

Business Case modernisering GBA

Utrecht, december 2008

Business Case modernisering GBA

Naam auteur(s):

Bedrijfsnaam: Capgemini N.V.

Plaats: Utrecht

Datum: 21-12-08

Voorwoord

Voor u ligt de rapportage betreffende de business case Modernisering GBA: de business case waarin een aantal alternatieve benaderingen voor de voortzetten van de modernisering van de Gemeentelijke Basisadministratie voor persoonsgegevens is geanalyseerd en doorgerekend.

De business case is uitgevoerd voor het programma Modernisering GBA, dat in september 2008 formeel is overgeheveld naar het Ministerie van BZK en onder ambtelijk opdrachtgeverschap van Paul van Kalmthout is geplaatst.

In deze rapportage worden de verschillende alternatieven nader geanalyseerd, doorgerekend en van een waardeberekening voorzien.

Bij het opstellen van de business case zijn veel partijen betrokken geweest. Vertegenwoordigers van BPR, gemeenten, afnemers, e-overheidsprogramma's en leveranciers hebben hun inzichten met ons gedeeld. De projectgroep heeft hiervan dankbaar kennis genomen en gebruik gemaakt voor het opstellen van de business case. Wij danken allen die hebben bijgedragen aan het voorliggende eindrapport.

Een speciaal woord van dank gaat uit naar de begeleidingscommissie en stuurgroep van het programma modernisering GBA. Wij hebben hen meerdere malen bestookt met onze inzichten, bevindingen en voorstellen. De leden van de begeleidingscommissie en stuurgroep hebben daar constructief, maar – zoals het behoort – kritisch op gereageerd. Dit heeft er mede toe bijgedragen dat we tot dit resultaat hebben kunnen komen.

Wij hopen dat u met interesse kennis zult nemen van de resultaten.

Inhoud

1	Managementsamenvatting	1
1.1	Aanleiding en opdracht	1
1.2	Scenario's en stakeholdergroepen	2
1.3	Resultaten	3
1.3.1	Financiële waarde	3
1.3.2	Niet gekwantificeerde waarde	4
1.3.3	Scenario's in relatie tot E-overheid en Snellen doelstellingen	4
2	Inleiding	6
2.1	Achtergrond	6
2.2	Context	7
2.3	Opdracht	9
2.4	Governance structuur Business Case mGBA	9
2.5	Leeswijzer	9
3	Context	11
3.1	Historie	11
3.2	Het programma modernisering GBA	12
3.3	De oorspronkelijke doelstellingen en hun realisatie	12
3.4	Relatie met overige e-overheidsprogramma's	13
4	Onderzoeksmethodiek en verantwoording	16
4.1	Gehanteerde methode en aanpak	16
4.2	Toelichting op methodiek en definiëring van baten en lasten	18
4.3	Uitgangspunten van de Business Case	20
5	Oplossingscomponenten en scenario's	24
5.1	Totstandkoming scenario's op basis van vier oplossingscomponenten	24
5.2	Oplossingscomponenten mGBA	25
5.2.1	GBA-V Full service	25
5.2.2	Moderne interfaces	26
5.2.3	Burgerzakensysteem-kern (BZS-K)	28
5.2.4	LO 4 gegevensmodel	30
5.3	Scenario's	32
5.3.1	Baseline scenario	33
5.3.2	Scenario 1: GBA-V Full service in combinatie met Moderne interfaces	35
5.3.3	Scenario 2: GBA-V Full service i.c.m. Moderne interfaces, BZS-K en LO4	36
5.3.4	Scenario 3. Invoering LO4 gegevensmodel	37

6 Baten- en kostengebieden per stakeholder	39
6.1 Overzicht baten en kosten Gemeenten	39
6.1.1 Baten gemeenten	41
6.1.2 Kosten gemeenten	44
6.2 Baten en kosten Afnemers	46
6.2.1 Baten afnemers	47
6.2.2 Kosten afnemers	49
6.3 Baten en kosten BPR/Rijk	50
6.3.1 Baten Rijk	52
6.3.2 Kosten Rijk/BPR	52
6.4 Baten en kosten E-programma's	56
7 Resultaten en Conclusies Business Case	59
7.1 Financieel model	59
7.2 Resultaten per scenario	60
7.2.1 Scenario 1	60
7.2.2 Scenario 2	62
7.2.3 Scenario 3	64
7.3 Resultaten E-programma's	65
7.4 De scenario's in relatie tot de Snellen doelstellingen	65
7.5 Risicoparagraaf	69
7.6 Conclusies	75
Bijlage 1. Doorrekening aanvullende scenario's	76
Bijlage 2. Benefits en Costing logics®	88
Bijlage 3. Financieel model	91
Toelichting op baten en kosten afnemers	99
Algemene aannames	99
Baten afnemers	99
Kosten afnemers	101
Toelichting op de baten en kosten voor BPR/Rijk	102
Algemene aannames	102
Baten voor BPR en Rijk	102
Kosten voor BPR en Rijk	104
Bijlage 4. Context e-Government programma's	113
a. Basisregistraties en generieke voorzieningen	113
b. Voorzieningen voor elektronische authenticatie	118
c. Voorzieningen voor elektronische toegang voor burgers en bedrijven	119
d. Referentiemodellen en standaarden	120

Bijlage 5. Migratiepaden	121
Bijlage 6. Overzicht extra kosten beheerorganisatie als onderdeel van baseline	127
Bijlage 7. Literatuurlijst	128
Bijlage 8. Lijst met gebruikte afkortingen	131

1 Managementsamenvatting

1.1 Aanleiding en opdracht

De Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA) is de entiteit waarmee in iedere gemeente de persoonsgegevens van de ingezetenen worden vastgelegd en beheerd, en waarmee die gegevens beschikbaar worden gesteld voor maatschappelijk gebruik.

In de loop der tijd is er behoefte ontstaan aan een modernisering van de GBA en de Commissie Snellen heeft hiervoor in 2001 een aantal doelstellingen geformuleerd. Naar aanleiding van dit rapport is in 2004 een begin gemaakt met de modernisering van de GBA.

Sindsdien is in een samenwerkingsverband tussen het Agentschap BPR en de stichting ICTU een aantal onderdelen van het programma gerealiseerd.

Vanwege budgetoverschrijdingen heeft staatssecretaris Bijleveld in haar brief van juli 2008 de Tweede Kamer medegedeeld dat zij het moderniseringsprogramma heeft stopgezet, in afwachting van een nieuwe business case en een herijking van de definitiestudie op basis van de huidige stand van zaken.

Het programma Modernisering GBA heeft vervolgens Capgemini Consulting verzocht een gedegen business case te maken voor drie door het programma gedefinieerde scenario's, waarbij de te verwachten baten en kosten uitgesplitst zijn naar vier stakeholdergroepen.

Voorliggende rapportage bevat de uitkomsten van deze business case die opgesteld is volgens de Capgemini business case methode.

Gedurende het proces zijn diverse workshops gehouden met alle afzonderlijke stakeholdergroepen. Hierbij is naast de kosten, expliciet aandacht besteed aan zowel kwalitatieve als kwantitatieve baten voor de stakeholders. Daarnaast is aandacht geschonken aan de context en ontwikkelingen in de e-overheid in relatie tot deze business case.

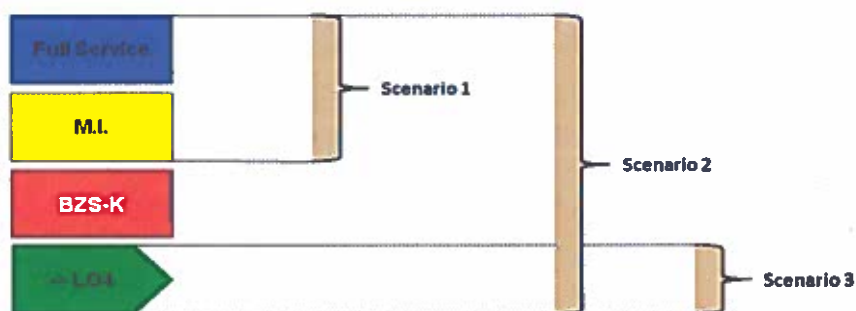
1.2 Scenario's en stakeholdergroepen

Het programma Modernisering GBA heeft drie scenario's geformuleerd die zijn opgebouwd uit vier componenten. In samenwerking met de auteurs van de definitiestudie zijn deze scenario's vervolgens verder geconcretiseerd, op een zodanige wijze dat de met de scenario's gemoeide baten en lasten in kaart kunnen worden gebracht.

Kort samengevat kunnen de componenten van de modernisering als volgt worden beschreven:

1. Full Service: Selecties en mutaties worden voortaan vanuit één punt, namelijk het centrale GBA-V, door het agentschap BPR aan de afnemers geleverd.
2. Moderne Interfaces: Berichtenverkeer vindt via de OSB specificaties plaats, waardoor realtime berichtenverkeer mogelijk is.
3. Burgerzakensysteem-kern: Alle gemeenten krijgen een centraal ontwikkelde uniforme kernapplicatie voor het opzoeken, wijzigen en opslaan van persoonsgegevens. Deze kernapplicatie wordt lokaal geïnstalleerd voor gebruik door de gemeenten.
4. Logisch Ontwerp (LO) 4.0: Het huidige LO.3.x wordt vervangen door een nieuw gegevensmodel.

De scenario's zijn opgebouwd uit combinaties van deze vier componenten, zoals in onderstaande figuur wordt weergegeven:



Binnen de context van de modernisering van de GBA is een viertal stakeholders geïdentificeerd. Het gaat hierbij om:

1. Gemeenten: Zij zijn zowel bronhouder (gegevensbeheerder) als afnemer van GBA-gegevens. Deze stakeholdergroep is opgesplitst naar kleine, middelgrote, 100.000+ en de 4 grote gemeenten.

2. (buitengemeentelijke) Afnemers: Overheids- en overheidsgerelateerde instellingen die gebruik (mogen) maken van GBA-gegevens.
3. Agentschap BPR (beheerorganisatie)/ het Rijk: beheerder van centrale GBA voorzieningen.
4. Overige e-programma's als onderdeel van de e-overheid.

1.3 Resultaten

In hoofdstuk 6 zijn de baten en kosten van elk van de scenario's voor elke stakeholdergroep uiteengezet. Deze zijn in de eerste fase van het onderzoek zo volledig mogelijk benoemd. Vervolgens zijn deze baten en kosten in workshops en op basis van extra vragenlijsten en interviews gekwantificeerd en verder uitgewerkt in een financieel model, leidend tot inzicht in de kwalitatieve en kwantitatieve effecten van de respectievelijke scenario's.

1.3.1 Financiële waarde

In het financieel model zijn de Netto Contante Waarde (NCW) en de terugverdiendtijd berekend voor elke stakeholdergroep. Onderstaand overzicht geeft het resultaat op macroniveau per scenario.

Totaal	NCW	Terugverdiendtijd
In duizenden euro's		
Scenario 1	149.178	3,0 jaar
Scenario 2	169.319	6,0 jaar
Scenario3	-25.362	-

De financiële waarden van scenario 1 en 2 zijn positief. Scenario 3 daarentegen geeft een negatieve NCW. Dit betekent dat investeren in scenario 1 en 2 zal leiden tot potentiële waardecreatie voor de maatschappij in zijn totaliteit. Scenario 2 creëert meer waarde dan scenario 1, maar wel met een langere terugverdiendtijd.

Niet voor alle stakeholdergroepen is de waarde van scenario 1 en 2 even groot. De baten zullen voornamelijk ten gunste komen van de

gemeenten en in mindere mate van afnemers en het Rijk. De kosten worden daarentegen gedragen door het Rijk en in mindere mate door de gemeenten en afnemers.

De hoogte van de financiële waarde van scenario 1 en 2 wordt met name bepaald door grote baten als gevolg van OSB berichtenuitwisselingen met relatief weinig kosten (aangezien organisaties ook zonder uitvoering van het programma Modernisering GBA al overgaan op de OSB) en door het kostenefficiënt uitvoeren van verstrekkingen op centraal niveau. In scenario 2 komt daar nog bij dat op ICT-kosten ook kan worden bespaard vanwege het centraal ontwikkelen van een BZS-K, het optreden van meer marktwerving en minder kosten voor koppelvlakken.

1.3.2 Niet gekwantificeerde waarde

Het realtime kunnen uitwisselen van gegevens wordt door de meeste afnemers als een *nice-to-have* aangeduid, maar is op dit moment niet noodzakelijk. Voor veiligheidsdiensten is realtime gegevensuitwisseling wel van belang. In het kader van plaats- en tijdonafhankelijk werken en samenwerking tussen gemeenten is realtime wel een pre.

De te verwachten impuls in de gegevenskwaliteit in scenario 2 en 3 als gevolg van BZS-K en LO 4 wordt door de afnemers herkend, maar als gering gezien.

1.3.3 Scenario's in relatie tot E-overheid en Snellen doelstellingen

Voor de overige e-programma's is het van belang dat de modernisering van de GBA zal leiden tot uitwisseling via de OSB, zodat koppelingen met het GBA kunnen worden uitgefaseerd en actuelere data wordt verkregen. De componenten LO4 en BZS-K leveren de e-programma's niet veel toegevoegde waarde op. Alleen het RNI geeft aan, kosten te zullen besparen door hergebruik van functionaliteit van GBA.

De Snellen doelstellingen worden gedeeltelijk bereikt door de drie scenario's. Een deel van de doelstellingen is door eerdere inspanningen reeds behaald. Ook draagt de GBA als basisregistratie aan zich al in belangrijke mate bij aan het realiseren van de oorspronkelijke doelstellingen. De financiële en niet financiële waarde van de onderkende scenario's, zoals die uit deze business case blijkt, is maar gedeeltelijk in overeenstemming met de oorspronkelijke Snellen doelstellingen.

Het op het niveau van het Rijk concentreren van taken en systemen leidt met name tot financiële voordelen, die niet altijd in overeenstemming zijn met de oorspronkelijke doelstellingen. Naast de grote financiële voordelen dragen scenario's 1 en 2 ook bij aan de mogelijkheid tot samenwerking tussen gemeenten. De mogelijkheden tot samenwerken en plaats- en tijd onafhankelijk werken zijn in feite nieuwe doelstellingen die niet door de Commissie Snellen zijn benoemd of geadresseerd. Gedurende ons onderzoek heeft een aantal stakeholders echter aangegeven dat zij waarde hechten aan het realiseren van deze nieuwe doelstellingen.

Alvorens een besluit te nemen over het vervolg van de modernisering adviseren wij dan ook de doelen van de modernisering te actualiseren. Welke doelen streven Rijk, gemeenten en afnemers nu precies na? Welke oplossingen (ook andere dan in deze business case onderzocht) dragen daar aan bij? Op welke wijze wil, of dient de modernisering van de G8A zich te verhouden tot de overige e-government programma's? Daarnaast adviseren wij de implementatie van de modernisering zorgvuldig te plannen om de onderkende risico's zoveel mogelijk te beperken.

In deze business case hebben wij getracht optimaal inzicht te bieden in het complexe speelveld door beschrijvingen op te nemen van de relaties tussen de belangrijkste stakeholders met betrekking tot de bevolkingsgegevens, de oplossingscomponenten en de scenario's te beschrijven, de effecten van de scenario's in kaart te brengen, de relatie met de overige overheidsprogramma's te duiden en door de kwalitatieve en kwantitatieve kosten en baten te presenteren. Daarmee is de basis gelegd voor goede en tijdige besluitvorming.

2 Inleiding

2.1 Achtergrond

De Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA) is de entiteit waarmee in iedere gemeente de persoonsgegevens van de ingezetenen worden vastgelegd en beheerd en waarmee die gegevens worden verstrekt voor maatschappelijk gebruik. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor deze voorziening. Het agentschap BPR beheert de centrale voorzieningen die nodig zijn om het GBA-stelsel te laten functioneren.

De gegevens in de GBA zijn van groot belang, uiteraard voor burgers zelf, maar vooral ook voor tal van overheidsinstanties en andere organisaties met een publieke taak, die voor het uitoefenen van hun taak betrouwbare persoonsgegevens nodig hebben. Het gebruik van de GBA-gegevens zal de komende jaren toenemen, omdat het sinds begin 2007 voor elk van deze (overheids)organisaties verplicht is om de GBA-gegevens te gebruiken. Het is dus voor BZK in de vorm van het agentschap BPR een buitengewoon belangrijke taak om te zorgen voor een zo hoog mogelijke kwaliteit van de gegevens en voor continuïteit van de dienstverlening.

Om de kwaliteit van de gegevens nog verder te optimaliseren en tevens tegemoet te komen aan de sterker wordende roep om betere uitwisselbaarheid en flexibiliteit van deze gegevens, overweegt het ministerie van BZK een aantal fundamentele aanpassingen door te voeren teneinde het GBA qua flexibiliteit en kwaliteit nog verder te verbeteren. Om deze reden is het programma Modernisering GBA (mGBA) in het leven geroepen.

Het programma Modernisering GBA heeft Capgemini Consulting verzocht, een business case uit te voeren waarbij de baten en lasten zoals die zijn gemoeid met drie scenario's voor de modernisering van de GBA worden onderzocht en onderling vergelijkbaar worden gemaakt.

Voorliggende rapportage bevat de uitkomsten van deze business case.

2.2 Context

De modernisering van de GBA wordt uitgevoerd onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de gemeenten. Het programma mGBA draagt bij aan de ontwikkeling van de e-overheid die als doel heeft het functioneren van de overheid slagvaardiger, efficiënter en klantvriendelijker te maken.

In de huidige situatie is feitelijk sprake van een drietal essentiële rollen:

- De gemeente als bronhouder (gegevensbeheerder)
- BPR als beheerder van centrale GBA voorzieningen
- De afnemers als gebruikers van de data.

De afnemersgroep is een diverse groep en bestaat uit:

- Overheidsinstellingen die gebruik maken van GBA-gegevens, zoals de Belastingdienst, Sociale Verzekeringsbank en Informatie Beheer Groep. Deze groep wordt ook wel aangeduid met de term 'buitengemeentelijke afnemers.'
- Gemeenten die gebruik maken van GBA-gegevens voor hun eigen dienstverlening en daarmee feitelijk een rol als afnemer vervullen. Deze groep wordt ook wel aangeduid met de term 'binnengemeentelijke afnemers.'

Gemeenten vervullen dus zowel de rol van afnemer als die van bronhouder.

In deze business case worden vier stakeholdergroepen onderscheiden waarvoor de baten en kosten die gepaard gaan met de scenario's van de modernisering van de GBA, worden bepaald. Deze groepen zijn:

1. De afnemers
2. De gemeenten
3. Het agentschap BPR/het Rijk
4. De overige e-overheidsprogramma's

Wij nemen hieronder enkele opmerkingen op ten aanzien van deze vier groepen, naar groep genummerd:

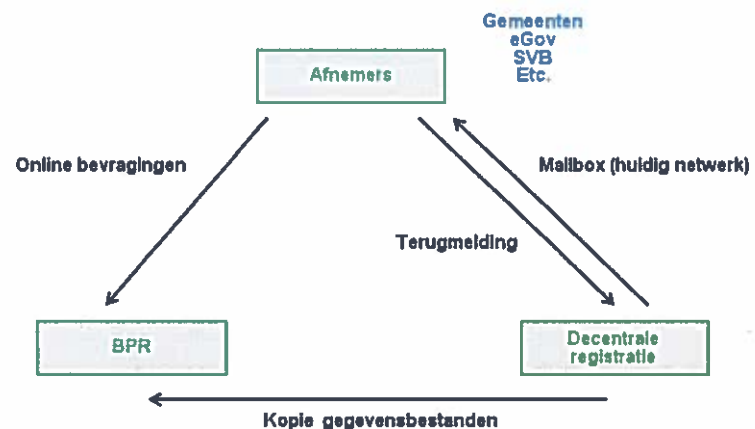
1. Wanneer gesproken wordt over de stakeholdergroep afnemers dan worden de buitengemeentelijke afnemers bedoeld.

2. Wanneer gesproken wordt over de stakeholdergroep gemeenten, dan worden zowel baten en kosten voor gemeenten als bronhouder als voor de gemeenten als afnemer bedoeld.

3. De derde stakeholdergroep wordt geduid als 'BPR/Rijk' waarvoor baten en kosten op centraal niveau worden gecalculeerd. Het gaat hierbij om daadwerkelijke kasstromen van de beheerorganisatie BPR of om kasstromen van andere ministeries.

4. De vierde stakeholdergroep zijn de overige e-programma's. Aangezien de modernisering van de GBA onderdeel is van de e-overheid, vormen deze andere e-programma's een belangrijke stakeholdergroep.

De huidige rolverdeling en positionering van stakeholders is als volgt weergegeven:



De gemeenten vervullen de rol van decentrale bronhouder en beheerder van GBA gegevens (decentrale registratie). De gemeenten geven GBA gegevens en mutaties in het GBA door aan zowel het agentschap BPR als aan de geautoriseerde afnemers. Aan de afnemers geven de gemeenten verstrekkingen door; specifieke aanvragen voor gegevenssets op maat voor individuele afnemers.

Het agentschap BPR is de centrale houder van de GBA en krijgt de brongegevens in kopie van de gemeenten. De afnemers kunnen hier terecht voor hun online bevestigingen. Zij melden op hun beurt weer inconsistenties in het GBA bij de verantwoordelijke gemeente via de terugmeldingsprocedure.

De modernisering van de GBA is geënt op het aanpassen van dit proces, zodanig dat voor elk van de genoemde stakeholders waarde wordt gecreëerd.

2.3 Opdracht

De opdrachtformulering voor de Business Case modernisering GBA luidt als volgt:

Stel een adequate en state of the art Business case op voor het programma Modernisering GBA. Reken hierbij de drie door programma Modernisering GBA geduide scenario's door en splits de resultaten uit naar de verschillende stakeholdergroepen.

2.4 Governance structuur Business Case mGBA

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de programmamanager van het programma Modernisering GBA, de heer C. van Tilborg. Gedurende het onderzoek is het onderzoeksteam van Capgemini Consulting bijgestaan door medewerkers van het agentschap BPR.

De tussentijdse bevindingen zijn gepresenteerd aan de begeleidingscommissie, welke bestaat uit een afvaardiging van de stakeholdergroepen onder voorzitterschap van de programmamanager mGBA. Tevens zijn de tussentijdse bevindingen gepresenteerd aan de stuurgroep mGBA.

2.5 Leeswijzer

Dit rapport is verdeeld in een zevental hoofdstukken.

Volgend op de managementsamenvatting en de inleiding (dit hoofdstuk), is de hoofdstukindeling als volgt:

- Hoofdstuk drie behandelt de historische context van het programma mGBA alsmede de relatie van het programma met de andere e-overheids programma's.
- Hoofdstuk vier bevat een uiteenzetting van de gebruikte methodologie voor dit onderzoek en een beschrijving van de specifieke uitgangspunten.

- Hoofdstuk vijf geeft een overzicht en beschrijving van de verschillende oplossingscomponenten en hoe deze leiden tot de drie scenario's.
- Hoofdstuk zes bevat de uiteenzetting van de kosten en baten per stakeholdergroep.
- Hoofdstuk zeven tenslotte behandelt de financiële uitkomsten van de business case per scenario en per stakeholdergroep.
- Ter aanvulling op de hoofdtekst is een aantal bijlagen opgenomen.

3 Context

3.1 Historie

Sinds oktober 1994 is in Nederland de analoge persoonskaart vervangen door een administratie van digitale persoonslijsten; de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA). In de loop der tijd is er behoefte ontstaan aan een modernisering van de GBA, onder meer uit het oogpunt van betere fraudebestrijding. Hiertoe is in 2001 door de Commissie Snellen een aantal doelstellingen geformuleerd. Een van de uitgangspunten was dat de GBA moest gaan dienen als de spil binnen de identiteitsinfrastructuur. Naar aanleiding van het rapport van de Commissie Snellen is in 2004 een begin gemaakt met de modernisering van de GBA.

Uitgangspunt hierbij was de GBA tot dé basisregistratie voor persoonsgegevens in het landelijk stelsel van basisregistraties te maken. Sindsdien is in een samenwerkingsverband tussen het Agentschap BPR en de stichting ICTU een aantal onderdelen van het programma gerealiseerd. Recentelijk nog zijn de producten opgeleverd van de inceptiefase van het project GBA-V Full Service.

De grote complexiteit van het programma Modernisering GBA had tot gevolg dat het niet eenvoudig was om tot voldoende concrete c.q. juiste kosten- en batenafwegingen te komen. Het gebrek aan goede kosten- en bateninschattingen had budgetoverschrijdingen tot gevolg, terwijl niet altijd voldoende duidelijk was tot welke baten (en voor wie) de programmaonderdelen zouden leiden.

Meerdere malen is aanvullend budget ter beschikking gesteld om het project alsnog te kunnen afronden. Dit had tot gevolg dat het originele budget van 14 miljoen euro stapsgewijs is gegroeid tot het huidige budget van 34,5 miljoen euro. Begin 2008 werd duidelijk dat ook dit bedrag zeer waarschijnlijk weer overschreden zou worden indien men op de huidige voet met het project door zou gaan. Hierop volgend heeft staatssecretaris Bijleveld de Tweede Kamer in haar brief van juli 2008 medegedeeld dat zij het moderniseringsprogramma heeft stopgezet, in afwachting van een nieuwe business case en een herijking van de definitiestudie op basis van de huidige stand van zaken. Daarbij dienen de kosten en baten van verschillende scenario's in meer detail in beeld te worden gebracht op basis van de huidige stand van zaken van het programma.

3.2 Het programma Modernisering GBA

In 2001 heeft de Commissie Snellen een heroriëntatie op het GBA-stelsel voorgesteld. Op basis van de uitwerking daarvan is het programma Modernisering GBA gestart en inmiddels gedeeltelijk opgeleverd. Snellen noemt de toegenomen mobiliteit, de grotere anonimiteit in de diverse vormen van elektronisch communicatie, de schaalvergroting in de ICT en webtechnologie als belangrijke invloeden die vragen om modernisering van de GBA. Ter voorbereiding van beslissingen over het vervolg van het programma is het van belang de ontwikkelingen die invloed hebben op de GBA opnieuw te inventariseren.

3.3 De oorspronkelijke doelstellingen en hun realisatie

Op basis van de bevindingen en aanbevelingen van de Commissie Snellen zijn in 2001 de volgende doelstellingen voor het programma Modernisering GBA geformuleerd:

- GBA als spil in de identiteitsinfrastructuur
- Snelheid en toegankelijk verhogen: 24 x 7 online en sneller doorgeven mutaties
- Meer flexibiliteit en lagere kosten voor aanpassingen aan systeem
- Betere gegevenskwaliteit en minder complexe bijhouding
- Verhogen marktwerking ten aanzien van gemeentelijke ICT pakketten

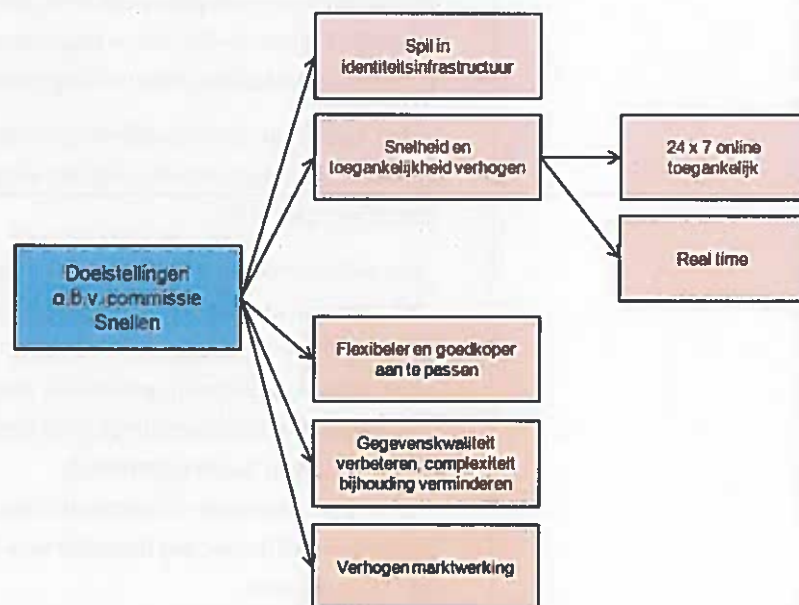
De visie van Snellen op de GBA als spil in de identiteitsinfrastructuur is in feite een vooruitblik op het stelsel van basisregistraties dat nu gerealiseerd wordt.

Het verhogen van de snelheid en toegankelijkheid omvat twee aspecten:

- afnemers kunnen de GBA 24 x 7 uur online bevragen en krijgen meteen antwoord
- afnemers, zowel buitengemeentelijk als binnen de gemeente krijgen wijzigingen in de GBA gegevens direct, zonder de huidige tijdsvertraging van minstens 24 uur.

De inmiddels gerealiseerde landelijke GBA-V Online realiseert het eerste aspect, maar niet het tweede.

De drie andere beoogde doelstellingen, flexibiliteit, gegevenskwaliteit en marktwerking hangen naar verwachting met name samen met de pakketten die de gemeenten benutten als burgerzakensysteem. Deze doelstellingen zijn in de latere uitwerking van het programma Modernisering GBA gekoppeld aan de invoering van een uniforme Burgerzakensysteem-kern (BZS-K, zie paragraaf 3.3.5) bij alle gemeenten. De ontwikkeling van het BZS-K is medio 2007 stopgezet en heeft dus nog niet bijgedragen aan de doelstellingen. Andere maatregelen vanuit het separate programma G8A als basisregistratie en het actieplan Kwaliteit G8A hebben wel bijgedragen aan deze doelstellingen.



Figuur. De doelstellingen van de modernisering gebaseerd op het advies van de commissie Snellen

3.4 Relatie met overige e-overheidsprogramma's

De afgelopen jaren zijn veel initiatieven ontplooid voor het moderniseren van de overheid. Doelstellingen als het verlagen van administratieve lasten en regeldruk, het verbeteren van dienstverlening en het bewerkstelligen van lagere uitvoeringskosten staan daarbij centraal. De modernisering van de GBA heeft directe raakvlakken met andere e-overheidsinitiatieven. Hieronder wordt een drietal kernontwikkelingen geschetst waar het programma Modernisering G8A direct mee te maken heeft. In de bijlage hebben wij een meer

gedetailleerde uiteenzetting opgenomen van de relatie tussen mGBA en de e-programma's.

1. Stelsel van basisregistraties

Al geruime tijd wordt er gewerkt aan het verbeteren van de gegevenshuishouding van de overheid. Belangrijkste doelstelling daarbij is het verbeteren van de kwaliteit en beschikbaarheid van gegevens. De basisregistraties vervullen daarbij een cruciale rol. In deze basisregistraties wordt namelijk een set van authentieke gegevens beheerd die van vitaal belang zijn voor het functioneren van de overheid. Naast gegevens over personen, rechtspersonen en organisaties, gaat het dan onder meer om gegevens over adressen, gebouwen, kadastrale percelen en topografie. Deze gegevens worden eenmalig ingewonnen en vervolgens (verplicht) meervoudig binnen de overheid gebruikt.

