

Onderzoek Positionering BZS-K

**Ministerie van
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**

**Advies over positionering van BZS-K
in het kader van modernisering GBA**

Datum: 1 december 2009

Versie: definitief

Inhoudsopgave

1	Bestuurlijk akkoord en onderzoeksopdracht.....	1
1.2	Toetskader positionering BZS-K.....	1
1.3	Vijf gedefinieerde oplossingsrichtingen	2
1.4	De beste oplossingsrichting?	3
2	Hoge waardering BZS-K Centraal (B1)	4
2.1	Conclusies oplossingsrichting BZS-K Centraal (B1).....	6
3	Alternatief; BZS-K Centraal met BZS-duplex (B2)	7
3.1	Conclusies BZS-K Centraal met BZS-duplex (B2)	9
4	Waarom (g)een Lokaal BZS-K (A1)?	10
4.1	Conclusies oplossingsrichting BZS-K Lokaal (A1).....	11
5	BZS-K bron Lokaal (A2); niet verantwoord	12
5.1	Conclusies BZS-K bron Lokaal (A2)	12
6	De mogelijkheden van BZS-K Hybride (C)	13
6.1	Conclusies BZS-K Hybride	13
7	De voorkeuren van belanghebbenden	15
8	De kosten en baten.....	17
8.1	Businesscase is vertrekpunt	17
8.2	Effect van oplossingsrichtingen op de businesscase?	17
8.3	Kosten.....	18
8.4	Baten	19
8.5	Effect per belanghebbende per oplossingsrichting	19
9	Het advies aan stuurgroep mGBA	20
9.1	Advies	22

1 Bestuurlijk akkoord en onderzoeksopdracht

Onze samenleving digitaliseert de communicatie in de samenleving vraagt een hoogwaardige digitale infrastructuur. De moderne burger verwacht al z'n zaken met de overheid eenvoudig te kunnen regelen; waar en wanneer het maar uitkomt. En bedrijven, instellingen en overheden willen efficiënt en kosteneffectief hun zaken kunnen regelen.

Rijk en gemeenten hebben 5 maart 2009 een Bestuurlijk Akkoord gesloten tot modernisering GBA. Naast een nieuw gegevensmodel en modernisering van GBA-V is besloten tot realisatie van een burgerzakensysteem, opgedeeld in een kern (BZS-K) en aanvullende modules. In het Bestuurlijk Akkoord is afgesproken dat een nader besluit zal worden genomen over de positionering van BZS-K. Aan Atos Consulting is opdracht gegeven onderzoek te doen naar minimaal drie oplossingsrichtingen en aan de hand van het vooraf door de stuurgroep vastgestelde toetskader aan de stuurgroep mGBA advies uit te brengen over positionering van BZS-K. Hoe kan een goed werkende GBA informatievoorziening worden gerealiseerd met centrale en decentrale componenten die toekomstvast het e-Overheid concept van gemeenten, afnemers en rijk ondersteunt? Dat is de centrale vraag.

1.1.1 Leeswijzer

Dit document is bedoeld voor besluitvorming in de stuurgroep mGBA; lezers die goed bekend zijn met het dossier mGBA. Het rapport omvat het onderzoek naar verschillende oplossingsrichtingen die de nodige overeenkomsten hebben. Voor de leesbaarheid worden overeenkomende uitkomsten niet steeds herhaald. In het onderzoek (en de verantwoording daarvan) is wel iedere oplossingsrichting op vrijwel gelijke wijze onderzocht en gewaardeerd.

In dit hoofdstuk wordt eerst het toetskader toegelicht met benoeming van de oplossingsrichtingen. In de daarop volgende hoofdstukken worden achtereenvolgens de oplossingsrichtingen besproken. Het zijn beknopte beschrijvingen van de oplossingsrichtingen en de waardering op het toetskader voor zover die van voldoende invloed zijn op advies en besluitvorming. In hoofdstuk 7 worden de voorkeuren van de belanghebbende weergegeven. En in hoofdstuk 8 de kosten en baten van de oplossingsrichtingen. Ten slotte is in hoofdstuk 9 het advies aan de stuurgroep mGBA geformuleerd.

