

COMMON GROUND DE STAND VAN ZAKEN

Onderweg naar een moderne
informatievoorziening voor gemeenten



Een nieuwe, gezamenlijke informatievoorziening waarmee gemeenten en andere overheden hun dienstverlening en bedrijfsvoering ingrijpend kunnen verbeteren: het idee voor Common Ground – een initiatief van de koepelverenigingen IMG 100.000+ en VIAG – komt voort uit deze gedeelde behoefte.

In 2019 publiceerde Centric een position paper over Common Ground, bedoeld voor *overheidsprofessionals die benieuwd zijn naar onze kijk op de Common Ground-beweging, zoals beleidsmedewerkers, applicatiebeheerders, bestuurders en informatiemanagers bij gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en andere decentrale overheden*. Naast onze visie als IT-partner deelden we negen aanbevelingen om tot succesvolle realisatie te komen. Nu, drie jaar na de start van Common Ground, is het tijd voor een tussenbalans.

In deze update van onze paper bekijken we hoe het er op dit moment voor staat: *welke activiteiten, initiatieven en projecten zijn er inmiddels gestart? Wat is er al bereikt en welke hobbels zijn er onderweg? Een constructieve kijk op de voortgang van Common Ground.*

Ontwikkelingen 2019-2021

Tussen gemeenten bestaan nog steeds grote verschillen in de benadering van Common Ground: waar sommige gemeenten al volop aan een invulling werken, hebben andere er minder aandacht voor. De doelen en principes van Common Ground worden over het algemeen bestuurlijk breed gesteund. Ook op het niveau van informatiemanagers, informatiekundigen en IT-architecten is Common Ground bekend en gedragen.

Binnen gemeenten zien we 'draggers' die actief betrokken waren bij de start en initiatieven nemen voor de doorontwikkeling van Common Ground. Ze zijn overtuigd van de toegevoegde waarde en de noodzaak van Common Ground en hechten aan de uitgangspunten. Aan de andere kant zien nog niet alle gemeenten het nut en de noodzaak van Common Ground, of plaatsen zij vraagtekens bij de haalbaarheid ervan. Vergeleken met onze observatie van 2019 is deze tweedeling niet veel veranderd.

Het mag duidelijk zijn: de verschillen in urgentie leiden tot verschillende verwachtingen over hoe een partij als Centric moet acteren binnen deze vernieuwingsbeweging. Koplopergemeenten verwachten dat wij Common Ground volledig omarmen en onze bedrijfsstrategie en oplossingen hierop aanpassen, terwijl meer behoudende organisaties verwachten dat we de ontwikkelingen wel volgen, maar er minder prioriteit aan toekennen. Voor ons is het de kunst om zowel voorlopers als afwachtenden te horen en te werken aan een verbindende aanpak, zonder af te doen aan de gestelde doelen.

In de afgelopen jaren is een groot aantal Common Ground-gerelateerde initiatieven gestart, vaak gesteund en gefinancierd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De VNG neemt meer regie op deze initiatieven en brengt focus aan op de onderwerpen die de meeste toegevoegde waarde opleveren. Daarnaast wordt er een verbinding gelegd met "Public Ground", een beginnend initiatief waarin centrale en decentrale overheden meer willen samenwerken op het gebied van informatie-uitwisseling.

Hoe kijkt Centric naar Common Ground?

Centric onderschrijft de noodzaak van een vernieuwde, flexibeler, gemeentelijke informatievoorziening en speelt daar ook op in. Het is een goede zaak dat gemeenten hierbij samen optrekken, de regie- en opdrachtgeversrol pakken en komen tot gezamenlijke informatiemodellen, definities en meer eenheid in de uitvoering. IT-dienstverleners zoals Centric hebben belang bij een goed afgestemde klantvraag, stevig opdrachtgeverschap en een goed functionerend beheer (governance) op standaarden en producten (software).

Wij kunnen ons vinden in de basisgedachte van Common Ground en in de geformuleerde architectuur- en realisatieprincipes. Dit hebben wij ook bekrachtigd in het Groeipact. Volgens deze overeenkomst werken gemeenten, ketenpartners en leveranciers samen om Common Ground tot een succes te maken. Wij voelen ons mede-eigenaar van het Groeipact en zijn blij dat ook de Gebruikersvereniging Centric (GV) dit van harte heeft ondertekend. De GV heeft hierop een Regiegroep Common Ground ingesteld, die geregeld bij elkaar komt om samen met de VNG, Centric en andere marktpartijen de route en realisatie van de Common Ground-principes af te stemmen.