In het kader van de ontwikkeling van deze basisregistraties zijn afspraken gemaakt over het ontwikkelen van een stelsel van basisregistraties. Deze afspraken betreffen:

- het aanleveren en het afnemen van gegevens binnen het stelsel;
- het gebruik maken van standaarden voor gegevensuitwisseling (OverheidsServiceBus);
- het gebruik maken van generieke voorzieningen voor terugmelden (TerugMeldFaciliteit) en ontsluiten van gegevens (Gemeenschappelijke Ontsluiting van Basisregistraties);
- specifieke afspraken in het kader van de realisatie van het Register Niet Ingezetten (RNI) over het beheren van de gegevens en het aanleveren van de gegevens.

Er is een grote afhankelijkheid tussen basisregistraties en de landelijke stelselvoorzieningen.

2. Voorzieningen voor elektronische authenticatie

In het digitale tijdperk is het van groot belang om personen en ondernemers ook elektronisch te kunnen identificeren en dus voorzieningen te treffen om te zorgen dat deze personen zich kunnen authenticeren. In dit verband speelt met name de ontwikkeling van DigiD een belangrijke rol. Een andere belangrijke voorziening die momenteel ontwikkeld wordt is de Gemeenschappelijke Machtigings- en vertegenwoordigingsvoorziening (GMV). Deze is met name bedoeld om het mogelijk te maken dat burgers en bedrijven zich in de elektronische

communicatie met de overheid laten vertegenwoordigen door een ander. De GMV wordt momenteel nog ontwikkeld.

Aangezien de GBA-gegevens een centrale rol spelen in overheidsgegevensuitwisseling zijn ontwikkelingen voor voorzieningen voor elektronische authenticatie afhankelijk van de mogelijkheden en kwaliteit (actualiteit) van de GBA.

3. Voorzieningen voor elektronische toegang voor burgers en bedrijven

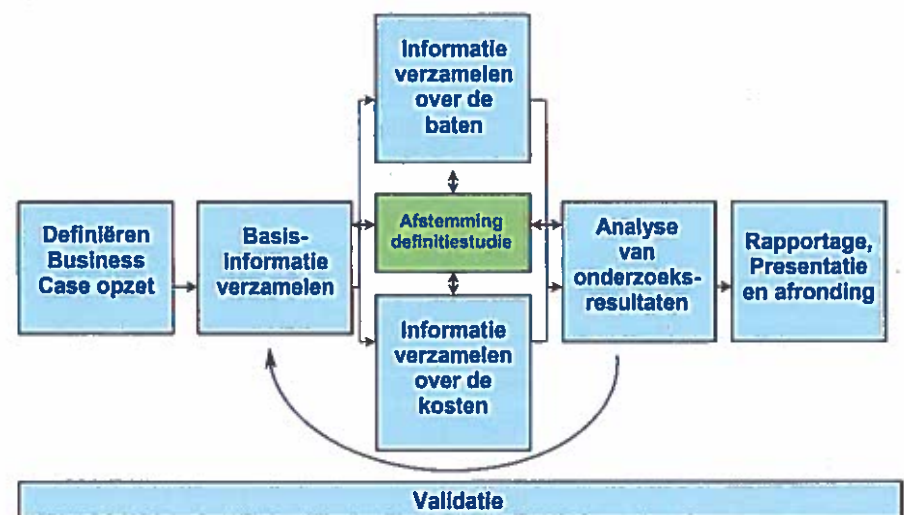
De laatste jaren zijn grote stappen gezet in het toegankelijker maken van overheidsinformatie voor burgers en bedrijven. In dat verband kan worden gedacht aan ontwikkelingen als mijnoverheid.nl, initiatieven als Overheid heeft Antwoord en Antwoord voor bedrijven, maar ook aan projecten als Samenwerkende catalogi. Al deze projecten hebben één ding gemeen: ze richten zich sterk op de frontoffice van de overheid. In een aantal van deze frontoffice voorzieningen wordt gebruik gemaakt van gegevens uit de GBA. In de eerste plaats indirect ten behoeve van Identificatie (bijvoorbeeld via DigiD). Maar ook om reeds bekende gegevens van burgers te gebruiken ter verbetering van de dienstverlening. In dit verband kan onder meer worden gedacht aan het opnemen van persoonsgegevens op elektronische formulieren. Bij al deze ontwikkelingen geldt dat modernisering van de GBA geen noodzakelijke voorwaarde is, maar zij zijn voor een gedeelte wel afhankelijk van die modernisering. Vooral de eenduidige toegang tot de gegevens (conform standaarden zoals OSB) en de hogere actualiteit zijn van belang voor de frontoffice van de overheid. Een hoge actualiteit kan er daarbij toe leiden dat een bijdrage geleverd wordt aan een beter imago van de overheid. Immers, verbeteringen rondom het proces van aanpassen van gegevens in de GBA kunnen, afhankelijk van de scenario's, vrijwel direct zichtbaar gemaakt worden in de frontoffice van de overheid (bijvoorbeeld bij mijn.overheid).

4 Onderzoeksmethodiek en verantwoording

4.1 Gehanteerde methode en aanpak

De business case Modernisering GBA is uitgevoerd volgens de business case methode van Capgemini Consulting. Op iteratieve wijze en in nauwe samenwerking met de belanghebbenden, zijn de baten en lasten verbonden aan de drie onderkende scenario's in kaart gebracht.

Onderstaand figuur geeft een overzicht van de door Capgemini ontwikkelde business case methode. De methode kenmerkt zich door de grote mate van validatie van aannames en bevindingen door directe belanghebbenden. Daarnaast wordt veel aandacht geschonken aan een goede opzet van de business case, zodat (financiële) uitgangspunten, scenario's en afbakeningen in termen van scope helder zijn. Naast het in kaart brengen van de kosten, neemt het identificeren en kwantificeren van de baten een zeer grote plaats in het proces in.



Figuur. Structuur Business Case methodiek

Bij aanvang van het onderzoek zijn diverse gesprekken gevoerd met de opdrachtgever en financiële verantwoordelijken betreffende de kaders,

uitgangspunten en rekenregels van de business case. Vervolgens is gestart met het bestuderen van relevante documentatie.

Op basis van deze gesprekken en documentatie zijn de scenario's verder uitgewerkt, zodanig dat zij dermate concreet zijn dat gerelateerde baten en kosten door stakeholdergroepen kunnen worden ingeschat.

Daarnaast is ook een baseline scenario ontwikkeld, wat een alternatief scenario is indien niet wordt geïnvesteerd in één van de drie scenario's.

Gedurende de eerste fase van het onderzoek is tevens een workshop gehouden met elk van de stakeholdergroepen voor het identificeren van de baten. Vertegenwoordigers van de stakeholdergroepen hebben tijdens deze sessies een Benefits Logic opgesteld, wat in essentie een oorzaak-gevolg diagram is dat in één oogopslag laat zien hoe oplossingen baten genereren en bijdragen aan doelstellingen.

In aanvulling op de workshop met stakeholdergroep gemeenten heeft nog een gesprek plaatsgevonden met de VNG en enkele betrokken burgemeesters.

Vervolgens is met elk van de stakeholdergroepen BPR/Rijk, Gemeenten en Afnemers afzonderlijk een workshop gehouden om de baten en kosten te kwantificeren. Gedurende deze workshops hebben deelnemers bevindingen en informatie gedeeld en aannames gemaakt betreffende de hoogte en aard van baten en kosten.

Voor verdere validatie van de uitkomsten van de workshops is een vragenlijst uitgezet naar 14 geselecteerde gemeenten en 26 afnemers. Tevens zijn gesprekken gevoerd met leveranciers van gemeentelijke systemen en GBA-diensten en is een vragenlijst uitgezet naar de deelnemers aan het stelseloverleg.

De reeds in eerdere studies geraamde kosten en uitkomsten van de workshops zijn gevalideerd door een kostenexpert van Capgemini en zijn vervolgens in een tweetal workshops met vertegenwoordigers van BPR, ICTU en Capgemini experts verder gevalideerd en waar nodig aangevuld met nieuwe kostenposten.

Tevens heeft overleg plaats gevonden met programma ODP en GOB (van ICTU) over de ontwikkelingen op dit vlak en de kosten die gemaakt zullen moeten worden voor het programma mGBA.

De resultaten en aannames volgend uit de diverse workshops en gesprekken zijn verwerkt in een financieel model, op basis waarvan een

Netto Contante Waarde is berekend en de waarde van elk van de scenario's voor de stakeholdergroepen is bepaald.

Tijdens het traject is nauw contact onderhouden met de opstellers van de definitiestudie teneinde de kostenposten, scenarioinhoud en definities goed af te stemmen.

4.2 Toelichting op methodiek en definiëring van baten en lasten

Het onderdeel Benefits Logic® binnen de business case methodiek is een schematische methode om de baten en bijbehorende te ondernemen acties te definiëren, en de samenhang tussen de effecten te doorgronden. Een Benefits Logic geeft inzicht in:

- de baten (voordelen) van het implementeren van een oplossing
- de manier waarop deze voordelen met elkaar samenhangen
- wat we moeten doen om de baten te realiseren (maatregelen)

Daarmee geeft een Benefits Logic antwoord op de vraag waarom een verandering wenselijk zou kunnen zijn en maakt hij inzichtelijk welke baten kunnen worden verwacht wanneer die verandering zal worden doorgevoerd. De Benefits Logic wordt per (deel van een) project opgesteld en is telkens gericht op de partij die de investering zal doen of overweegt te doen. Bij de modernisering van de GBA zijn meerdere partijen betrokken, die logischerwijze met andere batensoorten te maken kunnen krijgen. Daarom is voor deze business case voor elk van de vier onderkende groepen zoals hierboven uiteengezet, een aparte Benefits Logic opgesteld.

Deze zijn opgenomen in de bijlagen bij deze rapportage.

Binnen de methodiek onderscheiden we drie hoofdcategorieën baten. Dit zijn:

1. Efficiency-baten
2. Directe cashflow effecten
3. Effectiviteitsbaten

1. Efficiency baten

Efficiency baten zijn baten die weliswaar een voordeel met zich meebrengen, maar niet direct in geld vertaald worden. Als voorbeeld

noemen we het besparen van tijd op kopleer- en archiveringshandelingen. Wanneer de investering betekent dat deze werkzaamheden worden teruggebracht, levert dit tijdwinst op. Deze tijdwinst is kwantificeerbaar, namelijk naar eenheden fte en daarmee ook in geld; de bespaarde fte's hebben immers een prijskaartje. Wanneer er tijd bespaard wordt kan de inzet van fte's op de werkzaamheden worden teruggebracht. Het is echter geen direct kaseffect omdat de besparing niet van de ene op de andere dag optreedt; de betrokken medewerkers worden niet van de ene op de andere dag ontslagen. Wel kunnen zij de bespaarde tijd direct gaan inzetten voor andere werkzaamheden, waardoor de besparing indirect wel al verzilverd wordt.

2. Directe cashflow effecten

Een direct cashflow effect (kaseffect) treedt op als er 'van de ene op de andere dag' meer inkomsten zijn of minder kosten worden gemaakt. Een voorbeeld is fraudebestrijding: wanneer de investering waarop de Benefits Logic betrekking heeft, het mogelijk maakt beter te gaan controleren op fraude, wordt het bedrag dat met fraude gepaard gaat (onterechte uitkeringen) ten gevolge van die betere controle direct lager. Dit leidt dus meteen tot een kaseffect.

3. Effectiviteitsbaten

De derde categorie zijn de kwalitatieve baten, de effectiviteitsbaten. Deze zijn vaak lastiger te kwantificeren omdat het hier gaat om reputatie, effectiviteit van beleidsvorming, kwaliteit van dienstverlening et cetera. Deze baten zijn wel aanwezig en vaak heel belangrijk, maar kunnen niet direct van een prijskaartje worden voorzien. Om deze baten te kunnen meten wordt met regelmaat gebruik gemaakt van klanttevredenheidsonderzoeken en dergelijke, maar in de business case worden deze niet nader becijferd omdat dergelijke effecten vaak pas achteraf (na het doen van de investering waar de business case over gaat) meetbaar zijn.

Vaak is het zo dat een aantal baten, zoals efficiency baten, gelijksoortig is. Een verzameling van gelijksoortige baten in de Logic wordt aangeduid met de term 'batengebied.' In elke Benefits Logic zijn deze batengebieden benoemd, waar aanwezig.

Voor de kosteninventarisatie wordt een vergelijkbare schematechniek gebruikt. Hiervoor wordt een inventarisatie gemaakt van de kosten die gemaakt moeten worden voor iedere afzonderlijke oplossingscomponent. Ook kosten die moeten worden gemaakt of juist niet moeten worden gemaakt als gevolg van een *combinatie* van oplossingscomponenten, worden hierbij in kaart gebracht. De samenhang tussen de invoering van de oplossingscomponenten en de daardoor veroorzaakte kosten wordt weergegeven in een Costing Logic. Net als bij de baten is dit een getekend diagram; deze zijn bijgevoegd in de bijlagen bij deze rapportage.

4.3 Uitgangspunten van de Business Case

Om de business case voldoende te kunnen afbakenen is gebruik gemaakt van criteria, normen en aannames die zijn afgestemd met het agentschap BPR en zijn gevalideerd door de begeleidingscommissie. De volgende uitgangspunten zijn gehanteerd:

1. *Kosten en baten gelden 'vanaf nu'*

In het verleden gemaakte kosten en/of behaalde baten bij belanghebbenden worden niet meegerekend in de business case, ook niet als deze mogelijk in directe relatie stonden met de ontwikkeling van het GBA.

2. *De oplossingscomponenten zijn uitvoerbaar en worden efficiënt ontwikkeld*

Ten aanzien van de door het programma mGBA aangedragen oplossingscomponenten zoals in deze business case onderzocht (zie voor een uitwerking hiervan hoofdstuk 5) geldt de aanname dat deze realiseerbaar zijn, zowel praktisch (dus uitvoerbaar) als juridisch; er zijn geen juridische bezwaren. De technische achtergrond van de oplossingscomponenten is buiten scope voor de business case en wordt geadresseerd in de definitiestudie. In de business case wordt uitgegaan van een efficiënte ontwikkeling van de componenten.

3. *De ICT-investeringscyclus van afnemers en gemeenten wordt gevolgd*

We gaan er van uit dat het vervangen van systemen door stakeholders, waar van toepassing, zal gebeuren op het moment dat men dit toch al zou doen in het kader van een reguliere vervanging.

De systeemvervangingen die samenhangen met de onderkende oplossingscomponenten leiden daarmee niet tot 'extra' kosten ten opzichte van de kosten die toch al zouden worden gemaakt in het kader van het normale vervangingspatroon. Voor gemeenten hanteren wij een gemiddeld vervangingsinterval van 5 jaar; voor afnemers hanteren wij een gemiddeld vervangingsinterval van 7 jaar.

4. *Toerekening baten en lasten*

De baten en kosten zijn in deze business case toegerekend daar waar de daadwerkelijke kasstroom optreedt, met uitzondering van die kasstromen waar vooraf verrekenafspraken over zijn gemaakt. Zo geldt onder andere:

- BPR financiert ontwerp, bouw en uitrol van de BZS-K en tevens vervangingen van de BZS-K
- Alle wijzigingen in het LO conform LO procedure worden via BPR gefinancierd door de kerndepartementen
- Lokale beheeractiviteiten rondom de BZS-K worden gefinancierd door de eigen interne organisatie van gemeenten

5. *De business case is gebaseerd op een aantal financiële uitgangspunten waaronder:*

- Een disconteringsvoet van 4.3%
- De business case omvat geen afschrijvingen of financieringskosten, alleen nominale kasstromen
- Een evaluatieperiode van 15 jaar is doorgerekend
- Vrijgespeelde FTE's zijn gewaardeerd op een gemiddelde loonschaal
- De Business Case bepaalt de economische waarde (Netto Contante Waarde) van de drie onderkende scenario's voor de stakeholdergroepen.

6. *Migratiepad*

Het migratiepad bepaalt de start en eind van het optreden van baten en kosten en vormt daarmee een zeer belangrijk element in het ontwerp van de scenario's. Het in deze business case opgenomen migratiepad is door experts van Capgemini opgesteld en aan de opdrachtgever en

begeleidingscommissie ter beschikking gesteld. De migratiepaden zoals gedefinieerd per individueel scenario, zijn opgenomen in de bijlagen.

7. *Vertegenwoordiging vanuit stakeholdergroepen is representatief*

Wij gaan ervan uit dat de vertegenwoordigers van de stakeholdergroepen die in workshops aanwezig zijn geweest, aanvullend zijn benaderd, en/of aan wie gevraagd is een vragenlijst in te vullen, representatief zijn voor de betreffende stakeholdergroep.

8. *Vaststelling indeling gemeentegroepen*

We gaan voor wat betreft de indeling van de gemeenten uit van de volgende groepering gebaseerd op CBS gegevens 2007:

Aantal kleine gemeenten (<50.000 inwoners):	377
Aantal middelgrote gemeenten: (50.000 -100.000 inwoners)	41
Grote gemeenten (100.000+ inwoners):	21
G4	4
Totaal	443

De berekeningen voor de gemeenten worden in de business case uitgesplitst naar deze vier groepen.

9. *Medewerking leveranciers*

We gaan er van uit dat de leveranciers van de diverse betrokken systemen en services zullen meewerken aan de realisatie van de voor de verschillende scenario's benodigde ICT programmatuur en infrastructuur.

5 Oplossingscomponenten en scenario's

5.1 Totstandkoming scenario's op basis van vier oplossingscomponenten

Voor de modernisering GBA zijn vier oplossingscomponenten benoemd.

Het gaat hierbij om de volgende componenten:

1. GBA-V Full Service
2. Moderne Interfaces (MI)
3. Burgerzakensysteem-kern (BZS-K)
4. Logisch Ontwerp 4.0 (LO4)

Gebaseerd op de vier oplossingscomponenten zijn door het programma mGBA drie scenario's gedefinieerd, samengesteld uit een of meerdere van de oplossingscomponenten. Deze scenario's zijn vervolgens via de business case methodiek van Capgemini onderzocht en doorgerekend. Hierbij is naast de effecten die optreden naar aanleiding van de afzonderlijke componenten, ook rekening gehouden met effecten die voortkomen uit de combinaties van deze componenten.

Tevens is een baseline scenario gedefinieerd, wat de situatie beschrijft indien niet wordt geïnvesteerd in één van de drie scenario's.

5.2 Oplossingscomponenten mGBA

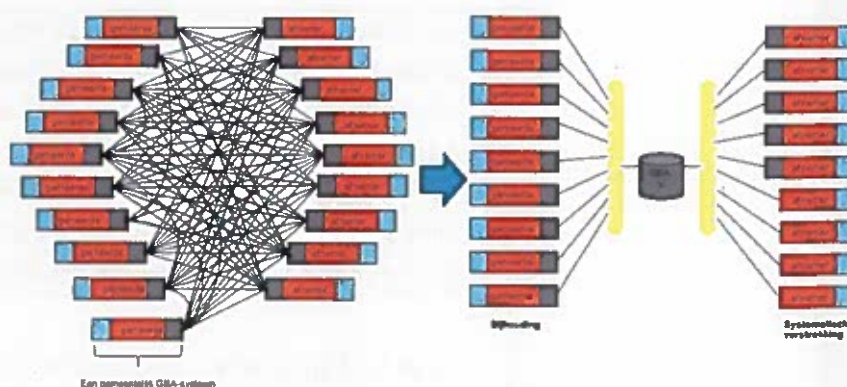
5.2.1 GBA-V Full service

Deze component kent de volgende definitie:

De afnemers vragen nu selecties op en ontvangen spontane mutaties vanuit de decentrale systemen van de gemeenten via het GBA-netwerk. GBA-V Full service houdt in dat deze selecties en mutaties voortaan vanuit één punt, namelijk het centrale GBA-V aan de afnemers worden geleverd. Dit scheidt het berichtenverkeer tussen gemeenten onderling en GBA-V enerzijds van het berichtenverkeer naar afnemers anderzijds,

Bij het implementeren van GBA-V Full service zal de verantwoordelijkheid voor het verstrekken van gegevens verschuiven van de gemeenten naar het agentschap BPR. De gemeenten blijven enkel verantwoordelijk voor de verstrekking van mutatiemeldingen aan GBA-V en hun eigen binnengemeentelijke verstrekkingen.

De gemeenten blijven echter bronhouder in de zin van de Basisregistraties en zullen daarmee verantwoordelijk blijven voor het beheer van de data in de GBA als basisregistratie. Mutaties in het GBA blijven door gemeenten worden gedaan; BPR neemt de rol in van het leveren van verstrekkingen maar is niet bevoegd mutaties door te voeren in de data in de basisregistratie GBA.



Figuur. Scheiding berichtenstromen gemeenten onderling en met afnemers

Meer in detail leidt Full Service tot de volgende veranderingen:

- Afnemers communiceren enkel nog met BPR over verstrekkingen, BPR richt daartoe een serviceorganisatie in waarin het van gemeenten overgenomen werk terecht komt
- Selecties over meerdere gemeenten heen kunnen als één geheel worden geleverd
- Gemeenten hoeven geen selecties, overige verstrekkingen meer te doen
- Afnemersindicaties verplaatsen van gemeenten naar GBA-V, het berichtenverkeer voor plaatsen van afnemersindicaties bij gemeenten vervalt
- Enkele wensen van afnemers kunnen worden gerealiseerd
- Beheerfunctionaliteit bij BPR voor de centrale componenten wordt sterk uitgebreid
- De levering aan afnemers vindt plaats conform het bestaande berichtenverkeer over het GBA-netwerk.

In deze business case wordt uitgegaan van invoering van Full Service conform de uitwerking in de inceptionfase 'GBA-V R5' die op 16 juni 2008 is opgeleverd.

5.2.2 Moderne interfaces

Deze component kent de volgende definitie:

Het bijhouden van de centrale GBA-V kopie, spontane mutaties naar afnemers en intergemeentelijk berichtenverkeer zijn nu niet real time. Moderne interfaces betekent vervanging van het GBA-netwerk door berichtenverkeer volgens de OSB specificaties en maakt real time berichtenverkeer mogelijk. Hiertoe dienen de gemeentelijke burgerzaken systemen te worden aangepast of vervangen en dient GBA-V te worden uitgebreid met een berichtenmakelaar.

In de huidige situatie is sprake van een vertraging in de verstrekking van GBA gegevens en het doorgeven van spontane mutaties. Dit kan tot gevolg hebben dat een afnemer GBA gegevens van een bepaalde client gebruikt terwijl deze nog niet 'up to date' zijn in de landelijk raadpleegbare GBA-V kopie. Dit kan verwarrend zijn en ertoe leiden tot oproepen in de dienstverlening; de burger heeft al aangifte gedaan van

bijvoorbeeld een verhuizing en verwacht dat afnemers daar al van op de hoogte zijn. Een voorbeeld is de intergemeentelijke verhuizing; als de nieuwe gemeente de aangifte aan het loket reeds heeft verwerkt komen pas na 48 uur of zelfs nog later de bijbehorende gegevens (de PL) 'aan' vanuit de oude gemeente en pas daarna wordt de verhuizing met een spontane mutatie doorgegeven aan GBA-V en afnemers.

Meer in detail leidt Moderne Interfaces tot de volgende veranderingen:

- Het berichtenverkeer van gemeentelijke GBA-systemen naar GBA-V verloopt via de OSB en kan real time plaatsvinden
- Het berichtenverkeer tussen gemeenten onderling verloopt via de OSB en onder regie van de centrale berichtenmakelaar en kan real time plaatsvinden
- Het berichtenverkeer naar afnemers verloopt via de OSB en kan real time plaats vinden
- Nadat alle gemeenten en afnemers zijn overgegaan kunnen de componenten die GBA-V verbinden met het huidige GBA-netwerk vervallen en kan het GBA-netwerk vervallen.
- Tenzij alle gemeenten tegelijk overgaan op Moderne Interfaces (hetgeen niet het uitgangspunt is in de oorspronkelijke definitiestudie) moet de berichtenmakelaar tijdelijk in staat zijn intergemeentelijke berichten die via Moderne Interfaces ontvangen worden via het GBA-netwerk door te sturen en vice versa.

Dit betekent een technisch fundamenteel andere vorm van berichtenverkeer waarbij in tegenstelling tot het huidige GBA-netwerk op internet / webtechnologie aansluitende open standaarden van de OSB en STUF 3.0 worden gebruikt.

Overigens is van de genoemde aanpassing aan burgerzakensystemen bij gemeenten alleen sprake in scenario 1 (zie *hieronder* voor een uitwerking van de scenario's) omdat in scenario 2 ook wordt voorzien in een centrale vervanging van de burgerzakensystemen bij gemeenten. Dit gebeurt door middel van het implementeren van een burgerzakensysteem-kern die geschikt zal zijn voor de moderne interfaces. In scenario 1, waar de implementatie van deze kern niet is inbegrepen, zal het lokale burgerzaken-systeem van de gemeente worden gehandhaafd en daarom moeten worden aangepast voor aansluiting op de moderne interfaces.

Het aansluiten op de OSB door afnemers en gemeenten valt buiten de scope van deze oplossingscomponent aangezien dit toerekenbaar is aan andere E-overheid programma's.

5.2.3 Burgerzakensysteem-kern (BZS-K)

Deze component kent de volgende definitie:

De Implementatie van een BZS-K houdt in dat alle gemeenten een centraal ontwikkelde uniforme kernapplicatie gaan toepassen voor het opzoeken, wijzigen en opslaan, van persoonsgegevens t.b.v. burgers en binnengemeentelijke afdelingen in dienstverlenende processen. Deze wordt lokaal geïnstalleerd voor gebruik door de gemeenten. BZS-K omvat alleen de basisfuncties en lokale gegevensopslag en vereist Aanvullende Modules die de gebruikersinterface, workflow en verdere burgerzakenfunctionaliteit omvatten en geheel onder verantwoordelijkheid van de gemeenten door marktpartijen geleverd moeten worden. De huidige burgerzakensystemen worden vervangen door een BZS-K met een of meer Aanvullende Modules.

Het implementeren van een 'kern' houdt in dat de Rijksoverheid de structuur van dit nieuwe basis burgerzakensysteem specificeert en ontwikkelt. Hierin zit de functionaliteit om de GBA-gegevens op te zoeken, te wijzigen, op te slaan en in kopie te leveren aan de GBA-V via de Moderne Interface (OSB). De functionaliteit voor het uitvoeren van de in de wet vastgelegde taken en de bijbehorende controles op gegevenskwaliteit wordt daarmee voor alle gemeenten uniform.

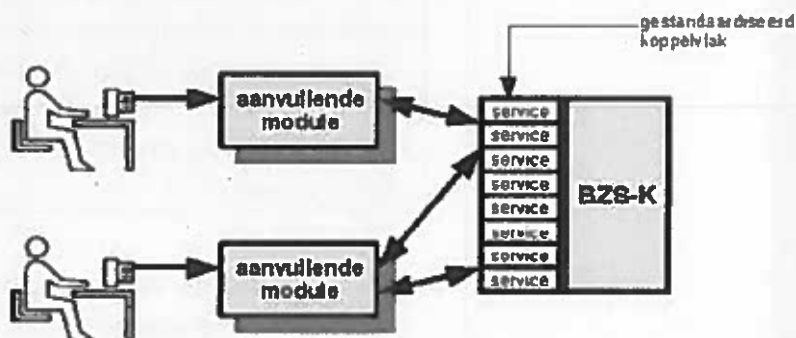
De BZS-K zal tot gevolg hebben dat de lokale burgerzakensystemen worden vervangen.

De kern zelf omvat enkel de belangrijkste basisfuncties, zonder gebruikersinterface. Een gemeente zal in aanvulling op de BZS-K dan ook aanvullende software moeten implementeren waardoor ook daadwerkelijk van de functies in de GBA gebruik kan worden gemaakt. Deze extra software wordt aangeduid met de term 'aanvullende modules.' Eindgebruikers benutten de basisfuncties van de kern dan via Aanvullende Modules die de gebruikersinterface, workflow en andere functies voor het uitvoeren van de burgerzakentaak en loket leveren. Tussen BZS-K en de Aanvullende Modules bevindt zich een koppelvlaak op

basis van open standaarden. Daarmee wordt de marktwerking ten aanzien van Aanvullende Modules bevorderd.

Gevolg van de invoering van BZS-K is dat de huidige vergoedingen voor wijzigingen aan gemeentelijke G8A-systemen kunnen vervallen en dat de LO specificatie als instrument om marktpartijen gemeentelijke functionaliteit te laten ontwikkelen vervangen wordt door de veel minder omvangrijke beschrijving van het binnengemeentelijke koppelvlak.

De aanvullende modules kunnen door de gemeenten zelf naar eigen keuze worden toegevoegd, passend in het lokale landschap van architectuur en back office applicaties en afgestemd op de lokale behoeften.



Figuur 1 Bron: Notitie Afscheiding BZS-K, mG8A, 3 april 2008

Figuur. Weergave van de scheiding tussen de basisfunctionaliteit in BZS-K en de functionaliteit die eindgebruikers benutten op basis van Aanvullende Modules.

Bron: KPMG rapport

BZS-K (Deelprogramma Burgerzakensysteem) kent de volgende deelcomponenten:

- Specificatie van binnengemeentelijke koppelvlak en bijbehorende wijzigingen ten aanzien van LO procedure.
- Project waarin onder verantwoordelijkheid van VNG en NVVB de specificaties voor de Aanvullende Modules worden opgesteld en waarin vanuit mG8A bewaakt moet worden dat gemeenten tijdig Aanvullende Modules met voldoende functionaliteit kunnen aanschaffen bij marktpartijen. N8. Het rapport van KPMG definieert overigens geen duidelijke positie van dit deelproject ten opzichte

van de realisatie van BZS-K, waardoor een risico van verwarring ten aanzien van de verantwoordelijkheden blijft bestaan.

- Realisatie van BZS-K
- Implementatie van BZS-K bij alle gemeenten (in samenhang met implementatie Aanvullende Modules)
- Inrichten van beheer en onderhoud op BZS-K

5.2.4 LO 4 gegevensmodel

Deze component kent de volgende definitie:

Het LO (Logisch Ontwerp) specificeert o.a. de eisen die worden gesteld aan een gegevensset (gegevenswoordenboek) en het gegevensmodel van het burgerzaken systeem. Momenteel wordt LO3 gebruikt waarop via wijzigingsprocedures steeds aanvullingen worden gedaan. LO4 impliceert de vervanging van LO3 door een geheel nieuw gegevensmodel.

In de huidige situatie wordt gebruik gemaakt van LO3 als basis voor de gegevensset en het gegevensmodel. Om deze elementen up to date te houden is er een wijzigingsprocedure waarbij steeds op een nieuwe variant van LO3 wordt overgegaan.

Momenteel wordt overgegaan op LO3.7 waarbij de noodzakelijke interactie met de BAG (Basisregistratie Adressen en Gebouwen) wordt geborgd.

