gemeente X of Y.

Gegevensuitwisseling met COA

Hierbij is gekozen voor het scenario signalering. COA bouwt de API waarmee gemeenten de gegevens kunnen ophalen bij COA. Dit betekent dat COA een signaal naar de gemeente stuurt dat er gegevens klaar staan, waarna de gemeente de gegevens op een zelfgekozen moment kan ophalen bij COA via de API van COA.

Gegevensuitwisseling met DUO

Voor de gegevensuitwisseling tussen DUO en gemeenten is vooralsnog gekozen voor de situatie waarin DUO de API's bouwt, zowel voor de stelseldiensten die DUO aan gemeenten levert als voor de stelseldiensten die gemeenten aan DUO leveren. Dit levert als uitgangspunt voor deze impactanalyse twee verschillende scenario's van gegevensuitwisseling op:

- *Gegevens die DUO moet aanleveren bij gemeenten*
Hierbij is in deze impactanalyse het scenario signalering als uitgangspunt genomen. DUO stuurt een signaal naar de gemeente dat er gegevens klaar staan, vervolgens kan de gemeente de gegevens op een zelfgekozen moment ophalen bij DUO via de API van DUO.
- *Gegevens die gemeenten moet aanleveren bij DUO*
Hier is in deze impactanalyse uitgegaan van een ander scenario (melding-bevestiging). Dit betekent dat DUO als ontvanger de API bouwt, waar gemeenten hun gegevens naartoe sturen (pushen). Dus de gemeente bepaalt op welk moment de gegevens verstuurd worden (de melding) en DUO stuurt dan een ontvangstbevestiging.

Over deze scenario's moet nog formele besluitvorming plaatsvinden. Op de langere termijn is hier het scenario signalering het meest wenselijk vanuit Common Ground, omdat de bronhouder hier de API bouwt en de ontvanger de gegevens ophaalt op het moment dat hij deze nodig heeft. Dit kan betekenen dat in de toekomst, wanneer in het inburgeringsdomein verdere stappen worden gezet in de richting van Common Ground, andere keuzes gemaakt zullen worden ten aanzien van de scenario's voor gegevensuitwisseling.

Waar (toepassingsgebied)?

Plateau 2 komt beschikbaar voor alle gemeenten in Nederland. Plateau 2 is echter niet verplicht, dus gemeenten kunnen zelf de afweging maken of, en op welk moment, zij willen overstappen naar plateau 2.

Wanneer?

Er is nog geen planning voor de ontwikkeling en implementatie van plateau 2. SZW zal, mede op basis van de uitkomsten van deze impactanalyse, een projectplan inclusief planning opstellen.

Waarmee/Met welke middelen?

Ook over de financiering van de ontwikkeling en implementatie van plateau 2 zijn nog geen concrete afspraken gemaakt. Dit is eveneens onderdeel van het projectplan dat door SZW opgesteld wordt. Voor gemeenten is het uitgangspunt dat kosten die zij moeten maken voor de uitvoering van wettelijke taken, of ontwikkelingen die hieraan gerelateerd zijn, vanuit het rijk gecompenseerd worden.

2.3. Relevante regelgeving en ontwikkelingen

Een voor gemeenten belangrijke ontwikkeling op het gebied van informatievoorziening is de bredere beweging Common Ground. Het is van belang dat ook de ontwikkeling richting plateau 2 vanuit het perspectief van Common Ground gezien wordt. Voor deze impactanalyse is, specifiek met betrekking tot de keuzes voor de scenario's van gegevensuitwisseling (bouw en beheer van de API's door COA en DUO), advies ingewonnen bij de experts binnen VNG Realisatie op het gebied van Common Ground. Ook voor de verdere ontwikkeling en implementatie van plateau 2 is het van belang dat VNG Realisatie de link met Common Ground blijft leggen.

3. Impact van plateau 2 voor gemeenten

Dit hoofdstuk beschrijft de impact voor gemeenten van plateau 2. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de volgende onderwerpen:

- Datakwaliteit
- Ontwikkeling, implementatie en beheer API's
- Kosten- en batenafweging

3.1. Datakwaliteit

De volledigheid en kwaliteit van de benodigde gegevens voor gemeenten om regie te voeren op het inburgeringstraject laat nog regelmatig te wensen over. Gemeenten hebben veel last van een gebrekkige datakwaliteit aan de kant van COA en DUO. Dit kost veel extra uitzoekwerk en een aantal gemeenten heeft hier ook specifieke controles op ingezet. Gemeenten hebben een regierol, maar kunnen die vanuit hun huidige informatiepositie niet altijd voldoende waarmaken. Ze zijn afhankelijk van (de kwaliteit van) gegevens van COA en DUO.

Datakwaliteit vanuit COA

Het klantprofiel vanuit het COA kan door de gemeente als bron worden gebruikt in het begin van het inburgeringstraject. Gemeenten downloaden het profiel en tikken het over in hun eigen systeem, grote gemeenten hebben soms een automatische PDF upload naar een eigen systeem. Echter, de ervaring van gemeenten is dat het klantprofiel niet altijd volledig is gevuld. Het huidige klantprofiel heeft voor gemeenten daarom weinig toegevoegde waarde.

Gemeente moeten het klantprofiel zelf aanvullen op basis van eigen gesprekken met de inburgeraar. Sommige gemeenten reizen hiervoor al naar het AZC waar de asielstatushouder nog verblijft voordat ze naar de gemeente gaan. De overige benodigde informatie wordt vanuit het DUO portaal aangevuld. Gemeenten geven aan dat naast het rijker vullen van het klantprofiel door COA het mooi zou zijn als informatie al beschikbaar is wanneer de statushouder nog verblijft in het AZC. Daarnaast is het handig als in TVS een contactpersoon bij COA vermeld wordt, zodat gelijk duidelijk is wie er benaderd moet worden bij vragen over het klantprofiel.

