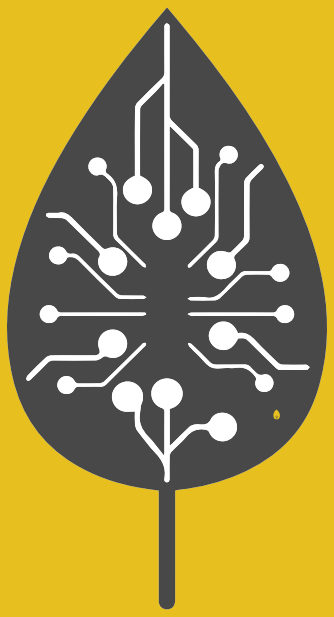


Propositie Transitieprogramma Common Ground

Betere dienstverlening door samen werken aan een moderne gemeentelijke informatievoorziening

Sandra van Wijngaarden | maart 2024 | versie 1.5

Inhoud

De essentie 3

Onze dienstverlening: het móet anders, het kán anders 6

Hier komen we vandaan 9

Gemeentelijke dienstverlening in het digitale tijdperk 11

Zo komen we daar: samen vanuit dezelfde basis 15

I. Uitgangspunten, afspraken & spelregels 16

II. Ontwikkelen & Standaardiseren 16

III. Businesschange 17

Een divers speelveld 18

Dit zijn de concrete resultaten voor jouw gemeente 21

De zeven uitgangspunten van Common Ground 22

De focus voor 2024 25

De gevraagde investering voor het transitieprogramma 28

Dit levert het op: betere dienstverlening en een blijvende besparing voor elke gemeente 30

Bijlage 1 – Componenten Platform Dienstverlening 36

Bijlage 2 – Kwalitatieve en kwantitatieve doorkijk 41

Bijlage 3 – Artikel Arre Zuurmond in de Volkskrant 87

Addendum – Het lonkend perspectief: Denemarken 93

De essentie

Voor u ligt de propositie (inclusief kwalitatieve en kwantitatieve doorkijk) voor de GGU kadernota 2025 voor het Transitieprogramma Common Ground. Met Common Ground willen we voor onze dienstverlening toe naar een moderne gemeentelijke informatievoorziening. Alle informatie die we hiervoor nodig hebben is vanzelfsprekend 'als water uit de kraan' beschikbaar. Het op eigentijdse en toekomstvaste wijze organiseren van informatie vergt echter forse investeringen. De propositie is bedoeld om, mede vanuit de urgentie, te komen tot versnelling.

Onderstaande samenvatting richt zich op **drie kernpunten** die wij belangrijk achten voor bestuurders:

1. het belang van effectieve, efficiënte en toegankelijke publieke dienstverlening;
2. de noodzaak om te blijven voldoen aan nieuwe (Europese) wet- en regelgeving;
3. de risico's rondom een st erk verouderd ICT-landschap in alle 342 gemeenten.

<u>Dienstverlening aan burgers: een wendbaar en proactief bestuur</u>
Het hart van publiek bestuur ligt in de dienstverlening aan burgers, waarbij de focus ligt op het verzekeren dat iedereen krijgt waar hij recht op heeft. Vooral bij thema's als armoederegelingen en bestaanszekerheid, waar de dienstverlening aan inwoners in kwetsbare situaties centraal staat.

Niet-gebruik van beschikbare regelingen kan schrijnende situaties voor inwoners, hoge maatschappelijke kosten en een aantasting van het vertrouwen in de overheid tot gevolg hebben. Verschillende factoren beïnvloeden het niet-gebruik, zoals onbekendheid met regelingen, moeilijke aanvraagprocessen en gebrek aan (digitale) vaardigheden bij inwoners.

Het terugbrengen van het niet-gebruik kan plaatsvinden door vereenvoudiging van regelingen, aangevuld met het 1-loket concept. Nog doeltreffender is het inzetten van proactieve dienstverlening. Met informatie heb je als overheid beter zicht op gebruik en niet-gebruik. Hiermee kan de overheid inzetten op betere informatieverstrekking. Bijvoorbeeld door een 1-loket concept, waarin informatie uit verschillende regelingen wordt gecombineerd. Of om proactieve dienstverlening te bevorderen, waarbij de overheid actief gebruik maakt van beschikbare informatie om ervoor te zorgen dat iedereen die in aanmerking komt, gebruik maakt van de regeling.

Er bestaat in de samenleving grote behoefte aan goede samenwerking tussen overheden en het delen van informatie om alle inwoners adequaat te bedienen. De ervaren verkokering, het 'kastje naar de muur'-fenomeen, en de trage, complexe processen voor het gebruik van voorzieningen dragen bij aan het beeld van een overheid die onvoldoende moeite doet om er voor de inwoners te zijn.

Hoewel het vertrouwen in de overheid wordt beïnvloed door diverse factoren, valt er met betrekking tot de huidige dienstverlening een hoop te verbeteren. Het ideaalbeeld is dat we als één overheid opereren, die de inwoner ziet, hoort en centraal stelt. Om uiteindelijk tot een effectievere, klantgerichte overheid te komen.

Het herstellen en verbeteren van het vertrouwen in de (gemeentelijke) overheid is van cruciaal belang, met name bij thema's zoals krapte op de woningmarkt, de energietransitie, asielopvang,

armoede en toedeling van openbare ruimte. Vooral in deze context is het noodzakelijk om politieke keuzes helder, geïnformeerd, transparant en begrijpelijk toe te lichten en te verantwoorden. Adequate informatievoorziening is daarvoor een noodzakelijke randvoorwaarde.

Voldoen aan wetten: een fundamentele verplichting

Diverse wetten leggen verplichtingen op aan de gemeentelijke informatievoorziening, waar het huidige ICT-landschap niet altijd aan kan voldoen. De Algemene Wet Bestuursrecht (AWB), de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), de Wet digitale overheid (WDO), de Wet Modern Elektronisch Bestuurlijk Verkeer (WMEBV), de Wet Digitale Toegankelijkheid en de Wet digitale veiligheid stellen eisen aan de manier waarop gemeenten informatie opslaan, verwerken, toegankelijk maken en beschermen.

Huidige systemen schieten tekort in transparantie en toegankelijkheid van besluitvormingsprocessen, wat in strijd is met de vereisten van de AWB. Om te voldoen aan de normen van de WDO en de digitale weerbaarheid van gemeenten te vergroten, zijn investeringen in digitalisering en cybersecurity noodzakelijk. De Wet digitale veiligheid vereist extra beveiligingsmaatregelen en protocollen om gemeenten te beschermen tegen digitale bedreigingen. Daarnaast komen er steeds meer wetten die gemeenten verplichten digitaal met haar inwoners te communiceren. Het is in veel gevallen niet mogelijk om de huidige systemen op deze eisen aan te laten passen. Zelfs als het met grote inzet van tijd en geld op onderdelen wél mogelijk is, zal iedere verandering, update of upgrade opnieuw diezelfde inzet vergen. Dit is niet te handhaven op de wijze waarop momenteel onze automatisering is geregeld bij iedere gemeente individueel of in een samenwerkingsverband.

Het gebrek aan een moderne gemeentelijke informatievoorziening heeft ook gevolgen voor de naleving van de strenge privacy voorschriften van de AVG. Het lukt gemeenten zelden om WOO-verzoeken binnen de wettelijke termijn af te wikkelen, wat leidt tot onbegrip bij de aanvrager en frustratie en aanzienlijke kosten aan de zijde van de gemeente. Een geordende gegevensstructuur, de beschikbaarheid van alle mogelijke kanalen voor communicatie en de juiste services in de ICT om data en kanalen met elkaar te laten communiceren, zou de efficiëntie aanzienlijk verbeteren. Naar verwachting met een mogelijke vermindering van 80%, niet alleen in de kosten van het afhandelen van dergelijke verzoeken binnen de gestelde termijnen maar ook in afname van het aantal verzoeken zelf. Het is van cruciaal belang om te investeren in een moderne, goed beheerde informatievoorziening om te voldoen aan deze wetten en tegelijkertijd de kosten te verminderen en de transparantie te vergroten.

Risico's van een verouderd ICT-landschap

Het fundament van het ICT-landschap in veel gemeenten stamt nog uit de jaren '80, wat diverse risico's met zich meebrengt. Een verhoogd risico op veiligheidskwesties staat centraal. Oudere systemen zijn vaak kwetsbaarder voor cyberaanvallen en hebben een verhoogd risico gehackt te worden. Daarnaast gaan verouderde systemen vaak moeilijk of helemaal niet samen met moderne systemen, waardoor de operationele effectiviteit en efficiëntie aanzienlijk afnemen. Hierdoor staat de continuïteit van cruciale processen onder druk.

Wethouders dragen in toenemende mate politieke verantwoordelijkheid voor de risico's die verouderde ICT-systemen met zich meebrengen. De RvS heeft 16 juni 2022 advies uitgebracht over het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht tot het strafrechtelijk vervolgbaar maken van 'het opdracht geven tot en het feitelijke leiding geven aan verboden gedragingen van overheidsorganen (inclusief ambtsdragers)'. De verantwoordelijkheid wordt steeds sterker toebedeeld aan de verantwoordelijke bestuursorganen. Ook promoveert docent bestuurskunde Ina Middelkamp op het onderzoeksonderwerp 'aansprakelijkheid van ambtsdragers'. Aansprakelijkheid van bestuurders beperkt zich in het debat steeds minder tot alleen de private sector.

Hoe draagt Common Ground hieraan bij?

Invulling geven aan bovenstaande punten is alleen mogelijk op basis van een moderne gemeentelijke informatievoorziening die is gebaseerd op de Common Ground principes. De gemeenten organiseren hun informatie dan zo dat gegevens makkelijk en veilig in verschillende processen en systemen gebruikt en gecombineerd kunnen worden. En dat de overheid en/of de burger hier zelf zeggenschap over heeft. Data zijn dan niet langer in eigendom van de ICT-leveranciers, maar van overheid en/of de burger zelf. Dit kan door de informatievoorziening meer component gewijs op te zetten en gegevens niet in allerlei taak-applicaties vast te leggen maar altijd vanuit de bronsystemen te bevragen.

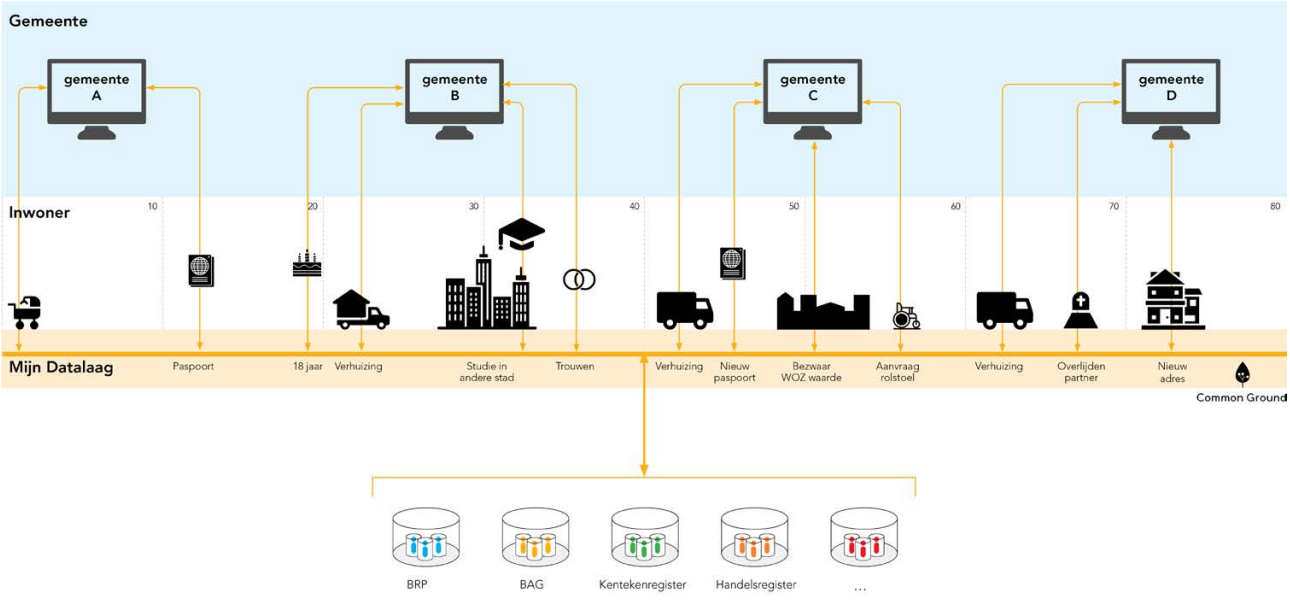
De gewenste ontwikkeling richting een ICT-systeem van 'Lego-blokjes' is bedoeld om flexibiliteit en uitwisselbaarheid te vergroten. Deze blokjes, die eenvoudig in elkaar kunnen klikken, stellen gemeenten in staat om een eenduidige en solide basislaag neer te leggen, waarop generieke processen kunnen worden vastgeklikt. En waar op dezelfde manier ook lokale specifieke aanpassingen kunnen worden neergezet. Deze lokale aanpassingen zijn dan veel kleiner (en dus voordeliger en eenvoudiger te maken) omdat ze op dezelfde basislaag werken en in dezelfde computertaal neergezet worden.

Deze kernpunten worden in dit document verder uitgewerkt.

Onze dienstverlening: het móet anders, het kán anders

We staan als overheid voor grote maatschappelijke opgaven. Van taken rondom armoede, kansenongelijkheid en energie tot klimaat of de fysieke leefomgeving - bij ons als gemeenten komt het allemaal samen. De vragen en antwoorden die voortkomen uit deze opgaven zorgen voor het continue meebewegen van de dienstverlening aan inwoners, bedrijven en belanghebbenden. Om de dienstverlening hierop beter te ondersteunen werken we daarbij steeds meer op basis van data: data-gestuurd. Keuzes onderbouwen door feiten en cijfers en die vertalen in steeds beter wordende dienstverlening, is dan ook waar het om draait.

Beter dienstverlening vraagt om meer digitaliseren vanuit een betere basis. De samenleving digitaliseert razendsnel. Van ons als gemeenten wordt niet alleen verwacht dat wij dit tempo bijhouden, maar ook dat onze dienstverlening de vraag van inwoners een stap voor is. En dat wij onze diensten aan burgers en bedrijven steeds vaker (ook) digitaal en in samenhang aanbieden. Om als vanzelfsprekend diensten van goede kwaliteit te bieden en inzicht te geven hoe onze besluiten zijn genomen, hebben we absoluut gegevens en informatie als basis nodig.



Figuur 1 – integrale digitale dienstverlening aan burgers en bedrijven kan niet zonder het goed organiseren van het delen van gegevens

Transparant over informatie verkrijgen, verzamelen en verwerken

Als overheid werken we volgens de wet en wordt ons gevraagd te bewijzen hoe we te werk zijn gegaan. Dus transparant zijn over hoe we data verkrijgen, verzamelen en verwerken, om ons zo te verantwoorden aan onze inwoners. Dit helpt mee aan het vertrouwen in en van de overheid. Dit is een uitdagend proces. Waarom? Omdat inwoners de feiten, gegevens en informatie vanuit hun eigen situatie bekijken. Dit stelt dus hoge eisen aan de dienstverlening en ondersteunende systemen waarmee we informatie aanbieden.

Informatie en gegevens voor wetten

Voor de uitvoering van veel wetten vertrouwen we, soms blindelings, op onze informatiesystemen. Denk aan de dienstverlening rond de Wet open overheid (Woo), de Omgevingswet en wetten in het sociaal domein, zoals de Participatiewet en de Jeugdwet. Ook als er nieuwe wetten en regels komen, hebben we de informatiesystemen hard nodig. We kunnen eigenlijk niet meer zonder. Dit geldt eveneens als we gegevens uitwisselen.

Alles wat we digitaliseren, moeten we bovendien zo veilig mogelijk doen. De gevolgen van een informatielek in de beveiliging zijn immers groot. Die uiterste veiligheid bewaren eist continue aandacht omdat cybercrime zich immers ook steeds aanpast. Zwaktes in onze ICT leiden zo maar tot diensten die uitvallen en haperende bedrijfsvoering in onze organisatie. Daarnaast ontstaan hierdoor fouten en komt informatie in verkeerde handen.

Optimale dienstverlening betekent meer werk voor, en geld naar, IT

Diensten blijven leveren aan onze inwoners en bedrijven en wetten en regels een plek geven in onze organisaties en ons werk houdt in dat op de begrotingen van ons als gemeenten veel geld staat gereserveerd voor IT-uitgaven. Die post groeit daarnaast mee met onze ambities. We moeten daarbij geld reserveren voor ontwikkeling, innovatie van nieuwe diensten én voor de blijvende kosten van beheer en onderhoud. Want digitaal werken en diensten verlenen heeft een vaste plek in onze bestuurlijke programma's. Zonder IT staat de dienstverlening stil. Naast de opbrengsten wordt ook naar de kostenkant kritisch gekeken.

Onbestuurbaar, ondeskundig, onhoudbaar

Voor de continuïteit van dienstverlening en bedrijfsvoering is het belang van informatievoorziening inmiddels enorm. In de praktijk lopen we echter vast in de uitvoering. We lijken inmiddels onbestuurbaar in gegevens delen omdat er een enorme versnippering van gegevensopslag is. Daarnaast blijkt dat we onvoldoende ICT-kennis in eigen huis hebben, waardoor we blijvend gebruik moeten maken van externe consultants en leveranciers. Ook hebben we beperkte kennis in huis om te beoordelen of deze consultants en leveranciers wel de juiste dingen doen. Vanuit onze besturen is hier, naast kostenbeheersing, maar weinig aandacht voor. Het mee laten groeien van de kwaliteit van dienstverlening met de maatschappelijke behoeften is als een Hotel California: You can check out any time you like, but you can never leave!

Oplossing: vanuit dienstverleningsperspectief meer samen automatiseren, digitaliseren en standaardiseren

Alles wat we hiervóór beschreven, vraagt om meer landelijke samenwerking in het automatiseren en digitaliseren. Om meer samen de uitvoeringsprocessen en het systeem dat eronder ligt rondom informatie te standaardiseren. Daarom is er nu Common Ground: een aanpak die toekomst biedt aan optimale dienstverlening door een combinatie van 'techniek' en verplicht samenwerken.

Als we de Common Ground-principes op deze manier in onze organisaties implementeren, versnellen we hierdoor meer. En dát is hard nodig, o.a. vanwege de volgende meer generieke ontwikkelingen:

- imagoschade als we als gemeenten gegevens delen en hierbij fouten maken;
- steeds minder mensen die in de gemeentelijke IT willen werken;
- het financiële ravijn dat ons als gemeenten bedreigt voor 2026.

Figuur 2 – toenemend belang van (gecombineerde) informatie

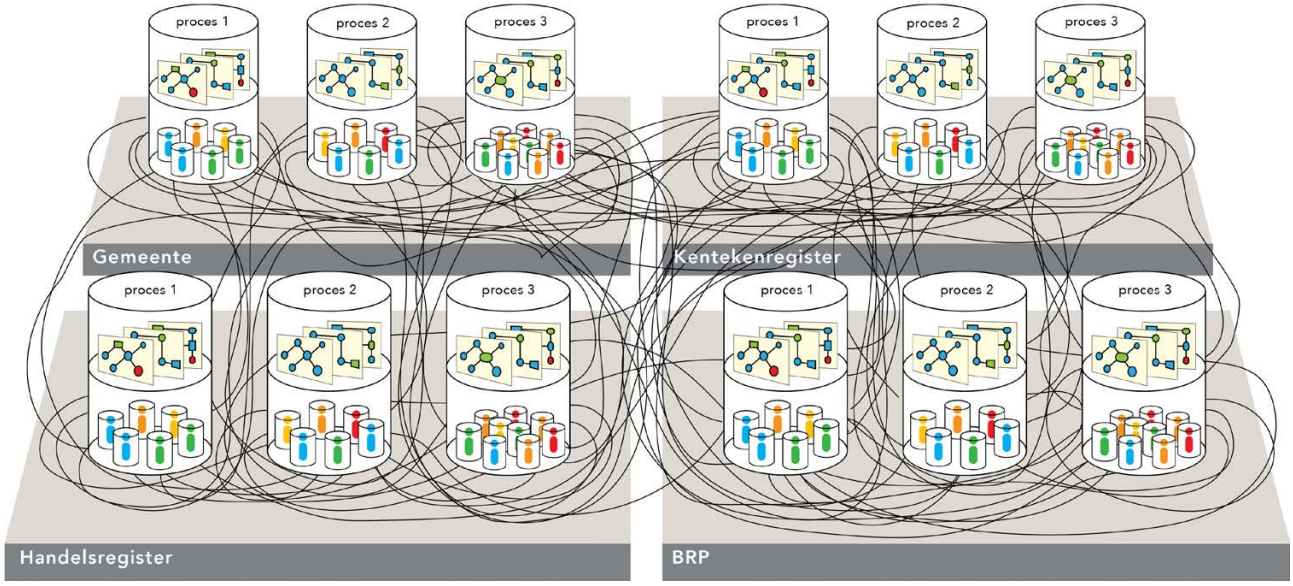
Hier komen we vandaan

We ervaren grote problemen als we als gemeenten gegevens delen. Een bekend voorbeeld is de Jeugdzorg. Dat we die sinds 2015 zelf regelen, zorgde voor een grotere verantwoordelijkheid rondom gegevensbeheer. Veel gemeenten meldden moeilijkheden met coördineren van gegevensuitwisseling tussen instanties. Dat vertraagde de zorg voor jongeren en leverde binnen die zorg een gebrek aan samenhang op. Dit leidde weer tot zorgen over de privacy en de kwaliteit van de zorg voor kwetsbare kinderen; een onderwerp dat destijds veel aandacht kreeg in de media.

Te vaak dezelfde gegevens opslaan

De manier waarop we als gemeenten informatie inwinnen en gebruiken, draait vooral om specifieke werkgebieden of organisaties. Gevolg? We werken nogal langs elkaar. Dit maakt samenwerken en gegevens delen ingewikkeld. We delen gegevens tussen informatiesystemen via omslachtige berichten die gegevens kopiëren vanuit de oorspronkelijke bestanden. Met als resultaat:

- problemen met combineren én gelijk houden van de gegevens;
- extra kosten voor beheer, omdat we immers dezelfde gegevens vaker opslaan.



Figuur 3 – Huidige situatie: omslachtige manier van gegevens delen, weergegeven als 'spaghettiplaat'

Er zijn wel enkele standaarden - afspraken hoe we gegevens horen uit te wisselen -, maar lang niet iedereen gebruikt die overal. Hierdoor kunnen we op dit moment moeilijk of niet werken volgens de wetten en regels.

Meer IT nodig, minder tijd beschikbaar

Als gemeenten zijn we alle 342 elk zelf verantwoordelijk voor onze eigen informatiesystemen. De gemiddelde gemeente is inmiddels al begonnen met gedigitaliseerde diensten en data gedreven

werken; daarom groeit de IT-afdeling hier. Maar die afdeling heeft steeds minder tijd om het eigen informatiesysteem goed op te zetten. Enkele redenen:

- Ze wordt overspoeld met hulpvragen: van gebruikershulp en advies rondom slimme inzet van software binnen beleidsafdelingen tot vragen over informatieveiligheid, cybercrime en data gestuurd werken.
- Ze moet advies geven rondom robotica en kunstmatige intelligentie; een gebied dat zich razendsnel ontwikkelt.
- Ze moet zowel oudere informatiesystemen onderhouden als moderne techniek mee-ontwikkelen. Dat vraagt om andere competenties.
- Haar IT-medewerkers moeten zó veel kunnen: naast taken rondom techniek, contacten met IT-leveranciers en gebruikerstrainingen moeten ze vraagstukken overbrengen in de taal van het bestuur.

Kortom, er ligt dus nogal wat op het – steeds groter wordende – bordje van de IT-manager of chief information officer (CIO).

Gemeente als software-opdrachtgever: moeizame combi

Als gemeenten ontwikkelen we meestal zelf geen software. Die kopen we bij leveranciers, vaak via een (Europese) aanbesteding. Die opdrachtgeversrol naar leveranciers beheersen we niet allemaal even goed. Hierdoor hebben we vaak weinig invloed op wat onze informatiesystemen moeten kunnen.

Te afhankelijk van leveranciers

Ieder op zich hebben we niet genoeg mensen en kennis om de wetten en regels voor informatiebeveiliging, privacy, digitale identiteit en digitale diensten te vertalen naar de juiste processen en systemen. Welke eisen moeten we op deze gebieden bijvoorbeeld stellen aan leveranciers? We weten het simpelweg niet. Hiervoor leunen we dan ook sterk op die leveranciers. Dat geldt ook voor hoe we de informatiesystemen installeren, configureren en beheren; en voor de koppeling tussen systemen. En dát maakt weer dat we als gemeenten zelf vaak te weinig zien hoe het zit met de koppelingen en datastromen tussen systemen. Met alle risico's van dien.

Dus: doordat wij te weinig verantwoordelijkheid voor opdrachtgeverschap nemen, bepalen leveranciers de functies van onze informatiesystemen en de manier waarop die systemen data verwerken.

Gemeentelijke dienstverlening in het digitale tijdperk

We willen voor onze dienstverlening toe naar een moderne gemeentelijke informatievoorziening. Alle informatie die we hiervoor nodig hebben is vanzelfsprekend 'als water uit de kraan' beschikbaar. Er is één beheerorganisatie die standaarden beheert, de afspraken hoe we gegevens uitwisselen. Een beheerorganisatie die ook een aantal basis softwarecomponenten beheert en regie voert namens de gemeenten.

Dit is hoe we het voor ons zien. Om onze diensten te leveren:

- kunnen we gegevens snel en veilig delen, uiteraard binnen de privacyregels.
- lossen we maatschappelijke opgaven meer op vanuit data: data gedreven werken dus, waarbij we data en analyses gebruiken voor een beter onderbouwd narratief waarop we de beslissingen nemen.
- verzamelen en analyseren we de juiste gegevens waardoor we beter begrijpen wat de samenleving nodig heeft, welke trends er zijn en hoe we effectieve diensten ontwikkelen.
- nemen we beslissingen op basis van feiten en analyses. Hierdoor werken we als overheid effectiever en leveren we betere diensten.
- Laten we door deze manier van werken onze inwoners zien welke gegevens we uit verschillende systemen samen gebruiken.

<u>Dit zijn de 3 hoofdpijlers voor die ene beheerorganisatie</u>

1. Minder risico's & kosten;
2. 'Het nieuwe normaal': samen software(onderdelen) ontwikkelen;
3. Eén plek voor beheer.

Hieronder diepen we deze pijlers uit.

1. *Minder risico's & kosten bij gegevens bij de bron*

We slaan de gegevens apart op van de applicaties en processen waarin we ze gebruiken. En iedereen krijgt altijd toegang tot de gegevens vanuit de oorspronkelijke bestanden; die gegevens zijn dus altijd actueel en iedereen gebruikt ze realtime. Het effect hiervan is dat:

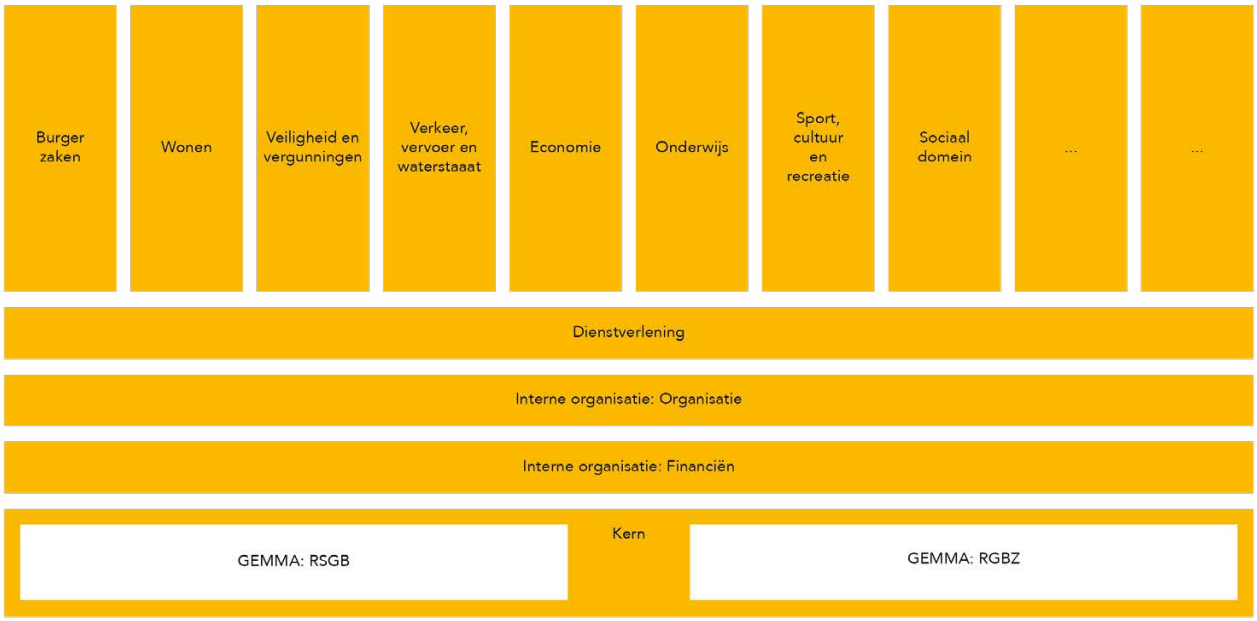
- niemand hierdoor nog kopieën van gegevens hoeft te maken;
- fouten voorkomen worden door het ontbreken van verschillende versies van gegevens;
- dienstverlening van de nieuwe wetten makkelijker met gegevens en informatie worden ondersteund;
- gegevens eenvoudig te combineren zijn, vernieuwen makkelijker is, wat waarschijnlijk weer tot allerlei nieuwe toepassingen leidt.

Onder de motorkap werken we hiervoor vanuit standaarden, waardoor iedereen alle gegevens op dezelfde manier ter beschikking heeft en de gegevens dezelfde taal spreken. Een voorbeeld van zo'n standaard is het Gemeentelijk Gegevensmodel (GGM). Dit is een logisch gegevensmodel met daarin vertegenwoordigd alle beleidsterreinen van de gemeente.

