

Door Nathan Ducastel, Directeur VNG Realisatie

Common Ground in de uitvoeringspraktijk

Met de visie Common Ground leggen gemeenten een basis voor een toekomstgerichte informatievoorziening die gemeenten in staat stelt op een flexibele en moderne manier maatschappelijke vraagstukken, dienstverlening en bedrijfsvoering op te pakken vanuit de leefwereld van de inwoner en de ondernemer. De informatiekundige visie Common Ground is geen doel op zichzelf maar een middel om doelen te bereiken. Het bereiken van die doelen vindt plaats in een groot aantal programma's en initiatieven.

Het programma Haal Centraal heeft zich de afgelopen tweeënhalf jaar gericht op het ontwikkelen en realiseren van de benodigde API's (Application Programming Interface), om de basisregistraties bij de landelijke voorzieningen te bevragen. Het programma is hierin een belangrijke wegbereider en heeft niet alleen voor concrete resultaten, maar ook voor een aantal belangrijke leerervaringen gezorgd. Op basis van de opschalingsanalyse, die heeft plaats gevonden in de eerste helft van 2021 en in september 2021 is opgeleverd, zijn er stappen gezet om de aanbevelingen hieruit een vervolg te geven. Middels deze brief wordt u geïnformeerd over de stand van zaken rond Haal Centraal en de opgepakte aanbevelingen. De VNG ziet de Haal Centraal API's als een belangrijke exponent van Common Ground en heeft het proces in gang gezet om de gerealiseerde API's te standaardiseren conform het pas-toe-of-leg-uit principe. We roepen onze leden, maar ook overige stakeholders en leveranciers, op om gebruik te maken van de resultaten uit het programma Haal Centraal en zo concrete stappen te zetten in de transitie Common Ground.

Doelen en strategie Common Ground

De 'Informatiekundige visie Common Ground' wordt momenteel vertaald naar een aantal gemeenschappelijke kaders zoals architecturen, afspraken en standaarden om te kunnen dienen als hét fundament voor de toekomstgerichte gemeentelijke informatievoorziening. Principes zoals het bevragen van gegevens bij de bron en het gebruik van gestandaardiseerde services zijn een belangrijk onderdeel van de informatiearchitectuur achter Common Ground.

De 'Realisatiestrategie Common Ground' is het vehikel voor de transitie van de huidige informatievoorziening naar de toekomstige informatievoorziening. De routekaart bevat een concrete uitwerking van de manier waarop de gezamenlijke bouwblokken van die toekomstgerichte informatievoorziening met gemeenten, ketenpartners en leveranciers worden gerealiseerd.

Programma Haal Centraal

Het programma Haal Centraal richt zich op het ontwikkelen en realiseren van de benodigde API's om de basisregistraties bij de landelijke registraties te bevragen. Conform de principes van Common Ground wordt hiermee toegewerkt naar een eenvoudiger, snellere en slimmere manier voor bevragen bij de bron.

Opschalingsanalyse

Met de realisatie en ingebruikname van de eerste API's is de vervolgstap om het gebruik ervan op te schalen en interbestuurlijke afspraken te maken om het succes van het programma te borgen. Hiertoe is het team impactanalyses van VNG Realisatie verzocht om een opschalingsanalyse te maken voor de bredere implementatie van de API's.

Uit het onderzoek blijkt dat het conceptuele eindbeeld van Haal Centraal door velen wordt onderschreven. Gemeenten en leveranciers geven aan dat API's meer gestandaardiseerd zijn dan

StUF-koppelingen en dat er eenvoudig op aangesloten kan worden. Deze manier van uitwisselen sluit beter aan bij de manier waarop gebruikers de data beschikbaar willen hebben en de beoogde splitsing van data en processen conform de informatiekundige visie Common Ground vorm krijgt. Gemeenten en leveranciers onderstrepen de noodzaak voor deze vorm van data-uitwisseling.

De toepassing van de informatiekundige visie leidt tot een paradigmashift ten opzichte van de huidige wijze van gegevensuitwisseling met bijbehorende implicaties rond de gemeentelijke informatievoorziening enerzijds en gemeente-overstijgende aspecten zoals financiering, governance, wetgeving anderzijds. Op die thema's zijn de aanbevelingen van de opschalingsanalyse gerangschikt en opgepakt.

In de analyse worden aanbevelingen gedaan op welke wijze men het gebruik van de API's kan opschalen alsook welke randvoorwaarden moeten worden ingevuld. De aandachtspunten voor gemeentelijke implementatie alsook de randvoorwaardelijke aspecten zijn niet enkel toepasbaar voor het programma Haal Centraal, maar gelden in grote mate voor de brede transitie naar Common Ground. De aanbevelingen zijn in gezamenlijkheid met de partners rond Haal Centraal en Common Ground opgepakt. De status van de opvolging van de aanbevelingen vindt u in de bijlage.

Als belangrijke component van diverse overheidsbrede beleidsplannen waar bevragen bij de bron en 'APIficering' centraal staan laten de resultaten van het programma zien dat de opgeleverde functionaliteiten direct toepasbaar zijn en de ingezette innovatie onomkeerbaar is. Koplopergemeenten hebben de API's reeds in gebruik genomen en daarmee de principes van de informatiekundige visie in de praktijk gebracht. Het programma Haal Centraal heeft hiermee een belangrijke volgende stap gezet in de transitie naar Common Ground. Daarmee is de basis gelegd om op te kunnen schalen in het gebruik door gemeenten maar ook door andere overheidsorganisatie. Laten we die opschalingstap met elkaar zetten.

Bijlage: Opvolging aanbevelingen opschalingsanalyse Haal Centraal

Om een goed vervolg te kunnen geven aan de aanbevelingen en daarmee een brede toepassing van de resultaten van Haal Centraal op termijn mogelijk te maken, is hieronder een overzicht weergegeven van de opvolging ervan.

Aanbevelingen	Status
Opschaling en implementatie bij gemeenten:	
1. Communicatie: Gemeenten en leveranciers hebben behoefte aan meer en duidelijkere communicatie over het programma Haal Centraal, het transitietraject en het te bereiken einddoel	In september 2021 is een communicatieadviseur aangesloten bij het programma. Communicatie is sindsdien verder opgeschaald, naar gemeenten en andere partijen.
2. Technische mogelijkheden en praktische uitvoerbaarheid: In samenwerking met eerste gebruikers en softwareleveranciers worden praktijktoetsen uitgevoerd in welke mate de API's kunnen worden gebruikt in bedrijfskritische processen met voldoende behoud van functionaliteit, procesverantwoording en performance.	In de verkennende fase zijn de technische mogelijkheden en uitvoerbaarheid beproefd in samenwerking met het Kadaster en VNG Realisatie. Inmiddels is er ruime ervaring beschikbaar in productie. Performance en beschikbaarheid worden geborgd in de Service Level Agreements (SLAs) met de aanbieder. Op basis van ervaring is aangetoond dat de SLA ruimschoots wordt nagekomen.
3. Implementatie in bedrijfsvoering: Opstellen van een overzicht van de afzonderlijke technische stappen en resultaten van Haal Centraal; een handreiking voor gemeenten met randvoorwaarden voor implementatie van Haal Centraal en een handreiking met handvatten voor gemeenten om een eigen inkoopstrategie op te zetten.	De startgids Haal Centraal is operationeel en beproefd. Deze is besproken met gemeenten en leveranciers. In de startgids worden gemeenten en leveranciers geïnformeerd over het aansluiten op Haal Centraal API's en de transitiestrategie naar het werken met API's. Een handreiking voor gemeenten om een eigen inkoopstrategie op te zetten wordt onderdeel van het adoptieplan (i.o).
4. Transitiestrategieën: Opstellen van een roadmap voor het beschrijven van de nodige acties in de tijd en de bijbehorende inzet vanuit de VNG om de aanbevelingen op het gebied van governance, financiering, wetgeving, standaardisatie, adoptie en communicatie uit te voeren en hiermee de nodige randvoorwaarden voor opschaling in te vullen.	De afzonderlijke plannings, acties en resultaten per spoor worden samengebracht in één roadmap en periodiek geactualiseerd en gepresenteerd aan de stuurgroep.
5. Kosten en baten: Opstellen van een (gedetailleerde en ingevulde) voorbeeld-businesscase voor gemeenten, zodat gemeenten en leveranciers houvast hebben bij de te maken investeringskeuzes.	De globale business case is opgesteld in 2019 en de startgids wordt uitgebreid met een financiële paragraaf waar de investeringskeuzes worden toegelicht voor gemeenten.
Vanuit een gemeente-overstijgend perspectief:	
6. Algemeen: De stuurgroep bespreekt en herijkt gezamenlijk de doelen en verwachting omtrent Haal Centraal, verkent of de opschaling binnen of buiten het programma belegd wordt en maakt afspraken omtrent	Strategie is Q4 2021 vastgesteld in de stuurgroep en hierin is besloten dat de stuurgroep Haal Centraal blijft bestaan totdat de strategische randvoorwaarden voor opschaling zijn ingevuld.

verantwoordelijkheden bij de verschillende randvoorwaarden (governance, financiering, doelstelling & strategie, juridisch, standaardisatie en communicatie).	
7. Governance: Plaats het concept Haal Centraal binnen de context van de interbestuurlijke governance en verbindt dit met andere beleidsmatige aspecten en dossiers.	BZK heeft, in samenwerking met VNG, vanuit haar regiefunctie in het stelsel het voortouw genomen om het beleidsdoel 'bevragen bij de bron' te concretiseren door middel van een stappenplan en het formeren van een werkgroep uit het tactisch stelseloverleg. Hier wordt een roadmap en voorstel aan de betreffende gremia uitgewerkt op welke wijze het bevragen bij de bron wordt gepositioneerd en geborgd in de huidige en toekomstige inrichting van de GDI en federatief datastelsel.
8. Financiering: Voorbereiding en maken van zowel korte termijn als lange termijn afspraken over de verdeling van de beheerlasten en de doorontwikkelkosten van de API's als innovatieve wijze van gegevenslevering vanuit basisregistraties. Deze worden geagendeerd in het OBDO in het kader van het toekomstbeeld stelsel basisregistraties met als doel tot interbestuurlijke financiering te komen.	Korte termijn financiering voor 2022 is geregeld door een garantstelling van de VNG en daaropvolgende georganiseerde dekking, deels door toegekende interbestuurlijke subsidie 2022. Structurele financiering wordt uitgewerkt middels een aantal scenario's door de beleidswerkgroep Haal Centraal. Langs vijf actiesporen moet in Q1-Q2 2022 de dekking worden geformaliseerd.
9. Doelstelling, strategie en positionering: Agendeer de doelen en het eindbeeld dat Haal Centraal nastreeft op het landelijke beleidsniveau (het OBDO, het lopende programma van BZK ter versterking van het stelsel van basisregistraties en de verschillende individuele basisregistraties) en maak daar afspraken over de doelen, de scope, de planning en de verdeling van de kosten die gehanteerd zal worden.	Roadmap voor 2022 ev. is opgesteld langs drie hoofdsporen (realisatie API's; opschaling en implementatie; bestuurlijke borging) en geeft inzicht in doelen en planning. In Q1 2022 is een marktconsultatie en strategische tafel georganiseerd.
10. Standaardisatie en beheer: Uitwerken van lange termijnplan aangaande de belegging van het beheer en evt. beperking van de beheerkosten. Vaststelling van standaardisatiekader.	In Q4 2021 zijn afspraken gemaakt binnen de stuurgroep over beheertaken en het standaardisatieproces loopt en wordt in Q2 2022 afgerond. De beheerkosten zijn onderdeel van het resultaat bij aanbeveling 8.

Opschalingsanalyse Haal Centraal



Versie 1.1

1.1 versie	8 maart 2022	Laatste redactieslag voorafgaand aan publicatie
1.0 versie	10 september 2021	

Auteurs: Dirk Schavendeel, Felicia Flamm & Nico Statius Muller

Managementsamenvatting

Inleiding

VNG Beleid heeft aan team Analyse van VNG Realisatie gevraagd om een opschalingsanalyse uit te voeren voor Haal Centraal. Deze opschalingsanalyse ondersteunt de verdere besluitvorming door inzicht te geven in de uitvoerbaarheid en impact van Haal Centraal. Tevens geeft de analyse aanbevelingen voor de implementatie van en de opschaling bij gemeenten.

Bij de uitvoering van de analyse is gesproken met gemeenten, ketenpartners, experts en direct betrokkenen bij Haal Centraal. In een klankbordbijeenkomst waarvoor alle geïnterviewde gemeenten zijn uitgenodigd, zijn de beelden die samenhangen met de impact van Haal Centraal op gemeenten besproken en gevalideerd. Een begeleidingscommissie met vertegenwoordigers van VNG, VNG Realisatie en het programma "Haal Centraal" heeft het onderzoek procesmatig begeleid.

"Gemeenten willen basisgegevens conform de informatiekundige visie Common Ground afnemen bij één en dezelfde bron en af van alle kopieën die binnen gemeenten worden bijgehouden. Haal Centraal maakt dit mogelijk door verstrekking van basisgegevens aan binnengemeentelijke afnemers te 'outsourcen' naar landelijke bronnen. Hierdoor kunnen gemeenten hun gegevensmagazijnen uitfasen en beter voldoen aan de AVG. Met Haal Centraal kan structureel worden bespaard op het beheer van het gegevensmagazijn en bijbehorende applicaties met (StUF)services."

Het bovenstaande citaat is afkomstig van de website van VNG Realisatie en beschrijft de propositie van 'Haal Centraal'. Gedurende onze analyse is echter duidelijk geworden dat 'Haal Centraal' een begrip is waar door verschillende partijen verschillende betekenissen en beelden aan worden toegekend en waarbij bevindingen van 'hoe het is' en 'hoe het zou moeten zijn' door elkaar lopen.

In eerste instantie richt onze analyse zich op het *programma* Haal Centraal. Het programma richt zich op het ontwikkelen en realiseren van de benodigde API's om de basisregistraties bij de landelijke voorzieningen te bevragen. Als de API's vanuit het programma zijn opgeleverd en aan de zijde van de landelijke voorzieningen in productie staan, dienen de API's aan de zijde van de gemeenten (door leveranciers) geïmplementeerd te worden. Voor deze implementatie is meer nodig dan het beschikbaar hebben van de API's: er dienen op gemeentelijk niveau en op gemeente-overstijgend niveau diverse randvoorwaarden 'in place' te zijn. Ook dit aspect maakt onderdeel uit van de analyse. Hier wordt later in de samenvatting op terug gekomen.

Conceptueel eindbeeld vs praktische uitvoerbaarheid

De meeste gemeenten onderschrijven het geschetste conceptuele eindbeeld van Haal Centraal om volgens Common Ground naar een eenvoudigere, snellere en slimmere informatievoorziening door te ontwikkelen. Ook geven gemeenten en leveranciers aan dat API's meer gestandaardiseerd zijn dan StUF-koppelingen, makkelijker te ontwikkelen zijn en dat er makkelijk op aangesloten kan worden. Door de implementatie van vraaggerichte API's aan de zijde van de landelijke voorzieningen vindt een vernieuwing plaats in de manier van uitwisselen van basisgegevens en ook een 'moderniseringsslag' in het gemeentelijk applicatielandschap. 'Gebruiken van brongegevens' wordt als concept onderschreven, al stellen sommigen ook de vraag wat die bron dan eigenlijk is. Voor sommige basisregistraties geldt immers dat de gemeente bronhouder is en wijzigingen lokaal sneller doorgevoerd zijn dan in de Landelijke Voorziening.

Als we verder naar de hierboven geschetste verwachtingen van Haal Centraal kijken, blijkt bij diverse geïnterviewden twijfel te bestaan of het 'af willen van kopieën en het volledig uitfasen van het gegevensmagazijn' realistisch is. Voor complexere applicaties is nog onduidelijk of ze helemaal zonder kopieën dezelfde processen kunnen blijven ondersteunen. Onder meer plusgegevens, bulkverwerkingen,

historie, complexere businessrules (belastingen) en afhankelijkheid in performance zijn hierbij nog onzekerheden. Het gegevensmagazijn speelt naast de datalevering aan de applicaties ook nog een rol in steeds op grotere schaal toegepaste BI-processen en datagestuurde werken en kan om deze reden niet zonder meer worden uitgefaseerd.

Verwachtingen gewekt

Door de uitgesproken en kenbaar gemaakte doelstellingen van Haal Centraal op de website van VNG Realisatie en het beschikbaar stellen van BAG en BRK API's in een productieomgeving zijn verwachtingen gewekt bij de gebruikers. Het programma heeft een looptijd tot eind dit jaar (2021) en er is subsidie aangevraagd voor een aanvullend budget. De stuurgroep heeft -voor zover bij ons bekend- nog geen plan voor het geval de subsidie niet wordt toegekend. Het effect hiervan is dat er een risico ontstaat voor de continuïteit van het programma Haal centraal en het behalen van het eindbeeld. Dit risico werkt door als risico voor gemeenten en leveranciers die afhankelijk zijn van continuïteit en zekerheid van de resultaten van het programma en op basis van gewekte verwachtingen investeringsbeslissingen gaan nemen. Daar komt bij dat uit het onderzoek blijkt dat de uitgesproken verwachtingen verschillen naar gelang er met verschillende partijen uit het programma wordt gesproken. Dit brengt -naast de eerder gestelde inhoudelijke technische kanttekeningen- de vraag met zich hoe realistisch de uitgesproken en op de website van VNG- R gepubliceerde verwachtingen ook vanuit bestuurlijk perspectief gezien daadwerkelijk zijn.

Stand van zaken Haal Centraal

De *BRK bevragen API* en de *BAG bevragen API* zijn gereed en in oktober 2020 in productie gezet naast de bestaande producten van het Kadaster. Gemeenten en hun leveranciers kunnen in de huidige aanpak voor hen geschikte momenten aangrijpen om van de API's gebruik te gaan maken. Begin februari 2021 waren er nog nul gebruikers. Inmiddels zijn er 51 partijen (unieke gebruikers zoals een gemeente of een samenwerkingsverband)¹ die voor een bepaalde applicatie gebruik maken van de BRK API in productie. Voor de BAG bevragen API ligt het aantal op 24, omdat de BAG geen unieke sleutel per gebruiker vraagt kunnen daar leveranciers bij zitten die als één gebruiker tellen terwijl meerdere gemeenten het product van die leverancier gebruiken. In de pijplijn zit in ieder geval een leverancier die ruim dertig klanten heeft en de BAG API in haar product heeft opgenomen. In mei zijn met de productie keys 96.166 bevragingen met de BAG API uitgevoerd.

De *BRP bevragen API* wordt eerst in een pilotomgeving beschikbaar gesteld (mede vanwege de wettelijke restricties). Er zijn nu 16 deelnemende gemeenten, een samenwerkingsverband van zeven gemeenten en een omgevingsdienst.

Uit de planning van Haal Centraal blijkt dat de 13 beoogde Haal Centraal API's deels (op onderdelen) ontwikkeld zijn, deels in 2021 in ontwikkeling zijn en dat voor een deel er nog onzekerheid bestaat over de verdere ontwikkeling. Op het moment van schrijven van deze analyse is er nog geen bevestiging dat er financiering is voor de verdere ontwikkeling.

Haal Centraal op gemeentelijk niveau

De uitgangssituatie om gebruik te willen en kunnen maken van de Haal Centraal API's verschilt per gemeente. Zo zijn er aan het ene uiterste gemeenten die graag snel over willen gaan tot implementatie van Haal Centraal (koploper gemeenten), aan het andere uiterste gemeenten die grote waarde hechten aan het niet verstoren van de ingeregelde processen en het continueren van zaken die nu goed lopen – don't fix it if it isn't broken (behoudende gemeenten). Op basis van deze uitgangssituatie zijn ze allemaal in verschillende mate toegerust

¹ Stand per 21 juni 2021 volgens het programma Haal Centraal

op een dergelijk grote verandering en zal de gemeente in meerdere of mindere mate de randvoorwaarden op lokaal niveau op orde hebben of bewust zijn van wat ze moet regelen. Gemeenten die zelf (meer) controle hebben over het applicatielandschap en de architectuur, zullen makkelijker zelf keuzes kunnen maken bij de implementatie. Gemeenten die zich hiervoor voornamelijk van leveranciers afhankelijk opstellen zullen (deels) hun rol hierin moeten kiezen.

Gemeenten voeren wettelijke taken uit en maken gebruik van hun wettelijk toegekende bevoegdheden. Voor de uitvoering van deze zogenoemde primaire processen mogen en moeten ze gebruik maken van basisregistraties. Haal Centraal verandert de behoefte in de primaire processen en voor data-analyse aan gegevens uit de basisregistraties niet. Het uitgangspunt is dat de nieuwe situatie van Haal Centraal dezelfde functionaliteiten, of meer functionaliteiten, moet kunnen bieden. Indien gemeenten en leveranciers overgaan op het gebruik van de Haal Centraal API's hebben ze zekerheid over de continuïteit nodig: dat de API's blijvend beschikbaar zijn en onderhouden worden. Immers er ontstaat in de nieuwe situatie (wegens het direct bevragen bij de landelijke voorziening in plaats van het gebruik van een kopie) een grotere afhankelijkheid van de landelijke voorziening. Uit de gesprekken blijkt dat de volgende globale uitgangssituaties van gemeenten kunnen worden onderscheiden:

- I. Gemeenten die graag snel over willen gaan naar implementatie Haal Centraal (**koploper gemeenten**);
- II. Gemeenten die voortdurend streven naar verbetering en modernisering van hun applicatielandschap. Haal Centraal past hierin, maar is geen specifiek doel (**voorstrevende gemeenten**);
- III. Gemeenten die neutraal staan ten opzichte van Haal Centraal en die vooral leunen op hun leverancier (**afwachtende gemeenten**);
- IV. Gemeenten die grote waarde hechten aan het niet verstoren van de ingeregelde processen en het continueren van zaken die nu goed lopen – *don't fix it if it isn't broken* (**behoudende gemeenten**).

Afhankelijk van hun positie in het bovenstaande spectrum verschillen gemeenten in hun appreciatie van Haal Centraal en van de mogelijke baten die het op kan leveren. Mogelijke baten die door de gemeenten genoemd worden zijn:

- Uitmaken onderhoud en beheer StUF-koppelingen;
- Uitmaken of aanpassen functie gegevensmagazijn voor zover mogelijk;
- Meer onafhankelijkheid en flexibiliteit ten opzichte van leveranciers;
- Hogere gegevenskwaliteit in het primaire proces voor zover relevant en mogelijk.

Op onderdelen zijn er nog onzekerheden over deze mogelijke baten. Meer flexibiliteit in de relatie met leveranciers levert waarschijnlijk vooral meer baten op in eenvoudige applicaties. Van het onderdeel voordeel hogere kwaliteit gegevens is onbekend hoe groot het huidige probleem is en wat de oplossing voor verbetering gaat betekenen. Het volledig kunnen uitmaken van de lokale opslag in applicaties en van de gehele gegevensmagazijnen en distributiesystemen is in de ogen van een aantal gemeenten nog niet vanzelfsprekend.

Bij de appreciatie van gemeenten van de mogelijke baten speelt een rol dat er nog nauwelijks praktijkervaring met het toepassen van HC API's bestaat. In feite wordt nu gevraagd om de bestaande appels te vergelijken met een nieuw soort fruit dat erg lekker belooft te zijn maar dat nog bijna niemand heeft geproefd. Koplopergemeenten (dat zijn vooral de initiatiefnemers en de partijen die aan de BRP pilots gaan deelnemen) zijn positief over de mogelijke baten en gaan met de API's aan de slag. Voorstrevende gemeenten zien de mogelijke voordelen die er zijn, wat voor hen reden is om Haal Centraal ondanks alle onzekerheden toch

positief te waarderen. Behoudende gemeenten willen eerst antwoorden op alle vragen en onzekerheden voor ze het toepassen van Haal Centraal API's willen overwegen

Hoewel Haal Centraal niet alleen als een technische implementatie gezien kan worden, heeft Haal Centraal wel forse technische implicaties. Het is immers een technisch ingestoken programma waarin de gegevensstromen en architectuur worden aangepast en StUF-koppelingen worden vervangen door API's. Dat leidt tot andere verhoudingen tussen aanbieders en vragers en maakt een andere manier van werken mogelijk. Informatie wordt ontleend aan de landelijke bron op het moment dat ze in het proces nodig zijn en draagt daardoor bij aan een betere doelbinding en AVG-compliance. Daarnaast wordt er vanuit het programma ook vooruitgedacht over het uitfaseren van het gegevensmagazijn en het verminderen van het aantal lokale kopieën die opgebouwd en bijgehouden moeten worden. Het beheer van het applicatielandschap wordt, na het implementeren van de randvoorwaarden om te kunnen werken met de API's, naar verwachting eenvoudiger omdat het beheer van StUF-koppelingen (deels) wegvalt. Omdat de applicaties zelf met de basisregistraties koppelen, zal er een meer decentraal netwerk van verbindingen ontstaan.