De invoer van LO4 is een verdergaande wijziging op het LO dan de (vrij beperkte) wijzigingen die mogelijk zijn in het LO3. Het nieuwe LO omvat een aantal verbeteringen en verduidelijkingen ten aanzien van de gegevensset ten opzichte van het huidige LO, en bevat ook een nieuw gegevensmodel.

Daarnaast wordt in LO4 de historie gescheiden van de actuele gegevens, waardoor in het verleden gemaakte fouten en correcties van die fouten weliswaar geregistreerd en bewaard blijven, maar geen onderdeel van het berichtenverkeer meer uitmaken. Alleen de actuele informatie wordt verzonden.

NB. De technische realisatie van een of meerdere van deze oplossingen zal vanzelfsprekend binnen de kaders van de landelijke

architectuurstandaarden plaatshebben. Voor de nadere uitwerking van de technische realisatie wordt parallel met de business case een herziening van de definitiestudie uitgevoerd.

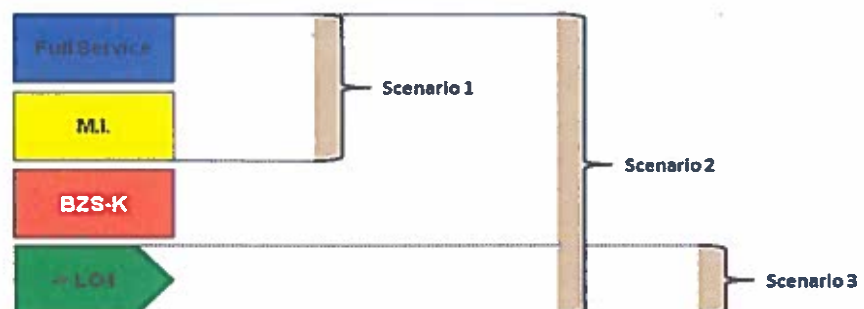
Het huidige LO kent als nadeel dat verbeteringen in gegevensset of gegevensmodel vaak via 'workarounds' dienen te worden opgelost; bijvoorbeeld worden gezamenlijke keuzes gemaakt waarbij velden die oorspronkelijk een ander gebruiksdoel hadden, worden gebruikt voor een andersoortige vastlegging. Er treedt dus oneigenlijk gebruik van velden op. Tevens worden bepaalde categorieën wijzigingsverzoeken op het LO nu opgespaard omdat deze binnen het huidige LO3 niet uitvoerbaar zouden zijn. Een voorbeeld hiervan is het verzoek om snellere mutaties: indien nu een fout in een mutatie wordt gemaakt en deze wel al is doorgestuurd, dient tot de volgende dag gewacht te worden met het corrigeren van de fout omdat er op dit moment geen tijdstip kan worden vastgelegd bij de uitvoering van de mutatie. Hierdoor is bij meerdere mutaties op dezelfde dag in dezelfde PL niet aan te geven welke mutatie de eerste is en daarom moet een dag worden gewacht. LO4 zal voorzien in het vastleggen van tijdstippen bij mutaties, maar binnen LO3 is deze gebruikerswens momenteel niet te realiseren. Een tweede voorbeeld is de mogelijkheid tot plaats-onafhankelijk werken. Deze nieuwe doelstelling – die niet integraal meegenomen is bij het opstellen van de scenario's in deze business case, zie hiervoor onder meer de paragrafen 3.3 en 7.4 – is slechts dan realiseerbaar wanneer de verantwoordelijk bronhouder van de PL, de gemeente waar de houder van de PL ingeschreven is, kan zien welke mutaties in de PL elders zijn gedaan. Dit is nodig om het zicht op de ontwikkelingen rondom de eigen burger te houden. Daarvoor is een logboek functie nodig die in LO3 niet realiseerbaar is, maar wel in LO4 kan worden opgezet. Voor verdere voorbeelden verwijzen wij naar de geactualiseerde definitiestudie.

5.3 Scenario's

Gebaseerd op de hiervoor benoemde componenten zijn drie Investeringscenario's gedefinieerd door het programma mGBA.

Naast het concretiseren van de investeringscenario's is het van belang om de uitgangssituatie vast te stellen. De business case is feitelijk een berekening van het verschil tussen 'niet investeren' en wel investeren, die dient om vast te stellen of een investering economisch zinvol zal zijn. De situatie zoals die zou zijn bij een beslissing om niet te investeren, noemen we de baseline (scenario).

In het schema op de volgende pagina zijn de drie investeringscenario's weergegeven, gevolgd door een korte toelichting bij ieder scenario. In de definitiestudie is aan de hand van dezelfde scenario's weergegeven wat de effecten op de functionaliteit zijn en in hoeverre de eisen die in de oorspronkelijke definitiestudie gesteld zijn in ieder van de scenario's gerealiseerd worden.



Figuur. De drie onderkende scenario's

Scenario 1 bestaat uit een combinatie van de oplossingscomponenten GBA-V Full Services en Moderne interfaces.

In *scenario 2* wordt ook de BZS-K geïmplementeerd en zal de LO4 gegevensmodelwijziging worden uitgevoerd.

In *scenario 3* tenslotte zal alleen de LO4 gegevensmodelwijziging worden geïmplementeerd zonder de overige componenten op basis van de bestaande LO wijzigingsprocedure.

Hieronder zullen wij alvorens in te gaan op de investeringscenario's eerst het baseline scenario bespreken.

5.3.1 Baseline scenario

Het baseline scenario kan worden vergeleken met de huidige situatie en hoe deze zich in de komende jaren zal ontwikkelen, indien niet wordt gekozen voor één van de investeringsscenario's.

In het baseline scenario wordt dus niet geïnvesteerd in één van de scenario's, maar zullen wel kosten moeten worden gemaakt voor het in stand houden van de huidige G8A structuur. In het baseline scenario zijn er daarom wel degelijk kosten, maar dit zijn de gebruikelijke exploitatiekosten en minimale investeringen om aan de wetgeving en de huidige geldende kwaliteitseisen te kunnen blijven voldoen. Om goed het verschil te kunnen berekenen tussen investeren en niet investeren is het van belang te bekijken of kosten in het baseline scenario zullen stijgen of dalen als gevolg van andere, niet aan de investeringsscenario's gekoppelde, ontwikkelingen. De volgende aannames betreffende de baseline van de stakeholdergroepen zijn gemaakt.

8PR:

- Het aantal berichten per jaar voor de komende 15 jaar wordt constant geacht en zal niet stijgen of dalen.
- De totale kosten gemoeid met de netwerken G8A en G8A-V zullen niet stijgen of dalen.
- De huidige beheerexploitatie zal een forse stijging laten zien. Het huidige beheer van G8A-V is van onvoldoende kwaliteit om de komende jaren te kunnen volstaan. Ongeacht welk scenario wordt gekozen, zal de beheertoolsing worden aangepast. Daarnaast dienen ook kosten te worden gemaakt voor vervanging van infrastructuur en onderhoud aan de systemen. Deze kostenposten zijn niet opgenomen in de huidige begroting van 8PR, maar zijn wel onderdeel van de baseline. Immers, in de nabije toekomst moeten deze kosten worden gemaakt, ongeacht welk scenario wordt gekozen. Een uitsplitsing van deze kosten is gemaakt in de bijlagen.

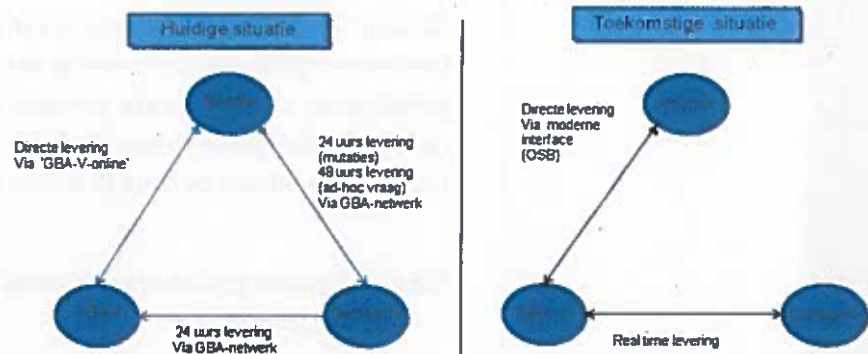
Gemeenten:

- Het patroon en niveau van beheer- en ontwikkelkosten t.a.v. burgerzakensysteem en back-office systemen (inclusief koppelingen) blijft stabiel
- Elke vijf jaar vervangt de gemeente haar systemen
- Aansluiting op de OSB uiterlijk in 2010 in verband met het stelsel van basisregistraties. De kosten voor het aansluiten en beheer van de OSB (en eventuele binnengemeentelijke servicebussen) maken onderdeel uit van het baseline scenario.
In het bepalen van de investeringen gemoeid met de drie scenario's, zijn deze kosten derhalve niet meegenomen.
- Het niveau van vergoedingen uitgekeerd door BPR aan gemeenten voor LO-wijzigingen blijft stabiel

Afnemers:

- Stabiel patroon en niveau van beheer- en ontwikkelkosten t.a.v. primaire proces systemen
- Elke zeven jaar vervangt de afnemer haar systemen
- Aansluiting op de OSB uiterlijk in 2010 in verband met het stelsel van basisregistraties. De kosten voor het aansluiten en beheer van de OSB (en eventuele interne servicebussen) maken onderdeel uit van het baseline scenario.
In het bepalen van de investeringen gemoeid met de drie scenario's, zijn deze kosten derhalve niet meegenomen. Overleg met ICTU en ODP heeft aangetoond dat bijna alle afnemers voor meer dan 1 basisregistratie gebruik zullen gaan maken van de OSB. De aanschafkosten voor de adapters/gateways en onderhoud zijn dan ook geen kosten die aan deze business case kunnen worden toegerekend.

5.3.2 Scenario 1: GBA-V Full service in combinatie met Moderne interfaces



Figuur. Uitwerking scenario 1

Scenario 1 houdt in dat de componenten Full Services en Moderne Interfaces worden gerealiseerd. De eindsituatie van scenario 1 houdt in dat systematische verstrekkingen vanuit één punt, namelijk het centrale GBA-V aan afnemers worden geleverd en dat het berichtenverkeer real time via de OSB verloopt. Zoals weergegeven in het schema hierboven, vervalt de taak van het leveren van verstrekkingen aan afnemers door gemeenten. Waar de oude taak bestond uit het bijhouden van gegevens en het verstrekken hiervan, blijft alleen de bijhoudingstaak over.

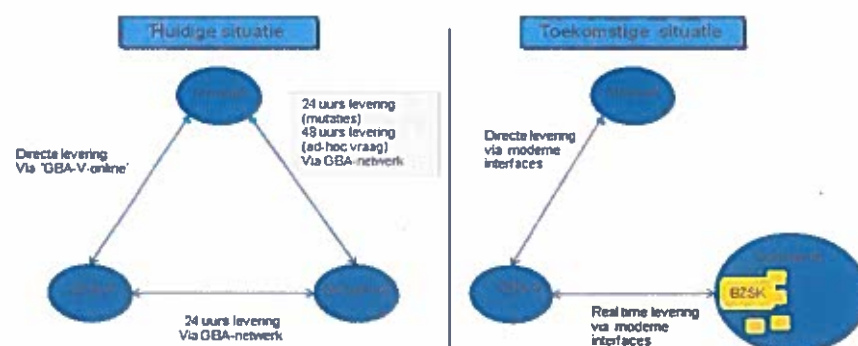
Realisatie van Full Services en Moderne interfaces zal betekenen dat de mutaties die bij de bronhouders (gemeenten) worden doorgevoerd, real time ofwel direct na verwerking beschikbaar zijn in GBA-V. Iedere verstrekking vanuit GBA-V zal daarmee up to date zijn naar de laatste stand van de mutaties bij de gemeenten en direct in vorm van spontane mutaties aan de afnemers die een afnemersindicatie hebben worden doorgestuurd.

Omdat in dit scenario, in tegenstelling tot scenario 2 geen BZS-K zal worden ingevoerd, is het daarnaast nodig om de huidige burgerzakensystemen van de gemeenten aan te passen voor aansluiting op de OSB. Naast aansluiting dienen deze systemen zo te worden ingericht dat ze berichten meteen na de verwerking kunnen verzenden en om kunnen gaan met real time intergemeentelijk berichtenverkeer. Extra investeringen in ieder van de 5 verschillende burgerzakensystemen zullen hiervoor benodigd zijn evenals een specificatie van de benodigde

wijzigingen in een LO procedure en voorzieningen om het mogelijk te maken dat deel van de gemeenten al over is op moderne interfaces terwijl een ander deel van de gemeenten nog via het huidige GBA-netwerk communiceert.

De aanname is dat andere wensen van afnemers ten aanzien van de berichten tegelijk met de invoering van Moderne Interfaces worden gerealiseerd, voorzover deze geen betrekking hebben op de wijziging naar het LO4 gegevensmodel die in dit scenario geen doorgang vindt (althans niet binnen de in de businesscase doorerekende periode).

5.3.3 Scenario 2: GBA-V Full service i.c.m. Moderne interfaces, BZS-K en LO4



Figuur. Uitwerking scenario 2

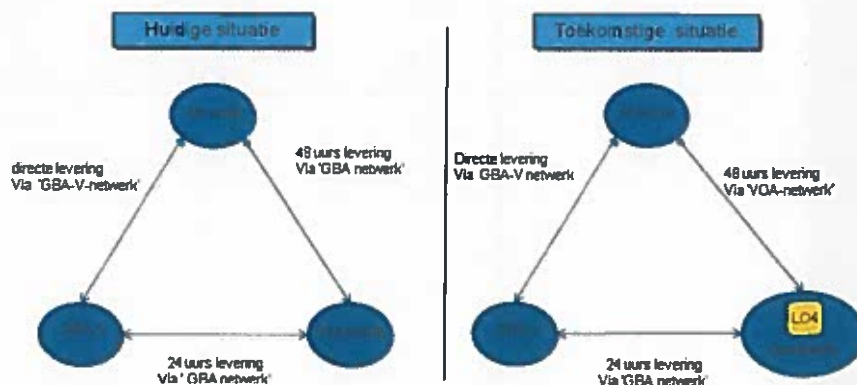
In scenario 2 worden alle componenten gerealiseerd conform de oorspronkelijke opzet van het programma Modernisering GBA. Evenals in scenario 1 is de eindsituatie dat systematische verstrekkingen vanuit één punt, namelijk het centrale GBA-V aan afnemers worden geleverd en dat het berichtenverkeer real time via de OSB verloopt. Daarnaast vervangen alle gemeenten hun huidige burgerzakensysteem door een uniform BZS-K en een of meer Aanvullende Modules geleverd door marktpartijen. Ten derde is het gegevensmodel na afronding van de migratie zowel in de gemeenten, in GBA-V als in berichtenverkeer naar afnemers gebaseerd op het LO4 gegevensmodel.

De figuur toont de verschillen met scenario 1 in de eindsituatie: allereerst verschilt de eindsituatie bij de gemeenten aanzienlijk. In scenario 2 worden de burgerzakensystemen bij de gemeenten geheel

vervangen en verdwijnt de bestaande procedure voor het specificeren van wijzigingen in de door marktpartijen geleverde burgerzakensystemen. In plaats daarvan onderhoudt BPR de basisfunctionaliteit in BZS-K en is deze door een open en gestandaardiseerd koppelvlak gescheiden van de Aanvullende Modules die volledig onder verantwoordelijkheid van de gemeenten vallen en niet beïnvloed mogen worden door wijzigingen in BZS-K. We nemen voor deze business case aan dat de BZS-K direct gebaseerd wordt op het LO4 waarmee een gemeente bij de implementatie van de BZS-K dus ook overgaat op LO4. Omdat niet iedere gemeente op hetzelfde moment over kan gaan op de nieuwe BZS-K, stelt dit scenario wel als eis dat de verstrekkingen vanuit BPR tijdelijk zowel in LO3 als in LO4 beschikbaar zijn. Hiertoe wordt aan de zijde van GBA-V in een veel uitgebreidere conversiemodule worden voorzien dan in scenario 1 en bovendien zal GBA-V tijdelijk zowel in LO3 als in LO4 de gegevens opslaan.

Voor die systemen van afnemers die na de implementatie van het LO4 nog niet geschikt zijn voor de berichtenstructuur van LO4, zal een 'vertaalmodule' (conversiemodule) moeten worden behouden tot het natuurlijk moment van vervanging van het back office systeem. Hierbij gaan we er van uit dat nieuwe releases van die systemen conform de reguliere update procedures worden uitgerold en dat deze gebaseerd zullen zijn op, c.q. aangepast zullen zijn aan het LO4. De aanname is dat andere wensen van afnemers ten aanzien van de berichten tegelijk met de invoering van Moderne Interfaces en LO4 worden gerealiseerd.

5.3.4 Scenario 3. Invoering LO4 gegevensmodel



Figuur. Uitwerking scenario 3

In het derde scenario wordt alleen het LO4 gegevensmodel ingevoerd. Het huidige GBA-netwerk blijft gehandhaafd, evenals de rolverdeling tussen BPR en gemeenten. Gemeenten blijven dus verantwoordelijk voor de spontane mutaties en selecties en zullen rechtstreeks aan de afnemers blijven leveren zonder tussenkomst van de beheerorganisatie BPR. Wel zal de inhoud van de verstrekkingen (berichten) gaan verschillen omdat de gegevensset en het gegevensmodel zoals in LO3 gedefinieerd, zullen veranderen. Dit betekent dat er aan de zijde van de verstrekker (gemeenten) lokaal een conversiemodule nodig is om zowel LO3 als LO4 te kunnen leveren al naar gelang de situatie van de afnemer; zodra alle afnemers in staat zijn om op LO4 gebaseerde berichten te verwerken kan deze conversiemodule komen te vervallen (in de figuur weergegeven met C). Het inmiddels gerealiseerde GBA-V Online blijft in productie en dient eveneens aangepast te worden aan het LO4 gegevensmodel. Te verwachten valt dat GBA-V Online meer gebruikt zal worden en dat het (veel langzamere) stellen van ad hoc vragen via het GBA-netwerk zal afnemen en uiteindelijk verdwijnen.

6 Baten- en kostengebieden per stakeholder

Op basis van de diverse workshops, vragenlijsten en telefonische interviews zijn voor elk van de scenario's baten- en kostengebieden naar voren gekomen per stakeholdergroep.

In dit hoofdstuk worden deze baten- en kostengebieden per stakeholder en per scenario in kaart gebracht.

Aangezien de verschillende gebieden in meerdere scenario's voorkomen, wordt een toelichting gegeven per gebied in plaats van per scenario. In het overzicht is terug te vinden welk baten- en kostengebied in welk scenario optreedt.

In de overzichten van baten en kosten per scenario geven de dikgedrukte gebieden een substantiële baten- of kostenpost aan. Dit betekent niet dat door een individuele stakeholder deze post als hoog wordt gekwalificeerd, maar dat op macro-niveau in de business case deze post een aanzienlijk effect in het financieel model heeft.

6.1 Overzicht baten en kosten Gemeenten

Hieronder volgt een overzicht van de baten en kosten voor gemeenten. In de volgende paragrafen wordt hierop een toelichting gegeven.

Scenario 1	
Baten	Kosten
<ul style="list-style-type: none"> • Minder verstrekkingen • Betere Kwaliteit (Minder Herstel werk) (Betere Dienstverlening) (Betere Fraude preventie) (Beter Imago) (Vertrouwende overheid) (Plaats en tijd onafhankelijk werken) • VOA uitfaseren 	<ul style="list-style-type: none"> • Aanpassen burgerzakensysteem aan OSB • Aanpassen burgerzakenproces aan real-time werken

Scenario 2	
Baten	Kosten
<ul style="list-style-type: none"> • Minder verstrekkingen • Betere Kwaliteit (Minder Herstel werk) (Betere Dienstverlening) (Betere Fraude preventie) (Beter Imago) (Vertrouwende overheid) (Plaats en tijd onafhankelijk werken) • Kosten besparing op koppelvlakken • Kostenbesparing op aanvullende modules • Minder kosten burgerzakensysteem (door centraal BZS-K) • Lager opleidingskosten • VOA uitfaseren 	<ul style="list-style-type: none"> • Conversiemodule • Initieel aanvullende Opleidingen

Scenario 3	
Baten	Kosten
<ul style="list-style-type: none"> • Lagere opleidingskosten • Betere kwaliteit (Minder Herstel werk) (Betere Fraude bestrijding) (Betere dienstverlening) (Beter imago) 	<ul style="list-style-type: none"> • Initiële opleidingskosten voor aanpassingen systemen • Conversiemodule

6.1.1 Baten gemeenten

Minder kosten verstrekkingen

Door het invoeren van GBA-V Full service, wordt de taak van het verzorgen van verstrekkingen c.q. selecties door agentschap BPR overgenomen. Deze taak berust in de huidige situatie bij de gemeenten, die voor afnemers en andere gemeenten de selecties opstellen en versturen. De invoer van Full service betekent dat de gemeenten deze taak niet meer hoeven uit te voeren. Wel blijven zij uiteraard bronhouder en beheerder van de data in de GBA. Doordat de verstrekkingstaak vervalt zal voor de gemeenten formatie in de eigen organisatie vrijkomen, hetgeen wij aanduiden als 'vrijgespeelde formatie'.¹ Omdat iedere gemeente deze taak momenteel heeft treedt dit effect voor iedere gemeente op.

Workshopdeelnemers hebben aangegeven dat hier een potentiële baat te verwachten is, maar voor een individuele gemeente niet groot zal zijn.

Minder kosten herstelwerk data

In dit scenario zal de actualiteit en kwaliteit toenemen waardoor minder vaak achterhaalde c.q. onjuiste data zal worden ontvangen, en dus ook niet hoeft te worden nagetrokken, beoordeeld en hersteld. Het gaat hier met name om de controleslag die gemeenten doen op hun data als bronhouder. Deze baat treedt op als gevolg van drie componenten: BZS-K, MI en LO4. Voornamelijk de component BZS-K en LO 4 dragen bij aan deze verbeterde kwaliteit.

Uitfaseren VOA en Gemnet aansluiting

Doordat berichtenuitwisseling via de OSB plaatsvindt, wordt de huidige Verzend en Ontvangstapplicatie Afnemers (VOA) overbodig, evenals de

¹ Vrijgespeelde formatie is die formatie, die bijvoorbeeld door het vervallen van taken in theorie kan worden ingezet voor andere taken, of kan worden omgezet in een formatiereductie. Het is aan de betreffende partij om te besluiten wat precies met deze formatie wordt gedaan.

netwerkaansluiting. Dit geldt alleen voor de gemeenten die op dit moment vanuit GBA-V gegevens afnemen.

Lagere opleidingskosten medewerkers Burgerzaken

Doordat LO4 wordt ingevoerd in dit scenario, zal het bijhouden van gegevens en het doorvoeren van mutaties naar verwachting eenduidiger en gemakkelijker worden. Waar het huidige LO3 gegevensmodel bijzonder complex is door enerzijds de structuur en anderzijds de historische aanvulling van een groot aantal workarounds, zal LO4 naar verwachting gemakkelijker beheersbaar zijn. De respondenten verwachten dat dit betekent dat medewerkers Burgerzaken minder intensief behoeven te worden opgeleid en dat daarmee een reductie in opleidingskosten verwacht mag worden.

ICT-kosten besparing op koppelvlakken

Door het implementeren van BZS-K zal het gemakkelijker worden koppelvlakken naar back office applicaties te bouwen op het burgerzakensysteem, gezien het feit dat er gewerkt kan worden met open source standaarden en eenmaal gebouwde koppelingen gemakkelijker kunnen worden hergebruikt. De respondenten geven aan dat zij aan dit feit een kostenbesparing toeschrijven op de aanschafprijs van koppelvlakken.

ICT- kosten besparing op aanvullende modules

Op de BZS-K (kern) wordt de reguliere functionaliteit van een burgerzakensysteem toegevoegd in de vorm van aanvullende modules. Waar tot dusver deze onderdeel uitmaakten van een compleet burgerzakensysteem en een gemeente altijd gedwongen was tot afname van een compleet pakket, kunnen ze nu apart besteld worden en binnen de architectuur van de gemeente op de BZS-K worden geïmplementeerd. Leveranciers kunnen deze programma's gemakkelijker ontwikkelen omdat sprake is van open standaarden. Het wordt mede daardoor voor softwareleveranciers aantrekkelijker om dergelijke modules aan te gaan bieden, waardoor marktwerking in de hand wordt gewerkt. Naar verwachting van de respondenten krijgt een gemeente daarmee meer keuze waardoor de kosten voor deze functionaliteit per gemeente zullen dalen.

Minder kosten burgerzaken-systeem

Doordat de invoering van de nieuwe BZS-K vanuit BPR zal worden opgepakt, vervallen voor de gemeenten de kosten van dit 'deel' van het burgerzakensysteem en hebben zij alleen – in het reguliere vervangingspatroon – kosten voor het aanschaffen van de aanvullende modules. Dit betekent een structurele baat in de aanschafkosten van burgerzakensystemen.

Deze baten zijn allen kwantificeerbaar en in het rekenmodel opgenomen. Er zijn ook baten die meer kwalitatief van aard zijn en door de respondenten niet in kasstromen konden worden uitgedrukt. Deze geven wij hieronder weer:

Verbetering van dienstverlening, fraudebestrijding en

handhavingsproces door verbeterde actualiteit van de GBA gegevens

De stakeholders geven aan dat de verbeterde actualiteit van de GBA gegevens, hetgeen wordt toegeschreven aan de moderne interfaces, zal leiden tot een geringe verbetering van de dienstverlening, aangezien er minder uitval zal plaatsvinden vanwege(nog) niet actuele gegevens. Daarnaast geeft men aan dat een licht effect te verwachten is ten aanzien van het handhavingsproces omdat men eerder zal kunnen uitgaan van de juistheid van de gegevens; dit gaat ook op voor de fraudebestrijding. Conclusies die worden getrokken zullen minder vaak onjuist zijn als gevolg van niet actuele data waardoor het proces effectiever zal zijn. Ook zal fraude minder snel mogelijk zijn omdat bij bijvoorbeeld het aanvragen van een uitkering bij een lokaal loket, dan elders direct inzicht bestaat in deze transactie en eenzelfde aanvraag niet nog een keer mogelijk is.

Verbetering van imago van de gemeente en vertrouwensrelatie tussen burger en gemeente

In lijn met de voorgaande baat wordt ook een andere baat genoemd die samenhangt met de verbeterde actualiteit, namelijk de verbetering van de vertrouwensrelatie tussen gemeente en burger. De verhoogde actualiteit betekent dat de gemeente gemakkelijker af kan gaan op de gegevens in de GBA en minder 'wantrouwend' hoeft te zijn op het moment dat een burger zijn gegevens opgeeft. Het is dan bijvoorbeeld

minder vaak nodig om een afwijking in gegevens tussen de GBA en de opgaaf door de persoon te controleren, omdat deze afwijkingen minder voor zullen komen. De respondenten duiden dit effect voornamelijk als een imago gerelateerde baat; men geeft aan dat het niet direct een kwantificeerbaar effect zal zijn maar wel een verbetering van de verhouding met de burger met zich mee zal brengen; van een controlegerichte houding naar een basis van vertrouwen. Dit imago-effect wordt hoewel gering in omvang als belangrijk beschouwd.

Door realtime verwerking van data is plaats en tijd onafhankelijk werken mogelijk

De volgende en laatste niet-kwantificeerbare baat is de mogelijkheid tot plaatsonafhankelijk werken die voortkomt uit moderne interfaces. Omdat overal real time dezelfde data beschikbaar zal kunnen zijn, is de locatie waar de data geraadpleegd wordt minder belangrijk; een voorwaarde voor het plaatsonafhankelijk werken.

6.1.2 Kosten gemeenten

Kosten aanpassen Burgerzakensysteem (alleen in scenario 1)

Om via moderne interfaces berichten uit te wisselen, dienen de burgerzakensystemen van gemeenten te worden aangepast/ opnieuw gebouwd te worden, zodanig dat zij realtime verwerking mogelijk kunnen maken en meer SOA-opgebouwd zijn. Deze aanpassing doet de gemeente als zij haar burgerzakensysteem vervangt. De leveranciers dienen dan een aangepast/vernieuwd systeem te ontwikkelen. De ontwikkelingskosten van dit nieuwe/aangepaste burgerzakensysteem zijn hoger dan de gebruikelijke ontwikkelkosten van de leverancier. Aangenomen wordt dat de gemeenten deze *extra* ontwikkelkosten vergoeden wellicht is een lagere vergoeding/andere oplossing mogelijk.

NB: De kosten voor het aanpassen van overige gemeentelijke systemen aan het realtime verwerken van GBA-gegevens, worden niet als investering in deze business case opgenomen. Aansluiting wordt gezocht bij het investeringsritme van gemeenten, waardoor deze kosten onderdeel zijn van het gebruikelijke budget voor vervanging van software/hardware.

Kosten aanpassen proces afhandeling burgerzaken

Gemeenten dienen kosten te maken voor het aanpassen van hun processen, zodanig dat zij wijzigingen realtime kunnen verwerken in plaats van in batches. Deze kosten bestaan onder meer uit het inventariseren van de aanpassingen, schrijven van nieuwe werkinstructies en communicatie naar medewerkers.

Opleidingskosten medewerkers burgerzaken

Medewerkers burgerzaken moeten worden opgeleid voor het werken met de aanvullende modules op de BZS-K en het nieuwe gegevensmodel. Deze kosten komen bovenop het reguliere budget voor opleiding. Hiervoor is per gemeente een aantal dagen begroot, variërend tussen de 10 en 27 dagen, rekening houdend met het aantal medewerkers burgerzaken.

Kosten aanvullende modules

Naast een BZS-K heeft een gemeente aanvullende modules (AM) nodig. Op het moment dat gemeenten hun huidige burgerzakensysteem vervangen, krijgen zij enerzijds de BZS-K kernapplicatie van BPR en anderzijds moeten zij zelf de aanvullende modules aanschaffen. Deze aanvullende modules worden door de huidige of door nieuwe leveranciers ontwikkeld.

Kosten aanschaf en onderhoud conversiemodule

Zodra een gemeente over is gegaan op de BZS-K ontvangt en verzendt zij berichten op basis van LO 4. Indien de achterliggende systemen van de gemeenten dan nog niet aangepast zijn aan het nieuwe bericht, is een tijdelijke conversiemodule nodig. Dit is een relatief eenvoudige conversiemodule.

6.2 Baten en kosten Afnemers

Hieronder volgt een overzicht van de baten en kosten voor afnemers. In de volgende paragrafen wordt hierop een toelichting gegeven.