1.2 Toetskader positionering BZS-K

In overeenstemming met de opdrachtformulering is door de onderzoekers een toetskader opgesteld dat voorafgaand aan het ontwikkelen en toetsen van oplossingsrichtingen is vastgesteld door de stuurgroep mGBA. Het toetskader dient een vierledig doel; a) formuleren van (minimaal drie) varianten voor de positionering van BZS-K; b) toetsen van de verschillende varianten; c) onderzoek doen naar de voorkeuren van belanghebbenden; d) waarborgen van het keuze- en besluitvormingsproces. Voor het advies over de positionering is een reeks criteria gedefinieerd. De essentie is dat BZS-K het volgende moet waarmaken:

Dienstverlening: De burger verwacht van de gemeente z'n burgerzaken vlot bij de balie te kunnen regelen. De burger wil daarvoor in elke gemeente terecht kunnen. De moderne burger verwacht zaken zeven dagen per week en 24 uur per dag via internet en andere kanalen te kunnen regelen. En natuurlijk moet de burger erop kunnen vertrouwen dat zorgvuldig met zijn gegevens wordt omgegaan.

Duizenden ambtenaren maken dagelijks gebruik van de GBA. BZS-K moet de performance en continuïteit bieden waarmee de gemeente haar processen (via aanvullende modules) hoogwaardig kan uitvoeren.

BZS-K moet afnemers via GBA-V in staat stellen om efficiënt gebruik te kunnen maken van GBA-gegevens. Als dat wettelijk is geregeld moeten afnemers zonder belasting voor gemeenten gebruik kunnen maken van de persoonsgegevens van 'alle' burgers; de basisregistratie personen.

Verantwoordelijkheden: Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit, het beheer en de beveiliging van de GBA-gegevens. BZS-K moet het gemeenten en rijk mogelijk maken hun wettelijke verantwoordelijkheden waar te maken en daarop gebaseerde taken naar eigen inzicht uit te voeren. Gemeenten en rijk moeten kunnen sturen op die aspecten waar zij verantwoordelijk voor zijn. BZS-K mag verantwoordelijkheden niet vertroebelen.

Techniek: Het GBA-stelsel moet continue en stabiel functioneren. De techniek moet eenduidig en eenvoudig te beheren zijn. Wetswijzigingen en onderhoud moeten vlot en tegen acceptabele kosten doorgevoerd worden. BZS-K moet ingevoerde gegevens direct, actueel en foutloos ter beschikking stellen voor gebruik door gemeenten en afnemers. Om de kwaliteit te waarborgen moeten automatisch verbandcontroles en integriteitcontroles worden uitgevoerd op de administratie.

Implementatie: De gemeentelijke en landelijke informatiearchitectuur bestaat uit een bont mozaïek van systemen. BZS-K moet technisch en organisatorisch realiseerbaar zijn, in een acceptabele doorlooptijd en tegen acceptabele kosten. De functionaliteit moet ingevlochten kunnen worden in de gemeentelijke systeemlandschappen met de productlijnen van de verschillende leveranciers. De oplossing moet draagvlak krijgen zodat gemeenten (en marktpartijen) bereid zijn te investeren in realisatie en implementatie.

E-Overheid: De GBA vormt als 'moeder der basisadministraties' een pilaar onder het e-Overheid stelsel. BZS-K moet de ambities van e-Overheid ondersteunen en versterken. Niet alleen nu, maar ook de komende 15 jaar. GBA-gegevens moeten eenvoudig en real-time ontsloten kunnen worden.

Kosten: Gelet op het maatschappelijk belang is een hoogwaardig GBA-stelsel het primaire doel. Dat is het leidmotief voor het advies over de positionering van BZS-K. Binnen de goede oplossingsrichtingen zijn de kosten (kostenverdeling) en kostenreductie voor realisatie, implementatie en beheer een factor van betekenis.