Haal Centraal als eindbeeld vs als afzonderlijke deelproducten

Als we Haal Centraal benaderen als een bundeling van (deel)producten en resultaten dan constateren we dat sommige van deze deelproducten een 1.0 status hebben en in een productie-omgeving staan, maar andere deelproducten (API's, historische bevraging, notificeren en bulkverwerking) in hun geheel nog niet ontwikkeld zijn. De API's zijn nog niet allemaal gereed. Het voortbrengingsproces is nog niet geborgd. Binnen VNG dient gekeken te worden of en hoe dit een plek dient te krijgen in de transitiestrategie Common Ground. Voor deze benadering van Haal Centraal als een som van (deel)producten, is het belangrijk om vooraf ook duidelijkheid te hebben over de samenhang hiervan in het behalen van het einddoel. Geven een 'beetje (deel)producten' al een 'beetje toegevoegde waarde'? Of wordt de toegevoegde waarde pas behaald als ook echt het complete eindproduct is bereikt? En wat als het eindproduct door voortschrijdend inzicht of voortijdige stop niet gehaald wordt? Wat is de waarde van het al opgeleverde en wat is het alternatief voor hetgeen nog niet is gerealiseerd? Om hier duiding in aan te kunnen brengen hebben we in deze analyse een aantal plateaus benoemd in de realisatie van het eindbeeld Haal Centraal.

Om een goede keuze te maken voor een passende transitiestrategie is meer duidelijkheid nodig over de doelstellingen van HC, de positionering binnen de door Common Ground beoogde veranderingen binnen de informatievoorziening en het beschouwen van de specifieke situatie van de eigen gemeente. Minstens net zo belangrijk zijn de keuzes die leveranciers maken m.b.t. de adoptie van Haal Centraal. Maar daarnaast moet er duidelijkheid komen op een aantal onderdelen van programma. Bijvoorbeeld wat de mogelijkheden, voordelen en nadelen zijn om al gedeeltelijk over te gaan op beschikbare API's als de rest nog niet gereed is.

Haal Centraal op gemeente-overstijgend niveau

Voor het onderzoek is gesproken met een brede vertegenwoordiging van de betrokken partijen. Op het landelijke beleidsniveau (BZK), met vertegenwoordigers van de Landelijke Voorzieningen, met deskundigen binnen de VNG en VNG-Realisatie en met enkele leveranciers. Op een hoog abstractieniveau, als beleidsmatig uitgangspunt, zijn al deze partijen positief over het doel dat door Haal Centraal wordt nagestreefd: de principes die ten grondslag liggen aan Common Ground, het moderniseren van de GEMMA architectuur en het toepassen van API's in plaats van StUF koppelingen. Als het om een meer gedetailleerde uitwerking gaat zijn ook hier, net als bij de implementatie door de gemeenten, nog wel de nodige reserves, onduidelijkheden en vragen.

Het programma Haal Centraal hanteert een resultaatgerichte benadering. Haal Centraal realiseert API's die meteen in een productie omgeving ter beschikking worden gesteld aan gemeenten. Maar in deze analyse constateren we dat de benodigde randvoorwaarden die samenhangen met het programma nu nog niet voldoende zijn ingevuld. Er is ook, zover ons bekend, geen uitgewerkt plan om daar stap voor stap invulling

aan te geven. Een en ander is nog in beweging. De invulling van de randvoorwaarden heeft nog geen systematische aandacht en dat leidt tot risico's voor het behalen van de doelstellingen en het brengt het slagen van de hier ingezette beweging in gevaar. Dat blijkt ook bij de eerste casus die zich bij het regelen van randvoorwaarden voordoet: de vergoeding van de kosten die de Landelijke Voorzieningen voor het beheer van de API's maken. Onduidelijk is welke kosten mogen worden toegerekend aan het beheer van de API's en welke kosten voor rekening komen van de landelijke voorziening. Dat leidt ertoe dat er facturen op tafel komen met bedragen die andere partijen niet hadden verwacht en als niet reëel ervaren. Het is niet geregeld en er is geen proces om tot een oplossing te komen. Dit leidt tot spanningen tussen partijen. Dit voorbeeld laat zien dat discussies over randvoorwaarden gaandeweg het proces voeren zoals nu gebeurt, als er al sprake is van een voldongen feit de verstandhouding tussen partijen op scherp kan zetten, wat een risico is voor de continuïteit en zekerheid van het programma en een risico voor het behalen van de doelstellingen van Haal Centraal. Het bemoeilijkt ook de bestuurlijke besluitvorming die bij de VNG en andere partijen moet plaatsvinden. Om een verantwoord besluit te kunnen nemen is een plan om de randvoorwaarden wel 'in place' te krijgen en de risico's die daaraan kleven te managen een noodzakelijke randvoorwaarde. Een belangrijke vraag die hierbij gesteld kan worden is welke afspraken binnen de stuurgroep gemaakt kunnen worden (binnen de scope van het programma) en welke daarbuiten.

Om verwachtingen waar te kunnen maken is het noodzakelijk dat VNG, VNG Realisatie en het programma Haal Centraal (meer) resultaatgerichte afspraken met elkaar maken. Naast het realiseren van de API's heeft dat betrekking op het ontwikkelen van het benodigde beleidskader en het wegnemen van de onduidelijkheden die bestaan bij de onderlinge samenhang van Haal Centraal, Common Ground, het GEMMA gegevenslandschap. We zien dat in ieder geval op de volgende onderwerpen (verdere) afspraken dienen te worden gemaakt:

- Governance
- Financiën
- Doelstelling, Strategie en Positionering
- Juridisch
- Standaardisatie
- Communicatie

Aanbevelingen

Op basis van de in deze analyse geconstateerde bevindingen, hebben wij gewenste vervolgacties benoemd voor de verdere opschaling van Haal Centraal. Betrokken partijen dienen zelf in overleg te bepalen wie de meest geëigende partij is om deze op te pakken. In paragraaf 5.2 zijn alle aanbevelingen opgenomen. Hieronder volgen de meest richting gevende.

- Inventariseer bij gemeenten voor welke doeleinden ze gebruik maken van de gegevensmagazijnen en geef vanuit het programma duidelijkheid welke functionaliteit wel en welke niet door de HC API's wordt afgedekt en informeer gemeenten daarover. Preciseer de tekst die hierover op de website staat.
- Beproof met enkele leveranciers de toepassing van de Haal Centraal API's in de meer complexe kernapplicaties om vast te kunnen stellen dat deze applicaties zonder eigen kopieën kunnen functioneren met voldoende behoud van functionaliteit, procesverantwoording en performance. Maak op basis van beproevingen verdere keuzes hierover en communiceer over de resultaten naar gemeenten.
- Zorg dat er binnen het programma een -bestuurlijk- breed gedragen en realistisch beeld van de verwachtingen ontstaat en (her)definieer daaraan gekoppelde doelen. Indien verwachtingen tussen partijen uiteindelijk toch uiteenlopen, wees hier dan transparant over.

- Om de ingezette beweging van Haal Centraal niet in gevaar te brengen is het zaak dat randvoorwaarden 'in place' komen (deze analyse geeft een aanzet van de belangrijkste randvoorwaarden). Betrokken partijen dienen tot afspraken te komen over wie welke randvoorwaarden oppakt, onder welke condities en of dit binnen de scope van het *programma* Haal Centraal plaats vindt of juist er buiten (reguliere activiteiten).
- Zorg voor een expliciete verbinding tussen het programma en de betrokken organisatie(s). Vanuit een lijnperspectief is Haal Centraal één van de onderwerpen binnen een groter speelveld aan activiteiten en lopende acties. Plaats het concept Haal Centraal binnen de context van de interbestuurlijke governance en verbind dit met andere beleidsmatige aspecten en dossiers zoals het verbeteren en moderniseren van de basisregistraties en common ground en overweeg het opstellen van een Programma Start Architectuur (PSA) waarin dit beschreven wordt.
- Breng een (gedetailleerde) roadmap uit over de geplande ontwikkelingen van Haal Centraal en de beoogde uitrol en implementatie. Gebruik hierbij de plateaus uit deze analyse of iets vergelijkbaars. Toets deze roadmap op haalbaarheid bij leveranciers en zorg voor draagvlak onder de leveranciers. Communiceer richting gemeenten over deze roadmap zodat gemeenten op basis hiervan inzage hebben in de mogelijkheden om aan te sluiten.
- Het is niet duidelijk hoe het beheer van de Open API specificaties die het programma heeft opgesteld voor de lange termijn geregeld wordt. Neemt de VNG dat zelf op zich, wordt dat een taak van de landelijke voorzieningen, wie draagt daarvan de kosten? Werk dit verder uit, met daarbij het perspectief dat de API's niet alleen gebruikt (gaan) worden door gemeenten.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	10
1.1. Aanleiding	10
1.2. Onderzoeksvragen	10
1.3. Scope	11
1.4. Aanpak	11
1.5. Leeswijzer	12
2. Haal Centraal en het gebruik van basisregistraties	13
2.1. Beknopte beschrijving Haal Centraal	13
2.2. IST-situatie in het gebruik van basisregistraties	15
2.3. Ontwikkelingen in de huidige situatie	19
2.4. SOLL-situatie bij toepassing van Haal Centraal	20
2.5. Wat zijn de belangrijkste verschillen tussen de IST en de SOLL situatie?	22
2.6. Stand van zaken oplevering	23
3. Haal Centraal op het niveau van de gemeentelijke organisatie	25
3.1. Algemene bevindingen; hoe verhouden gemeenten zich ten opzichte van HC?	25
3.2. Specifieke aandachtspunten voor primair proces en gebruik van data	27
3.3. Andere aandachtspunten bij implementatie HC	31
3.4. Mogelijke transitie strategieën van gemeenten	33
3.5. Kosten en baten	35
4. Haal Centraal op gemeente-overstijgend niveau	38
4.1. Algemeen	38
4.2. Governance	41
4.3. Financiën	42
4.4. Doelstelling, strategie en positionering	44
4.5. Juridisch	46
4.6. Standaardisatie	46
4.7. Communicatie	47
5. Conclusies en aanbevelingen	48
5.1. Conclusies	48
5.2. Aanbevelingen	54
6. Bijlagen	57

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

'Gemeenten willen basisgegevens conform de informatiekundige visie Common Ground afnemen bij één en dezelfde bron en af van alle kopieën die binnen gemeenten worden bijgehouden'². Hiervoor worden vanuit het programma Haal Centraal API's (Application Programming Interface³) gemaakt waarop gemeenten kunnen aansluiten. Door het programma zijn de eerste API's productiewaardig bevonden, opgeleverd en in productie gezet. Met het oog op verdere besluitvorming is (meer) inzicht in de opschaalbaarheid en de implementeerbaarheid bij gemeenten gewenst.

VNG Beleid heeft aan team Analyse gevraagd om een opschalingsanalyse uit te voeren voor Haal Centraal. Deze opschalingsanalyse ondersteunt de verdere besluitvorming door inzicht te geven in de uitvoerbaarheid en impact van Haal Centraal. Tevens geeft de analyse aanbevelingen voor de implementatie van en de opschaling bij gemeenten.

1.2. Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen voor deze impactanalyse zijn:⁴

- Wat is de toegevoegde waarde van Haal Centraal voor gemeenten?
- Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente bij invoering van Haal Centraal?
- Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijk organisatie?⁵
- Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
- Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan Haal Centraal verbonden?
- Wat zijn de verwachte effecten van Haal Centraal?
- Hoe kan Haal Centraal worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

² <https://www.vngrealisatie.nl/producten/haal-centraal>

³ https://nl.wikipedia.org/wiki/Application_programming_interface

⁴ Dit zijn de vragen die normaliter in een uitvoeringstoets en/of impactanalyse worden beantwoord (zie ook het Integraal Afwegingskader Beleid en Regelgeving van het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken).

⁵ Hierbij wordt zowel gekeken naar de primaire processen als naar de bedrijfsvoeringsaspecten (Security, Communicatie, Organisatie, Personeel, Administratieve organisatie, Financiën, Informatievoorziening, Juridisch, Technologie, Huisvesting)

1.3. Scope

Haal Centraal ziet op het op andere wijze ontsluiten van zes basisregistraties, te weten de basisregistratie personen (BRP), de basisregistratie adressen en gebouwen (BAG), de basisregistratie Kadaster (BRK), het Handelsregister (HR), de basisregistratie Waardering onroerende zaken (WOZ) en de basisregistratie grootschalige topografie (BGT). De aanpassingen die daarvoor nodig zijn, zijn nog niet voor alle basisregistraties (even ver) ontwikkeld. Haal Centraal staat voor een concept: een nieuwe manier van het beschikbaar stellen van basisgegevens aan gemeenten. Dat heeft gevolgen voor de Landelijke Voorzieningen die de gegevens verstrekken, maar ook voor de inrichting van de gemeentelijke gegevenshuishouding en de omgang met de gemeentelijke leveranciers. Op gemeente-overstijgend niveau zijn er daarnaast in meer of mindere mate gevolgen voor wetgeving, het interbestuurlijk beheren van standaarden, de verdeling van kosten en baten in de ketens, de implementatiescenario's, benodigde aanpassingen in de governance en dergelijke.

De opschalingsanalyse beperkt zich niet tot de scope van het *programma* Haal Centraal. Het programma richt zich namelijk op het ontwikkelen en realiseren van de benodigde API's..Een bredere scope dan alleen het programma is nodig om de impact bij gemeenten goed in beeld te kunnen krijgen, maar ook om een beeld te krijgen van Haal Centraal in de fase nadat de API's zijn gerealiseerd en door de gemeenten in gebruik worden genomen. Tegelijkertijd zullen randvoorwaarden voor deze implementatie buiten het programma in place gebracht moeten worden, waardoor een te beperkte scope (alleen het programma) afbreuk zou doen aan de meerwaarde van dit onderzoek.

Wel buiten scope zijn de volgende punten:

- Het opstellen van een implementatieplan van de opschaling. De analyse geeft hier input voor, maar de analyse zelf is geen implementatieplan;
- Het opstellen van een business case voor de opschaling.
- Het uitvoeren van een analyse op de impact voor andere organisaties (anders dan globale consequenties, zoals hierboven is beschreven).

Vanzelfsprekend worden observaties op deze punten waar opportuun wel met opdrachtgever gedeeld.

Om gemeenten in staat te stellen de API's in gebruik te nemen en het concept van Haal Centraal te realiseren is meer nodig. Het gaat om aanzienlijke investeringen en de informatie architectuur dient ingrijpend te worden aangepast. Om daartoe over te gaan hebben gemeenten zekerheid nodig dat de HC API's beschikbaar komen en ook tegen acceptabele voorwaarden beschikbaar blijven. Dat betekent dat GEMMA wordt aangepast, dat noodzakelijke wetswijzigingen worden doorgevoerd, dat er passende financiële arrangementen komen en dat de Landelijke Voorzieningen op een meer vraaggeoriënteerde manier gaan werken. Afgesproken is dat VNG beleid en VNG realisatie voor de invulling van het grootste deel van deze randvoorwaarden zullen zorgen. Daar wordt nu niet binnen één samenhangend programma aan gewerkt en op gestuurd, maar dat is geen reden om de randvoorwaarden in deze opschalingsanalyse geheel of gedeeltelijk buiten beschouwing te laten.

1.4. Aanpak

Voor de uitvoering van de analyse hebben we de volgende drie fasen onderscheiden:

1. Voorbereiding en verkenning
2. Verdieping en interviews gemeenten
3. Tussenrapportage(s) en eindrapportage

Bij de uitvoering van deze analyse hebben wij gemeenten, ketenpartners, experts en direct betrokken bij Haal Centraal geïnterviewd. De geïnterviewde gemeenten zijn daarnaast allen uitgenodigd om zitting te nemen in de klankbordgroep. De klankbordgroep bespreekt en valideert de beelden die samenhangen met de impact van Haal Centraal op gemeenten. Daarnaast hebben we een begeleidingscommissie samengesteld, waarin vertegenwoordigers van VNG, VNG Realisatie en het programma “Haal Centraal” plaatsnemen. Het doel van de begeleidingscommissie is het procesmatig begeleiden van de analyse.

Op verzoek van de begeleidingscommissie is gewerkt met het opleveren van tussentijdse bevindingen. Dit om te voorkomen dat de resultaten pas bekend werden bij oplevering van het definitieve rapport. Deze tussentijdse bevindingen zijn niet als afzonderlijke producten officieel vastgesteld en de inhoud is verwerkt in dit (eind)rapport.

1.5. Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk is in hoofdstuk 2 een beschrijving gegeven van de toekomstige situatie na implementatie van Haal Centraal en van de huidige situatie zonder Haal Centraal. Dit hoofdstuk is nog een feitelijke beschrijving, voornamelijk gebaseerd op deskresearch.

In hoofdstuk 3 is een thematische uitwerking gemaakt van onderwerpen die vanuit gemeentelijk perspectief relevant zijn voor de opschaling van Haal Centraal. Bevindingen zijn op basis van de gevoerde gesprekken met gemeenten en gevalideerd in de klankbordsessie.

Hoofdstuk 4 beschrijft de impact van Haal Centraal op het gemeente-overstijgende niveau.

In hoofdstuk 5 zijn tot slot de conclusies en aanbevelingen opgenomen en zijn de antwoorden op de onderzoeksvragen gegeven.

2. Haal Centraal en het gebruik van basisregistraties

Dit hoofdstuk biedt de lezer inzicht in de veranderingen die Haal Centraal met zich meebrengt voor gemeenten. Op een wat hoger abstractieniveau schetst het ook de (mogelijke) veranderingen die Haal Centraal met zich brengt in de verhoudingen en posities tussen belangrijke stakeholders, zoals Kadaster, BZK, RVIG en VNG.

Na een beknopte beschrijving van (het programma) Haal Centraal in paragraaf 2.1, wordt in paragraaf 2.2 de context beschreven van het gebruik van basisregistraties in de huidige situatie zonder Haal Centraal, en wordt een beeld geschetst van de stakeholders die een rol spelen bij het gebruik van de basisregistraties door gemeenten. Paragraaf 2.3 schetst de SOLL situatie, de toekomstige situatie die ontstaat na implementatie van Haal Centraal. In paragraaf 2.4 wordt meer in detail ingegaan op de verschillen tussen de huidige situatie zonder Haal Centraal, en de situatie met Haal Centraal. De opsomming in deze paragraaf is bedoeld om zo duidelijk mogelijk te maken hoe de bestaande situatie zich verhoudt tot nieuwe situatie.

Dit hoofdstuk is overwegend descriptief van aard. Dit betekent dat in dit hoofdstuk bevindingen en input vanuit eerdere onderzoeken, wetteksten en andere bronnen met elkaar in verband worden gebracht, zonder hier al direct beoordelingen van haalbaarheid of onhaalbaarheid en consequenties voor gemeenten aan te verbinden. Informatie is primair ontleend aan de website Haal Centraal⁶ en andere programmadocumentatie. Er bestaan bij diverse geïnterviewden echter onduidelijkheden hoe de nieuwe door Haal Centraal geschetste situatie er op detailniveau uit zal gaan zien en of dit haalbaar is. In onderstaande beschrijving is uitgegaan van het perspectief van het programma Haal Centraal. Kanttekeningen vanuit interviews komen in hoofdstuk 3 aan de orde.

2.1. Beknopte beschrijving Haal Centraal

In deze paragraaf is op basis van de 7 w's (wie, wat, waar, wanneer, waarom, op welke wijze en met welke middelen) een beknopte, globale beschrijving gemaakt van het programma Haal Centraal⁷.

Wie

Het programma Haal Centraal is een initiatief van de G5 gemeenten (Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, Rotterdam, Utrecht) samen met de VNG, de Kamer van Koophandel, de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens en het Kadaster.

⁶ <https://www.vngrealisatie.nl/producten/haal-centraal>

⁷ Informatie (vrij) ontleend aan: <https://www.vngrealisatie.nl/producten/haal-centraal>

Wat is het

Het programma gaat uit van de informatiekundige visie Common Ground. Conform die visie willen gemeenten basisgegevens afnemen bij één en dezelfde provider en af van het rondpompen van gekopieerde gegevens. Haal Centraal wil dit mogelijk maken door verstrekking van basisgegevens aan binnengemeentelijke afnemers te 'outsourcen' naar landelijke voorzieningen: het Kadaster als provider voor de BRK, de BAG, de WOZ en de BGT, RvIG voor de BRP en de Kamer van Koophandel voor het Handelsregister.⁸ Dat geldt dus zowel voor de basisregistraties waar de gemeente zelf bronhouder van zijn (de BRP, de BAG, de WOZ en de BGT) als voor de basisregistraties met een andere bronhouder (de BRK en het Handelsregister). Dit gebeurt door middel van de ontwikkeling van API's (Application Programming Interface) waarmee applicaties rechtstreeks op de landelijke voorzieningen kunnen aansluiten.

Waarop heeft het betrekking

De ontwikkeling is tot nu toe gericht geweest op gemeenten. Recent heeft de stuurgroep uitgesproken dat de Haal Centraal API's ook overheidsbreed beschikbaar gesteld kunnen worden. Het programma raakt het huidige applicatielandschap en de architectuurkant van gemeenten. Applicaties worden op een andere manier en deels vanaf een andere plaats gevoed met gegevens. De met het gebruik van basisgegevens samenhangende koppelvlakken (StUF) worden vervangen door een modernere variant (API's).

Waarom

Om binnen gemeenten interne afnemers (de afzonderlijke gemeentelijke afdelingen) van basisgegevens te voorzien, gebruiken gemeenten nu gegevensmagazijnen en/of distributiesystemen met kopieën van gegevens uit basisregistraties en slaan kopieën van gegevens op bij de applicaties van de gebruikers. Veel gemeentelijke processen, zoals aanpak ondermijning, schuldhulpverlening, vergunnings- en belastingzaken houden noodgedwongen kopieën bij, omdat hun systemen specifiek geordende of bewerkte gegevens nodig hebben die een landelijke bron hen niet biedt. Doel van Haal Centraal is om het werken met kopieën overbodig te maken door het klaar voor gebruik aanbieden van basisgegevens aan gemeenten uit landelijke registraties. Ingewikkelde bewerkingen door gemeentelijke afnemers zijn dan niet meer nodig, er wordt op een gebruikersvriendelijke manier voorzien in de informatiebehoefte van de gebruikers.

Het beoogd voordeel is om gemeenten in staat te stellen om hun gegevensmagazijnen uit te faseren, beter te voldoen aan de AVG, koppelingen goedkoper te maken en wijzigingen sneller door te voeren. Iedere koppeling met een Haal Centraal API die een gemeentelijke afnemer heeft laten bouwen kan in alle gemeenten worden hergebruikt. Zodat gemeenten zich straks beter dan nu kunnen richten op de behoefte van hun interne afnemers die relatief snel door een landelijke partner kan worden ingevuld. Dit alles heeft naar verwachting van het programma een positief effect op de kosten die gemeenten moeten maken om gebruik te kunnen maken van informatie uit de basisregistraties.

Wanneer speelt het

In 2018 is een pilot gedaan met gemeenten, het Kadaster en VNG Realisatie. Het concept is tijdens deze pilot succesvol beproefd. Inmiddels zijn twee Haal Centraal API's opgeleverd. Gemeenten kunnen aansluiten op de BRK Bevragen API en op de BAG Bevragen API.

Daarnaast is de BRP Bevragen API definitie (Open API Specificatie) opgeleverd. De planning is dat deze in 2021 wordt gerealiseerd door RvIG en voor een pilot aan 15 gemeenten wordt aangeboden. De

⁸ In de subsidie aanvraag voor 2021 is ook de Basisregistratie ondergrond (BRO) opgenomen. Daar is in deze opschalingsanalyse geen aandacht aan besteed.

daadwerkelijke start van de pilot is gepland in Q1 van 2022. Het programma loopt formeel tot en met 2021. Over het vervolg dienen tussen de directe stakeholders nog verdere afspraken gemaakt te worden.

Op welke wijze wordt het uitgevoerd

Het idee van Haal Centraal is dat door het direct aansluiten op landelijke voorzieningen met API's, gemeenten de nu gebruikte StUF-koppelingen en het gegevensmagazijn voor het bijhouden van eigen kopieën kunnen uitfaseren. Gemeenten zouden deze als Haal Centraal is geïmplementeerd dan niet meer hoeven te vervangen en te beheren is de verwachting.