Datakwaliteit vanuit DUO

Gemeenten hebben via eHerkenning toegang tot het zakelijk portaal van DUO, waar zij gegevens en informatie invoeren en ophalen. Een notificatie wordt naar de betrokken gemeentemedewerker gestuurd via e-mail dat er wijzigingen zijn die nodig zijn voor de uitvoering en handhaving van de inburgeringsplicht. Meestal loggen gemeenten wekelijks in op het DUO-portaal om te zien of er nieuwe informatie is.

De gegevens worden vanuit het DUO-portaal handmatig ingevoerd in het gemeentelijke inburgeringssysteem, of andersom.

Sommige grotere gemeenten downloaden hiertoe eerst de gegevens in Excel en voegen daarbij gegevens uit de BRP toe voordat alles in het gemeentelijke systeem wordt gezet. Excel dient als extra controlemiddel op compleetheid om later gedoe te voorkomen bij het verwijderen van verkeerde informatie uit het gemeentelijke systeem. Gemeenten hebben moeite grip te krijgen op de informatie-uitwisseling, omdat er te weinig procesinformatie beschikbaar is over hoe het proces verloopt. Een belangrijk aandachtspunt is dat de adreswijziging van de inburgeraars in de BRP met vertraging worden verwerkt in het inburgeringsportaal van DUO. Hierdoor is de inburgeraar in DUO nog niet aan de betreffende gemeente toegewezen en heeft de klantregisseur van deze gemeente nog geen toegang tot de benodigde informatie over deze inburgeraar. Dit werkt vertragend in de regieverantwoordelijkheid van gemeenten, met name ook voor de 10 weken termijn voor het vaststellen van het PIP. Het is ook niet altijd duidelijk wanneer er signalen worden afgegeven vanuit het portaal. Sommige signalen zijn overbodig, maar ze moeten wel handmatig worden afgedaan in het portaal, dit werkt omslachtig.

Gemeenten vinden het ook niet altijd duidelijk wat de gevolgen zijn van het invullen van informatie bij DUO, wat er precies wordt verwacht en wat er met de informatie gebeurt. Gemeenten vullen de informatie op verschillende manieren in, waardoor de kwaliteit onduidelijk kan zijn. Het is van belang dat de informatie op een soortgelijke wijze wordt ingevuld om vergelijkingen te kunnen maken en duidelijk te maken waarvoor deze gebruikt wordt zodat deze informatie beter bijdraagt aan het lerend stelsel zoals bedoeld is met de Wet Inburgering 2021.

Voordat de automatische gegevensuitwisseling met COA/DUO wordt gerealiseerd is het nodig dat de gegevenskwaliteit en volledigheid van het klantprofiel van COA en de DUO-informatie wordt verbeterd. Hierbij moet gezorgd worden voor een gelijkwaardige informatiepositie: gemeenten moeten kunnen meebepalen over de kwaliteit van de data zodat ze de juiste informatie, op het juiste moment voor het gemeentelijk proces beschikbaar hebben om goede uitvoering/dienstverlening naar inburgeraars te kunnen leveren.

Vervolgacties Op orde brengen van de kwaliteit van de data

- SZW samen met VNG: Verbeter de informatiepositie van gemeenten in de inburgeringsketen zodat zij hun regierol beter kunnen invullen
- SZW: Organiseer een ketenbreed overleg over IV-vraagstukken in de inburgeringsketen (zoals dit eerder ook bestond in de vorm van het 'IV-realisatie overleg'), waar onder andere het onderwerp datakwaliteit met de verschillende ketenpartners besproken en gemonitord kan worden.

3.2. Ontwikkeling, implementatie en beheer API's

Ontwikkeling

In het kader van de ontwikkeling van API's voor gemeenten, is in deze impactanalyse uitgegaan van het uitgangspunt dat DUO en COA de API's ontwikkelen en dat gemeenten hierop kunnen aansluiten via hun leveranciers.

Uit gesprekken met leveranciers is gebleken dat het van belang is dat leveranciers gedurende het gehele proces betrokken worden bij de ontwikkeling en implementatie van de API's. Leveranciers hebben behoeften aan duidelijke communicatie over gemaakte (gezamenlijke) keuzes in het ontwerp van de API's, een roadmap met tijdsplanning en testfaciliteiten, waarbij een goed bereikbare helpdesk bij vragen en ondersteuning gevraagd wordt. VNG kan hierin een regierol spelen door interactie te organiseren tussen enerzijds gemeenten en leveranciers en anderzijds ketenpartners DUO en COA, om gezamenlijk de eisen en wensen voor de API's op te stellen en te laten implementeren en om ervoor te zorgen dat gemeenten niet individueel voor gegevenskoppelingen hoeven te betalen.

Datakwaliteit als randvoorwaarde voor de ontwikkeling van API's

Voordat er geautomatiseerd kan worden zullen er afspraken moeten worden gemaakt over de kwaliteit van data die met de API's uitgewisseld gaat worden. Het gaat hierbij onder andere over definities, standaarden, privacy en beveiliging en levermomenten van gegevens zodat deze in de realisatie van API's kunnen worden opgenomen. Mogelijk kan worden aangesloten op een bestaande ontologie zoals bijvoorbeeld het informatiemodel voor W&I⁸ of kan het Gemeentelijke gegevensmodel⁹ (GGM) worden uitgebreid met het inburgeringsdomein. Hierbij moet vanzelfsprekend rekening gehouden worden met de informatiebehoefte in de keten waar het in de vorige paragraaf over ging.

De API's kunnen hiermee de controle op de kwaliteit van gegevens overnemen en zo beter waarborgen dat de juiste gegevens op het juiste moment beschikbaar zijn bij de juiste persoon zodat hier vanuit 1 plek beter inzicht is voor de klantregisseur en minder vertraging optreedt in het inburgeringsproces.