1.3

Vijf gedefinieerde oplossingsrichtingen

In aansluiting op het Bestuurlijk Akkoord (en de definitiestudie) en op basis van door belanghebbenden aangegeven criteria zoals vastgelegd in het toetskader zijn door Atos Consulting vijf oplossingsrichtingen voor positionering van BZS-K geformuleerd:

- A1. BZS-K Lokaal
- A2. GBA-bron Lokaal
- B1. BZS-K Centraal
- B2. BZS-K Centraal met BZS-duplex
- C. BZS-K Hybride

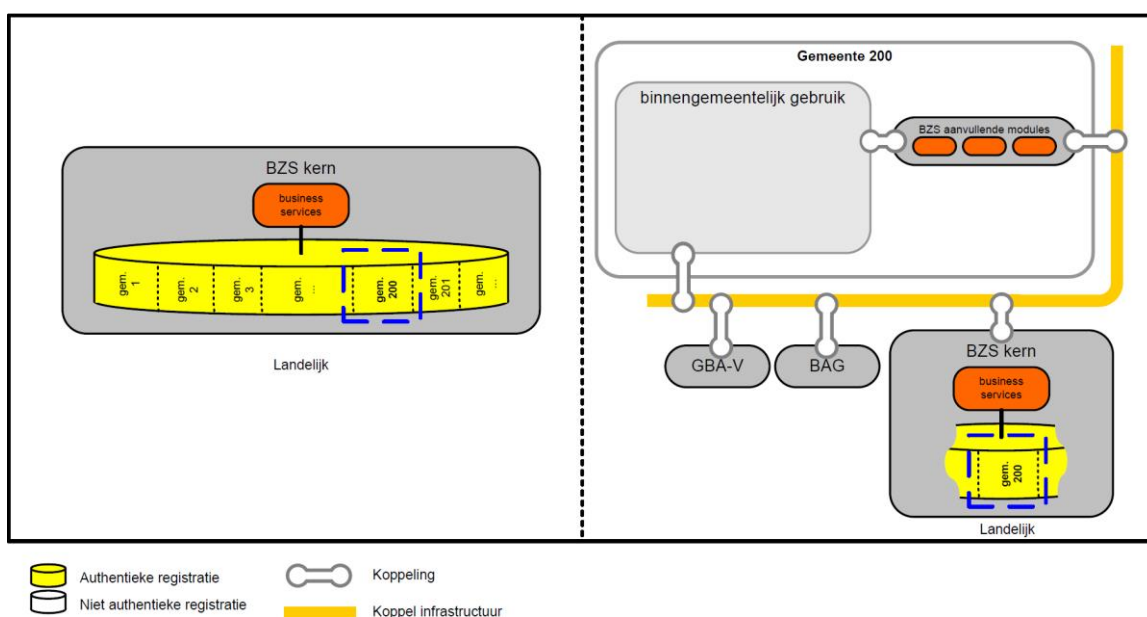
1.4

De beste oplossingsrichting?

De vijf gedefinieerde oplossingsrichtingen voldoen meer of minder aan de in het toetskader vastgestelde criteria. Maar welke oplossingsrichting voldoet nu het beste aan de dienstverlening? Welke oplossing is technisch gezien het beste te beheren? Welke oplossingsrichting heeft de voorkeur van gemeenten, afnemers en rijk? En wat zijn de kosten en de baten?

2 Hoge waardering BZS-K Centraal (B1)

Beknopte beschrijving: BZS-K is centraal gepositioneerd met een landelijke GBA-bron, opgebouwd uit gemeentelijke partities. Gemeenten of samenwerkingsverbanden sluiten met de lokaal gepositioneerde aanvullende modules aan op centrale software services van BZS-K. Voor burgerzakentaken én het binnengemeentelijk gebruik wordt volledig gebruik gemaakt van de centrale authentieke GBA-bron waar de GBA-gegevens via webservices worden betrokken. Voor de gemeentelijke behoefte aan bestandselecties is centraal een selectievoorziening van GBA-V beschikbaar.



Afbeelding 1 Oplossingsrichting BZS-K Centraal (B1)

De centrale oplossingsrichting is in het onderzoek van Atos Consulting hoog gewaardeerd.