PAND

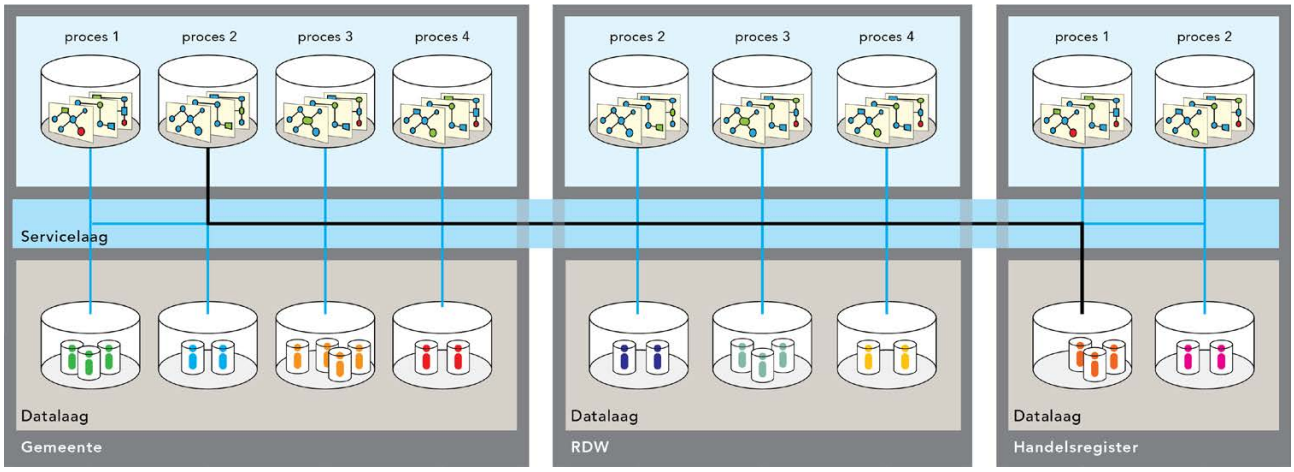
Definitie: **Een PAND** (bron: BAG) is de kleinste bij de totstandkoming functioneel en bouwkundig-constructief zelfstandige eenheid die direct en duurzaam met de aarde is verbonden en betreedbaar en afsluitbaar is.

Figuur 4 – informatiestandaarden zijn nodig om bij het uitwisselen van gegevens dezelfde taal te spreken



Figuur 5 – beleidsdomeinen van het Gemeentelijk Gegevensmodel

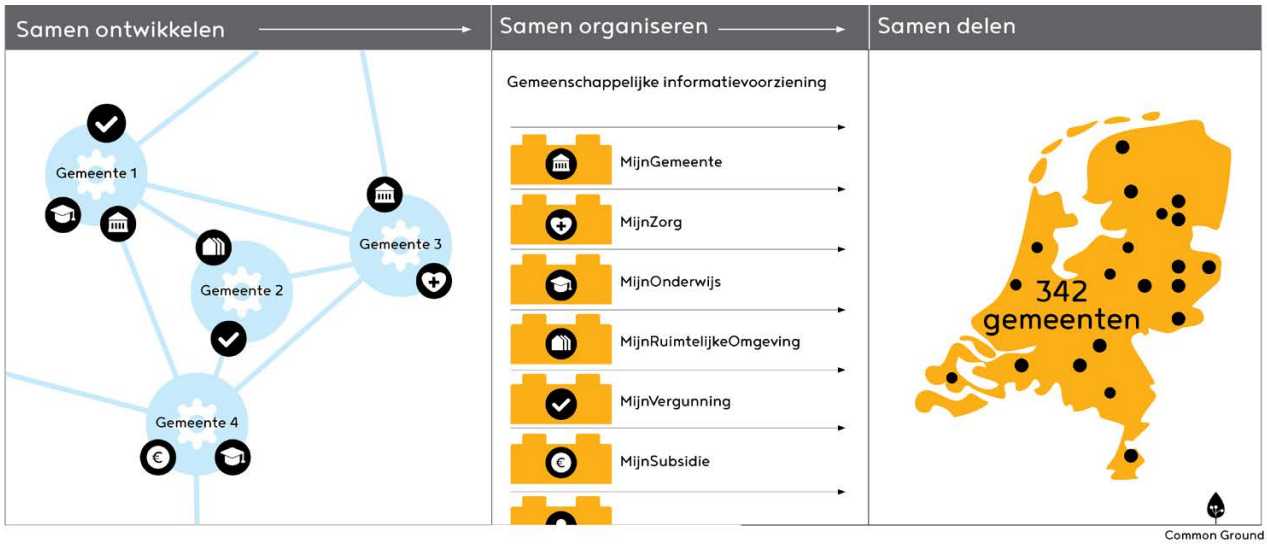
Om dit te bereiken zorgt een 'integratiemechanisme' voor de technische verbindingen.



Figuur 6 – Gewenste situatie: moderne gemeentelijke informatievoorziening waarbij gegevens realtime vanuit de bronbestanden in verschillende processen kunnen worden gebruikt.

2. *Common Ground als 'Het nieuwe normaal'*

Als gemeenten werken we samen rondom ieders informatiesysteem en delen we onze kennis. In de toekomst is Common Ground 'Het nieuwe normaal'. Wat dat inhoudt? Eén of enkele gemeenten ontwikkelen gestandaardiseerde componenten of bouwstenen, of laten dit doen door de markt. Verschillende gemeenten gebruiken die dan. Ook werken gemeenten samen in hun contact met leveranciers bij aanbestedingen en stellen zij samen de Common Ground-principes en eisen als voorwaarde bij contracten.



Figuur 7 – Toepassingen worden in opdracht van één gemeente gemaakt, en door meerdere gemeenten gebruikt.

3. *Ontzorging door goede afspraken over beheer*

We willen toe naar een landelijke en samenhangende organisatie van het beheer waarmee de continuïteit van de gezamenlijke onderdelen, standaarden en de eventueel gedeelde software, voor zover deze niet door de markt wordt beheerd, geborgd is.

Binnen deze landelijke en samenhangende organisatie van beheer zijn verschillende samenwerkende organisaties betrokken, en alles is geregeld om dit goed in samenhang te laten werken. Beheer wordt daar belegd waar dit het best past. Zo ziet dit eruit:

- Er zijn afspraken hoe we het beheer regelen, welke organisatie welk onderdeel van het beheer doet en hoe het met de menskracht en de besturing zit;
- De processen staan op papier;
- De mensen die er werken hebben de juiste opleiding voor hun taken;
- De verantwoordelijkheden staan op papier;
- Er zijn afspraken over geld voor een aantal jaren.

Zo komen we daar: samen vanuit dezelfde basis

De afgelopen vijf jaar Common Ground (2017 – 2022) zien we als pioniersfase; een fase waarin we van onderen af diverse initiatieven ontwikkelden. Ook deden we in deze fase leerervaring op in wat erbij komt kijken om de Common Ground-principes door te voeren.

Start stuurgroep Common Ground Board

In 2022 hielden we een heroriëntatie. Na de voorbereiding (de zogeheten kwartiermakersfase) keurde de Taskforce Samen Organiseren eind maart 2023 de programma-aanpak voor 2023 goed. Voor dit programma regelde de Taskforce de manier waarop het programma wordt bestuurd in. Zij richtte hiervoor de Common Ground Board op, een stuurgroep die het voortouw neemt.

Deze functies zitten in de stuurgroep

Taskforce is de opdrachtgever van de stuurgroep. Daarom zitten er twee Taskforce-leden in de Common Ground Board. Een van hen is de voorzitter van de board. Verder zitten hierin:

- een vertegenwoordiger van een uitvoeringsorganisatie voor (samenwerkende) gemeenten
- een CIO van een G4-gemeente
- twee vertegenwoordigers van gebruikersverenigingen van leveranciers
- een vertegenwoordiger namens VNG

Met toestemming van de Taskforce zijn deze mensen samen de dagelijkse opdrachtgever voor het programma Common Ground en voor de programmamanager. We zijn in deze samenstelling gestart, en bezien onderweg welke aanscherpingen in afspraken en eventuele andere deelnemers nodig zijn.

Figuur 8 – Besturing van het programma

Veranderen van organisatie én inhoud

Als we werken volgens de Common Ground-principes krijgen we een behoorlijke omslag, organisatorisch én inhoudelijk. Common Ground vraagt om:

- informatie delen op een moderne manier;
- samenwerkende overheidsorganisaties.

Kortom: dit vraagt om een switch van traditionele silostructuren tussen afdelingen en instanties (waarbij je steeds een kopie van de gegevens maakt die snel verouderen) én om een verschuivende organisatiecultuur. De nadruk komt dan op transparant werken en kennis delen. Dit kan best een uitdaging zijn voor organisaties die vanuit het verleden gesloten en zelfstandig werkten. De belangrijkste motivatie om dit toch te doen? Als overheid groeien we zo uit naar een meer samenwerkende, slagvaardige en burgergerichte groep; een groep met gestandaardiseerde informatie en besluiten op basis van gegevens.

Het programma heeft dan ook het karakter van een transitieprogramma. Hierbij kijk je naar een andere manier van werken met ICT als een langdurige fundamentele verandering waarbij oude manieren van werken stoppen en worden afgebouwd en nieuwe manieren van werken worden opgebouwd. Het programma is erop gericht om de randvoorwaarden voor de transitie te realiseren, en jaagt de transitie aan.

Spelregels voor modern geregeld informatiesysteem

Samengevat maken we dus de randvoorwaarden voor ons als gemeenten om ons informatiesysteem op een moderne manier te regelen, volgens de Common Ground-principes. Dit zijn de doelen:

I. Uitgangspunten, afspraken & spelregels

- uitgangspunten en kaders afspreken die werken mogelijk maken volgens de afspraken en richtlijnen van een moderne informatiearchitectuur;
- ervoor zorgen dat alles wat we aan software en standaarden samen al gebruiken aansluit op wat er op dit gebied gebeurt op landelijk niveau, bijvoorbeeld op het gebied van de generieke digitale infrastructuur, denk aan MijnOverheid, Berichtenbox en de basisregistraties;
- werken volgens de wet rondom de richtlijnen van de Autoriteit Persoonsgegevens (waaronder dataveiligheid en privacybescherming).

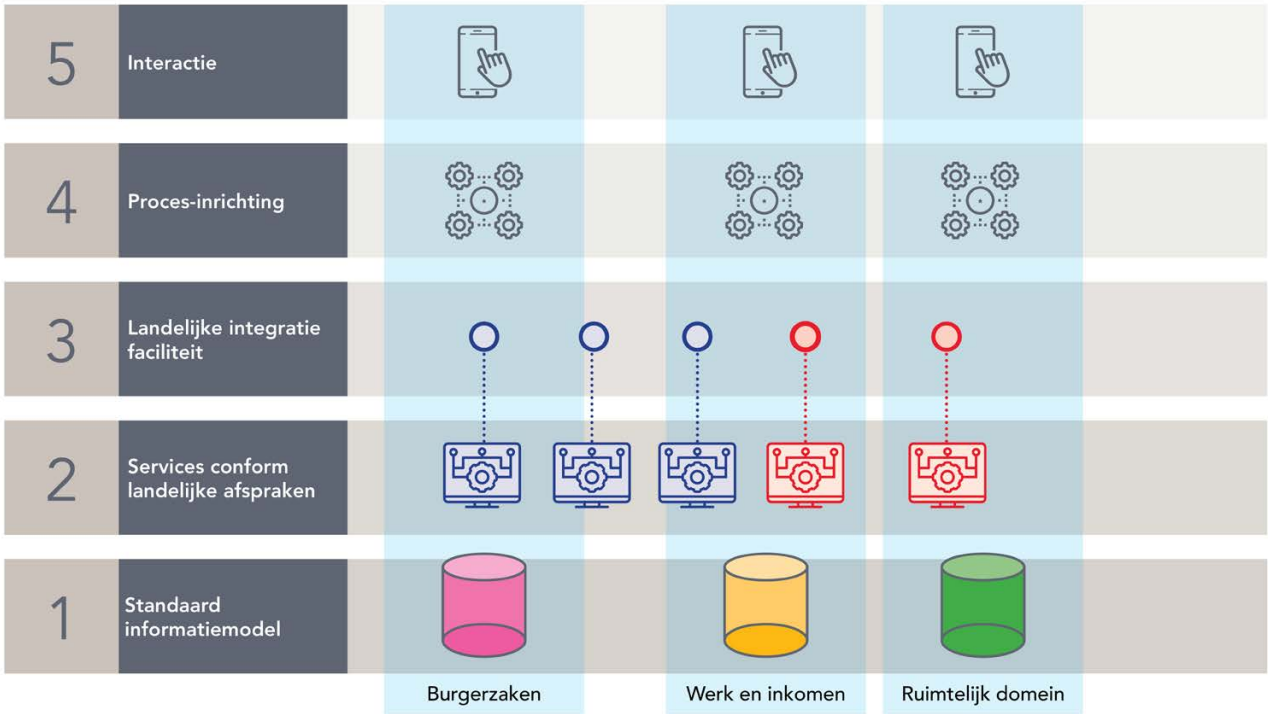
II. Ontwikkelen & Standaardiseren

- Inzicht geven in wat er is (portfoliomanagement) aan lopende en nieuwe basissoftware en software-componenten. Daarnaast inzicht scheppen in hoe die verbonden zijn met initiatieven die hiermee te maken hebben, maar buiten het portfolio vallen.
- een manier bieden om initiatieven op volgorde van noodzakelijkheid te zetten (vooral voor laag 1-3 uit de vijflagenarchitectuur, zie figuur 9). Dit speelt met name als we keuzes moeten maken bij tekort aan mensen in de ondersteuning.
- een snel en simpel standaardisatieproces opzetten, mét mogelijkheid om advies te gevenvoor iedereen: van gemeenten en marktpartijen tot CIO's.

- broodnodige en dringende standaarden, losse onderdelen en een voorbeeld (helpen) ontwikkelen van hoe we het laten werken (referentie-implementatie). Dit is vooral om laag 1-3 goed te laten werken.
- Een beheerorganisatie inrichten: van menskracht, taakverdeling en bestuur tot geldzaken. Dit is om samen, in een landelijke en samenhangende organisatie van het beheer, ontwikkelde standaarden, componenten en voorzieningen te onderhouden en te beheren.

III. <u>Businesschange</u>

- gemeenschapsgevoel weer nieuw leven inblazen en duidelijk hetzelfde communiceren
- een strategie en hulpmiddelen bedenken om koplopers en volgens te helpen; bijvoorbeeld op het gebied van geld, wetten, handreikingen en modelstrategieën
- een strategie bedenken om leveranciers op tijd en zinvol te betrekken bij plannen en met hen samen te werken



Figuur 9 – Architectuur volgens het 5-lagen model

Een divers speelveld

Het speelveld rondom Common Ground kenmerkt zich door een grote verscheidenheid aan individuele spelers, gemeenten en marktpartijen, die allen in eigen tempo de verandering die door Common Ground wordt aangezwengeld, vormgeven.

Gemeenten

Koplopers en volgers spelen beide een cruciale rol bij het creëren van de moderne gemeentelijke informatievoorziening. Koplopers zijn pioniers die zelf Common Ground componenten ontwikkelen. Zij beschikken over voldoende budget en menskracht om hier het voortouw in te nemen, en stellen de componenten ter beschikking voor gemeenschappelijk gebruik. Er zijn ook gemeenten die niet actief participeren in de ontwikkeling van componenten, maar deze wel integreren in hun eigen IT-omgeving. Een andere variant is bijvoorbeeld een gemeente die gebruik maakt van IT-diensten van leveranciers. Het tempo waarmee zij omschakelen naar een op Common Ground principes gebaseerde informatievoorziening wordt bepaald door het tempo waarin hun leverancier innoveert. Of waarin zij zelf opdracht verstrekt en Common Ground als vereiste opneemt in het contract. Waar koplopers de weg wijzen, zijn volgers belangrijk bij het omarmen van de ideeën en het aanpassen aan hun context. Volgers zorgen voor bredere acceptatie en implementatie. Samen vormen zij een dynamisch ecosysteem waarin Common Ground evolueert.

Het samenspel tussen deze twee groepen draagt bij aan een duurzame ontwikkeling. Het transitieprogramma richt zich op zowel koplopers als volgers. Door het beheer in te regelen van door koplopers ontwikkelde componenten kunnen volgers makkelijker aansluiten. Implementatie ondersteuning richt zich op alle groepen, en bijvoorbeeld ook op dienstverleners, die vaak een adviesrol hebben bij de kleinere en middelgrote gemeenten.

In een interviewronde in het 4e kwartaal 2023 naar financiële knelpunten zijn een aantal zaken naar boven gekomen waar specifiek de koplopers en volgers behoefte aan hebben qua ondersteuning. Het programma komt beide tegemoet. Koplopers willen erkenning, en ondersteuning bij het leggen van contacten met de markt om componenten te realiseren. Het zijn vooral de koplopers die vragen naar het vaststellen van nieuwe standaarden, alsmede het uitfaseren van de oude standaarden. Zij vragen om een landingsplaats voor hun oplossingen. Zij vragen ondersteuning bij het opstellen van een financieel model om kosten te verrekenen. Graag werken zij in fieldlabs samen met de markt om Common Ground componenten te ontwikkelen.

Voor volgers is het belangrijk om over middelen te beschikken voor het 'waarom', zodat zij hun organisatie hierin mee kunnen nemen. Bijvoorbeeld een narratief om hun directie en bestuur mee te krijgen. Tevens hebben zij inzicht nodig in het concrete portfolio dat op welke termijn voor hen beschikbaar is. Dit geeft antwoord op de vraag hoe zij op welke termijn kunnen instappen. Welke oplossingen en componenten zijn beschikbaar, en welke communities zijn hiermee bezig. Een beslisboom kan hierbij helpen. Het is voor hen belangrijk dat beheer, doorontwikkeling, administratie etc. geregeld is in de vorm van een landelijke regie organisatie. Volgers vragen ook om concrete ondersteuning bij de implementatie, bijvoorbeeld hoe de nieuwe infrastructuur te koppelen is aan de bestaande, en wat de Common Ground werkwijze betekent voor de organisatie. Het delen van lessons learnt en succesverhalen als het uitwisselen van informatie en kennis wordt door het programma voor hen gefaciliteerd.

Een ding is zeker: de transitie is pas geslaagd als een grote meerderheid van gemeenten meedoet. Het aanjagen van de transitie is op de brede doelgroep gericht.

Gemeente	Koplopers	Volgers	Afnemers
Situationeel: • Een gemeente kan zowel koploper als volger als afnemer zijn • Het betreft doorgaans een afdeling van een gemeente met een veranderbehoefte (end of life of nieuwe aanvraag) • Is niet statistisch in de tijd, Een koploper kan een paar jaar later volger zijn of andersom • Overgang tussen Afnemers en Volgers/koplopers komt minder vaak voor	*Nemen initiatief met risico's en kansen:* • Financieren (mee) al dan niet met subsidie • Focus op samenwerking en geven vorm aan community 's • Hebben kennis en begrip van CG waarbij dit nog wel persoonsafhankelijk is • Gezamenlijk ontwerpen en ervaring met opbouw CG	*Nemen in gebruik als het klaar is:* • Wensen een volwassen en bedrijfszekere component of oplossing • Beheer en doorontwikkeling moet geregeld zijn • Gaan deelnemen in community 's • Zien de winst van samenwerking • Beperkte kennis en begrip van CG, persoonsafhankelijk • Beperktere capaciteit en capabilities	*Klassieke klant-leveranciersrelatie:* • Volledige ontzorgen op het complete pakker (SLA's, beheer, updates etc. volledig op orde zijn) • Zullen doorgaans werken op basis van Business Cases • Investeren niet mee in CG en zijn hierin risico-avers • Weinig kennis en begrip van CG

Figuur 10 – Indeling gemeenten

Marktpartijen

Gemeente zijn voor het uitvoeren van wettelijke taken nagenoeg volledig afhankelijk van enkele honderden private eigenaren van software. De private sector investeert risicodragend in softwareontwikkeling. Gemeenten nemen deze software via licenties of SaaS-diensten af. De gemeentelijke markt kent drie segmenten (Gemeente specifiek, Standaard en Diensten). De totale markt (incl. IT-beheer) is ca. €1,5 tot €2 miljard per jaar, waarvan ca. €500 – €700 miljoen gemeente specifieke software. In de marktsegment gemeente specifieke software is er spraken van een oligopolie. De bedrijven Centric, TSS (o.a. PinkRoccade), Visma (o.a. Roxit), Conxillium (o.a. Procura) en Main Capital (o.a. Xxllnc) hebben meer dan 80% van de markt in handen.

Door (technische) complexiteit, geringe kennis en expertise en lokaal maatwerk is een vendor lock in (c.q. leveranciersafhankeliikheid) ontstaan die de marktwerking beperkt. De visie Common Ground wil deze leveranciersafhankelijkheid verkleinen en de markwerking verbeteren. Onder andere door het ontwikkelen van nieuwe standaarden voor gegevensuitwisseling tussen systemen en het vergroten van de ICT-kennis, -expertise en -eigenaarschap van gemeenten.

Leverancier	Koplopers	Volgers	Afwachters
Situationeel: • Een leverancier kan zowel koploper als volger als afnemer zijn • De grotere leveranciers hebben verschillende afdelingen die verschillende innovatie- en verandersnelheden kunnen hebben • Is niet statisch in de tijd. Een koploper kan een paar jaar later een volger zijn en andersom • Overgang tussen afwachters en Volgers/koplopers komt minder vaak voor	*Nemen initiatief met risico's en kansen:* • Veelal dezelfde kenmerken als koplopergemeenten • Samenwerking met andere leveranciers en gemeenten • Voor grotere leveranciers (>50 gemeenten) geldt: minimaal 10% van klanten vastgestelde standaarden op laag 2 geïmplementeerd • Stellen oplossingen onder een EUPL licentie ter beschikking	*Selectief:* • Implementeren de standaarden als de vraag in de markt er is • Op moment van instappen: gaan deelnemers in community 's en zien de winst van samenwerking • Voor grotere leveranciers (>50 gemeenten) geldt: minimaal 5% van de klanten vastgestelde standaarden op laag 2 geïmplementeerd • Sluiten aan op basiscomponenten (regie & levering)	*Klassieke klant-leveranciersrelatie:* • Zien op dit moment geen bedrijfsbelang om te investeren in CG

Figuur 11 – Indeling leveranciers

Dit zijn de concrete resultaten voor jouw gemeente

Op het gebied van gegevens en diensten

- makkelijk toegang tot alle gegevens van burgers en bedrijven die bij de overheid staan geregistreerd. Zo kun je excellente diensten bieden. Dat helpt mee aan het vertrouwen in de totale overheid.
- dankzij gegevens als 1 bestuurslaag de maatschappelijke opgaven ondersteunen die steeds meer over domeinen en organisaties binnen ketens heen gaan
- werken volgens (nieuwe, aanstaande Europese) wetten en regels. Daarbij worden onze systemen zo aangepast dat ze burgerdata beter verwerken en beschikbaar houden.

Op gebied van kosten, tijd en communicatie

- veel IT-menskracht besparen en (dus) kosten
- meer tijd voor je hoofdtaken, omdat het beheer van componenten door anderen gebeurt
- communicatiemiddelen om de betekenis van Common Ground breder in je organisatie te bespreken en zo meer betrokkenheid en dus succes te bereiken

Op gebied van kennis

- handreikingen;
- inzicht in de concrete, gedetailleerde specificaties om te werken volgens de Common Ground-principes middels het 'Common Ground compliancy tool';
- weten welke IT-componenten er zijn (zowel bij andere gemeenten, marktpartijen als VNG) om in te zetten, en wat het verband hiertussen is;
- platform om kennis op te doen en te delen;
- opleiding.

Op gebied van software en randvoorwaarden ontwikkelen

- platform om samen te werken;
- kans om mee te doen als we nieuwe componenten ontwikkelen;
- specificaties om naar leveranciers te gebruiken als je een ICT-aanbesteding doet;
- duidelijk stappenplan/roadmap welke componenten je kunt gebruiken en wat de geplande aanpassingen hieraan zijn in functionaliteit;
- ruimte om in een open proces feedback te leveren als we componenten ontwikkelen;
- hulp bij vragen over techniek, samenwerking, financiering en hoe je de omslag maakt.

De vorige paragraaf geeft wat voorbeelden hoe deze resultaten voor zowel koplopers als volgers (gemeenten en leveranciers) specifiek worden ingevuld.

De zeven uitgangspunten van Common Ground

1. Common Ground is een set aan afspraken, standaarden, software en opgaven voor een duidelijke basis van onze ICT.

Doel: perfecte diensten bieden. Natuurlijk gaat het ook om techniek; belangrijker nog is de wil om:

- samen te werken
- standaarden te accepteren en toe te passen
- versnippering te stoppen
- als goed opdrachtgever voor leveranciers te werken

Daarmee is het niet een ICT-project van gemeenten, met een exacte kop en staart, maar vooral een veranderprogramma. Dat maakt dat je als gemeente de komende jaren kunt instappen – groot of klein – op het moment dat je daar klaar voor bent.

2. De switch in de komende jaren doen we samen: gemeenten, marktpartijen (bestaand, nieuw, on premise, open source), VNG, Dimpact, IT-deskundigen, collega's primair proces.

Van operationeel tot strategisch, we zijn partners en trekken samen op. Op de inhoud en in de sturing. De belangrijkste punten hierbinnen:

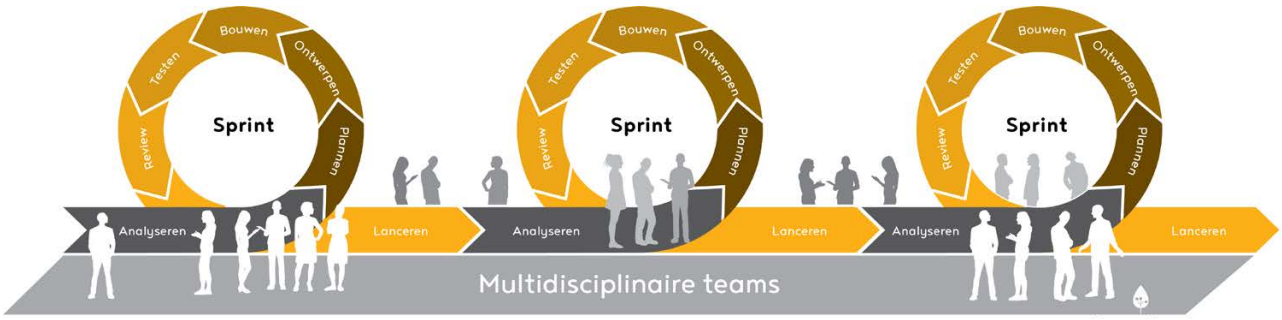
- We sluiten aan op landelijke ontwikkelingen.
- Topmanagement van alle partners is actief betrokken.
- Als boegbeeld hebben we een aantal bestuurders met kijk op de toekomst.
- Werken doen we in een multidisciplinair en top presterend programmateam waar je bij wilt horen.

Wat betreft menskracht doen we het volgende:

- De beste experts uit onze organisaties maken we vrij om met volle aandacht binnen het programma te werken.
- Voor drie jaar lenen we die beste experts uit aan de programmaorganisatie.
- Binnen de uitlenende organisaties organiseren we voor de uitleners vervangers.
- Het team werkt zelfstandig en hoeft dus niet namens de uitlenende organisatie te praten of hiermee formeel af te stemmen.
- Het team werkt minstens drie dagen per week live samen in een projectruimte in het midden van het land.
- We halen er een aantal jongeren bij voor frisse energie en om onze IT-leiders van de toekomst op te leiden.
- In het programmateam is expertise leidend.

3. We werken met korte doorlooptijden en helpen vooral werkende software op gang.

Het gaat dan om software die leveranciers ontwikkelen en die koplopers ontwikkelen. We lossen hiermee problemen op in de praktijk. Uitgangspunt bij alles wat we doen is dat we als gemeenten waarde toevoegen met onze manier van diensten aanbieden. De focus blijft om landelijk laag 1 tot en met 3 neer te zetten; dus wat zich onder de motorkap bevindt en waar standaardisatie een must is.



Figuur 12 – We werken samen in sprints met korte doorlooptijd

4. Meewerken is toekomstgericht en levert voordelen op.

Nieuwe standaarden volgen de oude op. Zo blijven we optimaal inspelen op wat technologische vooruitgang te bieden heeft in onze ambitie de dienstverlening blijvend te laten aansluiten bij de maatschappelijke behoefte. We kijken daarnaast welke verdere stappen we kunnen zetten om organisaties in hun transitie te ondersteunen. We erkennen daarbij dat de voorgenomen transitie van de "volgende" gemeenten een behoorlijke inspanning vergt in termen van tijd, middelen en kennisontwikkeling. In de aanpak van de transitie werken we zowel van onderen af (bottom-up) als vanuit het bestuur (top-down). Aan bureaucratie doen we sowieso niet: we hebben lef om een product op te leveren, ook al is het niet tot in de puntjes uitgedacht. We organiseren regelmatig inspraak van onze omgeving als we werken aan onze producten. En er is ruimte voor innovatie en nieuwe ideeën.

5. We passen beheer binnen bestaande organisaties in en ondersteunen hen die daar nog niet klaar voor zijn.

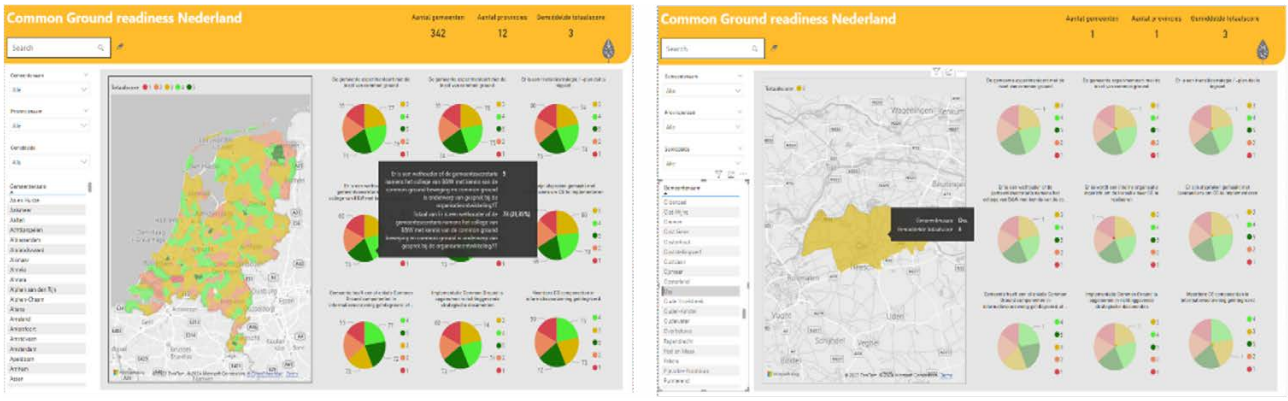
We organiseren het beheer daar waar het het best past. We zetten hierbij change-agents in om de organisatie te helpen door ontwikkelen zodat zij het beheer kunnen uitvoeren.

6. We werken helemaal open.

Ons onderhanden werk en onze werkvoorraad zijn voor iedereen te zien; dit geldt ook voor de opgeleverde resultaten. We zijn flexibel: als de omstandigheden veranderen of er feedback komt, passen we onze aanpak aan. We scheppen daarbij een cultuur die openstaat voor evaluatie en doorlopende verbetering.

7. Op basis van objectieve metingen houden we bij hoe ver we vooruitgaan.

We doen een nulmeting en maken een businesscase. We geven daarna door hoe ver we vooruitgaan en wat dit oplevert. We houden voortdurend de toegevoegde waarde van het programma voor ogen. We voeren bovendien externe vergelijkingen/benchmarks uit om te leren van andere organisaties, in binnen- én buitenland. Ook organiseren we een groep 'kritische denkers' die we regelmatig een audit laten doen; zowel op de programma aanpak en de voortgang als de technische uitwerking.