⁸ <https://vng.nl/nieuws/gbi-gemeenten-bereiken-mijlpaal>

⁹ <https://github.com/gemeente-delft/Gemeentelijk-Gegevensmodel>

Vervolgacties Ontwikkeling API's

- SZW: Zorg voor duidelijke communicatie over gemaakte (gezamenlijke) keuzes in het ontwerp van de API's, een roadmap met tijdsplanning en testfaciliteiten, waarbij een goed bereikbare helpdesk bij vragen en ondersteuning ingericht wordt.
- VNG: Geef invulling aan de regierol die de VNG kan spelen rond de ontwikkeling en het beheer van API's, zoals beschreven in de VNG-aanpak 'Regie op API's'. Hiermee kan de verbinding worden gelegd tussen gemeenten en softwareleveranciers enerzijds en ketenpartners als COA en DUO anderzijds.
- Architectuurboard VOI: Onderzoek of kan worden aangesloten op bestaande informatie/gegevensmodellen. Zo niet, breid deze dan uit met de benodigde ontologie voor de inburgeringsketen.

Implementatie

Gemeenten hebben aangegeven dat een implementatie per gemeente van alle API's tegelijk de voorkeur heeft. Dit voorkomt meerdere werkwijzen naast elkaar en je hoeft maar één keer te schakelen. Net als leveranciers hebben gemeenten behoeften aan een duidelijke planning die ruim op tijd beschikbaar is. Ze kunnen de implementatieperiode dan vastleggen en zich goed voorbereiden. Binnen de gemeente verwachten ze naast de technische aansluiting die voornamelijk door de leverancier zal worden verzorgd, geen grootschalig project. Het werk zal zitten in opleiding voor medewerkers, dit kan door een aanpassing in werkinstructies en een gezamenlijke bijeenkomst. Gedurende de implementatie periode is een helpdesk nodig. Het moet duidelijk zijn waar je terecht kunt (bij de leverancier, COA/DUO of VNG). Binnen het ketenproces zal het uitwisselen van gegevens en dienstverlening gebeuren conform de overheidsstandaarden.¹⁰ Dit betekent dat de gegevensuitwisselingen en de dienstverlening aan de inburgeringsplichtige moeten voldoen aan tenminste de BIO, AVG en archiefwet. Mogelijk moet er binnen de gemeentelijke context en samenhang aan applicaties en gegevensuitwisseling een hernieuwde risicoanalyse qua informatiebeveiliging, privacy en bewaartermijnen plaatsvinden. VNG zou hier een landelijke handreiking voor kunnen maken die lokaal vertaald kan worden. Gemeenten hebben doordat de implementatie per gemeente mogelijk is, ook de mogelijkheid om voor een implementatie te kiezen die past bij de organisatorische context. Hierbij spelen er voor gemeenten verschillende ontwikkelingen in aanpalende domeinen. Veel gemeenten hebben inburgering ondergebracht in het domein Werk & Inkomen. Binnen dit domein komen bijvoorbeeld enkele grote wijzigingen op gemeenten af, die voortkomen uit de herziening van de Participatiewet. De precieze aard, omvang en planning van deze wijzigingen is nog niet

¹⁰ SZW, *Ketenarchitectuur inburgering – versie 2.0*, Den Haag 2022

bekend, maar kan wel van invloed zijn op de prioritering en planning van de nu voorliggende wijzigingen in het inburgeringsdomein. Daarnaast kan een gemeenten kiezen om te wachten met het implementeren van de API's tot het moment dat een vervanging of aanbesteding van de applicatie die ze gebruiken bij het inburgeringsproces gepland staat. Het is van belang om hier in de verdere uitwerking en implementatie van plateau 2 rekening mee te houden.

Enkele gemeenten zijn momenteel hun applicatielandschap aan het heroverwegen. Deze gemeenten zullen naar verwachting in de komende periode voor inburgering overstappen naar een andere applicatie (van een andere softwareleverancier). Dit betekent voor deze gemeenten dat het van belang is om de ontwikkeling richting plateau 2 mee te nemen in deze heroriëntatie en de keuze van een nieuwe applicatie en leverancier. Het betekent ook dat het qua planning voor deze gemeenten wenselijk is dat zij de overstap naar plateau 2 niet meer hoeven te maken met hun huidige applicatie, maar dit gelijk kunnen meenemen in de implementatie van de nieuwe applicatie.

Vervolgacties implementatie API's

- SZW: Zorg voor een duidelijk planning over wanneer gemeenten de API's kunnen implementeren en zorg voor een goede helpdesk/ondersteuning gedurende de implementatieperiode
- VNG: Help gemeenten met een samenhangend overzicht met wijzigingen in de tijd weggezet die in het sociale domein moeten worden geïmplementeerd.
- Gemeenten: Plan een implementatieperiode in en zorg dat werkinstructies worden aangepast op de automatische gegevensuitwisseling tussen gemeente en COA/DUO. Maak afspraken met leveranciers over de technische implementatie. Mogelijk moeten bestaande risicoanalyses in het kader van Informatiebeveiliging en privacy worden aangepast aan de automatische gegevenskoppeling vanuit COA/DUO.

Beheer

Voor de beheerfase is een governance model nodig voor onderhoud, beheer en doorontwikkeling van de API's die door DUO en COA ontwikkeld worden. Hierin kan VNG als vertegenwoordiging van alle gemeenten een rol spelen. Er werd bijvoorbeeld verwezen naar het Suwi-model (in het W&I-domein) of de governance rond de i-Standaarden (meer in het WMO/Jeugd-domein) tijdens de gesprekken voor de analyse. Er moet worden bekeken welke opties er zijn en welke rol het Inlichtingenbureau hierin kan spelen.

Vervolgacties beheer API's

- SZW samen met ketenpartners: Realiseer een governance model voor onderhoud, beheer en doorontwikkeling van de API's die door DUO en COA ontwikkeld worden, inclusief de financiering hiervan.

3.3. Kosten en baten afweging

Gemeenten geven aan dat ze een kosten-baten afweging zullen maken bij de afweging of ze gaan overstappen naar plateau 2 of niet. De belangrijkste parameters hierbij zijn het aantal inburgeringsplichten waarvoor een gemeente verantwoordelijk is, de bijhorende werklast voor het handmatig uitvoeren van de gegevensuitwisseling, de kosten en financiering van de technische koppeling en de baten die het oplevert als de gegevensuitwisseling geautomatiseerd zal gaan.