Gewoon dóen: initiatieven en projecten waar Centric aan bijdraagt

In de afgelopen jaren heeft Centric actief deelgenomen aan een aantal concrete Common Ground-initiatieven:

- **Deelname aan API-labs en Hackathons**
Centric heeft meegedaan aan vrijwel alle API-labs en Hackathons en daarmee helpen aantonen dat Common Ground kan gaan werken. Concreet betreft dit vooral het opstellen van specificaties van API's (bijvoorbeeld API verwerkingslogging en Blauwe Knop) en een eerste beproeving daarvan. En in november 2021 hebben wij nog geparticipeerd aan een Hackathon voor het beproeven van de Notificatie API.
- **Centric Leefomgeving: ontwikkeld volgens Common Ground-principes**
Om de uitvoering van de Omgevingswet te ondersteunen, hebben we de nieuwe oplossing Centric Leefomgeving ontwikkeld. Bij de ontwikkeling van deze oplossing hebben we zoveel mogelijk de Common Ground-principes toegepast. Daarmee hebben we ervoor gezorgd dat deze oplossing aansluit bij de huidige informatiebehoefte van gemeenten.
- **Vernieuwing van applicaties op basis van Common Ground-architectuur en API's**
In de doorontwikkeling van onze on-premises software naar volwaardige SaaS-oplossingen passen we de architectuur van Common Ground toe en realiseren we steeds meer koppelingen op basis van moderne API-technieken.
- **Bevragen Basisregistratie Personen via Haal Centraal API vanuit Centric Begraven**
Centric loopt voorop om met Centric Begraven de Haal Centraal-principes te realiseren en daarmee uitsluitend noodzakelijke persoonsgegevens op te nemen binnen meerdere systemen.

- **API 'Blauwe knop' Sociaal Domein**
Centric is mede-initiatiefnemer om de schuldbestand van cliënten in beeld te krijgen met behulp van een API, waarmee gegevens actueel zijn en niet meer dan noodzakelijke gerepliceerd worden.
- **Aansluiting oplossingen Haal Centraal API's o.b.v. eServices (transformatie StUF – API's)**
Centric heeft oplossingen ontwikkeld die het mogelijk maken om tijdens de transitiefase van Common Ground gebruik te kunnen maken van nieuw ontwikkelde REST API's naast bestaande StUF-koppelingen.
- **Integratieplatform (laag 3 Common Ground)**
Het toekomstige applicatielandschap van de lokale overheid kenmerkt zich straks door een groot aantal API's waarmee processen, functionaliteit en data aan elkaar gekoppeld worden. Het beheer hiervan is complex en zal goed gemanaged moeten worden. Dit betreft de derde laag in de Common Ground-architectuur, de integratielaag. Wij ontwikkelen een oplossing die API's van onze SaaS-oplossingen efficiënt en gecontroleerd beschikbaar stelt. Deze oplossing kan als onderdeel van ons API Management-platform (Centric Connect) breder worden ingezet om deze laag van Common Ground in te vullen.
- **Adoptie Common Ground-standaard Haven**
Centric ondersteunt in haar cloud-oplossingen de Haven-standaard, die het mogelijk maakt om 'gecontaineriseerde' oplossingen te hosten.
- **API Privacy Logging**
Centric is mede-initiatiefnemer van de API-definitie voor verwerkingslogging. Hiermee is het voor organisaties mogelijk om over alle Centric-applicaties die persoonsgegevens verwerken verantwoording af te leggen aan betrokkenen en de eigen organisatie.
- **Open Source initiatief Open Inburgering**
De Wet inburgering vraagt gemeenten meer regie te nemen in het proces inburgering van burgers uit andere landen. Nieuwe informatie-uitwisseling met taalinstellingen en maatschappelijke organisaties zijn vereist om hier een goede invulling aan te geven. Centric heeft hierin het voortouw genomen om dit volgens de Common Ground-principes en als Open Source beschikbaar te stellen.
- **Marktbreed voorstel ZGW API's**
Centric is mede-initiatiefnemer in het marktbrede voorstel om de ZGW API's binnen alle relevante oplossingen voor de lokale overheid in Nederland beschikbaar te krijgen. In dit voorstel worden gemeenten opgeroepen om gelijktijdig aan alle toeleverende marktpartijen opdracht te geven om de nieuwe informatie-uitwisselingsstandaard te implementeren en daarnaast binnen afzienbare termijn de bestaande standaard uit te faseren. Samen met de gemeente Rotterdam is binnen Centric Burgerzaken de aansluiting op het centrale Zaaksysteem via ZGW API's gerealiseerd.
- **Aansluiting pilots Haal Centraal**
Centric neemt deel aan de pilotrajecten waarin het principe van 'eenmalig vastleggen en meervoudig gebruik' wordt beproefd. Een voorbeeld hiervan zijn de pilots voor de BRP Bevragen API.