Figuur 13 – Dashboard voortgang implementatie (nu nog gebaseerd op testdata)

De focus voor 2024

Alle onderdelen van de gemeentelijke informatievoorziening tegelijk aanpakken is een bijzonder grote en complexe opgave en zal daarmee moeilijk tot tastbare resultaten leiden. Tijdens de strategie dag in oktober 2023 is door de Common Ground Board de generieke publieke dienstverlening aan burgers en ondernemers als focus voor 2024 benoemd. Een nadere uitwerking van deze scope wordt in de loop van het eerste kwartaal 2024 gemaakt.

De verwachting is dat aan het eind van 2024 dienstverlening nog niet in zijn volle breedte en/of bij alle gemeenten op de Common Ground principes gebaseerd zal zijn. Hier is waarschijnlijk meer (doorloop)tijd voor nodig. De focus is vooral bedoeld om de transitie op gang te brengen. In 2024 zullen tevens andere onderwerpen worden opgepakt, daar waar zich kansen aandienen.

Op het gebied van de publieke dienstverlening wordt al hard gewerkt en onderstaand figuur (figuur 14) geeft een voorbeeld van een aantal concrete praktische toepassingen. Allemaal voor, door en van de overheid, en gemaakt in samenwerking tussen meerdere gemeenten.

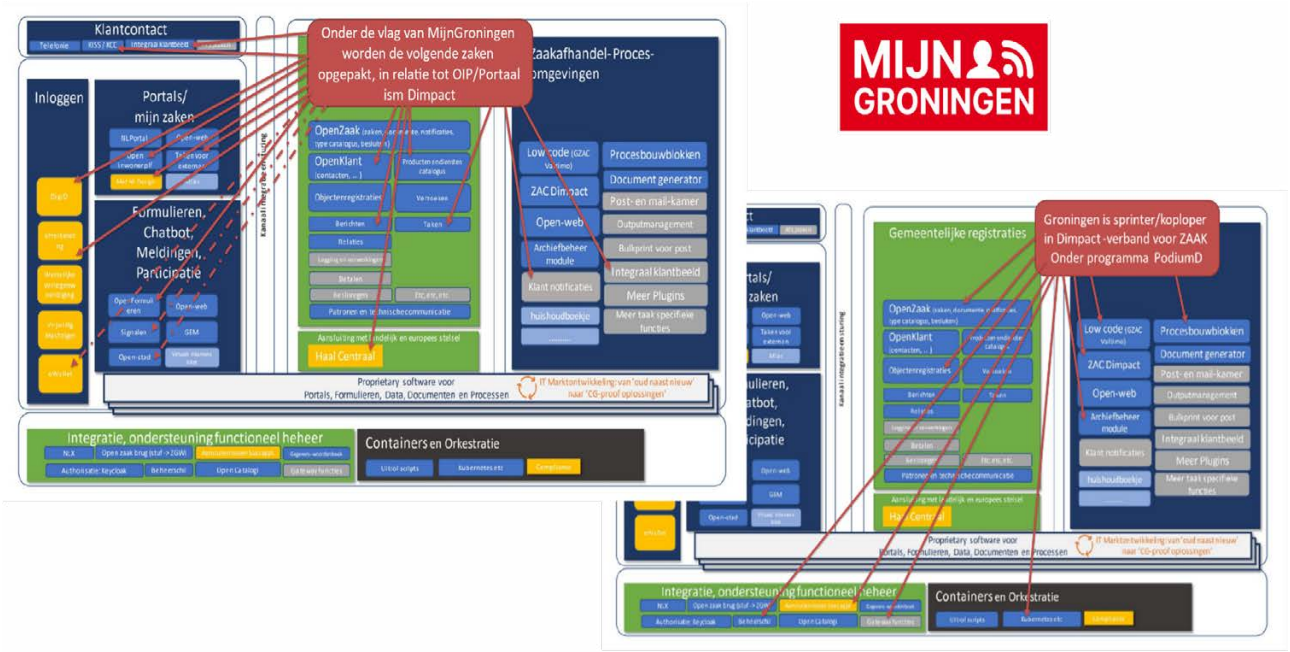
Figuur 14 – Voorbeelden praktische toepassingen dienstverlening

Een ander voorbeeld is het zgn. Platform Dienstverlening, waaraan o.a. door een aantal koplopergemeenten en Dimpact i.s.m. de markt wordt gewerkt. Een combinatie van "low code workflow" voor het vervangen van taakapplicaties, gecombineerd met portal onderdelen voor formulieren, klant informatie (KISS), Mijn Zaken en een producten- en diensten catalogus gecombineerd met registraties in de gegevenslaag voor zaakinformatie, klantcontacten, verzoeken

etc. Tot slot ook een archiefbeheer module. In feite alle basiscomponenten voor het verzorgen van dienstverlening met een per gemeente herkenbare uitstraling.

Dit platform is al daadwerkelijk in gebruik en vraagt nog doorontwikkeling ten behoeve van specifieke werkprocessen. Ingerichte werkprocessen en delen zijn makkelijk over te zetten en aan te passen voor andere gemeenten. Het gebruik kan zo snel verbreden naar ander gemeenten en werkdomeinen. Het programma draagt bij aan het opschalen en versterken van de samenwerking.

Onderstaand figuur schetst, indicatief, hoe de Gemeente Groningen gebruik maakt van dit platform.



Figuur 15 – Mijn Groningen gebaseerd op componenten Platform Dienstverlening

Een ander voorbeeld gaat over de gemeenten die samenwerken aan het open webconcept initiatief. Zij gebruiken basis onderdelen uit het platform. Een aantal gemeenten startten daarvoor het initiatief, waarbij ze online toepassingen en dataservices ontwikkelen en delen. Op een website worden toepassingen gemaakt via bouwblokken, die een gemeente dan aan de eigen website kan toevoegen. Vergelijkbaar met verschillende soorten Lego-blokjes waarmee je een huis kunt bouwen. Zo groeide de website uit tot een laagdrempelige en samenhangende 'bibliotheek' van Common Ground modules en services. Voorbeelden van bestaande bouwblokken zijn een plug-in voor inloggen met DigiD of voor een legestabel, een bouwblok voor het publiceren van WOO-verzoeken en een participatiebouwblok om reacties van inwoners en ondernemers op gemeentelijke plannen te publiceren. MijnOmgeving past helemaal bij de ambities van veel gemeenten om meer transparant te zijn richting inwoners.

Het doel van Open Webconcept is meer regie over de eigen gemeentelijke digitale dienstverlening, en betere onderlinge marktwerking tussen de verschillende leveranciers. Sinds 2018, toen de gemeenten Buren, Heerenveen, Súdwest-Fryslân en Lansingerland een intentieverklaring voor de start van Open Webconcept ondertekenden, is het aantal deelnemers aan Open Webconcept elk jaar verdubbeld. Inmiddels doen 38 gemeenten en zes marktpartijen mee.

Bovenstaande voorbeelden laten zien dat een groep gemeenten daadwerkelijk bijdraagt aan Common Ground en gebruik maakt van elkaars initiatieven. Gezamenlijke regievoering verhoogt het rendement voor een steeds grotere groep gemeenten.

Bijlage 1 geeft een overzicht van componenten die zijn ontwikkeld c.q. in ontwikkeling zijn.

De gevraagde investering voor het transitieprogramma

De transitie Common Ground, over de gehele breedte, vergt forse investeringen. Een groot deel van deze kosten wordt genomen door individuele gemeenten. Dit betreft de realisatie en business change, die valt onder verantwoordelijkheid van gemeenten. Ook leveranciers investeren in oplossingen, die ze verwachten later terug te verdienen. Vanuit VNG (GGU-fonds en subsidies) vinden o.a. werkzaamheden plaats voor de ontwikkeling en beheer van generieke standaarden (zoals ZGW), leveranciersmanagement en ondersteuning bij de realisatie van enkele componenten (zoals MijnZaken).

De propositie is bedoeld om, mede vanuit de urgentie, te komen tot versnelling. De gevraagde investering zoals opgenomen in deze paragraaf betreft enkel de kosten van het Transitieprogramma Common Ground.

Op basis van de begroting voor 2023 en 2024 is een inschatting gemaakt voor de benodigde kosten van het transitieprogramma voor 2025, 2026 en 2027. Uitgangspunt is dat het programma 5 jaar duurt (2023 t/m 2027), en in 2025 al twee jaar in programmavorm is gewerkt. Onderstaande tabel geeft een beeld van de kosten die zijn begroot, het deel dat is gedekt door de inzet van in kind capaciteit alsmede het huidige bedrag dat binnen het GGU-fonds beschikbaar is voor het programma. In de laatste kolom wordt weergegeven welk bedrag extra wordt gevraagd vanuit het GGU-fonds.

Dit betreft een eerste inschatting van de kosten. Indien het lukt om vanuit VNG en gemeenten in de loop van 2024 meer in kind capaciteit beschikbaar te maken, zal het aanvullende bedrag dalen. De huidige praktijk leert dat het niet eenvoudig is om in kind capaciteit te vinden.

jaar	Begroot (K€)	In kind capaciteit-programma vanuit VNG (K€)	In kind capaciteit-programma vanuit gemeenten (K€)	Beschikbaar huidig GGU* (K€)	Benodigd aanvullend GGU* (K€)
2025	6.425	325	650	895	4.555
2026	6.075	325	650	895	4.205
2027	6.075	325	650	895	4.205

Tabel 1 – Begroting en dekking

*de verdeling van het GGU-budget wordt elk jaar opnieuw vastgesteld. Genoemd bedrag in deze kolom betreft de omvang zoals deze is toegekend voor 2024.

Dit betreft incidentele kosten in de vorm van een transitieprogramma, Het transitieprogramma krijgt een vervolg in een beheerorganisatie. De kosten van het inrichten van deze organisatie zijn opgenomen in deze propositie. De daadwerkelijke uitvoering (inclusief (door)ontwikkeling en beheer van componenten) kent een eigen begroting. Daarnaast zullen wisselende coalities van gemeenten ook in innovaties investeren.

De begroting van het transitieprogramma in 2025, 2026 en 2027 ziet er als volgt uit:

	2025		2026		2027	
Programmaondereel	fte	k€	fte	k€	fte	k€
1. Kaderstelling & architectuur						
architecten en informatie analisten	2,5		2,5		2,5	
business analisten	0,5		0,5		0,5	
2. Ontwikkeling & standaardisatie						
portfoliomanager	1,0		1,0		1,0	
adviseur ontwikkeling en standaardisatie	3,0		3,0		3,0	
impuls ontwikkeling en standaardisatie		500		500		500
3. Beheer & onderhoud						
opzet/aanbesteding beheerarrangement		650		300		300
4. Strategie-ontwikkeling koplopers, volgers en leveranciers						
financieel adviseur	0,5		0,5		0,5	
leveranciersmanagement	1,0		1,0		1,0	
inkoopadviseur/contractmanager		150		150		150
tegemoetkoming financiële knelpunten		500		500		500
5. Changemanagement & implementatieondersteuning						
coördinator changemanagement	1,0		1,0		1,0	
adviseur transitie-modelstrategieën	1,0		1,0		1,0	
adviseur human capital agenda	0,5		0,5		0,5	
digicoaches	10,0		10,0		10,0	
6. Community building & communicatie						
sr communicatie-adviseur	1,0		1,0		1,0	
communitymanager	1,0		1,0		1,0	
communicatiemedewerker/contentmanager	1,0		1,0		1,0	
websites en communicatiemiddelen						
webinars, fieldlabs, events, kick-off		100		100		100
7. Programmamanagement & -ondersteuning						
programmamanager	1,0		1,0		1,0	
programmaondersteuner	1,0		1,0		1,0	
uitbreiding bedrijfsvoering (risicomanagement, bestuurlijk		300		300		300
schrijver, marketing)						
Totaal (fte/K€)	**26,0**	**2.200**	**26,0**	**1.850**	**26,0**	**1.850**
Totaal (K€)		**6.425**		**6.075**		**6.075**
Dekking huidig GGU (K€)		895		895		895
Dekking in kind capaciteit (K€)		975		975		975
Bedrag propositie (K€)		4.555		4.205		4.205

Dit levert het op: betere dienstverlening en een blijvende besparing voor elke gemeente

In de periode oktober 2023 - januari 2024 is een eerste beeld geschetst van de kwalitatieve en kwantitatieve effecten van het geheel realiseren van de gemeentelijke informatiekundige visie Common Ground. Dit onderzoek is uitgevoerd door KokxDeVoogd, en opgenomen in bijlage 2. In het rapport worden onderstaande conclusies getrokken:

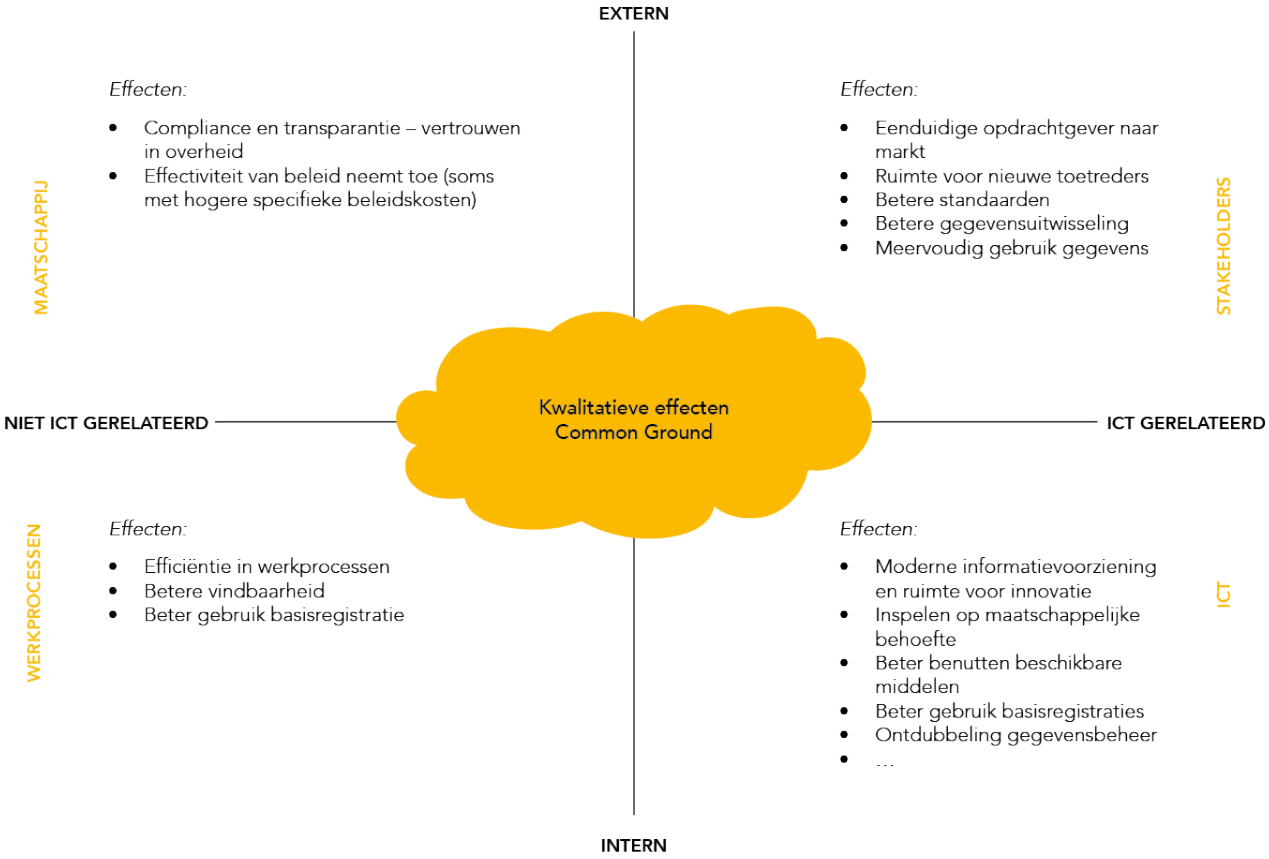
- **Toegevoegde waarde:** Gesprekken over de mogelijke toegevoegde waarde voor grote groepen gemeenten van de realisatie van de informatiekundige visie Common Ground leiden tot waardevolle inzichten over welke informatie en beelden er bestaan en wat er nodig is voor een eerstvolgende concrete stap.

  Er zijn initiatieven gebaseerd op Common Ground (bijvoorbeeld Signalen). Zeer positief is dat deze initiatieven ook daadwerkelijke positieve effecten laten zien die in lijn liggen met de onderliggende rapportage.

- **Kwalitatieve baten:** Respondenten verwachten voldoende kwalitatieve baten voor het realiseren en beheren van een eigentijdse informatievoorziening (zie schema) conform de informatiekundige visie Common Ground.

  De informatiekundige visie leidt tot een moderne ICT-infrastructuur met betere dienstverlening voor inwoners en bedrijven, betere gegevensuitwisseling met andere overheden en stakeholders, efficiëntere en effectievere ambtelijke werkprocessen en nieuwe vormen van (proactieve) dienstverlening.

- **Hefboom:** Naar verwachting leiden volgens de respondenten de investeringen (1a en 1b en 3) in de informatiekundige visie (toename van de ICT kosten) tot lagere kosten in de primaire werkprocessen (2) van de gemeenten. In het onderzoek hebben we dit de hefboom (oftewel de verschuiving van financiële middelen van primaire processen naar ICT) genoemd.



Figuur 16 - Schematische weergave kwalitatieve effecten Common Ground

- **Investeringen (1a):** Voor het realiseren van de informatiekundige visie zijn omvangrijke investeringen nodig. Het betreft investeringen in het bouwen van de verschillende onderdelen op basis van de informatiekundige visie. De investeringen die hiervoor nodig zijn blijken niet uit eerder onderzoek te halen.

  Navraag bij respondenten heeft tot zeer beperkte aanvullende bronnen geleid. Ook is onduidelijk of het uiteindelijk investeringen van de gemeenten zijn of dat het juist de marktpartijen zijn die investeren (en die middels producten en diensten terugverdienen). Dat maakt dat de omvang van de investeringen ook lastig te bepalen zal zijn. Op basis van andere ICT-investeringen[1] is voor de Financiële Doorkijk toch een eerste grove inschatting van de kosten gemaakt. Te denken valt aan een investering in de orde van grootte van € 600 mln. tot € 700 mln.

  Respondenten konden geen overall beeld geven van de benodigde investeringen. Op basis van literatuuronderzoek is daar door de onderzoekers een grove inschatting op gemaakt. Nader onderzoek naar de omvang van de investeringen en de kwantitatieve aspecten van de autonome ontwikkelingen is zeer wenselijk (ongeacht of gemeenten of marktpartijen dat financieren)

[1] Digitaal Stelsel Omgevingswet, business case Dimpact, en Services

- **Structurele ICT kosten (1b)** De structurele gemeentelijke kosten voor ICT zullen naar verwachting eerst stijgen als gevolg van de ontwikkeling van componenten en implementatie van de informatiekundige visie. Het kost naar verwachting veel capaciteit om te komen tot een gezamenlijke vraag aan de markt en (eventueel) de ontwikkeling van componenten. Maar er zijn mogelijk ook besparingen in de ICT kosten doordat er veel meer specialisatie gaat plaatsvinden. Veel van de generalistische functies zullen naar verwachting wel gaan verdwijnen waardoor op een grotere schaal de uitvoering kan worden opgepakt. Dat leidt tot mogelijk lagere kosten. Dat zou mogelijk tot een besparing in de orde van grootte van € 200 tot € 300 mln. kunnen leiden.

  Ook verandert er mogelijk iets in de wijze waarop met de marktpartijen wordt omgegaan. Dat leidt naar verwachting tot minder licenties (en minder licentiekosten) en tot meer dienstverlening en services van marktpartijen. Dat zou mogelijk tot lagere kosten in de orde van grootte van € 100 mln. kunnen leiden maar ook dat is niet met zekerheid te zeggen. Het lijkt in eerste instantie echter niet datgene waarop de grote besparing van de informatiekundige visie te behalen is.

  Niet alle respondenten hebben aangegeven te verwachten dat deze besparing realistische is omdat er naar verwachting andere of nieuwe taken voor terugkomen. De verwachting van deze respondenten is dat er op basis van de implementatie van Common Ground een nieuwe vragen ontstaan waarvoor andere arbeidskrachten nodig zijn bijvoorbeeld data analisten in plaats van administrateurs.

- **Structurele kosten primaire processen (2):** De verwachting is dat de relatief grote besparing in de primaire werkprocessen te behalen is. Na implementatie van de informatiekundige visie zullen met name de personeelskosten lager zijn. Werkprocessen worden in het geheel van de implementatie van Common Ground in een zeer grote mate geautomatiseerd waardoor veel standaard dossiers in de administratieve processen digitaal kunnen worden afgehandeld (zonder of met beperkte tussenkomst van de mens). Ook het aan inwoners en ondernemers beschikbaar stellen van kwalitatief goede data en statusinformatie over hun dossier zal tot besparingen leiden.

  Hierdoor zal naar verwachting veel minder personeel nodig zijn (lagere kosten) én is er ruimte om voor de menselijk maat door de bijzondere dossiers juist wel handmatig op te pakken (hogere kosten). Dat leidt volgens ons uiteindelijk tot lagere kosten. Hoeveel lager de personeelskosten zijn, is niet op basis van een specifiek onderzoek te bepalen. Op basis van onze inschattingen zou dat kunnen leiden tot zeer significante besparingen omdat een groot gedeelte van de gemeentelijke ambtenaren aan deze administratieve processen werkt. Wij denken aan een bedrag in de orde van grootte van € 1 tot € 2 mld. per jaar. Het is echt nodig (en zeer wenselijk) om hier nader onderzoek naar te doen.

  Niet alle respondenten onderschrijven het bovenstaande. Zo stellen respondenten de vraag of bovenstaande besparingen (geheel) toe te schrijven zijn aan het realiseren van een informatiekundige visie Common Ground. Gemeenten kunnen ook zonder de informatiekundige visie Common Ground beslissen om primaire processen anders in te richten. Of stellen respondenten dat veel van de gemeentelijke processen (zoals met het

zaakgericht werken) al hebben geleid tot optimalisatie van werkprocessen. Besparingen zouden daardoor mogelijk kleiner zijn.

- **Transitiekosten (3):** Het implementeren van de informatiekundige visie gaat met een grote gemeentelijke transformatie gepaard. Het vraagt niet alleen het opgeven van een deel van de soevereiniteit maar ook veranderingen in de gemeentelijke organisatie. Het onderzoek dat daarvoor naar de transitiekosten voor de implementatie van het DSO zijn gedaan, is daarvoor een mogelijk bron.

  De totale transformatie zou op basis daarvan wel eens in de orde van grootte van € 3,6 mld. tot € 5,2 mld. kunnen uitkomen. Het betreft in principe eenmalige kosten die gemeenten in eerste instantie zelf moeten dragen. Het betreft kosten die boven op de investeringskosten komen. Pas na het realiseren (die wel 15 jaar kan duren) kunnen deze naar verwachting worden terugverdiend door lagere personeelskosten in de primaire processen.

  Over de omvang van de transitiekosten hebben respondenten geen uitspraak gedaan omdat een beeld daarvan ontbreekt. Dit is een beeld dat door de onderzoekers is opgenomen op basis van literatuuronderzoek en expertise.

Op de volgende pagina staan de bovenstaande punten schematisch weergegeven:

Investering en transitiekosten Common Ground:

- **Eerste grove schatting in orde van grootte van €600 tot €700 mln + transitiekosten in orde grootte van €3,6 tot €5,2 mln.**
- Inrichting laag 1 t/m 3 volgens Common Ground
- Out of pocket investering veel lager / revolving fund
- Op slimme momenten investeren gemeenten / alle gemeenten maken gebruik

EXTERN

Effecten:

- Totale kosten: **NB**
- Effectiviteit van beleid neemt toe (soms met hogere specifieke beleidskosten – lagere kosten maatschappij
- Bij contact met overheden lagere kosten voor inwoners en bedrijven

Totale kwantitatieve effecten Common Ground:

- Maatschappelijk baten voor inwoners en bedrijven

MAATSCHAPPIJ

Effecten:

- Ander verdienmodel leveranciers – licentie / maatwerk / 1x maken 342 verkopen
- Lagere kosten gehele keten / voorkomen gegevensinfarct

STAKEHOLDERS

NIET ICT GERELATEERD — Kwantitatieve effecten Common Ground — **ICT GERELATEERD**

WERKPROCESSEN

Effecten:

- Totale kosten primaire en secundaire processen: **€ 12 mld.** per jaar
- Efficiëntie in werkprocessen
- Beter vindbaarheid
- Beter gebruik basisregistratie
- Meer aandacht voor de inwoner en bedrijf
- Lagere kosten WOB/complexe casussen

Eerste schatting in orde van grootte van €1 en €2 mld. lagere kosten

Effecten:

- Totale kosten **€ 1,9 mld.** per jaar
- Software: € 640 mln. » € 450 mln. relevant voor CG
- Personeel: € 930 mln. » hogere personeelskosten voor zelf maken / samen organiseren lagere kosten 1x maken samen beheren en ontwikkelen
- ICT infrastructuur: € 300 mln. » gelijkblijvende kosten

Eerste schatting in orde van grootte van €300 en €400 mln. lagere kosten

ICT

INTERN

Totale kwantitatieve effecten Common Ground:

- Totale besparing **eerste schatting €1,3 tot € 2,4 mld.**

Fig 17 - S Schematische weergave kwantitatieve effecten Common Ground

Dit zijn de risico's: omgeving, acceptatie & geld

Common Ground draait om een ingewikkelde samenwerking tussen verschillende partijen; partijen met mogelijk verschillende belangen.

We zien drie soorten risico's:
1. omgevingsrisico's
2. risico's rondom de wet en afhakers
3. risico's rondom geld

Omgevingsrisico's: andere wegen bewandelen of helemaal niet aanhaken

Het belangrijk risico? Dat andere overheden een andere route inslaan. Bijvoorbeeld BZK met het federatief datastelsel, een doorontwikkelde variant op de basisregistraties die we nu hebben. Daarom werken we intensief samen en houden we de ontwikkelingen in de gaten.

Hier doen we het voor

Een ander omgevingsrisico dat we zien? Dat onze resultaten niet aansluiten bij waar we het voor doen; immers voor betere dienstverlening, slimmere oplossingen voor onze maatschappelijke opgaven en sterkere beleidsafdelingen. Om dit risico te tackelen betrekken we juist collega's uit deze afdelingen. Met hen gaan we samen invoeren en werken we in korte slagen waarin we daadwerkelijk iets laten zien. Zodat er direct terugkoppeling kan worden gegeven. Ook gaan we monitoren en rapporteren, met de businesscase en een nulmeting als basis. Zo houden we de vorderingen van de implementatie in de gaten, net als de toegevoegde waarde die dit oplevert.

Daarnaast sluiten we aan bij de commissie informatiesamenleving van VNG. Zij denkt immers na over de thema's rondom de informatiesamenleving en maatschappelijke opgaven. Ook onderhoudt zij de contacten met andere beleidsdomeinen en infrastructuur. Daarom denkt deze commissie vanuit de inhoud ook na over de koers van vragen waarbij informatie kan ondersteunen.

Risico's rondom rechtvaardiging van het programma en mogelijkheid tot afhaken
Dat iedereen het programma accepteert, kan in gevaar komen door het volgende:
a. Het programma gaat te langzaam vooruit.
b. Het programma sluit niet genoeg aan bij wat gemeenten werkelijk willen/nodig hebben.

Daarnaast speelt een aantal risico's rondom de inrichting van de besturing van het programma:
c. Eén van de grootste risico's: een onduidelijke rol van VNG en de bestaande governance in relatie tot het programma. Om als programma geaccepteerd te blijven moeten we de sturingslijnen goed gebruiken en laten merken dat we als gemeenten, VNG en andere partners samen eigenaar zijn van de Common Ground-principes.

Risico's rondom geld

We zien verschillende risico's als het gaat om geld. Dat vraagt om maatregelen. In 2023 is minder geld toegekend dan waar het plan op is gebaseerd. Daarnaast zijn weinig mensen vrijgemaakt om zonder vergoeding van hun kosten binnen het programma te werken. Of Gemeenten, de VNG of andere partners trekken een deel van hun geld en mensen tussendoor terug. Naast het GGU kijken we naar andere bronnen van financiering. Denk aan Europese subsidies.

Bijlage 1 – Componenten Platform Dienstverlening

Naam component	Beschrijving
Archiefbeheer	De component ondersteunt het beheren van informatieobjecten tijdens de gehele levenscyclus vanaf het eerste ontstaan tot en met definitieve verwijdering via onder andere identificeren, classificeren, archiveren, bewaren en soms vernietigen daarvan. Doelstelling is ondermeer om conform de wettelijke kaders de rechten en plichten van gemeente, burgers en bedrijven te beschrijven. Naast de term "informatieobject" wordt soms ook de term "record" gebruikt. De opslag en ontsluiting van informatieobjecten vindt plaats via de gedeelde functie "Opslaan en ontsluiten informatieobjecten".
Archivering en informatiebeheer	Een component die de benodigde functionaliteit biedt: zodat de informatie opgeslagen in Open Zaak verantwoord en duurzaam toegankelijk blijft en tijdig vernietigd kan worden. We gaan hierbij uit van de standaard ZGW api's, zodat de component in principe ook geschikt is voor andere zaak en documentregistraties dan Open Zaak. We willen ervoor zorgen dat gemeenten geen apart DMS met bijbehorende RMA functionaliteit hoeven aan te schaffen. Als gemeenten er wel voor kiezen om een DMS te koppelen aan de documentenregistratie, moet de te ontwikkelen functionaliteit ook werken.
Berichten	MijnServices uit omnichannel.
Beslisregels	Bijvoorbeeld DMN (decision modelling notation) zit in camonda.
Betalen	Nog niet ontwikkeld, wel in ontwerp : generieke betaalservice om toe te voegen aan het platform.
Document generatie	Kan opgelost worden met smart documents, verder nog geen opensource oplossing voor.
FSC*	FSC is een standaard waarmee gestandaardiseerd wordt op connectiviteit, waardoor handmatige handelingen geautomatiseerd worden en organisaties een stapje richting technische interoperabiliteit zetten.
Gegevens-woordenboek	Vastlegging van informatiemodellen van Producten en Diensten van de gemeente.
GEM	Team Gem ontwikkelt een virtuele assistent, inzetbaar voor 17 miljoen inwoners voor alle Nederlandse gemeenten in meerdere kanalen. Deze virtuele assistent is persoonlijk en intelligent, kan vragen beantwoorden of routeren naar de juiste kanalen (live chat, websites en andere portalen/kanalen).