Lasten berekening handmatige handelingen

Aanvullend op de interviews is een schriftelijke uitvraag gedaan bij de geïnterviewde gemeenten naar de tijdsbestedingen voor handmatige handelingen die onder plateau 2 naar verwachting komen te vervallen. Deze tijdsbestedingen zijn gebruikt om een lastenberekening te maken. Deze lastenberekening geeft hiermee inzicht in de mogelijke baten bij een automatische gegevenskoppeling volgens plateau 2.

Om de lasten van de handmatige handelingen voor gemeenten te becijferen is gebruik gemaakt van de aanpak en de werkwijze zoals deze ook gebruikt wordt in het Standaardkosten Model (SKM).¹¹ In de methodiek van het SKM wordt eerst gekeken welke handelingen moeten worden uitgevoerd voor het handmatig uitwisselen van gegevens door de klant regisseurs of administratief medewerker. Door de kosten voor de betreffende handeling (P of prijs) en het aantal malen dat de betreffende handeling (Q of aantal) moet worden uitgevoerd ontstaat dan inzicht in de kosten voor die handeling (PxQ). Door vervolgens de kosten van alle handelingen bij elkaar op te tellen ontstaat een beeld van de totale kosten voor het handmatig verwerken van de gegevens tussen gemeenten en COA en DUO.

Aan de hand van de gegevensuitwisseling door gemeenten binnen de inburgeringsketen (Figuur 1) en de interviews is een overzicht gemaakt van de verschillende handelingen die mogelijk moeten worden uitgevoerd voor het uitwisselen van gegevens.

¹¹ Zie bv. Ministerie van EZK (2017), *Handboek Meting Regeldrukkosten*.

Om een beeld te krijgen van de kosten per handeling is aan de deelnemende gemeenten gevraagd om een inschatting te geven van de gemiddelde tijd die het hen kost om de betreffende handelingen uit te voeren.

In de volgende tabel 3 is een overzicht opgenomen van de gemiddelde tijdsbesteding voor uitvoeren van handelingen bij vastleggen van informatie van statushouders.

Activiteit vast te leggen informatie	Gemiddelde tijd (in minuten)
Coa-Gem: Inburgeringsplicht vastgesteld notificatie	18
Coa-Gem: Klantprofiel beschikbaar	14
Duo-Gem: Inburgeringsplicht vastgesteld	16
Duo-Gem: Inburgeringsplicht gewijzigd	11
Duo-Gem: Inburgeringsplicht beëindigd	12
Duo-Gem: Inburgeringstermijn vastgesteld / gewijzigd	8
Duo-Gem: Inburgeringstermijn vastgesteld	7
Duo-Gem: Notificatie over inburgeringsplichtige om reden (einde termijn)	8
Duo-Gem: Notificatie over inburgeringsplichtige om reden (vooraankondiging boete)	8
Duo-Gem: Notificatie over inburgeringsplichtige om reden (aanwezigheid aanvraag verlenging)	8
Duo-Gem: Opgelegde boete	8
Duo-Gem: Beoordeling aanvraag verlenging	12
Duo-Gem: Uitkomst leerbaarheidstoets	7
Duo-Gem: Eindoordeel vrijstelling	13
Duo-Gem: Beslissing ontheffing (inclusief BIO)	13
Duo-Gem: Beschikking voldaan inburgeringsplicht	10
Duo-Gem: Examenresultaten	12
Duo-Gem: Inplannen leerbaarheidstoets	9
Duo-Gem: Informatie deelname en uitkomst leerbaarheidstoets	11
Gem-Duo: (Wijziging op) Vastgestelde gegevens uit PIP DUO	13
Gem-Duo: Resultaten uit PVT	10
Gem-Duo: Resultaten uit MAP	11
Gem-Duo: Resultaten uit Z-route	25
Gem-Duo: Inspanning inburgeringsplichtige bij cursusinstelling	14

Tabel 3: Gemiddelde tijdsbestedingen voor uitvoeren handelingen bij vastleggen informatie van statushouders. Bron: Inventarisatie gemeenten

Er is eveneens gevraagd wat het schaalniveau is van de medewerkers die de betreffende handelingen uitvoerden. Aan de hand van de uurtarieven per schaal uit de Handleiding Overheidstarieven 2022/2023¹² zijn de gemiddelde tijdsbestedingen omgezet naar kosten per handeling. Het resultaat van deze stap was inzicht in de prijs voor iedere handeling (de P uit het PxQ model).

In de volgende tabel 4 zijn de gemiddelde kosten per statushouder opgenomen. Bij de berekening van de kosten is uitgegaan van de gemiddelde tijdsbesteding en wordt de bandbreedte veroorzaakt door verschillen in de schaal van de medewerkers die de werkzaamheden uitvoeren.

Gemiddelde kosten per statushouder	Pmin 2022	Pmax 2022	Pmin 2023	Pmax 2023
Gegevens ophalen vanuit COA door gemeenten	€ 32	€ 36	€ 35	€ 38
Gegevens ophalen uit DUO door gemeenten	€ 177	€ 193	€ 192	€ 208
Gegevens aanleveren aan DUO door gemeenten	€ 75	€ 82	€ 82	€ 88
Totaal	€ 284	€ 311	€ 309	€ 334

Tabel 4: Gemiddelde kosten per statushouder (afgerond in hele Euro's)

Door vervolgens de totale kosten te vermenigvuldigen met het aantal statushouders als taakstelling¹³ ontstaat een totaalbeeld van de totale lasten voor de handmatige gegevensuitwisseling tussen Gemeenten en COA/DUO. Zie tabel 5.

¹² Ministerie van BZK, *Handleiding Overheidstarieven 2022/2023*. Hierbij is het 'Uurtarief productieve uren excl. btw' uit de tabel Gemiddelde totale kosten per salarisschaal gebruikt.

De lasten per jaar zijn bepaald door de gemiddelde kosten per statushouder (zie de totalen uit tabel 4) te vermenigvuldigen met de taakstelling in het betreffende jaar.