Scenario 1	
Baten	Kosten
<ul style="list-style-type: none"> • Minder verwerkingstijd selecties • Betere Kwaliteit (Minder Herstel werk) (Betere Dienstverlening) (Betere Fraude preventie) (Beter Imago) • Uitfaseren VOA 	

Scenario 2	
Baten	Kosten
<ul style="list-style-type: none"> • Minder Verwerkingstijd selecties • Betere Kwaliteit (Minder Herstel werk) (Betere Dienstverlening) (Betere Fraude preventie) (Beter Imago) • Uitfaseren VOA 	

Scenario 3	
Baten	Kosten
<ul style="list-style-type: none"> • Betere Kwaliteit (Minder Herstel werk) (Betere Dienstverlening) (Betere Fraude preventie) (Beter Imago) 	<ul style="list-style-type: none"> • Conversiemodule

6.2.1 Baten afnemers

Uitfaseren netwerkaansluiting en VOA

Doordat berichtenuitwisseling via de OSB plaatsvindt, wordt de huidige Verzend en Ontvangstapplicatie Afnemers (VOA) overbodig, evenals de netwerkaansluiting. Dit levert een structurele baat op.

Minder verwerkingstijd selecties + herstelwerkzaamheden op kwaliteit data

De afnemers geven aan dat door het invoeren van met name G8A-V Full service (met centralisatie van verstrekking) het verkrijgen van G8A gegevens minder tijd kost. De voordelen hebben met name betrekking op:

- Minder vaak selecties opnieuw moeten plaatsen
- Minder tijdbesteding controleren en herstellen (opnieuw plaatsen van selecties) van aangeleverde data door gemeenten
- minder verwerkingstijd als gevolg van niet meer toegezonden krijgen verschillende soorten 'vaste' media (1 dvd, i.p.v. meerdere dvd's, diskettes, etc.)

Naar aanleiding van de workshops en aanvullende inventarisatie is vastgesteld dat deze baat zich voordoet bij afnemers, maar gering wordt geacht en verschilt per afnemer.

Naast gekwantificeerde baten hebben de afnemers ook baten geïdentificeerd die niet financieel uit te drukken zijn, maar wel degelijk voordeel opleveren. Het gaat hierbij om de volgende batengebieden:

Realtime verwerking en ontsluiting van gegevens

Het (near)realtime beschikbaar hebben (door moderne interfaces) van G8A data is voor de meeste organisaties wel een pre in het kader van de modernisering van de eigen organisatie en het invoeren van de e-overheid, maar is niet noodzakelijk voor de uitvoering van de huidige processen. Wel geeft een deel van de afnemers aan dat de doorlooptijd van de eigen processen mogelijk verkort kan worden (c.q. geautomatiseerd kan plaatsvinden) als gevolg van het realtime

beschikbaar hebben van GBA gegevens. Voor de veiligheidsketen, o.a. afnemers politie en overige justitiële instellingen is het realtime beschikbaar hebben van GBA gegevens echter wel van groot belang. Hiertoe hebben zij zelf echter veelal reeds zelf maatregelen getroffen.

Afnemers kennen overigens wel situaties waarin het realtime beschikbaar hebben van de GBA gegevens prangend is.

Enkele voorbeelden: de Belastingdienst kan brieven sturen naar een pasgeborene betreffende het sofinummer, terwijl aangegeven is in de GBA dat het kindje overleden is. Dagvaardingen met onjuiste gegevens kunnen zorgen voor eventueel seponeren van juridische zaken.

Verbeterde kwaliteit van data

Volgens de afnemers geeft het invoeren van LO4 een beperkte kwaliteitsimpuls. De afnemers krijgen beschikking over aanspreektitels. Daarnaast krijgt de afnemer bij wijziging van gegevens de gehele gegevensset (voor zover de afnemer deze mag verkrijgen), in plaats van alleen de gewijzigde gegeven, zodat eventueel al eerder ingeslopen fouten in de gegevens worden hersteld.

De afnemers zien daarnaast een (beperkte) kwaliteitsimpuls als gevolg van de invoering van het BZS-K als gevolg van één uniform systeem, één consistente bijhoudingsprocedure bij gemeenten en in alle gemeenten dezelfde kwaliteitscontroles.

De afnemers geven aan dat de kwaliteit van de GBA-gegevens die zij gebruiken al zeer hoog kan worden beschouwd en verwachten geen grote kwaliteitsimpulsen.

Verbeterde fraudebestrijding en handhaving

De afnemers zien hier een geringe baat, maar fraude gaat vaak gepaard met de "calculerende" burger die gebruik wil maken van de mogelijkheid 'tijdelijk of permanent onjuist' in het GBA te staan. Dat wordt door dit scenario niet opgelost.

6.2.2 Kosten afnemers

Kosten aanschaf en onderhoud conversiemodule

Zodra een gemeente over is gegaan op de BZS-K ontvangt en verzendt zij berichten op basis van LO 4. De afnemer dient deze berichten te kunnen ontvangen en door te sturen naar haar systemen. Indien deze systemen nog niet aangepast zijn aan het nieuwe bericht, is een tijdelijke conversiemodule nodig. Dit is een relatief eenvoudige conversiemodule.

NB 1): De kosten voor het aanpassen van de afnemerssystemen aan LO4 berichten en realtime verwerking worden niet als investering in deze business case opgenomen. Aansluiting wordt gezocht bij het investeringsritme van afnemers, waardoor deze kosten onderdeel zijn van het gebruikelijke budget voor vervanging van software/hardware. Het is niet aannemelijk dat door toedoen van de modernisering van de GBA de afnemers hun systemen op deze punten zullen vervangen.

NB 2): Het herontwerp van de primaire processen zelf is geen onderdeel van deze business case en kosten daarvoor worden dan ook niet meegenomen in deze business case.

6.3 Baten en kosten BPR/Rijk

Hieronder volgt een overzicht van de baten en kosten voor BPR/ het Rijk. In de volgende paragrafen wordt hierop een toelichting gegeven.

Scenario 1	
Baten	Kosten
<ul style="list-style-type: none"> • Uitfaseren huidige berichtennetwerk 	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwerp, bouwen testen GBA-V Full Service en aanpassing van de beheertoolsing • Beheer van GBA-V full service en beheertoolsing • Uitbreiding infrastructuur • Toename beheerkosten • Extra beheertaken agentschap BPR • Aanschaf en onderhoud adapters • Aanpassen van GBA-V Online aan OSB specificaties • Aanpassen proces van schouwing en toetsing • Programmamanagement

Scenario 2	
Baten	Kosten
<ul style="list-style-type: none"> • Uitfaseren huidige berichtennetwerk • Kosten aanpassing LO goedkoper 	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwerp, bouwen testen GBA-V Full Service en aanpassing van de beheertoolsing • Beheer van GBA-V full service en beheertoolsing • Uitbreiding infrastructuur • Toename beheerkosten • Extra beheertaken agentschap BPR • Aanschafen onderhoud adapters • Aanpassen van GBA-V Online aan OSB specificaties • Aanpassen proces van schouwing en toetsing • Programmamanagement • Ontwerp BZS-K • Bouw BZS-K • Implementatie BZS-K • Beheer BZS-K • Conversie op centraal niveau • Aanpassen services aan LO 4 en BZS-K

Scenario 3	
Baten	Kosten
	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwerp LO4 • Implementatie LO 4 • Conversiemodule • Aanpassen van proces van schouwing en toetsing • Programma management

6.3.1 Baten Rijk

Minder netwerkkosten door moderne interfaces

Op het moment dat alle afnemers en gemeenten via de OSB gegevens uitwisselen, zal het huidige netwerk (met alle services) overbodig worden en kunnen worden uitgefaseerd. Hier tegenover staan nieuwe (maar goedkopere) netwerkkosten.

Deze baat levert een positieve kasstroom voor het agentschap BPR op.

Afname kosten voor LO wijzigingsvergoedingen aan gemeenten

De kosten voor wijzigingen aan gemeentelijke burgerzakensystemen zullen dalen om twee redenen: enerzijds doordat de BZS-K centraal kan worden beheerd en veranderd, en ten tweede doordat de wijzigingen makkelijker zijn te implementeren als gevolg van het eenvoudiger en toegankelijker gegevensmodel dat daarbij gebruikt wordt.

Vergoedingen aan gemeenten worden betaald op basis van het principe de vervuiler betaald. Dit kan elk willekeurig departement zijn. Het is derhalve een positieve kasstroom voor het Rijk.

6.3.2 Kosten Rijk/BPR

Ontwerp, bouw en testen GBA-V Full Service en aanpassing van de beheertooling op basis van het huidige LO (in scenario 1) en op basis van LO 4.0 (in scenario 2)

De afbakening van Full Service is gebaseerd op de uitwerking in de inceptionfase 'GBA-V RS' die op 16 juni 2008 is opgeleverd. Het gaat hierbij om:

- LO3 netwerkdiensten uitbreiden met berichten voor spontane mutaties en selecties en ontvangen van berichten van afnemers inzake selecties, muteren afnemersindicaties etc.
- Gegevensverstrekking uitbreiden t.b.v. verzenden spontane mutaties
- Realiseren van afnemersindicaties op GBA-V (i.p.v. bij gemeenten).

- Selectief functionaliteit op GBA-V en leveren op Alternatief Medium en nieuwe vorm van levering middels upload

Beheer van GBA-V full service en beheertoolsing

Naast het ontwerpen, bouwen testen van GBA-V full service en beheertoolsing, dienen deze systemen ook te worden beheerd.

Uitbreiding infrastructuur

De uitbreiding van infrastructuur is volgens BPR noodzakelijk.

Toename beheerkosten

Bij het implementeren van GBA-V Full service zal de verantwoordelijkheid voor het verstrekken van gegevens verschuiven van de gemeenten naar het agentschap BPR. Dit stelt hogere eisen aan het beheer van de GBA-V data. De beheerkosten zullen toenemen door hogere SLA's, toename van de infrastructuur en de waakdienst voor monitoring buiten kantoortijd.

Extra beheertaken agentschap BPR

Het agentschap BPR wordt verantwoordelijk voor het verstrekken van gegevens naar afnemers. Afnemers communiceren enkel nog met BPR over verstrekkingen. BPR richt daartoe een serviceorganisatie in waarin het van gemeenten overgenomen werk terecht komt. Zij zijn tevens belast met het bijhouden van autorisatietabellen.

Aanschaf en onderhoud adapters

De component Moderne Interfaces heeft als doel het berichtenverkeer via de OSB specificaties tot stand te laten komen. Hiertoe dient een WUS en ebMS adapter aan te worden geschaf, die zorgt voor het 'in- en uitpakken' van berichten. Deze adapters bevatten ook een zogenaamde timestamp, waarmee het mogelijk is om de volgorde van berichten te reconstrueren, wat nodig is voor realtime verwerking van gegevens in dit scenario.

Aanpassen van GBA-V Online aan OSB specificaties

De GBA-V online webservices moeten worden aangepast aan de OSB specificaties. Dit is nog niet gebeurd omdat in het verleden is aangesloten bij bestaande LRD standaarden.

Aanpassen proces van schouwing en toetsing

Door Moderne Interfaces en daardoor het uitfaseren van de mailbox moet een vertaling plaatsvinden van de berichten, zodat schouwing en toetsing deze berichten kunnen ontvangen en versturen.

GBA-V (LO 4) diensten t.b.v. BZS-K en afnemers waarbij berichten conform OSB en STUF 3.0 gecommuniceerd worden (in scenario 2)

In scenario 2 dient te worden overgegaan op een service georiënteerd ontwerp van het berichtenverkeer, zodat onder andere melding van 'events' en de gehele gegevensset onafhankelijk van elkaar kunnen worden opgevraagd/ verstuurd.

Gemeenten maken gebruik van twee soorten berichten, namelijk afnemersberichten en bijhoudingsberichten. Afnemers maken alleen gebruik van afnemersberichten. Beide type berichten dienen te worden aangepast.

NB: In scenario 1 dienen de GBA-V diensten t.b.v. gemeentelijke GBA-systemen en afnemerssystemen te worden ontwikkeld op basis van het huidige LO, zodat berichten conform OSB en STUF 3.0 gecommuniceerd worden. Het 'mappen' van persoonslijsten op STUF is vrij eenvoudig. De kosten hiervoor zijn gering en kunnen worden beschouwd als regulier onderhoud.

Kosten conversie LO 3 – LO 4 (in scenario 2 en 3)

In scenario 2 wordt bij BPR een centrale conversiemodule geplaatst, die een geleidelijke overgang voor gemeenten en afnemers van LO3 berichten naar LO 4 berichten mogelijk maakt. Immers is in de definitiestudie het volledig onafhankelijk van elkaar kunnen migreren van gemeenten en het onafhankelijk van de gemeenten kunnen overgaan van afnemers een uitgangspunt. Gemeenten en afnemers kunnen dan kiezen of zij LO3 of LO4 berichten willen ontvangen.

Het omzetten van LO3 persoonslijsten naar LO4 persoonslijsten verloopt via een conversiemodule vlekkeloos. Daarentegen is het terugconverteren van LO4 persoonslijsten naar LO3 persoonslijsten lastig en zullen gegevens mogelijk verloren gaan, met name wanneer vervolgens weer naar een LO4 persoonslijst wordt geconverteerd en de persoon wijzigingen in LO4 zou hebben gemaakt. Dit gebeurt als een burger van een LO4 gemeente naar een LO3 gemeente verhuist en vervolgens deze gemeente overgaat op LO4 en de persoon reeds wijzigingen heeft doorgevoerd ten aanzien van de (extra) LO4 gegevens.

De kosten voor een conversiemodule waarbij dit gegevensverlies niet het geval is zijn zeer hoog en op dit moment niet mogelijk om in te schatten.

De conversie die in dit scenario wordt voorgesteld bestaat uit de volgende componenten:

- Implementeren LO4 database
- Conversie van LO3 naar LO4 database
- Aanschaf programmatuur conversiemodule
- Onderhoud op conversieprogrammatuur
- Projectleiding
- Handmatige verwerking van uitval conversie

In scenario 3 is eenzelfde soort conversie noodzakelijk.

Ontwerp, bouw, testen en implementatie van BZS-K o.b.v LO 4

De Burgerzakensysteem- kern wordt centraal ontwikkeld en decentraal geplaatst bij gemeenten. In tegenstelling tot de huidige situatie waar 3 aanbieders en 5 leveranciers actief zijn, zullen voor dit deel van het burgerzakensysteem slechts 1 uniform systeem worden gemaakt. De kosten voor ontwerp, bouw, test en ondersteuning van gemeenten implementatie van deze kern komen voor rekening van BPR.

Beheer van BZS-K

Onder beheerkosten verstaan we de aanpassing in software en uitlevering daarvan aan gemeenten en hun leveranciers agv gewijzigde eisen. Deze kosten zijn begroot op 15% van de bouw en test van de applicatie.

Programmamanagement

Voor de uitvoering van het programma Modernisering GBA zal een programmamanagement actief zijn. Zij zal ondermeer fungeren als opdrachtgever voor de modernisering en is onder andere belast met communicatie en kwaliteitsbewaking.

6.4 Baten en kosten E-programma's

In paragraaf 3.4 (en in de bijlagen) zijn drie kernontwikkelingen geschetst op het gebied van e-programma's waarmee de GBA een directe relatie heeft. Het gaat hierbij om het stelsel van basisregistraties, voorzieningen voor elektronische authenticatie en voorzieningen voor elektronische toegang voor burgers en bedrijven. Gezien de centrale rol van de GBA in zowel het stelsel van basisregistraties als in de identiteitsinfrastructuur is doorontwikkeling van de GBA van groot belang om het stelsel van basisregistraties en de genoemde voorzieningen optimaal te ondersteunen.

Workshops en aanvullende vragenlijsten hebben de volgende inzichten opgeleverd ten aanzien van de baten – en kostengebieden.

Uitfaseren netwerkinfrastructuur

In scenario 1 en 2 is de gegevensuitwisseling met de GBA gebaseerd wordt op OSB. Dit betekent voor de e-overheidprogramma's en andere basisregistraties dat zij geen specifieke GBA-infrastructuur voor gegevensuitwisseling hoeven te onderhouden of te ontwikkelen.

Realtime verwerken en ontsluiten van GBA-gegevens

In scenario 1 en 2 worden GBA-wijzigingen realtime verwerkt en ontsloten naar de overige basisvoorzieningen. Dit zorgt ervoor dat de gegevens van de GBA direct beschikbaar komen voor de voorzieningen en basisregistraties. Dit levert baten op als gevolg van het gebruiken van meer actuele gegevens waaronder:

- minder kans op fouten bij het koppelen van gegevens door andere basisregistraties
- minder kans op fouten bij het koppelen van gegevens door de Gemeenschappelijke Ontsluiting Basisregistratie

- minder kans op fouten bij het toekennen van authenticatiemiddelen
- beter imago indien opname of wijziging van gegevens direct is terug te zien in de frontoffice

Vermeden kosten bouw RNI

De Registratie Niet Ingezetenen is een nieuwe basisregistratie waarin personen worden opgenomen die voor meerdere Nederlandse overheidsinstellingen van belang zijn, maar niet in Nederland gevestigd zijn. Bij de ontwikkeling van deze registratie is uitgegaan van een gemoderniseerd GBA. Hergebruik van de functionaliteiten van BZS-K, Full service en moderne interfaces is wanneer niet voor scenario 2 wordt gekozen, niet mogelijk. Dit leidt tot een extra kostenpost voor RNI van circa 2 miljoen. Het LO4 gegevensmodel is voor RNI van belang ten aanzien van afscheiding van het logboek, dit maakt vastlegging van de gegevens waarin de RNI persoonslijst afwijkt van de GBA persoonslijst veel eenvoudiger. Ook zijn er beperkingen in de vast te leggen wijzigingsdata en is LO4 nodig om in de GBA op goede manier gebruik te maken van verwijzingen naar het RNI.

Daarnaast zijn er nog indirecte baten benoemd. Het gaat hierbij om effecten die als gevolg van de modernisering leiden tot nieuwe ontwikkelingen of mogelijkheden. Daartoe dient wel nog geïnvesteerd te worden.

Door een modern GBA- en RNI-stelsel is een herinrichting van de BV BSN mogelijk, wat leidt tot een kostenvoordeel.

Een abonnementsstelsel dat ontwikkeld wordt in scenario 1 en 2 waarmee mutaties van de GBA gegevens worden doorgegeven aan afnemers kan hergebruikt worden door andere basisregistraties. Hiertoe dienen wel kosten gemaakt te worden om van een meer GBA-specifiek systeem naar een meer generiek systeem te gaan.

Overigens wordt als niet gekwantificeerde baat aangegeven dat de overheid imago-schade oploopt indien de GBA (als belangrijke basisregistratie) niet deelneemt aan de landelijke voorzieningen.

Ten aanzien van de kosten zijn de volgende kostengebieden te onderscheiden:

Aanpassen systemen aan LO 4

De (nog te ontwikkelen) voorzieningen en basisregistraties moeten in scenario 2 en 3 aangepast worden aan LO4.

Koppeling met OSB

De voorzieningen en basisregistraties moeten via OSB berichtenverkeer inrichten. Dit doen zij niet specifiek voor de GBA, maar in het kader van de gemaakte afspraken. Daarom maken deze kosten geen onderdeel uit van de business case.

7 Resultaten en Conclusies Business Case

Het vorige hoofdstuk biedt inzicht in de baten- en kostengebieden van ieder scenario voor de verschillende stakeholdergroepen.

In het onderzoek zijn, volgend op het vaststellen van deze set van baten en lasten, de baten en lasten gekwantificeerd en verwerkt in een financieel model. De uitkomsten van dit financiële model worden in dit hoofdstuk gepresenteerd. In de bijlagen is een toelichting op de aannames betreffende de baten en kosten per scenario en stakeholdergroep gegeven.

Tevens zijn de resultaten ten aanzien van de e-programma's weergegeven in dit hoofdstuk.

Tot slot zijn de resultaten van deze business case uiteengezet ten opzichte van de oorspronkelijke Snellen doelstellingen.

7.1 Financieel model

In diverse workshops en interviews zijn inschattingen gemaakt door vertegenwoordigers van stakeholdergroepen en experts over de potentiële baten en kosten.

Een business case geeft een zo goed mogelijke weergave van toekomstige potentiële baten en kosten en is derhalve altijd gebaseerd op aannames en veronderstellingen. In deze business case is het formuleren van aannames nog gecompliceerder door de grootteverschillen en pluriformiteit *binnen* de stakeholdergroepen.

Als consequentie van deze factoren is in het financieel model:

- gebruik gemaakt van extrapolatie
- een uitsplitsing gemaakt van de baten en kosten voor gemeenten naar vier subcategorieën, op basis van grootte
- gewerkt met de 'gemiddelde' situatie
- de lijst van aannames gedocumenteerd (zie bijlage)

Het financiële model is een Excel-bestand met daarin berekeningen van baten en kosten op basis van gedocumenteerde aannames.

Vervolgens is het model gebruikt om een analyse te maken van de potentiële waarde van de investering. Hiertoe is de Netto Contante

Waarde (NCW) en terugverdientijd van een scenario voor elke stakeholdergroep berekend.

Een positieve Netto Contante Waarde geeft aan dat de investering economisch zinvol is, aangezien potentiële waarde wordt gecreëerd. De NCW vormt het verschil tussen de totale contante waarde van de baten en de totale contante waarde van de kosten van een project. Daarbij is de contante waarde de huidige waarde van een bedrag is dat pas na een bepaalde periode ter beschikking komt.

7.2 Resultaten per scenario

Hieronder wordt voor elk van de scenario's kort de financiële- en niet gekwantificeerde waarde weergegeven. Met betrekking tot de financiële waarde wordt een overzicht gegeven van de cumulatieve baten en kosten over de gehele evaluatieperiode (15 jaar) voor een bepaalde stakeholdergroep. Vervolgens is ook de Netto Contante Waarde en terugverdientijd weergegeven.

7.2.1 Scenario 1

Scenario 1					
In duizenden Euro's		Cum. Baten	Cum. Kosten	NCW	Pay-back
Rijk		41.200	20.727	10.993	7,8 Jaar
Gemeenten totaal		113.137	7.801	72.619	2,7 jaar
	Klein	85.419	4.153	56.417	2,4 jaar
	Middel	16.701	1.389	10.530	2,9 jaar
	100.000+	8.657	1.369	4.842	4,0 jaar
	G4	2.360	890	829	6,7 jaar
Afnemers		92.720	0	65.566	0 jaar
Totaal		247.058	28.528	149.178	3,0 Jaar

Financiële waarde

De Netto Contante Waarde van scenario 1 is op macroniveau positief, dit betekent dat investeren in dit scenario zal leiden tot potentiële waardecreatie voor de maatschappij in zijn totaliteit.

Niet voor alle stakeholdergroepen is de waarde van dit scenario even groot. De baten zullen voornamelijk ten gunste komen van de gemeenten en in mindere mate van afnemers en het agentschap BPR.

De kosten worden daarentegen gedragen door gemeenten en agentschap BPR. De grootste kostenposten zijn het aanpassen van de gemeentelijke GBA-systemen aan realtime verwerking ten laste van de gemeenten en het implementeren van Full service door BPR.

De hoogte van de financiële waarde wordt in dit scenario bepaald door :

- Grote baten en relatief weinig kosten door de OSB uitwisseling
 - o Door berichtenuitwisseling via de OSB vervallen voor gemeenten en afnemers de kosten voor het gebruik van VOA's en netwerkaansluitingen ten behoeve van de GBA en tevens (baat voor BPR) kan het oude GBA-netwerk worden uitgefaseerd.
 - o Dit is een grote baat, waar tegenover beperkte investeringen staan, aangezien gemeenten en afnemers gedreven vanuit het stelsel van basisregistraties al gaan aansluiten op de OSB. De kosten voor deze aansluiting zijn niet toe te rekenen aan de modernisering van de GBA. Wel dient agentschap BPR kosten te maken, zoals de aanschaf van adapters.
- Kostenefficient centraal uitvoeren van verstrekkingen
 - o Het centraal verstrekken van GBA-data aan afnemers is efficiënter dan in de huidige situatie waar dit door 443 gemeenten wordt uitgevoerd.
 - o Hiervoor dient wel een initiële investering in GBA-V Full service te worden gedaan.
- Actualiteit van GBA-data

- Een geringe financiële baat ontstaat doordat actuelere data leidt tot minder herstelwerk ten aanzien van de kwaliteit van data, voornamelijk bij gemeenten.
- Relatief grote kosten moeten worden gemaakt door gemeenten voor het realtime verwerken van wijzigingen en het aanpassen van de gemeentelijke GBA-systemen en werkprocessen.

Niet gekwantificeerde waarde

Het realtime verwerken van GBA-mutaties zorgt voor meer actuele gegevens. Gemeenten en afnemers geven aan dat dit niet noodzakelijk is, maar wel een pre in het kader van verbeterde dienstverlening (verkorte doorlooptijd), plaats en tijd onafhankelijk werken, ketensamenwerking en gemeentelijke samenwerking.

7.2.2 Scenario 2

Scenario 2					
In duizenden Euro's		Cum. Baten	Cum. Kosten	NCW	Pay-back
Rijk		36.242	48.902	-16.921	-
Gemeenten totaal		226.428	20.281	134.846	4,4 jaar
	Klein	146.646	12.842	87.544	4,4 jaar
	Middel	38.296	3.092	23.205	4,1 jaar
	100.000+	28.747	2.770	16.922	4,7 jaar
	G4	13.098	1.577	7.413	5,1 jaar
Afnemers		75.620	0	51.393	0
Totaal		338.290	69.183	169.319	6,0 jaar

Financiële waarde

In scenario 2 wordt veel waarde gecreëerd voor de maatschappij in totaliteit. De netto contante waarde van dit scenario is hoger dan in scenario 1. Wel kent dit scenario een langere terugverdientijd.

Ook hier geldt dat de waarde van dit scenario niet voor elke stakeholder even groot is. Met name gemeenten hebben baat bij dit scenario en het Rijk/ agentschap BPR zal moeten investeren.

In scenario 2 geldt net als in scenario 1 dat de waardecreatie wordt bepaald door het gebruik maken van de OSB, het centraal verstrekken van GBA-gegevens aan afnemers en het realtime verwerken van GBA-gegevens.

Daarnaast wordt in dit scenario extra waarde gecreëerd door:

- Kostenefficiëntie ten aanzien van ICT-kosten GBA
 - o Het centraal ontwikkelen en beheren van de BZS-K kent twee grote effecten op de ICT-kosten van gemeenten. Zowel de kosten voor gemeentelijke burgerzakensystemen nemen af als de kosten voor koppelingen. Daarnaast is ook een marginaal voordeel te behalen door meer marktwerking.
- Voordelen nieuw gegevensmodel als bijeffect bij implementatie BZS-K, maar wel met hoge conversiekosten
 - o De nieuwe BZS-K wordt gebouwd op basis van het nieuwe gegevensmodel. De baten van het nieuwe gegevensmodel worden meegenomen in dit scenario. Daartegenover staan niet de gebruikelijke vergoedingen voor het doorvoeren van een nieuw LO, aangezien alleen de kosten voor een nieuw BZS-K worden gemaakt die vele malen lager liggen dan een grote wijziging van het LO in S systemen.
 - o Anderzijds dienen wel grote kosten te worden gemaakt door BPR voor de conversie van LO3 naar LO4.

Niet gekwantificeerde waarde

Net als in scenario 1 geldt dat het realtime verwerken van GBA-gegevens zorgt voor meer actuele gegevens. Gemeenten en afnemers geven aan dat dit niet noodzakelijk is, maar wel een pre kan zijn in het kader van verbeterde dienstverlening (verkorte doorlooptijd), plaats- en tijd

onafhankelijk werken, ketensamenwerking en gemeentelijke samenwerking.

Daarnaast wordt door de gemeenten en afnemers een lichte kwaliteitsimpuls gezien, wat positieve uitwerking heeft op de dienstverlening en fraudebestrijding.

7.2.3 Scenario 3

Scenario 3					
In duizenden Euro's		Cum. Baten	Cum. Kosten	NCW	Pay-back
Rijk		0	29.406	-26.117	-
Gemeenten totaal		21.862	6.853	8.495	8,0 jaar
	Klein	15.381	5.278	5.601	8,0 jaar
	Middel	3.346	853	1.463	8.2 jaar
	100.000+	2.778	567	1.332	7.8 jaar
	G4	692	156	320	8.0 jaar
Afnemers		0	9.120	-7.739	-
Totaal		21.862	45.308	-25.362	-

In scenario 3 wordt in tegenstelling tot de scenario's 1 en 2 geen positieve waarde gecreëerd voor de maatschappij in totaliteit.

De Netto Contante Waarde is negatief.

Ook hier geldt dat de waarde van dit scenario verschilt per stakeholder. De gemeenten hebben als enige stakeholdergroep baat bij dit scenario. Het Rijk/agentschap BPR en de afnemers zullen hun investeringen niet terugverdienen.

De negatieve waardecreatie wordt in dit scenario veroorzaakt door hoge conversiekosten en geringe financiële baten. Ook kwalitatieve baten zoals verbeteren van de datakwaliteit zijn als gering aangeduid.

7.3 Resultaten E-programma's

De baten voor de e-programma's komen voort uit scenario 1 en 2. In de kern gaat het hier om het centraliseren van het gegevensverkeer op een gestandaardiseerde wijze (OSB) met een verhoogde actualiteit van de gegevens. De e-programma's hebben hier vrijwel allemaal baat bij en past binnen de opbouw van de e-infrastructuur die ontwikkeld wordt voor de gehele overheid. Het niet uitvoeren van GBA-V Full Service en Moderne Interfaces zou ertoe leiden dat een centraal deel van deze infrastructuur niet gebaseerd is op de afgesproken standaarden en dat specifieke hiervoor aanvullende investeringen gedaan moeten worden vanuit de verschillende e-programma's en basisregistraties.

De specifieke ontwikkeling op lokaal niveau bij gemeenten zoals dat voorzien is in scenario 2 en 3 hebben geen directe baat voor de e-programma's, uitgaande dat de kwaliteit van de gegevens niet noemenswaardig toeneemt. Bovendien geven basisregistraties gegevens allen door aan hun afnemers en hebben zij geen direct baat bij betere kwaliteit van data. Wel heeft het RNI extra kosten als scenario 2 niet wordt uitgevoerd, aangezien dan geen gebruik kan worden gemaakt van functionaliteiten.

7.4 De scenario's in relatie tot de Snellen doelstellingen

Zoals beschreven in paragraaf 3.3 heeft de commissie Snellen een aantal doelstellingen geformuleerd voor de modernisering van de GBA. Deze paragraaf geeft een analyse van de componenten en scenario's in de context van deze oorspronkelijke doelstellingen.

1. De GBA als spil in de identiteitsinfrastructuur

In haar rapport stelde de Commissie Snellen dat het goed op orde hebben van de identiteitsinfrastructuur een wezenlijk uitgangspunt is voor betrouwbare verhoudingen in het maatschappelijk verkeer.

De visie van de Commissie Snellen op de GBA als spil in de identiteitsinfrastructuur was in feite een vooruitblik op het stelsel van basisregistraties dat nu wordt gerealiseerd. Van de oplossingscomponenten draagt slechts Full Service nog ten dele bij aan het realiseren van deze visie. Voor de business case houdt dit in dat scenario 1 en 2 aan deze doelstelling bijdragen.