Met welke middelen

Haal Centraal is een programma dat wordt gefinancierd met subsidie die door BZK uit het Innovatiebudget Digitale Overheid is verstrekt aan VNG beleid (zie paragraaf 5.2 voor een toelichting op de financiën).

2.2. IST-situatie in het gebruik van basisregistraties

Hieronder beschrijven we de huidige situatie. Eerst het stelsel van basisregistraties op landelijk niveau, daarna het gebruik van basisregistraties bij gemeenten intern. Vervolgens in paragraaf 2.3 de knelpunten van de huidige situatie, die aanleiding zijn voor de oplossingsrichting van Haal Centraal. In paragraaf 2.4 wordt de SOLL situatie beschreven: de toekomstige situatie bij toepassing van de Haal Centraal API's.

Het stelsel van basisregistraties

Het Stelsel van Basisregistraties speelt een belangrijke rol in het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken. Of het nu gaat om uitrukkende hulpdiensten, het efficiënt vaststellen van het recht op een uitkering, het toetsen van vergunningaanvragen of het bestrijden van fraude; alle betrokkenen hebben baat bij slim gebruik van veel gebruikte overheidsgegevens zoals adressen, persoonsgegevens, bedrijfsnamen en geo-informatie. Het Stelsel van Basisregistraties vormt de basis voor:

- een overheid die niet naar de bekende weg vraagt;
- een overheid die klantgericht is;
- een overheid die zich niet voor de gek laat houden;
- een overheid die weet waarover ze het heeft;
- een overheid die haar zaken op orde heeft en niet meer kost dan nodig.

Er zijn 10 basisregistraties. Een basisregistratie is een door de overheid officieel aangewezen registratie met daarin gegevens van hoogwaardige kwaliteit, die door alle overheidsinstellingen verplicht en zonder nader onderzoek wordt gebruikt bij de uitvoering van publiekrechtelijke taken. De 10 basisregistraties vormen samen met enkele stelseldiensten (stelselvoorzieningen en kennisdiensten) het Stelsel van Basisregistraties. De Stelselvoorzieningen vergemakkelijken de gegevensuitwisseling tussen de basisregistraties en zorgen voor het waarborgen van de juistheid van gegevens. Zoals in de vorige paragraaf weergegeven, richt Haal Centraal zich op een deel van het stelsel: BPR, Handelsregister, BRK, BAG, WOZ en BGT.

Verantwoordelijkheden in het stelsel van basisregistratie

De minister van BZK, in de rol van algemeen coördinerend bewindspersoon voor het overheidsinformatiebeleid, is verantwoordelijk voor het stelsel: de basisregistraties in samenhang. De minister van BZK beheert de stelselafspraken en de stelselvoorzieningen. De stelselafspraken hebben de status van bestuurlijke afspraken tussen ministers die aan de Tweede Kamer zijn gemeld, zonder juridisch bindend te zijn. Ook het gebruik van stelselvoorzieningen is niet wettelijk verplicht. Binnen het stelsel worden de rollen van

opdrachtgever, toezichthouder, verstrekker, bronhouder en afnemer van de basisregistratie onderscheiden. In de beschrijving hieronder beperken we ons tot de voor Haal Centraal relevante basisregistraties.

Opdrachtgever: De opdrachtgever is het voor de basisregistratie verantwoordelijke ministerie, dat opdrachtgever is voor de ‘verstrekker’ (de beheerder van de landelijke voorziening).

Bronhouder: Een bronhouder is verantwoordelijk voor het inwinnen en bijhouden van de authentieke en niet-authentieke gegevens in een basisregistratie en voor het borgen van de kwaliteit van die gegevens (onder meer naar aanleiding van ontvangen terugmeldingen). Een basisregistratie heeft één of meer bronhouders. Bij de voor Haal Centraal relevante basisregistraties hebben gemeenten de rol van bronhouder bij de BRP, de BAG, de WOZ en zijn ze één van de bronhouders bij de BGT. Het Kadaster is bronhouder van de kadastrale registratie en de Kamer van Koophandel van het Handelsregister.

Verstrekker: Voor alle zes de basisregistraties die bij Haal Centraal in scope zijn, is een landelijke voorziening beschikbaar die de basisgegevens aan afnemers verstrekt. Gemeenten hebben nergens de rol van verstrekker van gegevens, wel ontlenen gemeenten de gegevens over hun eigen inwoners aan de eigen lokale BRP en niet aan de landelijke voorziening BRP. Voor de BAG en de WOZ is het beeld wisselend: afhankelijk van de gemeentelijke voorkeur worden gegevens aan de lokale bestanden of soms ook aan de Landelijke Voorziening ontleend.

Afnemer: Alle gemeenten zijn afnemer van alle zes de basisregistraties. Ook gemeentelijke samenwerkingsverbanden zoals belastingsamenwerkingen, veiligheidsregio's en omgevingsdiensten, zijn afnemers in het gemeentelijk domein. Afnemers worden door de verstrekkers via gebruikersoverleggen bij het functioneren van de basisregistratie betrokken. Hieronder is per basisregistratie die valt binnen de scope van Haal Centraal aangegeven welke partij welke rol(len) heeft⁹.

Basisregistratie	Opdrachtgever	Toezichthouder	Verstrekker	Bronhouder(s)
BRP	BZK	AP, BZK, Gemeenten	Rijksdienst voor Identiteitsgegevens	Gemeenten
NHR	EZK	Kamer van Koophandel	Kamer van Koophandel	Kamer van Koophandel
BAG	BZK	BZK	Kadaster	Gemeenten
BRK	BZK	Kadaster	Kadaster	Kadaster
BGT	BZK	BZK, Bronhouders	Kadaster	Gemeenten, Provincies, Waterschappen, ProRail, Ministerie van Defensie, Ministerie EZK, Ministerie BZK
WOZ	Financiën	Waarderingskamer	Kadaster	Gemeenten

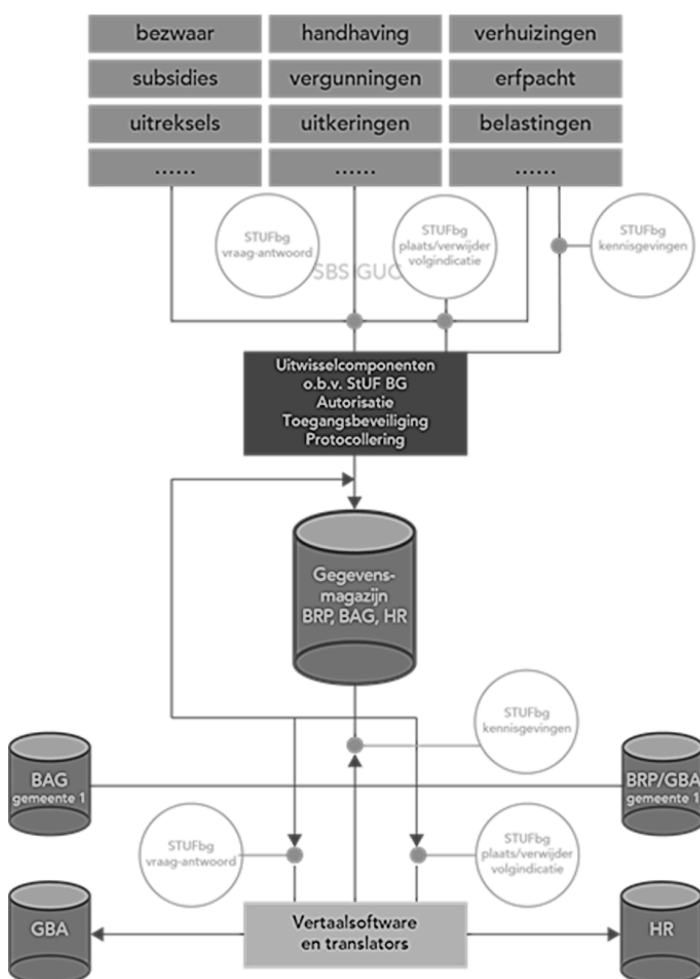
Figuur 1 – overzicht rollen basisregistraties

⁹ Fragment van <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/basisregistraties-en-stelselafspraken/stelsel-van-basisregistraties/rollen-stelsel-basisregistraties/>

Gebruik basisregistraties bij gemeenten

Het belang van de kwaliteit van basisregistraties voor de maatschappij is groot. De gegevens uit basisregistraties worden op grote schaal gebruikt in de primaire en ondersteunende processen binnen de overheid, zoals het verlenen van een vergunning of het heffen van belasting. De gegevens in basisregistraties zijn daardoor medebepalend voor de rechten en plichten van inwoners en ondernemers. Gemeenten voeren een breed palet aan taken uit en zijn daardoor grootgebruiker van het stelsel van basisregistraties¹⁰.

Voor de beschrijving van het informatiekundige landschap bij gemeenten gaan wij uit van inzet van referentiecomponenten, zoals beschreven in de Gemeentelijke Model Architectuur, GEMMA¹¹. Dit is de landelijke referentiearchitectuur voor gemeenten. Hoewel deze niet formeel verplicht is, volgen de belangrijkste gemeentelijke leveranciers de GEMMA architectuur op hoofdlijnen wel. Zonder afbreuk te doen aan de diversiteit aan inrichtingskeuzes kan de huidige situatie globaal zoals hieronder visueel weergegeven worden.



Figuur 2 – Koppeling van basisregistraties

De figuur laat zien hoe de basisregistraties ontsloten worden. Centraal element is het gegevensmagazijn. De gegevensmagazijn-component slaat gegevens uit verschillende basisregistraties in samenhang met elkaar op. De gegevens (of alleen de sleutels) uit de basisregistraties worden gekopieerd naar het gegevensmagazijn.

De gebruikende applicaties voor de primaire processen (bezwaar, handhaving, verhuizingen, etc.) ontlene de basisgegevens aan het gegevensmagazijn en slaan die ook weer op in hun eigen database.

De koppelingen in de figuur voldoen aan de berichtenstandaard Standaard Uitwisseling Formaat (StUF). Deze standaard bevat de afspraken over de basisprincipes voor het uitwisselen van gegevens tussen applicaties in het gemeentelijke veld. De StUF-koppelingen bieden de functionaliteit om zowel het gegevensmagazijn, als de applicaties, van gegevens te voorzien en actueel te houden.

¹⁰ <https://vng.nl/sites/default/files/2019-11/20191125-positionpaper-het-stelsel-van-basisregistraties.pdf>

¹¹ [https://www.gemmaonline.nl/index.php/Gemeentelijke_Model_Architectuur_\(GEMMA\)](https://www.gemmaonline.nl/index.php/Gemeentelijke_Model_Architectuur_(GEMMA))

Er zijn verschillen tussen gemeenten. Zo vindt in bovenstaande figuur autorisatie, toegangsbeveiliging en protocollering, centraal plaats voor alle applicaties (het zwarte vlakje midden in de figuur). In veel gemeenten is dat decentraal, bij de gebruikende applicaties zelf, belegd.

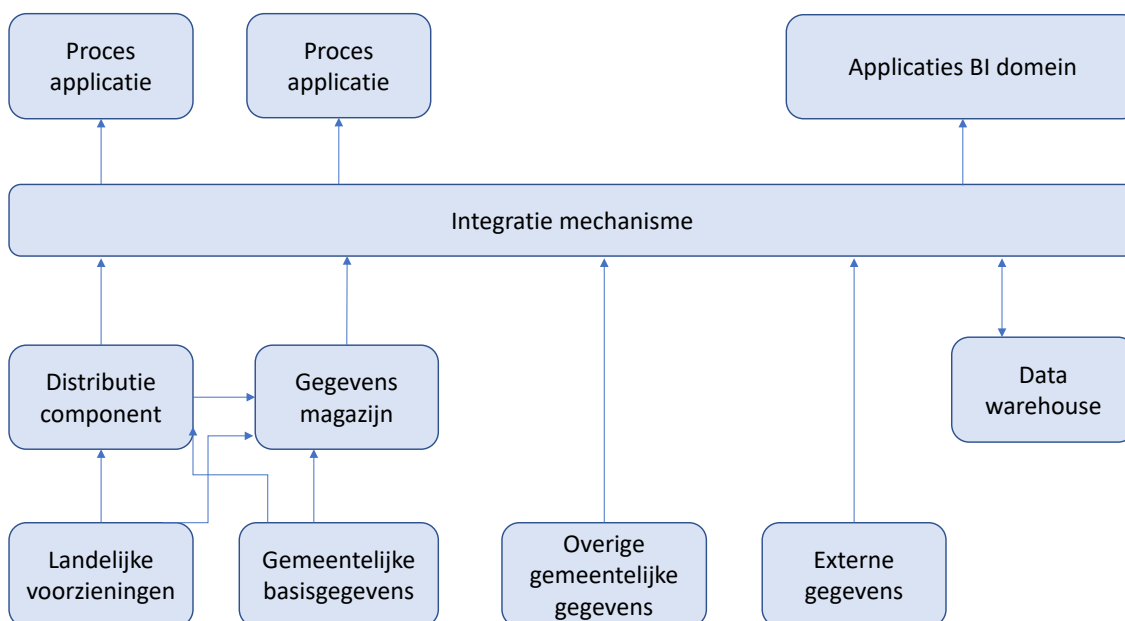
De StUF standaard heeft nu een zeer breed werkingsgebied. StUF-koppelingen komen voor in alle gemeenten en worden gebruikt in tientallen ketens waarbinnen gemeenten participeren. Het betreft 300-400 softwareproducten van meer dan 50 leveranciers.

Een aantal gemeenten maakt tevens gebruik van een gegevensdistributiecomponent die binnen de gemeentelijke informatiearchitectuur verantwoordelijk is voor de distributie van mutaties van basisgegevens naar geabonneerde afnemers (niet in de figuur opgenomen).

Een laatste relevante architectuurcomponent is het Referentiemodel Stelsel van Gemeentelijke Basisgegevens (RSGB). Dat is ontwikkeld om de informatie uit de basisregistraties 'aan te sluiten' op de gemeentelijke informatiebehoeften. Gegevens uit de basisregistraties, gecombineerd met gemeentelijke kerngegevens, vormen samen het RSGB.

Het gemeentelijke applicatie landschap

Gegevens uit basisregistraties vormen een onderdeel van het totale gegevensverkeer dat binnen een gemeente plaatsvindt. In de onderstaande figuur is die bredere context, die zeer complex is en die in iedere gemeente er anders uitziet, op een versimpelde wijze weergegeven.



Figuur 3 – gegevensbeheer (versimpeld)

De applicaties die binnen gemeenten gebruikt worden vallen uiteen in twee functionele domeinen die hier zijn getypeerd als: het domein van de proces applicaties en het domein van de business intelligence. Het BI-domein is te beschouwen als een apart functioneel domein waar een ander type bewerkingen (analyses, data gestuurd werken) plaatsvindt dan in het domein van de procesapplicaties. Gewoonlijk hebben gemeenten naast een gegevensmagazijn ook een datawarehouse ten behoeve van het BI-domein, waarbij het datawarehouse de basisgegevens ontleend aan het gegevensmagazijn.

De proces applicaties worden gevoed door een aantal componenten. Basisgegevens, worden beschikbaar gesteld vanuit het gegevensmagazijn en de distributiecomponent en bevatten doorgaans een eigen kopie van de basisgegevens. De basisgegevens in het gegevensmagazijn zijn deels afkomstig uit de Landelijke Voorzieningen en deels uit gemeentelijke bronsystemen. De gemeente is bronhouder van de BRP, BAG, WOZ en (deels) BGT en vaak wordt het gegevensmagazijn uit deze bronsystemen gevoed. Voor een aantal basisgegevens (wijk en buurt indeling bijvoorbeeld) is de gemeente eveneens zelf de bron. Soms zijn er directe koppelingen van het gegevensmagazijn met de landelijke voorzieningen en de gemeentelijke bronnen, vaak fungeert de distributiecomponent daarbij als tussenschakel.

De gebruikende proces applicaties hebben meer bronnen dan alleen het gegevensmagazijn en de distributiecomponent. Afhankelijk van de applicatie kunnen ook gegevens uit andere gemeentelijke processen nodig zijn. Daarnaast zijn er externe bronnen: denk aan BKWI en het Inlichtingenbureau in het sociaal domein en het CBS als belangrijke bron van gegevens voor het BI-domein.

Om de figuur overzichtelijk te houden is een integratiemechanisme opgenomen dat het gegevensverkeer ordent. Dat is een component die wel steeds meer in gemeenten wordt gebruikt, maar in werkelijkheid is het geheel aan koppelingen die het noodzakelijke gegevensverkeer faciliteren zeer omvangrijk en complex.

2.3. Ontwikkelingen in de huidige situatie

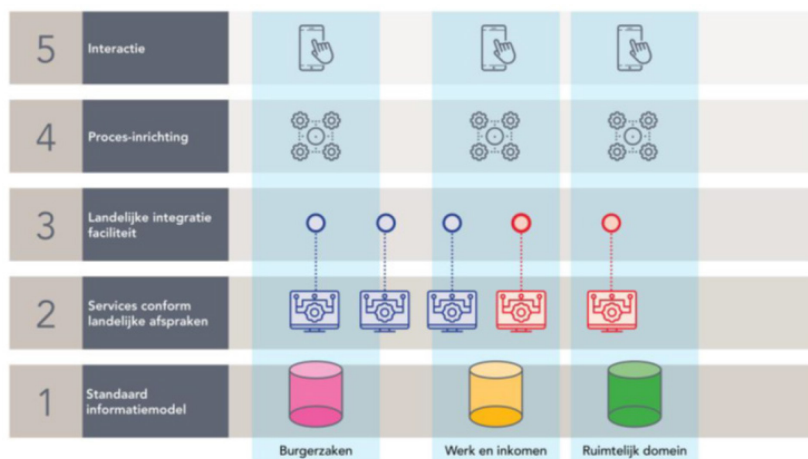
Hoewel in bovenstaande schets de indruk kan ontstaan dat het in de huidige architectuur en applicatielandschap om een overzichtelijk geheel gaat, kampen gemeenten ook met problemen die vooral betrekking hebben op de gemeentelijke ICT en gegevenshuishouding als geheel. Binnen een gemeente worden veelvuldig gegevens gedeeld. Daarbij is er een zeer ingewikkeld landschap van applicaties en koppelingen gegroeid: veel verschillende afzonderlijke systemen die binnen de gemeente met elkaar verbonden zijn door een kluwen van koppelingen. Veel systemen zijn niet interoperabel, en bij veranderingen, bijvoorbeeld door nieuwe wetgeving, zijn aanpassingen en nieuwe koppelingen kostbaar en ingewikkeld. Dit maakt het lastig om snel en flexibel te vernieuwen, te voldoen aan (privacy)wetgeving, efficiënt om te gaan met data en het staat de verbetering van de gemeentelijke dienstverlening in de weg¹². In reactie hierop en met het oogmerk om dit patroon te doorbreken is de informatiekundige visie Common Ground ontwikkeld.

Common Ground

Door en voor gemeenten is vanuit de Common Ground-beweging¹³ een voor gemeenten nieuw soort inrichting van gemeentelijke informatiesystemen geschetst. Kern van deze applicatiearchitectuur is het logisch en fysiek scheiden van systemen die processen ondersteunen van systemen die gegevens opslaan en ter beschikking stellen (scheiding van functionaliteit en data).

¹² Vrij naar informatie op <https://commonground.nl/>

¹³ <https://commonground.nl/>



Figuur 4 – Lagen principe Common Ground

Haal Centraal past de Common Ground principes toe op een beperkt deel van het huidige gemeentelijke gegevenslandschap: de ontsluiting van basisgegevens met behulp van gegevensmagazijnen en StUF-koppelingen. Haal Centraal heeft betrekking op de twee onderste lagen van het Common Ground model: het standaard informatiemodel en de services conform landelijke afspraken.

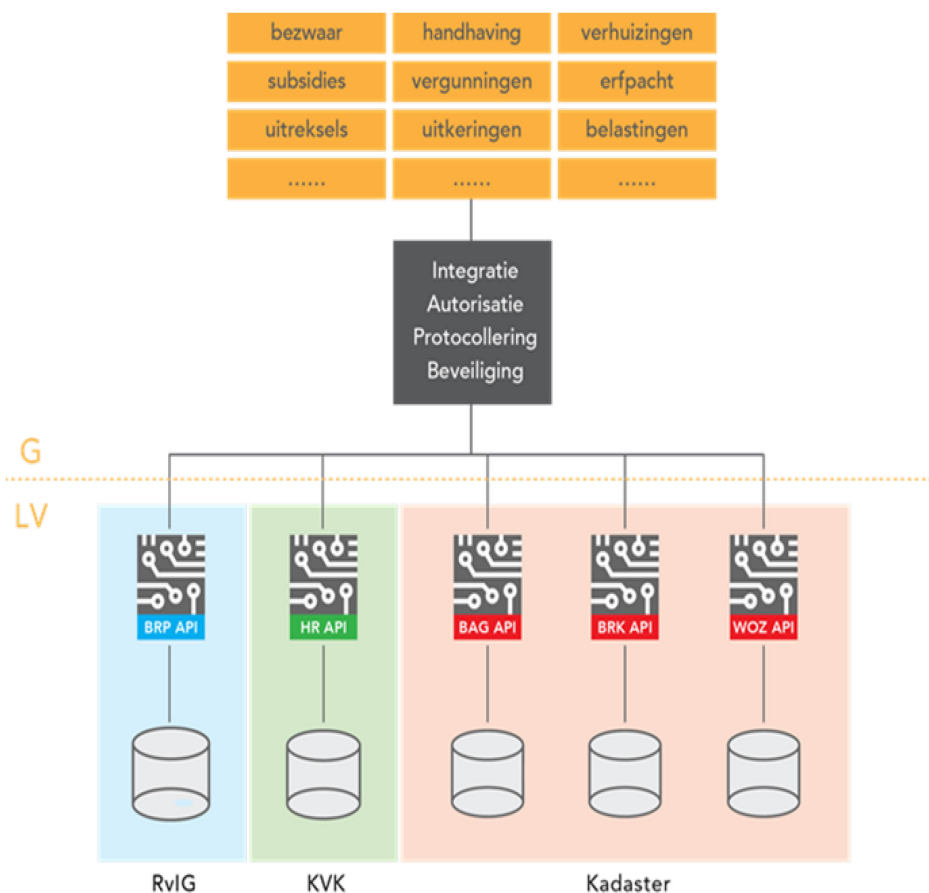
Uitfaseren van StUF

Sinds 2019 werken gemeenten, ketenpartners, VNG en marktpartijen aan het realiseren van API-standaarden. De ontwikkeling van StUF 03.02 en de daarmee samenhangende sectormodellen StUF BG 03.20 en StUF ZKN 03.20 is stopgezet. VNG Realisatie blijft support leveren bij de huidige generatie StUF-standaarden. Dat betekent dat bugs, fouten en problemen hersteld worden. In 2021 wordt gewerkt aan een transitieplan om tot uitfasering van StUF te komen¹⁴.

2.4. SOLL-situatie bij toepassing van Haal Centraal

In de onderstaande figuur is een gemeente weergegeven die de Haal Centraal API's gebruikt. In vergelijking met de bestaande situatie is met name het ontbreken van een eigen faciliteit voor data opslagdataopslag (een gegevensmagazijn) een belangrijk verschil. De data zijn opgeslagen bij de Landelijke Voorziening die als een externe dienstverlener voor de gemeenten functioneert. De applicaties die gebruik maken van de basisgegevens ontlenen de gegevens op het moment dat ze nodig zijn aan de betreffende LV of ze reageren op notificaties die door de notificatie API worden aangeleverd.

14 <https://www.gemmaonline.nl/index.php/API-standaarden>



Figuur 5 – Gegevensverkeer API's

Het gegevensverkeer met de API's vindt plaats met behulp van een aantal componenten¹⁵, zoals een API Gateway, een API manager en een identity provider (het zwarte vlak in de figuur). Hier wordt de toegang en beveiliging geregeld, met een aantal ondersteunende functies die waarborgen dat bij het verwerken van persoonsgegevens wordt voldaan aan de eisen van de AVG. Het betreft de volgende functies:

- Identificatie, authenticatie en autorisatie. De basis is een actueel overzicht van alle personen (in dienst van de gemeente en externen) die bij de gemeente actief zijn en waar rechten aan toegekend kunnen worden.
- Het beheren (toekennen, veranderen, intrekken) van rechten / autorisaties om bepaalde persoonsgegevens te verwerken op basis van een wettelijke grondslag;
- Op applicatieniveau de gegevens die uit een basisregistratie binnenkomen routeren naar de juiste applicatie / medewerker en checken of de gegevens inderdaad door een bepaalde medewerker verwerkt mogen worden voor zij er toegang toe krijgt;
- Een integratievoorziening om basisgegevens en gegevens uit andere bronnen te combineren;
- Het gebruik van de gegevens loggen, met een analysetool analyseren daarover rapporteren;

¹⁵ Hier worden de componenten benoemd zoals die in een architectuurschets door het kennisplatform API's zijn onderscheiden.