Bronnen:

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/documenten/publicaties/2023/01/01/overzicht-huisvesting-vergunninghouders-1-januari-2023>

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2022/09/30/bijlage-a-circulaire-eerste-helft-2023-taakstelling-vergunninghouders>

Totale lasten	Taakstelling	Min	Max
COA-uitwisseling 2022	23469	€ 747.879	€ 838.626
COA-uitwisseling 2023 (eerste helft)	21200	€ 732.107	€ 814.080
DUO-uitwisseling 2022	23469	€ 5.926.705	€ 6.446.934
DUO-uitwisseling 2023 (eerste helft)	21200	€ 5.788.307	€ 6.258.240
COA +DUO uitwisseling 2022	23469	€ 6.674.584	€ 7.285.560
COA +DUO uitwisseling 2023 (eerste helft)	21200	€ 6.520.413	€ 7.072.320

Tabel 5: Totale lasten

Kanttekeningen bij de berekening lasten handmatige handelingen

Bij het hier gebruikte model moet wel de volgende kanttekening wordt geplaatst. Een model is per definitie een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid. De gegevens van dit model zijn gebaseerd op een inventarisatie bij 7 gemeenten, en dient als eerste indicatie om vandaar verder onderzoek te doen naar onderbouwing voor de baten van een automatische gegevenskoppeling.

De tijdsbesteding voor het ophalen van het klantprofiel bij COA liep bovendien sterk uiteen. Dit verschil werd veroorzaakt doordat het uitmaakt of het klantprofiel volledig is en dus één op één overgenomen kan worden of dat sprake is van een onduidelijk of niet volledig klantprofiel en er veel uitzoekwerk nodig is om de juiste informatie te verkrijgen. Dit is ook in de voorgaande paragraaf over datakwaliteit al nader toegelicht. Deze afhankelijkheid van de mate van volledigheid van het klantprofiel maakt dat de in dit model gehanteerde gemiddelde tijdsbesteding lager zal zijn als de kwaliteit van het klantprofiel verbeterd wordt.

De lasten per jaar zijn bepaald door de gemiddelde kosten per statushouder te vermenigvuldigen met de taakstelling in jaar 2022 en eerste helft 2023, voor alle gemeenten samen. Hierin zijn geen gezins- en overige migranten meegenomen. De omvang van de taken van gemeenten zijn voor deze groep beperkter, maar als een vollediger inzicht in de baten gewenst is zou deze groep wel meegenomen moeten worden in het model.

Verder is van belang om te benadrukken dat deze cijfers een momentopname zijn, gebaseerd op de taakstelling in 2022 en 2023. De cijfers kunnen over de jaren sterk fluctueren, onder andere gerelateerd aan de instroom van asielzoekers. Zo lijkt de taakstelling voor 2023 aanmerkelijk hoger uit te vallen dan voor 2022. In 2022 was de totale taakstelling 23.469 statushouders. Voor 2023 is de totale taakstelling alleen voor de eerste helft van het jaar al 21.200 statushouders. Het is van belang om dit in het achterhoofd mee te nemen bij het verder gebruik van de resultaten van deze analyse.

Plateau 2 draagt eraan bij dat de handmatige inefficiënties in het proces van de gegevensuitwisseling tussen gemeenten en COA/DUO komen te vervallen door een automatisch gegevensuitwisseling. Echter uit de inventarisatie komt naar voren dat het veelal gaat om beperkte tijdsbesparingen per keer dat een handeling moet worden uitgevoerd. Dit leidt weliswaar tot efficiencyvoordelen en tijdsbesparingen in de processen. Het is echter niet de verwachting dat de besparingen voor gemeenten ook dusdanig substantieel zijn, dat gemeenten ook daadwerkelijk met minder formatie toekunnen, de tijdsbesparing hoeft dus niet tot lagere kosten voor de uitvoering te leiden.

Kosten en financiering van de ontwikkeling richting plateau 2 door softwareleveranciers

Uit de gesprekken met leveranciers is gebleken dat leveranciers de ontwikkeling richting plateau 2 als onderdeel van regulier onderhoud en ontwikkeling zien en dat ze deze kosten naar verwachting dus zullen verrekenen in de licentiekosten. De totale kosten van plateau 2 zijn nog niet bekend en zullen afhangen van de ontwikkelkeuzes die worden gemaakt.

Wat voor gemeenten zou helpen is dat er centrale afspraken gemaakt gaan worden over de financiering. Het gaat dan over de financiering van zowel eenmalige als structurele kosten. De eenmalige kosten hebben betrekking op de ontwikkeling van API's en de aanpassingen van applicaties, terwijl de structurele kosten te maken hebben met het beheer en de doorontwikkeling van API's. Zulke afspraken voorkomt dat iedere gemeente afzonderlijk afspraken moet gaan maken met zijn softwareleverancier voor de beschikbaarstelling van API's in de applicatie die de gemeente gebruikt voor het inburgeringsproces.

Baten bij geautomatiseerde gegevensuitwisseling

Gemeente zullen bovenstaand model kunnen gebruiken voor de afweging om over te stappen naar plateau 2 in hun lokale situatie. In hoofdstuk 2 is al aangegeven dat er een variatie is in het aantal inburgeringsplichtigen waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn. Efficiënter werken via plateau 2 is voor gemeenten belangrijk, maar ze zullen dit kwantitatief afwegen tegen het aantal inburgeringsplichtigen in hun gemeenten, de hoeveelheid en de schaal van de medewerkers die nu met de inburgeringstaak belast zijn en de kosten en financiering van de technische koppeling. Daarbij geldt dat de baten die gezien worden door gemeenten voor een automatische gegevensuitwisseling met DUO hoger is dan voor die van COA. De gegevensuitwisseling met COA is eenmalig bij de start van een inburgeringstraject, namelijk als de statushouder wordt toegewezen aan een gemeente. Als kwalitatieve baat geldt dat, als de klantregisseur zelf straks minder tijd kwijt is met de handmatige administratie in meerdere systemen, hij/zij meer tijd kan besteden aan de in de wet vastgelegde regierol van gemeenten in de inburgeringsketen. Andere baten zitten in de randvoorwaardelijke verbeterde kwaliteit van gegevens (zie voorgaande paragraaf over datakwaliteit) en de automatische controle van de kwaliteit van gegevens door de API's (zie voorgaande paragraaf over ontwikkeling, implementatie en beheer van API's). De API's kunnen hiermee de controle op de kwaliteit van gegevens overnemen en zo beter waarborgen dat de

juiste gegevens op het juiste moment beschikbaar zijn bij de juiste persoon zodat hier vanuit één plek beter inzicht is voor de klantregisseur en minder vertraging optreedt in het inburgeringsproces.