Dienstverlening: Centrale positionering van BZS-K maakt plaatsonafhankelijke dienstverlening (eenvoudiger) mogelijk. Actualisatie van brongegevens waarbij meer gemeenten betrokken zijn, zoals verhuizing van de ene naar een andere gemeente, is eenvoudiger omdat transacties (technisch) vanuit één plek worden bewaakt. 7x24 beschikbaarheid van een centraal BZS-K is technisch geen probleem, mits voldaan wordt aan stringente eisen aan infrastructuur en beheerservices.

Met betrekking tot de GBA worden de volgende gemeentelijke taken onderscheiden: A) vastleggen, raadplegen en gebruiken van GBA-gegevens voor burgerzaken; B) binnengemeentelijk gebruik van GBA-gegevens zoals: gebruik in kernapplicaties; gebruik in overige applicaties; gebruik in midoffice; gebruik in datawarehouse; gebruik voor (gemeentebrede) selecties en analyses.

In oplossingsrichting (B1) BZS-K Centraal wordt voor de taken van burgerzaken én het ‘binnengemeentelijk gebruik’ via aanvullende modules en webservices uitsluitend gebruik gemaakt van authentieke gegevens van BZS-K centraal.

Voor de (wettelijke) taken van burgerzaken hebben gemeenten een voorziening nodig voor het maken van selecties op de authentieke bron. Bij een centraal BZS-K vereist dat een adequate centrale selectievoorziening waarmee op de GBA-bron selecties gemaakt kunnen worden. Met een infrastructuur die zo geëquipeerd is dat, bijvoorbeeld in verkiezingstijd de performance van BZS-K niet onderuit gaat.

Bij oplossingsrichting (B1) BZS-K Centraal wordt ook voor ‘binnengemeentelijk gebruik’, volledig en uitsluitend gebruik gemaakt van de centrale GBA-bron. Dat is uit oogpunt van gebruik basisregistraties, e-Overheid, en (gemeentelijke) architectuur een streefbeeld waar rijk en gemeenten naar toe moeten groeien.

Maar een volledig en uitsluitend gebruik van een centrale GBA-bron wordt voor nu en de komende jaren door Atos Consulting nog niet haalbaar en realistisch geacht om de volgende twee redenen:

1. Gemeenten hebben een voorziening nodig om selecties en (trend)analyses uit te voeren op de centrale GBA in combinatie met lokale aanvullende gegevens en andere lokale bestanden. Dat vereist functionaliteit, flexibiliteit en performance die nog niet haalbaar is. Het vraagt bijvoorbeeld (gemeentelijke) bandbreedte die nu niet beschikbaar is. En voor trendanalyses moet bijvoorbeeld ook de historie beschikbaar zijn.
2. Gemeenten en het gemeentelijk systeemlandschap zijn nog niet zo ver om (altijd) via webservices uitsluitend gebruik te maken van de centrale GBA-bron. De gemeenten moeten daarmee ervaring opdoen. En de komende jaren zullen daarvoor talrijke applicaties aangepast of vervangen moeten worden.

Verantwoordelijkheden: De verantwoordelijkheden van gemeenten en rijk zijn gelijk bij ieder van de oplossingsrichtingen; de gemeente is bronhouder en bepaalt (via een selectieservice) de autorisaties voor zover dat al niet bij wet is geregeld.

Belangrijk aspect is de gemeentelijke afhankelijkheid van de centrale infrastructuur en beheerservices. De centrale voorziening moet zo geëquipeerd worden, dat continue beschikbaarheid met goede performance gegarandeerd is. Want gaat een volledig centraal BZS-K uit de lucht; dan ligt in het hele land de dienstverlening van burgerzaken én de gemeentebrede digitale dienstverlening plat.

Techniek: Door het relatief eenvoudige architectuurontwerp voldoet de centrale oplossingsrichting het beste aan de technische criteria uit het toetskader. Het is een bewezen architectuur met het laagste risico voor realisatie. Een centrale oplossingsrichting biedt technisch de beste voorwaarden om omissies in de data te signaleren en op te lossen of aan de gemeente voor te leggen.