2. Snelle uitwisseling van persoonsgegevens

In haar rapport concludeert de commissie Snellen dat een groot aantal afnemers aangaf dat de toenmalige reactiesnelheid van het GBA-systeem problematisch was. Afnemers konden binnen dit concept binnen maximaal 2 x 24 uur over de door hen gevraagde informatie te beschikken, maar er was behoefte aan meer snelheid.

De oplossingscomponent Moderne interfaces draagt in die zin bij aan het behalen van deze doelstelling dat ze een (vrijwel) realtime uitwisseling van de gegevens mogelijk maakt. Ons onderzoek wijst echter uit dat voor de afnemers de beschikking over real time uitwisseling van GBA data weliswaar een pre is, maar niet noodzakelijk is voor alle afnemers. Voor afnemers binnen met name de veiligheidsketen, zoals politie en overige justitiële afnemer groepen wordt realtime wel noodzakelijk geacht, maar voor veel andere afnemer groepen is dit niet het geval. De doelstelling wordt dus wel behaald door de modernisering, maar wordt door een beperkt aantal afnemers belangrijk geacht. Voor de business case houdt dit in dat scenario 1 en 2 aan deze doelstelling bijdragen.

3. Verhoging flexibiliteit systeemaanpassingen

De commissie Snellen signaleerde diverse maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van ICT die een duidelijke heroriëntatie op de uitgangspunten, karakteristieken en positionering van de GBA binnen de huidige en toekomstige ordening van de overheidsinformatie-infrastructuur nodig maakten. In haar aanbevelingen stelde zij niet slechts de meest urgente knelpunten binnen het toenmalig stelsel op te lossen, maar ook tegemoet te komen aan de behoefte aan een toekomstvast GBA-stelsel dat in staat is flexibel in te spelen en te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen en behoeften in haar omgeving.

In het licht van de huidige context en ontwikkelingen kan worden gesteld dat van de huidige oplossingscomponenten de invoering van het BZS-K hier een bijdrage aan zou kunnen leveren. Door één systeem te hebben zouden toekomstige veranderingen in het GBA sneller doorgevoerd en geïmplementeerd kunnen worden. Ook het invoeren van LO4 leidt tot een flexibilisering van het GBA. Dit omdat dit gegevensmodel zich beter leent om aanpassingen in te maken dan het huidige LO3. Voor de business case houdt dit in dat scenario 2 aan deze doelstelling bijdraagt.

4. Verbetering van de gegevenskwaliteit

De commissie Snellen constateert dat zowel het vastleggen en bijhouden van de GBA als de bevraging van de GBA door gemeenten als zeer complex wordt beschouwd. Hieruit leidt zij af dat gemeenten, afnemers en de kwaliteit van de GBA gebaat zouden zijn bij een grotere eenduidigheid van de geautomatiseerde GBA-systemen.

Tevens pleit zij voor het vergroten van de betrokkenheid van de burger bij de controle op de kwaliteit, de verwerking en verstrekking van zijn of haar persoonsgegevens.

In de huidige situatie blijft de vraag hoe de burger beter te betrekken bij de borging van de correctheid van zijn gegevens onverminderd relevant. Geen van de oplossingscomponenten draagt bij aan dit deel van de doelstelling.

Voor de systeemaanpassingen geldt dat de afnemers en gemeenten een geringe kwaliteitsimpuls van data verwachten vanuit de oplossingscomponenten.

5. Verhoging van de marktwerking bij gemeenten

De Commissie Snellen verwachtte dat het GBA-startpakket een laagdrempeliger toegang tot de markt van softwareontwikkeling (met name in relatie tot de aanvullende modules) zou bewerkstelligen voor leveranciers.

Wanneer de leveranciers zich zouden kunnen baseren op het ontwikkelde GBA-startpakket met haar toegankelijke open source basis, zou een grote initiële investering achterwege kunnen blijven. Dit zou moeten leiden tot een toename van het aantal “niche-spelers” in de markt van de lokale overheid, waardoor de marktwerking groter zou worden, en de gemeenten een betere onderhandelingspositie zouden krijgen.

Over het effect van de oplossingscomponenten op het verbeteren van de marktwerking bestaan tegenwoordig verschillende beelden. In de workshops gaven gemeenten aan dat zij door de invoering van het BZS-K inderdaad een versterking van de onderhandelingspositie verwachten. Dit schreven zij toe aan enerzijds een toename van het aantal leveranciers en anderzijds een standaardisatie van de producten van de huidige leveranciers. Hoewel de huidige leveranciers aangeven niet te verwachten dat zij er concurrentie bij krijgen wegens onder meer

ongunstige condities binnen de huidige markt (zoals voorfinanciering van investeringen), blijkt uit gesprekken met andere leveranciers dat zij inderdaad plannen hebben om de markt te betreden indien de BZS-K wordt geïmplementeerd. Naar verwachting zal BZS-K, zoals door Snellen ook werd aangenomen, bijdragen aan een vergroting van marktwerking bij gemeenten. Voor de scenario's houdt dit in dat alleen in scenario 2 een bijdrage aan deze doelstelling wordt geleverd.

Hieronder is schematisch weergegeven hoe de componenten bijdragen aan de doelstellingen van Snellen.

Snellen Doelstelling	Full Services	Moderne Interfaces	BZS-K	LO4
De GBA is de spil in de identiteitsinfrastructuur	0/+	0	0	0
Snelheid verhogen	0	0/+ of ++	0	0
Flexibiliteit systeem aanpassingen verhogen	0	0	++	+
Gegevenskwaliteit verbeteren	0	0/+	0/+	0/+
Verhogen marktwerking bij gemeenten	0	0	+	0

Figuur. De Snellen doelstellingen in relatie tot de oplossingscomponenten

Concluderend kan met betrekking tot de scenario's worden gezegd dat scenario 2 het meeste bijdraagt aan de oorspronkelijke Snellen doelstellingen.

Overigens is het zo dat de financiële waarde van de business case niet zozeer wordt bepaald door de financiële impact van deze doelstellingen. Andere effecten zijn veel groter, zoals:

- Het uitschakelen van VOA en Gemnet aansluitingen
- Het centraal ontwikkelen van een BZS-K in plaats van decentraal
- Het centraal uitvoeren van verstrekkingen in plaats van decentraal.

7.5 Risicoparagraaf

De uitkomsten van de business case geven een indicatie van de te verwachten waardecreatie van de voorgestelde scenario's. Aangezien deze waardecreatie in de toekomst zal plaatsvinden, dient rekening te worden gehouden met potentiële risico's die de hoogte van de waardecreatie kunnen beïnvloeden. Ook risico's die in meer bestuurlijke

zin optreden ten aanzien van het politieke en maatschappelijke succes van het programma mGBA an sich, dienen in ogenschouw te worden genomen.

Daarnaast is het van belang een inschatting te maken van de robuustheid van de business case. Hiertoe wordt een gevoeligheidsanalyse gedaan, waarbij gekeken wordt in hoeverre afwijkingen in parameters leiden tot een significant effect op de totale waardecreatie.

Eerst zal kort worden ingegaan op de gevoeligheidsanalyse en vervolgens wordt stilgestaan bij de mogelijke gevolgen van risico's.

Gevoeligheidsanalyse

Onze gevoeligheidsanalyse wijst uit dat relatief beperkte afwijkingen in de realisatie van de verschillende baten- en kostensoorten geen grote impact hebben op de uiteindelijke uitkomsten van de business case. Zo leidt bijvoorbeeld het voor de helft behalen van de baat "minder kosten VOA en netwerkaansluitingen" tot 9 - 11% minder waardecreatie in scenario 1 en 2.

De gevoeligheid in de business case komt met name tot uiting doordat gebruik is gemaakt van extrapolatie van baten. De baten zijn berekend voor een individuele gemeente of afnemer en vervolgens geëxtrapoleerd naar het totaal aantal gemeenten/afnemers. Een afwijking ten aanzien van de inschatting van de baat per gemeente wordt vervolgens vergroot doordat deze vermenigvuldigd wordt met 443 (het totaal aantal gemeenten).

Risico-analyse

In de berekening van baten en kosten in deze business case is uitgegaan van een efficiënte implementatie van de scenario's. Als gevolg van de context waarbinnen deze business case zich afspeelt dient te worden opgemerkt dat er sprake is van een aantal risicofactoren, die een effect kunnen hebben op de hoogte van de kosten en de mate waarin de baten optreden en het welslagen van het programma mGBA in de weg kunnen staan.

In de context van het programma mGBA dient rekening te worden gehouden met de volgende zaken:

a. Een veranderende context van het speelveld en onduidelijkheid over de positionering van het programma mGBA hierin

- In de beginjaren van de ontwikkeling van de GBA nam deze een leidende rol in voor wat betreft de totstandkoming van standaarden en technische concepten en infrastructuur. De vooruitstrevende benadering bracht een koplopersrol met zich mee en heeft ook geleid tot een groot aantal modernisering in zowel het gedachtengoed als de techniek. Momenteel echter is de behoefte bij stakeholdergroepen aan modernisering, deels gedreven door de nieuwe wettelijke bepalingen rondom basisregistraties, dermate sterk geworden dat de stakeholders zelf druk aan het ontwikkelen zijn. Dit leidt ertoe dat op decentraal niveau oplossingen worden gerealiseerd, zoals bijvoorbeeld aansluitingen op de OSB en koppelingen naar de BAG systemen door de gemeenten, die in feite hadden moeten volgen uit de mGBA. Doordat op decentraal niveau ook wordt ontwikkeld verandert de context van het speelveld continu, en is het voor mGBA moeilijker deze volledig in zicht en in de greep te houden.
- De scenario's kennen een bepaalde doorlooptijd, waarbij de doorlooptijd in scenario 2 het langst is. Dit betekent dat de stakeholders zullen moeten wachten op de realisatie van de centraal te ontwikkelen componenten. In relatie met de veranderende context kan dit betekenen dat op punten de nu uit te zetten koers wordt 'ingehaald' als gevolg van de ontwikkelingen die door de stakeholders zelf worden geïnitieerd. In de planning en uitvoering van een te kiezen scenario zal hiermede dan ook terdege rekening gehouden moeten worden om de aansluiting bij het speelveld niet te verliezen.
- Er bestaat bij de betrokken stakeholderpartijen geen gedeeld beeld over de verhouding tussen de ontwikkelingen binnen de mGBA en de overige basisregistraties. Omdat de ontwikkelingen bij de andere registraties niet stilstaan is sprake van een andere verhouding tussen de registraties; GBA is niet meer de koploper in ontwikkeling. Dit geeft het risico dat doel en

koers van de verschillende stromen uit elkaar gaan lopen, hetgeen het realiseren van het beoogde doel van een efficiënt stelsel van basisregistraties mogelijk in gevaar brengt. Deze veranderende positie van de GBA als basisregistratie vereist een heroriëntatie op de positie van het programma mGBA.

- De relatie van mGBA tot de bredere context van de eOverheid is niet voor alle stakeholdergroepen duidelijk. Ook op dit niveau is behoefte aan meer duidelijkheid over de precieze verhoudingen.

b. Onduidelijkheid over de scenario's bij betrokkenen

- Het 'wat en waarom' van de gekozen scenario's is niet voor alle betrokkenen duidelijk. Dit geeft het risico dat niet aan alle mogelijke doelstellingen wordt voldaan en/of volledig wordt ingespeeld op de behoeften van de stakeholders. Constateringen daarbij:
 - i. De beelden over de werkelijke inhoud van de voorgestelde oplossingscomponenten zijn bij de betrokken stakeholdergroepen niet altijd gelijk. Daarbij is onduidelijkheid over wat nu precies moet worden ontwikkeld/ gedaan.
 - ii. De doelstellingen van het programma dateren met name van 2001 en zijn in feite de destijds door de Commissie Snellen benoemde doelstellingen. Er zijn echter bij verschillende doelgroepen nieuwe doelstellingen ontstaan in de loop der tijd, zoals bijvoorbeeld het plaatsonafhankelijk werken. Deze nieuwe doelstellingen zijn binnen het programma mGBA niet nader geïnventariseerd of op impact voor het programma onderzocht, en zijn derhalve niet ingebed in het huidige palet van oplossingscomponenten en daarop gebouwde scenario's.

c. Geen medewerking van stakeholders

- Er bestaat een risico dat niet iedere stakeholder wil meewerken aan implementatie van voorgestelde stappen, bijvoorbeeld omdat men zelf al een andere oplossing heeft bedacht of onvoldoende beeld heeft bij gekozen oplossingsrichtingen. Het gaat hierbij niet alleen

om gemeenten of afnemers, maar ook de leveranciers van systemen. Goed stakeholdermanagement is dan ook essentieel om dit risico van afhaken te reduceren.

d. Een verschillende achtergrond van LO4 binnen scenario's

- Het huidige ontwerp LO4 is ontwikkeld vanuit de gedachte dat scenario 2 gerealiseerd zou worden. Het is niet klaar om geïmplementeerd te worden in een scenario 3 aanpak. Dit betekent namelijk dat bepaalde voorzieningen waarop 'gerekend' werd voor LO4, niet aanwezig zullen zijn. Het is in de huidige situatie niet voldoende duidelijk welk deel van LO4 in scenario 3 realiseerbaar is. Het risico bestaat dat de mogelijkheden tot implementatie van LO4 onder scenario 3, tegen zullen vallen.

Deze factoren of een combinatie hiervan kunnen leiden tot de volgende concrete risico's voor het op een juiste en volledige manier realiseren van de beoogde doelstellingen en effecten:

- 1) Een beperkte realisatie van de doelstellingen van het programma
- 2) Verhoging van de kosten
- 3) Het gedeeltelijk optreden van de baten
- 4) Het later optreden van de baten, dan in de business case is voorzien.

Op basis van de risico- en gevoeligheidsanalyses hebben wij een aantal fictieve scenario's gedefinieerd waarbij wij de effecten van een afwijking hebben doorgerekend. Achtereenvolgens zijn dit de volgende voorbeelden, genummerd naar de hierboven genoemde effecten.

Voorbeeld effect 1: Een combinatie van de bovenstaande factoren kan er toe leiden dat niet alle doelstellingen van Snellen worden behaald. Hiermee is het succes van het programma niet volledig.

Voorbeeld effect 2: In dit voorbeeld gaan wij uit van de fictieve situatie dat de in de business case gedefinieerde kosten met 50% toenemen. Als we deze situatie doorrekenen, blijkt dat dit geen significante effecten zal hebben op de waardecreatie van de scenario's voor de stakeholders. De Netto Contante Waarde blijft hoger dan 140 miljoen op macro niveau.

In scenario 2 is het effect het grootst, waarbij de NCW daalt met 18% tot 140 miljoen op macro niveau. Voor de gemeenten is de daling slechts 7%.

Voorbeeld effect 3: In dit voorbeeld gaan wij uit van de fictieve situatie dat slechts 50% van de baten wordt behaald. In de doorrekening blijkt dat dit een significant effect heeft op de waarde van de scenario's. De Netto Contante Waarde op macro niveau in scenario 1 daalt met 57% naar 62 miljoen en in scenario 2 naar 56 miljoen (-71%). De Netto Contante Waarde op macro niveau is in dat geval in scenario 2 lager dan in scenario 1. De waarde blijft echter positief, waardoor het nog steeds zinvol is om te investeren in scenario 1 of 2.

Voorbeeld effect 4: In dit voorbeeld gaan wij uit van de fictieve situatie dat er een vertraging van 1 jaar van de realisatie van de baten optreedt. De doorrekening wijst uit dat deze situatie op macro niveau leidt tot een daling van 10 miljoen in waarde (-7%) in scenario 1, en tot een daling van 30 miljoen euro (-18%) in scenario 2.

De gevoeligheids- en risico-analyse laten zien dat het sturen op het realiseren van de baten en kosten essentieel is. De context waarbinnen deze business case is opgesteld en waarbinnen het programma modernisering plaatsvindt leidt tot een groot aantal risico's in de uitvoering van de scenario's.

De waardecreatie in scenario 1 en 2 is niettemin dermate hoog, dat bij een financiële doorvertaling van de risico's de totale waarde niet negatief zal worden.

Desondanks is het zo dat bij onvoldoende aandacht voor de risico's, veel potentiële waarde verloren gaat. Doelstellingen van het programma zullen in dat geval niet worden bereikt.

7.6 Conclusies

De financiële analyse laat zien dat zowel scenario 1 als 2 waarde creëren op macroniveau. In beide scenario's leveren incidentele investeringen aan de zijde van voornamelijk het rijk en gemeenten, structurele baten bij gemeenten en afnemers.

Voor de overige e-programma's is het van belang dat de modernisering van de GBA overgaat op uitwisseling via de OSB, zodat koppelingen met het GBA kunnen worden uitgefaseerd en actuelere data wordt verkregen. De componenten LO4 en BZS-K leveren de e-programma's niet veel toegevoegde waarde op, alleen het RNI kan kosten besparen door hergebruik van functionaliteit van GBA.

De Snellen doelstellingen worden gedeeltelijk behaald door de drie scenario's. Een deel van de doelstellingen is door eerdere inspanningen reeds behaald. Ook draagt de GBA als basisregistratie in belangrijke mate bij aan het realiseren van de oorspronkelijke doelstellingen. De financiële en niet financiële waarde van de onderkende scenario's, zoals die uit deze business case blijkt, is maar gedeeltelijk in overeenstemming met de oorspronkelijke Snellen doelstellingen.

Alvorens een besluit te nemen over het vervolg van de modernisering adviseren wij dan ook de doelen van de modernisering te actualiseren. Welke doelen streven Rijk, gemeenten en afnemers nu precies na? Welke oplossingen (ook andere dan in deze business case onderzocht) dragen daar aan bij? Op welke wijze wil, of dient de modernisering van de GBA zich te verhouden tot de overige e-government programma's? Ook adviseren wij de implementatie van de modernisering zorgvuldig te plannen om de risico's zoveel mogelijk te beperken.

In deze business case hebben wij getracht optimaal inzicht te bieden in het complexe speelveld door beschrijvingen op te nemen van de relaties tussen de belangrijkste stakeholders, de oplossingscomponenten en de scenario's te beschrijven, de effecten van de scenario's in kaart te brengen, de relatie met de overige overheidsprogramma's te duiden en door het presenteren van de kwalitatieve en kwantitatieve kosten en baten. Daarmee is de basis gelegd voor goede en tijdige besluitvorming.

Bijlage 1. Doorrekening aanvullende scenario's

Deze business case betrof drie scenario's opgebouwd uit vier oplossingscomponenten. In aanvulling op deze business case heeft het programma Modernisering GBA Capgemini gevraagd een doorkijk te geven naar de potentiële baten en kosten van een tweetal nieuwe scenario's. Belangrijk is op te merken dat deze uitwerking een eerste verkenning is van de twee scenario's. In tegenstelling tot de baten en kosten van de oorspronkelijke scenario's, zijn geen validatieslagen gemaakt met de verschillende stakeholdergroepen. Aanvullend onderzoek is noodzakelijk om een beter beeld te verkrijgen van de scenario's, migratiepaden en baten en kostengebieden.

Deze bijlage geeft eerst een overzicht van de nieuwe scenario's in relatie tot de eerder onderzochte scenario's.

Vervolgens worden baten en kostengebieden in kaart gebracht en financieel doorgerekend.

Aanvullende scenario's

In hoofdstuk 5 zijn de vier oplossingscomponenten en drie scenario's van de business case besproken. Voor de volledigheid worden hieronder nogmaals kort de oplossingscomponenten en scenario's beschreven.

De oplossingscomponenten bestaan uit:

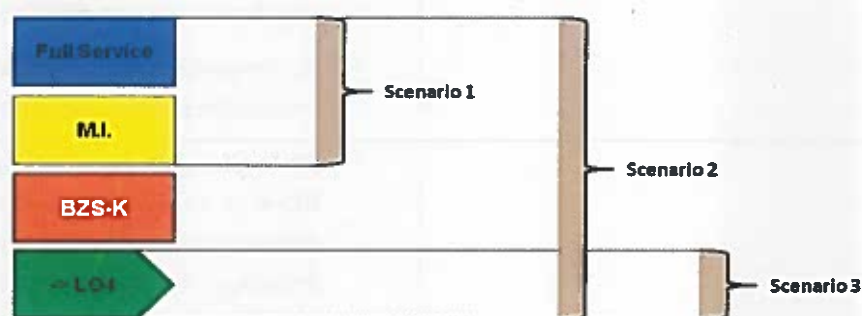
1. GBA-V Full Service
 - Scheidt het berichtenverkeer tussen gemeenten onderling en GBA-V enerzijds van het berichtenverkeer naar afnemers anderzijds
2. Moderne Interfaces (MI)
 - Vervanging van het GBA-netwerk door berichtenverkeer volgens de OSB specificaties, waardoor real time berichtenverkeer mogelijk is.
3. Burgerzakensysteem-kern (BZS-K)
 - Een centraal ontwikkelde uniforme kernapplicatie voor het opzoeken, wijzigen en opslaan, van persoonsgegevens t.b.v. burgers en

binnengemeentelijke afdelingen in dienstverlenende processen. Deze wordt lokaal geïnstalleerd voor gebruik door de gemeenten.

4. Logisch Ontwerp 4.0 (LO4)

- Het LO specificeert o.a. de eisen die worden gesteld aan een gegevensset (gegevenswoordenboek) en het gegevensmodel van het burgerzakensysteem. Het huidige LO 3 wordt vervangen door een nieuw LO 4.

Deze componenten zijn verwerkt in drie scenario's:



Figuur. De drie onderkende scenario's

Scenario 1 bestaat uit een combinatie van de oplossingscomponenten GBA-V Full Service en Moderne Interfaces.

In **scenario 2** wordt naast GBA-V Full Service en Moderne Interfaces ook de BZS-K geïmplementeerd en zal de LO4 gegevensmodelwijziging worden uitgevoerd.

In **scenario 3** tenslotte zal alleen de LO4 gegevensmodelwijziging worden geïmplementeerd zonder de overige componenten op basis van de bestaande LO wijzigingsprocedure.

De aanvullende scenario's 4 en 5 bouwen voort op de eerder gedefinieerde scenario's.

In **scenario 4** wordt eerst scenario 1 ingevoerd en vervolgens scenario 3. Dit betekent dat eerst de oplossingscomponenten full service en moderne interfaces worden ingevoerd conform de beschrijving in hoofdstuk 5. Als de implementatie gereed is en de situatie goed

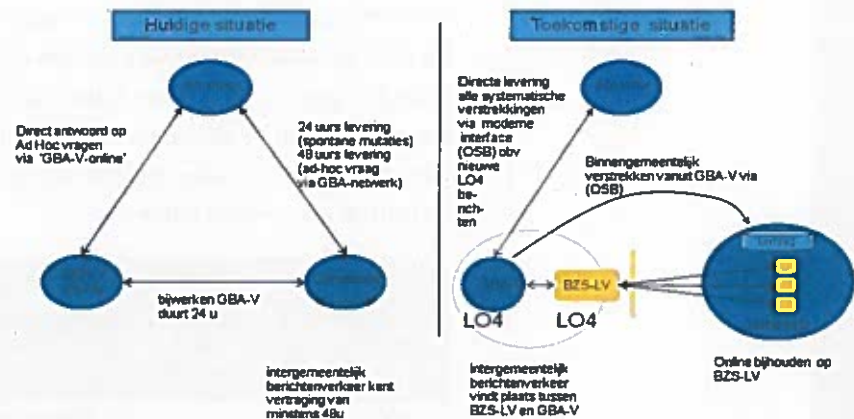
functioneert, wordt vervolgens het nieuwe LO 4 ingevoerd conform de beschrijving van scenario 3 in hoofdstuk 5.

Scenario S is een variant van scenario 2. Waar in scenario 2 het burgerzakensysteem- kern een *centraal* ontwikkelde uniforme kernapplicatie is die *lokaal* wordt geïnstalleerd en beheerd door de gemeenten, wordt in scenario S deze kern *centraal* ontwikkeld, geïnstalleerd en beheerd. De burgerzakensysteem-kern wordt dan een landelijke voorziening (BZS-LV).

De belangrijkste verschillen ten opzichte van een decentraal BZS-K zijn:

- Bijhouding vindt plaats met Aanvullende Modules, deze communiceren daarvoor niet intern via de binnengemeentelijke servicebus met een BZS-K maar online met de BZS-LV.
- Binnengemeentelijke gegevensverstrekking vindt niet plaats via het decentrale BZS-K maar vanuit GBA-V.
- De “eigen” GBA gegevens zijn niet langer binnen het decentrale BZS-K op de elgen systemen van de gemeente aanwezig. Deze gegevens zijn echter wel aanwezig in de kernregistratie van alle basisgegevens die gemeenten conform het toekomstige gemeentelijke architectuurmodel inrichten; deze kernregistratie wordt gevoed vanuit GBA-V. In feite wordt dus een dubbele opslag van gegevens bij de gemeenten ongedaan gemaakt.
- Er is evenzeer sprake van gescheiden opslag in de BZS-LV die los staat van de opslag in GBA-V. In vergelijking met BZS-K zal het accent in de BZS-LV echter liggen op een opslag die enkel de momentopname van de bijhouding onweertleGBAAr opslaat. Vastleggen van de historie van de PL ten behoeve van verstrekkingen gebeurt in GBA-V.
- Het patroon van het berichtenverkeer is anders. In plaats van één mutatiemelding die het resultaat van een bijhouding doorgeeft van BZS-K naar GBA-V bestaat het online verkeer over de OSB uit het verkeer tussen de Aanvullende Module en BZS-LV. Dit betreft veel meer een Interactieve uitwisseling van losse stappen in het bijhoudingsproces: het zijn meerdere, maar ieder voor zich kleinere stappen. Ten behoeve van de gegevensintegriteit zijn voor deze uitwisseling minder zware OSB protocollen nodig. Het zware berichtenverkeer vindt plaats tussen BZS-LV en GBA-V.

Grafisch ziet de huidige situatie ten opzichte van de toekomstige situatie in scenario 5 er als volgt uit:



Baten- en kostengebieden aanvullende scenario's

Hoofdstuk 6 laat de potentiële baten- en kostengebieden zien voor scenario 1, 2 en 3. Sommige van deze gebieden zijn ook van toepassing voor de aanvullende scenario's. Tevens zijn nieuwe gebieden geïdentificeerd.

Onderstaand zijn overzichten gegeven van de baten- en kostengebieden voor scenario 4 en 5 per stakeholder.

Effecten scenario 4

Dit scenario is, zoals toegelicht samengesteld uit de oorspronkelijke scenario's 1 en 3. Voor de hieronder gepresenteerde analyse wordt er van uit gegaan dat scenario 1 eerst volledig afgerond is, alvorens scenario 3 aanvullend wordt uitgevoerd. Gezien het feit dat scenario 1 reeds een behoorlijk andere manier van werken betekent voor met name de gemeenten, hanteren wij de aanname dat er een 'gewenningstijd' van 1 jaar zal worden ingebouwd in de planning alvorens wordt overgegaan op de uitvoering van scenario 3.

Omdat de uitvoering van beide scenario's niet ingrijpend wijzigt wordt gesteld dat de baten en kosten van scenario 4 opgebouwd zijn uit een optelling van de baten en kosten van scenario 1 en 3. Deze gebieden zijn in het overzicht schuingedrukt.

Niettemin treden door onder meer synergievoordelen en afwijkende

tijdstippen van uitvoering wel verschillen op in de timing of grootte van enkele baten- en lastenposten. Ook zijn er wat nieuwe baten- en lastenposten te onderscheiden.

Hieronder geven wij de posten als volgt weer:

De rode gebieden geven een nieuwe baat of kost aan. De dikgedrukte gebieden geven aan dat het baten- of kostengebied weliswaar nog steeds optreedt, maar op een ander tijdstip ontstaat of een andere grootte heeft. Per stakeholdergroep geven we de baten en lasten weer en lichten we de verschillen toe.

Scenario 4 - Rijk	
Baten	Kosten
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Uitfaseren huidige berichtennetwerk</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Ontwerp, bouw en testen GBA-V Full Service en aanpassing van de beheertoolsing</i> • <i>Beheer van GBA-V full service en beheertoolsing</i> • <i>Uitbreiding infrastructuur</i> • <i>Toename beheerkosten</i> • <i>Extra beheertaken agentschap BPR</i> • <i>Aanschaf en onderhoud adapters</i> • <i>Aanpassen van GBA-V Online aan OSB specificaties</i> • <i>Ontwerp LO4</i> • <i>Implementatie LO 4</i> • <i>Conversiemodule</i> • <i>Aanpassen van proces van schouwing en toetsing</i> • <i>Programma management</i> • Aanpassen Full Service aan LO4

De voornaamste wijziging die optreedt voor het Rijk bij het combineren van scenario 1 en 3 is dat LO 3 services (full service) dient te worden aangepast als gevolg van de invoering van LO4 (de rode post). Hiertoe nemen wij dan ook een kostenpost op. Deze kostenpost wordt ingeschat op € 750.000.

De dikgedrukte gebieden betreffen met name wijzigingen in de tijd. Deze posten treden als gevolg van de volgorde van scenario 1 en 3 en de daarbij gehanteerde tussenliggende periode van 1 jaar, allen later op. Er is ook een synergievoordeel te verwachten: de kosten voor het aanpassen van het proces van schouwing en toetsing zullen naar verwachting in scenario 3 30% lager zijn gezien de al aanwezige

richtinggevende context vanuit scenario 1, en daarmee dalen tot 200.000 euro.

Alle in scenario 1 en 3 gedefinieerde baten- en kostengebieden zijn van toepassing in dit scenario.

Scenario 4 - gemeenten	
Baten	Kosten
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Minder verstrekkingen</i> • <i>Betere Kwaliteit (Minder Herstel werk) (Betere Dienstverlening) (Betere Fraude preventie) (Beter Imago) (Vertrouwende overheid) (Plaats en tijd onafhankelijk werken)</i> • <i>VOA uitfaseren</i> • <i>Lagere opleidingskosten</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Aanpassen burgerzakensysteem aan OSB</i> • <i>Aanpassen burgerzakenproces aan real-time werken</i> • <i>Initiële opleidingskosten voor aanpassingen systemen</i> • <i>Conversiemodule</i>

Voor de gemeenten treedt aan de batenkant het effect op dat de verwachte baten uit het verminderen van herstelwerk (als gevolg van het eenvoudiger te beheersen LO4) en de daaraan gerelateerde post van lagere opleidingskosten, beide later zullen optreden conform het nieuwe migratiepad. Op de hoogte van de verwachte baten heeft dit latere tijdstip geen invloed.

Ook aan de kostenkant zijn er enkele verschuivingen in de tijd. Het betreft de initiële opleidingskosten en de kosten voor de interne conversiemodule.