GGM*	Concreet biedt het GGM informatie modellen die gemeenten helpen om een eenduidige blik te krijgen op alle gegevens van de gemeente waardoor ze versneld kunnen inspelen op informatiegestuurd werken vraagstukken. We weten welke gegevens we hebben en waar ze zitten. Een wereld van mogelijkheden gaat hiermee open om beter te kunnen sturen in beleidsdomeinen die sterk aan verandering onderhevig zijn, denk aan het sociaal domein, gebiedsontwikkeling, ondermijning. Daarnaast draagt het bij aan een van de basisprincipes van common ground (namelijk het lostrekken van gegevens en applicaties).
Haal Centraal	Haal Centraal heeft API's (Application Programming Interfaces) ontwikkeld waarmee uw gemeente basisgegevens rechtstreeks bij de landelijke registraties kan bevragen. Dat is beter, sneller en goedkoper.
Haven*	Haven is een generieke laag die past binnen de diversiteit van IT systemen van een gemeente. Deze laag maakt de verbinding tussen ontwikkelde applicaties en de IT infrastructuur die gemeenten gebruiken. Hiermee zijn applicaties niet meer afhankelijk van één IT infrastructuur. Applicaties kunnen overal gehost worden zonder ze aan te moeten passen aan de specifieke infrastructuur waarop ze moeten draaien.
Huishoudboekje	Huishoudboekje ontzorgt inwoners die beperkt financieel redzaam zijn, voordat financiële problemen ontstaan.
Intergraal klantbeeld	Een integraal klantbeeld bevat alle toegestane relevante klantgegevens die nodig zijn om een optimale dienstverlening te bieden.Een integraal klantbeeld kan een burger, bedrijf of instelling inzicht bieden in welke gegevens er bekend zijn bij een gemeente. Het integraal klantbeeld ondersteunt ook medewerkers. Een medewerker van een klantcontactcentrum kan bijvoorbeeld in het overzicht zien wanneer en met welke medewerker een klant contact heeft gehad.
KISS/KCC	Systeem voor call agents voor ondersteuning call afhandeling en raadplegen van integraal klantbeeld.
Logging	Actief dossier BZK. Rotterdam en Nijmegen hebben het voornemen hier ook mee aan de slag te gaan.
GZAC	Het Generiek Zaakafhandelcomponent (GZAC) is het initiatief van tien samenwerkende gemeentes. Het is een generieke oplossing voor het afhandelen van een breed scala aan gemeentelijke processen. GZAC is een vertaling van het internationale gangbare concept Case Management naar het bij de Nederlandse overheid gebruikelijke Zaakgericht werken.
Meer plugins	Gekoppeld aan een applicaties, je hebt contribution guidelines voor plugings. een stabielere code vorm om systsemen te laten koppelen .

MijnZaken*	Als onderdeel van het VNG-project Omnichannel aanpak zetten gemeenten in op het realiseren van een MijnZaken service. Dit is een gebruiksvriendelijke oplossing die inwoners, ondernemers en medewerkers op een transparante en eenvoudige manier inzicht geeft in de status van de aanvraag van een product of een dienst.
NL Design	Overheidsorganisaties hebben veel overlap in de online diensten die ze bouwen. Die overlap maakt samenwerken logisch. Want als we dezelfde uitdagingen hebben, kunnen we vast ook van elkaar leren in de oplossingen. Van formulieren (eenvoudig of complex) tot zaaksystemen. Van digitale processen tot complexe kaarten. Al dit soort websites en apps willen we toegankelijk, inclusief en gebruiksvriendelijk opleveren.
NL Portal	OpenSource Mijnomgeving voor Mijnservices, mijnzaken , MijnProfiel en gemeentespecifieke thema's zoals sociaal domein, subdisies, parkeren, belasting.
Objectenregistratie	De verschillende bestaande (geo) basisregistraties (waaronder BGT, BAG en WOZ) moeten meer samenhang gaan vertonen. Met de samenhangende objectenregistratie (SOR) kunnen gegevens efficiënt worden gewonnen en bijgehouden. Ook bevordert SOR integraal gebruik van deze gegevens in bestaande werkprocessen (zoals het heffen van belasting) en bij de aanpak van maatschappelijke opgaven in het fysieke domein (zoals de stikstofproblematiek of de energietransitie).
Openformulieren	Met Open Formulieren kunnen beheerders snel slimme formulieren realiseren. Er zitten ontzettend veel mogelijkheden in Open Formulieren. Inloggen via DigiD, eHerkenning, eIDAS of Azure AD voor medewerkers. Velden kunnen uit diverse bronnen worden voor-ingevuld afhankelijk van de inlogmethode. Middels logica regels kunnen allerlei interacties in het formulier worden gebouwd en hele berekeningen worden uitgevoerd. Er kan betaald worden via Ogone en nog veel meer.
OpenKlant	Registratiecomponent voor de opslag en ontsluiting van klantgegevens volgens de Klantinteracties API-specificatie.
Open-stad	OpenStad biedt een open source platform waarmee je eenvoudig interactieve websites kunt maken voor jouw participatieprojecten.
Open-webconcept	Open Webconcept is ontstaan vanuit de overtuiging dat de digitale dienstverlening voor gemeenten innovatiever en voordeliger kan. Het doel is praktisch samenwerken tussen gemeenten en leveranciers om doorontwikkeling, flexibiliteit en continuïteit te realiseren bij de digitale dienstverlening. Binnen het Open Webconcept ontwikkelen gemeenten samen online toepassingen en dataservices.
Openzaak	Open Zaak is een moderne, open source gegevens- en services-laag om zaakgericht werken te ondersteunen zoals voorgesteld in de onderste 2 lagen van het Common Ground 5-lagen model.

Openzaakbrug	Dit team werkt aan een manier om gefaseerd vanuit de oude wereld over te gaan naar het nieuwe Zaakgericht werken. Hiermee wordt het mogelijk om de gegevens in de nieuwe wereld te brengen en de in contract zittende koppelingen te blijven gebruiken.
Patronen en technische communicatie	Onderdeel van dienstverleningsplatform architectuur, uitgewerkt in een centrale wiki: https://raakvlak.notion.site/raakvlak/Common-Ground-patronen-6c5cd1b88fe24953bdfca70a4a61f2c2
Output management	wordt ingevuld met outputmanagement (OMC) in combinatie met notifynl, deze component verzorgt sms, mail, printen, postprinten en koppeling met berichtenbox en kan uitgebreid worden met andere uitgaand kanalen
Inputmanagement	In ontwerp octobox, dat betekent dat je alle kanalen hierboven koppeld aan de zaakregistratie dus aan de datalaag. Het wordt gelijk gekoppeld aan het dienstverleningsplatform conform patroon aanvraag. Zoals de aansluiting van e-formulieren nu ook ontworpen is
Procesbouwblokken	Hoort bij GZAC valtimo . Kleine subprocessen die je in elke procesimplementatie kan hergebruiken (https://gzac.gitbook.io/product-docs/product-management/plugins) Een voorbeeld van een bouwblok is 'Aanmaker Zaak' 'Klantvraag/Taak' 'Zaakstatus zetten' en 'Afsluiten Zaak'
Producten en dienstencatalogus	Gelijk aan Amazon en bol.com, vastlegging van producten- en dienstgegevens ter behoeve van automatisering. Denken aan formulier url, bedrijfsregels
Relaties	Intergraal gezinsbeeld
Signalen	Signalen is de Open Source software van, voor en door Nederlandse gemeenten voor het ontvangen en afhandelen van meldingen uit de openbare ruimte.
Taken	Interne taken voor gemeenten (van gemeenteambtenaar 1 naar gemeenteambtenaar 2)
Taken voor externen	Mijnservices, programma Omnichannel.
Uitrol scripts	Helmcharts, Nodig in de hostinglaag voor uitrol
Verzoeken	Eindproduct van elk aanvraagformulier, een begrip in de datalaag. Het ontkoppelpunt tussen inputmanagement en afhandeling
Virtueel inkomens loket	Het Virtueel Inkomsten Loket is een open source project, dat werkt aan een oplossing waarbij inwoners met een simpele druk op de knop alle regelingen waar zij recht op hebben kunnen aanvragen. Een groot deel van die aanvragen kan ook direct en automatisch worden goedgekeurd via Virtueel Inkomsten Loket.

ZAC Dimpact	Zaakapplicaties voor eenvoudige zaakprocessen
ZWG API	De API-standaarden voor Zaakgericht werken stellen gemeenten in staat om de informatievoorziening rondom zaakgericht werken in te richten volgens de informatiekundige visie Common Ground. Hiermee zetten ze een eerste stap in de richting van de modernisering van het ICT-landschap

Bijlage 2 – Kwalitatieve en kwantitatieve doorkijk

KokxDeVoogd

De staat van morgen. Start vandaag.

Kwalitatieve en Kwantitatieve Doorkijk Common Ground

Effecten na implementatie informatiekundige visie

Versie 2.2

12 februari 2024

Norbert de Blaay / KokxDeVoogd

KokxDeVoogd
De staat van morgen. Start vandaag.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting 3

1. Context 11

1.1 Inleiding en gekozen uitgangspunten 11
1.2 Aanleiding 12
1.3 Vraagstelling 12
1.4 Afbakening 13
1.5 Werkwijze en verantwoording 15

2. Eindbeeld Common Ground en Samen organiseren 16

2.1 Inleiding 16
2.2 Doel 16
2.3 Basisgedachte Common Ground 17
2.4 Vijflagen architectuur 18
2.5 Autonome ontwikkeling 19
2.6 Termijn 20
2.7 Transformatie en transitie 20
2.8 Softwareleveranciers 20

3. Huidige situatie 22

3.1 Inleiding 22
3.2 Informatievoorziening 22
3.3 Huidige kosten 24

4. Kwalitatieve effecten 27

4.1 Inleiding 27
4.2 Overzicht kwalitatieve effecten 27
4.3 Maatschappij 27
4.4 ICT 28
4.5 Werkprocessen 29
4.6 Stakeholders 29

5. Kwantitatieve effecten 31

5.1 Inleiding 31
5.2 Overzicht kwantitatieve effecten 31
5.3 Maatschappij 31
5.4 ICT 32
5.5 Werkprocessen 32

5.6 Stakeholders 33

6. Investering 35

6.1 Inleiding 35
6.2 Overzicht 35
6.3 Investering 35
6.4 Transitiekosten 37
6.5 (Structurele) Beheerlasten 38

BIJLAGEN 40

BIJLAGEN 1: Huidige kosten 41

BIJLAGE 2: Betrokken organisaties 43

BIJLAGE 3: EffectenArena 44

Managementsamenvatting

Inleiding

Voor u ligt een doorkijk met de kwalitatieve en kwantitatieve effecten van de informatiekundige visie van Common Ground. Deze is door KokxDeVoogd opgesteld in opdracht van het programma Common Ground. De Doorkijk gaat over de effecten van het geheel realiseren van de gemeentelijke informatiekundige visie Common Ground. Het gaat niet over de kosten en baten van de propositie Common Ground waar deze Kwalitatieve en Kwantitatieve Doorkijk Common Ground onderdeel van uitmaakt, maar over effecten voor gemeenten, andere overheden en - op onderdelen – leveranciers, wanneer deze informatiekundige visie op termijn in heel Nederland gerealiseerd zou zijn.

Preambule

Vooraf aan het lezen van deze Kwantitatieve en Kwalitatieve Doorkijk Common Ground is een belangrijke kanttekening te maken; In deze Doorkijk is voor een eerste keer geprobeerd de verschillende kwalitatieve effecten bij elkaar te brengen en naar (financiële) kwantitatieve effecten te vertalen. Dat is niet gemakkelijk gebleken.

Dat komt in de eerste plaats omdat er – aan het begin van de ontwikkeling Common Ground – nog slechts in zeer beperkte mate financiële ervaringsgegevens beschikbaar zijn. Als tweede komt dat doordat er tot nog toe weinig tot geen specifiek onderzoek is gedaan naar financiële effecten van het implementeren van de informatiekundige visie van Common Ground. Er is daardoor beperkte informatie over financiële effecten beschikbaar. Als derde komt dat doordat ICT-kosten, en in het bijzonder -investeringen, bij gemeenten vaak lastig uit de financiële administratie zijn te halen, doordat deze kosten vaak niet specifiek gelabeld zijn. Als vierde komt dat doordat er wel een eenduidig beeld is wat Common Ground is, maar nog verschillend wordt gedacht over de wijze waarop Common Ground door iedereen bereikt kan worden.

Het gevolg van bovenstaande is dat we ons op dit moment moeten beperken tot het beschrijven van een hefboom met daaruit volgend een financiële redeneerlijn voor de realisatie van de informatiekundige visie Common Ground. Dit betreft een hefboom waarbij investeringen in dienstverlening leiden tot lagere kosten in met name de primaire werkprocessen. Bedragen in deze Kwalitatieve en Kwantitatieve Doorkijk Common Ground zijn daarom nooit absoluut, maar bijna allemaal 'in orde grote van', 'grove inschattingen' en veelal gebaseerd op aannames die gemaakt zijn door de schrijvers van dit document. Dat heeft in overleg met de opdrachtgever tot een aanpassing van de opdracht aan KokxdeVoogd geleid. In plaats van de oorspronkelijke vraag om een Business Case op te stellen, is ervoor gekozen om een Kwalitatieve en Kwantitatieve Doorkijk voor het realiseren van de informatiekundige visie Common Ground op te stellen. Volgens de Board levert de Kwalitatieve en Kwantitatieve Doorkijk in ieder geval belangrijke aanknopingspunten op voor Common Ground.

In deze managementsamenvatting wordt als eerste ingegaan op de samenhang tussen Common Ground en 'Samen Organiseren'. Als tweede en derde wordt kort ingegaan op, respectievelijk, de huidige situatie en

het wekend perspectief van Common Ground. Als laatste staan de conclusies en de aanbevelingen in deze managementsamenvatting opgenomen.

Algemeen

De overheid staat voor grote maatschappelijke opgaven. Bij de Tweede Kamerverkiezingen waren de belangrijkste thema's: bestaanszekerheid, kansengelijkheid, asiel en migratie, zorg en ondersteuning, verduurzaming en de krapte op de arbeidsmarkt[1]. Gemeenten hebben op al deze thema's een belangrijke rol. Al deze thema's vragen van gemeenten een brede kijk, een integrale aanpak en een goede samenwerking met andere stakeholders. Een belangrijke voorwaarde is dat gemeenten beschikken over een moderne gemeentelijke informatievoorziening.

Gemeenten ervaren echter grote knelpunten met de huidige informatievoorziening. Zo is het zeer lastig om gegevens te delen, er wordt langs elkaar heen gewerkt en er zijn wel standaarden maar die worden lang niet altijd door iedereen en overal gebruikt. Als de huidige informatiearchitectuur niet drastisch wordt aangepakt, loopt naar verwachting de gehele gegevensuitwisseling van overheden vast[2], kunnen gemeenten simpelweg niet meer aan de wettelijke eisen voldoen en zullen de huidige kosten van applicaties naar verwachting drastisch blijven stijgen.

Samen Organiseren

Gemeenten werken veel samen. Soms omdat het moet, zoals bij wettelijke verplichtingen, en soms omdat een vraagstuk op regionaal niveau speelt, zoals bij zorg, onderwijs of de arbeidsmarkt. En soms werken gemeenten ook vrijwillig samen omdat dit hen sterker maakt, waarbij het lang niet altijd om het verlagen van kosten gaat, maar bijvoorbeeld om het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening of het verminderen van kwetsbaarheden in de werkprocessen.

'Samen werken aan één krachtige lokale overheid: dat is hét antwoord van gemeenten in deze tijden van snelle digitalisering. 'De burger raakt de weg kwijt', zo melden WRR en Nationale Ombudsman. Het roer moet om, het moet eenvoudiger, sneller en beter. Nieuwe technologische ontwikkelingen volgen elkaar in rap tempo op. Steeds meer gemeenten beseffen dat ze de handen ineen moeten slaan en de krachten nog meer moeten bundelen om de technologische ontwikkelingen optimaal in te zetten.

'Samen organiseren' is het leidende principe van alles wat gemeenten, ondersteund door de VNG, doen binnen de Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering (GGU). De GGU heeft tot doel als één lokale overheid de dienstverlening te verbeteren door een doelgerichte en efficiënte organisatie op te zetten waarmee gemeenten kunnen anticiperen op de toekomst'.[3].

Samen organiseren is belangrijk voor Common Ground. Common Ground zou in principe zonder kunnen, maar om de mogelijke kwalitatieve en kwantitatieve effecten van de informatiekundige visie uiteindelijk te kunnen realiseren is 'samen organiseren' een essentiële randvoorwaarde.

---

[1] 'Kwesties voor het kiezen 2023, SCP 6 november 2023
[2] Stand van de uitvoering, 2023, pagina 25
[3] Bron: https://vng.nl/samen-organiseren/gemeenten-doen-het-samen.

Huidige situatie

Om 'Samen Organiseren' mogelijk te maken moet een aantal knelpunten in de huidige gemeentelijke administratie (producten, diensten en processen) en informatievoorziening (applicaties, apps en infrastructuur) worden opgelost:

- **Samenwerking gemeenten:** Gemeenten werken al lang samen en werken ook steeds intensiever samen. Toch verloopt samenwerking vaak niet naar verwachting, waardoor er een negatief beeld over samenwerkingen met andere gemeenten bestaat. Dit terwijl veel bestuurders weten dat het onmogelijk is om de gemeentelijke taken zonder samenwerking met anderen te realiseren. Het blijkt vaak moeilijk om te komen tot gezamenlijke afspraken over proces of inrichtingen. Vaak ziet men vooral de afwijkingen in plaats van de overeenkomsten.
- **Gebruik van standaarden**: Verder is het berichtenverkeer tussen de verschillende informatiesystemen niet voldoende gestandaardiseerd. De berichtenstandaarden zijn vaak complex en open voor interpretatie waardoor de verwachtingen en het resultaat niet overeenkomen. Dit leidt ertoe dat de gegevensuitwisseling met ketenpartners volledig dreigt vast te lopen.
- **Gebruik gekopieerde data**: In de gemeentelijke informatiearchitectuur is een indeling ontstaan gebaseerd op front-, mid-, en backoffice-systemen. Dit heeft ertoe geleid dat het kopiëren van data voor e-dienstverlening in de hand is gewerkt. Om de gekopieerde data up-to-date te houden zijn er gegevensmagazijnen en distributie- en synchronisatiemechanismes geïntroduceerd wat de informatiearchitectuur complexer heeft gemaakt en daarmee ook duurder en foutgevoeliger.
- **Invulling opdrachtgeversrol**: Zo kunnen gemeenten hun opdrachtgeversrol vaak nog beter invullen. Gemeenten hebben in opdrachtgever/opdrachtnemer-overleggen nu nog onvoldoende invloed op de manier waarop leveranciers verwerking van data binnen die systemen hebben vormgegeven. Dit leidt ertoe dat gemeenten informatiesystemen gebruiken die niet altijd even goed passen binnen de gemeentelijke informatiearchitectuur en niet altijd voldoende aansluiten op lokale gemeentelijke processen, producten, diensten en bedrijfsvoering. Om dat laatste punt toch beter tot stand te brengen is er relatief veel maatwerk nodig. Dit brengt vaak additionele en hoge structurele kosten met zich mee.
- **Aantrekken en vasthouden expertise**: Als laatste is het voor gemeenten lastig om eigen kennis en expertise in huis te halen. Er ontbreken specialisten door de schaal van uitvoering, waardoor er veelal generalistische functies zijn. Dit heeft gemeente afhankelijk gemaakt van de specialistische kennis en expertise die bij leveranciers aanwezig is.

Respondenten hebben aangegeven dat het nul-scenario, 'niets doen', oftewel de huidige situatie laten bestaan, geen optie is in het licht van 1) 'Samen Organiseren', 2) het betrekken van de juiste expertises en 3) de krapte op de arbeidsmarkt. De informatiekundige Visie Common Ground is dan ook erg belangrijk om door te zetten.

Conclusies

De Kwalitatieve en Kwantitatieve Doorkijk Common Ground heeft geleid tot de volgende conclusies:

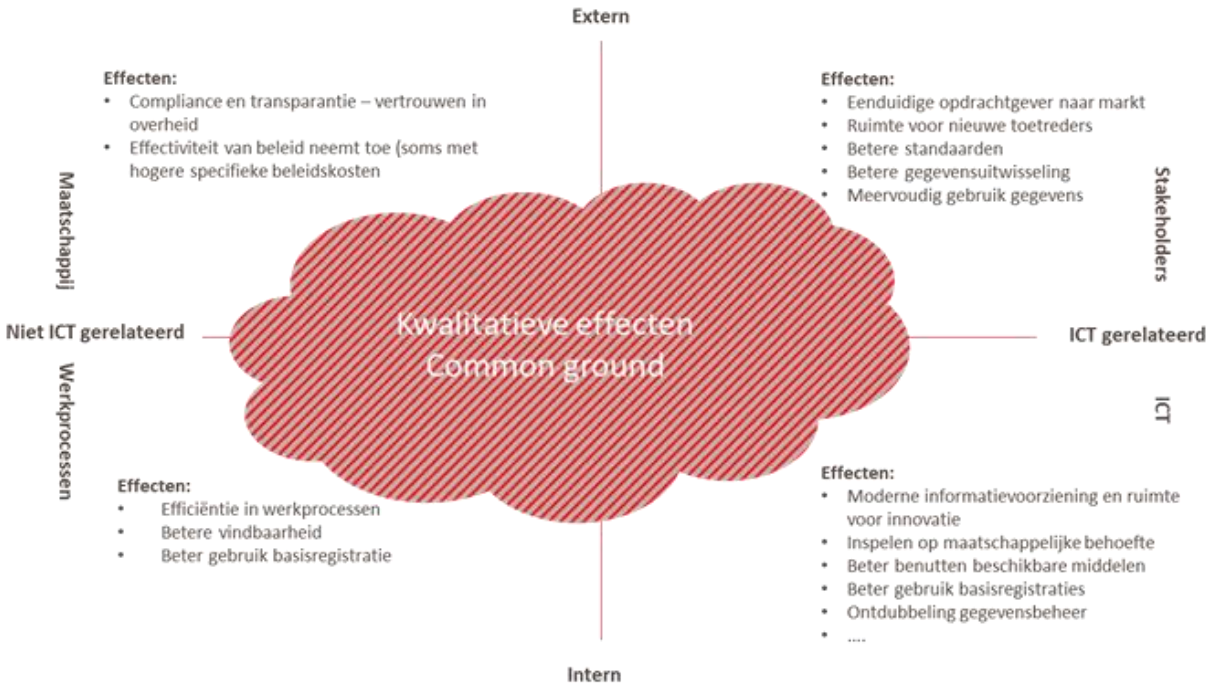
- **Toegevoegde waarde:** Gesprekken, over de mogelijke toegevoegde waarde van de realisatie van de informatiekundige visie Common Ground voor grote groepen gemeenten, leiden tot waardevolle inzichten over welke informatie en beelden er bestaan en wat er nodig is voor een eerstvolgende concrete stap.

  Er zijn initiatieven gebaseerd op Common Ground (bijvoorbeeld Signalen). Het is zeer positief dat deze initiatieven ook daadwerkelijke positieve effecten laten zien die in lijn liggen met de onderliggende rapportage.

- **Kwalitatieve baten:** Respondenten verwachten voldoende kwalitatieve baten voor het realiseren en beheren van een eigentijdse informatievoorziening (zie schema), conform de informatiekundige visie Common Ground.

  De informatiekundige visie leidt tot een moderne ICT-infrastructuur met betere dienstverlening voor inwoners en bedrijven, betere gegevensuitwisseling met andere overheden en stakeholders, efficiëntere en effectievere ambtelijke werkprocessen en nieuwe vormen van (proactieve) dienstverlening.

- **Hefboom**: Naar verwachting leiden, volgens de respondenten, de investeringen (1a en 1b en 3) in de informatiekundige visie (toename van de ICT-kosten) tot lagere kosten in de primaire werkprocessen (2) van de gemeenten. In het onderzoek hebben we dit de hefboom (oftewel de verschuiving van financiële middelen van primaire processen naar ICT) genoemd.



- **Investeringen (1a)**: Voor het realiseren van de informatiekundige visie zijn omvangrijke investeringen nodig. Het betreft investeringen in het bouwen van de verschillende onderdelen op basis van de informatiekundige visie. De investeringen die hiervoor nodig zijn, blijken niet uit eerder onderzoek te halen te zijn.

  Navraag bij respondenten heeft tot zeer beperkte aanvullende bronnen geleid. Ook is onduidelijk of de uiteindelijke investeringen van de gemeenten zijn, of dat het juist de marktpartijen zijn die investeren (en die deze investeringen middels producten en diensten terugverdienen). Dat maakt dat de omvang van de investeringen ook lastig te bepalen zal zijn. Op basis van andere ICT-investeringen[4] is voor de Kwalitatieve en Kwantitatieve Doorkijk toch een eerste grove inschatting van de kosten gemaakt. Te denken valt aan een investering in de orde van grote van € 600 mln. tot € 700 mln.

  Respondenten konden geen *overall* beeld geven van de benodigde investeringen. Op basis van literatuuronderzoek is door de onderzoekers een grove inschatting gemaakt. Nader onderzoek naar de omvang van de investeringen en de kwantitatieve aspecten van de autonome ontwikkelingen is zeer wenselijk (ongeacht of gemeenten of marktpartijen dat financieren)

- **Structurele ICT-kosten (1b)** De structurele gemeentelijke kosten voor ICT zullen naar verwachting eerst stijgen, als gevolg van de ontwikkeling van componenten en implementatie van de informatiekundige visie. Het kost naar verwachting veel capaciteit om te komen tot een gezamenlijke vraag aan de markt en (eventueel) de ontwikkeling van componenten. Maar er zijn mogelijk ook besparingen in de ICT-kosten, doordat er veel meer specialisatie gaat plaatsvinden. Veel van de generalistische functies zullen naar verwachting gaan verdwijnen, waardoor op een grotere schaal de uitvoering kan worden opgepakt. Dat leidt tot mogelijk lagere kosten. Dat zou mogelijk tot een besparing in de orde van grote van € 200 tot € 300 mln. kunnen leiden.

  Ook verandert er mogelijk iets in de wijze waarop met de marktpartijen wordt omgegaan. Dat leidt naar verwachting tot minder licenties (en minder licentiekosten) en tot meer dienstverlening en services van marktpartijen. Dat zou mogelijk tot lagere kosten in de orde van grootte van € 100 mln. kunnen leiden, maar ook dat is niet met zekerheid te zeggen. Het lijkt in eerste instantie echter niet hetgeen waarop de grote besparing van de informatiekundige visie te behalen is.

  Niet alle respondenten hebben aangegeven te verwachten dat deze besparing realistisch is, omdat er naar verwachting andere of nieuwe taken voor terugkomen. De verwachting van deze respondenten is dat er op basis van de implementatie van Common Ground nieuwe vragen ontstaan, waarvoor andere arbeidskrachten nodig zijn, bijvoorbeeld data analisten in plaats van administrateurs.

- **Structurele kosten primaire processen (2):** De verwachting is dat een relatief grote besparing in de primaire werkprocessen te behalen valt. Na implementatie van de informatiekundige visie zullen met name de personeelskosten lager zijn. Werkprocessen worden in het geheel van de implementatie van Common Ground in een zeer grote mate geautomatiseerd, waardoor veel standaard dossiers in de administratieve processen digitaal kunnen worden afgehandeld (zonder of met beperkte tussenkomst

[4] Digitaal Stelsel Omgevingswet, business case Dimpact, en Services.

van de mens). Ook zal het aan inwoners en ondernemers beschikbaar stellen van kwalitatief goede data en statusinformatie over hun dossier, tot besparingen leiden.

Hierdoor zal naar verwachting veel minder personeel nodig zijn (lagere kosten) én zal er ruimte zijn om voor de menselijk maat, doordat de bijzondere dossiers juist wel handmatig opgepakt kunnen worden (hogere kosten). Dat leidt volgens ons uiteindelijk tot lagere kosten. Hoeveel lager de personeelskosten zijn, is niet op basis van een specifiek onderzoek te bepalen. Op basis van onze inschattingen zou dat kunnen leiden tot zeer significante besparingen omdat een groot gedeelte van de gemeentelijke ambtenaren aan deze administratieve processen werkt. Wij denken aan een bedrag in de orde van grote van € 1 tot € 2 mld. per jaar. Het is echt nodig (en zeer wenselijk) om hier nader onderzoek naar te doen.

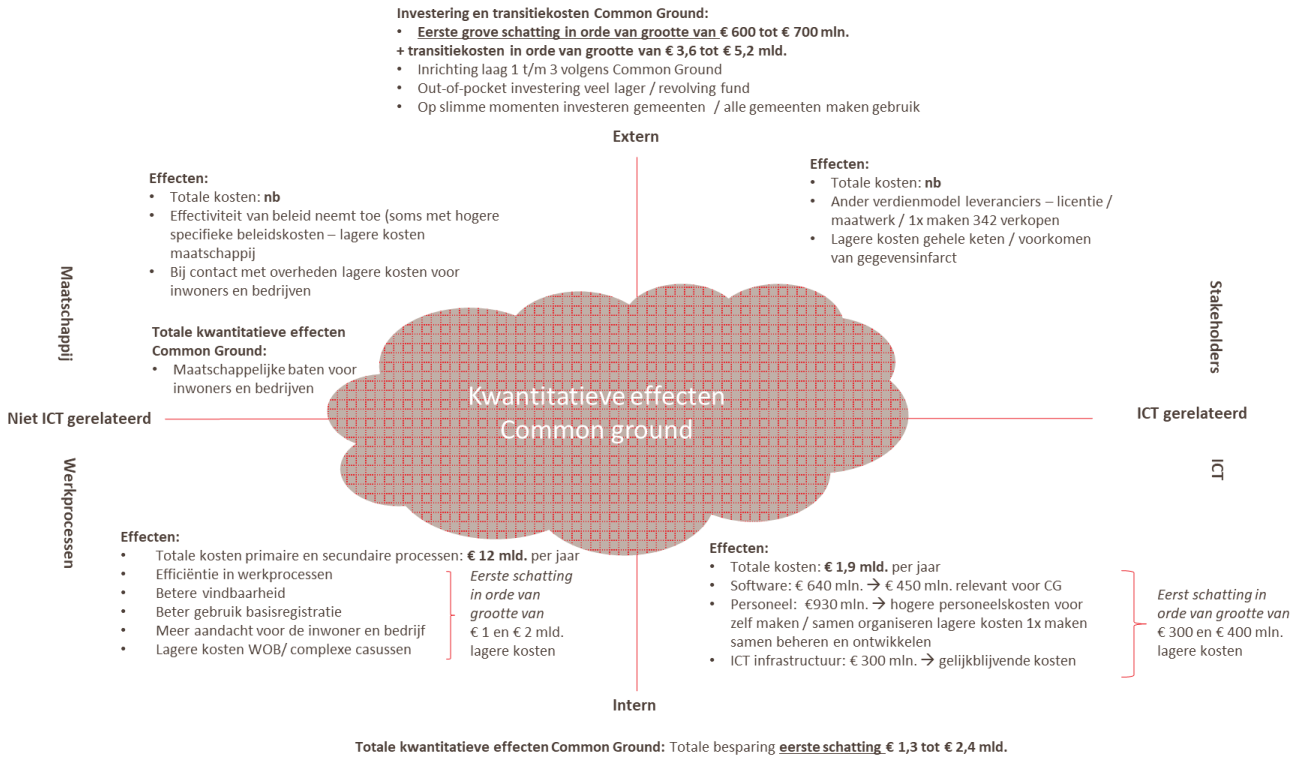
Niet alle respondenten onderschrijven het bovenstaande. Zo stellen respondenten de vraag of bovenstaande besparingen (geheel) toe te schrijven zijn aan het realiseren van een informatiekundige visie Common Ground. Gemeenten kunnen ook zonder de informatiekundige visie Common Ground beslissen om primaire processen anders in te richten. Ook stellen respondenten dat veel van de gemeentelijke processen (zoals met het zaakgericht werken) al hebben geleid tot optimalisatie van werkprocessen. Besparingen zouden daardoor mogelijk kleiner zijn.