- Communiceren met medewerkers dat ze het gebruik van persoonsgegevens moeten kunnen verantwoorden.
- Passende beveiliging op het dataverkeer dat m.b.v. de API's de gemeente in, en uit gaat.

Om gemeenten in staat te stellen de huidige situatie te vervangen door de toekomstige situatie met HC API's, zijn er per basisregistratie twee API's nodig: een bevragen API om de gegevens aan de LV te kunnen ontlenen en een 'notificatie API' om signalen over wijzigingen te kunnen ontvangen. De benodigde API's voorzien ook in het leveren van de benodigde historische gegevens.

2.5. Wat zijn de belangrijkste verschillen tussen de IST en de SOLL situatie?

In de vergelijking van de IST situatie, met StUF koppelingen en gegevensmagazijnen, met de SOLL situatie waarin de HC API's zijn geïmplementeerd, constateren we verschillen op de volgende onderwerpen:

- Andere verhouding tussen vraag en aanbod.
- Ander koppelvlak
- Gegevens gebruiksklaar aanleveren
- Technische en functionele mogelijkheden van de API's
- Andere kwetsbaarheden en afhankelijkheden

Andere verhouding tussen vraag en aanbod

De rolverdeling tussen de gemeenten als informatievragers en de Landelijke Voorzieningen als aanbieders wordt anders in de toekomstige situatie. De vragers definiëren (anders dan nu) zelf hun informatiebehoefte in de vorm van een Open API Specificatie. De Landelijke voorzieningen definiëren (net als nu) hun aanbod in de vorm van een informatiemodel. Bij het bepalen van de informatieproducten baseren ze zich (anders dan nu) op de gespecificeerde vraag van de gebruikers.

Ander koppelvlak

Door de boven geschetste werkwijze en rolverdeling ontstaat er een koppelvlak dat beide partijen (de basisregistratie enerzijds en het gemeentelijk domein anderzijds) de vrijheid geeft om de eigen gegevenshuishouding achter het koppelvlak naar eigen inzicht in te richten. In vergelijking met de bestaande situatie komt het koppelvlak op een ander punt te liggen. Zolang het informatiemodel en de OAS gelijk blijven, leiden wijzigingen in de achterliggende gegevenshuishoudingen niet tot aanpassingen bij de andere partij. Bij wijziging van het informatiemodel hoort bij de nieuwe werkwijze dat wordt voorkomen dat er 'breaking changes' voor de gebruikers optreden. Een wijziging in het informatiemodel van een basisregistratie zal dan met name relevant zijn voor de gemeentelijke processen die de gegevens die wijzigen gebruiken, in de andere processen verandert in beginsel niets.

Gegevens gebruiksklaar aanleveren

In de API's wordt functionaliteit opgenomen om de basisgegevens (waar nodig en technisch en juridisch mogelijk) om te zetten in gegevens die direct bruikbaar zijn in de gemeentelijke processen. Het betreft hier zogenoemde agnostische functionaliteit die ongeacht het toe te passen domein van waarde zijn. Bijvoorbeeld het omzetten van een geboortjaar in een leeftijd.

Verschillen in technische en functionele zin

De API's maken gebruik van nieuwe technieken en zijn ontworpen met andere uitgangspunten dan de StUF koppelingen. Daardoor zijn ze naar verwachting eenvoudiger te implementeren en aan te passen. Het werken met RESTful API's vindt plaats in combinatie met een aantal andere aanpassingen in de manier van

ontwikkelen (kortcyclisch, transparanter, tussentijdse beproeving door middel van demo's, etc). Van deze nieuwe manier van ontwikkelen worden de volgende voordelen voor gemeenten verwacht¹⁶:

- Kortere doorlooptijd van het inrichten van nieuwe koppelingen.
- Lagere ontwikkelkosten van koppelingen op basis van de API's.
- Lagere beheerkosten door backwards compatibiliteit (wijzigingen in de standaard leiden meestal niet tot aanpassingen in bestaande koppelingen).
- Voorkomen lock-in doordat componenten dezelfde gestandaardiseerde API kennen.
- Hogere kwaliteit van de standaard doordat deze in de praktijk en met medewerking van gemeenten (en leveranciers) is ontwikkeld.
- Een herbruikbare, plug and play API.
- Meer marktwerking doordat de domein eigen standaard (StUF) wordt vervangen door een industriestandaard.

Voor leveranciers zijn de voordelen:

- Lagere ontwikkelkosten van het koppelvlak.
- Kunnen zich onderscheiden op onderdelen die burgers, bedrijven en medewerkers raken doordat minder energie gestoken hoeft te worden in koppelingen.

Ook voor VNG Realisatie zijn er voordelen:

- Beheer van de standaard is eenvoudiger doordat aanpassingen gemakkelijker zijn door te voeren.
- Kwaliteitscontrole van koppelvlakken van leveranciers is eenvoudiger en daarmee goedkoper.
- Backwards compatibiliteit is eenvoudiger te behouden.

Samenvatting n.a.v. de verschillen

In dit hoofdstuk is een schets gegeven van de context die het stelsel van basisregistraties en de Gemma GEMMA architectuur vormen voor de informatievoorziening bij gemeenten en zijn ontwikkelingen die daar momenteel plaatsvinden geschetst. De relatie met de informatiekundige visie Common Ground en met de initiatieven van VNG Realisatie betreffende de standaardisatie van API-standaarden is daarbij gelegd. Vervolgens is de nieuwe situatie die Haal Centraal voorstaat beschreven. Haal Centraal kan beschouwd worden als een concrete invulling van het gedachtegoed van Common Ground. Haal Centraal behelst meer dan het vervangen van de StUF-koppelingen door API's, het is een nieuwe werkwijze die op een aantal punten verschilt van de bestaande, ook die verschillen zijn beschreven.

2.6. Stand van zaken oplevering

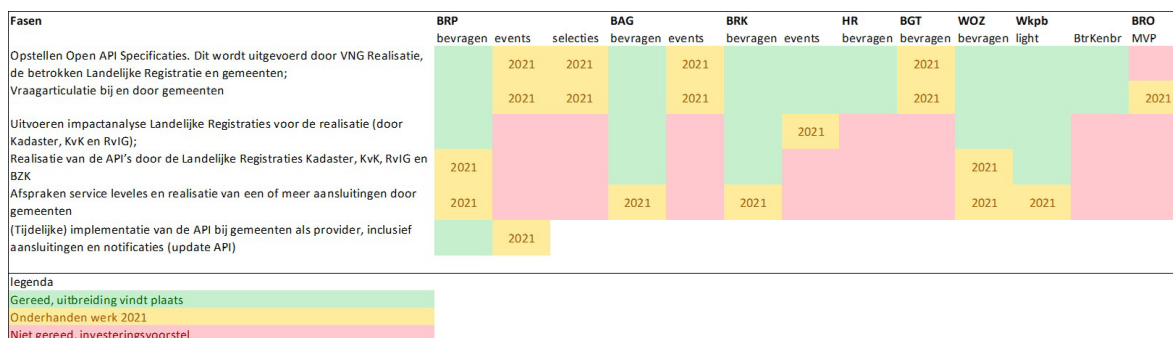
De *BRK bevrage API* en de *BAG bevrage API* zijn in 2020 gereedgekomen en in oktober 2020 in productie gezet. De BRK en BAG API's zijn, zodra ze gereed waren, als nieuw product naast de bestaande producten van de basisregistraties beschikbaar gesteld. Gemeenten en hun leveranciers kunnen in de huidige aanpak voor hun geschikte momenten aangrijpen om van de API's gebruik te gaan maken. Begin februari waren er nog nul gebruikers. Inmiddels zijn er 51 partijen (unieke gebruikers zoals een gemeente of een

¹⁶ Gebaseerd op <https://vng-realisatie.github.io/gemma-zaken/productvisie/index>, de productvisie API's voor zaakgericht werken.

samenwerkingsverband)¹⁷ die voor een bepaalde applicatie gebruik maken van de BRK API in productie. Voor de BAG bevragen API ligt het aantal op 24, omdat de BAG geen unieke sleutel per gebruiker vraagt kunnen daar leveranciers bij zitten die als één gebruiker tellen terwijl meerdere gemeenten het product van die leverancier gebruiken. In de pijplijn zit in ieder geval een leverancier die ruim dertig klanten heeft en de BAG API in haar product heeft opgenomen. In mei zijn met de productie keys 96.166 bevragingen met de BAG API uitgevoerd.

De *BRP bevragen API* wordt, mede vanwege wettelijke restricties, eerst in een pilotomgeving beschikbaar gesteld. Oorspronkelijk was er plaats voor 15 gemeenten. Er bleken meer gemeenten geïnteresseerd en in staat te zijn om aan de pilot deel te nemen, er zijn nu 16 deelnemende gemeenten, een samenwerkingsverband van zeven gemeenten en een omgevingsdienst. Er wordt gesproken met enkele andere organisaties.

Voor een aantal andere API's is de ontwikkeling door de Landelijke Voorziening gestart of is subsidie gevraagd om de ontwikkeling ter hand te kunnen nemen. Van de BRP Bevragen API's zijn er binnengemeentelijke varianten gerealiseerd ten behoeve van de transitie. De stand van zaken en de planning van de ontwikkeling van de API's is als volgt (bron: programma Haal Centraal):



Figuur 6 – ontwikkeling van Haal Centraal API's

Uit het overzicht van de stand van zaken blijkt dat het programma in staat is om alle activiteiten die het zelf moet doen, zijnde het specificeren en ontwikkelen van de Open API Specificaties, eind 2022 gereed te hebben voor de complete set te realiseren API's. Randvoorwaarde hiervoor is wel dat de gevraagde subsidie wordt toegekend of dat alternatieve financiering wordt gevonden. Aan de kant van de Landelijke Voorzieningen moeten nog een aantal randvoorwaarden worden ingevuld. Een realistische planning voor de daadwerkelijke realisatie van alle API's door de Landelijke Voorzieningen is nog niet opgesteld en er is ook nog geen alternatieve financiering beschikbaar wanneer de aangevraagde subsidie voor 2022 niet wordt toegekend. Om de BRP API's voor landelijk gebruik in productie te zetten is een wetwijziging nodig waarvan het onwaarschijnlijk is dat deze eind 2022 zijn beslag zal hebben gekregen. De planning van de Kamer van Koophandel voor de realisatie van de NHR API's is gericht op een start per 1 januari 2022. Om API's in een productie omgeving beschikbaar te stellen zijn beheerbudgetten nodig (zie voor een berekening van de orde van grootte paragraaf 4.2). Deze zijn niet in de toegekende en aangevraagde subsidies opgenomen en het is nog niet duidelijk hoe deze gefinancierd zullen worden. Voor de BRK en BAG is deze vraag zeer actueel, aangezien deze in de productie staan.

¹⁷ Ontleend aan informatie die op 7 juli 2021 is ontvangen van het Kadaster.

3. Haal Centraal op het niveau van de gemeentelijke organisatie

In dit hoofdstuk beschrijven we het perspectief op Haal Centraal vanuit gemeenten. De input voor dit hoofdstuk vormen de interviews die met 15 gemeenten zijn gehouden en de klankbordbijeenkomst waarin de bevindingen zijn geverifieerd. We bekijken hierbij hoe gemeenten tegen Haal Centraal aankijken, wat de impact is op de gemeentelijke organisatie, met welke zaken rekening moet worden gehouden bij de implementatie en geven, waar mogelijk, inzicht in de gemeentelijke kosten en baten. Voor de analyse is naast gemeenten die al op de één of andere manier bij het programma betrokken zijn ook gesproken met een tiental random geselecteerde gemeenten. Voor de random geselecteerde gemeenten geldt dat bij deze gemeenten een beperkt beeld bestond van waar Haal Centraal voor staat. In de gesprekken zijn we met gemeenten gestart met het schetsen van hun huidige uitgangssituatie. Vervolgens zijn we aan de hand van de beschreven doelstellingen van Haal Centraal nagegaan wat deze veranderingen zouden betekenen voor de gemeentelijke organisatie. Op deze wijze hebben we gemeenten meegenomen door het programma en zo getoetst wat dit voor gemeenten zou betekenen.

3.1. Algemene bevindingen; hoe verhouden gemeenten zich ten opzichte van HC?

We beginnen met een aantal algemene bevindingen over het beeld dat gemeenten van Haal Centraal hebben en hoe ze zich daartegenover verhouden. Deze uitgangspunten spelen een rol bij de verdere beschrijvingen van de specifieke onderdelen in dit hoofdstuk.

Conceptueel staat Haal Centraal nauwelijks ter discussie...

Uit de gesprekken die gevoerd zijn in het kader van deze analyse volgt in grote lijnen dat op een hoger abstractieniveau de beleidsdoelstelling van Haal Centraal, of de doelstellingen van Common Ground in het algemeen, niet of nauwelijks ter discussie staat. De meeste gemeenten onderschrijven de doelstelling om naar een toekomstbestendiger en eenvoudiger applicatielandschap door te ontwikkelen door met moderne koppelingen in de vorm van API's te gaan werken. De concrete resultaten die hiermee behaald worden, de wijze waarop, het tempo waarin en de hiermee gemoeide kosten en baten vormen de essentie van het opschalingsvraagstuk.

Het implementeren van de Haal Centraal API's kan niet worden gezien als een louter (technische) implementatietraject. Het behelst, of maakt in ieder geval onlosmakelijk onderdeel uit van, een grotere transitie van hoe gemeenten hun applicatielandschap inrichten en beheren, basisregistraties benaderen en aankijken tegen de landelijke voorzieningen. Vaak beschouwen gemeenten Haal Centraal als een operationalisering van (een deel van) de informatiekundige visie Common Ground en passen ze hun interpretatie van Common Ground ook toe op Haal Centraal.

... maar nog wel veel vragen over concrete functionaliteit en uitvoerbaarheid

Op een concreter uitvoeringsniveau leven er wel veel vragen over de functionaliteiten die het programma Haal Centraal biedt, welke problemen daarmee precies worden opgelost en wat dit in de praktijk precies zal betekenen. Ook komen hierbij vragen aan bod over hoe strikt de Common Ground principes uitgelegd moeten

worden. Bij het nastreven van het concept van Haal Centraal en het concept van Common Ground moet het uitgangspunt wel zijn dat bestaande functionaliteiten blijven bestaan, ook als ze op een andere manier worden vormgegeven. Concreet gaat het om vragen als:

- Wat is de directe aanleiding? Vanuit het primaire proces worden geen (of heel beperkt) problemen ervaren met het werken met de basisregistraties. Welk probleem wordt hier opgelost?
- Welke functionaliteiten gaan de notificatie API's bieden? De bestaande notificatie functionaliteit is in de loop van de tijd steeds verbeterd. Er wordt benadrukt dat 'notificaties van mutaties' van groot belang zijn voor een goede uitvoering van het primaire proces van gemeenten.
- Bieden de API's ook de functionaliteit om historische gegevens op te vragen en zijn de Landelijke Voorzieningen in staat om de historische gegevens te leveren die gemeenten nodig hebben? Of moeten deze alsnog in de eigen applicatie of het eigen gegevensmagazijn worden bijgehouden?
- Lukt het straks om de complexere applicaties (denk bijvoorbeeld aan de belastingapplicatie) alleen op API's te laten 'draaien' of blijven kopieën noodzakelijk als backup? Daarnaast zijn er vaak nog aanvullende gegevens nodig die niet uit de basisregistraties komen. Er blijft dan toch lokale opslag van lokale gegevens nodig?
- Hoe zit het met de performance en de beschikbaarheid van de landelijke voorzieningen als alle gemeenten op hetzelfde moment (bijvoorbeeld op de eerste dag van de maand) massaal de LV gaan bevragen?
- Het BI- en analysedomein (met datawarehouse) wordt nu vaak gevoed vanuit de gegevensmagazijnen, hoe gaat dat in de toekomst? Blijft het gegevensmagazijn daarvoor nodig?
- We constateren dat voor verschillende basisregistraties nu al API's aangeboden worden ("aanbodgedreven API's"). Het is onduidelijk waarom deze API's niet volstaan.
- De Haal Centraal API's zijn gericht op in beheer name bij de landelijke voorzieningen. Een alternatief lijkt het ontsluiten van (eigen) bronnen via de API's. Het gaat dan om lokale basisregistraties en gegevensmagazijnen. Hebben gemeenten straks keuze?

De meeste van deze vragen komen verderop in dit hoofdstuk nog uitgebreider aan bod en vormen een rode draad door het beeld dat gemeenten hebben van de praktische uitvoering van Haal Centraal.

Gelet op bovenstaande bevindingen (vragen) zou het helpen dat er een (betere) toelichting komt op Haal Centraal. Overweeg een Programma Start Architectuur waarin doel en architectuur van het programma is beschreven, zodat helder wordt¹⁸:

- wat het doel van Haal Centraal wel (en niet) is in relatie tot de Informatiekundige Visie Common Ground;
- welke beleidsmatige aspecten er allemaal een rol spelen ('het is een stelselaangelegenheid');
- hoe Haal Centraal past binnen het GEMMA Gegevenslandschap als architectuur op basis waarvan de Informatiekundige visie CG wordt gerealiseerd.

En gemeenten hebben hierbij verschillende uitgangssituaties

Tenslotte merken wij als algemene bevinding nog op dat de uitgangssituatie om bij Haal Centraal aan te willen of kunnen aansluiten verschilt per gemeente. De uitgangssituatie is belangrijk voor enerzijds de prioritering en

¹⁸ Zie ten aanzien van deze bevindingen de in paragraaf 4.2 en 4.7 geformuleerde gewenste vervolgacties.

aansluitsnelheid die gemeenten zelf zullen kiezen, anderzijds ook voor de randvoorwaarden die vanuit het programma voor de verschillende situaties verzorgd moeten worden. Uit de gesprekken blijkt dat de volgende globale uitgangssituaties van gemeenten kunnen worden onderscheiden:

- I. Gemeenten die graag snel over willen gaan naar implementatie Haal Centraal (**koploper gemeenten**);
- II. Gemeenten die voortdurend streven naar verbetering en modernisering van hun applicatielandschap. Haal Centraal past hierin, maar is geen specifiek doel (**voorstrevende gemeenten**);
- III. Gemeenten die neutraal staan ten opzichte van Haal Centraal en die vooral leunen op hun leverancier (**afwachtende gemeenten**);
- IV. Gemeenten die grote waarde hechten aan het niet verstoren van de ingeregelde processen en het continueren van zaken die nu goed lopen – *don't fix it if it isn't broken* (**behoudende gemeenten**).

De koplopergemeenten zijn de gemeenten die snel over willen gaan en ook de meeste directe baten verwachten van de transitie. Deze gemeenten jagen de realisatie van Haal Centraal actief na vanuit onvrede over de huidige situatie. Deze hebben een concreet belang, zitten goed in de materie en hebben ook de kennis en middelen om de kar te trekken (uitgangssituatie I).

Vooruitstrevende gemeenten zijn ook meer in generieke zin, naast Haal Centraal, bewust bezig met het moderniseren van het applicatielandschap en het op orde brengen van de informatiehuishouding. Vanuit dit perspectief zijn ze geïnteresseerd in Haal Centraal. Ook hier zit vaak voldoende eigen kennis en kunde om in elk geval te kunnen aansluiten bij bestaande initiatieven. Deze gemeenten hebben vaak, net als de koplopers, een bepaald toekomstbeeld ten aanzien van de modernisering van de informatiehuishouding. De meesten hebben zich al meer in Common Ground verdiept of zich hieraan geëngageerd (uitgangssituatie II).

Daarnaast zijn er ook gemeenten die minder ambitieuze plannen hebben of andere prioriteiten stellen en gemeenten die wat meer behoudend zijn en vooral veel belang hechten aan continuïteit van bestaande processen en inrichting. Dit zijn vaak ook gemeenten waarbij veel controle over het ICT-landschap bij leveranciers ligt (uitgangssituatie III). Daarnaast is er ook groep gemeenten die aanvullend hierop de bestaande situatie zo min mogelijk wil veranderen zoals het werkt (uitgangssituatie IV). Voor de laatste twee groepen geldt dat ze minder prioriteit geven aan overstappen dan koplopers. Het beeld over de doelstelling van Haal Centraal is positief, maar gemeenten in deze groepen zien minder dat een actueel en urgent probleem hiermee wordt opgelost. Met name de laatste groep zal dan ook pas over willen stappen als er een directe aanleiding of verplichting is, en als andere gemeenten het reeds beproefd hebben.

Communicatie naar behoefte is essentieel: Indien bekendheid onder een grotere groep gemeenten gewenst is, is het nodig de communicatie naar gemeenten over Haal Centraal te intensiveren. Houd hierbij rekening met een verschil in kennisniveau van verschillende doelgroepen (informatiemanager en bestuurders bijvoorbeeld).

3.2. Specifieke aandachtspunten voor primair proces en gebruik van data

In deze paragraaf beschrijven we de specifieke punten die in de gesprekken vaker aan bod kwamen en aandacht vereisen. Hierbij wordt gekeken naar de primaire processen en naar gebruikte applicaties en het gegevensmagazijn. In de vorige paragraaf zijn al een aantal vragen aangekondigd die leven bij gemeenten, hieronder worden deze nader toegelicht.

Effect op het primaire proces en daarin gebruikte data

Gemeenten voeren wettelijke taken uit en maken gebruik van hun wettelijk toegekende bevoegdheden. Voor de uitvoering van deze zogenoemde primaire processen mogen en moeten ze gebruik maken van basisregistraties. Haal Centraal verandert de behoefte in de primaire processen en voor data-analyse aan gegevens uit de basisregistraties niet. Het uitgangspunt is dat de nieuwe situatie van Haal Centraal dezelfde functionaliteiten, of meer functionaliteiten, moet kunnen bieden. Wel zijn er mogelijk ook een aantal voordelen te behalen in het primaire proces door het toepassen van de Haal Centraal API's. Gemeenten kunnen applicaties direct aansluiten op basisvoorzieningen bij de Landelijke Voorzieningen. De verwachting is dat de datakwaliteit omhooggaat door actuelere gegevens en minder fouten die door het bijhouden van schaduwbestanden kunnen ontstaan.

Gemeenten onderschrijven dat in theorie de datakwaliteit omhooggaat, maar verwachten ondanks deze constatering niet dat de uitvoering van het primaire proces erg veel verandert of verbetert hierdoor. Daarnaast geldt dat voor de basisregistraties waarvoor de gemeenten zelf bronhouder zijn, mutaties sneller in het eigen gegevensmagazijn worden doorgevoerd dan in de landelijke voorziening. Veel gemeenten geven verder aan dat de huidige situatie redelijk robuust staat en de techniek voor weinig problemen in het primaire proces zorgt. Uitval van koppelingen is beperkt en in de meeste gevallen snel opgelost. Belangrijk te vermelden is dat dit beeld gegeven is vanuit de informatievoorzieningskant van gemeenten. Aan deze kant komen weinig tot geen signalen binnen dat het in het primaire proces niet goed gaat. Uit onze analyse blijkt dan ook dat de mogelijke voordelen in het primaire proces voor gemeenten niet de hoofdreden vormen om met Haal Centraal aan de slag te gaan.

Wel wordt nog eens benadrukt dat continuïteit van het primaire proces van groot belang is bij de transitie van Haal Centraal. Een (langere) onderbreking van datastromen kan voor problemen in de uitvoering zorgen, met name in de kernapplicaties. Bij de transitie en implementatie moet hier rekening mee gehouden worden. Bijvoorbeeld door dit uitgebreid in een testomgeving te doen, geleidelijk te doen, oud en nieuw een tijd naast elkaar te draaien en met fall back scenario's te werken als het niet lukt. Vanuit het programma wordt aangegeven dat beschikbaarheid, performance en schaalbaarheid bij de realisatie worden meegenomen als randvoorwaarden en dat er voor de API's SLA's worden opgesteld en afgesloten.