Scenario 4 - afnemers	
Baten	Kosten
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Minder verwerkingstijd selecties</i> • <i>Betere Kwaliteit</i> (Minder Herstel werk) (Betere Dienstverlening) (Betere Fraude preventie) (Beter Imago) • <i>Uitfaseren VOA</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Conversiemodule</i>

Voor de afnemers schuift de kostenpost voor de interne conversiemodule verder vooruit in de tijd, aangezien LO4 pas later wordt ingevoerd dan in scenario 3 oorspronkelijk voorzien.

Aanvullend op de baten uit de beide scenario's onderkennen wij een algemene kwalitatieve baat. Door het combineren van scenario 1 en 3 nemen de mogelijkheden voor plaatsonafhankelijk werken (waarvoor moderne interfaces en LO4 nodig zijn) sterk toe. Ook de kwaliteit van data zal toenemen, waardoor betere dienstverlening mogelijk wordt, en betere fraudepreventie en imagoverbetering mogelijk worden.

In dit scenario wordt dus beter tegemoet gekomen aan de algemene doelstellingen dan bij uitvoering van alleen scenario 1 of alleen scenario 3.

De NCW op macroniveau van scenario 4 komt uit op € 125 miljoen euro waaruit blijkt dat het scenario economisch valide is. Deze economische waarde is lager dan bij het uitvoeren van scenario 1, maar biedt in kwalitatieve zin voordelen ten aanzien van de datakwaliteit en het plaatsonafhankelijk werken.

Effecten Scenario 5

Dit scenario is een variant op het oorspronkelijke scenario 2, waarbij de BZS-K niet decentraal wordt geïmplementeerd maar als landelijke voorziening bij het Rijk wordt opgezet. De baten- en kostenposten van scenario 2 zijn in dit scenario van toepassing. In het overzicht zijn de baten en kosten van scenario 2 schuingedrukt. Echter ook in scenario 5 treden door verschillen op in de timing of grootte van enkele baten- en lastenposten. Ook zijn er enkele nieuwe baten- en lastenposten te

onderscheiden.

Hieronder geven wij de posten als volgt weer: De rode gebieden geven een nieuwe baat of kost aan. De dikgedrukte gebieden geven aan dat het baten- of kostengebied nog steeds optreedt, maar op een ander tijdstip ontstaat of een andere grootte heeft.

Per stakeholdergroep geven we de baten en lasten weer en lichten we de verschillen toe.

Scenario 5 - Rijk	
Baten	Kosten
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Uitfaseren huidige berichtennetwerk</i> • <i>Kosten aanpassing LO goedkoper</i> • Sneller doorvoeren van LO wijzigingen 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Ontwerp, bouw en testen GBA-V Full Service en aanpassing van de beheertooling</i> • <i>Beheer van GBA-V full service en beheertooling</i> • <i>Uitbreiding infrastructuur</i> • <i>Toename beheerkosten</i> • <i>Extra beheertaken agentschap BPR</i> • <i>Aanschaf en onderhoud adapters</i> • <i>Aanpassen van GBA-V Online aan OSB specificaties</i> • <i>Aanpassen proces van schouwing en toetsing</i> • <i>Programmamanagement</i> • <i>Ontwerp BZS-LV</i> • <i>Bouw BZS-LV</i> • <i>Implementatie BZS-LV</i> • <i>Beheer BZS-LV</i> • <i>Conversie op centraal niveau</i> • <i>Aanpassen services aan LO 4 en BZS-K</i> • Uitbreiden netwerk capaciteit • Extra infrastructuur

Voor het Rijk verandert in scenario 5, ten opzichte van scenario 2 het volgende. De baat 'kosten aanpassing LO goedkoper' wordt groter, aangezien naast het voordeel dat LO wijzigingen niet meer in meerdere verschillende burgerzakensystemen hoeven te worden doorgevoerd, nu ook het voordeel optreedt dat de LO wijziging niet bij 443 gemeenten moet worden geregisseerd maar direct in de landelijke voorziening kan

worden doorgevoerd, zeker zolang het aanpassingen betreft die het koppelvlak met de Aanvullende Modules bij de gemeenten niet veranderen. De baat die eerst 80% bedroeg van de totale vergoeding van LO wijzigingen op de kern kan hiermee groeien naar 90% (10% extra voordeel). De post vergoedingen aan gemeenten met betrekking tot de aanvullende modules blijft even groot.

Ook is er een kwalitatieve baat; de doorlooptijd van het doorvoeren van LO wijzigingen wordt korter, waardoor de beheersbaarheid toeneemt, het decentrale risico sterk afneemt, en eventuele downtime van systemen beperkt kan worden.

Er zijn ook andere kwalitatieve baten te benoemen: Er hoeft maar één extern koppelvlak naar gemeenten gemanaged te worden en niet zowel dat met BZS-K als dat tussen BZS-K en de Aanvullende Modules. De architectuur wordt tevens vergelijkbaar met BAG, ORRA, RNI, WPPB etc. wat aansluiting vergemakkelijkt. Ook kan de scheiding tussen binnengemeentelijk en buitengemeentelijk verstrekken geheel vervallen; en tenslotte is er het voordeel dat het berichtenverkeer waaraan de hoogste eisen gesteld worden (tussen BZS-K en de GBA-V) intern binnen de landelijke voorziening te beheren is, waarmee de beheersbaarheid toeneemt.

Aan de lastenkant verwachten we een lichte toename van de beheersinspanningen vanuit het Rijk op het gebied van full service; dit vanwege het in beheer nemen van de binnengemeentelijke verstrekkingen. Daarvoor wordt een kostentoename van 15% naar 20% verwacht ten aanzien van de geraamde beheerskosten in scenario 2. Voor wat betreft het proces van schouwing en toetsing geldt dat dit eenvoudiger kan worden doordat de verschillen tussen gemeenten onderling (middels standaardisatie) zullen afnemen. We benoemen dit als een kwalitatieve baat. Voor wat betreft de kostenposten voor ontwerp en bouw van de BZS-LV wordt op basis van de huidige informatie aangenomen dat deze gelijk zullen zijn aan de gedefinieerde kosten voor de BZS-K. De structuur van de BZS-LV zal niettemin anders zijn dan die van de BZS-K. Voor een beter beeld van de werkelijke kosten van de BZS-LV bevelen wij aanvullend onderzoek aan.

De post 'Implementatie BZS-K' en de daarbij behorende conversie zal naar verwachting lager zijn dan in het oorspronkelijke scenario 2. Dit als gevolg van een verkorting in doorlooptijd die optreedt doordat niet bij 443 gemeenten hoeft te worden geïmplementeerd. Ook de kosten voor conversie, o.a. de hiervoor benodigde programmatuur, zullen naar

verwachting lager zijn in dit scenario. Gezien de grote onzekerheid hierover op dit moment, is deze baat niet gekwantificeerd.

In scenario 2 zijn kosten opgenomen voor het beheer van BZS-K. Het gaat hier om kosten die door het Rijk worden gemaakt voor het op afstand uitvoeren van beheeractiviteiten op de BZS-K. Lokale activiteiten ten aanzien van BZS-K worden in scenario 2 door de gemeenten gefinancierd. In scenario 5 wordt het voor het Rijk gemakkelijker om de BZS-LV te beheren en daarmee gaan de beheerkosten van 15% van de bouwkosten naar 10%. De lokale beheerkosten die de gemeenten maken komen ook te vervallen. Tenslotte hebben wij twee nieuwe kostenposten geïdentificeerd.. Experts schatten de eerste extra post, benodigde uitbreiding van de netwerkcapaciteit echter vooralsnog op nihil; naar verwachting verandert wel de structuur van het netwerkverkeer, maar niet zozeer de intensiteit. Ook hier geldt dat nader onderzoek noodzakelijk is. Voor de doorrekening van het scenario gaan wij uit van een nulpost. Extra infrastructuur voor het 'huisvesten' van de BZS-LV bij het Rijk zal wel nodig zijn. Hiervoor nemen wij een post op die in de orde van grootte ligt van de infrastructuur voor GBA-V: € 750.000 eenmalig en tevens een structurele post voor het beheer van de infrastructuur, à € 200.000 per jaar.

Scenario 5 - afnemers	
Baten	Kosten
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Minder Verwerkingstijd selecties</i> • <i>Betere Kwaliteit</i> (Minder Herstel werk) (Betere Dienstverlening) (Betere Fraude preventie) (Beter Imago) • <i>Uitfaseren VOA</i> 	

Voor de afnemers verandert er in scenario 5 niets ten opzichte van scenario 2: zij maken geen gebruik van een BZS.

Scenario 5 - gemeenten	
Baten	Kosten
<ul style="list-style-type: none"> • Minder verstrekkingen • Betere Kwaliteit (Minder Herstel werk) (Betere Dienstverlening) (Betere Fraude preventie) (Beter Imago) (Vertrouwende overheid) (Plaats en tijd onafhankelijk werken) • Kosten besparing op koppelvlakken • Kostenbesparing op aanvullende modules • Minder kosten burgerzakensysteem (door centraal BZS-K) • Lager opleidingskosten • VOA uitfaseren • Minder regulier beheer op burgerzakensysteem • Minder kosten infrastructuur 	<ul style="list-style-type: none"> • Conversiemodule • Initieel aanvullende Opleidingen • Aanvullende modules

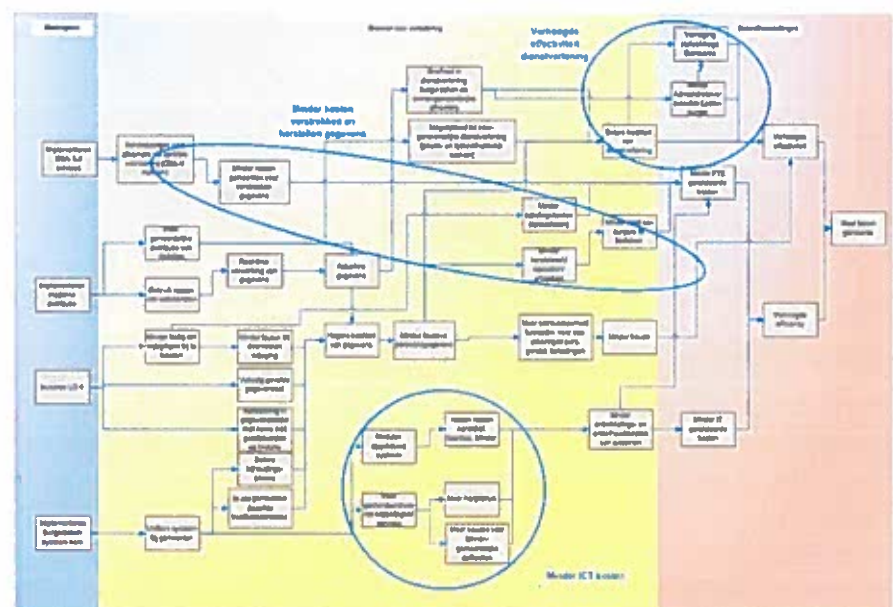
Voor de gemeenten treden aan de batenkant twee nieuwe effecten op. In aanvulling op de onderkende baten en kosten in scenario 2 hoeven de gemeenten geen kosten meer te maken voor het reguliere beheer van de BZS-K en de kosten van daarmee gemoeide infrastructuur. De kosten voor het reguliere beheer van een bugergerzakensysteem zijn ingeschat door de respondenten op 0,80 euro per inwoner per jaar. Als wij uitgaan van circa 15% van de gemiddelde aanschafprijs, dan komt dit bedrag uit op 0,72 euro. In het rekenmodel gaan wij uit van 0,75 euro per inwoner per jaar aan regulier beheerkosten voor een burgerzakensysteem. De helft van deze kosten kunnen vervallen, aangezien de gemeenten geen onderhoud meer op de kern hoeven te plegen. De kosten voor onderhoud op de aanvullende modules blijft bestaan. Naar verwachting treedt een behoorlijke baat op voor de gemeenten als gevolg van het (grotendeels) kunnen uitfaseren van zeer kostbaar te onderhouden AS400 en HP/UX infrastructuur. In het scenario wordt deze baat echter niet gekwantificeerd, omdat voor de precieze mogelijke besparing nader onderzoek nodig is.

De NCW van scenario 5 komt uit op € 206 miljoen euro waaruit blijkt dat het scenario economisch valide is. Dit scenario heeft een hogere economische waarde dan scenario 2. Het vervallen van de beheerkosten bij gemeenten levert een aanzienlijke waardecreatie. Bovendien levert dit scenario ook extra kwalitatieve baten op die (nog) niet gekwantificeerd zijn.

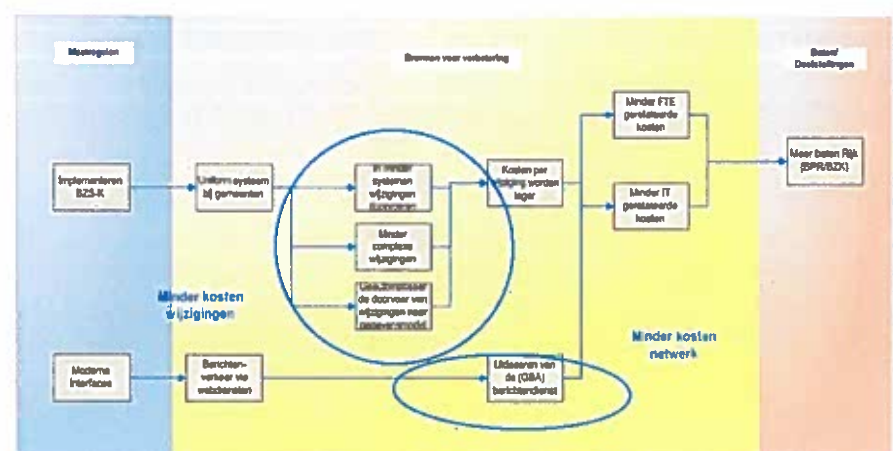
Bijlage 2. Benefits en Costing logics®

In het kader van deze business case zijn de onderstaande benefits- en costing logics® opgesteld:

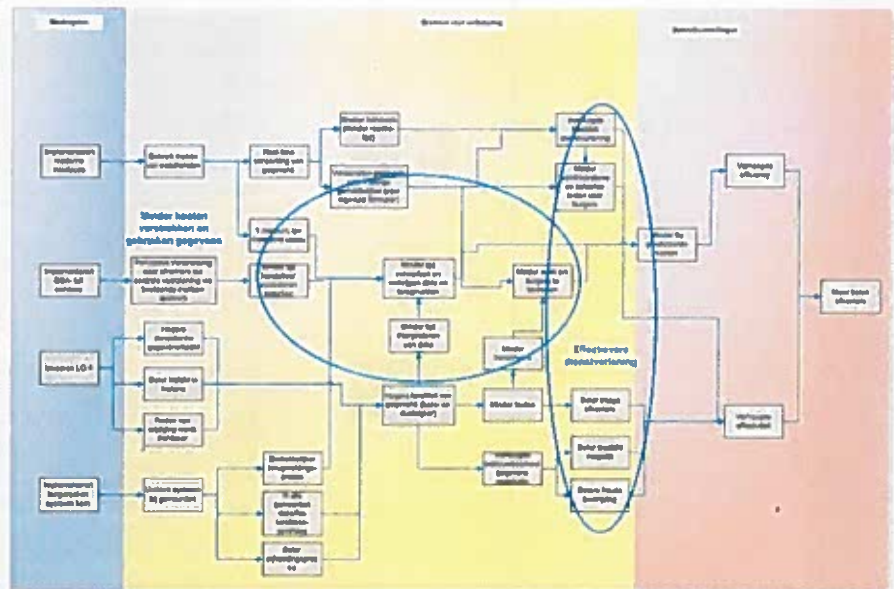
Benefits Logic Gemeenten



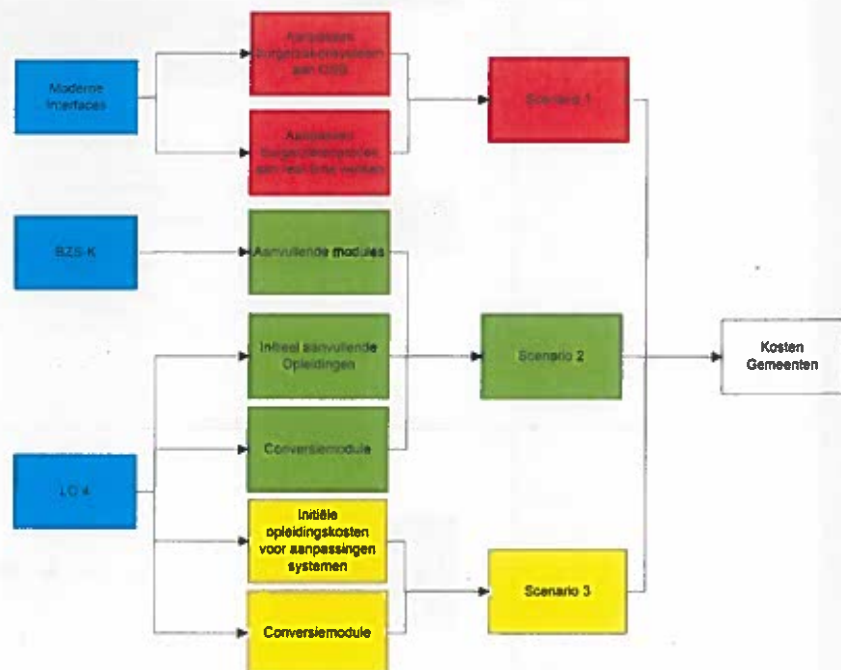
Benefits logic BPR/Rijk:



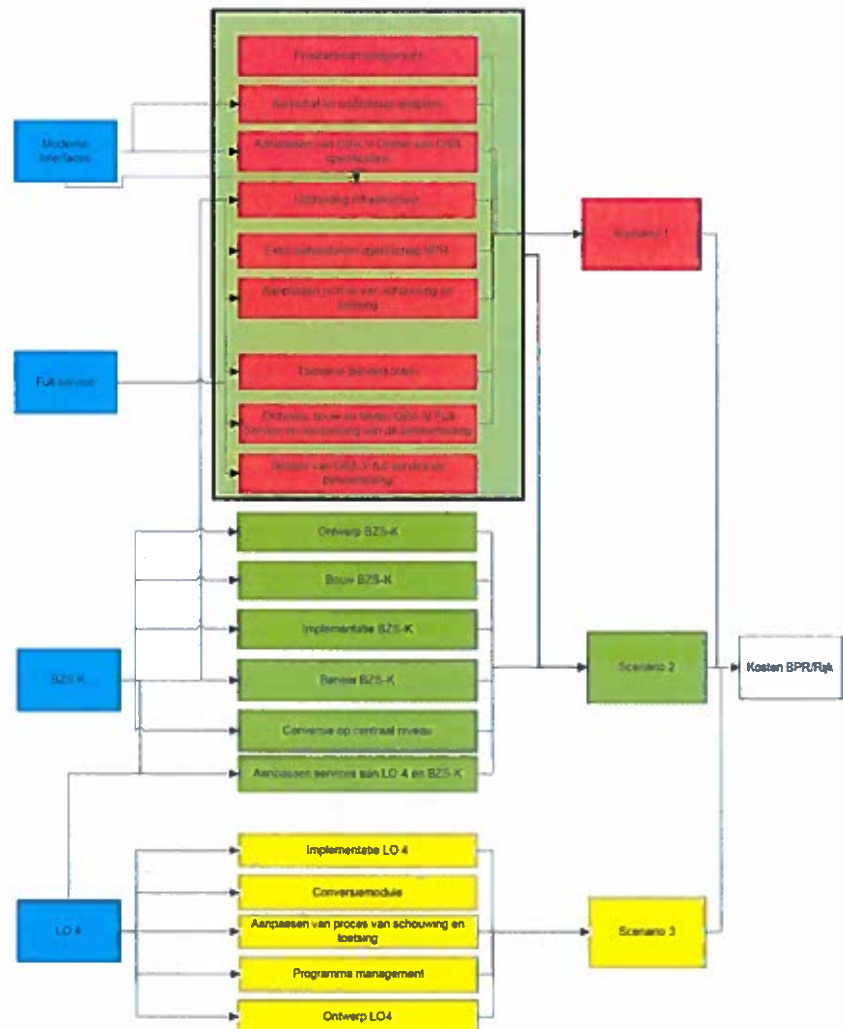
Benefits Logic Afnemers:



Costing logic Gemeenten:



Costing logic BPR/Rijk:



Costing logic Afnemers:



Bijlage 3. Financieel model

In deze bijlage wordt een toelichting gegeven op de aannames betreffende de calculatie van baten en de kosten, zoals deze zijn opgenomen in het financieel model.

De omschrijvingen van de baten- en kostengengebieden zijn te vinden in hoofdstuk 5.

Toelichting op baten en kosten gemeenten

Algemene aannames

De volgende indeling betreffende de gemeenten is gehanteerd.

Categorie	Aantal	Gem. aantal inwoners per gemeente
Klein (<50.000)	377	21.848
Middelgroot (50.000 – 100.000)	41	72.423
100.000+	21	145.844
G4	4	522.321

Sommige baten zijn gewaardeerd op basis van vrijgespeelde fte's. Vrijgespeelde formatie is die formatie, die bijvoorbeeld door het vervallen van taken in theorie kan worden ingezet voor andere taken, of kan worden omgezet in een formatiereductie. Het is aan de betreffende partij om te besluiten wat precies met deze formatie wordt gedaan. Deze vrijgespeelde fte's zijn gewaardeerd op 55.000 euro.

Gekwantificeerde baten

Minder kosten verstrekkingen (scenario 1, 2)

Doordat de verstrekkingstaak vervalt zal voor de gemeenten formatie in de eigen organisatie vrijkomen, hetgeen wij aanduiden als 'vrijgespeelde formatie'. Omdat iedere gemeente deze taak momenteel heeft treedt dit effect voor iedere gemeente op.

Gebaseerd op de uitkomsten van de workshops en aanvullende vragenlijsten zijn de volgende besparingen per gemeente opgenomen:

Categorie	Klein	Middel-groot	100.000+	G4
Scenario 1 (besparing in fte per gemeente)	0,1	0,25	0,3	0,5
Scenario 2 (besparing in fte per gemeente)	0,1	0,25	0,3	0,5

Minder kosten herstelwerk data (scenario 1, 2)

Ook in dit scenario zal de actualiteit en kwaliteit toenemen waardoor minder vaak achterhaalde c.q. onjuiste data zal worden ontvangen, en dus ook niet hoeft te worden nagetrokken, beoordeeld en hersteld. Het gaat hierbij om een besparing voor kleine gemeenten van 0,1 fte tot 0,45 voor fte voor de grote 4 gemeenten. Deze baat treedt op als gevolg van drie componenten: BZS-K, MI en LO4. Het aandeel van de oplossingscomponent Moderne Interfaces in dit effect is naar schatting van experts en respondenten 10%. Het aandeel van BZS-K en LO4 is naar schatting beide 45%. In het tweede scenario komen alle drie genoemde oplossingscomponenten voor. Het geanalyseerde effect nemen we derhalve voor 100% op. Tevens verwachten de respondenten extra voordeel bij het combineren van BZS-K en LO4, zoals in dit scenario het geval is. Hiertoe is rekening gehouden met een extra opslag van 20%.

Categorie	Klein	Middel-groot	100.000+	G4
Besparing (in fte per gemeente)	0,1	0,2	0,35	0,45
Toerekenbaar aan scenario 1	10%	10%	10%	10%
Toerekenbaar aan scenario 2	120%	120%	120%	120%
Toerekenbaar aan scenario 3	45%	45%	45%	45%

Uitfaseren VOA en Gemnet aansluiting (scenario 1, 2)

Door de introductie van Moderne Interfaces vervallen voor de gemeenten in scenario 1 en 2 de volgende jaarlijkse kosten: 1 VOA aansluiting á 5.000 euro en 1 Gemnet aansluiting á 10.000 euro. Daarnaast wordt naar verwachting door de herinrichting van het netwerk, de overgebleven Gemnet aansluiting 35% goedkoper.

Lagere opleidingskosten medewerkers Burgerzaken (scenario 2, 3)

Doordat LO4 wordt ingevoerd in dit scenario, zal het bijhouden van gegevens en het doorvoeren van mutaties naar verwachting eenduidiger en gemakkelijker worden. Waar het huidige LO3 gegevensmodel bijzonder complex is door enerzijds de structuur en anderzijds de historische aanvulling van een groot aantal workarounds, zal LO4 naar verwachting gemakkelijker beheersbaar zijn. De respondenten verwachten dat dit betekent dat medewerkers Burgerzaken minder intensief behoeven te worden opgeleid en dat daarmee een reductie van 25% in opleidingskosten verwacht mag worden.

Categorie	Klein	Middel- groot	100.000+	G4
Huidige jaarlijkse opleidingskosten (per gemeente in euro)	10.000	20.000	30.000	40.000
Besparing scenario 2	25%	25%	25%	25%
Besparing scenario 3	25%	25%	25%	25%

ICT-kosten besparing op koppelvlakken (scenario 2)

Door het implementeren van BZS-K zal het gemakkelijker worden koppelvlakken naar back office applicaties te bouwen op het burgerzakensysteem, gezien het feit dat er gewerkt kan worden met open source standaarden en eenmaal gebouwde koppelingen gemakkelijker kunnen worden hergebruikt. De respondenten geven aan dat zij aan dit feit een kostenbesparing toeschrijven van 25%.

Categorie	Klein	Middel- groot	100.000+	G4
-----------	-------	------------------	----------	----

Huidige jaarlijkse kosten koppelvlakken per inwoner (in euro)	1,25	1,25	0,90	0,70
Besparing scenario 2	25%	25%	25%	25%

Minder kosten burgerzakensysteem (scenario 2)

Doordat in scenario 2 de invoering van de nieuwe BZS-K vanuit BPR zal worden gefinancierd, vervallen voor de gemeenten de kosten van dit 'deel' van het burgerzakensysteem en hebben zij alleen – in het reguliere vervangingspatroon – kosten voor het aanschaffen van de aanvullende modules. Dit betekent een structurele baat in de aanschafkosten van burgerzakensystemen. De respondenten geven aan 33% te kunnen besparen op de aanschafkosten. De aanschafkosten zijn gemiddeld 3,85 euro per inwoner. Gemiddeld wordt elke vijf jaar een burgerzakensysteem aangeschaft.

ICT- kosten besparing op aanvullende modules (scenario 2)

Op de BZS-K (kern) wordt de reguliere functionaliteit van een burgerzakensysteem toegevoegd in de vorm van aanvullende modules. Waar tot dusver deze onderdeel uitmaakten van een compleet burgerzakensysteem en een gemeente altijd gedwongen was tot afname van een compleet pakket, kunnen ze nu apart besteld worden en binnen de architectuur van de gemeente op de BZS-K worden geïmplementeerd. Leveranciers kunnen deze programma's gemakkelijker ontwikkelen omdat sprake is van open standaarden. Het wordt mede daardoor voor softwareleveranciers aantrekkelijker om dergelijke modules aan te gaan bleden, waardoor marktwerking in de hand wordt gewerkt. Naar verwachting van de respondenten krijgt een gemeente daarmee meer keuze waardoor de kosten voor deze functionaliteit per gemeente zullen dalen. Zij schatten deze baat beperkt in op 5% van overgebleven kosten voor het burgerzakensysteem (dus na het wegvallen van de kosten als gevolg van BZS-K, zie vorige baat)

Niet gekwantificeerde baten

Verbetering van dienstverlening, fraudebestrijding en handhavingsproces door verbeterde actualiteit en kwaliteit van de GBA gegevens (scenario 1,2,3)

De stakeholders geven aan dat de verbeterde actualiteit van de GBA gegevens, hetgeen wordt toegeschreven aan de moderne interfaces, zal leiden tot een geringe verbetering van de dienstverlening, aangezien er minder uitval zal plaatsvinden vanwege(nog) niet actuele gegevens. Daarnaast geeft men aan dat een licht effect te verwachten is ten aanzien van het handhavingsproces omdat men eerder zal kunnen uitgaan van de juistheid van de gegevens; dit gaat ook op voor de fraudebestrijding. Conclusies die worden getrokken zullen minder vaak onjuist zijn als gevolg van niet actuele data waardoor het proces effectiever zal zijn. Ook zal fraude minder snel mogelijk zijn omdat bij bijvoorbeeld het aanvragen van een uitkering bij een lokaal loket, dan elders direct inzicht bestaat in deze transactie en eenzelfde aanvraag niet nog een keer mogelijk is. De stakeholders herkennen deze baat wel, maar schrijven er slechts geringe waarde aan toe.

Verbetering van imago van de gemeente en vertrouwensrelatie tussen burger en gemeente (scenario 1, 2,3)

In lijn de voorgaande baat wordt ook een andere baat genoemd die samenhangt met de verbeterde actualiteit, namelijk de verbetering van de vertrouwensrelatie tussen gemeente en burger. De verhoogde actualiteit betekent dat de gemeente gemakkelijker af kan gaan op de gegevens in de GBA en minder 'wantrouwend' hoeft te zijn op het moment dat een burger zijn gegevens opgeeft. Het is dan bijvoorbeeld minder vaak nodig om een afwijking in gegevens tussen de GBA en de opgaaf door de persoon te controleren, omdat deze afwijkingen minder voor zullen komen. De respondenten dulden dit effect voornamelijk als een imago gerelateerde baat; men geeft aan dat het niet direct een kwantificeerbaar effect zal zijn maar wel een verbetering van de verhouding met de burger met zich mee zal brengen; van een controlegerichte houding naar een basis van vertrouwen. Dit imago-effect wordt als gering beschouwd.

Door realtime verwerking van data is plaats en tijd onafhankelijk werken mogelijk (scenario 1,2)

De volgende en laatste niet-kwantificeerbare baat is de mogelijkheid tot plaatsonafhankelijk werken die voortkomt uit moderne interfaces. Omdat overal real time dezelfde data beschikbaar zal kunnen zijn, is de locatie waar de data geraadpleegd wordt minder belangrijk; een voorwaarde voor het plaatsonafhankelijk werken.

In de onderstaande tabel worden de baten voor gemeenten overzichtelijk weergegeven. Het betreft hier een overzicht van de structurele baten per jaar.

Baten gemeenten (baten bij full maturity per jaar)	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
1.Vrijgespeelde formatie door vervallen taken verstrekkingen en selecties	3.206.500	3.206.500	-
2.Minder kosten herstelwerk data	302.775	3.633.300	-
3.Uitfaseren VOA en Gemnet aansluiting	6.012.500	6.012.500	-
4. Lagere opleidingskosten medewerkers Burgerzaken	-	1.305.000	1.305.000
5. Kostenbesparing op koppelvlakken	-	4.594.908	-
6. Kostenbesparing aanvullende modules	-	588.219	-
7. Kostenbesparing Burgerzakensysteem	-	4.156.560	-
8.Verbetering van dienstverlening, fraudebestrijding en handhavingsproces door verbeterde actualiteit van de GBA gegevens	Geringe mate	Geringe mate	Geringe mate
9.Verbetering van imago van de gemeente en vertrouwensrelatie tussen burger en gemeente	Geringe mate	Geringe mate	Geringe mate
10. Door realtime verwerking van data is plaats en tijd onafhankelijk werken mogelijk	Mogelijk	Mogelijk	Niet mogelijk

Kosten gemeenten

De gemeenten zullen te maken krijgen met een aantal kostenposten als tegenhangers van de baten in het scenario. Het betreft hier eenmalige (incidentele) kosten.