Vervolgacties Kosten en baten afweging

- Gemeenten kunnen op basis van deze analyse gemaakte lastenmodel voor de eigen lokale situatie een berekening maken van de lasten van de handmatige gegevensuitwisseling. Deze lasten geven inzicht in de mogelijke baten van een geautomatiseerde koppeling.
- SZW samen met VNG: Zorg voor centrale afspraken over de financiering van API's. Het gaat dan over de financiering van zowel eenmalige als structurele kosten.
- VNG: Het in dit rapport gepresenteerde lastenmodel geldt als eerste indicatie. Als nadere onderbouwing van kosten en baten van een automatische gegevenskoppeling gewenst is, verder onderzoek laten uitvoeren.

4. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen van de impactanalyse Plateau 2 Inburgering. De aanbevelingen geven richting aan de gewenste vervolgacties en verdere besluitvorming over de implementatie van plateau 2 inburgering voor gemeenten.

4.1. Conclusies over de impact voor gemeenten

Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de nieuwe regelgeving?

Plateau 2 van de ketenarchitectuur inburgering houdt in de kern in, dat de bestaande vormen van gegevensuitwisseling door middel van portals vervangen worden door automatische koppelingen. Dit betekent dat er een koppeling komt voor de gegevensuitwisseling van COA naar gemeenten, ter vervanging van de uitwisseling via het Taakstellingvolgsysteem (TVS), de portal van het COA. Ook komen er koppelingen voor de gegevensuitwisseling van DUO naar gemeenten en van gemeenten naar DUO, ter vervanging van de uitwisseling via de Portal Inburgering.

Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijk organisatie?

Gemeenten voeren regie op de inburgering van binnen hun gemeentegrenzen gevestigde of te vestigen inburgeringsplichtige nieuwkomers. Zij maken hiervoor gebruik van gegevens die door COA of DUO worden aangeleverd, maar leveren ook gegevens aan bij DUO. In de inburgeringsketen is afgesproken dat plateau 2 niet verplicht is. Dit betekent dat individuele gemeenten zelf de afweging kunnen maken of zij blijven werken met gegevensuitwisseling via TVS (in geval van COA) en de Portal Inburgering (in geval van DUO), of dat zij gebruik willen gaan maken van de koppelingen die voor plateau 2 ontwikkeld worden. Beide vormen van gegevensuitwisseling zullen in de keten dus naast elkaar blijven bestaan.

De meeste gemeenten maken gebruik van applicaties die ontwikkeld zijn door externe softwareleveranciers. In veel gevallen betreft dit applicaties die via een SaaS-model (Software as a Service) werken. Als gemeenten willen overstappen naar plateau 2 van gegevensuitwisseling, door middel van automatische koppelingen, dan zullen deze softwareleveranciers hiervoor de nodige aanpassingen in hun applicaties moeten doen.

Gegevensuitwisseling met COA

Hierbij is gekozen voor het scenario signalering. COA bouwt de API waarmee gemeenten de gegevens kunnen ophalen bij COA. Dit betekent dat COA een signaal naar de gemeente stuurt dat er gegevens klaar staan, waarna de gemeente de gegevens op een zelfgekozen moment kan ophalen bij COA via de API van COA.

Gegevensuitwisseling met DUO

Voor de gegevensuitwisseling tussen DUO en gemeenten is vooralsnog gekozen voor de situatie waarin DUO de API's bouwt, zowel voor de stelsendiensten die DUO aan gemeenten levert als voor de stelsendiensten die gemeenten aan DUO leveren. Dit levert twee verschillende scenario's van gegevensuitwisseling op:

- *Gegevens die DUO moet aanleveren bij gemeenten*
Hierbij is gekozen voor het scenario signalering. DUO stuurt een signaal naar de gemeente dat er gegevens klaar staan, vervolgens kan de gemeente de gegevens op een zelfgekozen moment ophalen bij DUO via de API van DUO.
- *Gegevens die gemeenten moet aanleveren bij DUO*
Hier is gekozen voor een ander scenario (melding-bevestiging). Dit betekent dat DUO als ontvanger de API bouwt, waar gemeenten hun gegevens naartoe sturen (pushen). Dus de gemeente bepaalt op welk moment de gegevens verstuurd worden (de melding) en DUO stuurt dan een ontvangstbevestiging.

Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?

Gemeenten geven aan dat ze een kosten-baten afweging zullen maken bij de afweging of ze gaan overstappen naar plateau 2 of niet. De belangrijkste parameters hierbij zijn het aantal inburgeringsplichten waarvoor een gemeente verantwoordelijk is, de bijhorende werklast voor het handmatig uitvoeren van de gegevensuitwisseling, de kosten en financiering van de technische koppeling en de baten die het oplevert als de gegevensuitwisseling geautomatiseerd zal gaan.