Effect op gebruikt data in de applicaties

Iedere gemeente heeft een uitgebreid eigen applicatielandschap dat gemiddeld uit 400 – 500 applicaties bestaat. Bij de G4 gemeenten moet eerder aan 1500 applicaties (en meer) gedacht worden. De precieze inrichting van het applicatielandschap verschilt per gemeente, in die zin is iedere gemeente uniek. Er is een uitgebreide markt die gemeenten deze applicaties en gerelateerde diensten levert; VNG heeft via haar leveranciersplatform contact met zo'n 150 leveranciers. De applicaties zijn -voor deze analyse- in te delen in drie domeinen (categorieën):

- 20 a 30 kernapplicaties die uitgebreide primaire processen ondersteunen: Denk aan applicaties voor de bijstand en de WMO, de leefomgeving, het belastingstelsel bij gemeentelijke samenwerkingsverbanden en dergelijke. Deze applicaties maken intensief gebruik van meerdere basisregistraties en bevatten uitgebreide functionaliteit om de processen te ondersteunen. In deze applicaties is veel kennis van de wetgeving en de uitvoeringspraktijk verwerkt. Het betreft veelal complexe applicaties.
- Een groot aantal kleine of middelgrote applicaties: denk bijvoorbeeld aan een begraafplaatsstelsel of een applicatie voor invalidenparkeerplaatsen. Deze applicaties maken in mindere mate gebruik van verschillende basisregistraties en bevatten meer eenvoudige processen.
- Een datawarehouse (en vergelijkbaar): Een apart informatiedomein dat is ingericht om Business Intelligence (BI) toe te passen, data-analyses uit te voeren, informatieproducten (die vaak een geo-

component bevatten) te leveren. De basisregistratiegegevens zijn onderdeel van een veel uitgebreidere dataset die nodig is om deze processen te ondersteunen.

Het verschil tussen kernapplicaties en kleine/middelgrote applicaties is gradueel, maar helpt toch om de uitkomst van de gesprekken goed te kunnen weergeven. Vaak bleek dat de grootste aarzelingen en zorgen betrekking hebben op kernapplicaties. Ook kleine/middelgrote applicaties kunnen gegevens uit meerdere basisregistraties of ook de notificaties nodig hebben, maar het komt verhoudingsgewijs vaker voor dat het om enkelvoudige bevestigingen gaat.

Wel of geen eigen kopieën bijhouden in applicaties?

De idee vanuit Haal Centraal is dat de applicaties dan voor de uitvoering van het primaire proces niet meer aangesloten hoeven te zijn op het gegevensmagazijn en geen eigen kopieën meer in de applicatie zelf bijhouden. De impact die de introductie van de HC API's op de kernapplicaties heeft, is afhankelijk van hoe strikt de beleidsdoelstellingen, en in het verlengde hiervan de uitgangspunten van Common Ground, om geen eigen kopieën meer te houden, worden nageleefd. Dit spitst zich toe op drie onderwerpen:

- Naast de gegevens uit de basisregistratie die door de applicaties worden gebruikt, worden door de applicaties ook nog veel aanvullende gegevens bijgehouden, de 'plusgegevens'. Er is een aantal gegevens die nog lokaal opgeslagen moeten zijn als aangehaakte gegevens, zoals de de wijk- en buurtindeling. Geen eigen kopieën meer in de applicatie zelf bijhouden, gaat ook voorbij aan het feit dat binnen verschillende domeinen op het eerste oog vergelijkbare entiteiten en attributen een andere betekenis hebben. Een 'vergunninghouder', 'paspoorthouder', 'uitkeringsgerechtigde' zijn gebaseerd op een 'natuurlijk persoon zoals vastgelegd in de BRP', maar niet precies dezelfde entiteit in het proces. Een aantal gemeenten vraagt zich af of dit überhaupt technisch haalbaar is en hebben soms ook zorgen over de consequenties.
- Wanneer de basisgegevens die bij het nemen van een besluit (het toekennen van een bijstandsuitkering of een belastingaanslag) gebruikt zijn, niet meer lokaal worden opgeslagen, moeten ze als historische gegevens aan de bron ontleend worden wanneer ze op een later moment (voor verantwoording of correctie) opnieuw nodig zijn. Zijn alle basisregistraties in staat om deze historische gegevens te leveren en 'tijdreizen' door de data mogelijk te maken? Of zal dit toch nog door de applicatie zelf moeten worden bijgehouden?
- Wanneer er geen kopieën van gegevens meer worden bijgehouden in de applicaties, ontstaat een sterke afhankelijkheid van de Landelijke Voorzieningen bij het uitvoeren van primair processen en wettelijke taken. Is het inderdaad de bedoeling dat alle operaties die een applicatie uitvoert en waarbij basisgegevens nodig zijn deze gegevens aan de bron ontleen? Dan leidt ieder gebruik van de applicatie tot zeer intensief dataverkeer met de Landelijke Voorziening. Gemeenten vragen zich af of hierdoor geen performance en beschikbaarheidsproblemen zullen ontstaan. Deze zorgen hebben met name betrekking op bulkprocessen, zoals het berekenen van alle te betalen bijstandsuitkeringen op een vast moment van de maand. Wat als alle gemeenten rond december massaal de Landelijke Voorziening gaat bevragen? Kan deze dat dan aan? Ook voor belastingsystemen geldt dat er complexe bewerkingen plaatsvinden. In de praktijk is nog niet beproefd of deze verwerking kan plaatsvinden met gebruik van de Haal Centraal API's zonder gebruik van kopieën.

Voor bovenstaande onderwerpen moet bekeken worden welke op gemeentelijk niveau moeten worden opgelost en welke op landelijk niveau worden meegenomen in de doelstellingen van Haal Centraal. Daarbij speelt ook dat er nu ook voor verschillende basisregistraties API's aangeboden worden (aanbodedreven API's). Het is onduidelijk waarom deze API's niet zouden volstaan. Voor deze API's is nu financiële dekking. Voor een goede afweging is het belangrijk dat wordt onderbouwd of en zo ja waarom deze API's niet volstaan. Een aantal praktische oplossingen zijn mogelijk die de boven geschetste impact en daarmee samenhangende kosten sterk kunnen beperken. In elk geval moet er op de bovenstaande punten duidelijkheid komen.

Effect op gebruik data in het business intelligence domein

Gemeenten maken steeds meer gebruik van data-analyses en datagestuurd beleid/werken. Hiervoor worden grotere bestanden data aan elkaar gekoppeld om informatievragen mee te beantwoorden. Het is een apart domein met andere functionaliteiten dan in het primair proces voorkomen: datawarehouses, tools voor data-analyse, viewers etc.

In de gemeentelijke praktijk zijn de wereld van het primair proces en het BI-domein niet volledig gescheiden, maar komen de nodige hybride situaties voor. Gegevens uit het gegevensmagazijn vormen vaak input voor de data-analyses. Er wordt wisselend gebruik gemaakt van data uit de Landelijke Voorzieningen en eigen gegevens voor WOZ, BAG en BRP. Voor het bijhouden van de BAG komen signalen uit het datawarehouse dat gevoed wordt door het gegevensmagazijn. Het beeld is in iedere gemeente anders, wat generieke uitspraken lastig maakt.

Voor veel gemeenten is onduidelijk hoe dit domein zich verhoudt tot de HC API's. En ook hier speelt de vraag van de toepassing van de principes: is het de bedoeling dat ook in hiervoor in het gegevensmagazijn geen basisgegevens meer worden opgeslagen? Maken de HC API's dan bulkbevragingen ten behoeve van data-analyses mogelijk en als dat zo is, kan dan voldaan worden aan de performance eisen die daaruit voortvloeien? Om analyses uit te kunnen voeren zullen de gegevens toch ergens (tijdelijke) opgeslagen moeten worden?

Samengevat

Samengevat bestaat bij gemeenten twijfel of het direct halen bij de Landelijke Voorziening de datakwaliteit (effectief) verhoogt voor het gebruik in het primaire proces. We constateren dat voor verschillende basisregistraties nu al API's aangeboden worden (aanbodgedreven API's). Het is onduidelijk waarom deze API's niet zouden volstaan. Daarnaast is er onduidelijkheid over of het afstappen van alle eigen kopieën in de applicaties en het uitzetten van het gegevensmagazijn in de huidige scope wel een realistisch doel is van Haal Centraal, zoals op dit moment op de website aangegeven staat¹⁹.

Continuïteit van primaire proces is een voorwaarde: Maak (voor zover dit nog niet is gebeurd) de continuïteit van de primaire processen een essentiële randvoorwaarde bij de implementatie en transitie naar Haal Centraal, met name voor de complexe kernapplicaties. Werk met praktijktoetsen om na te gaan hoe dit veilig kan worden uitgevoerd in de bedrijfskritische processen.

Duidelijkheid over onderdeel 'eigen kopieën van applicaties' is gewenst: Beproof met enkele leveranciers de toepassing van de Haal Centraal API's met name in de meer complexere kernapplicaties om vast te kunnen stellen dat deze applicaties zonder eigen kopieën kunnen functioneren met voldoende behoud van functionaliteit, procesverantwoording en performance. Maak op basis van beproevingen verdere keuzes hierover en communiceer over de resultaten naar gemeenten.

¹⁹ <https://www.vngrealisatie.nl/producten/haal-centraal>

Duidelijkheid over onderdeel 'eigen kopieën van applicaties' is gewenst: Beproof met enkele leveranciers de toepassing van de Haal Centraal API's, met name in de meer complexere kernapplicaties om te vast te kunnen stellen dat deze applicaties zonder eigen kopieën kunnen functioneren met voldoende behoud van functionaliteit, procesverantwoording en performance. Maak op basis van beproevingen verdere keuzes hierover en communiceer over de resultaten naar gemeenten. Betrek hierbij het aanbod van reed bestaande API's binnen de basisregistraties

Duidelijkheid over 'uitfaseren gegevensmagazijn' is gewenst: Inventariseer bij gemeenten voor welke doeleinden ze gebruik maken van de gegevensmagazijnen en geef vanuit het programma duidelijkheid welke functionaliteit wel en welke niet door de HC API's wordt afgedekt en informeer gemeenten daarover. Indien 'uitfaseren gegevensmagazijn' niet langer een doelstelling van het programma is, pas de website en andere projectdocumentatie daarop aan.

3.3. Andere aandachtspunten bij implementatie HC

Daarnaast kijken we hieronder nog naar andere onderdelen van de bedrijfsvoering aspecten waar Haal Centraal aan raakt (Security, Communicatie, Organisatie, Personeel, Administratieve organisatie, Financiën, Informatievoorziening, Juridisch, Technologie, Huisvesting; voor zover relevant).

Applicatielandschap, architectuur en technologie

Het beheer van het applicatielandschap wordt, na het implementeren van de randvoorwaarden om te kunnen werken met de API's, naar verwachting eenvoudiger omdat het beheer van StUF-koppelingen (deels) wegvalt. Omdat de applicaties zelf met de basisregistraties koppelen, zal er een meer decentraal netwerk van verbindingen ontstaan. Het is wenselijk dat gemeentelijke integratievoorzieningen de API-gegevens routeren naar de juiste applicatie en geautoriseerde medewerker en eventueel gegevens van de diversie API's plus interne gegevensbronnen combineren. De Haal Centraal API's bevatten agnostische functionaliteit die nu verwerkt is in de applicaties die medewerkers gebruiken. De applicaties zullen moeten worden aangepast, zodat zij -waar mogelijk- gevoed worden door de API's, direct vanuit een landelijke voorziening of (tijdelijk) uit een lokale bron.

Voor de impact op het applicatielandschap is het goed om een onderscheid te maken tussen de complexere kernapplicaties/vakapplicaties, en de kleine/middelgrote applicaties. De kern applicaties hebben meerdere API's nodig om los van het gegevensmagazijn te komen. Kleine en middelgrote applicaties met minder data hebben misschien genoeg aan minder en kunnen mogelijk op plateau 1a of 1b worden 'losgehaald' van het gegevensmagazijn en kopieën.

Inkoopstrategie en relatie leveranciers

Van Common Ground en Haal Centraal is de verwachting dat ze de marktwerking bevorderen. De idee is dat er, doordat koppelingen eenvoudiger worden, een nieuwe leveranciersmarkt wordt aangeboord omdat leveranciers niet meer gespecialiseerd hoeven te zijn in de ingewikkelde StUF-koppelingen. De beschikbaarheid van de basisgegevens in één, leveranciers onafhankelijke, bron zal naar verwachting eveneens aan marktwerking kunnen bijdragen. Daarnaast kunnen componenten meer onafhankelijk van elkaar worden ingezet.

Voor gemeenten die het applicatielandschap en architectuur wat meer in eigen beheer hebben, en die dus ook voldoende kennis en capaciteit in huis hebben, geldt dat ze bij de inkoop en bij aanbestedingen requirements kunnen stellen aan de wijze waarop de API's gebruikt worden. Doordat van leveranciers minder specifieke kennis op het gebied van koppelvlakken wordt verwacht (API's ipv StUF), zal dit het aanbod in de markt voor gemeenten vergroten. Veel gemeenten hebben een sterke afhankelijkheid van externe leveranciers. Naar verwachting zullen bestaande en nieuwe leveranciers een aanbod gaan ontwikkelen om gemeenten bij het werken met API's te ondersteunen. Opnieuw verwachten we hier meer effect bij kleine eenvoudige applicaties dan bij de complexe kernapplicaties. Door de HC API's zijn de basisgegevens op een eenduidige en moderne manier beschikbaar voor raadpleging, zonder dat er afhankelijkheden tussen leveranciers onderling bestaan, de effecten daarvan worden vooral bij de kleine / middelgrote applicaties verwacht.

'We zijn een Centric-gemeente'. Het is het makkelijkste om applicaties en gegevensmagazijn van dezelfde leverancier af te nemen. Niet alle gemeenten hebben hun eigen architectuur helemaal in beheer. De mate waarin marktwerking ontstaat waarbij meer partijen aanwezig zijn en wisselen van partij eenvoudiger wordt, is per gemeente afhankelijk van hoe goed ze het zelf kunnen organiseren.

Security en privacy

De verandering van applicatielandschap, architectuur en technologie zal ook implicaties hebben voor werkwijze en invulling op de onderdelen security en privacy. Hoewel het onderwerp in de gesprekken niet veel aandacht heeft gekregen, is het toch goed om zich te realiseren dat hier mogelijk ook aanpassingen nodig zijn. De veranderingen moeten op deze onderdelen worden getoetst en maatregelen moeten bij de implementatie worden meegenomen. Zo zal bijvoorbeeld de beveiliging van de koppelvlakken moeten worden gezien, autorisaties moeten naar verwachting technisch opnieuw worden ingeregeld en mogelijk moet een verwerkingenregister worden aangepast aan de nieuwe gegevensstromen. De bestaande situatie blijft hiervoor het uitgangspunt, waar mogelijk zou dataminimalisatie beter kunnen worden toegepast.

Duidelijkheid over technische stappenplan is gewenst: Gebruik de in deze analyse geschetste plateaus (of iets vergelijkbaars) en het onderscheid tussen 'complexere kernapplicaties' enerzijds en 'kleine/middelgrote' applicaties anderszijds om inzicht te bieden in de afzonderlijke technische stappen en resultaten die Haal Centraal behelst. Nu wordt vaak alleen over het einddoel gecommuniceerd.

Handreiking voor schets nieuwe architectuur/applicatielandschap is gewenst: Breng in handreiking ('Referentiearchitectuur voor het veilig en transparant kunnen werken met APIs') in beeld wat gemeenten lokaal geregeld moeten hebben om gebruik te kunnen maken de voorzieningen waar de Haal Centraal API's onderdeel van uitmaken. Besteed hierin ook aandacht aan welke bestaande functionaliteiten van de gegevensmagazijnen wel door de HC API's vervangen worden en welke niet, zodat ook daarover duidelijkheid gegeven kan worden richting gemeenten.

Inkoopstrategie is belangrijk om marktwerking te bevorderen: Geef gemeenten handvatten om Haal Centraal in de eigen inkoopstrategie mee te kunnen meenemen. Houdt er hierbij rekening mee dat niet elke gemeente een even groot handelingsperspectief heeft op dit onderwerp en het ook afhankelijk is van het type applicatie. Geef met name ook waar het om de kernapplicaties gaat duidelijkheid aan de markt hoe het bevorderen van marktwerking en samenwerking zich tot elkaar verhouden.

3.4. Mogelijke transitie strategieën van gemeenten

We constateren dat als we Haal Centraal benaderen als één eindbeeld, waarin alle API's in productie staan waar gemeenten gebruik van maken en StUF-koppelingen die nodig zijn voor het verwerken van basisgegevens zijn uitgefaseerd, Haal Centraal momenteel nog aan het begin van de ontwikkelfase verkeert. Vanwege de betrokkenheid van vele stakeholders, de diversiteit van belangen, de nog te ontwikkelen API's, de complexiteit van de materie, de nog in te vullen randvoorwaarden en het tempo waarin gemeenten de API's kunnen implementeren, is de verwachting op basis van dit onderzoek dat het eindbeeld niet op korte termijn (minder dan 5 jaar) gerealiseerd zal worden. Een benodigde termijn van tien jaar is regelmatig door gesprekspartners genoemd.

Als we Haal Centraal benaderen als een bundeling van (deel)producten en resultaten dan constateren we dat sommige van deze deelproducten een 1.0 status hebben en in een productie-omgeving staan, maar andere deelproducten (API's, historische bevraging, notificeren en bulkverwerking) in zijn geheel nog niet ontwikkeld zijn. De API's zijn nog niet allemaal gereed. Het voortbrengingsproces is nog niet geborgd. Binnen VNG dient gekeken te worden of en hoe dit een plek dient te krijgen in de transitiestrategie Common Ground.

Voor deze benadering van Haal Centraal als een som van (deel)producten, is het belangrijk om vooraf ook duidelijkheid te hebben over de samenhang hiervan in het behalen van het einddoel. Geven een 'beetje (deel)producten' al een 'beetje toegevoegde waarde'? Of wordt de toegevoegde waarde pas behaald als ook echt het complete eindproduct is bereikt? En wat als het eindproduct door voortschrijdend inzicht of een voortijdige stop niet gehaald wordt? Wat is de waarde van het al opgeleverde en wat is het alternatief voor hetgeen nog niet is gerealiseerd? Om hier duiding in aan te kunnen brengen hebben we een aantal plateaus benoemd in de realisatie van het eindbeeld Haal Centraal.

	Plateaus richting realisatie van het eindbeeld Haal Centraal	Toelichting	Resultaat	Stand van zaken in de praktijk
1a	API voor enkelvoudige bevragingen voor één afzonderlijke BR opgeleverd en in productie.	Met deze functionaliteit kunnen applicaties de BR rechtstreeks bevragen voor enkelvoudige bevragingen in eenvoudige applicaties.	StUF-koppelingen zijn nog nodig om in andere informatiebehoefte en andere BR's te voorzien. Ook complexere applicaties kunnen nog niet zonder kopieën.	BRK en BAG in productie, nog beperkt aantal gebruikers.
1b	API's voor enkelvoudige bevragingen voor alle BR's opgeleverd en in productie.	Alle API's voor enkelvoudige bevragingen zijn voor alle relevante BR gereed en staan in productie.	StUF-koppelingen zijn nog nodig om in andere informatiebehoefte te voorzien. Ook complexere applicaties kunnen nog niet zonder kopieën	Nog niet gerealiseerd
2	Een samenhangende set van API's, die de volledige gegevensbehoefte voor	Niet alleen enkelvoudige bevragingen zijn mogelijk, maar ook gebeurtenisgericht werken,	Bij één of enkele meer complexere kernapplicaties	Nog niet gerealiseerd

	één of enkele meer complexere applicaties afdekken, zijn opgeleverd en in productie.	oplossingen m.b.t historie en bulkverwerkingen.	kunnen de StUF-koppelingen uitgefaseerd worden.	
3	Een samenhangende set van API's, die de volledige gegevensbehoefte voor alle BR's en alle (complexere) applicaties afdekken, opgeleverd en in productie.	Niet alleen enkelvoudige bevestigingen zijn mogelijk, maar ook gebeurtenisgericht werken, oplossingen m.b.t historie en bulkverwerkingen voor alle BR's.	Dit is het eindbeeld van Haal Centraal, waarin alle StUF-koppelingen die koppelen met BR's kunnen worden uitgefaseerd. Vraag is nog of kopieën en gegevensmagazijn kunnen worden uitgefaseerd (zie punt 3+).	Nog niet gerealiseerd
3+	Voldoende performance voor gebruik bulkverwerking en data-analyse zonder eigen (tijdelijke) opslag die samenhangt met BR's.	Indien hier een oplossing voor is gevonden/ dit in de praktijk is beproefd is dit geen reden meer voor het voort laten bestaan van gegevensmagazijnen en kopieën. Dit is het (netto) eindbeeld Haal Centraal	Dit gaat verder dan de scope van Haal Centraal, maar is wel het geschetste eindbeeld van Haal Centraal. Dit is waarschijnlijk pas de fase waarin kopieën en gegevensmagazijn volledig kunnen worden uitgefaseerd.	Nog niet gerealiseerd

Figuur 7 – Plateaus richting eindbeeld Haal Centraal

Toelichting op de figuur: Met historie wordt bedoeld dat de API's geschikt zijn om historische gegevens bij de Landelijke Voorzieningen op te halen en 'tijdreizen' te ondersteunen en tevens dat de Landelijke Voorzieningen in staat zijn om de benodigde historische gegevens te leveren. Met bulkbevestigingen wordt het gebruiken van basisgegevens voor data-analyses en dergelijke in het BI domein bedoeld.

Wanneer tussentijdse implementatie plaatsvindt van gereed zijnde API's (de deelproducten) zal er een situatie ontstaan waarin, zolang het eindbeeld niet bereikt is, 'het oude' als en 'het nieuwe' naast elkaar bestaan. Dit noemen wij de transitieperiode. Voor gemeenten zijn er verschillende transitie strategieën richting het gebruik van de Haal Centraal API's. Dit hangt af van de eigen specifieke uitgangssituatie van de gemeente, van de oplevering die het programma Haal Centraal biedt; de beschikbaarheid van de API's, en het type bedrijfsproces waaraan gekoppeld wordt en daarmee samenhangend het aantal basisregistraties waar de bijhorende applicatie mee koppelt. Als we de voorgaande paragrafen en de geschetste plateaus als uitgangspunt nemen, kunnen we de volgende transitie strategieën benoemen.

Bij het vernieuwen van het applicatielandschap

Voor veel gemeenten geldt dat het pas interessant is om de Haal Centraal API's te implementeren als ze overgaan naar een nieuwe applicatie. Veel gemeenten geven bijvoorbeeld aan dat ze redelijk veel werk hebben gehad in opzetten applicatielandschap, koppelingen, afstemmen met leveranciers etc. Maar als het staat, dan staat het. Met name voor deze groep moet er dus een aanleiding zijn voor een bewerkelijke overstap: vanuit de bestaande situatie is er geen urgentie om aanpassingen te doen. Het toepassen van de Haal Centraal API's komt dus aan de orde wanneer applicaties aan vervanging toe zijn, er bijvoorbeeld problemen bestaan om met de bestaande infrastructuur aan AVG- en beveiligingseisen te voldoen of er nieuw beleid wordt geformuleerd. Defacto zal dit spelen als de (nieuwe) leverancier de API's in zijn applicatie heeft verwerkt (archetype III en IV).

Een logisch, organisch moment voor gemeenten om de Haal Centraal API's gefaseerd te implementeren is bij het overgaan op nieuwe applicaties of bij nieuwe aanbestedingen. Eisen kunnen meteen bij het inkoopproces worden meegenomen. Ook indien de leverancier zelf met een nieuwe release komt waarin gebruik gemaakt wordt van de Haal Centraal API's, zal dit door veel gemeenten ervaren worden als een natuurlijk moment.

Op het moment dat een API klaar is

Gemeenten kunnen er ook voor kiezen om aan te haken op het moment dat het aanbod klaar is. Per API wordt dit dan voor alle bestaande applicaties ingeregeld. Hierbij zit er een belangrijke afhankelijkheid van de leverancier. Er zijn bestaande contracten tussen gemeenten en leveranciers. Het is de vraag of gemeenten hun leveranciers 'mee' krijgen bij hun wens om gebruik te maken van de API's. Mogelijk zullen de 'koplopers' en 'voorstrevenden' (uitgangsituatie I en II) hun leverancier hier meer voor moeten betalen dan latere afnemers. Er zijn ook situaties waarin grotere gemeenten dit soort aanpassingen zelf kunnen doen door aanpassingen binnen hun integratievoorzieningen.

Afwachten en uiteindelijk in één keer aansluiten

Gemeenten kunnen ook in één keer aansluiten als Haal Centraal helemaal gereed is (alle API's staan in productie) en alles klaar staat en al bewezen is. Nadeel is dat je wel koplopers nodig hebt, dus niet iedereen kan in de wachtstand zitten. Daar komt bij dat deze situatie het tegenovergestelde is van het eerste scenario. In dit scenario zullen leveranciers hun pakketten hebben aangepast op basis van de Haal Centraal API's en zullen gemeenten die nog gebruik willen maken van 'legacy' applicaties en nog niet over willen, mogelijk meer betalen aan hun leverancier.