Kosten aanpassen Burgerzakensysteem (scenario 1)

Om via moderne interfaces berichten uit te wisselen, dienen de burgerzakensystemen van gemeenten te worden aangepast/ opnieuw gebouwd te worden, zodanig dat zij realtime verwerking mogelijk kunnen maken en meer SOA-opgebouwd zijn. Deze aanpassing doet de gemeente als zij haar burgerzakensysteem vervangt. De leveranciers dienen dan een aangepast/vernieuwd systeem te ontwikkelen. De ontwikkelingskosten van dit nieuwe/aangepaste burgerzakensysteem zijn hoger dan de gebruikelijke ontwikkelkosten van de leverancier. De gemeenten vergoeden deze *extra* ontwikkelkosten. Dit is ingeschat op 20% van de totale ontwikkelkosten die geraamd zijn op basis van de volgende aanname: 5 systemen van 5000 functiepunten á 1350 euro per functiepunt.

Kosten aanpassen proces afhandeling burgerzaken (scenario 1,2)

Gemeenten dienen kosten te maken voor het aanpassen van hun processen, zodanig dat zij wijzigingen realtime kunnen verwerken in plaats van in batches. Deze kosten bestaan onder meer uit het inventariseren van de aanpassingen, schrijven van nieuwe werkinstructies en communicatie naar medewerkers.

De volgende aannames betreffende deze kosten zijn gemaakt op basis van interviews en Capgemini expertise:

	Klein	Middel-groot	100.000+	G4
Scenario 1 (Kosten per gemeente)	2.000	4.000	5.000	7.000
Scenario 2 (Kosten per gemeente)	2.000	4.000	5.000	7.000

Aanvullende modules (scenario 2)

Naast een BZS-K heeft een gemeente aanvullende modules nodig. Op het moment dat gemeenten hun huidige burgerzakensysteem vervangen, krijgen zij enerzijds de BZS-kern van BPR en anderzijds moeten zij zelf de aanvullende modules aanschaffen. Deze aanvullende modules worden door de huidige of door nieuwe leveranciers ontwikkeld

De kosten voor aanvullende modules is gebaseerd op het aantal functiepunten waarvoor deze kunnen worden gebouwd. Deze aannames zijn gebaseerd op eerdere functiepuntentellingen die zijn opgenomen in het rapport - de geactualiseerde business case Startpakket GBA, September 2005 van VKA en de analyse van A. Gronsveld in mei 2005. Deze stukken gaan uit van 1300 functiepunten. Het ontbreekt aan onderliggende stukken om een verder oordeel hierover te kunnen geven. Het gehanteerde tarief per functiepunt is 1350 euro wat volgens experts als marktconform wordt aangeduid.

In de onderstaande tabel worden de *eenmalige* kosten voor gemeenten weergegeven.

Kosten (incidenteel)	Kosten scenario 1	Kosten scenario 2	Kosten scenario 3
Kosten aanpassen Burgerzakensysteem	6.750.000		
Kosten aanpassen proces afhandeling burgerzaken	1.051.000	1.051.000	
Kosten aanvullende modules		10.530.000	
Kosten conversiemodule		2.483.000	2.483.000
Beheerkosten conversiemodule (gedurende migratie totaalkosten)		1.489.800	1.489.800
Initiële opleidingskosten		4.727.000	2.881.000

Toelichting op baten en kosten afnemers

Algemene aannames

De stakeholdergroep afnemers bestaat uit 380 buitengemeentelijke afnemers volgens de afnemerlijst verkregen van Agentschap BPR.

Baten afnemers

Uitfaseren netwerkaansluiting en VOA (scenario 1,2)

Door de migratie naar moderne interfaces zal voor de afnemers elk 1 netwerkaansluiting en een VOA overbodig worden. Dit levert een structurele baat op. De workshopdeelnemers en vragenlijsten geven aan dat de kosten voor een VOA en netwerkaansluiting circa 15.000 euro per afnemer kosten. Dit is een gemiddelde, sommige grote afnemers, zullen gezien hun uitgebreide ICT meer kosten hebben.

Minder verwerkingstijd selecties + herstelwerkzaamheden op kwaliteit data (scenario 1,2)

De afnemers geven aan dat door het invoeren van met name GBA-V Full service (met centralisatie van verstrekking) het verkrijgen van GBA gegevens minder tijd kost. De voordelen hebben met name betrekking op:

- Minder vaak selecties opnieuw moeten plaatsen
- Minder tijdbesteding controleren en herstellen (opnieuw plaatsen van selecties) van aangeleverde data door gemeenten
- Minder verwerkingstijd als gevolg van niet meer toegezonden krijgen verschillende soorten 'vaste' media (1 dvd, l.p.v. meerdere dvd's, diskettes, etc.)

Gebaseerd op de autorisatietabellen (gepuliceerd op website Agentschap BPR) is aangenomen dat voor 20% van de afnemers deze baat optreedt. Voor elk van deze afnemers geldt een besparing van 0,5 fte. Dit betreft een gemiddelde dat naar aanleiding van de workshops en aanvullende inventarisatie is vastgesteld; tussen afnemers onderling zal verschil bestaan in mogelijke besparingen.

Realtime beschikbaarheid van gegevens (scenario 1,2)

Het (near)realtime beschikbaar hebben (door moderne interfaces) van GBA data is voor de meeste organisaties wel een pre in het kader van de modernisering van de eigen organisatie en het invoeren van de e-overheid, maar is niet noodzakelijk voor de uitvoering van de huidige processen. Wel geeft een deel van de afnemers aan dat de doorlooptijd van de eigen processen mogelijk verkort kan worden (c.q. geautomatiseerd kan plaatsvinden) als gevolg van het realtime beschikbaar hebben van GBA gegevens. Voor de veiligheidsketen, o.a. afnemers politie en overige justitiële instellingen is het realtime beschikbaar hebben van GBA gegevens echter wel van groot belang. Hiertoe hebben zij zelf echter veelal reeds zelf maatregelen getroffen.

Afnemers kennen overigens wel situaties waarin het realtime beschikbaar hebben van de GBA gegevens prangend is. Enkele voorbeelden: Belastingdienst kan brieven sturen naar een pasgeborene betreffende sofinummer, terwijl aangegeven is in de GBA dat het kindje overleden is. Dagvaardingen met onjuiste gegevens kunnen zorgen voor eventueel seponeren van juridische zaken.

Verbeterde kwaliteit van data (scenario 1,2,3)

Volgens de afnemers geeft het invoeren van LO4 een beperkte kwaliteitsimpuls. De afnemers krijgen beschikking over aanspreektitels. Daarnaast krijgt de afnemer bij wijziging van gegevens de gehele gegevensset (voor zover de afnemer deze mag verkrijgen), in plaats van alleen de gewijzigde gegeven, zodat eventueel al eerder ingeslopen fouten in de gegevens worden hersteld.

De afnemers zien daarnaast een (beperkte) kwaliteitsimpuls als gevolg van de invoering van het BZS-K als gevolg van één uniform systeem, één consistente bijhoudingsprocedure bij gemeenten en in alle gemeenten dezelfde kwaliteitscontroles.

De afnemers geven aan dat de kwaliteit van de GBA-gegevens die zij gebruiken al zeer hoog kan worden beschouwd en verwachten geen grote kwaliteitsimpuls.

Verbeterde fraudebestrijding en handhaving (scenario 1,2,3)

De afnemers zien hier een geringe baat, maar fraude gaat vaak gepaard met de "calculerende" burger die gebruik wil maken van de mogelijkheid 'tijdelijk of permanent onjuist' in het GBA te staan. Dat wordt door dit scenario niet opgelost.

Baten afnemers (baten bij full maturity)	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
1. Uitfaseren netwerkaansluiting en VOA (structureel vanaf 2013)	5.700.000	5.700.000	-
2. Minder verwerkingstijd selecties + herstelwerkzaamheden op kwaliteit data (structureel vanaf 2010)	2.090.000	2.090.000	-
3. realtime beschikbaarheid van gegevens	Gering	Gering	Gering
4. Verbeterde kwaliteit data	Gering	Gering	Gering
5. verbeterde handhaving, fraudebestrijding	Gering	Gering	Gering

Kosten afnemers

Kosten aanschaf en onderhoud conversiemodule (scenario 3)

Zodra een gemeente over is gegaan op de BZS-K ontvangt en verzendt zij berichten op basis van L.O. 4. De afnemer dient deze berichten te kunnen ontvangen en door te sturen naar haar systemen. Indien deze systemen nog niet aangepast zijn aan het nieuwe bericht, is een tijdelijke conversiemodule nodig. Dit is een relatief eenvoudige conversiemodule en kost gemiddeld 15.000 euro en beheer van 15%.

NB 1): De kosten voor het aanpassen van de afnemerssystemen aan LO4 berichten en realtime verwerking worden niet als investering in deze business case opgenomen. Aansluiting wordt gezocht bij het Investeringsritme van afnemers, waardoor deze kosten onderdeel zijn van het gebruikelijke budget voor vervanging van software/hardware. Het is niet aannemelijk dat door toedoen van de modernisering van de GBA de afnemers hun systemen op deze punten zullen vervangen.

NB 2): Het herontwerp van de primaire processen zelf is geen onderdeel van deze business case en kosten daarvoor worden dan ook niet meegenomen in deze business case.

Kosten afnemers	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Kosten conversiemodule	-	-	9.120.000 gedurende gehele conversietijd

Toelichting op de baten en kosten voor BPR/Rijk

Algemene aannames

Aannames betreffende de kosten voor personeel:

- Inhuur van technische projectleider á 1547 euro (inc. BTW) per dag
- Inhuur van deelprojectleiders á 1428 euro (incl. BTW) per dag
- Inhuur van logisch ontwerpers á 1428 euro (incl. BTW) per dag
- Interne domeindeskundigen á 70.000 euro per jaar

Baten voor BPR en Rijk

Minder netwerkkosten door moderne interfaces (scenario 1,2)

Het kostenniveau van het huidige berichtennetwerk is 10,3 miljoen euro (Bron: H. Vos, controller BPR). Medewerkers van BPR hebben aangegeven dat het netwerk geheel uitgefaseerd kan worden indien overgegaan wordt op moderne interfaces, maar kunnen niet aangeven wat de kosten zullen zijn voor het nieuwe netwerk. Inschatting van Capgemini leidt tot 40% lagere kosten.

Afname kosten wijzigingsvergoedingen (scenario 2)

De kosten voor wijzigingen zullen kunnen dalen om twee redenen: enerzijds doordat de BZS-K centraal kan worden beheerd en veranderd, en ten tweede doordat de wijzigingen makkelijker zijn te implementeren als gevolg van het eenvoudiger en toegankelijker gegevensmodel dat daarbij gebruikt wordt. Wel dienen de wijzigingen in aanvullende modules te worden vergoed.

Het huidige niveau van wijzigingskosten is circa 1,9 miljoen per jaar (bron: H. Vos, controller BPR)

LO-versie	Datum	Kosten
3.0	februari 2001	€ 10.835.774
3.2	februari 2004	€ 167.545
3.3	oktober 2005	€ 1.029.677
3.4	april 2006	€ 1.032.140
3.5	april 2007	€ 1.427.920

De verhouding in functionaliteit tussen BZS-K en aanvullende modules (is gebaseerd op de bestaande functiepunten telling) circa 70-30%. Dit betekent dat van 1,9 miljoen 70% voor LO-wijzigingen aan BZS-K zal worden uitgegeven. Uitgaande van het feit dat dit bedrag nu voor wijzigingen in 5 systemen wordt uitgegeven en met een BZS-K alleen aan 1 systeem, kan 80% van deze kosten worden vermeden.

De structurele baten per jaar zien er als volgt uit:

Baten BPR/Rijk (baten bij full maturity)	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
1.Minder netwerkkosten door moderne interfaces	4.120.000	4.120.000	-
2. Minder kosten vergoedingen	-	1.057.467	-

Kosten voor BPR en Rijk

Scenario 1 en 2 bevatten gedeeltelijk dezelfde kostenposten.

De volgende kostenposten zijn gelijk voor scenario 1 en 2:

Ontwerp, bouw en testen GBA-V Full Service en aanpassing van de beheertoolsing op basis van het huidige LO.

De afbakening van Full Service is gebaseerd op de uitwerking in de inceptionfase 'GBA-V R5' die op 16 juni 2008 is opgeleverd. Het gaat hierbij om:

- LO3 netwerkdiensten uitbreiden met berichten voor spontane mutaties en selecties en ontvangen van berichten van afnemers inzake selecties, muteren afnemersindicaties etc.
- Gegevensverstrekking uitbreiden t.b.v. verzenden spontane mutaties
- Realiseren van afnemersindicaties op GBA-V (i.p.v. bij gemeenten).
- Selectiefunctie op GBA-V en leveren op Alternatief Medium en nieuwe vorm van levering middels upload

De kosten voor het ontwerp, bouw en testen van full service zijn uitgesplitst in een gedetailleerde inschatting van ICTU (Work-break-down structure final v19, zie ook financieel model). Deze kostenraming wordt accuraat bevonden door de workshopdeelnemers en kostenexperts. Wel dient te worden opgemerkt dat deze begroting is gebaseerd op het bouwen van full service en de benodigde beheertoolsing voor het huidige GBA-V. Deze laatste post behoort niet in de investeringsanalyse van deze business case aangezien in elk van de scenario's deze kosten zullen optreden en behoren daarom tot het baseline scenario. In overleg met deskundigen van BPR is een verdeling gemaakt tussen de kosten van full service en de kosten voor de beheertoolsing voor het huidige GBA-V. In de kostenrekening is onderscheid gemaakt tussen directe applicatiekosten en overige kosten bestaande uit onder andere aanpassingen aan de Infrastructuur, projectmanagement kosten, transitiekosten en het inrichten van ontwikkelomgevingen.

Beheer van GBA-V full service en beheertoolsing

Naast het ontwerpen, bouwen testen van GBA-V full service en beheertoolsing, dienen deze systemen ook te worden beheerd. Hiervoor is 15% van de kosten voor ontwerp, bouw en testen als uitgangspunt gehanteerd.

Uitbreiding infrastructuur

De uitbreiding van infrastructuur als gevolg van GBA-V full service wordt door BPR geschat op 750.000 euro. Dit bedrag wordt door andere kostenexperts als hoog aangeduld.

Toename beheerkosten

Bij het Implementeren van GBA-V Full service zal de verantwoordelijkheid voor het verstrekken van gegevens verschuiven van de gemeenten naar het agentschap BPR. Dit stelt hogere eisen aan het beheer van de GBA-V data. De beheerkosten zullen toenemen door hogere SLA's, toename van de infrastructuur en de waakdienst voor monitoring buiten kantoor tijd. De raming van 320.000 euro per jaar is door BPR gevalideerd.

Extra beheertaken agentschap BPR

Het agentschap BPR wordt verantwoordelijk voor het verstrekken van gegevens naar afnemers. Afnemers communiceren enkel nog met BPR over verstrekkingen. BPR richt daartoe een serviceorganisatie in waarin het van gemeenten overgenomen werk terecht komt. Het gaat hierbij om een structurele inzet van 3 fte á 70.000 euro. Deze medewerkers zijn tevens belast met het bijhouden van autorisatietabellen.

Aanschaf en onderhoud adapters

De component moderne interfaces heeft als doel het berichtenverkeer via de OSB specificaties tot stand te laten komen. Hiertoe dient een WUS en ebMS adapter aan te worden geschaft, dat zorgt voor het 'in- en uitpakken' van berichten. Deze adapters bevatten ook een zogenaamde timestamp, waarmee het mogelijk is om de volgorde van berichten te reconstrueren, wat nodig is voor realtime verwerking van gegevens in dit

scenario. Kosten voor deze opensource software liggen naar inschatting van het programma OSB op 150.000 euro aanschaf en jaarlijkse beheerkosten van 15%.

Aanpassen van GBA-V Online aan OSB specificaties

De GBA-V online webservices moeten worden aangepast aan de OSB specificaties. Dit is nog niet gebeurd omdat in het verleden is aangesloten bij bestaande LRD standaarden. Deze aanpassingen zijn gering en worden op 50.000 euro geschat door deskundigen.

Daarnaast dienen voor scenario 1 specifiek de volgende kosten te worden gemaakt:

Aanpassen proces van schouwing en toetsing (scenario 1)

Capgemini experts schatten een kostenpost van 200.000 euro.

Specificeren van LO wijziging voor aansluiting van Burgerzakensystemen op Moderne Interfaces (scenario 1)

Kostendeskundigen schatten dit bedrag op 100.000 euro.

Programmamanagement (scenario 1)

Het programmamanagement kosten zijn geraamd op \$10.000 structureel tot einde implementatie bij gemeenten. Deze kosten bestaan uit (externe) kosten voor programmamanager, secretaris, architect en communicatieadviseur. Zie voor exacte uitwerking financieel model.

NB: De GBA-V diensten t.b.v. gemeentelijke GBA-systemen en afnemerssystemen waarbij berichten conform OSB en STUF 3.0 gecommuniceerd worden, dienen te worden ontwikkeld op basis van het huidige LO. Het 'mappen' van persoonslijsten op STUF is vrij eenvoudig. De kosten hiervoor zijn gering en kunnen worden beschouwd als regulier onderhoud.

Voor scenario 2 zijn de volgende kosten bovenop eerder genoemde kosten begroot:

GBA-V (L.O. 4) diensten t.b.v. BZS-K en afnemers waarbij berichten conform OSB en STUF 3.0 gecommuniceerd worden

In scenario 2 dient te worden overgegaan op een service georiënteerd ontwerp van het berichtenverkeer, zodat onder andere melding van 'events' en de gehele gegevensset onafhankelijk van elkaar kunnen worden opgevraagd/ verstuurd.

Gemeenten maken gebruik van twee soorten berichten, namelijk afnemersberichten en bijhoudingsberichten. Afnemers maken alleen gebruik van afnemersberichten. De kosten voor GBA-V (LO.4) diensten voor afnemersberichten zijn 200.000 euro. De kosten voor bijhoudingsberichten worden geraamd op 300.000 euro. In het totaal 700.000 euro. Daarnaast dient hierop ook beheer te worden uitgevoerd. Deze kosten bedragen 15% van de initiële bouwkosten.

Kosten conversie LO 3 – LO 4

In scenario 2 wordt bij BPR een centrale conversiemodule geplaatst, die een geleidelijke overgang voor gemeenten en afnemers van LO3 berichten naar LO 4 berichten mogelijk maakt. Immers is in de definitiestudie het volledig onafhankelijk van elkaar kunnen migreren van gemeenten en het onafhankelijk van alle gemeenten kunnen overgaan van afnemers een uitgangspunt. Gemeenten en afnemers kunnen dan kiezen of zij LO3 of LO4 berichten willen ontvangen.

Het omzetten van LO3 persoonslijsten naar LO4 persoonslijsten verloopt via de conversiemodule vlekkeloos. Daarentegen bij het terugconverteren van LO4 persoonslijsten naar LO3 persoonslijsten zullen gegevens mogelijk verloren gaan, met name wanneer vervolgens weer naar een LO4 persoonslijst wordt geconverteerd en de persoon wijzigingen in LO4 zou hebben gemaakt. Dit gebeurt als een burger van een LO4 gemeente naar een LO3 gemeente verhuist en vervolgens deze gemeente overgaat op LO4 en de persoon reeds wijzigingen heeft doorgevoerd ten aanzien van de (extra) LO4 gegevens.

De kosten voor een conversiemodule waarbij dit gegevensverlies niet het geval is zijn zeer hoog en op dit moment niet mogelijk om in te schatten.

De conversie die in dit scenario wordt voorgesteld bestaat uit de volgende componenten:

- LO 4 database á 500.000 euro
- Conversie van LO3 naar LO4 database á 1.000.000 euro
- Programmatuur conversiemodule á 1.000.000 euro
- Onderhoud op LO4 database en conversieprogrammatuur á 15% gedurende de conversietijd
- Handmatig verwerken van uitval conversie á 6 fte in eerste 2 jaar en daaropvolgende jaren gedurende de conversie 2 fte.
- Extra infrastructuurkosten (eenmalig) á 500.000 euro
- Projectleider á 70.000 euro per jaar

Kosten zijn ingeschat door Capgemini deskundigen.

Ontwerp, bouw, testen en implementatie van BZS-K o.b.v LO 4

In deze business case zijn de aannames betreffende BZS-K gebaseerd op de documenten kosten ontwerp, bouw en implementatie van BZS-K bij Rijk en Gemeenten van Het Expertise Centrum van maart 2008 en beschikbare functiepuntanalyses. In aanvulling op deze documenten zijn inschattingen gemaakt door kostendeskundigen en deelnemers aan de diverse workshops.

Ontwerp:

Gedurende negen maanden is reeds 60% van het ontwerp gerealiseerd. Het gaat hierbij vooral om het gegevensmodel. De resterende 40% is voornamelijk het bijhoudingsboek en gegevenswoordenboek.

Verwachte resterende doorlooptijd: 6 maanden

Benodigde capaciteit: 0,5 fte technisch projectleider

1 fte deelprojectleider

1 fte domeindeskundigen (verdeeld over meerdere medewerkers, voornamelijk op gebied van LO)

2 logisch ontwerpers

Daarnaast is het van groot belang om vanuit de gemeenten specialisten betrokken te hebben bij het ontwerp. De kosten die hiermee gepaard gaan hebben betrekking op een panel van 8 gemeenten die gedurende de ontwikkeltijd twee dagen per week een vergoeding van 500 euro per dag krijgen.

Totale kosten: 894.590 euro

Bouw en testen

Doorlooptijd: 1 jaar

Benodigde capaciteit: 0,5 fte technisch projectleider

1 fte deelprojectleider

De kosten voor het bouwen en testen van de BZS-K is gebaseerd op het aantal functiepunten van het systeem. Het Expertise Centrum schat de bouw en test in op 2500 functiepunten (gebaseerd op eerdere functiepuntentellingen). Bij gebrek aan onderliggende gegevens en verdere detaillering van het ontwerp wordt in deze business case ook dit aantal aan functiepunten aangehouden. Wel wordt een tarief aangehouden van 15 uur per functiepunt á 107,1 euro (incl. BTW), wat een marktconform tarief is.

Totale kosten voor bouw en test: 4.538.500 euro

Implementatie

Doorlooptijd: 5 jaar (conform migratiepad)

Benodigde capaciteit: 0,5 fte technisch projectleider

0,5 fte deelprojectleider

2,5 fte helpdesk

2 fte accountmanagers

Om de uitrol van BZS-K bij gemeenten goed te begeleiden zal gedurende de implementatie een team van 2,5 fte beschikbaar dienen te zijn als helpdesk. Daarnaast zal het accountteam langere bezoeken brengen aan de gemeenten, waardoor extra inzet benodigd is.

Totale kosten implementatie: 3.538.500 euro

Beheer van BZS-K

Onder beheerkosten verstaan we de aanpassing in software en uitlevering daarvan aan gemeenten en hun leveranciers agv gewijzigde eisen. Deze kosten zijn begroot op 15% van de bouw en test van de applicatie.

Aanpassen proces van schouwing en toetsing (scenario 2)

Kosten circa 200.000 euro

Programmamanagement (scenario 2)

Het programmamanagement kosten zijn geraamd op 735.000 euro in eerste 3 jaar en daarna 590.000 euro per jaar structureel tot einde implementatie bij gemeenten. Deze kosten bestaan uit (externe) kosten voor programmamanager, secretaris, architect en communicatieadviseur. Zie voor exacte uitwerking financieel model.

De kosten voor scenario 3 zijn als volgt begroot:

Implementeren LO 4

Ontwerp

Verwachte doorlooptijd: 6 maanden

Benodigde capaciteit: 0,5 fte technisch projectleider

1 fte deelprojectleider

1 fte domeindeskundigen (verdeeld over meerdere medewerkers, voornamelijk op gebied van LO)

2 logisch ontwerpers

Daarnaast is het van groot belang om vanuit de gemeenten specialisten betrokken te hebben bij het ontwerp. De kosten die hiermee gepaard gaan hebben betrekking op een panel van 8 gemeenten die gedurende de ontwikkeltijd twee dagen per week een vergoeding van 500 euro per dag krijgen.

Totale kosten: 894.590 euro

Implementatie

Doorlooptijd: 5 jaar

Benodigde capaciteit: 0,25 fte technisch projectleider

0,5fte deelprojectleider

Kosten vergoeding aan gemeenten is gebaseerd op GBA-punten model van Agentschap BPR dat een totale kosten van 18,45 miljoen aangeeft.

Totale kosten: 19.905.790 euro

Kosten conversiemodule

Gezien het beperkte inzicht in de conversie/migratiestrategie in dit scenario is aangenomen dat de deze conversie minimaal even duur zal zijn als in scenario 2. De conversie zal duurder zijn als gevolg van het feit dat hier veel meer decentraal zal worden uitgevoerd (en dus met meerdere leveranciers).

Programmamanagement:

Het programmamanagement kosten gering ingeschat en geraamd op 128.000 structureel tot einde implementatie bij gemeenten. Deze kosten bestaan uit (externe) kosten voor programmamanager en secretaresse. Zie voor exacte uitwerking financieel model.

Kosten BPR/Rijk	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Ontwerp, bouw en testen GBA-V Full Service en aanpassing van de beheertoolsing (eenmalig)	4.565.549	4.565.549	-
Beheer van GBA-V full service en beheertoolsing (jaarlijks)	270.610	270.610	-
Uitbreiding infrastructuur (eenmalig)	750.000	750.000	-
Toename beheerkosten (jaarlijks)	320.000	320.000	-
Extra beheertaken agentschap BPR (jaarlijks)	210.000	210.000	-
Aanschaf en onderhoud adapters	150.000 eenmalig, 22.500 jaarlijks aan beheer	150.000 eenmalig, 22.500 jaarlijks aan beheer	-
Aanpassen van GBA-V Online aan OSB specificaties (eenmalig)	50.000	50.000	-
GBA V (L.O. 4) diensten t.b.v. BZS K en afnemers waarbij berichten conform OSB en STUF 3.0 gecommuniceerd kan worden	-	700.000 eenmalig en 90.000 jaarlijks voor onderhoud	-
Kosten conversie LO 3 – LO4	-	3.000.000 eenmalig en 540.000 jaarlijks gedurende conversietijd	3.000.000 eenmalig en 540.000 jaarlijks gedurende conversietijd
Ontwerp BZS-K/LO4 (eenmalig)	-	894.590	894.590
Bouw en test BZS-K (eenmalig)	-	4.597.446	-
Implementatie BZS-K (eenmalig meerjarig)	-	3.538.500	-
Beheer BZS-K (jaarlijks)	-	602.438	-
LO 4 wijziging vergoeding (eenmalig)	-	-	19.905.790
Aanpassen proces van schouwing en toetsing (eenmalig)	200.000	200.000	300.000
Programma management	450.000 (per jaar gedurende programma)	590.000 (per jaar gedurende programma)	128.000 (per jaar gedurende programma)

Bijlage 4. Context e-Government programma's

De afgelopen jaren zijn er veel initiatieven genomen voor het moderniseren van de overheid. Doelstellingen als lagere administratieve lasten, verlagen regeldruk, verbeteren dienstverlening en lagere uitvoeringskosten staan daarbij centraal. Voor het bereiken van deze doelstellingen is een belangrijke rol weggelegd voor het realiseren van nieuwe ICT-voorzieningen. Een aantal kernontwikkelingen kan worden genoemd waarmee de context waarbinnen de modernisering van de GBA kan worden geschetst. Het gaat om de volgende kernontwikkelingen:

- a) ontwikkeling van basisregistraties en generieke voorzieningen;
- b) ontwikkeling van een infrastructuur voor identiteitsmanagement;
- c) ontwikkelen van voorzieningen voor elektronische toegang voor burgers en bedrijven;
- d) ontwikkelen van standaarden.

Hierna zal worden aangegeven welke concrete e-overheidsprogramma's onderdeel uitmaken van deze categorieën.

a. Basisregistraties en generieke voorzieningen

Basisregistraties

Al geruime tijd wordt er gewerkt aan het verbeteren van de gegevenshulshouding van de overheid. Belangrijkste doelstelling daarbij is het verbeteren van de kwaliteit en beschikbaarheid van gegevens. Basisregistraties vervullen daarbij een cruciale rol. In deze basisregistraties worden namelijk een aantal authentieke gegevens beheerd die van vitaal belang zijn voor het functioneren van de overheid. Naast gegevens over personen, rechtspersonen en organisaties, gaat het dan onder meer om gegevens over adressen, gebouwen, kadastrale percelen en topografie. Deze gegevens worden eenmalig ingewonnen en vervolgens (verplicht) meervoudig binnen de overheid gebruikt. Omdat tal van kwaliteitswaarborgen in het registratieproces zijn opgenomen

- 114

ondernemingen en rechtspersonen, de basisregistratie kadaster, de basisregistratie Waardering onroerende zaken (WOZ), de basisregistratie voertuigen (kentekenregister RDW), de basisregistratie inkomen en de basisregistratie Lonen, Arbeidsverhoudingen en Uitkeringsverhoudingen (BLAU). In deze basisregistraties worden (meestal via het BSN) relaties gelegd met personen uit de GBA en vervolgens uit de GBA de relevante persoonsgegevens overgenomen. In al deze gevallen is feitelijk sprake van reguliere afnemers, met dien verstande dat deze afnemers zelf op hun beurt wederom een rol vervullen als leverancier van basisgegevens aan hun eigen afnemers.

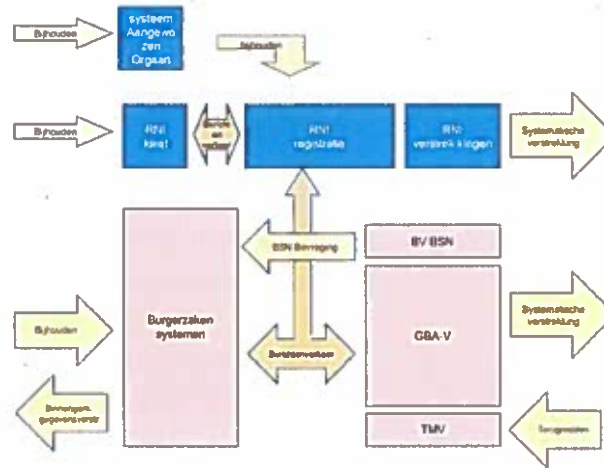
2. E-Overheid programma als Leverancier voor de GBA

De Basisregistraties adressen en gebouwen (BAG) zijn geen afnemer van gegevens uit de GBA maar worden leverancier van adresgegevens en verwijzingsgegevens naar adresseerbare objecten (verblijfsobjecten, standplaatsen en ligplaatsen). De GBA zal namelijk ingevolge de gebruiksplicht zoals opgenomen in de wet BAG deze gegevens vanuit de BAG moeten afnemen. Om deze afname mogelijk te maken zal het gegevensmodel van het GBA in beperkte mate moeten worden aangepast. Hierbij worden onder meer verwijzingsgegevens naar de BAG opgenomen. Hiervoor is thans een ontwerp voor een LO 3.7 in voorbereiding (met een voorziene invoering in de eerste helft van 2009) waarin alle benodigde aanpassingen voor afname vanuit de BAG zijn opgenomen.