Gemeenten kunnen op basis van deze analyse gemaakte lastenmodel voor de eigen lokale situatie een berekening maken van de lasten van de handmatige gegevensuitwisseling. Deze lasten geven inzicht in de mogelijke baten van een geautomatiseerde koppeling. Voor overige baten en kosten zijn ze afhankelijk van anderen in de keten:

- Ze zijn afhankelijk van kwaliteit van gegevens van COA en DUO, betere gegevens versterkt de informatiepositie van gemeenten en daarmee hun regierol.
- De API's kunnen de controle op de kwaliteit van gegevens overnemen en zo beter waarborgen dat de juiste gegevens op het juiste moment beschikbaar zijn bij de juiste persoon zodat hier vanuit 1 plek beter inzicht is voor de klantregisseur en minder vertraging optreedt in het inburgeringsproces.
- De totale kosten van plateau 2 zijn nog niet bekend en zullen afhangen van de ontwikkelkeuzes die worden gemaakt.

Als gemeenten hebben besloten om aan te sluiten op plateau 2, verwachten ze, naast de technische aansluiting die voornamelijk door de leverancier zal worden verzorgd, geen grootschalig project. Het werk zal vooral zitten in opleiding voor medewerkers, dit kan door een aanpassing in werkinstructies en/of door een gezamenlijke bijeenkomst. Mogelijk moet een aangepaste risicoanalyse plaatsvinden op het gebied van informatiebeveiliging en privacy.

Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze wijziging van de regelgeving verbonden?

Aanvullend op de interviews is een schriftelijke uitvraag gedaan bij de geïnterviewde gemeenten naar de tijdsbestedingen voor handmatige handelingen die onder plateau 2 naar verwachting komen te vervallen. Deze tijdsbestedingen zijn gebruikt om een lasten berekening te maken. Deze lastenberekening geeft hiermee inzicht in de mogelijke baten bij een automatische gegevenskoppeling volgens plateau 2. Er is eveneens gevraagd wat het schaalniveau is van de medewerkers die de betreffende handelingen uitvoerden. Op basis hiervan zijn de gemiddelde kosten per statushouder bepaald. Door vervolgens de totale kosten te vermenigvuldigen met het aantal statushouders als taakstelling ontstaat een totaalbeeld van de totale lasten voor de handmatige gegevensuitwisseling tussen Gemeenten en COA/DUO:

Totale lasten	Taakstelling	Min	Max
COA-uitwisseling 2022	23469	€ 747.879	€ 838.626
COA-uitwisseling 2023 (eerste helft)	21200	€ 732.107	€ 814.080
DUO-uitwisseling 2022	23469	€ 5.926.705	€ 6.446.934
DUO-uitwisseling 2023 (eerste helft)	21200	€ 5.788.307	€ 6.258.240
COA +DUO uitwisseling 2022	23469	€ 6.674.584	€ 7.285.560
COA +DUO uitwisseling 2023 (eerste helft)	21200	€ 6.520.413	€ 7.072.320

Tabel 5: Totale lasten

Er zijn een aantal kanttekeningen bij het gebruikte model, het is van belang om dit in het achterhoofd mee te nemen bij het verder gebruik van de resultaten van deze analyse.

- De gegevens van dit model zijn gebaseerd op inventarisatie bij 7 gemeenten, en dient als eerste indicatie om vandaar verder onderzoek te doen naar onderbouwing voor de baten van een automatische gegevenskoppeling.
- De tijdsbesteding voor het ophalen van het klantprofiel bij COA liep sterk uiteen. Dit werd veroorzaakt door een onduidelijk of niet volledig klantprofiel en het moeten uitzoeken van de juiste informatie. De gehanteerde gemiddelde tijdsbesteding lager zal zijn als de kwaliteit van het klantprofiel verbeterd wordt.
- De lasten per jaar zijn bepaald door de gemiddelde kosten per statushouder te vermenigvuldigen met de taakstelling in jaar 2022 en eerste helft 2023, voor alle gemeenten samen. Hierin zijn geen gezins- en overige migranten meegenomen. De omvang van de taken van gemeenten zijn voor deze groep beperkter, maar als een vollediger inzicht in de baten gewenst is zou deze groep wel meegenomen moeten worden in het model.
- Verder is van belang om te benadrukken dat deze cijfers een momentopname zijn, gebaseerd op de taakstelling in 2022 en 2023. De cijfers kunnen over de jaren sterk

fluctueren, onder andere gerelateerd aan de instroom van asielzoekers. Zo lijkt de taakstelling voor 2023 aanmerkelijk hoger uit te vallen dan voor 2022. In 2022 was de totale taakstelling 23.469 statushouders. Voor 2023 is de totale taakstelling alleen voor de eerste helft van het jaar al 21.200 statushouders.

- Plateau 2 draagt eraan bij dat de handmatige inefficiënties in het proces van de gegevensuitwisseling tussen gemeenten en COA/DUO komen te vervallen door een automatisch gegevensuitwisseling. Echter uit de inventarisatie komt naar voren dat het veelal gaat om beperkte tijdsbesparingen per keer dat een handeling moet worden uitgevoerd. Dit leidt weliswaar tot efficiencyvoordelen en tijdsbesparingen in de processen. Het is echter niet de verwachting dat de besparingen voor gemeenten ook dusdanig substantieel zijn, dat gemeenten ook daadwerkelijk met minder formatie toekunnen, de tijdsbesparing hoeft dus niet tot lagere kosten voor de uitvoering hoeft te leiden.

Zoals bij de beantwoording van de vorige onderzoeksvraag is vermeld, is er nog onduidelijkheid over de kosten van de gegevenskoppeling tussen gemeenten en COA/DUO.

Wat zijn de verwachte effecten van de gewijzigde regeling?

De werking van geautomatiseerde gegevenskoppelingen vastgelegd in een stelsel van diensten en afspraken zorgt voor het waarborgen dat de juiste gegevens op het juiste moment beschikbaar zijn bij de juiste persoon en helpt zo in een gelijkwaardige informatiepositie voor de verschillende partijen in de inburgeringsketen en daarmee voor een betere uitvoering/dienstverlening naar inburgeraars.