Samenvattend

Om een goede keuze te maken voor een passende transitiestrategie is meer duidelijkheid nodig over de doelstellingen van HC, de positionering binnen de door Common Ground beoogde veranderingen binnen de informatievoorziening en het beschouwen van de specifieke situatie van de eigen gemeente. Minstens net zo belangrijk zijn de keuzes die leveranciers maken m.b.t. de adoptie van Haal Centraal. Maar daarnaast moet er duidelijkheid komen op een aantal onderdelen van programma. Bijvoorbeeld wat de mogelijkheden, voordelen en nadelen zijn om al gedeeltelijk over te gaan op beschikbare API's als de rest nog niet gereed is.

Duidelijkheid over te kiezen transitiestrategieën is gewenst: Breng een (gedetailleerde) roadmap uit over de geplande ontwikkelingen van Haal Centraal en de beoogde uitrol en implementatie. Gebruik hierbij de plateaus uit deze analyse of iets vergelijkbaars. Toets deze roadmap op haalbaarheid bij leveranciers en zorg voor draagvlak onder de leveranciers. Communiceer richting gemeenten over deze roadmap zodat gemeenten op basis hiervan inzage hebben in de mogelijkheden om aan te sluiten.

3.5. Kosten en baten

Uit onze analyse blijkt dat een kosten-baten afweging voor gemeenten nog erg lastig te maken is. Met het oog op implementatiebeslissingen vanuit financieel oogpunt is het uiteindelijk van belang dat het voor gemeenten duidelijk wordt wat Haal Centraal hen biedt en wat zij wanneer kunnen verwachten. Maar het is nu nog te onzeker wat het einddoel van Haal Centraal precies is en welk tussendoel wanneer behaald kan worden. Hier hangt mee samen welke baten wanneer gerealiseerd gaan worden en wat de doorlooptijd van kosten is. Ook zijn de opties voor een transitiestrategie nog onduidelijk, waardoor bijvoorbeeld ook niet kan worden voorspeld hoelang 'oud en nieuw' nog naast elkaar moet bestaan.

Door de onduidelijkheid over de eisen²⁰ waaraan voldaan moet gaan worden is het ook voor leveranciers nog niet mogelijk een behoorlijke calculatie te maken van de kosten die met het aanpassen van hun applicaties gemoeid zullen zijn. Op basis van de beperkte gesprekken die we met leveranciers gevoerd hebben zouden we kunnen zeggen dat de aanpassingen van bestaande kernapplicaties een forse tijdsinvestering kost, bijvoorbeeld voor een sociale domeinapplicatie. Voor applicaties waarin basisregistraties minder bevroegd worden zal de investering van de overgang ook minder kosten. Nieuwe applicaties met API's aansluiten in plaats van met StUF gaat daarentegen wel een stuk sneller (lees minder uren=goedkoper). De vraag is ook hoe de kosten van leveranciers betaald gaan worden. Of de leveranciers alle kosten of alleen een deel daarvan aan hun klanten doorberekenen kan per leverancier verschillen. Ook is de vraag of de koplopers met name de kosten op zich nemen waarna de rest er gebruik van kan maken, of dat dit uiteindelijk evenredig verdeeld zal worden. Ook is de optie genoemd dat er dat er met een voorfinanciering vanuit Haal Centraal wordt gewerkt.

Hierdoor is het nog niet mogelijk om in deze opschalingsanalyse een inschatting te maken van de orde van grootte van de kosten waar gemeenten mee geconfronteerd zullen worden. Hieronder kunnen we wel alvast de componenten beschrijven die de kosten en baten vormen:

Kosten:

- Aansluiten op API's via leveranciers;
- Aanpassen van applicaties voor 'halen bij de bron' ipv bij gegevensmagazijn via leveranciers;
- Aanpassen van applicaties indien geen eigen kopieën worden bijgehouden via leveranciers;
- Doorbelasting beheerlasten van gerealiseerde API's;
- Herzien van eigen architectuur (o.a. ten behoeve van analyses en archivering);
- Aansluiten op notificatievoorzieningen;
- Mogelijk betalen voor raadplegen basisregistraties.

Baten:

- Uutfaseren beheer stufkoppelingen;
- Uutfaseren of aanpassen functie gegevensmagazijn voor zover mogelijk;
- Meer onafhankelijkheid en flexibiliteit ten opzichte van leveranciers;
- Hogere gegevenskwaliteit in het primaire proces voor zover relevant en mogelijk.

Op onderdelen zijn er nog grote onzekerheden over deze mogelijke baten. Meer flexibiliteit in de relatie met leveranciers levert waarschijnlijk vooral meer baten op in eenvoudige applicaties. Van het onderdeel voordeel hogere kwaliteit gegevens is onbekend hoe groot het huidige probleem is en wat de oplossing voor verbetering gaat betekenen. Het uutfaseren van de lokale opslag in applicaties en van het gehele gegevensmagazijnen en distributiesystemen is in de ogen van gemeenten nog niet vanzelfsprekend.

Bij de appreciatie van gemeenten van de mogelijke baten speelt een rol dat er nog nauwelijks praktijkervaring met het toepassen van HC API's bestaat. In feite wordt nu gevraagd om de bestaande appels te vergelijken met een nieuw soort fruit dat erg lekker belooft te zijn maar dat nog bijna niemand heeft geproefd. Koplopergemeenten (dat zijn vooral de initiatiefnemers en de partijen die aan de BRP pilots gaan deelnemen) zijn positief over de mogelijke baten en gaan met de API's aan de slag. Vooruitstrevende gemeenten zien de mogelijke voordelen die er zijn, wat voor hen reden is om Haal Centraal ondanks alle onzekerheden toch

²⁰ Hier wordt bijvoorbeeld bedoeld op de interpretatie van de Common Ground principes

positief te waarderen. Behoudende gemeenten willen eerst antwoorden op alle vragen en onzekerheden voor ze het toepassen van Haal Centraal API's willen overwegen

De implementatie van Haal Centraal (en van Common Ground als achterliggende visie) wordt beter haalbaar wanneer inzichtelijk gemaakt kan worden dat de extra kosten die voor de transitie nodig zijn geheel of gedeeltelijk gecompenseerd worden door concrete besparingen later in de tijd.

Kosten-baten zijn sterkt afhankelijk op te maken keuzen op verschillende onderdelen: Stel gemeenten in staat voor hun eigen gemeente een business case op te stellen door een voorbeeld business case beschikbaar te stellen waarin de relevante kostenposten en baten zijn benoemd. Maak met een aantal gemeenten een voorbeeldinvulling van deze businesscase op basis van de in deze analyse genoemde plateaus of vergelijkbaar, zodat gemeenten en leveranciers houvast hebben bij de te maken investeringskeuzes.

4. Haal Centraal op gemeente-overstijgend niveau

In het vorige hoofdstuk hebben we Haal Centraal vanuit een gemeentelijk perspectief bekeken. In dit hoofdstuk beschouwen we Haal Centraal vanuit een gemeente-overstijgend perspectief. Ook hier constateren we een onderscheid tussen Haal Centraal als conceptueel eindbeeld en het transitieproces naar dit eindbeeld. In het conceptuele eindbeeld is het effect van Haal Centraal, als toepassing van de informatiekundige visie Common Ground een paradigma-shift ten opzichte van de huidige wijze waarop we aankijken tegen het uitwisselen van gegevens van de basisregistraties. Dit geldt niet alleen voor de (potentiële) eindgebruiker, maar ook voor de betrokkenen binnen het programma Haal Centraal: Kadaster, RVIG, Kamer Van Koophandel, BZK, VNG en de gemeente Den Haag. Ook voor andere stakeholders (waarderingkamer) zal Haal Centraal een paradigma-shift met zich brengen.

4.1. Algemeen

De werkwijze van het programma Haal Centraal is vraaggericht en veronderstelt een omgeving die vanuit een vraaggerichte oriëntatie is georganiseerd, welke past bij een moderne, toekomstbestendigere architectuur. In algemene zin zien wij gemeente-overstijgend de volgende aandachtspunten voor het programma Haal Centraal.

Algemeen gemeente-overstijgend beeld van Haal Centraal

Voor het onderzoek is gesproken met een brede vertegenwoordiging van de betrokken partijen. Op het landelijke beleidsniveau (BZK), met vertegenwoordigers van de Landelijke Voorzieningen, met deskundigen binnen de VNG en VNG-Realisatie en met enkele leveranciers. Op een hoog abstractieniveau, als beleidsmatig uitgangspunt, zijn al deze partijen positief over het doel dat door Haal Centraal wordt nagestreefd: de principes die ten grondslag liggen aan Common Ground, het moderniseren van de Gemma GEMMA architectuur en het toepassen van API's in plaats van StUF- koppelingen. Als het om een meer gedetailleerde uitwerking gaat zijn ook hier, net al bij gemeenten, nog wel de nodige reserves, onduidelijkheden en vragen.

Behoeftte aan continuïteit en zekerheid

Zoals uit het vorige hoofdstuk is gebleken, hebben gemeenten indien ze overgaan op Haal Centraal continuïteit nodig zodat ze blijvend over de API's kunnen beschikken. Daarnaast hebben ze zekerheid nodig welk deel van de informatiebehoefte uit het primair proces deze API's afdekken, voor ze het besluit kunnen nemen om de noodzakelijke, meer ingrijpende veranderingen in hun eigen architectuur en applicatielandschap door te voeren die voor het gebruik van de API's noodzakelijk zijn. Deze continuïteit en zekerheid dient vanuit twee invalshoeken geboden worden: feitelijk vanuit de landelijke voorziening die de API's beschikbaar moeten hebben en vanuit de stuurgroep van Haal Centraal, waarin bestuurlijk de afspraken hieromtrent zijn gemaakt.

Verwachtingen gewekt

“...Gemeenten willen basisgegevens conform de informatiekundige visie Common Ground afnemen bij één en dezelfde bron en af van alle kopieën die binnen gemeenten worden bijgehouden. Haal Centraal maakt dit mogelijk door verstrekking van basisgegevens aan binnengemeentelijke afnemers te 'outsourcen' naar landelijke bronnen.”²¹

Door de uitgesproken en kenbaar gemaakte doelstellingen van Haal Centraal op de website van VNG Realisatie en het beschikbaar stellen van API's in een productieomgeving zijn verwachtingen gewekt bij de gebruikers. Het programma heeft een looptijd tot eind dit jaar en er is subsidie aangevraagd voor een aanvullend budget, maar ook als dat wordt toegekend kan het complete arsenaal aan API's dat nodig is voor het eindbeeld niet ontwikkeld worden. De stuurgroep heeft -voor zover bij ons bekend- nog geen plan voor het geval de subsidie niet wordt toegekend. Het effect hiervan is dat er een risico ontstaat voor de continuïteit van het programma Haal centraal en het behalen van de uitgesproken doelstellingen. Dit risico werkt door als risico voor gemeenten en leveranciers die zoals eerder aangegeven afhankelijk zijn van continuïteit en zekerheid van het programma en op basis van opgewekte verwachtingen investeringsbeslissingen gaan maken. Daar komt bij dat uit het onderzoek blijkt dat de uitgesproken verwachtingen verschillen naar gelang er met verschillende partijen uit het programma wordt gesproken. De transitie naar een vraag georiënteerde benadering wordt onderschreven, maar over de concrete invulling daarvan komen in de gesprekken verschillende beelden naar voren. Dit brengt de vraag met zich mee hoe realistisch de uitgesproken en op de website van VNG- R gepubliceerde verwachtingen daadwerkelijk zijn. Het is daarom zaak dat vanuit het programma Haal Centraal (stuurgroep) een eenduidig een realistisch beeld wordt geschetst van de resultaten die Haal Centraal gaat realiseren met programmabreed gedeelde verwachtingen.

Van gemeentelijk initiatief naar overheidsbrede aanpak

Haal Centraal is allereerst een gemeentelijk initiatief. Een belangrijke vraag is op welke wijze Haal Centraal verbreed kan worden tot een overheidsbrede aanpak. Nu zijn de API's ontwikkeld vanuit het perspectief van gemeenten, terwijl andere afnemers wel belangstelling voor de API's hebben getoond²². Blijft Haal Centraal bruikbaar voor een gedeelte van de overheid, dan ontstaan er binnen het stelsel van basisregistraties twee regimes (vraag georiënteerd voor de gemeenten en aanbod georiënteerd voor de andere afnemers) naast elkaar. Hierdoor zijn ook voor de gebruikers van de API's aparte regelingen in het beleid, de wetgeving (BRP), de governance etc. nodig²³. Landelijke voorzieningen hebben dan de HC API's in hun productenportfolio naast hun bestaande producten. Twee regimes naast elkaar binnen het stelsel leidt tot complexiteit en/of extra kosten die bij voorkeur vermeden zouden moeten worden. De partners in Haal Centraal, te weten BZK/DIO, VNG Beleid, VNG Realisatie, het Kadaster, de RvIG, de KVK en de G5 gemeenten, hebben in de stuurgroep van 4 maart 2021 hun commitment uitgesproken voor het brede perspectief voor het gebruik van de Haal Centraal API's. Ze streven hiermee naar overheidsbreed gebruik van de Haal Centraal API's binnen het hele stelsel van afspraken rond het gebruik van basisgegevens²⁴.

Niet alle randvoorwaarden zijn op dit moment (voldoende) ingevuld

Gebruikelijk is dat er veel aandacht vooraf is voor het invullen van de randvoorwaarden die nodig zijn om een verandering mogelijk te maken. Pas na een uitgebreid ontwikkeltraject waarin mogelijke risico's vooraf worden geadresseerd en nadat randvoorwaarden zijn ingevuld wordt een verandering doorgevoerd. Dat leidt tot

²¹ Eindbeeld Haal Centraal, bron: <https://www.vngrealisatie.nl/producten/haal-centraal>; gedurende de looptijd van dit onderzoek is aangegeven door het programma Haal Centraal dat de tekst op de website wordt aangepast (genuanceerd).

²² De RDS maakt gebruik van de BAG en BRK API's

²³ Zie ook paragraaf 4.5.

²⁴ Uit investeringsvoorstel voor de IP 2022.

langere doorlooptijden en heeft het risico in zich dat een verandering op het moment van invoering door gewijzigde omstandigheden alweer deels achterhaald kan zijn.

Haal Centraal realiseert API's die meteen in een productie omgeving ter beschikking worden gesteld aan gemeenten. Daarmee wordt voor gemeenten een alternatief voor de bestaande werkwijze geboden, waar ze op ieder moment dan hen schikt gebruik van kunnen maken en dat is een aantrekkelijk aanbod richting de gemeenten. De invulling van de randvoorwaarden moet werkende weg gedurende het traject verder vorm krijgen. Wij constateren dat de benodigde randvoorwaarden die samenhangen met het programma nu nog niet voldoende zijn ingevuld. Er is ook, zover ons bekend, geen uitgewerkt plan om daar stap voor stap invulling aan te geven. De invulling van de randvoorwaarden krijgt zo geen systematische aandacht en dat leidt tot risico's voor het behalen van de doelstellingen en het brengt het slagen van de hier ingezette beweging in gevaar. Dat blijkt ook bij de eerste casus die zich bij het regelen van randvoorwaarden voordoet: de vergoeding van de kosten die de Landelijke Voorzieningen voor het beheer van de API's maken. Onduidelijk is welke kosten mogen worden toegerekend aan het beheer van de API's en welke kosten voor rekening komen van de landelijke voorziening. Dat leidt ertoe dat er facturen op tafel komen met bedragen die andere partijen niet hadden verwacht en als niet reëel ervaren. Het is niet geregeld en er is geen proces om tot een oplossing te komen. Dit leidt tot spanningen tussen partijen. Dit voorbeeld laat zien dat discussies over randvoorwaarden gaandeweg het proces voeren zoals nu gebeurt, als er al sprake is van een voldongen feit de verstandhouding tussen partijen op scherp kan zetten, wat een risico is voor de continuïteit en zekerheid van het programma en een risico voor het behalen van de doelstellingen van Haal Centraal. Het bemoeilijkt ook de bestuurlijke besluitvorming die bij de VNG en andere partijen moet plaatsvinden. Om een verantwoord besluit te kunnen nemen is het nodig om een plan te hebben om de randvoorwaarden wel 'in place' te krijgen en de risico's die daaraan kleven te managen. Hierbij moet kritisch gekeken worden welke afspraken binnen het programma opgepakt kunnen worden (binnen de scope van het programma) en welke daarbuiten.

Realistisch beeld is gewenst: Zorg dat er binnen het programma een breed gedragen en realistisch beeld van de verwachtingen ontstaat en definieer daaraan gekoppelde doelen. Indien verwachtingen tussen partijen uiteindelijk toch uiteenlopen, wees hier dan transparant over.

Duidelijkheid over opschalingscope: Verken op korte termijn binnen het programma waar het initiatief voor deze "verbreding" belegd dient te worden (binnen het programma of juist hierbuiten). Agendeer deze bevindingen op (de) tafel(s) waar er besluiten over genomen kunnen worden.

Randvoorwaarden 'in place': Om de ingezette beweging van Haal Centraal niet in gevaar te brengen is het zaak dat randvoorwaarden 'in place' komen (deze analyse geeft een aanzet van de belangrijkste randvoorwaarden). Betrokken partijen dienen tot afspraken te komen over wie welke randvoorwaarden oppakt, onder welke condities en of dit binnen de scope van het *programma* Haal Centraal plaats vindt of juist er buiten (reguliere activiteiten).

Om deze verwachtingen waar te kunnen maken is het noodzakelijk dat betrokken binnen het programma Haal Centraal (meer) afspraken met elkaar maken. Overigens blijkt uit de gesprekken dat dit geldt voor de gehele transitie naar Common Ground. We zien dat in ieder geval op de volgende onderwerpen (verdere) afspraken dienen te worden gemaakt:

- Governance
- Financiën

- Doelstelling, Strategie en Positionering
- Juridisch
- Standaardisatie
- Communicatie

In de volgende paragrafen wordt verder ingegaan op deze onderwerpen.

4.2. Governance

De aanpak van het programma Haal Centraal wijkt op een aantal punten af van de gebruikelijke werkwijze, waarbij de Landelijke Voorziening de wensen van de afnemers inventariseert en een productenaanbod ontwikkelt. Het programma heeft de informatiebehoefte van de gemeenten in beeld gebracht, business rules gespecificeerd en op grond daarvan een Open API Specificatie opgesteld. De Landelijke voorzieningen bouwen de API conform deze specificaties en bieden die aan de gemeenten en andere gebruikers aan. Om deze werkwijze voor de lange termijn te borgen is antwoord nodig op de volgende vragen:

- Wie is eigenaar en wie bepaalt de inhoud van:
 - De Open API Specificatie = functionaliteit API (de gebruikers in afstemming met de Landelijke Voorziening?) Wat is de rol van de gebruikersraad bij keuzes omtrent de OAS?
 - De API zelf? Dient de landelijke voorziening te allen tijde de OAS te volgen of kan zij de API naar eigen inzicht aanpassen? Wat is de rol van de gebruikersraad bij keuzes omtrent de API?
- Wie bepaalt of de API wel of niet in productie staat en onder welke condities? Is de API alleen beschikbaar voor gemeenten of ook voor andere afnemers (onderdeel van het brede portfolio)? Dit laatste lijkt het geval te zijn. Bepalen en betalen andere gebruikers ook mee?
- Wie kan de API gebruiken, wijzigen en door ontwikkelen en voor welke doeleinden? Hier zit een duidelijke samenhang met de financiering van de API's.
- Hoe verhouden de API's en bovenstaande vragen zich tot de huidige governance rond de basisregistraties? Onderdeel gebruikersoverleggen BR, stelsel, of langs andere weg? En borgen vraaggestuurde ontwikkeling en dus dito invloed ipv huidige aanbodgerichte gebruikersoverleggen met beperkte invloed?

De oorzaken die ertoe noodzaken om een API aan te passen zijn divers en worden niet altijd door gemeenten bepaald. Wanneer een wetwijziging tot ander gebruik van basisgegevens noodzaakt, lossen de gemeenten en hun leveranciers dat nu in eigen huis op. Wanneer de API's zijn ingevoerd kan dat niet meer en zijn gemeenten afhankelijk van de medewerking van de Landelijke Voorzieningen. Het is belangrijk om in de governance te regelen welke procedure in zo'n geval gevolgd kan worden en hoe de Landelijke Voorziening hiermee om kan gaan bij het bepalen van haar prioriteitstelling bij het doorvoeren van wijzigingen.

Gewenste vervolgactie: Zorg voor een expliciete verbinding tussen het programma en de betrokken organisatie(s). Vanuit een lijnperspectief is Haal Centraal één van de onderwerpen binnen een groter speelveld aan activiteiten en lopende acties. Plaats het concept Haal Centraal binnen de context van de interbestuurlijke governance en verbind dit met andere beleidsmatige aspecten en dossiers zoals het verbeteren en moderniseren van de basisregistraties en common ground en overweeg het opstellen van een Programma Start Architectuur (PSA) waarin dit beschreven wordt.

4.3. Financiën

De wijze waarop afnemers een financiële bijdrage leveren voor het gebruik van basisgegevens die de Landelijke Voorziening levert verschilt per basisregistratie en staat momenteel ook ter discussie. De trend lijkt budgetfinanciering te zijn. Dat gaat gepaard met lage administratieve lasten maar biedt gebruikers geen mogelijkheden om te sturen met geld. Bij de BRP betalen gebruikers nu per tik voor het raadplegen van gegevens in de landelijke voorziening, wanneer de API's onder dat financieringsmodel worden ingevoerd zal dat leiden tot een sterke stijging van de kosten voor de gemeenten (uitgaande van de situatie dat met de BRP-API de GBA-V wordt bevestigd en niet de lokale BRP/ het gegevensmagazijn). Gaan werken met API's roept dus vragen op over de consequenties die dat kan of moet hebben voor de wijze waarop de financiering van de basisregistraties structureel geregeld wordt.

Enmalige investeringen en structurele middelen

Het rijk heeft een subsidie toegekend aan het programma Haal Centraal voor de jaren 2019 – 2020 om het project voor te bereiden en een aantal API's te realiseren. Voor 2021 is een aanvullende subsidie toegekend, voor 2022 is een aanvraag ingediend waarover nog geen besluit is genomen. Wanneer die wordt toegekend is de totale investering over vier jaar ruim 14 miljoen euro. In deze opschalingsanalyse wordt ervan uitgegaan dat alle API's die nu in beeld zijn om de gegevensmagazijnen uit te kunnen faseren voor dit bedrag gerealiseerd kunnen worden.

Structurele middelen zijn nodig voor twee zaken:

- Het permanent in kaart brengen van de informatiebehoeften van het gemeentelijke respectievelijk overheidsbrede domein.
- Het beheren en voor gebruik aanbieden van de API's.

Middelen voor het in kaart brengen van de informatiebehoeften

Onderdeel van de vraaggeoriënteerde benadering is dat het gemeentelijk c.q. overheidsbrede domein als vrager van informatie haar eigen informatiebehoefte in kaart brengt. Dat wordt nu uitgevoerd door het programma Haal Centraal. De behoeften van gemeenten worden geïnventariseerd, op basis daarvan stelt VNG realisatie een Open API Specificatie op. Hoe deze rol permanent wordt ingevuld is nog niet uitgewerkt. Wanneer, om de gedachten te bepalen, voor de gemeentelijke wereld wordt uitgegaan van twee accountmanagers voor het ophalen van de informatiebehoeften en één architect voor de OAS op een gemiddelde functieschaal 10 kan geschat worden dat de orde van grootte van het benodigde bedrag € 300.000,- is²⁵. Een andere optie kan zijn om deze werkzaamheden toe te voegen aan de bestaande inzet op de basisregistraties, zoals bij team GDI (mits hiervoor capaciteit is).