Actief met API's

Centric neemt actief deel aan de gesprekken binnen het Groeipact Common Ground. We steunen het initiatief van gemeenten om een Regiegroep API-strategie vorm te geven, die een belangrijke rol in de governance moet gaan vervullen. Ook hier is het van groot belang dat gemeenten, de VNG en leveranciers nauw samenwerken en gezamenlijk tot besluitvorming komen.

Naast het voeren van overleg passen we ook stapsgewijs onze oplossingen aan. Het toepassen van API's is geen nieuwe ontwikkeling; Centric gebruikt API's al vele jaren binnen haar oplossingen. Steeds vaker worden data- en proceslagen van elkaar gescheiden via API's. Ook het aansluiten op landelijke voorzieningen gebeurt steeds meer op basis van API's. Daarnaast zullen API's gebruikt worden om data voor BI-doeleinden beschikbaar te stellen en applicaties van derden aan te sluiten, gebaseerd op vastgestelde standaarden. Dit is onderdeel van onze ontwikkelagenda's én het maakt duidelijk waarom wij aandringen op goede governance rond de API-standaarden.

Aanbevelingen – een status update

In 2019 stelde Centric enkele aanbevelingen op, gericht aan de VNG, gemeenten en andere marktpartijen. Wat is nu, ruim twee jaar later, de status van de betreffende onderwerpen? We zetten de aanbevelingen hier nogmaals onder elkaar, met een update over de stand van zaken:

Aanbeveling 1: Doe nader onderzoek naar de technische en juridische haalbaarheid van het uitgangspunt 'werken op basis van gegevens uit de bron'. Test oplossingen in de praktijk, zeker wat betreft grootschalige batchverwerkingen.

Het werken met gegevens uit één bron is een prima uitgangspunt. Hierbij dient aandacht te zijn voor het kunnen werken met historische data.

Onder regie van de VNG en de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens start in 2022 een pilot met het rechtstreeks bevragen van de BRP. Daarnaast heeft de VNG een opschalingsanalyse uitgevoerd rondom Haal Centraal. De rapportage hierover wordt begin 2022 verwacht. Wij zien deze pilot en opschalingsanalyse als invulling van ons eerdere advies aan de VNG om nader onderzoek te doen naar de juridische en technische haalbaarheid van het volledig werken op basis van de bron. Wij zijn erg benieuwd naar de uitkomsten hiervan.

Aanbeveling 2: Definieer, zo mogelijk samen met andere overheidslagen, een strategie voor het gebruik van publieke en private cloud-voorzieningen.

De verkenning van het toepassen van Public Cloud is gestart. Centric volgt deze ontwikkeling met interesse en draagt daar waar mogelijk aan bij.

Centric heeft onderzoek gedaan naar de inzet van Public Cloud. Daaruit blijkt dat Public Cloud in vergelijking met bestaande oplossingen goedkoper en ook kwalitatief beter kan zijn, met waarborgen voor zowel privacy als continuïteit. Centric is klaar om de gesprekken met gemeenten en de VNG te voeren. Deze plannen kunnen in samenwerking met gerenommeerde cloudaanbieders worden uitgevoerd.

Aanbeveling 3: *Organiseer een afstemmingsoverleg waarin partijen (Gemeenten, de VNG en leveranciers) samen afspraken maken over de standaardisatie van informatiemodellen en de bijbehorende governance.*

Dit afstemmingsoverleg is eind 2021 nog niet gestart. Het is van groot belang dat er nadere afspraken komen en dat er governance wordt ingericht om ervoor te zorgen dat alle betrokken partijen zich blijven inspannen voor het behalen van de doelen van Common Ground.

Aanbeveling 4: *Ontwikkel een afstemmingsoverleg van gemeenten (bij voorkeur via de VNG of de Gebruikersvereniging Centric) voor een opdrachtgeversgroep voor API's die in het Common Ground-concept ontwikkeld moeten worden en stel een afstemmingsoverleg in waarin partijen (gemeenten, de VNG en leveranciers) op één lijn komen wat betreft een gestandaardiseerd integratiemechanisme.*

Mede op basis van het initiatief dat Centric heeft genomen op het gebied van de ZGW-API's is binnen het Groeipact besloten om een regiegroep API's op te starten. Gemeenten, de VNG en leveranciers maken samen keuzes over versies, beheer en doorontwikkeling. Omdat alle belanghebbenden bij deze regiegroep zijn aangesloten, is dit volgens Centric een goede ontwikkeling.