3. E-Overheid programma's als parallelle leverancier

De beoogde basisregistratie voor niet-ingezetenen (RNI) is een basisregistratie die inhoudelijk een nauwe relatie kent met de GBA. De RNI kan conceptueel beschouwd worden als een aanleverende basisregistratie die tezamen met de GBA de basisregistratie personen vormt. De opzet van de RNI kent gelijkenissen met de opzet van de GBA.

De RNI functioneert in het GBA-stelsel als de "gemeente" waar al diegenen "wonen" die buiten Nederland gevestigd zijn.



Figuur. De RNI als onderdeel van het GBA-stelsel met berichtenverkeer tussen de RNI en de gemeenten.

Voor de RNI worden enkele eigen loketten ingericht waar personen een BSN kunnen aanvragen, deze vervangen de bestaande loketten daartoe bij de Belastingdienst. De functionaliteit die voor deze loketten nodig is lijkt sterk op de bijhoudingsfunctionaliteit van de gemeenten. De registratie zelf wordt niet alleen gevoed met bijhoudingen vanuit dit RNI loket maar ook met bijhoudingen vanuit de Aangewezen Organen en verhuizingen van of naar het buitenland van en naar gemeenten. Deze organisaties hebben de plicht de gegevens in de RNI bij te houden op basis van hun eigen (sectorale) processen. Deze functionaliteit lijkt sterk op een BZS-K en zou met een aangepaste versie van BZS-K kunnen worden gerealiseerd. Voor afname van de RNI gelden dezelfde regels als voor afname van de GBA-V. Er wordt eveneens gewerkt met afnemersindicaties en zowel de gemeenten als veel van de GBA afnemers zullen ook RNI afnemer zijn. De daartoe benodigde functionaliteit vertoont grote overlap met GBA-V full service.

Generieke voorzieningen voor gegevens-uitwisseling

In het kader van de uitwisseling van gegevens wordt momenteel een drietal voorzieningen ontwikkeld: de overheidsservicebus (OSB), de terugmeldfaciliteit (TMF) en de gemeenschappelijke ontsluiting van basisregistraties (GOB). Alle basisregistraties en alle overheidsinstanties die de gegevens afnemen, zullen in de toekomst gebruik gaan maken van drie generieke technische voorzieningen, die ontwikkeld worden door het programma.

1. De overheidsservicebus (OSB)

Bij de OSB gaat het om een eenduidige set van afspraken en voorzieningen op het gebied van gegevensuitwisseling en berichtenverkeer. Deze afspraken en voorzieningen hebben betrekking op de logistiek van berichtenverkeer en niet op de inhoud van die berichten. De OSB bestaat onder meer uit een zogenaamde koppelvak beschrijving waarin de technische beschrijving van de OSB binnen twee wereldwijd veelgebruikte standaarden voor gegevensuitwisseling is opgenomen. In het kader van de modernisering van de GBA dient de OSB vooral te worden gezien als een mogelijke opvolger voor het huidige opzet van het berichtenverkeer via mailboxen op het GBA netwerk.

2. De terugmeldfaciliteit (TMF)

Een van de eigenschappen van een basisregistratie is een terugmeldverplichting op het moment dat een afnemer vermoedt dat bepaalde gegevens in een basisregistratie onjuist zijn. Om dit terugmeldproces te faciliteren wordt een zogenaamde terugmeldfaciliteit (TMF) ontwikkeld. Hiermee ontstaat voor afnemers de mogelijkheid om op een uniforme wijze terugmeldingen door te geven aan verschillende basisregistraties. Bovendien wordt voorkomen dat elke beheerder van een basisregistratie zelf dergelijke functionaliteit moet ontwikkelen. Met een terugmeldfaciliteit kunnen de van afnemers ontvangen terugmeldingen worden doorgezonden naar de verantwoordelijke basisregistratiehouder. Ook aan het GBA zullen terugmeldingen worden doorgegeven. Het GBA heeft hiervoor intussen een eigen terugmeldvoorziening (TMV) ontwikkeld die over meer mogelijkheden beschikt dan de TMF. Voor de hand ligt dat deze TMV aan de TMF wordt gekoppeld. Een dergelijke koppeling is op dit moment echter geen noodzakelijke voorwaarde voor het kunnen functioneren van de GBA als basisregistratie.

3. Gemeenschappelijke ontsluiting basisregistraties (GOB)

Afnemers zullen in het algemeen gebruik maken van gegevens uit meerdere basisregistraties. Dat betekent dat er mogelijkheden moeten bestaan om samengestelde vragen aan verschillende basisregistraties te stellen en hierop een geïntegreerd antwoord te ontvangen. Om dit mogelijk te maken zullen er afspraken moeten worden gemaakt over de wijze waarop gegevens vanuit basisregistraties worden geleverd. De gemeenschappelijke

ontsluiting basisregistraties (GOB) zal dit afsprakenkader en de daarbij behorende voorzieningen gaan realiseren. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan het definiëren van standaarden en het opstellen van leveringsvoorwaarden voor de verstrekking van gegevens uit basisregistraties. Als voorziening wordt momenteel gedacht aan een voorziening die zorgt voor het afhandelen van samengestelde vragen, een stelselcatalogus ("gegevenswoordenboek van het stelsel") en een abonnementensysteem. De gemeenschappelijke ontsluiting van basisregistraties is nog volop in ontwikkeling. Het zal feitelijk gaan functioneren als een uitbreiding op de OSB.

Zoals bovenstaande ontwikkelingen schetsen is er een grote afhankelijkheid tussen basisregistraties en de landelijke stelselvoorzieningen.

b. Voorzieningen voor elektronische authenticatie

In het digitale tijdperk is het van groot belang om personen en ondernemers ook elektronisch te kunnen identificeren en voorzieningen te treffen dat deze personen zich kunnen authenticeren. In dit verband speelt met name DigiD een belangrijke rol als middel om personen elektronisch te kunnen identificeren. Tussen DigiD en het GBA bestaat een belangrijke relatie. Zo wordt bij het aanvragen van een DigiD inlogcode gebruik gemaakt van de gegevens uit de GBA. Een andere belangrijke voorziening die momenteel ontwikkeld wordt is de Gemeenschappelijke Machtigings- en vertegenwoordigingsvoorziening (GMV). Deze is met name bedoeld om het mogelijk te maken dat burgers en bedrijven zich in de elektronische communicatie met de overheid laten vertegenwoordigen door een ander. De GMV wordt momenteel nog ontwikkeld.

In het kader van deze ontwikkelingen bij de GMV is er ook behoefte om een authenticatiemiddel voor bedrijven te ontwikkelen. Daarbij wordt op korte termijn (2009) voorzien in het opzetten van een DigiD voor bestuurders waardoor het mogelijk wordt dat bestuurders op basis van hun burgerservicenummer en registratie als bestuurder bij de Kamers van Koophandel in het Handelsregister een DigiD verkrijgen waarmee men namens een bedrijf of organisatie transacties met de overheid kan aangaan.

d. Referentiemodellen en standaarden

Naast de verschillende hiervoor genoemde ontwikkelingen zijn er nog een aantal e-overheid ontwikkelingen die relevant zijn voor de GBA. Hierbij kan in de eerste plaats gedacht worden aan referentiemodellen als de Nederlandse Overheid Referentiearchitectuur (NORA) en de gemeentelijke modelarchitectuur (GEMMA). Maar ook aan daarbinnen passende uitwisselingsformaten als Stuf BG en het referentiemodel stelsel van gemeentelijke basisgegevens hebben indirect een relatie met de GBA. In al deze gevallen geldt dat deze projecten met name richtinggevend zijn waarbinnen de ontwikkeling van de GBA dient te passen.

Aangezien de GBA-gegevens een centrale rol spelen in overheidsgegevensuitwisseling zijn ontwikkelingen voor voorzieningen voor elektronische authenticatie afhankelijk van de mogelijkheden en kwaliteit (actualiteit) van de GBA.

c. Voorzieningen voor elektronische toegang voor burgers en bedrijven

De laatste jaren zijn grote stappen gezet in het toegankelijker maken van overheidsinformatie voor burgers en bedrijven. In dat verband kan worden gedacht aan ontwikkelingen als mijnoverheid.nl, initiatieven als Overheid heeft Antwoord en Antwoord voor bedrijven, maar ook aan projecten als samenwerkende catalogi. Al deze projecten hebben één ding gemeen: ze richten zich sterk op de frontoffice van de overheid. In een aantal van deze frontoffice voorzieningen wordt gebruik gemaakt van gegevens uit de GBA. In de eerste plaats indirect ten behoeve van identificatie (bijvoorbeeld via DigiD). Maar ook om reeds bekende gegevens van burgers te gebruiken ter verbetering van de dienstverlening. In dit verband kan onder meer worden gedacht aan het opnemen van persoonsgegevens op elektronische formulieren. Bij al deze ontwikkelingen geldt dat zij in principe geen noodzakelijke voorwaarde vormen voor het moderniseren van de GBA. Andersom zijn deze ontwikkelingen voor een gedeelte wel afhankelijk van die modernisering. Daarbij zal vooral de eenduidige toegang tot de gegevens (conform standaarden zoals OSB) en de hogere actualiteit van belang zijn voor de frontoffice van de overheid. Een hoge actualiteit kan ertoe leiden dat een bijdrage geleverd wordt aan een modern imago van de overheid. Immers, het aanpassen van gegevens in de GBA kunnen, afhankelijk van de scenario's, vrijwel direct zichtbaar gemaakt worden in de frontoffice van de overheid (bijvoorbeeld bij mijn.overheid).

Bij al deze ontwikkelingen geldt dat modernisering van de GBA geen noodzakelijke voorwaarde is, maar zij zijn voor een gedeelte wel afhankelijk van die modernisering. Vooral de eenduidige toegang tot de gegevens (conform standaarden zoals OSB) en de hogere actualiteit van belang zijn voor de frontoffice van de overheid. Een hoge actualiteit kan ertoe leiden dat een bijdrage geleverd wordt aan een modern imago van de overheid. Immers, het aanpassen van gegevens in de GBA kunnen, afhankelijk van de scenario's, vrijwel direct zichtbaar gemaakt worden in de frontoffice van de overheid (bijvoorbeeld bij mijn.overheid).

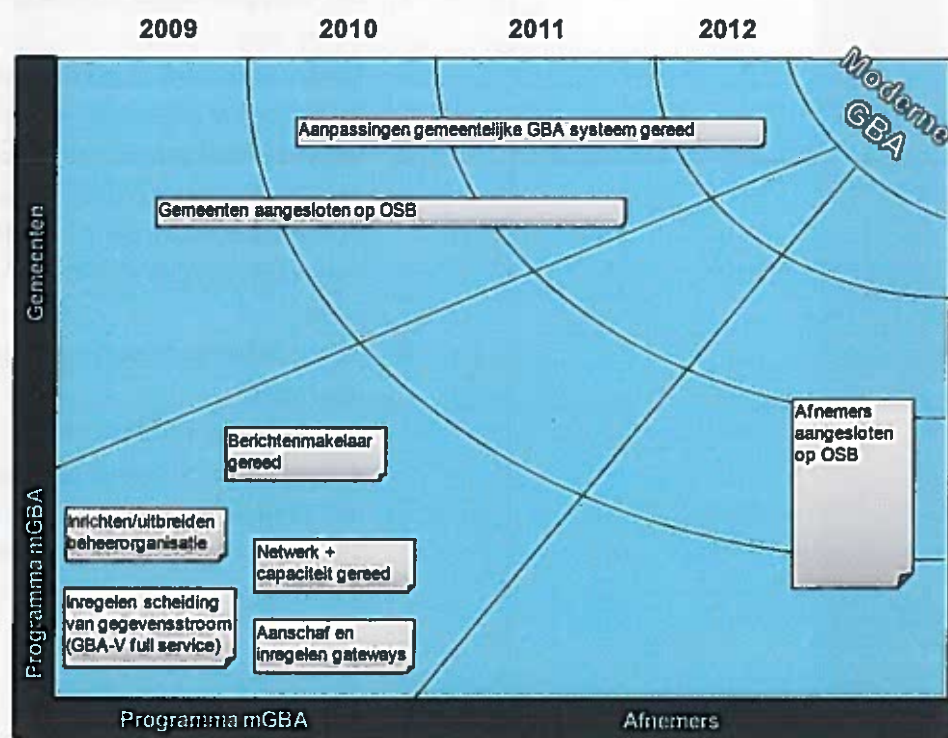
Bijlage 5. Migratiepaden

Voor het in kaart brengen van de volgorde van de voor het mGBA benodigde projecten (de migratiepaden) is gebruik gemaakt van een Transformatiekaart (T-map).

Per scenario is er een aparte T-map opgesteld.

In de T-map wordt het beoogde doel in de rechterbovenhoek geplaatst waarna de verschillende projecten per stakeholdergroep worden uitgezet in de tijd. De doorlooptijd van het project wordt aangegeven door middel van de lengte (of breedte) van het project charter.

Migratie pad scenario 1



Figuur. Migratiepad scenario 1

Migratie pad Gemeenten

In scenario 1 hebben de gemeenten een tweetal projecten om te komen tot een moderne GBA.

1. Gemeenten aansluiten op OSB
Medio 2011 dienen alle gemeenten op de OSB te zijn aangesloten.

2. Gemeentelijke GBA systemen aanpassen.
Medio 2012 dienen alle gemeentelijke GBA systemen te zijn aangepast aan Realtime gegevensverwerking.

Migratie pad Programma mGBA

Het programmabureau mGBA heeft in scenario 1 een vijftal projecten die, mits afgerond, zullen leiden tot een moderne GBA.

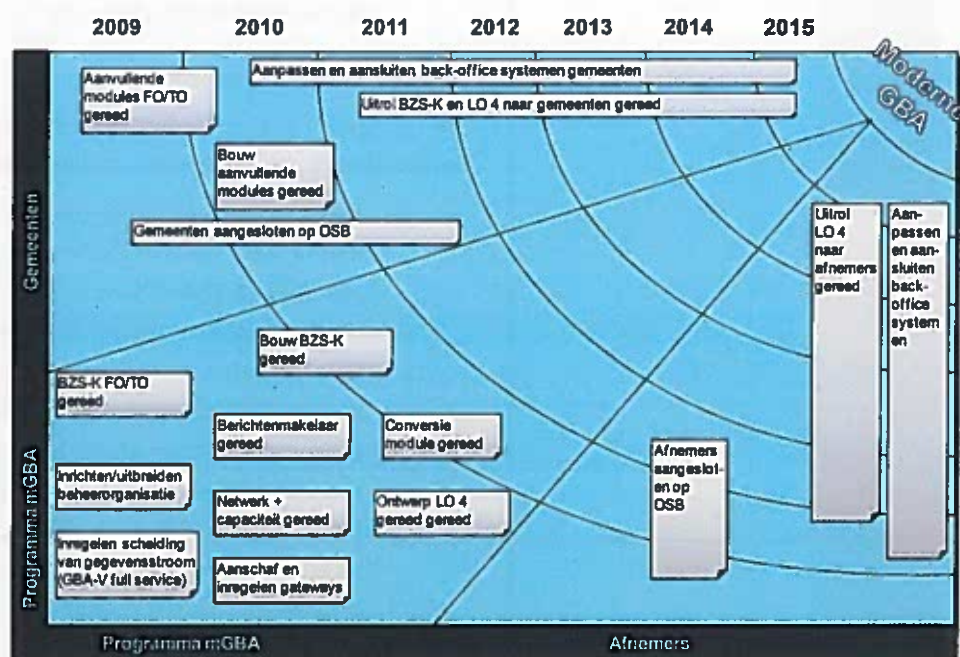
1. Het Inrichten/uitbreiden van de beheerorganisatie
Medio 2009 dient de beheerorganisatie voor het GBA gereed te zijn om het GBA in haar nieuwe vorm te kunnen beheren.
2. Het inregelen van de scheiding van de gegevensstroom (GBA-V full service)
Medio 2009 dient de gegevensstroom van en naar afnemers gescheiden te zijn van die van en naar de leveranciers.
3. Het uitbreiden van GBA-V met een berichtenmakelaar
Eind 2009 dient de berichten makelaar klaar te zijn om intergemeentelijke berichten die via Moderne Interfaces ontvangen worden via het GBA-netwerk door te sturen en vice versa.
4. Het netwerk en de capaciteit gereed maken voor Moderne Interfaces
Eind 2009 dient het netwerk gereed, en de capaciteit groot genoeg te zijn voor real time verwerking.
5. Het aanschaffen en inregelen van gateways
Eind 2009 dienen de voor Moderne Interfaces benodigde gateways te zijn aangeschaft en gebruiksklaar gemaakt.

Migratiepad Afnemers

In scenario 1 hebben de afnemers slechts één project met betrekking op het GBA:

1. Het aansluiten op de OSB. Eind 2010 dienen alle afnemers hierop te zijn aangesloten.

Migratiepad scenario 2



Figuur. Migratiepad scenario 2

Migratiepad Gemeenten

In scenario 2 hebben de gemeenten een vijftal projecten om te komen tot een moderne GBA.

1. Het gereed maken van het FO/TO voor aanvullende modules
Begin 2010 dienen het functioneel en technisch ontwerp voor de aanvullende modules gereed te zijn voor de bouw van deze modules.
2. Bouw aanvullende modules gereed
Eind 2010 dienen de aanvullende modules gereed te zijn voor gebruik.
3. Gemeenten aangesloten op OSB
Medio 2011 dienen alle gemeenten op de OSB te zijn aangesloten.
4. Aanpassen en aansluiten back-office systemen gemeenten
Medio 2015 dienen alle back-office systemen van alle gemeenten te zijn aangesloten op het BZS-K en kunnen werken met LO4.

5. Uitrol BZS-K en LO4

Medio 2015 dient de uitrol van BZS-K en LO4 over alle gemeenten te zijn afgerond.

Migratiepad Programma mGBA

Het programma bureau mGBA heeft in scenario 2 een negental projecten die, mits afgerond, zullen leiden tot een moderne GBA.

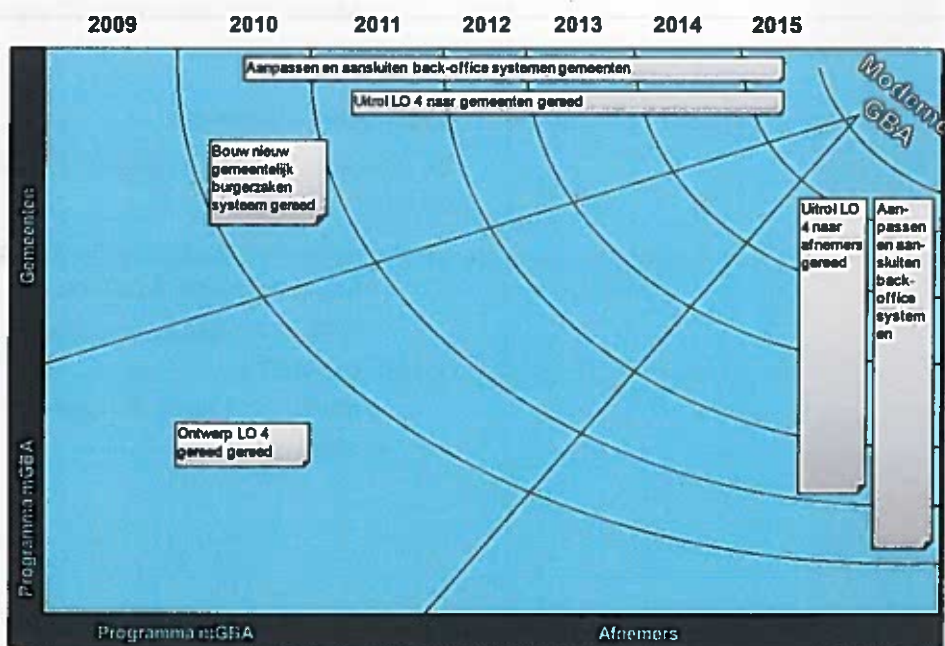
1. Het Inrichten/uitbreiden van de beheerorganisatie
Medio 2009 dient de beheerorganisatie voor het GBA gereed te zijn om het GBA in haar nieuwe vorm te kunnen beheren.
2. Het Inregelen van de scheiding van de gegevensstroom (GBA-V full service)
Medio 2009 dient de gegevensstroom van en naar afnemers gescheiden te zijn van die van en naar de leveranciers.
3. Het uitbreiden van GBA-V met een berichtenmakelaar
Eind 2009 dient de berichten makelaar klaar te zijn om intergemeentelijke berichten die via Moderne Interfaces ontvangen worden via het GBA-netwerk door te sturen en vice versa.
4. Het netwerk en de capaciteit gereed maken voor Moderne Interfaces
Eind 2009 dient het netwerk gereed, en de capaciteit groot genoeg te zijn voor real time verwerking.
5. Het aanschaffen en inregelen van gateways
Eind 200 dienen de voor Moderne Interfaces benodigde gateways te zijn aangeschaft en gebruiksklaar gemaakt.
6. BZS-K Functioneel en technisch ontwerp gereed
Medio 2009 dient het Functioneel en technisch ontwerp van het BZS-K gereed te zijn om met de daadwerkelijke bouw te kunnen beginnen.
7. Ontwerp LO 4 gereed
Eind 2009 dient het LO4 ontwerp van LO4 klaar te zijn voor gebruik
8. Conversie Module gereed
Medio 2010 dient de centrale conversie module klaar voor gebruik te zijn.
9. Bouw BZS-K gereed
Medio 2010 dient het BZS-K beschikbaar te zijn voor de gemeenten.

Migratiepad Afnemers

De Afnemers hebben in scenario 2 een drietal projecten om te komen tot een moderne GBA.

1. Aansluiten op OSB
Medio 2011 dienen alle afnemers te zijn aangesloten om OSB.
2. Aanpassen en aansluiten van backoffice systemen
Medio 2015 dienen alle afnemers hun backoffice systemen te hebben aangepast aan LO4.
3. Uitrol LO 4
Medio 2015 dient de uitrol van LO4 over alle afnemers te zijn afgerond.

Migratiepad scenario 3



Figuur. Migratiepad scenario 3

Migratiepad Gemeenten

In scenario 3 hebben de gemeenten een drietal projecten om te komen tot een moderne GBA.

1. **Bouw nieuw gemeentelijk burgerzaken systeem**
Eind 2010 dient de bouw van nieuwe burgerzakensystemen die met LO4 kunnen werken klaar te zijn.
2. **Aanpassen en aansluiten back-office systemen gemeenten**
Medio 2015 dienen alle back-office systemen van alle gemeenten te kunnen werken met LO4.
3. **Uitrol LO4**
Medio 2015 dient de uitrol van LO4 over alle gemeenten te zijn afgerond.

Migratiepad Programma mGBA

Het programma bureau mGBA heeft in scenario 3 één project dat, mits afgerond, zal leiden tot een moderne GBA.

1. **Ontwerp LO 4 gereed**
Medio 2009 dient het LO4 ontwerp van LO4 klaar te zijn voor implementatie.

Migratiepad Afnemers

De Afnemers hebben in scenario 3 een tweetal projecten om te komen tot een moderne GBA.

1. **Aanpassen en aansluiten van backoffice systemen**
Medio 2015 dienen alle afnemers hun backoffice systemen te hebben aangepast aan LO4.
2. **Uitrol LO 4**
Medio 2015 dient de uitrol van LO4 over alle afnemers te zijn afgerond.

Bijlage 6. Overzicht extra kosten beheerorganisatie als onderdeel van baseline

Hieronder treft u een overzicht van kosten die niet in deze business case zijn opgenomen aangezien deze kosten niet tot de oplossingscomponenten behoren, maar aan de baseline zijn toegekend; het gaat hierbij om kosten die in elk scenario zullen moeten worden gemaakt.

Onderstaande tabel toont deze kosten. Wij tekenen hierbij aan dat het niet gaat om een overzicht van de huidige kosten die agentschap BPR maakt, maar om extra kosten die te verwachten zijn indien voor geen van de 3 onderkende scenario's wordt gekozen.

Dit zijn kosten die op dit moment nog niet zijn opgenomen in de begroting van BPR.

In overleg met het agentschap BPR zijn de berekeningen gebaseerd op het adviesrapport 'Financiële consequenties invoering GBA-V R5' van Qforce in 2008.

Kostencomponenten	Kosten eenmalig	Kosten structureel per jaar
Inhuur totdat beheermodule gereed is	240.000	-
Applicatiebeheer huidige GBA-V t/m release 4 (online)	-	2.000.000
Vervanging infrastructuur	750.000	-
Opbouw investeringsreserve voor infrastructuur (1.200.000 elke vijf jaar)	-	240.000
Beheermodule huidige GBA-V t/m release 4	5.272.621	-
Applicatiebeheer beheermodule huidige GBA-V t/m release 4	-	790.000
Totaal	6.262.621	3.030.000

- *Opsomming autorisatietabelregels per 01-09-2008; Agentschap BPR, 1-9-2008*
- *Toelichting op Tabel 35, Toelichting op de autorisatietabelregels van afnemers aangesloten op het GBA-netwerk, Agentschap BPR, 1-6-2008.*
- *Verzendlijst afnemers GBA; Agentschap BPR, 15-8-2008*
- *Visie Betere Dienstverlening overheid en Actieprogramma Dienstverlening en e-overheid; A.Th.B. Bijleveld-Schouten en F. Heemskerk, 2-6-2008*

Workshops

Benefits Logic Workshop Afnemers; 29-8-2008

Benefits Logic Workshop BZK/BPR; 21-8-2008

Benefits Logic Workshop E-Overheidsprogramma's NVVB; 28-8-2008

Benefits Logic Workshop Gemeenten NVVB; 26-8-2008

Visieworkshop VNG en burgemeesters; 4-9-2008

Kwantificeerworkshop Afnemers; 16-9-2008

Kwantificeerworkshop BPR/BZK; 12-9-2008

Kwantificeerworkshop Gemeenten; 17-9-2008

Kwantificeerworkshop externe GBA experts; 15-10-08

Kwantificeerworkshop en validatiesessie Capgemini GBA expert team; 17-10-2008

Validatiesessie kosten Capgemini; 24-10-2008

Aanvullende interviews



Enquêtes

Vragenlijst Afnemers

Vragenlijst Gemeenten

Internetpagina's

www.bprbzk.nl

Bijlage 7. Literatuurlijst

Documenten

- *Adviesrapport Financiële consequenties invoering GBA-V R5; Qforce, 23-6-2008*
- *Beoordeling en verbetering businesscase Startpakket; ECORYS-NEI, 23-2-2004*
- *Begroting GBA-V Release 5 fases ECT; ICTU,*
- *BPR Kwaliteitsbrochure, Nr 41; Agentschap BPR, oktober 2007.*
- *Contra Expertise Startpakket GBA, Onderzoek haalbaarheid Startpakket; Verdonck, Klooster & Associates B.V., 26 -11-2003.*
- *De geactualiseerde business case Startpakket GBA September 2005; Werkgroep Evaluatie Financiële Aspecten POC, 14-9-2005*
- *Definitiestudie Startpakket GBA, De moderne GBA maakt 't mogelijk!, Al. Juni 2005.*
- *Het uur van de waarheid; J. Wallage en J.Postma, 20-12-2007*
- *GBA in de toekomst, Gemeentelijke Basis Administratie persoonsgegevens als spil voor toekomstige identiteits-infrastructuur; Commissie Snellen, maart 2001*
- *GBA-V Release 5 Iteration Plan E1; ICTU, 19-6-2008*
- *GBA-V Release 5 Software Development Plan; ICTU, 6-6-2008*
- *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2007; Algemene Rekenkamer, 21-5-2008*
- *Kosten en Baten invoering startpakket; Werkgroep Startpakket Gemeenten, 3-12-2003.*
- *Kosten GBA gebruik, Handleiding Operationele Procedures; Agentschap BPR, 1-1-2007*
- *Kosten ontwerp, bouw en implementatie BZS-K Rijk en Gemeenten; Het Expertise Centrum, 6-3-2008.*
- *Kostenonderzoek startpakket modernisering GBA, Analyse van de verschillen in de begrotingen van september 2006 en april 2007*
- *Koppeling van LMR- en GBA- Gegevens: methode, resultaten en kwaliteitsonderzoek; CBS: Projectgroep ontwikkeling GezondheidsStatistisch Bestand, 2003.*
- *Meerjarenbegroting Startpakket mGBA; ICTU, 12-4-2007*
- *Memo Onderwerp Modernisering Logisch Ontwerp*

www.cbs.nl
www.GBA.nl
www.veiligverbonden.nl

Bijlage 8. Lijst met gebruikte afkortingen

Hieronder treft u een overzicht aan van de gebruikte afkortingen in deze rapportage:

BAG	Basisregistratie Adressen en Gebouwen
BLAU	Basisregistratie Lonen, Arbeidsverhoudingen en Uitkeringsverhoudingen
BSN	Burgerservicenummer
BZS-K	Burgerzakensysteem-kern
BZS-LV	Burgerzakensysteem Landelijke Voorziening
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie
mGBA	modernisering Gemeentelijke Basis Administratie
GOB	Gemeenschappelijk ontsluiting van basisregistraties
LO4	Logisch Ontwerp 4
MI	Moderne Interfaces
NCW	Netto Contante Waarde
OSB	OverheidsServicebus
RNI	Registratie niet-ingezetenen
TMF	Terugmeldfaciliteit
TMV	Terugmeldvoorziening
VOA	Verzend- en Ontvangstapplicatie Afnemers
WOZ	Basisregistratie Waardering onroerende zaken



Over Capgemini en de Collaborative Business Experience

Capgemini levert aantoonbaar toegevoegde waarde aan de prestaties van zijn klanten in een groot aantal branches. Dit gebeurt met een compleet en innovatief aanbod van consulting-, technology- en outsourcingdiensten. Daarbij werkt de onderneming op een onderscheidende manier samen met haar klanten aan het behalen van snellere, betere en meer duurzame resultaten: de Collaborative Business Experience. Deze innovatieve samenwerking krijgt vorm door een hecht netwerk van technologiepartners, bewezen methoden en hulpmiddelen en een sterk op samenwerking gerichte mentaliteit in de dagelijkse praktijk. Hiermee helpt Capgemini organisaties om nieuwe groeistrategieën te ontwikkelen en de mogelijkheden van technologie optimaal te benutten.

Capgemini heeft wereldwijd ongeveer 68.000 medewerkers in dienst. De organisatie realiseerde in 2006 een omzet van 7,7 miljard euro.

Het hoofdkantoor van de Capgemini Group is gevestigd in Parijs.

www.nl.capgemini.com