Middelen voor het beheren van de API's

In 2021 zijn beheerkosten nodig voor de BAG en de BRK API die het gehele jaar in productie staan. Daarvoor is een bedrag overeengekomen met het Kadaster van € 500.000,- voor het beheer van de BRK en BAG API's. Het Kadaster heeft een offerte uitgebracht voor het beheer van de WOZ API. Uitgaande van de veronderstelling dat die zes maanden in productie zal staan is een bedrag van € 58.000,- nodig voor 2021. Het jaar 2021 wordt beschouwd als een overgangsjaar in afwachting van structurele financiering. Het Kadaster benadrukt dat de kosten in de onderhavige beheerofferte niet als indicatie voor de toekomstige beheerkosten van de WOZ API mogen worden gebruikt, indien ook daarvoor geldt dat voor de dienstverlening per 2022

²⁵ Conform de gemiddelde totale kosten voor salarisschaal 10 in de Handleiding Overheidstarieven 2020.

dezelfde SLA2021 zal gelden die voor het beheer van de BRK en BAG API's is voorbereid. De beheerkosten per maand zullen in 2022 hoger zijn'.²⁶

Om een globale indicatie te kunnen geven van de orde van grootte van de beheerkosten wanneer alle API's die nu voorzien zijn daadwerkelijk in productie staan is een modelmatige berekening uitgevoerd. Daarbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Er worden door de Landelijke Voorzieningen kosten gemaakt voor het functioneel beheer van de API's, het ter beschikking stellen van de API voor gebruik op een zeer hoog servicelevel en voor het doorontwikkelen van de API.
- Voor iedere activiteit (functioneel beheer, aanbieden voor gebruik, doorontwikkelen) is per jaar 15% van het oorspronkelijk geïnvesteerde bedrag nodig.

Het geïnvesteerde bedrag waarvan wordt uitgegaan is afgeleid uit de documenten die ons ter beschikking zijn gesteld²⁷. Opgeteld belopen de bedragen die aan het realiseren van de API's besteed zullen worden € 10.094.000,-. Voor het uitvoeren van de beheeractiviteiten is 3 x 15% van de investering = 45% van de investering per jaar nodig. Inclusief BTW gaat dat om een bedrag van € 4.500.000,-.

Activiteit	Benodigd bedrag per jaar
Informatiebehoefte gemeenten bepalen	€ 300.000,-
Beheerkosten 2021	€ 558.000,-
Beheerkosten als alle API's zijn gerealiseerd	€ 4.500.000,-

Figuur 8 – Globale indicatie beheerkosten

De bovenstaande berekening is een modelmatige benadering van het kostenvraagstuk op basis van een zeer beperkt aantal beschikbare gegevens. We bevelen aan om de uitkomsten te gebruiken als een eerste indicatie en met de Landelijke Voorzieningen in gesprek te gaan over de relevante kostenposten en de hoogte van de kosten.

Samenvattend zijn er dus structurele middelen nodig voor het bepalen van de informatiebehoeften van de gemeenten en het beheer van de API's. Voor de financiering zijn verschillende varianten denkbaar. Bijvoorbeeld door het dragen van de lasten door aangesloten gebruikers, het dragen van lasten gemeentebreed (bijv. tijdelijk GGU, mits breed draagvlak en aansluitingen) of het dragen van lasten overheidsbreed (mits overheidsbreed beschikbaar, eventueel binnen stelsel financiering).

Een mogelijke maatregel om de kosten in de opstartfase (wanneer een nieuwe API in productie wordt gezet) te beperken is een gefaseerde invoering. Zolang gemeenten en hun leveranciers voorbereidingen treffen om de

²⁶ Offerte Beheer 2021 Haal Centraal WOZ API. Kadaster, 8 maart 2021.

²⁷ Het betreft de subsidie aanvraag Haal Centraal van 3 mei 2019, de begroting borging en opschaling Haal Centraal en de begroting bij het investeringsvoorstel.

API te gaan gebruiken is het wellicht voldoende om de API (tegen lagere kosten) in een testomgeving beschikbaar te stellen.

Duidelijkheid over investeringsbehoefte: Maak als programma duidelijk wat het eindbeeld is en wat de totale investeringsbehoefte is om dat de vanuit het programma geschetste eindbeeld van Haal Centraal te kunnen realiseren.

Toekomstige financieringsvorm: Onderzoek welke financieringsvorm adequaat past bij het eindbeeld van Haal Centraal, als ook de fase waarin we ons nu bevinden. Het betreft hier financiering voor het (door)ontwikkelen van de API's, beheer van de API's als ook het 'in place' brengen van randvoorwaarden.

Beperken beheerkosten: verken of er mogelijkheden liggen om de kosten van beheer van de API's te beperken.

4.4. Doelstelling, strategie en positionering

Het beoogde conceptuele eindbeeld van Haal Centraal wordt door alle betrokken partijen binnen het programma onderschreven. We constateren echter dat er nog geen strategie afgesproken lijkt tussen stakeholders hoe het beoogde eindbeeld bereikt dient te worden en wat dit eindbeeld (inclusief bijbehorende doelstellingen) ook daadwerkelijk is. Eerder in deze analyse hebben wij hiertoe ook een gewenste vervolgactie geformuleerd.

Strategie en positionering

Bij het onderwerp strategie en positionering valt op dat de partijen in de stuurgroep geen beleidsdocument en/of een Programma Start Architectuur (PSA) hebben opgesteld hoe ze gezamenlijk en ieder voor zich Haal Centraal waarderen. De wenselijkheid van de benodigde paradigmashift wordt in algemene zin onderschreven, maar is niet vertaald naar een concrete (eventueel ook financiële) inzet die van iedere partij verwacht mag worden. De invoering van de nieuwe werkwijze die Haal Centraal voorstelt is een stelselaangelegenheid die zowel de coördinatieverantwoordelijkheid van de minister van BZK raakt als de actieve deelname vraagt van de departementen die als opdrachtgever voor de betrokken uitvoeringsorganisaties optreden. De bredere context is het beleid dat BZK voert ten aanzien van de digitale overheid, in het bijzonder de Datastrategie Nederlandse Overheid. Door de nieuwe werkwijze veranderen, zoals eerder in de analyse aangegeven, de verhoudingen tussen partijen. Er ontstaat een grotere afhankelijkheid van de landelijke voorzieningen. De positionering van Haal Centraal, de rolscheiding en de governance worden (nog) belangrijker.

Bij de activiteiten die nodig zijn in het gemeentelijk domein kan de VNG richting gemeenten een coördinerende rol spelen. Gemeenten blijven zelf verantwoordelijk voor de eigen implementatie en de afspraken die zij met individuele leveranciers maken, de VNG kan wel haar invloed en positie gebruiken om de opschaling van Haal Centraal te bevorderen.

Op landelijk niveau is de VNG op alle niveaus bij de voorbereiding en besluitvorming over het beleid betrokken. Ze kan die positie gebruiken om met de andere partijen te komen tot een gezamenlijk beleidskader waarin de doelen en uitgangspunten voor de lange termijn worden geëxpliciteerd en waarover ook politieke

besluitvorming plaatsvindt. Een dergelijk beleidskader kan in belangrijke mate bijdragen aan de lange termijn zekerheid die nodig is als basis voor het opschalen van Haal Centraal. Het bovenstaande krijgt al gestalte in het vormgeven van het toekomstbeeld van basisregistraties waar de VNG in participeert.

Risico's

Bij het niet expliciet kiezen van een (start)scenario met bijbehorende consequenties voor te regelen randvoorwaarden is dat verwachtingen niet waargemaakt worden, wat effect heeft op adaptatie(snelheid) van Haal Centraal en het realiseren van het gewenste eindbeeld.

De grootste risico's bestaan bij de kernapplicaties. Om de grote investeringen te kunnen doen, in het licht van de met het geschetste eindbeeld opgewekte verwachtingen van Haal Centraal²⁸, hebben gemeenten zekerheid nodig op een aantal punten:

- Dat wetswijzigingen die nodig zijn om het werken met de HC API's mogelijk te maken ook daadwerkelijk zijn of zullen worden doorgevoerd. Dit is met name bij de BRP en WOZ een aandachtspunt.
- Dat de gegevens en de functionaliteit in de API's stabiel zijn (hieronder wordt verstaan evolvable of backwards compatible). Door de grote omvang en complexiteit van deze applicaties kunnen ze relatief slecht tegen wijzigingen.
- Dat de API's structureel beheerd worden. Dat betreft zowel de inventarisatie van de gemeentelijke informatiebehoefte als het bouwen en aanbieden van de APIs in een productie omgeving door de Landelijke Voorzieningen.
- Dat de API's permanent en tegen redelijke kosten aan gemeenten worden aangeboden. Bij de BRP is daar nog een wijziging van het financieringsmodel voor nodig.
- Financiering dient structureel geregeld te zijn.
- Dat er werkende notificatievoorzieningen aanwezig zijn waar applicaties goed mee om kunnen gaan.
- Dat historische bevraging van basisregistraties mogelijk is.
- Dat gebruik van API's aan functionele (bijv. combineren van data) en technische eisen (bijv. performance) voldoet.

Beleid en rolverdeling: Expliciteer het beleid dat de leden van de stuurgroep ieder voor zich en in gezamenlijkheid voeren ten aanzien van Haal Centraal. Breng een (gedetailleerde) roadmap uit over de geplande ontwikkelingen van Haal Centraal en de beoogde uitrol en implementatie (spoorboekje). Gebruik hierbij de plateaus uit deze analyse of iets vergelijkbaars (zoals scenario's). Toets deze roadmap op haalbaarheid bij leveranciers en zorg voor draagvlak onder de leveranciers. Communiceer richting gemeenten over deze roadmap zodat gemeenten op basis hiervan inzage hebben in de mogelijkheden om aan te sluiten.

²⁸ <https://www.vngrealisatie.nl/producten/haal-centraal>

Gewenste afspraken over doelen, scope, planning en kostenverdeling: agendeer de doelen en het eindbeeld dat Haal Centraal nastreeft op het landelijke beleidsniveau (het OBDO, het lopende BZK-programma ter versterking van het stelsel van basisregistraties en de verschillende individuele basisregistraties) en maak daar afspraken over de doelen, de scope, de planning en de verdeling van de kosten die gehanteerd zal worden.

4.5. Juridisch

Om met de HC API's te gaan werken zijn aanpassingen van het juridisch kader nodig. De bestaande BRP-wetgeving maakt het niet mogelijk om in de *API business rules* toe te passen om de gegevens gebruiksklaar bij de gemeenten aan te leveren. Een alternatief zou kunnen zijn om de lokale BRP te bevragen conform de specificaties van de BRP-API. Echter kan in deze alternatieve route (ook) complexiteit ontstaan en praktijkproblemen kan geven. Ook bij de WOZ spelen juridische problemen die het gebruik van de HC API's belemmeren. Het programma geeft er prioriteit aan om deze belemmeringen weg te nemen en de partners in de stuurgroep werken daar binnen hun mogelijkheden aan mee. Zo wordt bijvoorbeeld op verzoek van het ministerie van Financiën eind juni 2021 een stuk aangeleverd op basis waarvan het ministerie besluit om het gebruik door gemeentelijke afnemers in het uitvoeringsbesluit van de WOZ op te nemen.

Om wetwijzigingen door te voeren is medewerking nodig van het departement dat eigenaar is van de betreffende basisregistratie. Die medewerking is afhankelijk van een beleidsmatige beoordeling van de Haal Centraal benadering en de prioriteit die (ook door de bewindspersoon) aan de benodigde wetwijziging wordt gegeven. Bij de BRP is een wetwijziging die een pilot met HC API's mogelijk maakt in voorbereiding, andere wetwijzigingen zijn nog niet geagendeerd. De kans op succes neemt toe wanneer VNG beleid haar invloed aanwendt om tot afspraken over de benodigde wetgevingsagenda te komen.

Voor de lange termijn kan het ook nodig zijn om wettelijke bepalingen aan te passen die bijvoorbeeld betrekking hebben op de governance, de financiering en de bevoegdheden van de Landelijke Voorzieningen. Dat kan bijdragen aan de benodigde zekerheid over de continuïteit van de beschikbaarheid van HC API's. Of de veranderingen die nodig zijn om vraag georiënteerd te werken ook leiden tot de noodzaak om wetten aan te passen valt nu nog niet te overzien. Ons advies is om het onderwerp wel bij de verdere ontwikkeling van een wetgevingsagenda voor de HC werkwijze te betrekken.

4.6. Standaardisatie

Zowel gemeenten als leveranciers vragen de VNG om zekerheid te geven over de status van de HC API's. De VNG is voornemens de API's een status als standaard, zoals aanbevolen standaard op 'pas toe of leg uit' standaard te geven. Een besluit over de Open API Specificaties wordt in de loop van dit jaar verwacht. Een besluit dat feitelijk zou leiden tot verplicht gebruik van de Landelijke Voorzieningen vraagt een langere voorbereidingstijd. . Uit onze analyse blijkt dat de randvoorwaarden om de API's als verplichte standaard te laten functioneren zijn nog niet volledig zijn ingevuld:

- Zoals eerder aangegeven zijn veel API's nog niet ontwikkeld en kunnen nog niet alle applicaties overweg met API's in plaats van kopieën. Slechts voor de enkelvoudige bevragingen van BRK en BAG is dit mogelijk. Onduidelijk is hoe deze belangrijke nuance betrokken wordt bij de standaardisatie. Het lijkt moeilijk uitlegbaar om deze categorie in zijn geheel onder de 'leg uit' te laten vallen.

- Draagvlak voor de standaardisatie bij gemeenten (consultatie) en in het licht van de eerder geschetste beelden over overheidsbrede toepassing, de standpunten van andere stakeholders.
- Zijn de landelijke voorzieningen bereid de HC API's permanent in hun productportfolio op te nemen tegen acceptabele kosten, ook wanneer daar aanpassing van de bestaande financieringsmodellen voor nodig is?

Beleggen beheer: Het is niet duidelijk hoe het beheer van de Open API specificaties die het programma heeft opgesteld voor de lange termijn geregeld wordt. Neemt de VNG dat zelf op zich, wordt dat een taak van de landelijke voorzieningen, wie draagt daarvan de kosten? Werk dit verder uit, met daarbij het perspectief dat de API's niet alleen gebruikt (gaan) worden door gemeenten.

Onverminderd de eerder gestelde implementatiekanttekeningen (hoofdstuk 3) is er bij gemeenten en leveranciers een behoefte aan zekerheid over de status en de continuïteit van de API's. Er lijkt een duidelijke relatie te liggen tussen het verplicht stellen van standaarden en het hebben van voldoende zekerheid over het 'in place' brengen van noodzakelijke randvoorwaarden (doorvoeren van noodzakelijke wetwijzigingen, continuïteit, financiering etc).

Besluit over standaarden: Neem besluiten over het verplicht stellen van standaarden en de betekenis daarvan zodra dat op basis van het perspectief op invulling van de overige randvoorwaarden verantwoord is.

4.7. Communicatie

Een grote meerderheid van de gemeenten heeft nu nog maar een heel beperkt beeld wat het gebruiken van HC API's concreet inhoudt: wat de consequenties voor de applicaties en de architectuur zijn, wat de voor- en nadelen zijn, met welke orde van grootte kosten en baten rekening gehouden moet worden. Wij adviseren daarom om de communicatie naar en met de gemeenten te versterken: nadat binnen de VNG voldoende duidelijk is vastgesteld wat de HC-doelstellingen en strategie zijn en als voldoende zekerheid is over overheidsbrede ondersteuning hiervoor. Daarbij merken wij op dat de communicatie aan kracht kan winnen indien het gedachtengoed van Haal Centraal geïntegreerd wordt in de communicatie van andere dossiers en binnen bestaande gremia, zoals gebruikersoverleggen. Hier wordt gedacht aan een doelgerichte aanpak waarin aan informatiemanagers wordt uitgelegd in hoeverre Haal Centraal past binnen de CG-visie Voor basisregistratie-gebruikers zou dit kunnen door uit te leggen hoe het past binnen de ontwikkeling van productportfolio's voor die registraties.

- Duidelijkheid over de functionaliteit die de HC API's gaan bieden in relatie tot de functionele behoeften die gemeenten hebben;
- Duidelijkheid over de stappen die een gemeente moet zetten om de HC API's te kunnen implementeren (handreiking/ kookboek);
- Duidelijkheid over de mate waarin continuïteit wel of niet gegarandeerd is;
- Duidelijkheid over het tijdsaspect: hoe kunnen gemeenten overgaan naar de HC API's in hun eigen planning verwerken (roadmap/spoorboekje)?
- Duidelijkheid over de (toekomstige) 'status' van nieuwe standaard.

5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen van de opschalingsanalyse van Haal Centraal. De conclusies worden gepresenteerd aan de hand van een korte uiteenzetting van de bevindingen en aan de hand van de beantwoording van de onderzoeksvragen. De aanbevelingen (verzameling van eerder benoemde gewenste vervolgacties) in paragraaf 6.2 geven richting en invulling aan de gewenste vervolgacties voor de opschaling van Haal Centraal.

5.1. Conclusies

In onze analyse hebben we een schets gegeven van 'Haal Centraal'. Gedurende onze analyse is duidelijk geworden dat 'Haal Centraal' een begrip is waar verschillende betekenissen en beelden aan worden toegekend.

In eerste instantie richt onze analyse zich op het *programma* Haal Centraal. We constateren dat onzekerheden die samenhangen met de transitie van Common Ground ook doorwerken in Haal Centraal (bijvoorbeeld onduidelijkheden over wat de 'bron' is). Het programma richt zich primair op het ontwikkelen en realiseren van de benodigde API's op de landelijke registraties. Maar zoals al aangegeven in de scopebeschrijving is een bredere blik nodig om de impact bij gemeenten goed in beeld te kunnen krijgen. Als de API's vanuit het programma zijn opgeleverd gaat het werk voor gemeenten immers pas beginnen en is er meer voor nodig dan alleen technische oplevering. In onze analyse zien we dan ook dat er meer nodig om gemeenten over te laten stappen op Haal Centraal dan alleen het beschikbaar stellen van de API's.

Daarnaast hebben we in onze analyse een onderscheid gemaakt tussen het conceptuele eindbeeld van Haal Centraal en de afzonderlijke deelproducten (API's) van Haal Centraal. Het concept schetst een eindbeeld waarbij gemeenten basisgegevens conform de informatiekundige visie Common Ground afnemen bij de landelijke registraties en af kunnen van de kopieën die binnen gemeenten worden bijgehouden. Met Haal Centraal kan volgens het geschetste eindbeeld daarnaast structureel worden bespaard op het beheer van het gegevensmagazijn omdat dat kan worden uitgefaseerd, en bijbehorende applicaties met (StUF)services²⁹. Als we het door Haal Centraal geschetste eindbeeld toetsen aan de feitelijke situatie van gemeenten, zien we dat er in de praktijk grote verschillen zijn. Het concept Haal Centraal is op dit moment ook nog een stuk groter dan het huidige product Haal Centraal; het concept gaat ook over randvoorwaarden en beleid, het product is alleen de realisatie van de API's. In de beantwoording van de onderzoeksvragen gaan we uit van een stapsgewijze benadering van Haal Centraal dat bestaat uit verschillende deelproducten. Sommige van deze deelproducten (API's) zijn gereed, maar andere deelproducten zijn nog niet ontwikkeld.

Vanwege de betrokkenheid van vele stakeholders, de diversiteit van belangen, de nog te ontwikkelen API's, de complexiteit van de materie en nog in te vullen randvoorwaarden, is de verwachting op basis van dit onderzoek, dat het eindbeeld niet op korte termijn gerealiseerd zal worden. Wanneer tussentijdse

²⁹ <https://www.vngrealisatie.nl/producten/haal-centraal>

implementatie plaatsvindt van gereed zijnde API's (de deelproducten) zal er een situatie ontstaan waarin, zolang het eindbeeld niet bereikt is, 'het oude' als en 'het nieuwe' naast elkaar bestaan. Dit noemen wij de transitieperiode waarbinnen er verschillende strategieën zijn om over te gaan op Haal Centraal.

Bovenstaande aspecten komen in de beantwoording van de onderstaande onderzoeksvragen terug.

5.1.1. Wat is de toegevoegde waarde van Haal Centraal voor gemeenten?

Gemeenten willen basisgegevens conform de informatiekundige visie Common Ground afnemen bij één en dezelfde bron en af van alle kopieën die binnen gemeenten worden bijgehouden. Haal Centraal maakt dit mogelijk door verstrekking van basisgegevens aan binnengemeentelijke afnemers te 'outsourcen' naar landelijke bronnen. Hierdoor kunnen gemeenten hun gegevensmagazijnen uitfaseren en beter voldoen aan de AVG. Met Haal Centraal kan structureel worden bespaard op het beheer van het gegevensmagazijn en bijbehorende applicaties met (StUF)services.³⁰

De meeste gemeenten in onze analyse onderschrijven de doelstelling om volgens Common Ground naar een eenvoudigere, snellere en slimmere informatievoorziening door te ontwikkelen³¹. Ook geven gemeenten en leveranciers aan dat API's meer gestandaardiseerd zijn dan StUF-koppelingen, makkelijker te ontwikkelen zijn en makkelijk op aangesloten kan worden. Door de implementatie van vraaggerichte API's aan de zijde van de landelijke voorzieningen vindt een vernieuwing plaats in de manier van uitwisselen van basisregistratiegegevens en ook een 'moderniseringslag' in het gemeentelijk applicatielandschap. 'Halen bij de bron' wordt als concept ook onderschreven, al stellen sommigen ook de vraag wat die bron dan eigenlijk is. Voor sommige basisregistraties geldt immers dat de gemeente bronhouder is en wijzigingen hier sneller doorgevoerd zijn dan in de Landelijke Voorziening.

Als we verder naar de hierboven geschetste verwachtingen van Haal Centraal kijken, blijkt bij diverse geïnterviewden twijfel te bestaan of het 'af willen van kopieën en het uitfaseren van het gegevensmagazijn' realistisch zijn. Voor complexere applicaties is nog onduidelijk of ze helemaal zonder kopieën dezelfde processen kunnen blijven ondersteunen. Plusgegevens, bulkverwerkingen, historie en afhankelijkheid in performance zijn hierbij nog onder meer onzekerheden. Het gegevensmagazijn speelt naast de datalevering aan de applicaties ook nog een rol in steeds op grotere schaal toegepaste BI-processen en datagestuurde werken en kan om deze reden niet zonder meer worden uitgefaseerd.

Samenvattend wordt het voordeel van API's over StUF-koppelingen voor een toekomstbestendige manier van gegevensuitwisseling algemeen onderschreven. Vanuit het programma zijn echter verwachtingen gewekt omtrent het eindbeeld van het Programma Haal Centraal waar door diverse partijen kanttekeningen worden geplaatst. Over de daadwerkelijk te realiseren toegevoegde waarde bestaat nog veel onduidelijkheid. Dit heeft met name gevolgen voor de prioritering bij gemeenten, de transitiestrategie en de kosten-baten afweging.

5.1.2. Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente bij invoering van Haal Centraal?

In het primaire proces van gemeenten zal er naar verwachting van de gemeenten weinig veranderen. Haal Centraal verandert de behoefte in de primaire processen en voor data-analyse aan gegevens uit de

³⁰ Eindbeeld Haal Centraal, bron: <https://www.vngrealisatie.nl/producten/haal-centraal> (inmiddels is vanuit het programma aangegeven dat deze tekst zal worden aangepast).

³¹ <https://www.vngrealisatie.nl/roadmap/common-ground>

basisregistraties en de daarachterliggende wettelijke taken niet. Gemeenten onderschrijven wel dat in theorie de datakwaliteit omhooggaat, maar verwachten ondanks deze constatering niet dat dit voor uitvoering van het primaire proces veel uitmaakt. Wel is de continuïteit van het primaire proces van groot belang. Zowel bij de transitie naar Haal Centraal, als bij het toekomstige werken met API's waarbij een grotere afhankelijkheid van de Landelijke Voorziening ontstaan indien er geen eigen databron meer is.

Samengevat is de verwachting van gemeenten dat er in het primaire proces maar heel beperkt wijzigingen zullen optreden. De grootste impact heeft Haal Centraal op de informatievoorziening en het applicatielandschap van gemeenten, vooral op technisch vlak, maar mogelijk ook voor de inkoopstrategie. Dit komt aan bod in de volgende onderzoeksvraag.

5.1.3. Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijk organisatie?

Waar we in de vorige vraag uitgingen van een gemeenten als uitvoerder van hun wettelijke taak, geven we met deze onderzoeksvraag een beeld hoe de interne gemeentelijke organisatie door Haal Centraal geraakt wordt. Duidelijk is dat met de transitie naar Haal Centraal er flink wat gedaan moet worden aan de kant van gemeenten. Gemeenten verschillen in de snelheid te aanpak van willen overgaan op Haal Centraal, maar enige vorm van projectmatige aanpak zal ervoor opgezet moeten worden.