Aanbeveling 5: *Blijf samenwerken met leveranciers bij de ontwikkeling, integratie én het beheer van functionele componenten, voor een soepele overgang van de huidige situatie naar de gerealiseerde Common Ground-ambities.*

Wat betreft deze aanbeveling bestaat er bij veel partijen nog onduidelijkheid over een gestandaardiseerde integratielaag.

Aanbeveling 6: *Werk met medeondertekenaars van het Groeipact aan de concrete invulling van Common Ground, en maak afspraken over de weg ernaartoe en over de benodigde governance.*

Vanuit het Groeipact zijn inmiddels Strategische Tafels ingesteld waar periodiek afstemming plaatsvindt over actuele onderwerpen.

Aanbeveling 7: *Onderzoek samen met leveranciers de kosten van de overgang naar Common Ground en maak een reële schatting van de toekomstige opbrengsten. Houd daarbij rekening met transitiekosten en vervroegde afschrijvingen bij alle partijen.*

De kosten en opbrengsten van de overgang naar Common Ground verdienen meer aandacht dan ze tot nu toe krijgen. Oud naast nieuw leidt tot de noodzaak om (tijdelijk) twee systemen naast elkaar te onderhouden. Daarom is het van belang om de volledige businesscase helder te krijgen. De gewenste flexibele informatie-infrastructuur zal leiden tot nader te definiëren inhoudelijke en financiële resultaten. Inzicht in die resultaten verschaft de totale operatie een rationele basis. Een onderbouwde business case voor de Common Ground-transitie draagt bovendien bij aan het draagvlak dat nodig is om het proces te versnellen en in de komende jaren succesvol te doorlopen. En niet in de laatste plaats: het wordt mogelijk erop te sturen.

Aanbeveling 8: *Onderzoek in welke mate het mogelijk of wenselijk is om open source toe te passen voor bedrijfskritische processen.*

Een van de realisatieprincipes van Common Ground is de wens om oplossingen in een open source-omgeving te realiseren.

Tot nu toe heeft Centric haar oplossingen ontwikkeld als 'proprietary' (eigendomsmatige) software, vanwege de waarde van de inhoudelijke deskundigheid en omdat wij deze software voor eigen rekening en risico ontwikkelen.

Verder geeft deze wijze van softwareontwikkeling aan gemeenten duidelijkheid over het eigenaarschap en de verantwoordelijkheid voor de werking ervan.

Binnen onze oplossingen maken wij al in ruime mate gebruik van open source-componenten. Het toepassen van open source is voor generieke functies wereldwijd geaccepteerd.

De stap naar open source is geen puur IT-vraagstuk, maar een omvangrijk informatiserings- en organisatorisch traject. Ook wijkt het businessmodel voor open source af van het traditionele model; een deel van het investeringsrisico verschuift immers naar de opdrachtgever. Een open source-ontwikkeltraject vraagt van klanten een andere invulling van hun rol als opdrachtgever. De regie over welke functionaliteit er ontwikkeld wordt, verschuift daarbij van IT-leverancier naar gemeenten. De kosten per gemeente kunnen lager zijn, maar de kosten voor de gemeenten die het initiatief nemen zijn daarentegen vaak hoger vergeleken met de traditionele modellen. Voor gemeenten en marktpartijen dient de meerwaarde van ontwikkelen in open source nader te worden verkend. De komende jaren onderzoeken we in welke mate open source oplossingen gerealiseerd kunnen worden voor de ondersteuning van bedrijfskritische processen en wettelijke regelingen. Centric heeft in 2021 een aantal initiatieven gestart om nieuwe oplossingen als open source-oplossing aan te bieden. De komende jaren moet duidelijk worden of onze klanten deze ontwikkeling omarmen.

Aanbeveling 9: *Erken dat de huidige situatie het logische gevolg is van de gegroeide relatie tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers. Leer van de vele ervaringen waar Common Ground op voortbouwt. Partijen hebben elkaar ook nu nodig om Common Ground tot een succes te maken.*

De transitieperiode kent een lange doorlooptijd. Daardoor bestaan twee situaties langdurig naast elkaar: de huidige en de nieuwe. Dit zorgt voor extra complexiteit in de informatieverwerking. Het is belangrijk om hierover goede afspraken te maken tussen leveranciers en gemeenten, met de Gebruikersvereniging Centric en de VNG. We zien dat er in nieuwe Common Ground-initiatieven meer aandacht is voor de transitiefase, waarmee de experimenteerfase wordt verlaten en de ontwikkeling volwassener wordt.

Aanvullend hebben we twee nieuwe aanbevelingen. De volgende paragraaf licht ze nader toe.

Wat mogen gemeenten van Centric verwachten?

De transitiefase zal nog geruime tijd duren. In 2021 is een aantal veelbelovende nieuwe Common Ground-initiatieven gestart en als één van de koplopers binnen het Groeipact zet Centric deze aanpak de komende jaren graag voort. Onze softwareoplossingen en dienstverlening helpen uw en andere organisaties om deze ontwikkelingen te volgen. Samen met gemeenten en andere betrokken partijen passen we het applicatielandschap stap voor stap aan. Op die manier blijven de continuïteit en kwaliteit gewaarborgd. Daarvoor werken we nauw samen met de Gebruikersvereniging Centric. In de Regiegroep Common Ground worden migratiestrategie, financiering, prioritering en governance besproken en vormgegeven.

Vanuit de lokale overheid verwachten wij de bereidheid om daarbij het opdrachtgeverschap te professionaliseren. Bij nieuwe ontwikkelingen nemen wij de grondgedachte van Common Ground als basis, volgens de afspraken in het Groeipact.

Tot slot nog twee aanvullende aanbevelingen:

Aanbeveling 10: *Probeer bij de introductie van nieuwe standaarden aan te sluiten op 'logische' momenten (bijvoorbeeld nieuwe wetgeving of nieuwe versies).*

Na de eerste ontwikkelingen in het kader van Common Ground is de huidige insteek, gebaseerd op de routekaart Common Ground 2021, een vruchtbaardere stap in de juiste richting. Ontwikkel in gezamenlijkheid nieuwe functionaliteit en koppelingen voor nieuwe en aangepaste wet- en regelgeving, op de terreinen van Burgerzaken en Werk & Inkomen. Daarnaast zijn generieke standaarden een prima voorbeeld, waarbij een duidelijk tijdpad en breed geaccepteerde uitgangspunten en resultaten het fundament vormen.

Een goed voorbeeld is de Wet inburgering, waar nieuwe koppelingen kunnen worden ontwikkeld op basis van Common Ground-principes. Het verdient aanbeveling om huidige werkende standaarden en koppelingen niet opnieuw te bouwen, zonder dat daar een (nieuwe) functionele behoefte aan is. De kosten wegen namelijk niet op tegen de baten, waarbij ook het draagvlak bij gemeenten en leveranciers een knelpunt is.

Aanbeveling 11: *Het opnieuw ontwikkelen van bestaande toepassingen en werkende koppelingen in open source leidt tot dubbele kosten voor leveranciers en gemeenten. In deze fase van de Common Ground ontwikkeling is het niet verstandig tijd en geld te besteden aan puur technische vervanging, zonder functionele meerwaarde.*

In lijn met de vorige aanbeveling is het ontwikkelen van open source-software geen doel op zich. Het opnieuw bouwen van bestaande oplossingen levert functioneel weinig op, duurt erg lang en is kostbaar. Centric dringt daarom aan op investeren in het gezamenlijk ontwikkelen van nieuwe, breed inzetbare functionaliteit, waarbij open source-ontwikkeling op basis van publieke middelen een prima uitgangspunt is.

Meer informatie?

Wij kunnen ons voorstellen dat u vragen, opmerkingen of suggesties hebt naar aanleiding van deze position paper. Uw reactie is van harte welkom en wij gaan graag het gesprek met u aan. U kunt uw reactie doorgeven aan Eddy van de Werken, productmanager via eddy.van.de.werken@centric.eu of bel 06 1449 5413.

Nuttige bronnen met informatie over Common Ground

1. Waar in dit document 'VNG' staat, wordt zowel VNG als VNG Realisatie bedoeld.
2. Voor meer informatie over Common Ground, zie <https://commonground.nl/>
3. Voor meer informatie over Common Ground en de besluitvorming binnen de VNG, zie: <https://vng.nl/nieuws/gezamenlijke-uitvoering-gemeenten-structureel-voortgezet>
4. Voor meer informatie over Samen Organiseren, zie: <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/samen-organiseren>