Hoe kunnen veranderingen succesvol worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

Samenvattend zijn de randvoorwaarden voor succesvolle implementatie en doeltreffende uitvoering dat:

- Gemeenten betere gegevens krijgen aangeleverd vanuit COA en DUO, dit versterkt de informatiepositie van gemeenten en daarmee hun regierol.
- Een informatiemodel is afgesproken voor de benodigde gegevens input voor het ontwerp van de API's.
- Voor de verdere ontwikkeling en implementatie van plateau 2 is het van belang dat VNG Realisatie de link met Common Ground blijft leggen.
- Samenwerking met leveranciers is ingericht voor de ontwikkeling, implementatie en beheer van API's.
- Communicatie over gemaakte (gezamenlijke) keuzes in het ontwerp van de API's, een roadmap met tijdsplanning en testfaciliteiten. Waarbij een goed bereikbare helpdesk bij vragen en ondersteuning ingericht wordt.

- Een governance model wordt ingericht voor onderhoud, beheer en doorontwikkeling van de API's die door DUO en COA ontwikkeld zijn, inclusief de financiering hiervan.

4.2. Aanbevelingen

In deze paragraaf zijn de aanbevelingen uit het rapport in samenhang gepresenteerd. Het is een overzicht van de gewenste vervolgstapen en verdere besluitvorming voor de implementatie van plateau 2 inburgering voor gemeenten.

Op orde brengen van de kwaliteit van de data

- SZW samen met VNG: Verbeter de informatiepositie van gemeenten in de inburgeringsketen zodat zij hun regierol beter kunnen invullen
- SZW: Organiseer een ketenbreed overleg over IV-vraagstukken in de inburgeringsketen (zoals dit eerder ook bestond in de vorm van het 'IV-realisatie overleg'), waar onder andere het onderwerp datakwaliteit met de verschillende ketenpartners besproken en gemonitord kan worden.

Ontwikkeling API's

- SZW: Zorg voor duidelijke communicatie over gemaakte (gezamenlijke) keuzes in het ontwerp van de API's, een roadmap met tijdsplanning en testfaciliteiten, waarbij een goed bereikbare helpdesk bij vragen en ondersteuning ingericht wordt.
- VNG: Geef invulling aan de regierol die de VNG kan spelen rond de ontwikkeling en het beheer van API's, zoals beschreven in de VNG-aanpak 'Regie op API's'. Hiermee kan de verbinding worden gelegd tussen gemeenten en softwareleveranciers enerzijds en ketenpartners als COA en DUO anderzijds.
- Architectuurboard VOI: Onderzoek of kan worden aangesloten op bestaande informatie/gegevensmodellen. Zo niet, breid deze dan uit met de benodigde ontologie voor de inburgeringsketen.

Implementatie API's

- SZW: Zorg voor een duidelijk planning over wanneer gemeenten de API's kunnen implementeren en zorg voor een goede helpdesk/ondersteuning gedurende de implementatieperiode
- VNG: Help gemeenten met een samenhangend overzicht met wijzigingen in de tijd weggezet die in het sociale domein moeten worden geïmplementeerd.
- Gemeenten: Plan een implementatieperiode in en zorg dat werkinstructies worden aangepast op de automatische gegevensuitwisseling tussen gemeente en COA/DUO. Maak afspraken met leveranciers over de technische implementatie. Mogelijk moeten bestaande risicoanalyses in

het kader van Informatiebeveiliging en privacy worden aangepast aan de automatische gegevenskoppeling vanuit COA/DUO.

Beheer API's

- SZW samen met ketenpartners: Realiseer een governance model voor onderhoud, beheer en doorontwikkeling van de API's die door DUO en COA ontwikkeld worden, inclusief de financiering hiervan.

Kosten en baten afweging

- Gemeenten kunnen op basis van deze analyse gemaakte lastenmodel voor de eigen lokale situatie een berekening maken van de lasten van de handmatige gegevensuitwisseling. Deze lasten geven inzicht in de mogelijke baten van een geautomatiseerde koppeling.
- SZW samen met VNG: Zorg voor centrale afspraken over de financiering van API's. Het gaat dan over de financiering van zowel eenmalige als structurele kosten.
- VNG: Het in dit rapport gepresenteerde lastenmodel geldt als eerste indicatie. Als nadere onderbouwing van kosten en baten van een automatische gegevenskoppeling gewenst is, verder onderzoek laten uitvoeren.

Bijlage A: Gesprekspartners

Voor deze impactanalyse is gesproken met de volgende organisaties en personen. De geïnterviewde medewerkers van gemeenten zijn ook uitgenodigd voor de klankbordbijeenkomst, waar de voorlopige bevindingen getoetst en aangescherpt zijn.

Organisatie	Naam
Gemeenten	
Amsterdam	Niels Tubbing, Karina van Dam van Isselt, Jelke Kruizinga
Apeldoorn	Geertruide Koenen
Bergen op Zoom	Nicolette van Antwerpen, Britt van der Poel
Helmond	Hena Kreso, Chris Jacobs
Lochem	Majella Schreurs
Rotterdam	Ceriel Sital, Noura Ajmi, Cindy van der Staij-Sagius, Lilian van der Gugten-Prins, Rebecca de Groot, Olaf Komen
Sittard-Geleen	Noortje Kramer, Gabi Dautzenberg, Andy Latoeperissa, Tim Tijssens
Tholen	Amber Bolier, Benny de Weert
Utrecht	Niki Papadopoulos
Veenendaal	Maaïke Jonker, Rinke Nijman-van Gaalen
Zwolle	Harold Veenbergen
Softwareleveranciers	
Blinqt	Patrick Smolders
Centric	Ruud Henry, Marcel Remmers
PinkRocade	Robin Hutten
Ritense	Frits Bakker

Bijlage B: Bronnen

Voor deze impactanalyse zijn de volgende bronnen gebruikt:

- BZK, *Handleiding Overheidstarieven 2022/2023*
- DUO, *Overzicht huisvesting vergunninghouders*, peildatum 1-10-22
- DUO, *Voortgangscijfers inburgering Totaal Nederland*, 1-9-22
- SZW, *Ketenarchitectuur inburgering – versie 2.0*, Den Haag 2022
- VNG Realisatie, *Uitvoeringstoets Wet inburgering 2021*, Den Haag 2020