Binnen de bedrijfsvoering processen zijn er met name wijzigingen in het applicatielandschap van gemeenten. Hierbij is de grootte van de wijzigingen en de invulling nog wel afhankelijk van de precieze invulling van Haal Centraal en de gekozen uitvoering hiervan door de gemeente. Maar in elk geval zal de koppeling vanuit de applicaties moeten worden aangepast, maar ook de applicaties zelf die op een andere manier van gegevens voorzien worden. Of hierbij het bijhouden van kopieën zal worden aangepast of uitgefaseerd staat zoals aangegeven nog ter discussie. Dit laatste geldt ook voor het gegevensmagazijn. Samen met leveranciers moet er, naar verwachting van de gesproken gemeenten en leveranciers, fors op ingezet worden om deze techniek te realiseren, met name in de complexe kernapplicaties. Dit zal waarschijnlijk niet een harde overgang zijn, maar een langer durende transitie waarin nieuw naast oud beschikbaar dient te zijn. Dit zal voor een groot deel gezamenlijk met de huidige leverancier moeten worden opgepakt en afgestemd, met name waar het de wat meer ingewikkelde applicaties betreft. Ook zullen er op het vlak van informatiebeveiliging en privacy ook maatregelen genomen moeten worden om aan te passen aan de nieuwe (technische) situatie.

Voor de eenvoudigere applicaties ontstaat mogelijk een nieuwe markt, maar dit zal ook met een nieuwe inkoopstrategie moeten worden tegemoet getreden. Leveranciers kunnen makkelijker toetreden als ze niet meer gebonden zijn aan de aansluiting met een specifiek gegevensmagazijn en de ingewikkelde StUF-koppelingen. In praktijk zal zich dit nog wel moeten uitwijzen, de eerste stappen om hier met leveranciers naar toe te werken worden gezet. Ook zal hierin onderscheid zijn tussen gemeenten die hun informatievoorziening vooral in eigen beheer hebben en de juiste expertise in huis hebben, en gemeenten die meer afhankelijk zijn van hun (hoofd)leverancier.

5.1.4. Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?

In onze analyse hebben we aangegeven dat gemeenten verschillen op de uitgangssituatie waarmee ze met Haal Centraal aan de slag gaan. Op basis van deze uitgangssituatie zijn ze allemaal in verschillende mate toegerust op een dergelijk grote verandering en zal de gemeente in meerdere of mindere mate de randvoorwaarden op lokaal niveau op orde hebben of bewust zijn van wat ze moeten regelen. Zo zijn er grote verschillen tussen gemeenten in de mate waarin ze zijn toegerust voor deze grote verandering. Gemeenten die zelf (meer) controle hebben over het applicatielandschap en de architectuur, zullen makkelijker zelf keuzes kunnen maken bij de implementatie. Gemeenten die zich hiervoor voornamelijk van leveranciers afhankelijk opstellen zullen (deels) hun rol hierin moeten afwachten.

Daarnaast zal de prioritering die gemeenten geven aan deze transitie en de bijhorende transitiestrategie, ook erg verschillen per gemeente. Factoren die hierbij een rol kunnen spelen zijn: inrichting architectuurlandschap, tevredenheid huidige situatie, beschikbare afdelingsbudgetten, aflopen van aanbestedingen, leverancier, aanwezige kennis van informatievoorzieningen en IT.

Kosten blijven hierbij een belangrijk punt. Wederom afhankelijk van enerzijds het aanbod van Haal Centraal en de gemaakte keuzen hierbij, anderzijds de Ausgangssituatie van gemeenten en specifieke typen van applicaties. Maar in potentie lijkt het voor gemeenten en aan de kant van leveranciers om flinke investeringen te vragen, met name voor de complexe kernapplicaties. Ook speelt hierbij de vraag mee, in welke mate gemeenten zelf controle hebben over het applicatielandschap en de architectuur, of dat ze zich hiervoor voornamelijk van leveranciers afhankelijk opstellen.

Op dit moment is het lastig voor gemeenten en hun leveranciers om de beslissing te maken nemen om de Haal Centraal API's te implementeren. Deze onzekerheid wordt door twee belangrijke factoren gevoed:

- Er is onvoldoende zekerheid over de inlossing van de randvoorwaarden op gemeente-overstijgend niveau. Gemeenten hebben de zekerheid nodig dat de Haal Centraal API's gerealiseerd worden en in productie blijven staan en functionaliteiten, performance en continuïteit toereikend zijn.
- Daarnaast is er onvoldoende zicht op enerzijds te realiseren resultaat en bijkomende kosten, anderzijds toegevoegde waarde van dit resultaat en bijkomende baten.

5.1.5. Welke kosten en besparing voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan Haal Centraal verbonden?

Uit ons onderzoek komt naar voren dat hoewel gemeenten de voordelen van API's tegenover StUF-koppelingen onderschrijven, de meeste geïnterviewde gemeenten niet verwachten dat dit ook meteen besparingen gaat opleveren. Zoals eerder aangegeven worden de door Haal Centraal gestelde toegevoegde waarden en daarmee gemoeide baten deels ter discussie gesteld. Door de ontwikkelingsfase waarin Haal Centraal verkeert, zijn er nog nauwelijks concrete praktijkvoorbeelden waarin de kosten en baten zichtbaar zijn. Het onderwerp kosten en baten is momenteel met veel onduidelijkheden omgeven.

Daarbij is een en ander wel afhankelijk van de gekozen transitiestrategie. Door bij het aansluiten van nieuwe applicaties gebruik te maken van eenvoudiger (lees goedkopere) API's in plaats van ingewikkelde StUF-koppelingen kunnen de kosten voor het maken van een StUF-koppeling worden uitgespaard. Maar voor het overstappen met bestaande applicaties op de API's, waarbij StUF-koppelingen worden vervangen, zullen er vooral kosten gemaakt moeten worden. Dit zal in afstemming met de leveranciers moeten gebeuren en veelal ook technisch aan hun kant moeten worden gerealiseerd. Het bestaande landschap staat bij veel gemeenten redelijk robuust en werkt voldoende in praktijk; de gesproken gemeenten ervaren geen urgent probleem. De kosten zullen per applicatie wel flink uiteen kunnen lopen. Voor eenvoudige applicaties is aanzienlijk minder werk nodig dan voor de grote complexere applicaties. Voor deze complexe kernapplicaties zouden aanpassingen al snel kunnen leiden tot herontwerp van een groot deel van de applicatie en daarmee tot aanzienlijke kosten.

Omdat de Ausgangssituatie in gemeenten verschilt en het per applicatie kan verschillen is er geen eenduidig beeld van mogelijke kosten en baten te geven dat in alle gemeenten geldtopgeld doet. Omdat de basisgegevens op grote schaal binnen de gemeente gebruikt worden raakt de introductie van de Haal Centraal API's een groot deel van het applicatielandschap. De gefaseerde oplevering van Haal Centraal stelt gemeenten in staat per applicatie te bepalen wat per applicatie het optimale moment voor de transitie is. Aanleidingen kunnen bijvoorbeeld groot onderhoud of de aanschaf van een nieuwe applicatie. In de praktijk zullen vooral naar verwachting de leveranciers hier een belangrijke rol in hebben.

Eerder gaven we aan dat het vergelijken van de bestaande situatie met de nieuwe situatie die ontstaat na Haal Centraal het vergelijken van bestaande appels met een nieuw soort fruit inhoudt. Een oordeel over nog onbekend fruit ontstaat het gemakkelijkst door ervan te proeven. Het programma kan dat bevorderen door de praktijkervaringen die er zijn actief te delen en belangstellenden de gelegenheid te geven (door field labs bijvoorbeeld) zelf te ervaren wat het toepassen van Haal Centraal betekent.

5.1.6. Wat zijn de verwachte effecten van Haal Centraal?

Eerder hebben we de toegevoegde waarde van Haal Centraal vanuit gemeentelijk perspectief bekeken, hier gaan we in op de effecten vanuit een gemeente-overstijgend perspectief. Samenvattend is het effect van Haal Centraal een paradigma-shift ten opzichte van de huidige wijze waarop we aankijken tegen het uitwisselen van gegevens van de basisregistraties. Dit betreft niet alleen de gemeente als eindgebruiker, maar het hele stelsel inclusief de landelijke voorzieningen en andere stakeholders.

Haal Centraal realiseert API's die meteen in een productie omgeving ter beschikking worden gesteld aan gemeenten. Door deze werkwijze en door de daarbij uitgesproken en kenbaar gemaakte doelstellingen zijn verwachtingen gewekt. Om deze verwachtingen waar te kunnen maken is het noodzakelijk dat betrokken stakeholders (meer) interbestuurlijke afspraken met elkaar maken om strategische randvoorwaarden in te vullen. Uit ons onderzoek is gebleken dat deze afspraken tot op heden maar beperkt zijn gemaakt, wat een risico is voor de duurzame borging van de resultaten. We zien dat in ieder geval op de volgende onderwerpen (verdere) afspraken dienen te worden gemaakt:

- Governance
- Financiën
- Doelstelling, Strategie en Positionering
- Juridisch
- Standaardisatie
- Communicatie

In de volgende onderzoeksvraag over de randvoorwaarden en risico's wordt verder ingegaan op deze onderwerpen. Belangrijk voor hier is, samenvattend, te constateren dat het succes van Haal Centraal voor een belangrijk deel (ook) zal afhangen van de mate waarin binnen de stuurgroep Haal Centraal constructieve afspraken gemaakt kunnen worden die bijdragen aan de realisatie van het eindbeeld.

5.1.7. Hoe kan Haal Centraal worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

Om gemeenten in staat te stellen om Haal Centraal te implementeren en om Haal Centraal verder te brengen richting eindbeeld, moeten op een gemeente-overstijgend niveau een aantal besluiten zijn genomen en randvoorwaarden zijn ingevuld. Wanneer dat niet het geval is levert dat risico's op ten aanzien van de haalbaarheid van het eindbeeld, kan dit tussen stakeholders tot spanning leiden of levert dit onvrede op aan de zijde van de gemeenten.

Uit deze analyse blijkt dat Op dit moment achten wij de randvoorwaarden die nodig zijn voor een verdere implementatie van Haal Centraal nog niet (voldoende) ingevuld zijn. Op grond van de gesprekken die met gemeenten en deskundigen gevoerd zijn, kunnen de volgende randvoorwaarden worden gespecificeerd waar verdere afspraken over moeten worden gemaakt. Hierbij is het aan de betrokken partijen om te bepalen wie welke taak op zich neemt. Deze analyse vanuit gemeenten bevat geen onderzoek naar de afzonderlijke taken en verantwoordelijkheden van de betrokken stakeholders. In detail zijn deze punten in hoofdstuk 4 uitgewerkt en toegelicht. Hier beperken we ons tot een puntsgewijze opsomming (welke tevens dient als samenvatting).

Governance

- Benodigde invulling van concrete afspraken over rollen, taken en verantwoordelijkheden m.b.t het (door)ontwikkelen in beheer houden van API (incl. specificaties) na oplevering.
- Benodigde invulling van afspraken over het bieden van implementatie-ondersteuning bij gemeenten.
- Benodigde invulling van een langetermijnperspectief inclusief roadmap (programma is afhankelijk van kortlopende subsidies) welke onvoldoende recht doet aan de (toenemende) afhankelijkheid van gemeenten van de API's indien deze eenmaal in productie ter beschikking worden gesteld. Gemeenten en leveranciers hebben in dit kader behoefte aan continuïteit en zekerheid voor wat betreft beschikbaarheid en performance.

Financiering

- Aanpassen van de financieringswijze binnen het stelsel als gevolg van het werken met API's
- Het borgen van een lange termijn financiering voor het met zekerheid kunnen aanbieden van de API's die in productie staan.
- Het borgen van een korte termijn financiering voor het realiseren van nog te ontwikkelen API's inclusief de beheerkosten die hiermee samenhangen.
- Het realiseren van financiering voor implementatie-ondersteuning richting gemeenten.

Doelstelling, Strategie en positionering

- Hoewel iedereen voordelen ziet in geschetste einddoelen zijn de doelen van HC onvoldoende duidelijk beschreven en moet de scope worden herijkt en vastgesteld (door uiteenlopende beelden bij de verschillende betrokkenen).
- Benodigde invulling van een gezamenlijke strategie hoe alle stakeholders samen het beoogde eindbeeld gaan bereiken.
- Onduidelijk is of HC een overheidsbrede ontwikkeling betreft of alleen beperkt is tot gemeenten of de initiatief nemende gemeenten; deze keuze heeft gevolgen voor de governance en financiering. In het verlengde ligt de rol van BZK als verantwoordelijke van de basisregistraties.
- Er wordt gekozen om gereed zijn de API's direct in productie te zetten. Dit brengt direct beheerkosten met zich mee, maar onduidelijk is nog waar deze terechtkomen.

Juridisch

- Om met de HC API's te gaan werken zijn juridische aanpassingen nodig. In elk geval van de wetgeving voor de BRP en mogelijk de WOZ. Dit kan meerdere jaren in beslag nemen, op tijd beginnen is een vereiste.

Standaardisatie

- Zowel gemeenten als leveranciers vragen de VNG om zekerheid te geven over de status van de HC API's door deze als vereniging de status van verplichte (pas toe of leg uit) standaard te geven.. Daarbij moet duidelijk worden beschreven wat deze verplichting betekent.
- Er zijn nog wel vraagtekens te stellen bij de governance rondom de API's, het tijdstip waarop dit gebeurt, wat dit (impliciet) betekent voor de rol die VNG hier mee oppakt (mede in de relatie of de API's overheidsbreed dienen te worden ingezet) en de met standaardisatie gepaarde kosten (wie draagt deze?).

Communicatie:

- Gemeenten en leveranciers hebben behoefte aan meer en duidelijkere communicatie over het programma Haal Centraal, het transitietraject en het te bereiken einddoel.
- Gemeenten en leveranciers hebben behoefte aan continuïteit en zekerheid (voorspelbaarheid). Ze ervaren nu Haal Centraal als onzeker. Neem deze onzekerheden zo veel als mogelijk weg door realistische communicatie.
- Gemeenten en leveranciers hebben behoefte aan een roadmap waarin staat wanneer ze wat kunnen verwachten.

5.2. Aanbevelingen

Hieronder vatten we de aanbevelingen die we in eerdere hoofdstukken hebben gedaan samen. De aanleiding van de aanbevelingen volgt logisch uit de conclusies die we overkoepelend trekken op basis van onze bevindingen.

5.2.1. Aanbevelingen gericht op de opschaling onder en implementatie bij gemeenten

Communicatie

Communicatie naar behoefte is essentieel: Indien bekendheid onder een grotere groep gemeenten gewenst is, is het nodig de communicatie naar gemeenten over Haal Centraal te intensiveren. Houd hierbij rekening met een verschil in kennisniveau van verschillende doelgroepen (informatiemanager en bestuurders bijvoorbeeld).

Technische mogelijkheden en praktische uitvoerbaarheid

Continuïteit van primaire proces is een voorwaarde: Maak (voor zover nog niet is gebeurd) de continuïteit van de primaire processen een essentiële randvoorwaarde bij de implementatie en transitie naar Haal Centraal, met name voor de complexe kernapplicaties. Werk met praktijktoetsen om na te gaan hoe dit veilig kan worden uitgevoerd in de bedrijfskritische processen.

Duidelijkheid over onderdeel 'eigen kopieën van applicaties' is gewenst: Beproof met enkele leveranciers de toepassing van de Haal Centraal API's, met name in de meer complexere kernapplicaties om te vast te kunnen stellen dat deze applicaties zonder eigen kopieën kunnen functioneren met voldoende behoud van functionaliteit, procesverantwoording en performance. Maak op basis van beproevingen verdere keuzes hierover en communiceer over de resultaten naar gemeenten. Betrek hierbij het aanbod van reeds bestaande API's binnen de basisregistraties

Duidelijkheid over 'uitfasen gegevensmagazijn' is gewenst: Inventariseer bij gemeenten voor welke doeleinden ze gebruik maken van de gegevensmagazijnen en geef vanuit het programma duidelijkheid welke functionaliteit wel en welke niet door de HC API's wordt afgedekt en informeer gemeenten daarover. Indien 'uitfasen gegevensmagazijn' niet langer een doelstelling van het programma is, pas de website en andere projectdocumentatie daarop aan.

Implementatie in bedrijfsvoering

Duidelijkheid over technische stappenplan is gewenst: Gebruik de in deze analyse geschetste plateaus (of iets vergelijkbaars) en het onderscheid tussen 'complexere kernapplicaties' enerzijds en 'kleine/middelgrote'

applicaties anderzijds om inzicht te bieden in de afzonderlijke technische stappen en resultaten die Haal Centraal behelst. Nu wordt vaak alleen over het einddoel gecommuniceerd.

Handreiking voor schets nieuwe architectuur/applicatielandschap is gewenst: Breng in handreiking ('Referentiearchitectuur voor het veilig en transparant kunnen werken met API's) in beeld wat gemeenten lokaal geregeld moeten hebben om gebruik te kunnen maken de voorzieningen waar de Haal Centraal API's onderdeel van uitmaken. Besteed hierin ook aandacht aan welke bestaande functionaliteiten van de gegevensmagazijnen wel door de HC API's vervangen worden en welke niet, zodat ook daarover duidelijkheid gegeven kan worden richting gemeenten.

Inkoopstrategie is belangrijk om marktwerking te bevorderen: Geef gemeenten handvatten om Haal Centraal in de eigen inkoopstrategie mee te kunnen meenemen. Houdt er hierbij rekening mee dat niet elke gemeente een even groot handelingsperspectief heeft op dit onderwerp en het ook afhankelijk is van het type applicatie. Geef met name ook waar het om de kernapplicaties gaat duidelijkheid aan de markt hoe het bevorderen van marktwerking en samenwerking zich tot elkaar verhouden.

Transitiestrategieën

Duidelijkheid over te kiezen transitiestrategieën is gewenst: Breng als programma een (gedetailleerde) roadmap uit over de geplande ontwikkelingen van Haal Centraal en de beoogde uitrol en implementatie. Gebruik hierbij de plateaus uit deze analyse of iets vergelijkbaars. Toets deze roadmap op haalbaarheid bij leveranciers en zorg voor draagvlak onder de leveranciers. Communiceer richting gemeenten over deze roadmap zodat gemeenten op basis hiervan inzage hebben in de mogelijkheden om aan te sluiten.

Kosten en baten

Kosten-baten zijn sterkt afhankelijk op te maken keuzen op verschillende onderdelen: Stel gemeenten in staat voor hun eigen gemeente een business case op te stellen door een voorbeeld business case beschikbaar te stellen waarin de relevante kostenposten en baten zijn benoemd. Maak met een aantal gemeenten een voorbeeldinvulling van deze businesscase Breng als programma een (gedetailleerde) voorbeeld businesscase op basis van de in deze analyse genoemde plateaus of vergelijkbaar, zodat gemeenten en leveranciers houvast hebben bij de te maken investeringskeuzes.

5.2.2. Aanbevelingen vanuit een gemeente-overstijgend perspectief

Algemeen

Realistisch beeld van de verwachtingen is gewenst: Zorg dat er binnen het programma een breed gedragen en realistisch beeld van de verwachtingen ontstaat en definieer daaraan gekoppelde doelen. Indien verwachtingen tussen partijen uiteindelijk toch uiteenlopen, wees hier dan transparant over.

Duidelijkheid over opschalingsscope: Verken op korte termijn binnen het programma waar het initiatief voor deze "verbreding" belegd dient te worden (binnen het programma of juist hierbuiten). Agendeer deze bevindingen op (de) tafel(s) waar er besluiten over genomen kunnen worden.

Randvoorwaarden 'in place': Om de ingezette beweging van Haal Centraal niet in gevaar te brengen is het zaak dat randvoorwaarden 'in place' komen (deze analyse geeft een aanzet van de belangrijkste randvoorwaarden). Betrokken partijen dienen tot afspraken te komen over wie welke randvoorwaarden oppakt, onder welke condities en of dit binnen de scope van het programma Haal Centraal plaats vindt of juist er buiten (reguliere activiteiten).

Governance

Verbindingen Haal Centraal: Zorg voor een expliciete verbinding tussen het programma en de betrokken organisatie(s). Vanuit een lijnperspectief is Haal Centraal één van de onderwerpen binnen een groter speelveld aan activiteiten en lopende acties. Plaats het concept Haal Centraal binnen de context van de interbestuurlijke governance en verbind dit met andere beleidsmatige aspecten en dossiers zoals het verbeteren en moderniseren van de basisregistraties en common ground en overweeg het opstellen van een Programma Start Architectuur (PSA) waarin dit beschreven wordt.

Financiering

Duidelijkheid over investeringsbehoefte: Maak duidelijk wat het eindbeeld is en wat de totale investeringsbehoefte is om dat eindbeeld van Haal Centraal te kunnen realiseren.

Toekomstige financieringsvorm: Onderzoek welke financieringsvorm adequaat past bij het eindbeeld van Haal Centraal, als ook de fase waarin we ons nu bevinden. Het betreft hier financiering voor het (door)ontwikkelen van de API's, beheer van de API's als ook het 'in place' brengen van randvoorwaarden.

Doelstelling, strategie en positionering

Beleid en rolverdeling: Expliciteer het beleid dat de leden van de stuurgroep ieder voor zich en in gezamenlijkheid voeren ten aanzien van Haal Centraal. Breng een (gedetailleerde) roadmap uit over de geplande ontwikkelingen van Haal Centraal en de beoogde uitrol en implementatie (spoorboekje). Gebruik hierbij de plateaus uit deze analyse of iets vergelijkbaars (zoals scenario's). Toets deze roadmap op haalbaarheid bij leveranciers en zorg voor draagvlak onder de leveranciers. Communiceer richting gemeenten over deze roadmap zodat gemeenten op basis hiervan inzage hebben in de mogelijkheden om aan te sluiten.

Gewenste afspraken over doelen, scope, planning en kostenverdeling: agendeer de doelen en het eindbeeld dat Haal Centraal nastreeft op het landelijke beleidsniveau (het OBDO, het lopende programma van BZK ter versterking van het stelsel van basisregistraties en de verschillende individuele basisregistraties) en maak daar afspraken over de doelen, de scope, de planning en de verdeling van de kosten die gehanteerd zal worden.

Standaardisatie en beheer

Besluit over standaarden: Neem besluiten over het verplicht stellen van standaarden en de betekenis daarvan zodra dat op basis van de het perspectief op invulling van de overige randvoorwaarden mogelijk en verantwoord is.

Beleggen beheer: Het is niet duidelijk hoe het beheer van de Open API specificaties die het programma heeft opgesteld voor de lange termijn geregeld wordt. Neemt de VNG dat zelf op zich, wordt dat een taak van de landelijke voorzieningen, wie draagt daarvan de kosten? Werk dit verder uit, met daarbij het perspectief dat de API's niet alleen gebruikt (gaan) worden door gemeenten.

Beperken beheerkosten: verken of er mogelijkheden liggen om de kosten van beheer van de API's te beperken.

6. Bijlagen

Bijlage gesprekspartners

Interviews

Organisatie	Naam
Gemeente Emmen	Harry ten Brink en J Breurs
Gemeente Veenendaal	Marcel Hopman, Margriet Liemburg en Koen de Hart
Gemeente Westland	Rob Drost
I&A samenwerking Middelburg / Vlissingen	John Cardol en A van Haaren
Gemeente Heerenveen	Eduard Witteveen, Taeke van der Laan, Jacco Hovenga
Gemeente Gooise Meren	Erik van de Knaap en Erwin Waage
Gemeente Amsterdam	Norbert Veltman, Paul Geerts, J Riemens
Gemeente Buren	Holger Peters
Gemeente Peel en Maas	Diana Peeters
Gemeente Groningen	Jan Galema
Gegevenshuis Limburg	Raimond Severens, Peter Meijers, Ingrid Vromen
BAR organisatie	Tiemen Verhoeks en Bert v d Berg
Omgevingsdienst Midden Holland	Nol Witte
De Regionale Belastinggroep	Dick van Oostrom
Pink Roccade	Bart Prinsen, Thibault Kroonen
Centric	Ron Bartels, Eddy van de Werken, Jacob Versteeg

Programma Haal Centraal	Brenda de Graaf en Cathy Dingemanse
RvIG	Liesbeth van der Feen, Mel Raboen, Bob te Riele
Ministerie van BZK	Koos Straver
Kadaster	Karin de Bourgraaf, Janette Storm, Leo van der Sluis
Waarderingskamer	Ruud Kathmann
Dataland	Pieter van Teeffelen
VNG Realisatie	Han Wammes, Marcel Rietdijk, Johan Boer, Robert Melskens, Ben Roetgerink, Mark Backer, Arnoud Quanjer, Maarten Bruinsma, Lia de Zoete, Theo Peters
VNG beleid	Ank Jongman

Begeleidingscommissie

Organisatie	Naam
VNG	Floris Zwaferink
VNG Realisatie	Theo Peters
VNG Realisatie	Marcel Rietdijk
VNG Realisatie	Lia de Zoete
VNG Realisatie	Maarten Bruinsma
Programma Haal Centraal	Brenda de Graaf
Programma Haal Centraal	Cathy Dingemanse



VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl