

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
T.a.v. Nathan Ducastel
Directeur Beleid Informatiesamenleving

▼ Bezoekadres
Koninginnegracht 10
2514 AA Den Haag

Postadres
Postbus 18607
2502 EP Den Haag

T +31 (0)70 376 36 36
E info@pblq.nl

I NL46 ABNA 0240 0470 87
K 27344793
B NL820820350 B01

www.pblq.nl

ons kenmerk
7462

onderwerp
**Advies versterking bestuurlijke sturing
Common Ground**

bijlagen
2

Den Haag, 23 april 2022

Geachte heer Ducastel, beste Nathan,

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft PBLQ de opdracht gegeven om te adviseren over de versterking van de bestuurlijke sturing op Common Ground. Specifiek is er gevraagd *hoe de bestuurlijke sturing op Common Ground kan worden versterkt en hoe er een duidelijk handelingsperspectief kan worden meegegeven aan de beweging Common Ground*. Common Ground is vol energie gestart vanuit gemeenten in de periode 2016/2017. Zij verenigden zich om collectief te werken aan een betere beheersing van de informatievoorziening van gemeenten alsmede om beter opgewassen te zijn tegen maatschappelijke uitdagingen. Sinds die tijd zijn er veel projecten gestart, zoals Haal Centraal, HAVEN, NLX en de showcases Huishoudboekje en Registratie Vakantieverhuur.

De aanleiding voor het adviestraject komt voort uit het College van Dienstverleningszaken (CvD). Na de start van Common Ground ontstond bij leden van het college het gevoel toeschouwer te zijn in plaats van bestuurder. Collegeleden gaven aan meerdere malen te hebben gevraagd om de juiste bestuurlijke vragen bij hen neer te leggen, maar zij heeft die vraag niet goed beantwoord gezien waardoor het college geen grip op Common Ground weet te krijgen. Ook het VNG-bureau ervaart dat het moeilijk is om de juiste vragen te formuleren en de brug te slaan tussen de wereld van de gemeentelijke bestuurders enerzijds, en de vaak technisch georiënteerde medewerkers in de gezamenlijke uitvoering anderzijds. Zowel het CvD als het VNG-bureau ervaart dat Common Ground niet goed bestuurbaar is, ondanks enkele eerdere pogingen de beweging te richten met expliciete bestuurlijke besluiten. U heeft PBLQ daarom gevraagd de dieperliggende oorzaken van het probleem te analyseren en te adviseren hoe Common Ground weer bestuurbaar te krijgen is. Daarbij doet u de aanname dat Common Ground niet alleen een waardevolle, maar zelfs een noodzakelijke ontwikkeling is, om de huidige verwachtingen over gemeentelijke dienstverlening waar te kunnen maken, de rechten van de burger te beschermen, en huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven beter of überhaupt aan te kunnen. De ontwikkeling kan echter alleen succes hebben als er afdoende bestuurlijke grip is zodat ook duidelijk is welke doelen er worden beoogd, en voldoende kans bestaat dat die ook worden bereikt tegen aanvaardbare inspanningen.

De startbijeenkomst voor het onderzoekstraject vond plaats op 14 januari jl. In een periode van 13 weken zijn vervolgens 17 betrokkenen bij Common Ground geïnterviewd en is er een groepsgesprek gevoerd met zes vertegenwoordigers van gemeentelijke softwareleveranciers (zie bijlage A). Naast

interviews is er kennisgenomen van een groot aantal documenten. Ook hebben er gedurende de onderzoeksperiode vier bestuurlijk begeleidende beraadingszittingen plaatsgevonden waarbij PBLQ door drie vertegenwoordigers van het CvD werd bijgestaan (zie bijlage B).

Ons advies heeft het karakter van een expert opinion. We hebben geen zelfstandig oordeel gevormd over de levensvatbaarheid van Common Ground, maar adviseren over een pragmatische stap om de bestuurlijke grip te kunnen herpakken, en een traject in te gaan waarin de levensvatbaarheid kan worden vastgesteld. In onze gesprekken hebben we dermate veel steun voor de basisgedachten achter Common Ground gezien, dat we denken dat dat afdoende indicatie is dat een heroriëntatie de moeite waard is. De uitkomst van die heroriëntatie moet echter zakelijk worden beoordeeld.

We adviseren om een stevige interventie te plegen om ervoor te zorgen dat Common Ground een levensvatbaar veranderprogramma kan zijn. Common Ground geniet ruime bekendheid en wordt breed omarmd vanwege een energieke start. Dat maakt dat de geadviseerde heroriëntatie mede mogelijk is omdat het informatiebewustzijn bij gemeenten de afgelopen jaren is gegroeid en gemeenten sneller geneigd zijn collectieve kansen ook gezamenlijk te pakken.

Deze adviesbrief start met een samenvatting van het advies. We vervolgen de brief met de probleemanalyse. Daarna werken we een oplossingsrichting uit en geven we aan welke daaraan gekoppelde concrete acties door de VNG genomen kunnen worden.

Waar we in deze brief spreken over de VNG, doelen we daarmee op een deel of het geheel van de VNG-organisatie: de vereniging, het bureau, alsmede VNG Realisatie.

1. Samenvatting advieslijn

De informatiekundige visie Common Ground loopt al enkele jaren. In die jaren is er veel energie ontstaan onder gemeenten om gezamenlijk te werken aan het informatielandschap. Momenteel vindt er een veelheid aan activiteiten plaats onder de noemer Common Ground, worden er diverse uitgaven gedaan en inhoudelijke besluiten genomen. Daar staat echter tegenover dat er geen kader lijkt te bestaan dat richting geeft aan al deze zaken. Kijkend naar de huidige, feitelijke bestuurlijke werkelijkheid van Common Ground, stellen we vast dat de beoogde baten en verwachte neveneffecten van Common Ground niet duidelijk zijn gedefinieerd, dat er geen eenduidige vertaling is van baten naar een concreet ontwerp tot het bereiken van de visie en dat de besturing van Common Ground niet is belegd rondom de baten en activiteiten.

We merken op dat er bestuurlijk niet kan worden gestuurd zolang het niet duidelijk is op welk ontwerp van de verandering gestuurd moet worden. Een ontwerp van de verandering kan echter enkel pas worden gemaakt als het doel van Common Ground eenduidig wordt geformuleerd. Door het ontbreken van een kader dat Common Ground vormgeeft, is Common Ground verworpen tot een mystieke visie. Dat is problematisch omdat het leidt tot verwachtingen waar Common Ground niet aan kan voldoen, wat vervolgens relaties tussen diverse partijen op spanning zet.

Geïnitieerd vanuit gemeenten als informatiekundige visie, is Common Ground in enkele stappen belegd bij de VNG. Zowel bij de start van Common Ground als bij de vervolgstappen naar de VNG is er vervolgens onderschat wat de besturingsconsequenties van Common Ground zouden zijn. De stap tot het operationaliseren van de visie Common Ground met een duidelijk programma met doelen, daaraan gekoppelde activiteiten en de mogelijkheid tot sturing van die activiteiten is niet genomen. Ons advies is om Common Ground te demystificeren door het vorm te geven als een veranderprogramma. Daarvoor doen we een voorstel op drie belangrijke pijlers waarop een goed programma rust: bepaling van

gewenste uitkomsten, een goed ontwerp van de activiteiten om die uitkomsten te bereiken en een heldere sturing.

Het eerste onderdeel van ons voorstel is de gewenste uitkomst van Common Ground, namelijk dat: *zoveel mogelijk gemeenten relevante gemeentelijke gegevens zodanig elektronisch beschikbaar stellen uit hun bronnen, dat de afnemer die gegevens betrouwbaar en vrijwel direct kan gebruiken telkens wanneer die voor de afnemer relevant zijn, waarbij de bronhouder beslist aan wie welke gegevens verstrekt (kunnen) worden, en waarbij de manier waarop de gegevens beschikbaar worden gesteld niet verschilt tussen gemeenten of de gebruikte software voor de bronsystemen of de uitwisseling. De beschikbaarstelling vindt plaats via API's die voldoen aan samenhangende standaarden voor taal en techniek.* Deze uitkomst wordt enkel waargemaakt wanneer zoveel mogelijk gemeenten deelnemen en gegevens delen die relevant zijn voor veel gemeenten en verschillende afnemers.

De inspanningen om de gewenste uitkomsten te realiseren zijn alleen zinvol als ze zullen leiden tot voldoende waardevolle baten voor gemeenten. Waar bestaande situaties worden vervangen door gegevensuitwisseling via API's, zullen de baten met name in de bedrijfsvoering te vinden zijn. Denk hierbij aan bijvoorbeeld het versterken van de privacy van burger en het verminderen van de afhankelijkheid van een specifieke softwareleverancier. Common Ground kan via API's ook leiden tot nieuwe informatieoverdrachten. Daarbij horen de baten van nieuwe toepassingen, zoals wendbaarheid en gebruiksvriendelijke dienstverlening.

Common Ground gaat over de realisatie van uitkomsten. Baten worden bereikt zodra afnemers gebruik gaan maken van gemeentelijke API's. Omdat dit buiten het programma Common Ground valt, levert het programma niet directe baten op, maar faciliteert het de mogelijkheid tot batenrealisatie.

Op basis van onze werkhypothese over uitkomsten en baten, zal de VNG zelf een voorstel moeten doen tot de bepaling van uitkomsten en baten, die alvorens van start te gaan met het hernieuwde programma, goed gestaaft moet worden.

Vervolgens stellen we voor hoe er van de uitkomsten kan worden terug geredeneerd naar programma-activiteiten. Om de uitkomst van Common Ground mogelijk te maken, zijn er *standaarden* nodig voor interacties tussen API's en bronsoftware, *aanpassingen aan de huidige bronsoftware* om API-interacties te faciliteren en *ingebruikname van deze software* door gemeenten. Common Ground *levert* de standaarden en bijpassende implementatie-ondersteuning, *bindt* softwareleveranciers en gemeenten, en *ondersteunt* gemeenten bij de verandering die zij zelf moeten doormaken. Heel concreet vraagt dit van de VNG om zich te richten op ontwikkeling en het beheer van API-standaarden, de communicatie van die standaarden en het vormen van afspraken met softwareleveranciers. En van andere organen in het programma om gemeenten te committeren aan het gebruik van software met standaard-API's.

Omdat het nieuwe portfolio aan activiteiten niet overeenkomt met de huidige situatie, zal de VNG per huidige activiteit moeten besluiten of deze wordt voortgezet onder de noemer Common Ground, wordt afgebouwd of elders wordt belegd. Gezien de geformuleerde kern aan activiteiten, raden wij in elk geval aan om de activiteiten rondom softwareontwikkeling, Haal Centraal, sourcingstrategie en HAVEN in het vervolg niet meer te beleggen binnen het programma Common Ground.

Als laatste pijler formuleren we hoe de besturing vorm moet krijgen. Voor een effectieve programmabesturing van Common Ground adviseren we: laat het VNG-bestuur of -directie besluiten over de levensvatbaarheid van het programma, beleg de rol van programma-eigenaar, stel een sponsorgroep in, wijs aan wie namens gemeenten afspraken maakt met softwareleveranciers, stel vast dat andere organen geen rol hebben in de besturing op programmaniveau, bepaal hoeveel budget

beschikbaar wordt gesteld vanuit het GGU, bepaal welke uitvoeringscapaciteit bij VNG (Realisatie) beschikbaar wordt gesteld, bepaal welke procuratiebevoegdheden aan functionarissen toekomen, stel vast voor welke periode de governance geldt en bepaal welke besluiten binnen het programma voorbehouden blijven aan het bestuur of de directie. We raden aan niet enkel te investeren in de interne organisatie maar ook in de relatie met de softwareleveranciers door hen een duidelijk perspectief en belang te bieden en van goede informatie te voorzien. Daartegenover staat dan dat duidelijke afspraken gemaakt kunnen worden over wat de gezamenlijke gemeenten van de leveranciers verwachten.

Om Common Ground daadwerkelijk vorm te geven als levensvatbaar programma, raden we de VNG aan een kwartiermaker aan te stellen die in twee tot drie maanden tot een volragen voorstel voor een programmadefinitie kan komen. Daarna kan expliciete besluitvorming over de start van het programma plaatsvinden en kan het programma in een nieuwe besturingsstructuur tot uitvoering worden gebracht.

2. Onbezonnen begonnen

Gedurende de onderzoeksperiode is ons duidelijk geworden dat Common Ground door vrijwel iedereen wordt geformuleerd als een 'informatiekundige visie'. Ook is er onder de meeste gesprekspartners consensus over de inschatting dat Common Ground een meerwaarde biedt voor het gemeentelijk informatielandschap. Er bestaat veel energie en enthousiasme om de informatiekundige visie tot uitvoering te brengen.

Echter, kijkend naar de huidige, feitelijke bestuurlijke werkelijkheid van Common Ground, stellen we vast dat: (1) de beoogde baten en verwachte neveneffecten van Common Ground niet duidelijk zijn gedefinieerd; (2) de vertaling naar een concreet ontwerp tot het bereiken van de informatiekundige visie niet vanuit de beoogde baten is gemaakt en onderbouwd; en (3) er nauwelijks afspraken zijn gemaakt over de manier waarop Common Ground bestuurd wordt.

2.1 De beoogde baten van Common Ground zijn niet eenduidig

We hebben geen expliciete besluitvorming aangetroffen over de baten die Common Ground zou moeten opleveren zodra de informatiekundige visie is gerealiseerd. We horen een veelheid aan verwachtingen, onder andere dat Common Ground zal leiden tot:

- ▼ Snellere time-to-market van wijzigingen in de gemeentelijke informatievoorziening;
- ▼ Verbeterde cybersecurity bij gemeenten;
- ▼ Regie op gegevens door de burger;
- ▼ Sterkere positie van gemeenten ten opzichte van softwareleveranciers;
- ▼ Overzichtelijker en beheersbaarder gemeentelijk gegevenslandschap;
- ▼ Verhoging van de mate waarin gemeenten aan de AVG-wetgeving voldoen;
- ▼ Toekomstbestendiger opzet van de gemeentelijke informatievoorziening.

Concreet lijken de beoogde baten, maar ook de verwachte neveneffecten, van Common Ground niet duidelijk te zijn gedefinieerd.

2.2 Het ontwerp van de verandering is niet vormgegeven

Bij gebrek aan eenduidige baten van Common Ground, lijkt de vertaling naar een concreet ontwerp tot het bereiken van de informatiekundige visie ook moeilijk te maken. Momenteel bestaat Common Ground uit een uitgebreid activiteitenportfolio waaraan financiële middelen worden besteed. Voor de meeste

activiteiten binnen Common Ground is op basis van standaardrapportages niet vast te stellen hoeveel middelen ervoor zijn begroot en zijn uitgegeven. We hebben geen documentatie aangetroffen over hoe en wanneer de activiteiten goed bepaalde uitkomsten en baten moeten gaan realiseren. Ook in de voortgangsrapportages wordt de relatie tussen activiteiten en uitkomsten niet duidelijk gerapporteerd. Er lijkt in zijn geheel niet te worden gemonitord of uitkomsten (een feitelijke verandering bij gemeenten) daadwerkelijk worden behaald. We constateren verder dat een systematische risicobeheersing en een systematisch stakeholdermanagement op Common Ground ontbreken.

2.3 *De besturing van de verandering is niet duidelijk belegd*

Als gevolg van een onduidelijke set aan baten en onduidelijk gekaderde activiteiten om de verandering te realiseren, lijkt ook de besturing daarop niet inzichtelijk te zijn belegd. Zo hebben we bijvoorbeeld niet kunnen vaststellen wie er eindverantwoordelijk is voor Common Ground, wie operationeel stappen zet en wie zich waar verantwoordt. Ook lijkt de relatie van Common Ground met andere VNG-activiteiten niet te zijn gedefinieerd.

2.4 *Door een onduidelijke start nu een mystieke beweging*

De VNG heeft met Common Ground de afgelopen jaren veel succes geboekt in naamsbekendheid van de visie en het creëren van draagvlak onder een deel van de gemeenten. Momenteel vindt er een veelheid aan activiteiten plaats, worden er diverse uitgaven gedaan en inhoudelijke besluiten genomen. Daar staat echter tegenover dat er geen kader lijkt te bestaan dat richting geeft aan al deze zaken. Dit lijkt voort te komen uit de ontstaansgeschiedenis van Common Ground. Geïnitieerd vanuit gemeenten als informatiekundige visie, is Common Ground in enkele stappen belegd bij de VNG. Zowel bij de start van Common Ground als bij de vervolgstappen naar de VNG is er vervolgens onderschat wat de besturingsconsequenties van Common Ground zouden zijn. De VNG had dan ook nog niet veel ervaring met een veranderprogramma zoals Common Ground binnen Samen Organiseren. De stap tot het operationaliseren van de visie Common Ground met een duidelijk veranderprogramma met doelen, daaraan gekoppelde activiteiten en de mogelijkheid tot sturing van die activiteiten is niet genomen.

Door het ontbreken van een kader dat Common Ground vormgeeft, is Common Ground verworden tot een mystieke visie. Dit is problematisch. Het mystieke karakter van Common Ground leidt namelijk onder de stakeholders tot een grote set aan diffuse verwachtingen waar Common Ground niet aan kan voldoen. Verwachtingen worden allereerst geprojecteerd op de VNG. Gemeenten die softwareontwikkelingen zijn gestart, wachten bijvoorbeeld tevergeefs op begeleiding in het opschalen en beheren van deze ontwikkelingen voor gebruik in andere gemeenten. Niet enkel de VNG, maar ook softwareleveranciers ervaren de druk om te voldoen aan de verwachtingen van gemeenten ten opzichte van Common Ground. Softwareleveranciers geven echter aan dat ze niet duidelijk krijgen wat er nu precies van hen wordt verwacht. Het niet kunnen voldoen aan een diffuse set verwachtingen schaadt de relatie tussen de diverse partijen betrokken bij Common Ground.

Als gevolg van een onbezonnen start tijdens de initiatie van Common Ground, is er wel enthousiasme maar geen eenheid. Bestuurlijke sturing kan pas plaatsvinden als duidelijk is wat de doelstelling is van de verandering, welke stappen er genomen worden en hoe de verantwoordelijkheden voor de juistheid en de juiste uitvoering van die stappen zijn belegd. Een ontwerp van de verandering kan pas worden gemaakt als het doel van Common Ground eenduidig wordt geformuleerd. Hoewel er al diverse stappen zijn ondernomen om de bestuurlijke grip op Common Ground te herpakken, is een volledige heroriëntatie nog uitgebleven.

3. Van beweging naar programma

Om de bestuurlijke sturing op Common Ground duidelijk en stevig vorm te kunnen geven, raden wij aan om Common Ground te demystificeren door het vorm te geven als een veranderprogramma. Een goed programma rust op drie pijlers, namelijk: het centraal stellen van de gewenste uitkomsten, een goed ontwerp van de activiteiten om die uitkomsten te bereiken en een heldere sturing. In deel 4 gaan we in op het proces om het programma te starten. In dit deel doen we een eerste voorstel voor de contouren van het programma.

3.1 Stel de gewenste uitkomsten centraal

Wij formuleren een werkhypothese over de uitkomsten en bijbehorende baten van het programma. Op basis van de gesprekken, documentatie en onze eigen expertise denken we dat deze uitkomsten en baten de kern van de bedoeling van Common Ground raken, en dat veel gemeenten geholpen zijn met een gezamenlijk programma dat hierop is gebaseerd. Deze hypothese vraagt wel om grondige validatie en mogelijk bijstelling tijdens de herdefinitie van het programma, waarop we in deel 4 nader ingaan. De hypothese is een aanname, en dat alleen is onvoldoende om een programma op te baseren; het is in onze ogen echter wel voldoende om een uitwerkingsfase mee te starten waarbij ten minste een redelijke kans bestaat dat er een levensvatbaar programma kan ontstaan.

De gewenste *uitkomst* van Common Ground is dat zoveel mogelijk gemeenten relevante gemeentelijke gegevens zodanig elektronisch beschikbaar stellen uit hun bronnen, dat de afnemer die gegevens betrouwbaar en vrijwel direct kan gebruiken telkens wanneer die voor de afnemer relevant zijn, waarbij de bronhouder beslist aan wie welke gegevens verstrekt (kunnen) worden, en waarbij de manier waarop de gegevens beschikbaar worden gesteld niet verschilt tussen gemeenten of de gebruikte software voor de bronsystemen of de uitwisseling. De beschikbaarstelling vindt plaats via API's die voldoen aan samenhangende standaarden voor taal en techniek.

We noemen met nadruk dat de uitkomst vraagt om een verandering bij *zoveel mogelijk gemeenten*. Alleen als er een behoorlijke schaal is, kunnen er baten ontstaan via reductie van de complexiteit bij gemeentelijke softwareleveranciers en buitengemeentelijke afnemers. Als slechts een beperkt aantal gemeenten de beoogde verandering realiseert, is de kans aanwezig dat er een extra complexiteit ontstaat doordat de nieuwe wijze van informatieoverdracht naast de bestaande ondersteund moet worden door leveranciers en afnemers.

Onder *relevante gegevens* verstaan we die gegevens die relevant zijn voor veel gemeenten en verschillende afnemers. Dat maakt dat er een belang is bij een gezamenlijke verandering. *Gemeentelijke gegevens* zijn die gegevens die door de gemeente worden geregistreerd en daarbij ontstaan in een gemeentelijk proces. De *bron* is de originele verzameling van gemeentelijke gegevens. We spreken hier over *bronnen*, omdat een afnemer soms gegevens uit meerdere bronnen in samenhang nodig heeft. Onder *afnemer* scharen we binnen- of buitengemeentelijke applicaties, organisaties of gebruikers die gegevens uit de bron nodig hebben. Met *elektronische beschikbaarstelling* bedoelen we dat de gegevens digitaal beschikbaar worden gesteld en verstrekkingen geautomatiseerd plaatsvinden. *Betrouwbaar* betekent dat de gegevens die worden verstrekt een accurate en actuele afspiegeling zijn van de gegevens in de bron. Met *vrijwel direct* bedoelen we dat de afnemer de gegevens verkrijgt wanneer hij die nodig heeft, en de doorlooptijd verwaarloosbaar is. De gemeente in de rol van verantwoordelijke voor de bron is de *bronhouder*.

Met *API's* bedoelen we RESTful Application Programming Interfaces. Dit is een gangbare architectuurstijl voor de uitwisseling van gestructureerde gegevens tussen systemen. Met *standaarden voor taal* bedoelen we dat de begrippen die de bron en de afnemer gebruiken bij de onderlinge bevraging en beantwoording, en hun betekenis, is vastgelegd en tussen gemeenten en softwareleveranciers niet verschilt. Met *standaarden voor techniek* doelen we op een serie afspraken over de interactie tussen de systemen van de bron en de afnemer, in het bijzonder op vindbaarheid, beveiliging, de 'syntax' van de onderlinge interactie, de afhandeling van foutsituaties en de te gebruiken netwerkinfrastructuur. Met *samenhangende standaarden* bedoelen we dat de standaarden zijn gericht op harmonisatie tussen de verschillende bronnen en API's, en ook aansluiten bij voor gemeenten relevante standaarden en architectuurafspraken; waar mogelijk gelden dan gelijke begrippen en technische afspraken in gelijke situaties.

Common Ground richt zich hiermee op veel informatieoverdrachten tussen bron en afnemer, maar niet alle. We onderscheiden ten minste drie typen situaties waarbij een gezamenlijke verandering van de manier van informatieoverdracht op korte termijn niet voor de hand ligt:

- ▶ Situaties waarbij de bron inhoudelijke terugkoppeling verwacht van de afnemer, bijvoorbeeld wanneer een verhuisbericht wordt gestuurd aan de gemeente waarin de vertrekkende burger gaat wonen. Dergelijke informatieoverdrachten zijn vaak ingebed in procesafspraken, en de terugkoppeling door de afnemer is nog onderdeel van het proces van de bron. De vormgeving van dit type overdrachten is vaak gebonden aan specifieke typen afnemers. Het standaardiseren van het berichtenverkeer rond deze uitwisselingen was en is het object van een aanzienlijke inspanning die de VNG en de gemeenten al geruime tijd plegen. Denk daarbij onder meer aan de StUF-berichtenfamilie. Hoewel sommige architectuurkeuzes en oplossingsrichtingen uit het verleden mogelijk kunnen worden herijkt nu nieuwe mogelijkheden beschikbaar en gangbaar zijn, rechtvaardigt dat niet zonder meer een nieuwe transitie. De kans bestaat dat er relatief veel geïnvesteerd wordt tegen een beperkte opbrengst. De grootste baten zitten in digitalisering en standaardisatie binnen en boven gemeenten, en die slag is al in belangrijke mate gemaakt.
- ▶ Situaties waarin gegevens slechts voor een beperkt aantal gemeenten relevant zijn. Mogelijk liggen hier kansen voor samenwerking, maar de vermoedelijke baten zijn relatief lager dan in situaties waar veel gemeenten een belang bij hebben. De gezamenlijke uitvoeringscapaciteit van de VNG is bestuurlijk, organisatorisch en financieel per definitie beperkt, en dat vraagt om prioritering zodanig dat het meeste rendement wordt geboekt.
- ▶ Situaties waarin de afnemer een grote dataset nodig heeft om daarop analyses te kunnen uitvoeren. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om business intelligence, wetenschappelijk onderzoek en voorspelmodellen met inzet van artificial intelligence. Een kenmerk daarvan is dat dezelfde gegevens vaak herhaaldelijk verwerkt worden, waardoor het telkens opnieuw opvragen een te grote druk op de capaciteit van de bron en op het geduld van de afnemer zou leggen. Daarnaast is vaak een transformatie van de gegevens nodig naar een structuur die is geoptimaliseerd voor de specifieke analyse, en is het in de tijd gegarandeerd 'bevroren' en bewaren van een dataset soms een methodologische randvoorwaarde; stabiliteit is dan wel van belang, actualiteit niet.

De inspanningen om de gewenste uitkomsten te realiseren zijn alleen zinvol als er een behoorlijke mate van zekerheid is dat zij ook voldoende baten opleveren, en die baten zo belangrijk zijn dat de gemeenten en de VNG daar hun schaarse middelen op prioriteren.

De *mogelijke baten* zijn afhankelijk van het huidige en toekomstige landschap van bronnen en afnemers, en de huidige informatieoverdrachten daartussen, en kunnen tussen gemeenten verschillen.

Waar *bestaande* overdrachten, voor zover ze zich daarvoor lenen, gebruik gaan maken van gestandaardiseerde API's, zullen de baten met name op het vlak van *bedrijfsvoering* liggen. Denk hierbij aan het *verbeteren van de informationele privacy van burgers*, het *vergroten van de beheersbaarheid en continuïteit van de gemeentelijke informatievoorziening*, het *beperken van de kostengroei van ict* en het *verminderen van de afhankelijkheid van een specifieke softwareleverancier*. De baten zullen zich vooral voordoen in situaties waarbij dezelfde bron verschillende ongelijksoortige afnemers heeft, en de overdrachten onderling niet of nauwelijks zijn gestandaardiseerd.

Waar de beschikbaarstelling van data uit bronnen via API's *nieuwe* informatieoverdrachten mogelijk of gemakkelijker maakt, zullen de baten met name op het vlak van *nieuwe toepassingen* liggen. Denk hierbij vooral aan het snel, wendbaar en relatief kosteneffectief ontwikkelen van nieuwe dienstverlening.

De uitkomsten van het programma bieden enkel mogelijkheden voor gemeenten. Baten worden pas bereikt als afnemers - binnen en buiten gemeenten - de gemeentelijke API's ook gaan gebruiken. En zij dat ook op de beoogde manier doen: door alleen de noodzakelijke gegevens te vragen, alleen en telkens wanneer dat nodig is, geen schaduwkopieën van die gegevens te maken en de gegevens alleen te gebruiken voor de afgesproken doeleinden. Het gebruik van de mogelijkheden valt echter buiten het programma. Het programma Common Ground levert daarmee *geen directe baten* op, maar *maakt het mogelijk* dat gemeenten (en andere partijen) baten realiseren.

De verdere validatie en de onderbouwing van de baten is van kardinaal belang voordat het programma van start kan gaan. Voor elk te ontwikkelen product zal het product vertaald moeten worden in een mogelijkheid tot verandering en een daaruit volgende meerwaarde. Het is belangrijk om te staven of de meerwaarde daadwerkelijk resulteert uit het product. Zo zijn er bijvoorbeeld enkele kritische vragen te stellen: kan de nieuwe vorm van informatie-overdracht met API's de oude volledig vervangen, of zullen dubbele kosten ontstaan? In hoeverre zijn er andere barrières voor het ontwikkelen van nieuwe dienstverlening, die maken dat alleen het gemakkelijker beschikbaarstellen van gegevens niet voldoende is?

Uit de recente analyse die over Haal Centraal is verschenen (opschalingsanalyse d.d. 8 maart 2022), blijkt er veel twijfel te bestaan of het direct halen bij de bron de datakwaliteit verhoogt voor het gebruik in het primaire proces. De door ons voorgestelde uitkomst van het programma is niet identiek aan Haal Centraal, maar vertoont wel grote gelijkenissen rond de aard en de reden van de verandering. De opschalingsanalyse werpt vragen op over de haalbaarheid, de veiligheid en de robuustheid van het ophalen van data bij de bron zonder opslag van kopieën. In lijn met de aanbevelingen uit de opschalingsanalyse raden we daarom de VNG ook aan om bij het formuleren van de producten en mogelijkheid tot verandering goed te analyseren welke primaire processen die door alle gemeenten met regelmaat worden uitgevoerd baat zullen hebben bij het ophalen van data direct bij de bron via API's en welke processen - met name de complexe kernapplicaties - nadere analyse vereisen.

3.2 *Ontwerp de set activiteiten die bijdragen aan de gewenste uitkomsten*

Als de uitkomsten van het programma zijn bepaald, kan daarna worden teruggeredeneerd hoe die kunnen ontstaan. Drie belangrijke lijnen zijn daarbij nodig:

- ▼ Er zijn *standaarden* nodig voor de taal en techniek van de interactie met de API's op de bronnen;

- ▼ Softwareleveranciers moeten de bronsystemen voorzien van *gateways* die een API aanbieden die voldoet aan de standaarden; én
- ▼ Gemeenten moeten die software vervolgens in *gebruik* nemen.

Een gezamenlijk programma van gemeenten, gestuurd en ondersteund via de VNG-governance en -organisatie, heeft op elk van de drie lijnen een andere verantwoordelijkheid. Het programma *levert* de standaarden en bijpassende implementatie-ondersteuning, *bindt* softwareleveranciers en gemeenten, en *ondersteunt* gemeenten bij de verandering die zij zelf moeten doormaken.

Voor een volledig overzicht in alle activiteiten die komen kijken bij de ontwikkeling en het beheer van gestandaardiseerde API's, verwijzen we naar het Beheer- en Ontwikkelmodel voor Open Standaarden ([BOMOS](#)). Hieronder sommen we globaal op welke activiteiten hierbij komen kijken en wie welke activiteiten zou moeten oppakken.

- ▼ De VNG ontwikkelt en beheert API-standaarden. Onder de ontwikkeling en het beheer van API-standaarden vallen onder andere operationele activiteiten zoals het in kaart brengen van de wensen en eisen, ontwikkeling, validatie en ondersteuning. Om de ontwikkeling te faciliteren, zal de VNG moeten werken aan een concrete roadmap met te nemen stappen per tijdsperiode.
- ▼ De VNG bewaakt daarbij continu de samenhang van al hun producten. Zo zorgen ze bijvoorbeeld voor een duidelijke stijlgids voor te ontwikkelen gestandaardiseerde API's en creëren ze families onder de API-standaarden.
- ▼ Het bestuur stelt de API-standaarden vast, op voorspraak van het CvD.
- ▼ De VNG zorgt voor duidelijke communicatie inclusief promotie van de vastgestelde standaarden naar de softwareleveranciers en gemeenten, publicatie van de afspraken en klachtenafhandeling.
- ▼ VNG en gemeenten maken afspraken met leveranciers om de API-standaarden te ondersteunen.
- ▼ De VNG monitort het gebruik van de API-standaarden door gemeenten.
- ▼ De VNG monitort het aanbod van softwareleveranciers en controleert of dit aan de API-standaarden voldoet.
- ▼ De programma-eigenaar spreekt softwareleveranciers aan op nakoming van de gemaakte afspraken.
- ▼ Leden van het CvD spreken gemeenten aan op het nakomen van de afspraken.

Er is een goede reden de ontwikkeling en het beheer van veel producten bij VNG (Realisatie) te beleggen. Daarmee is er een publieke eigenaar van gezamenlijke producten, die relatief hiërarchisch gestuurd kan worden, waardoor de creatie van een privaat monopolie of een anderszins moeilijk te beïnvloeden afhankelijkheid voorkomen wordt. Ook beschikt VNG (Realisatie) over de kennis, netwerken en flankerende producten die het mogelijk maken synergie te bereiken met andere aspecten van gemeentelijke samenwerking.

Bij elke activiteit die momenteel wordt uitgevoerd onder de noemer Common Ground, moet worden bekeken of deze overeenkomt met de nieuwe set aan activiteiten en uitgangspunten die we in deze werkhypothese hebben neergezet. Als de activiteit niet voldoet aan de eisen die worden gesteld, zullen bepaalde activiteiten moeten worden afgebouwd of elders worden belegd. Expliciete besluitvorming, uitvoering en communicatie over het beëindigen ofwel in andere vorm doorstarten van de activiteiten is van belang.

Wij raden in ieder geval aan om de volgende activiteiten na herdefinitie van Common Ground niet meer onder de noemer Common Ground plaats te laten vinden:

- ▼ Ontwikkelen en beheren van software, of het ondersteunen van de ontwikkeling en het beheer door gemeenten: de realisatie van de gateways op bronsystemen (de software die in de verandering van het nieuwe programma is betrokken) zal in de meeste gevallen alleen kunnen plaatsvinden door de softwareleverancier van het bronsysteem, omdat een specifieke koppeling nodig is met de database van dat systeem.
- ▼ Sourcingstrategie: de vraag hoe gemeenten hun behoefte aan software of andere ict-diensten in zijn algemeenheid het beste kunnen invullen is niet relevant, omdat het programma voor de software die onderdeel is van de directe verandering uitgaat van een rol voor de softwareleveranciers van bronsystemen en de bestaande inkooprelatie tussen gemeenten en leveranciers ongewijzigd laat.
- ▼ Haal Centraal: Haal Centraal richt zich op API's bij bronnen/door verstrekkers buiten de gemeente. Blijvende betrokkenheid van de VNG bij de ontwikkeling is te overwegen, omdat het type uitkomst dat Haal Centraal beoogt, grote overeenkomsten vertoont met de voorgestelde uitkomst van het hernieuwde programma Common Ground.
- ▼ HAVEN: de standaard HAVEN vergroot de interoperabiliteit tussen software en infrastructuur bij de hosting van softwarediensten. Die interoperabiliteit is echter geen onderdeel van de verandering die het programma wil realiseren, en verbetering ervan is ook geen randvoorwaarde.

Er zijn daarnaast enkele dossiers waarvan de aard nog niet helemaal duidelijk is. Beslis na het bepalen van de gewenste uitkomsten en activiteiten definitief over:

- ▼ De rol van de VNG rond NLX: wacht de uitkomsten van een voorgenomen/ingezet extern adviestraject af over de noodzaak en voordelen van gezamenlijke standaarden of voorzieningen die direct bijdragen aan het goed kunnen gebruiken van standaard-API-gateways op bronsystemen. Als er een noodzaak is voor de ontwikkeling van een gezamenlijke gemeentespecifieke standaard ligt opname in het programma Common Ground voor de hand. In andere gevallen is kritische beschouwing op de relatie met de uitkomsten van Common Ground noodzakelijk.
- ▼ De aard van de activiteiten rondom Burgerzaken en Werk en Inkomen: afhankelijk van de aard van de activiteiten van deze domeinen zullen deze al dan niet worden opgenomen in het programma Common Ground. Hier is een nadere analyse voor nodig.

3.3 *Zorg voor een passende sturing op de activiteiten*

Naast een heldere definitie van de uitkomsten en een goede operationalisatie van welke producten en activiteiten nodig zijn om die te bereiken, moet er worden gezorgd voor een passende sturing op de realisatie van de uitkomsten. In de huidige vorm van governance constateren we dat de mogelijkheden om te sturen op de realisatie van de uitkomst beperkt zijn omdat:

- ▼ de aansturing van de ontwikkeling van producten (gericht op de mogelijkheid tot veranderen en veranderondersteuning), de vertegenwoordiging naar softwareleveranciers en de sturing op de verandering door gemeenten niet op een duidelijke plek samenkomen;
- ▼ alle formele besluitvorming in de VNG-topstructuur plaatsvindt (bestuur of directie, met advies door CvD), met daarbij een wirwar van voorliggende organen met onduidelijke verwachtingen rond posities (o.a. Taskforce Samen Organiseren, CIO-beraad);
- ▼ Common Ground niet op elk niveau een duidelijk object van besturing is (iets waaraan doelstellingen, middelen, rollen, besluiten en informatie worden verbonden).

Voor een effectieve programmabesturing van Common Ground adviseren we:

- ▼ Laat het VNG-bestuur, of de directie namens het bestuur, besluiten over de instelling, voortzetting en beëindiging van het programma. De belangrijkste perspectieven hierbij zijn de levensvatbaarheid (business case en uitvoerbaarheid) van het programma, de samenhang met de algemene strategie van de VNG, en de samenhang met andere gezamenlijke initiatieven. Het bestuur verstrekt ook opdrachten (met verantwoordelijkheden en bevoegdheden) aan programma-organen.
- ▼ Beleg de rol van programma-eigenaar. De programma-eigenaar krijgt als opdracht de samenhang en voortgang van de drie onderdelen (programma-organisatie, afspraken met softwareleveranciers, verandering bij gemeenten) zodanig te sturen dat de uitkomsten worden bereikt; de programma-eigenaar is ook budgethouder; de eigenaar bewaakt ook de programmarisico's en escaleert naar het bestuur indien nodig.
- ▼ Stel een sponsorgroep in. De sponsorgroep krijgt als opdracht om de aansluiting tussen de ontwikkeling van producten en de behoefte van gemeenten (wat is nodig om de verandering mogelijk te maken?) te bewaken, afspraken te maken met gemeenten over de verandering, en gemeenten aan te spreken op de nakoming daarvan; de sponsorgroep moet daartoe een goede afspiegeling zijn van gemeenten en het vertrouwen van gemeenten genieten; de sponsorgroep kan gebruikmaken van eigen organen om zich te laten adviseren over de kwaliteit van de opgeleverde producten.
- ▼ Wijs aan wie namens gemeenten afspraken maakt met softwareleveranciers en hen aanspreekt op de nakoming daarvan;
- ▼ Stel vast dat andere organen geen rol hebben in de besturing op programmaniveau; andere organen of nieuwe groepen kunnen een rol krijgen bij de besturing van deelaspecten; een voorstel daarvoor kan in de herdefinitiefase worden uitgewerkt;
- ▼ Bepaal hoeveel financiële middelen vanuit het GGU beschikbaar worden gesteld;
- ▼ Stel voldoende uitvoeringscapaciteit bij VNG (Realisatie) beschikbaar;
- ▼ Welke procuratiebevoegdheden aan functionarissen in de programma-organisatie toekomen;
- ▼ Stel vast voor welke eerste periode de governance geldt; na deze periode of bij het bereiken van de resultaten, is een nieuw mandaat nodig;
- ▼ Bepaal welke besluiten binnen het programma voorbehouden blijven aan het bestuur en welke aan de directie (bijvoorbeeld de vaststelling van standaarden, of het sluiten van convenanten of overeenkomsten met softwareleveranciers).

De manier waarop de relatie tussen het programma en gemeenten vormkrijgt, vraagt nadere uitwerking. De sponsorgroep vervult een belangrijke rol, maar kan gemeenten niet binden aan onderlinge afspraken. Voor een succesvolle verandering is het van groot belang dat zoveel mogelijk gemeenten de gezamenlijk te ontwikkelen API-standaarden en het aanbod van softwareleveranciers ook gebruiken. Een intentie volstaat niet; voordat vanuit het GGU en door softwareleveranciers geïnvesteerd wordt, moet er een redelijke mate van zekerheid zijn over de opbrengst. Er zijn verschillende manieren denkbaar om gemeenten te binden, bijvoorbeeld door standaardisatiebesluiten te laten bekrachtigen in de Colleges van B&W, of door een overeenkomst of convenant te sluiten waarin afzonderlijke gemeenten participeren.

Naast de interne programma-organisatie, is het van belang dat de relatie tot de softwareleveranciers goed wordt geborgd. Softwareleveranciers hebben een belangrijke rol binnen Common Ground om de gewenste uitkomst te realiseren omdat zij software moeten ontwikkelen of aanpassen zodat bronnen kunnen worden ontsloten via API's die gebruikmaken van de vastgestelde standaarden. In gesprek met de softwareleveranciers blijkt dat ze behoefte hebben aan inspraak en proactieve betrokkenheid. Deze

ervaren ze momenteel onvoldoende. We raden aan om met softwareleveranciers duidelijke afspraken te maken. Voor naleving van de afspraken hebben de leveranciers behoefte aan voldoende belang bij naleving en voldoende informatie om de afspraken te kunnen naleven. Allereerst moet de VNG voldoende perspectief genereren doordat gemeenten zich verbinden aan het afnemen van software van leveranciers die conform de Common Ground-afspraken is vormgegeven. Daarnaast zal de VNG voor duidelijke informatievoorziening en goede ondersteuning moeten zorgen die softwareleveranciers handvatten geeft om te kunnen voldoen aan de gestelde API-standaarden.

4. Van aannames naar aanpak

Als aanzet tot het formuleren van het programmavoorstel Common Ground, hebben wij hierboven een voorstel gedaan tot de gewenste uitkomsten van Common Ground, de activiteiten die daarbij wel en niet passen en de sturing op die activiteiten. Nu is het aan de VNG om van deze aanzet een concreet programmavoorstel te maken waardoor Common Ground niet meer een mystieke visie is maar een levensvatbaar programma wordt.

Als eerste stappen adviseren we aan u als directeur Beleid Informatiesamenleving:

- ▼ Verwerf steun van de directie en het CvD voor het opvolgen van het advies en het starten van een herdefinitiefase.
- ▼ Geef een kwartiermaker de opdracht in twee tot drie maanden tot een voldragen voorstel voor een programmadefinitie te komen.
- ▼ Laat het voorstel reviewen door een select maar divers gezelschap van gemeentelijke vertegenwoordigers op de mate waarin het programma voorziet in een reële mogelijkheid voor gemeenten om te kunnen en willen veranderen.
- ▼ Laat het voorstel op levensvatbaarheid reviewen door een of meer deskundigen op het gebied van programmamanagement en de inhoud, die niet verantwoordelijk waren voor het opstellen van het programmavoorstel.
- ▼ Leg bij een positieve reviewuitkomst het voorstel ter advisering voor aan het CvD.
- ▼ Leg enkel bij een positief advies van het CvD het voorstel voor aan het bestuur of de directie namens het bestuur. Feitelijk krijgt het CvD hiermee een vetobevoegdheid. Een sterke rol voor het CvD bij de doorstart van het programma is wenselijk, omdat dit orgaan zowel bestuurlijk zwaar als inhoudelijk gefocust is en daarmee bij uitstek kan beoordelen of het programma voor gemeenten de moeite waard is.
- ▼ Een positief besluit van directie of bestuur bestaat uit een serie programma-opdrachten waarin het bestuur/de directie de programmabesturing definieert en van start laat gaan.

De programmadefinitie bestaat uit een duidelijk voorstel voor een programma Common Ground met een scherpe definitie van de gewenste uitkomsten en een doelmatige manier om die te realiseren. Onderdeel van het voorstel is een blueprint, die aangeeft welke VNG-producten en welke verandering door softwareleveranciers op welk moment voor gemeenten beschikbaar zou moeten komen. De programmamanager brengt de diverse stakeholders in kaart die betrokken waren bij de oude visie en de hernieuwde opzet van Common Ground. Voor elke stakeholder wordt bepaald hoe hun relatie tot Common Ground was en zal worden. Een duidelijk projectenportfolio biedt de VNG de middelen om concrete acties te koppelen aan de realisatie van de uitkomsten. Ook wordt er een plan opgesteld om de (verwachte) realisatie van de uitkomsten te monitoren, waarbij in ieder geval gekeken wordt naar de producten en activiteiten van de VNG, de afspraken met softwareleveranciers en hun opvolging daarvan, en de (geplande) ingebruikname van gateways op de bronsystemen door gemeenten. Verder

wordt uitgewerkt op welke wijze gemeenten voldoende kunnen worden gebonden en wat de verhouding is van de sponsorgroep tot alle leden van de VNG (zie 3.3). Ook bevat het voorstel een beschrijving van welke en de manier waarop organen van de VNG en van andere gemeentelijke verenigingen betrokken worden bij het programma, en of er eventueel nieuwe groepen worden ingesteld om deelaspecten van het programma te helpen sturen (bijvoorbeeld de kwaliteit van de ontwikkelde standaarden te beoordelen). Het programmavoorstel bevat een voorstel voor de programma-opdrachten (zie 3.3) die het bestuur of de directie kunnen geven zodat uitvoering mogelijk is. Ten slotte wordt er een gedetailleerde business case van Common Ground opgesteld voor het collectief aan gemeenten en de business case per individuele gemeente. De business case gaat in op:

- ▼ De aard, omvang en onderbouwing van de baten;
- ▼ De mogelijk negatieve neveneffecten;
- ▼ De investering;
- ▼ De risico's rond de investering en de baten;
- ▼ De structurele kosten.

5. Tot slot

PBLQ heeft in korte tijd een beeld gevormd van de huidige status van Common Ground en de behoefte aan bestuurlijke sturing. Op basis van dat beeld raden we aan om Common Ground te demystificeren. De VNG zal enkele maanden de tijd moeten nemen om een duidelijk programma te formuleren waarbij kan worden gebouwd op de hypothesen en adviezen die wij hebben geformuleerd. Een heldere set aan uitkomsten met daaraan gekoppelde activiteiten en een duidelijke programmagovernance zal dan kunnen leiden tot een concreet plan om Common Ground te realiseren. Met duidelijke kaders voor inhoud en besluitvorming ontstaan er logische momenten en logische afwegingskaders waardoor het traject weer bestuurbaar wordt en de opbrengsten van Common Ground geen toevalstreffers, maar het gevolg van bewuste keuzes kunnen worden.

Wij wensen de VNG veel succes in het vormen van een helder programma op Common Ground.

Henk de Jong
Ton Monasso
Merlijn Smits

Bijlage A Geïnterviewde personen

| Datum | Naam | Organisatie |
|----------|--|---|
| 15-02-22 | Eelco Hotting | VNG |
| 17-02-22 | Henri Rauch | VNG |
| 17-02-22 | Jorinde ter Mors | Gemeente Utrecht |
| 21-02-22 | Theo Peters | VNG |
| 22-02-22 | Tseard Hoekstra | Leidse Regio |
| 03-03-22 | Raymond Alexander | VNG |
| 07-03-22 | Nico Romijn | VNG |
| 08-03-22 | Tino de Velde | VNG |
| 14-03-22 | Frank Tierolff | Kadaster |
| 14-03-22 | <i>Sessie softwareleveranciers:</i> Camille van der Harten Frank de Goede Maarten Hillenaar Mike de Ruiters Rob Steneker Stefan Kuijpers | Geobusiness NL Conxillium Centric Procura Visma Roxit PinkRocade |
| 16-03-22 | Henri Lenferink | Gemeente Leiden |
| 16-03-22 | Maarten Bruinsma | (voormalig) VNG |
| 22-03-22 | Patricia Vogel | VNG |
| 24-03-22 | Arne van Hout | Gemeente Nijmegen |
| 24-03-22 | Mark Croijmans Gitti Swinkels | Gemeente Amsterdam |
| 28-03-22 | Wim Willems | Gemeente Apeldoorn |
| 15-04-22 | Lourens Visser | BZK |

Bijlage B Samenstelling Bestuurlijk Begeleidend Beraad

| Naam | Organisatie |
|-----------------|--------------------|
| Arne van Hout | Gemeente Nijmegen |
| Henri Lenferink | Gemeente Leiden |
| Mark Croijmans | Gemeente Amsterdam |