Met een centraal BZS-K kan een accurate werking worden gegarandeerd. Incorrecte data is beter af te vangen, en een netwerkstoring of systeemcrash kan eenvoudiger worden opgevangen en hersteld. Bij een onjuiste registratie is eenvoudiger herleidbaar wie dat heeft gedaan en wanneer; alle transacties worden immers op één plaats gelogd.

Bij centrale positionering is het eenvoudiger fouten te traceren en op te lossen. Een software update voor reparatie, functionele wijziging of wetswijziging is bij een centraal BZS-K makkelijker. Bij een upgrade hoeft maar op een plek geïnstalleerd en getest te worden. En een voordeel is dat kostbare beheervoorzieningen (uitwijk, 7x24 servicedesk) slechts één keer uitgevoerd hoeven te worden.

E-Overheid: Centrale positionering voldoet optima forma aan de ambities van e-Overheid; er wordt altijd en uitsluitend gebruik gemaakt van de authentieke GBA-bron. Door architectuur en standaarden wordt de koppeling met landelijke en gemeentelijke voorzieningen veel eenvoudiger. Met een open architectuur op open standaarden, webtechnologie en overheidsbrede 'software als een service' biedt deze variant het beste perspectief voor de toekomst.

Implementatie: De complexiteit van de GBA modernisering wordt slechts in beperkte mate bepaald door positionering van BZS-K. De uitdaging wordt een strategie te ontwikkelen waarmee op afhankelijkheden in de ontwikkel- en implementatietrajecten bij rijk en gemeenten kan worden gestuurd. De modernisering is afhankelijk van, op rijksniveau: introductie van LO4, BZS-K, GBA-V full service en Overheidsservicebus. En op gemeentelijk niveau de realisatie van aanvullende modules en inpassingen in het systeemlandschap.

Een volledig centrale oplossing is slechts verantwoord als centrale voorzieningen op het hoogste serviceniveau acteren. Infrastructuur en beheerservices moeten een serviceniveau garanderen van 99,8% of misschien zelfs 99,9%.

Bij centrale positionering wordt de gemeente ontlast van de technische installatie, inrichting en het beheer van BZS-K. Dat is het grootste verschil ten opzichte van lokale positionering. Bij alle oplossingsrichtingen moet de gemeente BZS-K functioneel inregelen en met centrale ondersteuning de conversie uitvoeren.

2.1

Conclusies oplossingsrichting BZS-K Centraal (B1)

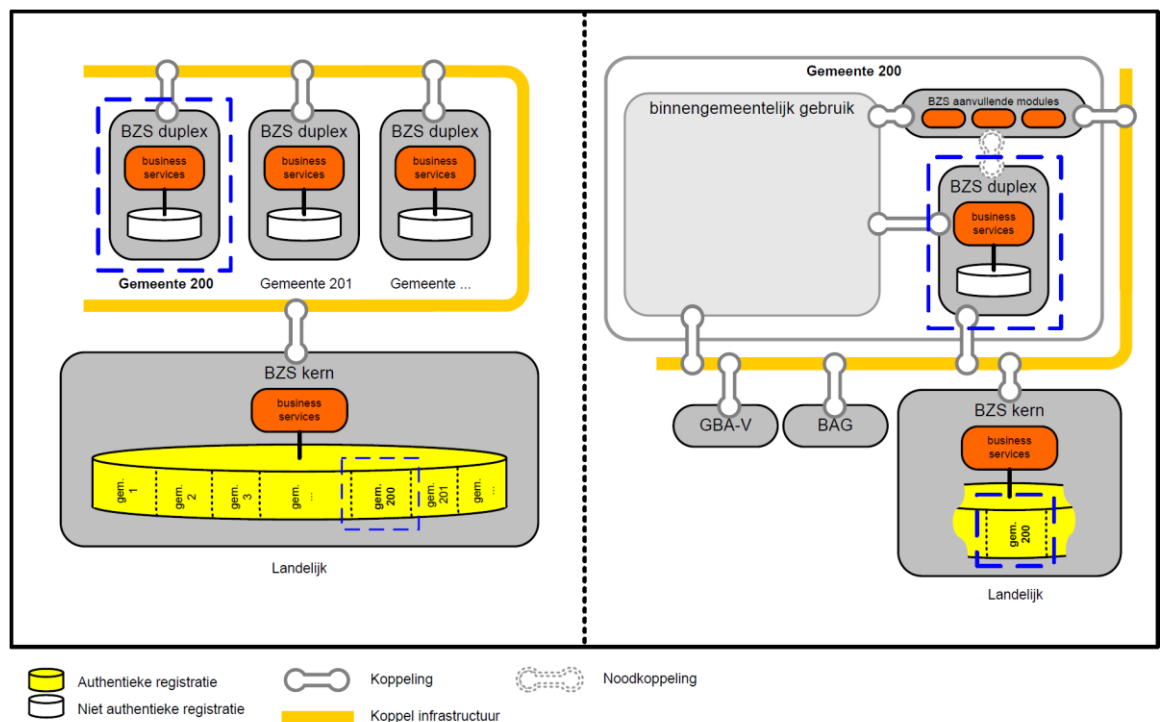
- » Centrale positionering van BZS-K maakt 7x24, plaatsonafhankelijke dienstverlening (eenvoudiger) mogelijk.
- » Met de bewezen architectuur worden de minste complicaties verwacht voor de realisatiefase en de operationele fase.
- » De oplossingsrichting biedt de beste uitgangspunten voor het realiseren van optimale datakwaliteit.
- » De selectiemogelijkheden van de volledig centrale variant voldoet niet aan de eisen en wensen van gemeenten om gemeentebreed selecties en analyses te kunnen maken.
- » Centrale positionering voldoet optima forma aan de ambities van e-Overheid.
- » Voor een volledig centrale variant moeten gemeenten in staat zijn om met het totale gemeentelijke systeemlandschap GBA-gegevens te betrekken via webservices.
- » Gelet op de grote afhankelijkheid van gemeenten bij een volledig gebruik van een Centraal BZS-K, kan deze oplossingsrichting pas geïntroduceerd worden als de landelijke (en gemeentelijke) infrastructuur en de serviceorganisatie op het noodzakelijke hoge serviceniveau acteren.

3

Alternatief; BZS-K Centraal met BZS-duplex (B2)

Beknopte beschrijving: BZS-K is centraal gepositioneerd met een landelijke GBA-bron opgebouwd uit gemeentelijke partities. Gemeenten en samenwerkingsverbanden sluiten met lokaal gepositioneerde aanvullende modules aan op centrale software services van BZS-K.

GBA-V biedt een voorziening om gegevens uit de authentieke GBA-bron aan de hand van een abonnementenservice real-time 'terug te geven' aan BZS-duplex; een module die bij de gemeente draait. De software van BZS-K-duplex is in principe gelijk aan BZS-K en wordt door het rijk beschikbaar gesteld. Met BZS-duplex kan de gemeente een lokaal GBA-bestand opbouwen. Dit bestand is identiek, maar niet authentiek. Afhankelijk van de lokale situatie kan de gemeente deze gegevens benutten voor 'binnengemeentelijk gebruik' in bijvoorbeeld een kernregistratie, datawarehouse of (gegevens)magazijn. Daarin kunnen ook aanvullende gegevens zoals de gezinsamenstelling of het kiesdistrict worden opgenomen die via een aanvullende module worden beheerd. De gemeente is verantwoordelijk voor het (gegevens)beheer en de beveiliging van BZS-duplex.