- **Transitiekosten (3):** Het implementeren van de informatiekundige visie gaat met een grote gemeentelijke transformatie gepaard. Het vraagt niet alleen het opgeven van een deel van de soevereiniteit, maar ook veranderingen in de gemeentelijke organisatie. Het onderzoek dat daarvoor, naar de transitiekosten voor de implementatie van het DSO, is gedaan, is daarvoor een mogelijk bron.

  De totale transformatie zou op basis daarvan wel eens in de orde van grootte van € 3,6 mld. tot € 5,2 mld. kunnen uitkomen. Het betreft in principe eenmalige kosten die gemeenten in eerste instantie zelf moeten dragen. Het betreft kosten die boven op de investeringskosten komen. Pas na het realiseren, (dat wel 15 jaar kan duren) kunnen deze kosten naar verwachting worden terugverdiend door lagere personeelskosten in de primaire processen.

  Over de omvang van de transitiekosten hebben respondenten geen uitspraak gedaan, omdat een beeld daarvan ontbreekt. Dit is een beeld dat door de onderzoekers is opgenomen op basis van literatuuronderzoek en expertise.

Hieronder staan de bovenstaande punten schematisch weergegeven:



Aanbevelingen

Op basis van voorgaande doen we de volgende aanbevelingen:

- Uitvoeren van nader onderzoek naar de ontbrekende kwantitatieve aspecten. Het betreft onderzoek naar de benodigde investering voor het realiseren van de Informatiekundige visie Common Ground en datgene wat daarvoor nodig is bij gemeentelijke organisaties en bij een centrale regiefunctie.

- Verdiepen van deze Kwalitatieve en Kwantitatieve Doorkijk Common Ground: gezien de korte doorlooptijd en de beperkt beschikbare informatie over met name de kwantitatieve kosten en baten stellen we voor om de Doorkijk in een publiek private samenwerking verder te verdiepen met speciale aandacht voor de gehanteerde aannames. Deze verdieping kan ook leiden tot een nuancering van de kwantitatieve gegevens door autonome technologische ontwikkelingen, d.w.z. de ontwikkelingen in de stand van de techniek die ook zonder de visie Common Ground plaatsvinden, waar gemeenten, softwareleveranciers en ketenpartners van profiteren.

- Om de bovenstaande kwalitatieve en kwantitatieve effecten van Common Ground te kunnen realiseren, is het, naast ‘samen organiseren’, noodzakelijk dat een aantal randvoorwaarden wordt ingevuld. Uiteindelijk kunnen deze effecten naar onze verwachting op termijn alleen worden gerealiseerd als deze randvoorwaarden voldoende worden ingevuld. Dat hoeft allemaal niet direct, en hoeft zeker niet eerst gedaan te worden, maar daaraan zal de komende jaren stap-voor-stap wel gewerkt moeten worden. Het betreft de volgende randvoorwaarden.

- **Urgentie onderkennen – niets doen is geen optie**; als eerste is het van belang dat gemeenten de urgentie onderkennen. Voor een belangrijk deel hebben gemeenten die urgentie ook al onderkend. Er wordt al hard gewerkt o.a. door een groep van koplopergemeenten. Er is echter ook een grote groep van middelgrootte en kleinere gemeenten waar dat minder of niet het geval is. Het is van belang dat ook die gemeenten de urgentie voldoende gaan onderkennen om open te staan voor de ontwikkeling van Common Ground.

- **Klein beginnen en opschalen**: Verschillende gemeenten zijn al begonnen om stap voor stap te werken volgens de informatiekundige visie Common Ground. Dat gaat om vaak kleinere (primaire) werkprocessen waarmee ervaringen worden opgedaan, die vervolgens beschikbaar worden gesteld aan de andere gemeenten. Het is van groot belang voor het slagen van de informatiekundige visie dat deze initiatieven voldoende ruimte krijgen. Dat zorgt voor beweging en voorkomt dat gemeenten op elkaar gaan wachten.

- **Centrale regie organiseren**: Het realiseren van de informatiekundige visie vraagt om een centrale regie. Verschillende respondenten hebben aangegeven dat deze regie zeer belangrijk is voor het slagen van Common Ground. Een dergelijke regierol zou ervoor moeten zorgen dat een heldere strategie wordt ontwikkeld, een concreet plan van aanpak wordt opgesteld en een realistische planning beschikbaar komt. Dit leidt tot sturing en uitvoeringskracht: afweging en prioritering, kennisopbouw en inzet van capaciteit en financiering en verantwoording. Centrale regie zal zeer behulpzaam zijn bij de positionering van gemeenten (als eigenaar of opdrachtgever) richting marktpartijen. Het zorgt voor grip en sturing op de eigen gemeentelijke informatievoorziening.

- **Afdwingen van standaardisatie**: Dit is een van de centrale onderdelen om de informatiekundige visie technisch te kunnen realiseren. Het vraagt erom dat standaarden met gemeenten en marktpartijen ontwikkeld worden en ook daadwerkelijk als standaard worden vastgesteld.

  Het vraagt er ook om dat het gebruik van de standaarden afgedwongen wordt, zodat ook iedereen conform de standaarden gaat werken en oude standaarden (kunnen) worden uitgefaseerd. Dit zorgt voor een besparing van de kosten bij leveranciers en zorgt ervoor dat schaarse personele capaciteit kan worden vrijgespeeld.

- **Zicht op financiering**: Voor het realiseren van de informatiekundige visie Common Ground zijn financiële middelen nodig voor de investeringen. Dat kan de markt doen, maar de investeringen kunnen ook door de overheden worden gedaan. Voor het realiseren van Common Ground is nog geen concreet financieel plan opgesteld. Er wordt nagedacht over de wijze van financiering, maar nader onderzoek is noodzakelijk.

- **Tijd, betrokkenheid en doorzettingsvermogen**: Een dergelijk traject vraagt, naar onze mening, dan ook in de eerste plaats om tijd; het is onverstandig om dit overhaast te doen. Het vraagt een gedegen voorbereiding en een gedragen plan bij gemeenten. Het vraagt ook om een duidelijke sturing naar het eindresultaat van Common Ground, waarbij eenieder zich conformeert aan de strategie en resultaten. Het vraagt om een duidelijke betrokkenheid van marktpartijen die ook zicht hebben op een redelijk verdienmodel. Het vraagt om betrokkenheid van ketenpartners voor het vinden van gezamenlijke oplossingen binnen de i-Overheid. Het vraagt om doorzettingsvermogen, want er zullen ontegenzeggelijk tegenvallers zijn (zoals de overheid bijna altijd wel heeft bij ICT-projecten).

1. Context

1.1 Inleiding en gekozen uitgangspunten

Deze Doorkijk brengt de kwalitatieve en kwantitatieve effecten van de implementatie van de informatiekundige visie Common Ground in beeld.

De Kwalitatieve en Kwantitatieve Doorkijk Common Ground gaat over de kwalitatieve en kwantitatieve effecten van het realiseren van de gemeentelijke informatiekundige visie. Het gaat niet over de kosten en baten van het programma Common Ground zelf maar over de effecten voor gemeenten en stakeholders wanneer deze informatiekundige visie in heel Nederland is gerealiseerd.

In deze Kwalitatieve en Kwantitatieve Doorkijk Common Ground is voor een eerste keer geprobeerd de verschillende effecten bij elkaar te brengen. Dat is niet gemakkelijk gebleken. Dat komt in de eerste plaats omdat er – aan het begin van de ontwikkeling Common Ground – nog slechts in zeer beperkte mate financiële ervaringsgegevens beschikbaar zijn. Als tweede komt dat doordat er tot nog toe weinig tot geen specifiek onderzoek is gedaan naar financiële effecten van het implementeren van de informatiekundige visie van Common Ground. Er is daardoor zeer beperkte informatie over financiële effecten beschikbaar. Als derde komt dat doordat ICT kosten en in het bijzonder investeringen bij gemeenten vaak lastig uit financiële administratie zijn te halen doordat deze vaak niet specifiek gelabeld zijn. Als vierde komt dat doordat er wel een eenduidig beeld is wat Common Ground is maar nog verschillend wordt gedacht over de wijze waarop het effect van Common Ground door iedereen bereikt kan worden.

Bij het opstellen van de Kwalitatieve en Kwantitatieve Doorkijk zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Op hoofdlijnen worden de effecten van de informatiekundige visie Common Ground in kaart gebracht, vanaf het moment dat deze visie bij alle gemeenten volledig is geïmplementeerd;
- Gedetailleerd onderzoek naar kwalitatieve en kwantitatieve effecten van Common Ground ontbreken aan het begin van de ontwikkeling nog. Ons onderzoek is gebaseerd op de beschikbare business cases, beschikbare ervaringsgegevens, openbare bronnen en resultaten uit de gesprekken;
- Er is geen planning voor het realiseren van de informatiekundige visie van Common Ground. Als termijn voor het realiseren van de informatiekundige visie Common Ground is 15 jaren gehanteerd. Dat lijkt een lange termijn, maar gezien de opgave is het nog maar de vraag of dat realistisch is.
- Om de informatiekundige visie te kunnen implementeren wordt gebruikt gemaakt van de gedachte en de filosofie van ‘Samen Organiseren’, dat wil zeggen het 1x ontwikkelen en bij alle gemeente (nu 342 keer) gebruiken;
- In de Kwalitatieve en Kwantitatieve Doorkijk Common Ground wordt ervan uitgegaan dat het programma Common Ground bijdraagt aan het realiseren van de informatiekundige visie – de Kwalitatieve en Kwantitatieve Doorkijk Common Ground is geen second opinion op programma Common Ground.

In een aantal van de paragrafen die volgen staan nadere toelichtingen op het gebruik van de bovenstaande uitgangspunten.

1.2 Aanleiding

Deze Kwalitatieve en Kwantitatieve Doorkijk Common Ground is opgesteld in opdracht van het programma Common Ground. Dit programma heeft als doel om ervaringen die op verschillende plekken zijn opgedaan met de toepassing van de visie Common Ground verder te ontwikkelen. Maar ook om de toepassingen in een bredere context toe te passen.

In de huidige situatie zijn de 342 individuele gemeenten verantwoordelijk voor hun eigen informatievoorziening. De informatievoorziening voldoet niet aan de eisen die daaraan door gemeenten worden gesteld. Verder noopt de steeds groter wordende schaarste aan gekwalificeerd personeel en de steeds groter wordende druk op budgetten, tot een collectieve benadering van een richting waarin een veilige, moderne, flexibele en toekomstgerichte gezamenlijke gemeentelijke informatievoorziening zich kan ontwikkelen. Het realiseren van de informatiekundige visie van Common Ground is daarvoor belangrijk.

Het is belangrijk om de informatiekundige visie te baseren op wat nodig is voor de maatschappelijke opgaven. De toekomstbestendige gegevensontsluiting en - uitwisseling is bij al deze maatschappelijke opgaven onmisbaar. Vandaar dat dit als prioriteit centraal staat in de jaarplannen van de GGU waarmee een jaarlijkse uitvoeringsagenda ontstaat die richting geeft aan de nieuwe oplossingen die met Common Ground worden nagestreefd[5].

Deze Kwalitatieve en Kwantitatieve Doorkijk Common Ground is opgesteld om de effecten van de implementatie van de informatiekundige visie Common Ground inzichtelijk te maken en bestuurders inzicht te bieden in een mogelijk wenkend perspectief voor de verdere ontwikkeling.

1.3 Vraagstelling

Op basis van het bovenstaande is voor de Kwalitatieve en Kwantitatieve Doorkijk Common Ground de volgende opdracht geformuleerd:

1. Stel op hoofdlijnen een Kwalitatieve en Kwantitatieve Doorkijk Common Ground op waaruit de effecten van het implementeren van de informatiekundige visie Common Ground bij alle Nederlandse gemeenten inzichtelijk worden gemaakt voor zowel gemeenten als de verschillende andere stakeholders binnen de scope van de opdracht.
2. Maak op hoofdlijnen een raming van de verwachte globale financiële effecten van de transitie om de informatiekundige visie Common Ground te implementeren bij gemeenten (en eventueel bij andere stakeholders binnen de scope)

[5] Uit Common Ground 2020 Concretisering van de meerjarige transitiestrategie, algemener geformuleerd.

Deze opdrachten zijn vertaald in een aantal onderzoeksvragen. In deze Kwalitatieve en Kwantitatieve Doorkijk Common Ground worden deze beantwoord:

a) Wat zijn de huidige jaarlijkse kosten bij gemeenten (van de onderdelen die binnen de scope van het onderzoek liggen)?
b) Wie zijn daarbij de belangrijkste stakeholders? En welke effecten komen bij welke stakeholders te liggen?
c) Wat zijn de globale financiële effecten van de transitie om de informatiekundige visie Common Ground bij gemeenten en stakeholders te implementeren?
d) Wat zijn de jaarlijkse kwantitatieve effecten (financieel) ná implementatie van de informatiekundige visie Common Ground bij gemeenten?
e) Welke kwalitatieve effecten zijn te verwachten van de implementatie van de informatiekundige visie Common Ground?
f) Welke voorwaarden of uitgangspunten zijn belangrijk om de kwalitatieve effecten (maatschappelijk baten) van het Common Ground te realiseren?

De Doorkijk start met een nadere uiteenzetting van de visie Common Ground. Wat houdt de visie precies in en wie zijn de relevante stakeholders? Daarna wordt de huidige situatie met betrekking tot de informatievoorziening van gemeenten in kaart gebracht. Hoe is de informatievoorziening van gemeenten opgebouwd en welke kosten brengt dit met zich mee? Daarna wordt er gekeken naar wat de implementatie van de informatiekundige visie Common Ground inhoudt. Welke componenten van de informatievoorziening veranderen en wat zijn hier de effecten van?

De beoogde effecten zijn (waar dat mogelijk is) beschreven vanuit de situatie dat de volledige informatiekundige visie is geïmplementeerd. Deze effecten zijn waar mogelijk kwantitatief (financieel) uitgewerkt en anders kwalitatief (maatschappelijk). Per effect is gekeken waar deze zich materialiseert; bij gemeenten, stakeholders of leveranciers. Daarnaast is per effect bekeken wat de risico’s zijn op het niet materialiseren van het kwalitatieve dan wel kwantitatieve effect. Dit moet een beeld geven van de voor- en nadelen voor de verschillende betrokken stakeholders in de situatie als de informatiekundige visie is geïmplementeerd.

Na het in kaart brengen van de huidige en de toekomstige situatie, is gekeken naar wat er nodig is om van de huidige situatie naar de ideaal situatie te komen. Voor deze transitiefase is er gekeken naar de investeringen die nodig zijn om de visie te implementeren, welke stakeholders hierbij betrokken zijn en wat hun rol is in de transitie.

Als conclusie is er een zeer globaal inzicht van de benodigde investeringen en de mogelijke baten die de implementatie van de informatiekundige visie Common Ground met zich mee brengt.

1.4 Afbakening

Het toepassen van de Common Ground-principes heeft effect op een groot deel van de som van alle ICT-kosten van gemeenten. Op basis van de gesprekken schatten wij het effect in op ongeveer 50 tot 60% van alle ICT-gerelateerde kosten. Te denken valt aan o.a. licentiekosten, maatwerkkosten, de service- en

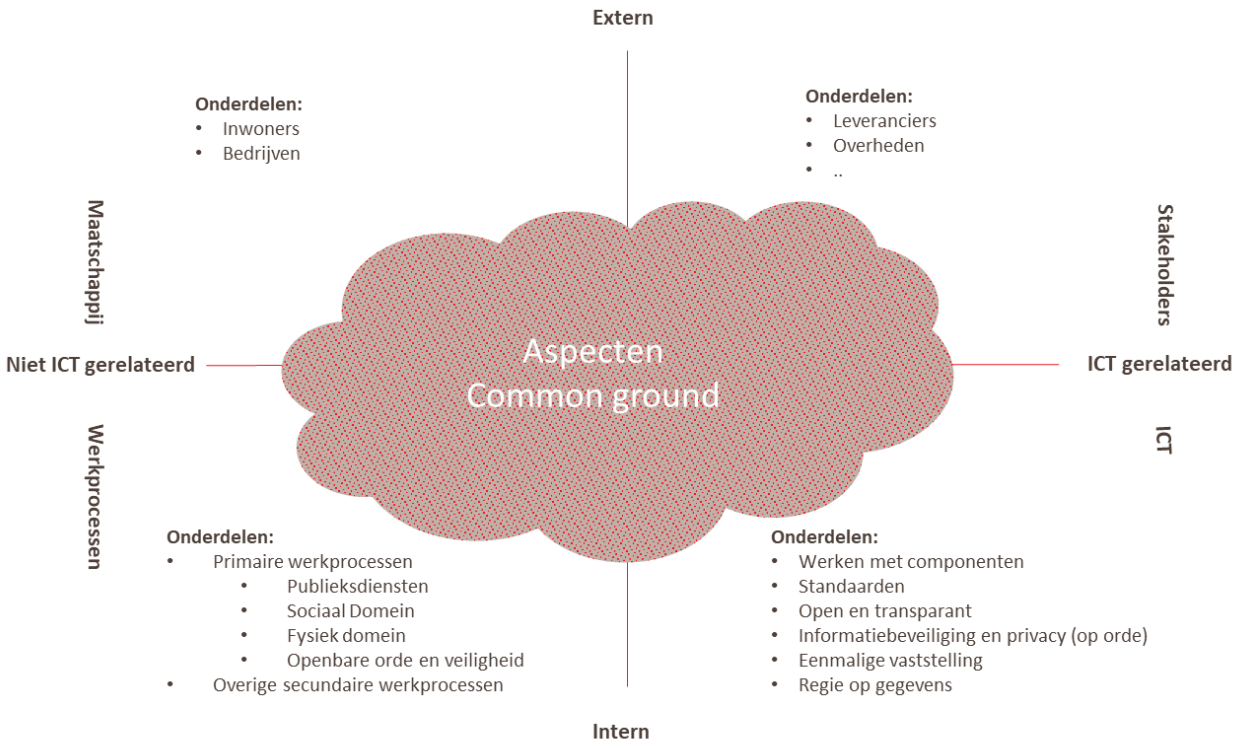
hostingkosten. Het raakt echter niet alle ICT-kosten. Het raakt bijvoorbeeld niet de kantoorautomatisering van gemeenten. Uitgezonderd zijn ook de licenties van bijvoorbeeld Microsoft.

Het realiseren van de informatiekundige visie bij gemeenten heeft niet alleen effect op de structurele ICT-kosten, maar heeft ook effecten op het primaire en secundaire proces van gemeenten. Het betreft primaire processen van de publieke dienstverlening, sociaal domein, werk& inkomen, fysiek domein en leefbaar en veiligheid. Met secundaire processen worden onder andere gedoeld op de werkprocessen van P&C, financiële administratie en HR-processen. Medewerkers van gemeenten die aan de primaire en secundaire processen werken gebruiken daarvoor tenslotte geautomatiseerde softwaresystemen.

Verder heeft Common Ground ook effect op verschillende stakeholders. Dat zijn als eerste de leveranciers van software. Het betreft een aantal grote partijen zoals Centric, Pink Roccade, Visma Roxit en Conxillium en een veelvoud aan, in omvang, kleinere softwareleveranciers van de 400 tot 500 applicaties die gemeenten momenteel gemiddeld hebben aangeschaft. Verder zijn dat ketenpartners van gemeenten. Dat zijn overheden waarmee bijvoorbeeld gegevensuitwisseling plaatsvindt. Het betreft bijvoorbeeld het Kadaster, de Kamer van Koophandel, het UWV en de Belastingdienst.

Inwoners en bedrijven zijn, zij het indirect, misschien wel de belangrijkste stakeholders. Deze nemen de producten en diensten af die overheden aanbieden. Het betreft bijvoorbeeld een uitkering van het werkbedrijf, een bouwvergunning en/of als gebruiker van de openbare ruimte.

Als afbakening van het onderzoek hanteren we de onderstaande vier kwadranten.



1.5 Werkwijze en verantwoording

In de Kwalitatieve en Kwantitatieve Doorkijk Common Ground is het beperkt bestaande onderzoek gecombineerd met openbare data en expertise van betrokkenen. Er is, zoals in de uitgangspunten (paragraaf 1.1) wordt vermeld, geen aanvullend veldonderzoek verricht. Informatie over de kosten en baten van Common Ground is, in onze constatering, echter zeer beperkt aanwezig. Op basis van de beantwoording van bovenstaande vragen zijn de kwalitatieve en kwantitatieve effecten na implementatie van de informatiekundige visie Common Ground bij alle Nederlandse gemeenten in kaart gebracht.

In eerste instantie is het onderzoek gestart met de vraag om een business case op te stellen. Hierin zouden de kosten en de baten van het implementeren van de informatiekundige visie tegen elkaar worden afgewogen. Al snel werd duidelijk dat de afweging van kosten en baten lastig bleek te zijn omdat betrouwbare cijfers ontbraken. Dit is de aanleiding geweest de uiteindelijk rapportage ook anders in te richten: gericht op kwalitatieve effecten en, slechts waar mogelijk, kwantitatieve effecten en breder dan alleen de directe effecten van Common Ground. Dat heeft bij het opstellen van de rapportage geleid tot discussie of alle kwantitatieve en vooral kwalitatieve effecten 'toegerekend' mogen worden aan Common Ground. Sommige ontwikkelingen zouden namelijk ook autonoom kunnen plaatsvinden. Als onderzoekers hebben wij gemeend dat daar nu op basis van het huidige materiaal lastig een knip in te maken is. Vandaar dat in de titel de term 'doorkijk' is opgenomen.

Onze werkwijze is verder als volgt geweest:

- Voor het in kaart brengen van deze kwalitatieve en kwantitatieve effecten is verder gebruik gemaakt van interviews met verschillende experts, waaronder vertegenwoordigers van gemeenten en andere stakeholders. Een lijst van betrokken organisaties waarmee is gesproken staat in bijlage 2.
- Verder is een Effectenarena georganiseerd om de kwalitatieve effecten van het implementeren van de informatiekundige visie in beeld te brengen. In bijlage 3 staat een nadere toelichting van de effectenanalyse.
- Verder wordt, uitdrukkelijk op hoofdlijnen, een eerste raming van de verwachte globale effecten gemaakt. Deze raming hebben wij ook financieel vertaald. Dat hebben we gedaan op basis van literatuur en aannames die wij als onderzoekers hebben gedaan. Het betreft expertmatige aannames.
- Met de respondenten van het onderzoek zijn twee validatiesessies gehouden. De conceptrapportages zijn met hen besproken. De resultaten van de validatiesessies hebben tot een aanscherping van de rapportage geleid.
- Op onderdelen herkennen respondenten zich niet in de onderbouwing. Daar waar dat zo is hebben we dat ook aangegeven.

2. Eindbeeld Common Ground en Samen Organiseren

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het toekomstige eindbeeld kwalitatief beschreven. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is: *hoe ziet de wereld eruit als de informatiekundige visie van Common Ground door gemeenten is geïmplementeerd?*

Hiervoor wordt als eerste het eindbeeld van Common Ground op hoofdlijnen beschreven (paragraaf 2.2.). Vervolgens staan de basisprincipes opgenomen (paragraaf 2.3). Dit is alleen een beschrijving van het eindbeeld van Common Ground, niet een beschrijving van de weg naar het eindbeeld toe, oftewel de transitie naar het eindbeeld toe. In de gesprekken hebben we gemerkt dat daarover nog verschillende beelden bestaan.

Vervolgens wordt als tweede het eindbeeld schematisch weergegeven (paragraaf 2.4.). Het betreft een beschrijving van het vijflagenmodel, dat als architectuurmodel ten grondslag ligt aan de informatiekundige visie Common Ground.

2.2 Doel

Samen werken aan één krachtige lokale overheid: dat is hét antwoord van gemeenten in deze tijden van snelle digitalisering[6]. De burger raakt de weg kwijt, zo melden WRR en Nationale Ombudsman. Het roer moet om. Het moet eenvoudiger, sneller en beter. Nieuwe technologische ontwikkelingen volgen elkaar in rap tempo op. Bij steeds meer gemeenten komt het besef dat we de handen ineen moeten slaan en de krachten nog meer kunnen bundelen.

Het is nodig om de vernieuwing in de digitale dienstverlening te versnellen. Daarvoor wordt een andere manier van werken gebruikt: vernieuwende componenten worden één keer ontwikkeld om het uiteindelijk bij zoveel mogelijk gemeenten toe te passen. We brengen de Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering op gang door deze samen te organiseren.

Hiermee kunnen we:

- Aanzienlijke *efficiency*voordelen in de primaire werkprocessen realiseren;
- Schaarse expertise en kennis van gemeenten bundelen;
- Ruimte creëren voor lokaal maatwerk en autonomie;
- Samen effectief en betrouwbaar zijn richting ketenpartners, het Rijk en marktpartijen.

‘Samen Organiseren’ is belangrijk voor Common Ground. Common Ground zou in principe zonder kunnen, maar om de mogelijke kwalitatieve en kwantitatieve effecten van de informatiekundige visie uiteindelijk te kunnen realiseren is ‘samen organiseren’ een essentiële randvoorwaarde.

---

[6] Eén krachtige lokale overheid | VNG

Deze Doorkijk gaat uit van het wenkende perspectief van Common Ground en beschrijft de situatie over 15 jaar, waarin alle Nederlandse gemeenten hun informatievoorziening vormgeven volgens de informatiekundige visie Common Ground.

2.3 Basisgedachte Common Ground

Het doel van de informatiekundige visie is om sneller goedkopere, open, innovatieve en flexibele IT-oplossingen te kunnen (laten) bouwen, die gepersonaliseerde (e-)dienstverlening mogelijk maken. De basisgedachte, en daarmee de kern van de beoogde verandering, is dat de gegevens losgekoppeld worden van de toepassingen (applicaties en processen). Dat maakt het mogelijk om de gegevens op een gestandaardiseerde wijze te ontsluiten en uit te wisselen.

Het realiseren van deze informatiekundige visie is randvoorwaardelijk voor 'Samen Organiseren'. 'Samen Organiseren' is de beweging van gemeenten die als doel heeft om samen te werken aan één krachtige lokale overheid. Sommige vraagstukken zijn te complex om lokaal goed te kunnen oplossen of er zijn voordelen te behalen door het met elkaar te organiseren[7].

Ontwikkelen van de moderne informatievoorziening in lijn met de informatiekundige visie Common Ground is daar overigens een voorbeeld van. Om de informatiekundige visie te kunnen realiseren is 'Samen Organiseren' een belangrijke voorwaarde.

De basisgedachte van de informatiekundige visie Common Ground is een logische en fysieke scheiding van processen en gegevens (scheiding van functionaliteiten en data)[8], het mogelijk maken van 'bevragen bij de bron' en het op een geüniformeerde manier uitwisselen van data.

Voor gemeenten betekent deze basisgedachte dat:

- Maatschappelijke vraagstukken eenvoudiger, sneller en tegen lagere kosten kunnen worden opgelost met eigentijdse informatietechnologie (inwoner- en ondernemer-gericht);
- Gemeenten regie voeren op hun informatievoorziening en datagebruik (eigenaarschap);
- Het in gebruik nemen van elders ontwikkelde oplossingen en leren van elkaar de norm is geworden (Samen Organiseren, standaardisatie);
- Controleerbare bescherming van privacy en zorg voor informatieveiligheid in de kern van het primaire proces is ontworpen ('privacy en security by design', 'compliancy', en mogelijkheden voor regie op gegevens);
- Sprake is van een gezonde, levendige marktsituatie waarin volop ruimte is voor innovatie en de mogelijkheid om toepassingen uit andere sectoren te gebruiken.

---

[7] Informatiekundige visie Common Ground, VNG-realisatie datum 23-8-2021, pagina 8
[8] Opschalingsanalyse Haal Centraal, VNG Realisatie, 10 september 2021, pagina 19

De basisgedachten van de informatiekundige visie van Common Ground zijn op hoofdlijnen als volgt uitgewerkt.

Common ground

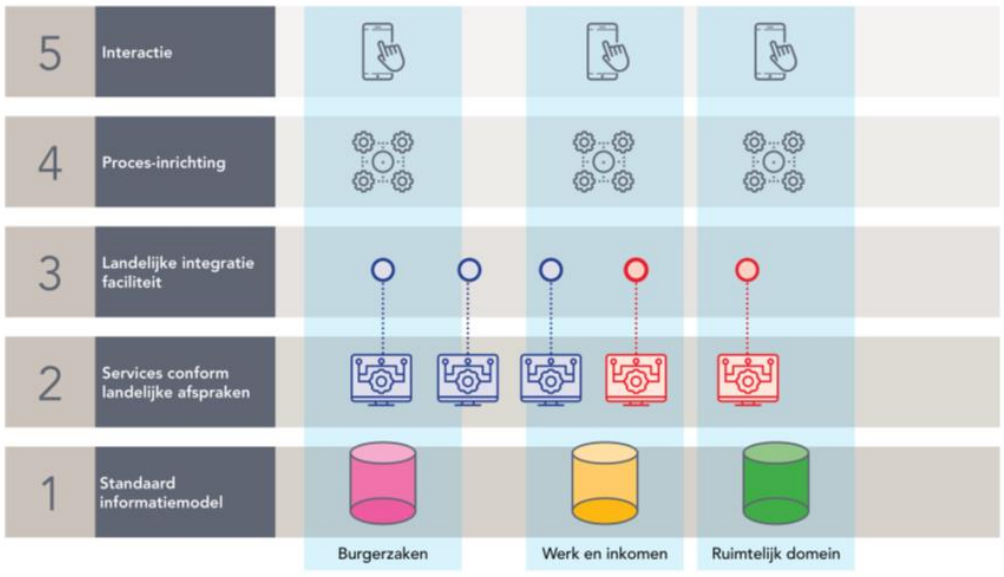
- Community – we werken als community
- Agile - we ontwikkelen incrementeel en iteratief
- Nieuw naast oud - we ontwikkelen nieuw naast bestaand
- Moderne IT – we gebruiken moderne technologie
- Open source - we geven de voorkeur aan open source software[9]
- Lagen-architectuur - we gebruiken een gelaagd architectuurmodel
- FCS als standaard voor integratie

Principes gegevenslandschap

- Component gebaseerd – we werken met componenten
- Open – we zijn transparant waar mogelijk
- Vertrouwd – we zorgen dat informatiebeveiliging en privacy op orde zijn
- Eenmalige vastlegging – we leggen gegevens eenmalig vast en vragen op bij de bron
- Regie op gegevens – we faciliteren regie op gegevens
- Standaard – we standaardiseren maximaal

2.4 Vijflagen architectuur

Binnen Common Ground wordt er gesproken van een vijflagen architectuur. In het onderstaande schematische overzicht is het vijflagenmodel van Common Ground opgenomen.



[9] Bij het opstellen van de Kwalitatieve en Kwantitatieve Doorkijk blijkt dat hier verschillend over gedacht wordt. Open source, closed source of hybride source oplossingen lijken in de informatiekundige visie van Common Ground heel goed naast elkaar te kunnen bestaan.

Hieronder staat een korte toelichting per architectuur laag.

1) **Het standaard informatiemodel**. Het betreft de onderste laag van het vijflagenmodel. Alle gegevensbronnen moeten uiteindelijk kunnen worden ontsloten conform een standaardinformatiemodel.

Te denken valt aan de landelijke basisregistraties zoals Basisregistratie personen (bestaat uit ingezetenen en niet-ingezetenen), Handelsregister, Basisregistratie Adressen en Gebouwen, Basisregistratie Topografie, Basisregistratie Kadaster, Basisregistratie Voertuigen (kentekenregister), Basisregistratie Inkomen, Basisregistratie Waarde Onroerende Zaken, Basisregistratie Grootschalige Topografie (voorheen GBKN), Basisregistratie Ondergrond. Ook gemeenten zelf hebben belangrijke brongegevens waarvan ze zelf eigenaar zijn. Te denken valt aan personeelsgegevens en financiële gegevens en aan systemen die gebruikt worden voor participatie of het delen van informatie met samenwerkingspartners in maatschappelijke initiatieven.

2) **Standaarden conform landelijke afspraken**: Dit is de tweede laag. De toegang tot data wordt gerealiseerd via zogeheten standaard stekkers die voldoen aan landelijke (API) afspraken, waaronder eisen wat betreft beveiliging en 'logging'. Hierdoor is het straks niet meer nodig om allerlei koppelingen te maken om databronnen te ontsluiten.
3) **Landelijke integratiefaciliteit**: Dit is de derde laag. Door een technische standaard te hanteren wordt het mogelijk om allerlei databronnen te benaderen: gegevens op te halen en te wijzigen.
4) **Procesinrichting**: De processen worden flexibel volgens standaarden ingericht en ondersteund, passend bij de manier waarop een (groep) gemeenten dit willen organiseren. Hier hebben gemeenten dus ruimte om eigen keuzes te maken.
5) **Interactie**: Dit is de laag waar de gebruikers de toepassingen en applicaties zien.

2.5 Autonome ontwikkeling

De realisatie van de informatiekundige visie van Common Ground is gestart als bottom-up beweging, waarbij we innovatieve, veelbelovende initiatieven bij gemeenten en ontwikkelpartners aangrijpen om nieuwe ideeën uit te wisselen en bruikbare componenten te ontwikkelen. Het denken in componenten is niet nieuw. Zonder Common Ground zouden marktpartijen ook steeds meer componenten gaan aanbieden. Common Ground volgt een wereldwijde trend in het denken in componenten en het onder architectuur bouwen van informatievoorziening.

Voor het in kaart brengen van de kwalitatieve en kwantitatieve effecten is het lastig gebleken om een knip te maken tussen de autonome ontwikkeling en de effecten van Common Ground. Wat echter wel duidelijk is, is dat als gemeenten willen dat de inrichting van de informatievoorziening ook echt aansluit op de eigen vraag en behoefte, en er vaart wordt gezet in de gehele ontwikkeling, gemeenten er niet onderuit komen om intensief samen te werken en samen regie te pakken op de gehele ontwikkeling van het werken onder architectuur. Alleen dan worden ook de componenten ontwikkeld die passend zijn voor de producten en diensten die gemeenten leveren aan inwoners en bedrijven. Een centrale regie door samenwerkende gemeenten is daaraan in onze ogen onlosmakelijk verbonden.

2.6 Termijn

De informatiekundige visie van Common Ground is een wezenlijke en fundamenteel andere visie op de wijze waarop gemeenten hun informatiefunctie organiseren. Het realiseren van deze informatiekundige visie is zeker een langdurige operatie. Er ligt nog geen planning of verwachting ten aanzien van de termijn waarop de informatiekundige visie Common Ground gerealiseerd kan zijn. Het vraagt echter - zoveel is duidelijk - , om meerdere jaren focus en commitment van gemeenten, ketenpartners en softwareleveranciers.

Voor deze Kwalitatieve en Kwantitatieve Doorkijk Common Ground is een termijn van 15 jaar gehanteerd. Dat lijkt een lange termijn, maar gezien de opgave is het nog maar de vraag of dat niet te kort is.

2.7 Transformatie en transitie

Het realiseren van de informatiekundige visie als Common Ground vergt een gedegen transitie, die pas voltooid is als de gegevens in alle relevante informatiesystemen worden gescheiden van de applicaties en processen waarin ze worden gebruikt.

Dat klinkt logisch, maar die scheiding is er momenteel nauwelijks. Vandaar dat gemeenten deze opgave samen organiseren, waarbij ze hun schaarse expertise en kennis bundelen, en ook gezamenlijk overleg voeren met Rijk, ketenpartners en marktpartijen. Zo wordt er, waar gewenst, aanzienlijke efficiencyvoordelen nagestreefd. Momenteel maken gemeenten voor hun verschillende applicaties gebruik van kopieën van landelijke databases. Met Common Ground worden deze kopieën van databases uitgefaseerd omdat databronnen realtime benaderbaar zijn. Daarmee kunnen de primaire processen van gemeenten effectiever en efficiënter worden georganiseerd.

De urgentie voor een gedegen transformatie en transitie is met name belangrijk omdat gemeenten in hele verschillende fases zitten: koplopers, slimme volgers en een groep van gemeenten die afwachten. Dat betekent dat ook nog gewerkt moet worden aan draagvlak bij gemeenten. Als alle gemeenten mee moeten dan is het belangrijk dat ze tijdig meegenomen worden. ICT-transities vragen tenslotte, net als de financiële investeringen, een gedegen meerjarige planning.

2.8 Softwareleveranciers

Voor het realiseren van de informatiekundige visie van Common Ground zijn softwareleveranciers zeer belangrijk. Dat kan met ‘open source’, ‘closed source’ of ‘hybride source’ oplossingen die heel goed naast elkaar bestaan. Toch is er nog geen eenduidig beeld over de rol en de positie.

Aan de ene kant brengen de softwareleveranciers veel kennis en kunde in die nodig is voor de uiteindelijke realisatie. Dat kan zijn in een rol als ontwikkelaar maar dat kan ook zijn in een meer dienstverlenende rol. Aan de andere kant kunnen ze, als leveranciers voldoende marktkansen zien, ook zorgen voor financiering van de ontwikkeling van Common Ground.

Dat is veelal een andere rol dan softwareleveranciers nu hebben. Van belang is dat de overheden een eenduidige lijn samen ontwikkelen om deze ook consequent naar de marktpartijen te hanteren. Dat is belangrijk om het potentieel van de softwareleveranciers optimaal te benutten.

Uiteindelijk betekent de informatiekundige visie van Common Ground dat ook marktpartijen zich moeten aanpassen aan de veranderende rol van gemeenten. De ene partij is daar al verder mee dan de andere partij. Het vraagt van alle marktpartijen en gemeenten een open mind om aandacht te hebben voor elkaars positie.

3. Huidige situatie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het huidige informatielandschap van gemeenten beschreven. Dit wordt gedaan op basis van bestaande bronnen en geven een gemiddeld beeld van hoe het eruit ziet. Uiteraard is elke gemeente verschillend en zullen ook de informatiesystemen en inrichting van de informatievoorziening er anders uitzien.

Naast een beschrijving van de informatievoorziening worden ook de knelpunten en uitdagingen beschreven die de huidige informatievoorziening met zich mee brengt en zal worden gekeken naar wat de kosten zijn van gemeenten van de huidige informatievoorziening.

3.2 Informatievoorziening

Het informatielandschap van gemeenten bestaat uit een veelheid aan informatiesystemen. Deze informatiesystemen zijn ondersteunend aan een specifiek gemeentelijk taakvlak of aan een algemene taak. De informatiesystemen worden veelal via een aanbesteding op de markt aangeschaft. Bij deze aanbesteding worden veelal generieke eisen door de individuele gemeenten gesteld. Het aanbod is gebaseerd op standaardpakketten van de leveranciers die uitgebreid kunnen worden met maatwerkaanpassingen. Zo kunnen de processen en rekenregels naar specifiek lokaal beleid worden ingericht. De kosten daarvan zijn aanzienlijk omdat bij updates het maatwerk ook weer moet worden aangepast.

In de huidige informatievoorziening zijn de data per beleidsdomein opgesloten in spreekwoordelijke ‘silo’s’. De silo's bevatten zowel gemeentelijke sectorale gegevens, als data uit basisregistraties en landelijke voorzieningen. Binnen het huidige landschap worden data uit basisregistraties door gemeenten veelal gedupliceerd en opgeslagen in sectorale systemen en gegevensmagazijnen. Dit gebeurt onder meer omdat leveranciers zo de robuustheid en performance van systemen kunnen garanderen.

Gedupliceerde basisgegevens worden veelal via een synchronisatie- en distributiemechanisme synchroon gehouden met de oorspronkelijke bron. Ook voor gemeentelijke gegevens geldt dat deze binnengemeentelijk gedupliceerd en hergebruikt worden. In tegenstelling tot de basisgegevens is voor gemeentelijke gegevens meestal geen geautomatiseerd synchronisatie- en distributiemechanisme beschikbaar.

3.2.1 Knelpunten

De huidige gemeentelijke informatievoorziening leidt tot verschillende knelpunten. Op dit moment is het voor gemeenten moeilijk om te voldoen aan de eisen vanuit wet- en regelgeving. Het dupliceren van gegevens kan leiden tot inconsistenties in data, introduceert beveiligings- en privacyrisico’s en staat transparantie ten aanzien van de verwerking van data in de weg. Inzicht en overzicht in datastromen is lastig te verkrijgen waardoor onvoldoende grip op de eigen informatievoorziening aanwezig is. Gemeenten

geven aan zich afhankelijk van hun softwareleveranciers te voelen voor inzicht in de datastromen, wat hun handelingsvrijheid beperkt. Ook bij het overstappen op andere toepassingen zijn ze afhankelijk van de bestaande leverancier om de data beschikbaar te stellen.

Hier liggen verschillende oorzaken aan ten grondslag.

- **Samenwerking gemeenten:** Gemeenten werken al lang samen en werken ook steeds intensiever samen. Toch verloopt samenwerking vaak niet naar verwachting waardoor er een negatief beeld over samenwerking met andere gemeenten bestaat. Dit terwijl veel bestuurders weten dat het onmogelijk is om de gemeentelijke taken zonder samenwerking met anderen te realiseren. Het blijkt vaak moeilijk om te komen tot gezamenlijke afspraken over proces of inrichtingen. Vaak ziet men vooral de afwijkingen in plaats van de overeenkomsten.
- **Gebruik van standaarden**: Verder is het berichtenverkeer tussen de verschillende informatiesystemen niet voldoende gestandaardiseerd. De berichtenstandaarden zijn vaak complex en open voor interpretatie waardoor de verwachtingen en het resultaat niet overeenkomen. Dit leidt ertoe dat de gegevensuitwisseling met ketenpartners volledig dreigt vast te lopen.
- **Gebruik gekopieerde data**: In de gemeentelijke architectuur is een indeling ontstaan gebaseerd op front-, mid-, en backoffice-systemen. Dit heeft ertoe geleid dat het kopiëren van data voor e-dienstverlening in de hand is gewerkt. Om de gekopieerde data up-to-date te houden zijn er gegevensmagazijnen, distributie- en synchronisatiemechanismes geïntroduceerd wat de informatiearchitectuur complexer heeft gemaakt en daarmee ook duurder en foutgevoeliger.
- **Invulling opdrachtgeversrol**: Zo kunnen gemeenten hun opdrachtgeversrol vaak nog beter invullen. Gemeenten hebben in opdrachtgever/opdrachtnemer overleggen nu nog onvoldoende invloed op de manier waarop leveranciers verwerking van data binnen die systemen hebben vormgegeven. Dit leidt ertoe dat gemeenten informatiesystemen gebruiken die niet altijd even goed passen binnen de gemeentelijke informatiearchitectuur en niet altijd voldoende aansluiten op lokale gemeentelijke processen, producten, dienstenen bedrijfsvoering. Om dat laatste toch beter tot stand te brengen is er relatief veel maatwerk nodig. Dit brengt vaak additionele en hoge structurele kosten met zich mee.
- **Aantrekken en vasthouden expertise**: Als laatste is het voor gemeenten lastig om eigen kennis en expertise in huis te halen. Er ontbreken specialisten door de schaal van uitvoering waardoor er veelal generalistische functies zijn. Dit heeft gemeenten afhankelijk gemaakt van specialistische kennis en expertise die bij leveranciers aanwezig is.

3.2.2 Uitdagingen

De bovenstaande knelpunten in het informatielandschap van gemeenten hebben geleid tot uitdagingen in de uitvoering. De belangrijkste uitdagingen zijn:

- **Ondersteunen van de veranderende samenleving:** De technologische ontwikkelingen volgen elkaar snel op en worden ook snel geïntegreerd in het dagelijkse leven van inwoners. Met deze integratie wordt ook verwacht dat inwoners deze technologie kunnen gebruiken in hun communicatie met de overheid. Dat vraagt echter gelijktijdig een wendbare informatievoorziening van de gemeenten om snel op veranderingen in te kunnen spelen.

- **Het ontkokeren van de organisatie:** Gemeenten willen steeds meer integraal gaan werken. Dit houdt in domeinoverstijgend maar ook organisatieoverstijgend. Deze andere manier van werken vraagt ook een andere manier van het indelen van de gemeentelijke informatievoorziening.
- **Het voldoen aan wet- en regelgeving:** De Algemene Wet Bestuursrecht (AWB), de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), de Wet digitale overheid (Wdo) en de Wet digitale veiligheid (de opvolger van de Wbni) stellen verplichtingen aan de gemeentelijke informatievoorziening waaraan het huidige informatielandschap niet altijd kan voldoen. Vaak zijn daar nu allerlei tijdrovende stappen voor nodig om daaraan antwoord te geven.
- **Vrije toegang tot gemeentelijke gegevens:** De huidige informatiesystemen zijn niet ingesteld op het beschikbaar stellen van openbare/geanonimiseerde data. Dat is belangrijk voor inwoners maar is lastig te realiseren. Om dit toch voor elkaar te krijgen zijn gemeenten nu afhankelijk van de leveranciers van de informatiesystemen.
- **Vendor Lock-in**: Het gebrek aan de volledige en eenduidige toepassing van goede standaarden, gecombineerd met het gebrek aan regie van gemeenten op de functionaliteit van applicaties, heeft geleid tot een gemeentelijk landschap waarin koppelvlakken en applicatiefunctionaliteiten zeer beperkt zijn gestandaardiseerd. Daar waar geen landelijke standaard beschikbaar is hebben leveranciers zelf specifieke koppelvlakken geïmplementeerd voor de uitwisseling van sectorale gegevens. Niet- of niet volledig juist gestandaardiseerde koppelvlakken kunnen het overstappen naar een andere leverancier ingewikkeld en duur maken.
- **Uitwisselbaarheid van gemeentelijke data:** Door meer integraal te werken en in verschillende samenwerkingen, is het belangrijk dat gegevens kunnen worden ontsloten en gedeeld om de benodigde dienstverlening aan te kunnen bieden.

3.3 Huidige kosten

3.3.1 ICT-kosten gemeenten

Om de kosten van de informatiesystemen van gemeenten te bepalen wordt er gekeken naar de ICT-benchmark gemeenten 2023 van M&I partners. Deze wordt door respondenten gezien als een betrouwbare bron om de huidige ICT-kosten van gemeenten in kaart te brengen.

Deze benchmark onderscheidt drie kostensoorten van gemeentelijke ICT, namelijk infrastructuur, personeel en software. Daarnaast maken ze onderscheid tussen kleine gemeenten (<60.000 inwoners), midden gemeenten (>60.000 en <100.000 inwoners) en grote gemeenten (<100.000 inwoners).

De kosten per inwoner zijn in onderstaande tabel weergegeven:

	Kleine gemeente	Midden gemeente	Grote gemeente	Gemiddeld per inwoner
Software	€ 40	€ 34	€ 35	€ 36
Personeel	€ 48	€ 49	€ 59	€ 53
Infrastructuur	€ 16	€ 15	€ 20	€ 17
Totaal	€ 104	€ 98	€ 114	€ 106

ICT-kosten bestaan uit hardware, infrastructuur, afschrijving, software, Clouddiensten, inrichtingskosten, personeel en beheer. De trend is dat de totale kosten van ICT stijgen (gecorrigeerd voor inflatie), de verwachting is dat deze trend aankomende jaren zal aanhouden door de uitdagingen waar gemeenten komende jaren voor komen te staan.

Met gemiddelde kosten van € 106 euro per inwoner en een inwoneraantal van 18 mln. (17.928.775) zijn de totale gemeentelijke ICT-kosten **€ 1,9 mld**. per jaar (hiervan is ongeveer € 1 mld. aan personeelskosten). Naar verwachting stijgen deze kosten, als er niets wordt gedaan, sterker dan de reguliere inflatie. Dat wordt met name veroorzaakt doordat er veel maatwerkoplossingen zijn die hoge kosten met zich meebrengen in het beheer en onderhoud.

3.3.2 Kosten primaire processen

Alle primaire werkprocessen van gemeenten maken gebruik van de gemeentelijke informatievoorziening. Het betreft de werkprocessen van publieksdienstverlening, fysiek domein, sociaal domein, leefbaar en veiligheid maar ook de ondersteunende processen zoals planning en control, financiële administratie en personeelsadministratie.

Voor het uitvoeren van de werkprocessen zetten gemeenten veel personeel in om databases met juiste volledige en tijdige informatie te vullen. Dit is foutgevoelig. Hierdoor kunnen administraties inconsistenties gaan bevatten waar inwoners de dupe van kunnen worden. Verder wordt er nog steeds standaardinformatie opgevraagd die al lang beschikbaar is bij gemeenten, wat volgens de AWB niet mag.

Het is niet precies in te schatten hoeveel de uitvoering van de afzonderlijke primaire processen kost. Met name de omvang van de administratieve werkzaamheden is lastig te bepalen. Wat wel bekend is, is dat gemeenten samen ongeveer 161.000 formatie eenheden (FTE) in dienst hebben. De totale kosten daarvan bedragen € 12 mld. per jaar.[10]

3.3.3 Kosten stakeholders

<u>Ketenpartners en andere overheden</u>

De huidige kosten van de gegevensuitwisseling van ketenpartners met de gemeenten valt buiten de scope van deze businesscase.

<u>Leveranciers</u>

Een groot deel van de softwareleveranciers verkopen licenties en bieden aanvullende producten en diensten aan. Andere leveranciers hebben voor het gebruik van software of apps een tarief per gebruiker. Daarnaast zijn er ook nog andere vormen op basis van beschikbaarheid (verhuur, abonnementen) of van functionaliteiten op basis van inwonerstaffels.

[10] Personeelsmonitor A&O fonds totale personeelskosten Het is een berekening van 161.000 fte maal de gemiddelde salarissom van € 72.907 per formatieplaats is in totaal formatieplaats € 11,8 mld. Het ICT-personeel is hier voor de berekening buiten gehouden, ongeveer € 1 mld. per jaar. In de verdere berekening wordt met €10,8 mld. gerekend.

Het valt op dat leveranciers veel capaciteit moeten besteden aan de periodieke aanbesteding per gemeente. Het betreft kosten die uiteindelijk worden verdisconteerd in de kosten die de leveranciers bij gemeenten in rekening brengen. De omvang van deze kosten valt buiten de scope van dit onderzoek. Het betreft daarbij ook concurrentiegevoelige gegevens.

3.3.4 Kosten maatschappij

Wat de huidige kosten zijn voor inwoners en bedrijven voor de afname van producten en diensten van de overheid is niet bekend. Het gaat daarbij om aanzienlijke tijdsbesteding voor het indienen van o.a. aanvraag van paspoort, aangifte van geboorte en overlijden, vergunningsaanvraag, aanvraag van subsidies, beantwoording van vragen, melding openbare ruimte etc. Daarvoor dient een aanvraag te worden gedaan en gegevens te worden aangeleverd. Gegevens waarover gemeenten of andere overheden vaak beschikken.

Er kan ook breder worden gekeken naar de kosten van de maatschappij. Als bijvoorbeeld een goed werkende overheid (op basis van gegevensuitwisseling) bijvoorbeeld huisuitzetting kan voorkomen, dan leidt dat tot aanzienlijke besparingen voor de gehele maatschappij. Dat leidt tot significante besparingen en voorkomen van veel leed. In deze doorkijk is dat verder niet meegenomen, maar dat zou een nader onderzoek kunnen zijn.

4. Kwalitatieve effecten

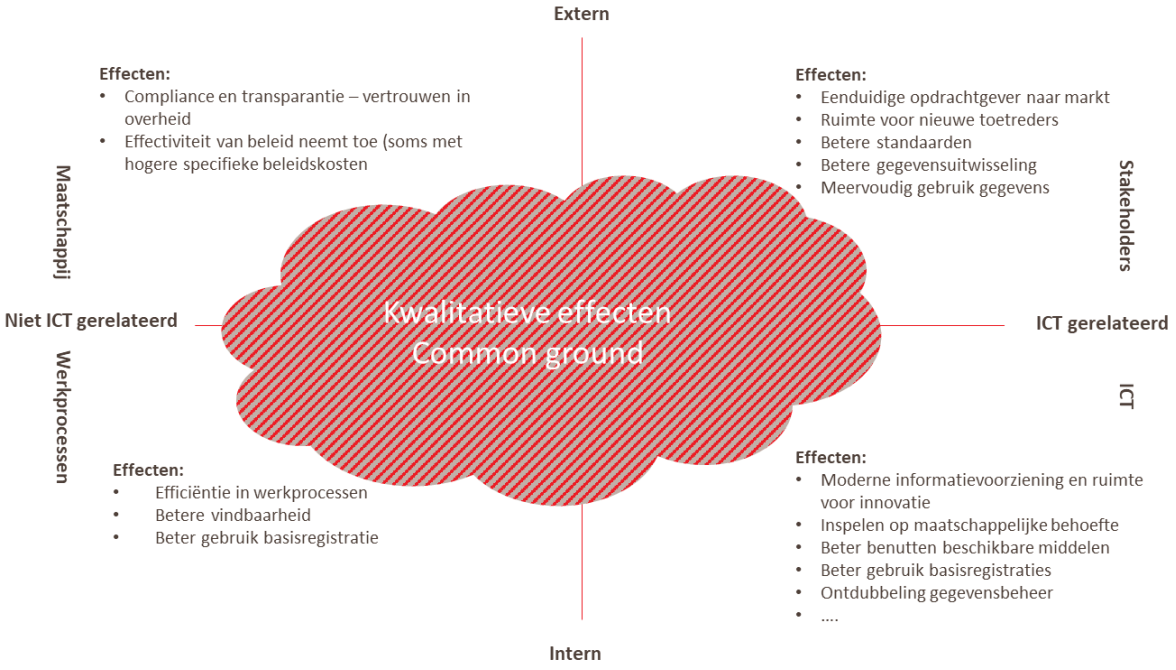
4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de kwalitatieve effecten van de informatiekundige visie Common Ground uitgewerkt.

In paragraaf 4.2 staat een overzicht van de kwalitatieve effecten opgenomen. Vervolgens staat in paragraaf 4.3 een uitwerking van de kwalitatieve effecten voor de maatschappij. In paragraaf 4.4. staan de kwalitatieve effecten voor ICT en in paragraaf 4.5 voor de primaire processen. Als laatste staat in paragraaf 4.6 de kwalitatieve effecten voor stakeholders.

4.2 Overzicht kwalitatieve effecten

Hieronder staat op een schematische wijze de belangrijkste kwalitatieve effecten op de vier kwadranten: maatschappij, ICT, werkprocessen en stakeholders.



In de volgende paragrafen staat een toelichting op de verschillende kwadranten.

4.3 Maatschappij

Op het gebied van compliance en transparantie zijn er belangrijke effecten voor de maatschappij te verwachten.

Voor het vertrouwen in de overheid is het belangrijk dat overheden kunnen voldoen aan wettelijke verplichtingen en (lokale) regelingen. Daar ligt ook een belangrijke opgave in de huidige situatie. Dat is

belangrijk voor AWB[11], AVG[12], Wdo[13], Wdv[14], WOO[15] en toekomstige ontwikkelingen rondom het beschermen van waarden en grondrechten, zeker in het licht van de rol van platforms en AI in werkprocessen, dienstverlening en besluitvorming.

Momenteel kunnen gemeenten soms niet voldoen aan de wettelijke verplichtingen. Dit leidt tot situaties waarin inwoners moeilijk hun recht kunnen halen en van 'het kastje naar de muur gestuurd worden' als informatie in verschillende registraties inconsistent zijn, alsmede tot hoge ambtelijke kosten voor bijvoorbeeld de afhandeling van AVG- of WOB-verzoeken. Ook betekent het dat inwoners en bedrijven telkens weer dezelfde gegevens moeten aanleveren. Dat leidt tot frustratie en onbegrip.

Met een moderne informatievoorziening kunnen gemeenten niet alleen de huidige basis op orde krijgen, maar ook zogeheten 'proactieve' dienstverlening aan inwoners en bedrijven gaan aanbieden; één van de actuele beleidsdoelen in het kader van de bestaanszekerheid. De verwachting is dat daardoor inwoners meer gebruik gaan maken van overheidsinstrumenten, zoals toeslagen en regelingen waar ze recht op hebben. Dat leidt initieel mogelijk tot hogere kosten voor gemeenten in termen van beleidskosten. Op termijn leidt het echter tot effectievere dienstverlening, omdat daarmee problemen van inwoners en ondernemers eerder worden onderkend, aangepakt en opgelost. En uiteindelijk draagt dit bij tot lagere kosten.

Ook maakt een moderne informatievoorziening het mogelijk dat overheden betere integrale dienstverlening aanbieden, waardoor hulpverleners hun inwoners met problemen veel effectiever kunnen helpen. Meer aandacht voor de 'menselijke maat'. Een neveneffect is dat dit naar verwachting ook leidt tot lagere kosten doordat inwoners minder hulp nodig hebben, dan wel voor een kortere periode hulp nodig is. Uiteindelijk leidt dat naar verwachting tot meer vertrouwen in de overheid.

4.4 ICT

Betere standaarden, betere kwaliteit van databronnen en meervoudig gebruik van data zorgt ervoor dat het eenvoudiger wordt om 'de basis op orde' te krijgen. Daarnaast maakt het innovatie mogelijk door een grotere mate van flexibiliteit voor de ondersteuning van de primaire processen en systemen en apps van gemeenten. Hierdoor kan sneller op maatschappelijke behoeften worden ingespeeld.

Als gekozen wordt voor het zelf ontwikkelen (of middels eenduidig opdrachtgeverschap of een opdrachtgever vanuit gezamenlijke gemeenten (vanuit de VNG) door marktpartijen realiseren) van de eerste drie lagen van de informatiearchitectuur, dan gaan gemeenten zelf veel meer regie voeren, waarmee het ICT-landschap veel beter beheerst kan worden. Dat betekent dat deze regie samen georganiseerd moet worden, zowel in capaciteit als in investeringen.

---

[11] De Awb vermeldt hoe de overheid besluiten moet voorbereiden en bekendmaken. Ook staat hierin binnen welke termijn de overheid een besluit moet nemen en stelt het eisen aan de gegevens die de overheid bij inwoners en ondernemers mag opvragen.
[12] In de privacywet Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) staat dat een persoonsgegeven 'alle informatie is over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon'.
[13] De Wet digitale overheid heeft als doel het regelen van het veilig en betrouwbaar kunnen inloggen voor Nederlandse burgers en bedrijven bij de (semi-)overheid.
[14] De Wet digitale veiligheid (Wdv); Deze wordt momenteel uitgewerkt en gaat naar verwachting in 2024 in consultatie.
[15] De Wet open overheid (Woo) bevat zowel openbaarmaking uit eigen beweging als openbaarmaking op verzoek.

Als gekozen wordt om softwareleveranciers de investeringen in de systemen te laten doen, dan is het van belang dat er een eenduidige vraag door gemeenten wordt opgesteld en dat ook dwingend gestuurd wordt op standaarden. Dit zijn voorwaarden om het ICT-systeem zodanig in te richten dat van de optimale schaal van de uitvoering gebruik gemaakt kan worden.

Uiteindelijk denken respondenten dat het een mix zal zijn van *open source*, *closed source* en *hybrid source*. Dit zal naar verwachting afhankelijk zijn van een wisselwerking tussen de gemeenten en de marktpartijen.

4.5 Werkprocessen

Een moderne informatievoorziening geeft gemeenten de mogelijkheid om hun werkprocessen effectief en efficiënt en adaptief in te richten. Bijvoorbeeld het verhogen van de vindbaarheid van kwalitatief goede gegevens en beter gebruik van informatie. Veel van het administratieve werk dat nu gedaan wordt, is het vullen van geautomatiseerde systemen en het bewaken van en communiceren over de voortgang van dossiers.

Dat werk wordt in een heel grote mate in de toekomst afgebouwd, omdat de systemen straks voor alle gewone gevallen de uitvoering verzorgt. Dat leidt naar verwachting tot veel administratieve medewerkers. Gelijktijdig stijgt het aantal medewerkers dat data-analyse uitvoert en ruimte om degene die bijzonder zijn afzonderlijk te beoordelen. Hierdoor ontstaat ruimte voor de menselijke maat bij de complexere dossiers. Moderne systemen dragen bij aan inzicht in hun dossier(s) bij alle betrokkenen, verhoogde betrokkenheid bij de kwaliteit en minder vragen aan het klantcontactcentrum.

4.6 Stakeholders

Ketenpartners en andere overheden

De toenemende complexiteit van de samenleving en het werken in ketens maakt samenwerking des te noodzakelijker. Goede gegevensuitwisseling tussen publieke diensten is daarbij essentieel. Deze gegevensuitwisseling verloopt in de uitvoeringspraktijk momenteel zeer moeizaam, zo valt op te maken uit de Stand van de Uitvoering[16].

Als verklaring voor de gebrekkige uitwisseling van gegevens worden soms de verouderde IT-systemen genoemd die onvoldoende in staat zijn om met elkaar te communiceren. Maar vaak wordt ook gewezen op privacywetgeving (AVG) die uitwisseling belemmert of ter bescherming van de eigen organisatie. Om gegevens van individuele burgers over de grenzen van de organisatie met anderen te delen, is een wettelijke grondslag noodzakelijk. De indruk onder experts is overigens dat de AVG regelmatig te streng wordt geïnterpreteerd. In dat geval blijft men liever aan de veilige kant ('het mag niet'), dan te kijken naar wat er wel mag. Als gemeenten en ketenpartners dit niet afdoende weten te organiseren dan dreigt de gegevensuitwisseling volledig vast te lopen. De kosten daarvan zijn, ons inziens, niet te overzien. Het laat wel de enorme urgentie voor de overheid zien[17].

[16] Stand van de uitvoering, 2022
[17] Stand van de uitvoering, 2022, pagina 25

Wij verwachten dat door de implementatie van de informatiekundige visie Common Ground – mits dat tijdig gebeurt –de overheid niet gedwongen wordt om hoge extra uitgaven te doen voor het repareren van de vastgelopen gegevensuitwisseling.

Leveranciers

Voor leveranciers is het behalen van kwalitatieve effecten op twee onderdelen van groot belang.

Als eerste is het formuleren van een gezamenlijke vraag aan de leveranciers essentieel. Alle leveranciers geven aan dat het enorm belangrijk is dat overheden samen moeten komen tot een eenduidige of zoveel als mogelijke gezamenlijke vraag. Hoe eenduidiger deze gezamenlijke vraag is des te beter leveranciers dan ook hun producten en diensten kunnen ontwikkelen. Dat zorgt vervolgens ook voor het verminderen van talloze kostbare maatwerk voorzieningen.

Het tweede belangrijke punt is voor leveranciers het sturen op standaarden. Met Common Ground worden in het vijflagenmodel gewerkt aan standaarden. Voor leveranciers is het belangrijk dat standaarden dwingend worden opgelegd en vervolgens door alle gemeenten worden gebruikt. Dit voorkomt dat gemeenten en leveranciers nog capaciteit moet inzetten en kosten moet maken om oude standaarden in de lucht te houden. Oude standaarden worden dan afgebouwd.

Met de implementatie van Common Ground is er ook meer ruimte voor nieuwe toetreders, concurrerend op kwaliteit van dienstverlening of gebruiksgemak.

5. Kwantitatieve effecten

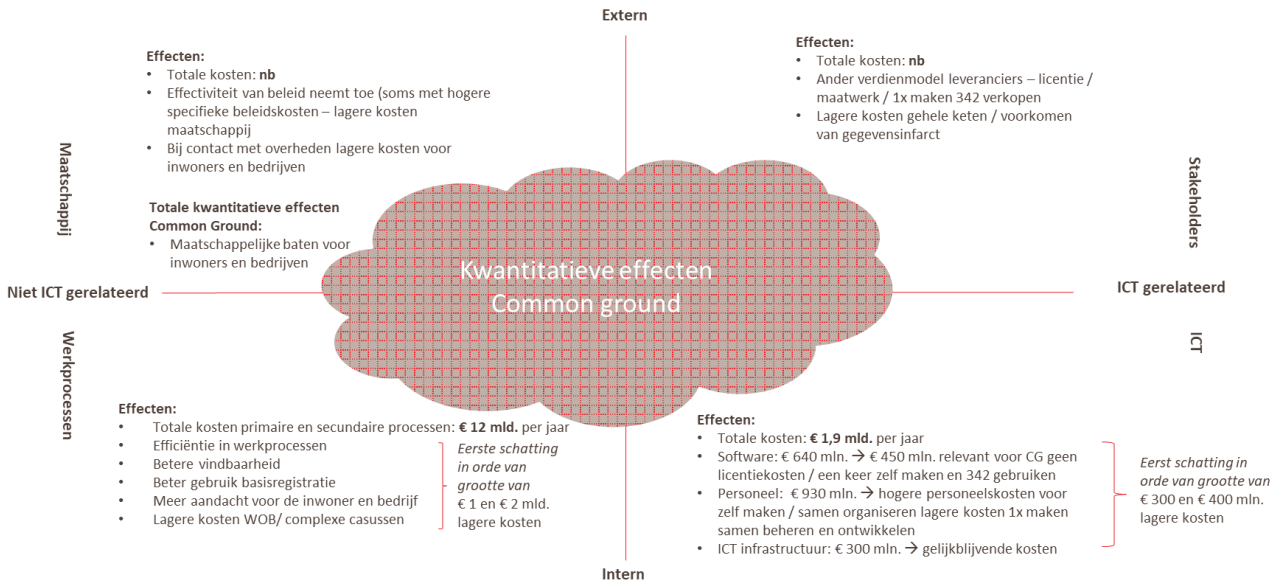
5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de kwantitatieve effecten van de informatiekundige visie van Common Ground uitgewerkt.

In paragraaf 5.2 staat een overzicht van de kwantitatieve effecten opgenomen. Vervolgens staat in paragraaf 5.3 een uitwerking van de kwantitatieve effecten voor de maatschappij. In paragraaf 4.4. staat de kwantitatieve effecten voor ICT en in paragraaf 4.5 voor de primaire processen. Als laatste staat in paragraaf 4.6 de kwantitatieve effecten voor stakeholders.

5.2 Overzicht kwantitatieve effecten

Hieronder staat op een schematische wijze de belangrijkste kwantitatieve effecten op de vier kwadranten: maatschappij, ICT, werkprocessen en stakeholders. Alsmede een inschatting van de investering voor het realiseren van de informatiekundige visie van Common Ground.



In de volgende paragrafen staat een toelichting op de verschillende kwadranten.

5.3 Maatschappij

De maatschappelijke kosten van een niet-optimaal functionerende informatievoorziening zijn tot op heden nooit inzichtelijk gemaakt. Het is daarmee nu niet mogelijk om te komen tot een berekening of een schatting van de besparingen als Common Ground wordt gerealiseerd.

5.4 ICT

De huidige ICT-kosten van gemeenten bedragen ongeveer € 1,9 mld.[18.] De verwachting is dat als de informatiekundige visie Common Ground over 15 jaar is gerealiseerd dat een besparing kan opleveren. Het betreft een besparing in de orde van grote van € 300 tot 400 mln.

De huidige licentiekosten, SaaS-kosten en maatwerkkosten van gemeenten bedragen ongeveer € 640 mln. [19] Door op een andere wijze met de markt om te gaan, is de verwachting dat de kosten voor licentiekosten gaan dalen. Ook is de verwachting dat de maatwerkkosten veelal komen te vervallen.

Onze verwachting is dat daartegenover wel hogere ondersteuningskosten (of hogere eigen personeelskosten) ontstaan voor het ontwikkelen van software. In de gehele transitie is de verwachting dat de hogere ondersteuningskosten naarmate meer gemeenten meedoen geleidelijk gaan dalen. Dit zou na implementatie van de informatiekundige visie Common Ground over 15 jaar kunnen leiden tot een beperkte besparing in de orde van grootte van € 100 mln.

Als samen regie wordt gevoerd dan is het nodig om daarop samen te werken. Dat vraagt extra formatie en specifieke kwaliteiten. De huidige ICT personele capaciteit kost ongeveer € 1 mld.[20] Momenteel is deze formatie versnipperd over 342 gemeenten en bestaan deze uit veelal generieke functies. De verwachting is dat aanzienlijke besparingen mogelijk zijn doordat de schaal van uitvoering wordt vergroot. Hierdoor is er minder versnippering, meer specialisatie en effectief gebruik van de schaarse personele kwaliteit en capaciteit mogelijk. De verwachting is dat daarmee personeel ook eenvoudiger te binden is. De verwachting is dat als over 15 jaar de informatiekundige visie is geïmplementeerd, dat deze ontwikkeling een besparing kan opleveren in de orde van grootte van € 200 tot ¤ 300 mln.

Verschillende respondenten hebben aangegeven te twijfelen of een dergelijke besparing op termijn van 15 jaar mogelijk is. De verwachting is dat ICT voor gemeenten steeds belangrijker wordt in de uitvoering van de wettelijke taken en dat er nieuwe taken bij de ICT-afdelingen zullen komen. De verwachting van deze respondenten is dat dit op termijn zal leiden tot juiste hogere personeelskosten voor ICT.

5.5 Werkprocessen

In de huidige situatie bedragen de personeelskosten voor de uitvoering van primaire en secundaire processen ongeveer € 12 mld.[21] Onze verwachting is dat over 15 jaar een besparingen op het personeel mogelijk zijn in de orde van grootte van € 1 mld. tot maximaal € 2 mld.

Als de informatiekundige visie is geïmplementeerd is de verwachting dat de primaire en secundaire werkprocessen veel effectiever en efficiënt ingericht en uitgevoerd kunnen worden. Hierdoor zijn gegevens (ook van samenwerkingspartners in de keten) veel eenvoudiger beschikbaar waardoor aanzienlijke

[18] Bron M&I partners - 2023
[19] M&I geeft aan dat ongeveer € 640 mln. aan licenties, Saas-oplossingen en maatwerkopdrachten wordt uitgegeven. Ongeveer € 200 mln. betreft kantoorautomatisering (o.a. Microsoft). Deze zijn niet meegenomen. Hierdoor resteert een bedrag van ongeveer €440 mln.
[20] Bron M&I partners - 2023
[21] Personeelsmonitor A&O fonds totale personeelskosten Het is een berekening van 161.000 fte maal de gemiddelde salarissom van € 72.907 per formatieplaats is in totaal formatieplaats € 11,8 mld. Het ICT-personeel is hier voor de berekening buiten gehouden, ongeveer € 1 mld. per jaar. In de verdere berekening wordt met €10,8 mld. gerekend.

personele besparingen mogelijk zijn. Capaciteit, die dan niet meer nodig is voor het klaarzetten van, of communiceren over data, kan ingezet worden voor de lastige gevallen of uitzonderingen.

De huidige kosten voor de formatie van primaire en secundaire processen bedragen ongeveer €12 mld. Hierop is een besparing mogelijk De vooral op de meer administratieve functies of functies die veelvuldig met ICT-systemen werken. Er is geen onderzoek gevonden die de effecten van Common Ground op de primaire werkprocessen in kaart heeft gebracht.

Als uitgangspunt voor deze Doorkijk hebben we gekozen dat Common Ground met name effect gaat hebben op een klein deel van de laagopgeleide medewerkers (9%) (onder andere voor het KCC), een groot deel van de medewerkers met een middelbare opleiding (39%) (onder andere administratief medewerkers) en een beperkt gedeelte van de medewerkers met een hoog opleidingsniveau (54%) (onder andere beleidsmedewerkers).[22] Als aanname hebben we daarbij genomen dat de implementatie van de informatiekundige visie op 40% van het gehele personeelsbestand in meer of mindere mate effect zal hebben. Het zou dan gaan om een effect op ongeveer € 4,3 mld. van de totale personeelskosten van gemeenten.[23]

De verwachting is dat door Common Ground een deel van deze formatie komt te vervallen. Daarvoor komen deels andere werkzaamheden voor terug. Met name om de meer complexere casussen op te lossen en ruimte te geven aan de 'menselijke maat' maar ook om data-analyse uit te voeren. Desalniettemin leidt dat in onze opinie op termijn tot een kostenbesparing op dit deel van het personeelsbestand. Wij denken dat een besparing van mogelijk 25% tot misschien wel oplopen tot 50% van deze personeelskosten mogelijk zou kunnen zijn. Als Common Ground over 15 jaar is geïmplementeerd zou dat tot een besparing in de orde van grootte van € 1 mld. tot € 2 mld. kunnen leiden. [24]

Enkele respondenten van het onderzoek denken dat deze besparingen overigens niet reëel zijn omdat er naar verwachting andere taken voor terug zullen komen. Ook geven respondenten aan dat facturen, dossiers, zaakgericht werken met archivering of digitale loketten met bijvoorbeeld voor ingevulde formulieren al gemeengoed zijn en besparingen daardoor veel lager zullen uitvallen. Ook geven respondenten aan dat procesoptimalisatie een keus is van de individuele gemeenten of niet is toe te rekenen aan de informatiekundige visie van Common Ground.

In totaal ramen wij de besparing op primaire en ondersteunende processen na implementatie van de informatiekundige visie Common Ground dan ook op minimaal € 1,0 mld. oplopend tot € 2 mld.

5.6 Stakeholders

Ketenpartners en andere overheden

De gegevensuitwisseling met ketenpartners dreigt volledig vast te lopen. De informatiekundige visie Common Ground zou een bijdrage moeten leveren aan het voorkomen daarvan. Sterker nog, Common

[22] Duurzame inzetbaarheid in de gemeentelijke sector Sectoranalyse in het kader van MDIEU, Regioplan, 21 mei 2021, pagina 9
[23] Het betreft 40% van €10,8 mld. = 4,3 mld.
[24] Het betreft 25% van 4,3 mld. = 1 08 mld. Dit is afgerond op € 1 mld. En 50% van 4,3 mld. =2,15. Dit is afgerond op € 2 mld.

Ground zou ertoe moeten leiden dat gegevensuitwisseling veel gemakkelijker en minder foutgevoelig wordt. Zonder allerlei kopieën, koppelingen, verwerkingsovereenkomsten, etc.

Voor ons is het in het kader van deze Kwalitatieve en Kwantitatieve Doorkijk Common Ground op dit moment niet mogelijk om hier een inschatting van eventuele kosten (dan wel besparingen) te maken.

Leveranciers

Bij de leveranciers verandert – als gekozen voor open source of hybrid source - het businessmodel (deels) als de informatiekundige visie is geïmplementeerd. Tot die tijd blijven beide modellen nog bestaan.

Dat betekent dat er een verschuiving van softwareontwikkeling en -beheer naar dienstverlening zal gaan plaatsvinden. Verder levert samen organiseren ook een andere werkwijze op. Zo zal er veel minder capaciteit nodig zijn voor het organiseren van aanbestedingen (en mogelijk accountmanagement).

Voor ons is het in het kader van deze Kwalitatieve en Kwantitatieve Doorkijk Common Ground op dit moment niet mogelijk om hier een inschatting van eventuele kosten (dan wel besparingen) te maken. Dat valt buiten de scope.

6. Investering

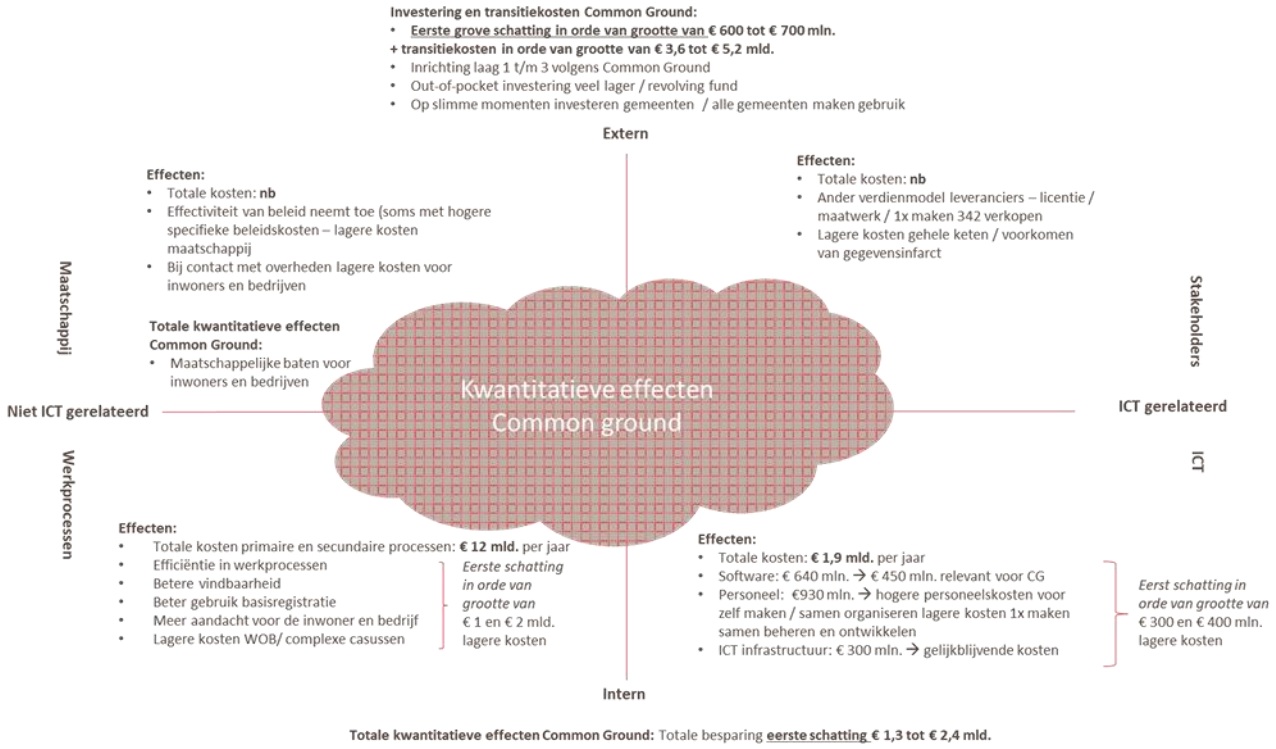
6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat een eerste inschatting van de investeringskosten voor het realiseren van de informatiekundige visie van Common Ground.

In paragraaf 6.2 staat een overzicht van de investeringen opgenomen. Vervolgens staat in paragraaf 6.3 een uitwerking van de investering. In paragraaf 6.4. staat een eerste raming van de transitiekoten. Als laatste is in paragraaf 6.5 een raming gemaakt van de terugverdientijd.

6.2 Overzicht

Hieronder staat een schematisch overzicht van de geraamde besparingen inclusief een raming van de investering die nodig is om de informatiekundige visie van Common Ground te realiseren.



6.3 Investering

Er is nog geen onderzoek gedaan naar de noodzakelijke financiële investeringen voor het realiseren van de informatiekundige visie van Common Ground. Het is daarmee op basis van onderzoek niet mogelijk om aan te geven wat het complete investeringsbudget over een periode van 15 jaar zou moeten zijn. Toch hebben wij gemeend, in het kader van deze Kwalitatieve en Kwantitatieve Doorkijk Common Ground, te komen tot een eerste grove inschatting van de investeringen om in ieder geval daarmee de

aandacht op de noodzaak van het maken van een raming te starten. Het is namelijk anders onmogelijk om te komen tot financiering van het realiseren van een informatiekundige visie, indien dat niet door de markt maar door de overheid of deels door de overheid zal moeten worden gefinancierd. De onderstaande ramingen leiden daarbij, zo hebben wij gemerkt, nogal tot discussie. Op basis van onze aannames worden de investeringskosten voor de implementatie van Common Ground tussen de € 600 mln. en € 700 mln. geschat.

Er zijn enkele lokale businesscases of eerste financiële analyses gemaakt, bijvoorbeeld door Dimpact voor generieke dienstverlening, services die door Amsterdam is ontwikkeld, en Haal centraal. De kosten voor het implementeren voor de 400-500 applicaties inclusief de vier tot vijf grote suites (burgerzaken, belastingen etc.) waarvan gemeenten intensief gebruik maken, worden door ons als omvangrijk ingeschat. Geen van de respondenten kon een eerste inschatting van de totale kosten maken.

We hebben enkele projecten bekeken om een grove inschatting van de investeringskosten te kunnen maken.

- Een eerste project is de ontwikkeling van generieke dienstverlening van Dimpact. Hier werken 21 gemeenten intensief samen om volgens de principes van Common Ground en Samen Organiseren een platform voor dienstverlening (PodiumD) te ontwikkelen. Hiervoor is volgens respondenten nu ongeveer € 40 mln. beschikbaar[25]. Het resultaat komt per product binnen het platform beschikbaar en deze worden de komende jaren binnen de vereniging opgeschaald. Er kan nu nog niet worden gezegd of dit bedrag voldoende voor de gehele ontwikkeling voldoende is.

- Een tweede project is de ontwikkeling van Signalen die door de gemeente Amsterdam is getrokken. Er wordt nu, na oplevering door Amsterdam, door VNG gewerkt aan een landelijke (open source) service voor het registreren, routeren, behandelen en afhandelen van meldingen en signalen (uit de openbare ruimte). De service gebruikt AI voor het automatisch classificeren en routeren van meldingen op basis van informatie van eerdere meldingen. Hiermee worden voorkomen dat meldingen verkeerd gecategoriseerd worden en daardoor ook verkeerd in de route voorkomen. Het doel is een snellere afhandeling van meldingen dat leidt tot besparing in tijd en geld en een hogere klanttevredenheid.

  Het is onduidelijk wat de gehele ontwikkeling precies heeft gekost ,omdat hiernaar geen onderzoek is gedaan. Het is verder onduidelijk wat het kost om het in heel Nederland te implementeren. Er liggen inmiddels afspraken over beheer- en onderhoudskosten. Deze wordt deels door Amsterdam betaald en deels door de gebruikers.

- Een derde project is de ontwikkeling van de landelijk voorziening Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). De afgelopen jaren is dit door de Rijksoverheid in overleg met gemeenten, provincies en

[25] Dit is voor alle kosten: in de lucht houden van de e-Suite, hosten van PodiumD en het ontwikkelen, integreren van PodiumD

waterschappen ontwikkeld. Vanaf 1 januari 2024 wordt met dit systeem in heel Nederland gewerkt. De totale investeringen van het Rijk worden geraamd tussen € 296 mln. en de € 362 mln.[26] Dat is nog los van de transitiekosten en structurele beheer en ontwikkelkosten die voor het Digitaal stelsel Omgevingswet door gemeenten zijn gemaakt.

Er ligt geen onderzoek naar de investeringen die nodig zijn voor het realiseren van Common Ground. Er zijn ook nog geen bruikbare businesscases of ervaringsgegevens opgesteld, om een inschatting te maken van de investeringen van het geheel. Hierdoor resteren ervaringsgegevens over de ontwikkeling en de investeringen van het DSO. Op basis hiervan liggen de investeringen in de orde van grootte van € 600 tot € 700 mln. [27] Of dat voldoende is zal nader onderzoek hiernaar moeten uitwijzen.

6.4 Transitiekosten

Het implementeren van de informatiekundige visie gaat met een grote gemeentelijke transformatie gepaard. Het vraagt niet alleen het opgeven van een deel van de soevereiniteit, maar ook veranderingen in de gemeentelijke organisatie. Het onderzoek dat daarvoor naar de transitiekosten voor de implementatie van het DSO is gedaan, is daarvoor een mogelijk bron. De totale transformatie zou op basis daarvan wel eens in de orde van grootte van € 3,6 mld. tot € 5,2 mld. kunnen uitkomen.

De ontwikkeling van de systemen vraagt veel van de samenwerking van gemeenten. Dat geldt zowel als het gaat om het ontwikkelen van standaarden en dwingend toepassen daarvan als wanneer gemeenten samen naar de markt als één opdrachtgever willen fungeren. Dat vraagt naar verwachting veel afstemming tussen gemeenten, een heldere regie en een acceptatie daarvan.

Als de componenten van Common Ground er eenmaal zijn, dan is het van groot belang dat deze ook worden toegepast en gebruikt. Dat vraagt van gemeenten naar verwachting aanzienlijke aanpassingen in de gehele bedrijfsvoering en de wijze waarop de organisatie is gestructureerd. Er zal verder rekening moeten worden gehouden met aanzienlijke transitiekosten voor het trainen, omscholen eventueel afvloeien van personeel. Dat geldt voor zowel ICT-personeel als personeel dat werkt in de primaire en secundaire werkprocessen.

Verder zal tijdelijk rekening moeten worden gehouden met ‘dubbele’ kosten. Er draaien straks tijdelijk twee systemen naast elkaar. Dat kan kwalitatief betekenen dat de dienstverlening van de huidige systemen steeds minder wordt. Door het ontwikkelen en implementeren organisch te laten verlopen worden de transitiekosten beperkt.

Er ligt geen onderzoek naar de omvang van de transitiekosten voor de informatiekundige visie van Common Ground. Er zijn op basis van ervaringen met de benodigde transitie van Common Ground ook nog

[26] Actualisatie Integraal Financieel Beeld Stelselherziening Omgevingswet, KokxDeVoogd, 16 juni 2023, pag. 5
[27] Uitgaande twee te ontwikkelen domeinen: dienstverlening en sociaal domein op basis van de kosten van DSO = € 600 en € 700 mln. en uitgaande dat het fysiek domein grotendeels omgevormd kan worden naar de informatiekundige visie van Common Ground.

geen inschattingen van kosten te maken. Er is wel uitgebreid onderzoek gedaan naar de transitiekosten van andere trajecten. Met name de transitiekosten die gemoeid zijn met het DSO lijken daarbij interessant – alhoewel mogelijk niet helemaal vergelijkbaar. Voor alle gemeenten tezamen zijn deze geraamd op €1,8 tot € 2,6 mld.[28] [29] Het betreft kosten voor aanpassen van bedrijfsprocessen, het programmateam, opleidingen en competentieontwikkeling, communicatie en cultuurverandering, kosten voor aanpassingen aan een klantcontact centrum, intensivering van burgerparticipatie en eventuele kosten voor uitvoeringsorganisaties en ketenpartners.

Als op basis van het DSO door ons een eerste grove en voorzichtige inschatting gemaakt wordt dan liggen de transitiekosten voor Common Ground in de orde van grootte van €3,6 tot 5,2 mld. [30] Het betreft kosten die boven op de investeringskosten komen. Vanwege de langere doorlooptijd van 15 jaar en het leereffect van gemeenten, is het de vraag of dit één op één te vergelijken is. Het betreft, in principe, eenmalige kosten die gemeenten in eerste instantie zelf moeten dragen. Pas na het realiseren (die wel 15 jaar kan duren) kunnen deze naar verwachting worden terugverdiend door lagere personeelskosten in de primaire processen.

6.5 (Structurele) Beheerlasten

De jaarlijkse beheerlasten betreft de kosten die gemeenten moeten maken om de applicaties, API's en bronsystemen te hosten, te services en verder te ontwikkelen. Naarmate er meer gemeenten gebruik van maken, is de verwachting dat de beheerlasten ongeveer hetzelfde blijven maar over meer gemeenten worden verdeeld (en daardoor per gemeente goedkoper). De jaarlijkse structurele kosten worden geraamd in de orde van grootte tussen de € 140 mln. en € 225 mln.

Er ligt geen onderzoek naar de omvang van de structurele beheerkosten voor de informatiekundige visie van Common Ground. Er zijn op basis van ervaringen met de benodigde transitie van Common Ground ook nog geen inschattingen van kosten te maken. Er liggen wel enkele ervaringsgegevens die mogelijk aanknopingspunten bieden.

Hieronder staan een korte toelichting op de redeneerlijn.

- Bij de ontwikkeling van de generieke dienstverlening van Dimpact is het uitgangspunt dat de hosting, services en doorontwikkeling ongeveer 80% is van de bestaande licentiekosten die 20 gemeenten betalen. Naarmate meer gemeenten er gebruik van maken, is onze verwachting dat de besparing groter wordt als gevolg van de schaal. Als alle gemeenten in Nederland er gebruik van maken, zouden de

[28] Onderzoek Transitiekosten Omgevingswet, KPMG, 3 februari 2021, pagina 23 t/m 27.
[29] Actualisatie Integraal Financieel Beeld Stelselherziening Omgevingswet, KokxDeVoogd, 2023, pagina 53.
[30] Uitgaande twee te ontwikkelen domeinen: dienstverlening en sociaal domein op basis van de kosten van DSO = € 3,6 mld. en 5,6 mld. uitgaande dat het fysiek domein grotendeels omgevormd kan worden naar de informatiekundige visie van Common Ground.

beheerlasten ongeveer 40-50% van de huidige licentiekosten bedragen. Dat zou een bedrag zijn in de orde van grootte tussen de € 180 mln. en € 225 mln.[31] per jaar.

- In het DSO zijn de jaarlijkse beheerlasten geraamd op 20% van de investeringskosten[32]. Uitgaande van een investering van tussen € 600 en € 700 mln. liggen de jaarlijkse beheerkosten tussen de € 120 mln. en € 140 mln.

Als op basis van de bovenstaande onderdelen door ons een eerste grove en voorzichtige inschatting van de beheerlasten gemaakt wordt dan liggen deze voor Common Ground in de orde van grootte van € 140 tot € 225 mln. [33]

[31] Uitgaande van €450 mln. aan licentiekosten betekent dat de beheerkosten op ongeveer € 225 mln. zouden komen te liggen.
[32] Actualisatie Integraal Financieel Beeld Stelselherziening Omgevingswet, KokxDeVoogd, 16 juni 2023, pag. 21
[33] Uitgaande twee te ontwikkelen domeinen: dienstverlening en sociaal domein op basis van de kosten van DSO = € 3,6 mld. en 5,6 mld. uitgaande dat het fysiek domein grotendeels omgevormd kan worden naar de informatiekundige visie van Common Ground.

BIJLAGEN

BIJLAGEN 1: Huidige kosten

Huidige structurele kosten ICT

Om de kosten van de informatiesystemen van gemeenten te bepalen wordt er gekeken naar de ICT-benchmark gemeenten 2023 van M&I partners[34].

Deze benchmark onderscheidt drie kostensoorten van gemeentelijke ICT, namelijk infrastructuur, personeel en software. Daarnaast maken ze onderscheid tussen kleine gemeenten (<60.000 inwoners), midden gemeenten (>60.000 en <100.000 inwoners) en grote gemeenten (<100.000 inwoners).

De kosten zijn in onderstaande tabel weergegeven:

	Kleine gemeente	Midden gemeente	Grote gemeente	Gemiddeld
Software	€ 40	€ 34	€ 35	€ 36
Personeel	€ 48	€ 49	€ 59	€ 53
Infrastructuur	€ 16	€ 15	€ 20	€ 17
Totaal	€ 104	€ 98	€ 114	€ 106

ICT-kosten bestaan uit hardware, infrastructuur, afschrijving, software, Clouddiensten, inrichtingskosten, personeel en beheer. De trend is dat de totale kosten van ICT stijgen (gecorrigeerd voor inflatie), de verwachting is dat deze trend aankomende jaren zal aanhouden door de uitdagingen waar gemeenten komende jaren voor komen te staan.

Met gemiddelde kosten van € 106 euro per inwoner[35] en een inwoneraantal van 17.811.291[36] zijn de totale gemeentelijke ICT-kosten € 1,9 mld. per jaar.

Onderscheid naar grootte van de gemeente

Binnen verschillende grote van gemeenten zijn er kleine verschillen waarneembaar tussen de totale ICT kosten per inwoner. Ze hebben een U-vormige relatie wat betekend dat de midden-gemeente de laagste ICT kosten per inwoner hebben en de kleine- en grote- gemeenten hogere ICT kosten per inwoner.

Daarnaast zijn de kosten verschillend opgebouwd binnen de verschillende grote gemeenten. Kleine gemeenten hebben relatief hoge softwarekosten en grote gemeenten hebben relatief hoge personeelskosten[37].

---

[34] Trends & Conclusies ICT Benchmark Gemeenten 2023, M&I/Partners
[35] Trends & Conclusies ICT Benchmark Gemeenten 2023, M&I/Partners, pag. 7
[36] https://www.vzinfo.nl/bevolking/bevolkingsomvang#:~:text=Op%201%20januari%202023%20telde,t.o.v.%202021%20met%20220.619%20inwoners.
[37] Trends & Conclusies ICT Benchmark Gemeenten 2023, M&I/Partners, pag. 7

Onderscheid naar componenten

Softwarekosten: De kosten voor software zijn met 3 euro gestegen naar 36 euro per inwoner. Deze stijging wordt door M&I voornamelijk toegeschreven aan de verSaaSing, de implementatie van nieuwe wetgeving en de overstap naar Microsoft E5 licenties[38].

Personeelskosten: De personeelskosten zijn toegenomen met 7 euro tot 53 euro per inwoner. Door krapte op de arbeidsmarkt is het moeilijker om eigen personeel te werven. Gemeenten zijn hierdoor vaker aangewezen op meer en kostbaarder ingehuurd personeel, met hogere kosten als gevolg[39].

Infrastructuurkosten: De kosten voor infrastructuur zijn nagenoeg gelijk gebleven op 17 euro per inwoner. De spraak en beeldkosten zijn verder gedaald ten opzichte van 2021 door een daling van de hardware kosten voor mobiele telefonie. Gemeenten geven meer uit aan data en netwerkinfrastructuur en maken zo een professionaliseringsslag[40].

Verwachte kostenontwikkeling

Vanaf 2018 tot en met 2022 is het percentage van de gemeentelijke begroting uitgegeven aan ICT-kosten gestegen van 2,8% tot 3,2%. De verwachting is dat deze kosten blijven stijgen en dat de gemeentelijke begroting kleiner wordt. Deze ontwikkelingen versterken elkaar in de ontwikkeling van het percentage ICT kosten ten opzichte van de gemeente begroting[41].

[38] Trends & Conclusies ICT Benchmark Gemeenten 2023, M&I/Partners, pag. 12
[39] Trends & Conclusies ICT Benchmark Gemeenten 2023, M&I/Partners, pag. 13
[40] Trends & Conclusies ICT Benchmark Gemeenten 2023, M&I/Partners pag. 14
[41] Trends & Conclusies ICT Benchmark Gemeenten 2023, M&I/Partners, pag. 9

BIJLAGE 2: Betrokken organisaties

De volgende organisatie hebben hun medewerking verleend.

Leveranciers:

- Centric
- GEO-business Nederland
- Conxilium
- Procura

Gemeenten

- Gemeente Rotterdam
- Gemeente Utrecht
- Gemeente Den Haag
- Gemeente Eindhoven
- Gemeente Breda
- Gemeente Buren
- Gemeente Druten-Wijchen

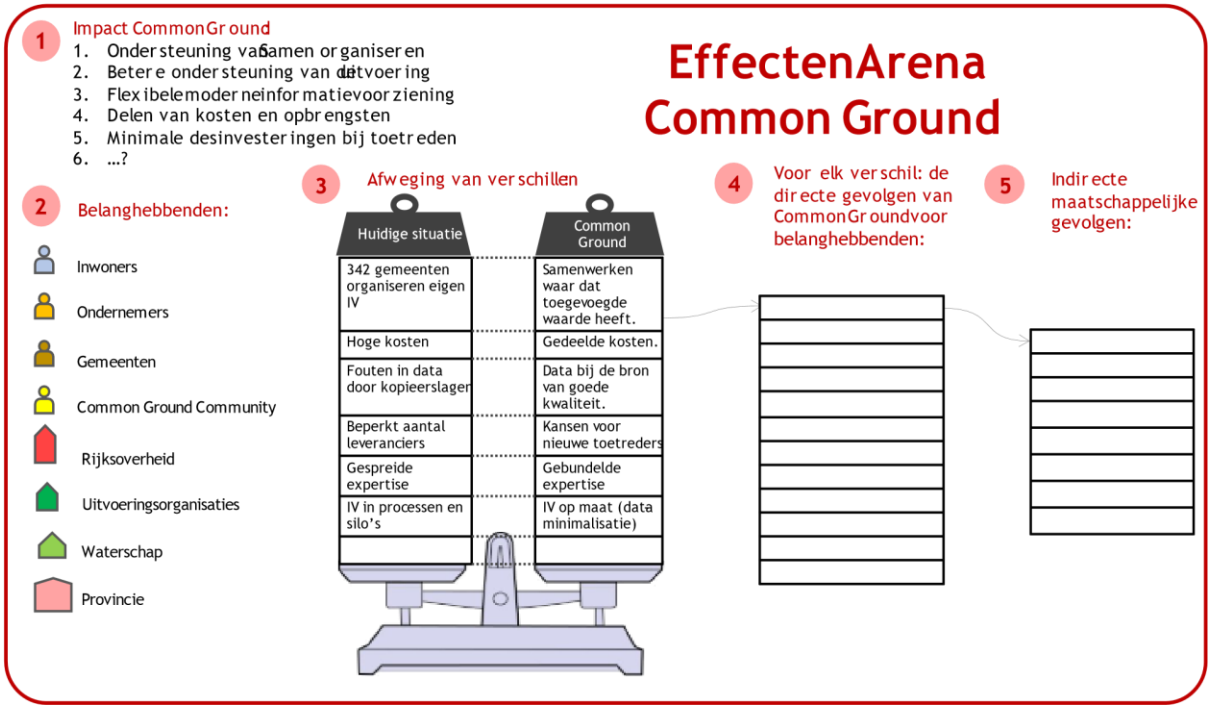
Overige organisaties

- Dimpact
- Vereniging Directeuren Publieksdiensten
- CIO-beraad
- VNG
- VNG-realisatie

BIJLAGE 3: EffectenArena

De EffectenArena is een werkvorm om effecten van de beoogde veranderingen scherp te benoemen. In een sessie met de relevante stakeholders zijn relaties tussen probleemanalyse, alternatieven en effecten gezamenlijk uitgedacht en opgetekend op een A2-vel: de EffectenArena.

Uitgangspunt zijn de verschillende doelen en onderdelen van Samen Organiseren en de informatiekundige visie Common Ground. De huidige situatie is daar tegenover de situatie gesteld als de informatiekundige visie van Common ground is geïmplementeerd.



Het instrument dwingt deelnemers concreet te maken welke effecten en toegevoegde waarde de alternatieven hebben. Er is actief gezocht naar 'drivers' of knoppen van de informatiekundige visie Common Ground. Door stakeholders te betrekken worden redeneringen vanuit de informatiekundige visie opgesteld, gedeeld en getoetst en ervaringskennis opgehaald.

Er heeft een intensieve discussie plaatsgevonden (vandaar de term Arena). De EffectenArena toont niet alleen de effecten op de maatschappelijke doelen, maar ook de consequenties van de keuzes voor stakeholders. De effectenarena geeft goed inzicht in de relevante argumenten en is een goede eerste stap op weg naar een businesscase. Kortom de drivers en knoppen komen goed in beeld.

Ook is in de arena duidelijk geworden bij welke stakeholder de effecten komen te liggen en welke voorwaarden er nodig zijn om een bepaald effect te realiseren of te effectueren.

Bijlage 3 – Artikel Arre Zuurmond in de Volkskrant

Het wantrouwen in de overheid is een groot probleem, maar de oplossing is misschien niet eens zo heel erg moeilijk, zegt regeringscommissaris Arre Zuurmond: breng de informatiehuishouding op orde. Nu is het een zooitje.

Regeringscommissaris Informatiehuishouding Arre Zuurmond heeft zijn termijn van twee jaar net met een half jaar verlengd. Beeld Rebecca Fertinel

'Je kunt praten over een rechtvaardig systeem, zegt Arre Zuurmond, maar mensen moeten het ook ervaren. 'En ze ervaren het niet als ze anderhalf jaar op een wachtlijst staan, als hun kind vijf jaar thuis moet blijven wonen omdat er geen woning beschikbaar is, of als ze de energielasten niet kunnen betalen.'

Dus hebben mensen die niet meer in de praatjes van de politiek geloven – hij kan er weinig anders van maken – een punt. En bij álle grote problemen van dit moment, waarvan er steeds meer crisisachtige proporties aannemen, ziet hij een constante: de gegevens die nodig zijn voor deugdelijk beleid zijn een zooitje.

Zuurmond, die net zijn termijn van twee jaar als regeringscommissaris Informatiehuishouding met een half jaar heeft verlengd, geeft het voorbeeld van de 190 euro energietoeslag die iedereen eind 2022 kreeg. Geroemd als succes, want een eenvoudige, uitvoerbare maatregel. Niet door

hem: 'We hebben in Nederland de informatiehuishouding niet zo op orde dat we kunnen identificeren wie het geld echt nodig heeft en we het direct aan die mensen kunnen overmaken. Na enig steggelen gaan we dan alle Nederlanders, tot multimiljonairs aan toe, 190 euro geven. Als onze informatie op orde was geweest, hadden we dat bedrag over 40 procent van de bevolking kunnen verdelen, waardoor zij ieder 400 euro hadden ontvangen. Maar dat kunnen we niet.

'Zo'n toeslag lijkt rechtsgelijkheid, maar dat is het helemaal niet. Rechtsgelijkheid betekent dat mensen die gelijk zijn, gelijk behandeld moeten worden. Maar naarmate ze ongelijk zijn, moeten ze ongelijk behandeld worden. Mensen die zien dat de overheid dit niet doet, keren zich tegen die overheid.'

Een ogenschijnlijk droge, abstracte term als 'informatiehuishouding' heeft concrete en ingrijpende gevolgen, wil hij maar zeggen. 'Als de overheid beleid wil maken, is een aantal dingen nodig: bevoegdheden, geld en 2 personeel. Deze drie zaken zijn goed geregeld. Maar sinds de jaren zeventig is een vierde instrument nodig: automatisering, of digitalisering, zoals we het zijn gaan noemen. Dit middel is niet te sturen door de overheid, want we hebben het uitbesteed aan de vrije markt.'

Koken voor grotere groep

De overheid koopt ontwikkeling en onderhoud van software in bij bedrijven, weet zelf vaak niet goed wat daarin omgaat en de grote afhankelijkheid van die bedrijven zit het nodige beleid in de weg. 'Terwijl informatiehuishouding voor de overheid is wat de mise-en-place is voor een kok. Wanneer je gaat koken voor een grotere groep, moet je alle benodigdheden klaar hebben staan. Zo moet je ook informatie klaar hebben staan voor de professional die ermee moet werken.

'De voorbeelden zijn soms pijnlijk. Als wij in 2021 ontdekken dat er 1.150 kinderen uit huis zijn geplaatst in gezinnen die getroffen zijn door het toeslagenschandaal, en het idee is dat deze kinderen vaker uit huis worden geplaatst dan in andere groepen, dan wil je weten of dat door de stress komt die het wangedrag van de overheid heeft veroorzaakt. En je wilt dat eventueel ongedaan maken.

'In zo'n geval kost het ons meer dan een jaar om te discussiëren over het samenbrengen van de informatie die we nodig hebben om die kinderen te identificeren. Zoiets wil je meteen doen, de dag nadat je erachter bent gekomen.'

Zuurmond geeft nog een pijnlijk voorbeeld, uit zijn periode als Ombudsman in Amsterdam, van 2013 tot 2021. 'Een man belde mij. Zijn auto stond achter slot en grendel in Friesland, terwijl hij parkeerboetes kreeg uit Amsterdam. Nu is het bekend dat criminelen gestolen auto's gebruiken en er kentekens van andere voertuigen op zetten. In dit geval was de auto met het kenteken van de man in Friesland vijf keer beboet, waarvan twee keer vlak bij het huis van advocaat Derk Wiersum, in de maand voorafgaand aan diens moord. Dat nepkenteken is vermoedelijk gebruikt bij de voorbereiding. Wiersum zal zijn geobserveerd. Maar dat zou pas later blijken. Want de gemeente had van de man uit Friesland een signaal gekregen dat dit een gestolen voertuig kon zijn, maar had dat bureaucratisch behandeld. Het bezwaar was afgewezen zonder de politie te informeren.'

Dat is niet alleen de schuld van die ene ambtenaar. Die krijgt de opdracht om zo snel mogelijk bezwaren af te handelen, legt Zuurmond uit. 'Wat ik beschrijf', zegt hij, 'is het verschil tussen een verkokerde bureaucratie zoals wij die hebben en moderne organisaties die zich afvragen: welke problemen moeten er worden opgelost, wat is daarvoor nodig en wie zetten we daarbij in? In zo'n moderne organisatie hebben de verschillende onderdelen als vanzelfsprekend contact met elkaar, bijvoorbeeld over zo'n kenteken.'

Kun je zeggen dat de informatiehuishouding slecht is over de hele breedte van de overheid?
'Nee, en dat maakt het nog schrijnender. De overheid, zeg ik altijd, heeft een afdeling 'halen' en een afdeling 'betalen'. De afdeling 'halen', die geld van burgers incasseert, is beter op orde. Zie onze voor ingevulde belastingaangifte, waarbij de overheid ervoor heeft gezorgd dat onze verzekerings-, bank- en werkgeversgegevens allemaal up-to-date verzameld zijn. Jij hoeft alleen nog maar 'oké' te zeggen. Daar wordt helemaal geen probleem met privacy gezien. Het is ook best innovatief.

'Dan heb je de afdeling 'betalen', waar de overheid geld of rechten aan burgers moet leveren. Dáár zegt de overheid: ja, het is wel een beetje moeilijk, hè? En innovaties lukken ons niet zo. En het mag ook niet van de privacyregels.'

Nederlanders zijn ook wantrouwend over instanties die data uitwisselen. Er kunnen soms goede redenen zijn voor obstakels.
'Maar voor het innen van belasting wordt ons loonbriefje elke maand naar de Belastingdienst gestuurd. Meer dan een miljard gegevens per jaar. Dat wordt dan geen privacyschending genoemd, omdat er een juridische grondslag voor is. Ik zou zeggen: het is een gelegaliseerde privacyschending. Zo'n grondslag kun je ook creëren als de burger iets van de overheid nodig heeft, in plaats van andersom.'

Zuurmond was al met pensioen toen hij het profiel van regeringscommissaris toegestuurd kreeg met het verzoek om erop te solliciteren. 'Na een week werd ik gebeld: hé, je solliciteert niet. Ik zei: nee, natuurlijk niet, waarom zou ik terugkomen voor een opdracht zonder enige ambitie?
'De aanvankelijke vraag was of ik de informatiehuishouding van de rijksoverheid op orde kon brengen. Maar dat is niet alleen daar nodig, maar in het hele publieke domein: gemeenten, dienstverleners, ziekenhuizen, scholen, woningcorporaties.

'En die eerste vraag ging slechts over het ordenen en kunnen terugvinden van documenten. Omdat documenten belangrijk zijn op de vierkante kilometer in Den Haag', aldus Zuurmond. Dat is erg ingegeven door wat er is gebeurd met het memo-Palmen, vertelt hij. In dat advies uit 2017 waarschuwde toenmalig ambtenaar bij de Belastingdienst Sandra Palmen, tegenwoordig NSC-Kamerlid, al heel precies voor wat bekend zou worden als het toeslagenschandaal. Ondanks ettelijke verzoeken om informatie van de Tweede Kamer en journalisten zou het cruciale stuk pas in 2020 bekend worden via een parlementaire ondervragingscommissie. Mistig bleef in hoeverre de ambtelijke en politieke top de inhoud van het stuk kenden – ze verklaarden onder ede van niet.

Zuurmond: 'Natuurlijk is een goed systeem voor zulke documenten heel belangrijk, zodat de Kamer goed wordt ingelicht. Maar ze zijn slechts een klein deel van alle informatie die de overheid

beter moet organiseren om haar taken te kunnen vervullen. Veel belangrijker zijn de gegevens die ze bij DUO, het CJIB, de Belastingdienst en het UWV nodig hebben in hun dagelijkse werk en voor het contact met burgers. Dat kun je juist ook duidelijk maken aan de hand van de kinderopvangtoeslagaffaire. Want die begon al in 2006, toen het fout ging in de uitvoering en dat had met een heel ander informatieprobleem te maken.

'De overheid vroeg destijds aan mensen met een relatief laag inkomen, mensen die de toeslagen nodig hadden: wat denkt u te gaan verdienen? Hoe lager die mensen hun inkomen inschatten, des te meer toeslag zouden ze krijgen. Die mensen konden liegen of zich vergissen. Ik noem dat een vorm van uitlokking.

'Terwijl diezelfde overheid één deurtje verder, via de inkomstenbelasting, zelf over relevante gegevens had kunnen beschikken. Dat kreeg de overheid niet voor elkaar. In plaats daarvan ging zij drie jaar later controleren of wat die burgers hadden gezegd wel overeenkwam met wat de overheid zelf had kunnen weten. En zo niet, dan zei de overheid: u bent fraudeur. Als dit in het begin goed was geregeld, hadden we, denk ik, in 80 tot 90 procent van de gevallen kunnen voorkomen dat er geld werd teruggeëist van ouders.

'De uitvoerende organisaties kijken nu ook te veel omhoog: wat wil de baas, wat wil de minister? Want daar worden ze op afgerekend. Die gemeenteambtenaar die niets doet met de informatie over een gestolen auto, moet genoeg bezwaarschriftjes per dag afhandelen. Zo bestaat de Nederlandse overheid uit allemaal eilandjes en informatie stroomt niet tussen die eilandjes. Vooral bij complexe opgaven zoals stikstof of woningbouw is dat wel nodig.'

U had twee jaar lang twee dagen per week. In die tijd zult u niet de hele publieke sector anders hebben laten werken. Bent u al ergens gekomen?
'Ik vind van wel. Er wordt een begin gemaakt met de werkomgeving voor de toekomst. Als er nu een Wooverzoek (Wet open overheid, red.) wordt gedaan, doen ministeries daar gemiddeld 160 dagen over. Ze halen de norm van 42 dagen absoluut niet. Duik je in die departementen, dan kom je veel hardwerkende mensen tegen, maar ze werken met heel oude spullen. Ze gebruiken e-mailprogramma Outlook, wat echt oud is. Ze slaan 4 documenten op harde schijven op, wat geen enkele moderne organisatie nog doet. Als vergaderstuk sturen ze dan een bijlage in Outlook naar het secretariaat. Als de baas dat goed wil kunnen lezen, gebruikt hij een app op zijn tablet. Maar daarmee kan hij niet in de documenten schrijven, dus daar gebruikt hij weer een andere app voor.

'Vervolgens zeggen we: je moet al die mailtjes goed archiveren en als er een Woo-verzoek binnenkomt, moet je al die mailtjes doorpluizen. Nee, houd toch op met mailen! E-mail is per ongeluk in de jaren tachtig geïntroduceerd zonder na te denken. Moderne mensen moeten niet willen mailen, maar op een platform samenwerken met professionals uit verschillende disciplines. Daar deel je documenten en daar kun je ze dus ook heel makkelijk vinden als er een Woo-verzoek komt. Zo'n platform zal er komen.'

Zo klinkt het als een technisch dingetje dat moet worden opgelost. Maar in die nieuwe werkomgeving moeten mensen in vertrouwen samenwerken. Mensen houden juist zo van mail omdat ze dan iets hebben vastgelegd, een verantwoordelijkheid hebben afgeschoven, een baas in de cc hebben gezet…

'Jonge mensen willen niet meer zo werken. Maar je hebt gelijk, er zit ook een cultuurkant aan. Bureaucratische culturen kiezen voor bureaucratische informatiesystemen. Andersom werkt het ook zo. In de gemeente Hollands Kroon zeiden ze: we stoppen met een declaratiesysteem op basis van wantrouwen. Daar hoeft geen akkoord meer op declaraties te worden gegeven. Ze doen vijftig steekproeven per jaar op 500 declaraties en mocht blijken dat er iets niet in orde is, dan voeren ze daar een gesprek over. Dat gaat goed.'

'Ik pleit voor een Professional Bevrijdingsfront. We hebben nu veel stafafdelingen, die op ict- en digitaliseringsgebied vaak meer te zeggen hebben dan de uitvoerende professional zelf. Of dat nu een verpleegkundige, een leerkracht of een politieagent is. Die stafafdelingen bevredigen hun controlebehoefte door extra eisen te stellen aan de ict, waardoor de professional steeds meer klem is geraakt.

'We moeten leren de professional weer te vertrouwen in zijn relatie met de burger en ons de vraag stellen: hebben wij er alles aan gedaan om hem te laten excelleren in die relatie? Politieagenten besteden nu de helft van hun tijd aan administratie. Dan zijn ze niet bezig in de wijk, ze zijn stafafdelingen van informatie aan het voorzien omdat die stafafdelingen zo graag controleren. Moet je je voorstellen dat je daar 20 procent van af kunt snoepen. Dan praat je over tienduizend agenten die weer de straat op kunnen.'

Dit is ook waarom de voortdurende boodschappen dat we het met minder zorg moeten doen niet te verteren zijn. Ook daar loop je aan tegen dubbele handelingen en een wildgroei aan organisaties. Je moet als patiënt zelf steeds je gegevens aanleveren…

'Toen mijn broer buiten bewustzijn op de ic lag, werd ik tot drie keer toe gebeld met de vraag wat zijn medicijnen zijn. De laatste keer drie dagen na dato. Ik denk ten eerste: help, hij heeft drie dagen niet de goede medicijnen gekregen. Maar ik denk ook: die arme professionals moeten de goede dingen doen aan het bed en dat kunnen ze niet. Die moeten terug naar een kantoortje lopen en een familielid bellen. Dat is die mise-en-place die niet op orde is. Het kan niet anders of dit leidt tot fouten, waar ook doden door vallen.

'De overheid raakt zo bovendien goede mensen kwijt. Ik ken een briljante jongen die bij justitie werkte maar na drie maanden weg is gegaan, omdat hij elke dag de neiging had om zijn computer uit het raam te flikkeren van 23 hoog. Hij moest met zulke ouderwetse spullen werken en in een ouderwetse cultuur. Jongeren willen dat niet, daar maak ik me zorgen over.'

Zuurmond heeft een Informatiewet geschreven, die de normen regelt waaraan informatiehuishouding moet voldoen. Dat hij langer blijft, is om invoering van die wet dichterbij te brengen. En hij bepleit een minister van Digitalisering met doorzettingsmacht. Een positie vergelijkbaar met die van Financiën. 'Een ministerie dat alle andere ministeries op het vestje kan spugen als dat nodig is.

'We hebben ook net als België een comité nodig waar praktijkmensen naartoe kunnen om te zeggen: om mijn werk goed te kunnen doen, moeten we deze informatie delen en dat mag nu niet van de wet. Zo'n comité kan dan al toestemming geven, ook al duurt het langer om de wet te veranderen. Want, let wel: in Nederland moeten we dan vaak twee wetten aanpassen: één die op

de versturende partij slaat, en één waar de ontvangende partij onder valt. Dan ben je vijf tot zeven jaar verder.'

Toch, uw pleidooi voor een overheid die enorm efficiënt informatie deelt, vraagt veel vertrouwen in die overheid.
'Anders moet je het beleid überhaupt niet maken. Als we zeggen dat 65-plussers recht hebben op een uitkering, moeten we zorgen dat we al die mensen vinden en het geld aan ze geven. Ik vind het ook goed om dat niet te doen. Maar zeggen: we gaan wel een wet maken, maar niet zorgen dat we die ook kunnen uitvoeren, dat vind ik zo ondemocratisch. Want dan worden in de praktijk vooral dingen uitgevoerd als dat de macht goed uitkomt.'

Er zijn veel misstanden geweest waarbij de overheid informatie over burgers heeft misbruikt. Zoals bij DUO, dat studenten van migrantenafkomst vaker als fraudeur aanmerkte. Een democratische meerderheid kan tot gruwelijke maatregelen beslissen. Dan is het lekker werken op uw informatieplatform van de toekomst.

'De beste remedie is grote openbaarheid, zodat journalisten, belangengroepen en burgers tegenmacht kunnen bieden. En ja, voor als er ooit echt foute krachten aan de macht komen, heb je een noodknop nodig om gegevens te kunnen vernietigen. Maar ook dat gaat digitaal een stuk makkelijker, kan ik je vertellen. En uiteindelijk geloof ik dat het wantrouwen dat groeit door een slecht georganiseerde overheid de grootste bedreiging is voor de democratische rechtstaat.'

bron: Interview Arre Zuurmond in de Volkskrant van 13 januari 2024 door Kustaw Bessems

Addendum – Het lonkend perspectief: Denemarken

In maart 2024 ging een Nederlandse delegatie van de Common Ground Board en de Staat van de Uitvoering naar Denemarken, om te leren van het succes van Denemarken op het gebied van digitale dienstverlening aan burgers en bedrijven. Het gezelschap was breed: CIO's, gemeentesecretarissen, burgemeesters van gemeenten, VNG, Dimpact, de Regeringscommissaris, directeuren van marktpartijen, uitvoeringsorganisaties, zorginstellingen, top management van ministeries, bestuurders van een ziekenhuis. Breed samengesteld en onder de indruk van de samenhorigheid en realisatie kracht van Denemarken.

Afbeelding 1 - Nederlandse delegatie van de Common Ground Board en strategische partners in Denemarken

Al vanaf 2001 werken de Deense landelijke overheid, gemeenten en regio's nauw samen aan een digitale infrastructuur die als basis dient voor betere publieke dienstverlening. Trage en inefficiënte processen, hoge kosten en verouderde IT-systemen vroegen om een koersverandering. Denemarken staat bovenaan op de Europese E-government Development Index en op de 2e plek in de Europese ranking Digital Economy and Society Index (DESI) 2022. Burgers zijn heel enthousiast over de digitale transformatie: 9 op de 10 Denen zijn tevreden over het Deense digitale dienstverleningsportaal Borger.dk en 77% van de inwoners geeft aan vertrouwen te hebben in de digitale dienstverlening. De doorlooptijd van uitvoeringsprocessen is met zo'n 30% gereduceerd. Er zijn behoorlijke kostenbesparingen in de IT, naar schatting zo'n EUR 300 miljoen op jaarbasis.

Een aantal belangrijke gamechangers:

- De introductie van de digitale handtekening (2001), die de basis is van verplicht gebruik van digitale post (2011): digital by default.
- Het digitale platform Borger.DK (2007), het centrale punt om burgers en bedrijven toegang te geven tot niet alleen overheidsdiensten maar ook private diensten.
- In 2009 heeft de gemeentelijke IT-samenwerking een impuls gekregen met de oprichting van KOMBIT. In essentie fungeert het als een intermediair voor de 98 Deense gemeenten en commerciële leveranciers van IT-oplossingen. Er worden gezamenlijke IT- oplossingen en infrastructuur aangeschaft, beheerd, geëxploiteerd en doorontwikkeld. KOMBIT richt zich op verschillende domeinen van gemeentelijke dienstverlening, zoals burgerzaken, sociale diensten, planning en bouw, en gezondheidszorg. Zo verzorgt KOMBIT onder andere de ruim 30 belangrijkste applicaties voor alle (98) gemeenten. Ook kunnen gemeenten eigen applicaties gebruiken, mits deze voldoen aan de afgesproken uitgangspunten en standaarden. Door het collectief eigendom, kritische massa en het beter beheersen van financiële risico's is het een aantrekkelijk model voor alle gemeenten. Zo draagt KOMBIT het risico bij de ontwikkeling van nieuwe oplossingen en betalen gemeenten pas als het operationeel is.
- Als onderdeel van de Digitaliseringsstrategie 2016-2020 is Denemarken gaan bouwen aan een gezamenlijke data-architectuur. Doel is efficiënte, coherente en transparante dienstverlening die aansluit op de specifieke behoeften en situatie van burgers en bedrijven. Met regels, open standaarden, vereisten, referentiearchitectuur en bouwblokken stimuleert het de onderlinge samenwerking en interoperabiliteit. Daarmee draagt het ook in bredere zin bij aan bouwstenen voor de innovatie, groei en ontwikkeling van de samenleving. Het stelsel richt zich op verschillende niveaus van de overheid (centrale, regionale en lokale overheden) en verschillende sectoren, waaronder de gezondheidszorg en arbeidsmarkt.
- De volgende fase in de Deense digitale strategie is de toepassing van Artificial Intelligence (AI). De Deense Nationale Strategie voor Kunstmatige Intelligentie is erop gericht een raamwerk te creëren voor bedrijven, onderzoekers en overheden om het potentieel van AI beter te benutten.

Vier succesfactoren voor de Deense aanpak zijn:

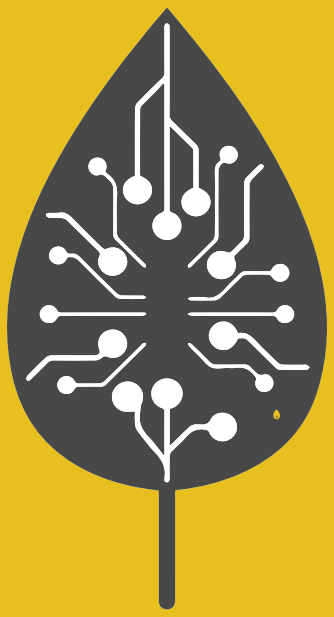
1. **Duidelijke doelen en quick wins.** Kracht van de Deense aanpak is dat verbetering van de publieke dienstverlening het centrale doel is van digitalisering. En dat dit als een gezamenlijke operatie van alle overheidslagen en de private sector is gezien, vanwege de onderlinge afhankelijkheden. Met een gezamenlijke strategie met een duidelijke focus en ambitie, die periodiek geactualiseerd is, werd het mogelijk om samen investeringen te doen op zeer complexe thema's en doelgericht resultaten te bereiken.
2. **Het neerzetten van een infrastructuur.** Vanaf de start van de digitaliseringsstrategie is prioriteit gegeven aan strategische investeringen in de digitale infrastructuur, zie ook de voorbeelden hierboven. Deze infrastructuur is de ruggengraat van de digitaliseringsstrategie. Daarbij kon worden voortgebouwd op het Centrale Persoonsregister (CPR) dat al in 1968 werd gebouwd. Met CPR kregen inwoners een uniek identificatienummer, waardoor het ook gemakkelijker werd om, vele jaren later, burgers toegang te geven tot online overheidsdiensten.
3. **Afstemming tussen alle bestuursniveaus.** Kenmerkend voor de Deense aanpak is dat er een sterke coördinatiestructuur is opgezet, met heldere en stevige mandaten. Zo is in 2005 de Digital Taskforce opgericht, dat als coördinerend en adviesorgaan functioneerde. En met

KOMBIT, dat in 2009 is gestart, heeft Denemarken de intergemeentelijke IT-governance stevig verankerd. Belangrijk factor is daarnaast dat in Denemarken tot 2022 de minister van Financiën ('Finansministeriet') beleidsmatig verantwoordelijk was voor de digitalisering van het openbaar bestuur.

4. **Samenwerking met de private sector.** Denemarken heeft een lange geschiedenis van publiek-private samenwerking op het gebied van digitalisering. Overheidsinstanties werken nauw samen met private bedrijven om digitale infrastructuur op te zetten, innovatieve IT-oplossingen te ontwikkelen en digitale diensten te leveren aan burgers en bedrijven. Door te werken met heldere uitgangspunten, zoals voorwaarden omtrent open standaarden en open source en het ontwikkelen in bouwblokken/componenten, is het gemakkelijker om softwareleveranciers en start-ups in te schakelen.

De uitdagingen zijn te groot om alleen te doen! Betrouwbare dienstverlening, opkomst van AI, gebruik van data, maatschappelijke opgaven, personeelstekorten, krimpende budgetten. En nog veel wat op ons afkomt. Het is belangrijk om klaar te zijn voor de toekomst. Nederland heeft al elementen gerealiseerd, maar alles werkt nog niet in samenhang. We moeten en willen een andere weg inslaan en de Denen maken ons duidelijk dat het kan.

En de overtuiging dat het now or never is. Ploeteren we als 342 gemeentelijke, 12 ministeriële en 12 provinciale manieren voort? Of slaan we de handen in één, zoals de Denen begin deze eeuw deden en vernieuwen en standaardiseren we onze ICT vanuit één filosofie en aanpak. Met uitbreiding naar private partijen en andere overheidsorganisaties! Op naar gezamenlijke architectuur, verplichtend karakter, open source en samen innoveren met marktpartijen!

Hoewel er op diverse aspecten zeker verschillen bestaan tussen Denemarken en Nederland, lijkt de culturele verscheidenheden toch beperkt te zijn. Beide landen hebben een overwegend vlakke bestuursstructuur en delen een vergelijkbare mentaliteit, gekenmerkt door pragmatisme en humor. Van het 1:1 overnemen van het Deense model in Nederland zal dan ook geen sprake zijn. Wel zijn afspraken gemaakt onder de naam 'het pact van Kopenhagen' om door te pakken. 'It is not for cowards, it is for the brave' om de Denen te citeren.

bron: staat van de uitvoering, studiemateriaal Deense Digitale Overheid en Digital Hub Denmark