Afbeelding 2 Oplossingsrichting BZS-K Centraal met BZS-duplex (B2)

Sommige gemeenten maken zich, bij de volledige centrale oplossingsrichting, zorgen over de continuïteit van de dienstverlening. Om tegemoet te komen aan die zorg kan gekozen worden om BZS-duplex uit te breiden met een voorziening waarmee gemeenten bij uitval van de centrale voorziening toch door kunnen

werken. Met dezelfde waarborgen, maar met beperkte functionaliteit. Met BZS-duplex kan het volgende¹:

- » Regulier werkt burgerzaken met een aanvullende module op de authentieke centrale GBA-bron van BZS-K. Via GBA-V wordt de bijwerking real-time 'terug gegeven' en bijgewerkt in BZS-duplex.
- » In geval van bijvoorbeeld centrale calamiteiten of ernstige performanceproblemen, kan de gemeente 'overschakelen' naar BZS-K Duplex die het mogelijk maakt om de dienstverlening te continueren;
- » In dat geval wordt het bewerken op BZS-K Centraal tijdelijk 'dichtgezet' zodat andere gemeenten geen bijwerkingen kunnen doen.
- » De aanvullende module werkt dan niet met de gegevens uit de centrale GBA-bron maar met de (identieke) gegevens uit het lokale (niet authentieke) BZS-duplex;
- » Bijwerkingen op een persoonslijst worden gelogd waarmee een buffer wordt gecreëerd;
- » Zodra de centrale voorziening weer beschikbaar is en de gemeente weer overschakelt op BZS-K Centraal, worden eerst de bijwerkingen uit de buffer aan BZS-K aangeboden. Daarna kan de dienstverlening op reguliere wijze worden voortgezet;
- » BZS-duplex functioneert onder verantwoordelijkheid van de gemeente.

Uit het onderzoek van Atos Consulting blijkt de centrale oplossingsrichting met BZS-duplex (B2) in vrijwel gelijke mate te voldoen aan de technische criteria uit het toetskader als centrale oplossingsrichting (B1). Door de mogelijkheid voor gemeenten een BZS-duplex op te bouwen wordt de functionele beperking van de centrale selectievoorziening opgeheven en daarmee wordt B2 als hoogste gewaardeerd. In aanvulling op de onderzoeksuitkomsten van de volledig centrale variant kan aan oplossingsrichting Centraal met lokale BZS-duplex (B2) het volgende worden toegevoegd.

Dienstverlening: In aanvulling op de mogelijkheden van de volledig centrale oplossingsrichting (B1) biedt BZS-K Centraal met BZS-duplex de volgende mogelijkheden:

- » De gemeente kan op de BZS-duplex met het vertrouwde instrumentarium selecties en (trend)analyses uitvoeren op de (historische) GBA-gegevens in combinatie met lokale aanvullende gegevens en andere lokale bestanden. Dat geeft de gemeente de gewenste functionaliteit en flexibiliteit. De voorziening is altijd beschikbaar en voor de performance is er geen afhankelijkheid van centrale voorzieningen.
- » Als het gemeentelijk systeemlandschap nog niet zo ver is om (volledig) via webservices real-time gebruik te maken van de centrale GBA-bron. Dan kan de gemeente voor 'oude' applicaties gebruik maken van de GBA-duplex.
- » Een individuele gemeente heeft de mogelijkheid om in geval van (centrale) calamiteiten of performanceproblemen terug te vallen op BZS-duplex zodat de dienstverlening gecontinueerd kan worden.

¹ Nader onderzoek is nodig om de exacte functionele en technische werking te definiëren.

Techniek; De technische waardering is nagenoeg gelijk aan BZS-K Centraal (B1).

Verantwoordelijkheden: Hoe zit het met de verantwoordelijkheden voor het lokale BZS-duplex? Het rijk is verantwoordelijk voor de abonnementservice van GBA-V waarmee de persoonslijst van de eigen inwoners uit BZS-K teruggegeven kunnen worden aan BZS-duplex. Het rijk stelt BZS-duplex beschikbaar aan gemeenten die verantwoordelijk zijn voor het beheer.

E-Overheid; Bij deze oplossingsrichting wordt voor selecties geen gebruik gemaakt van de authentieke centrale GBA-bron, maar van de actuele, identieke GBA-Duplex. Daarmee wordt weinig afgedaan aan de principes van e-Overheid.

Implementatie; Zoals aangegeven wordt de implementatiecomplexiteit slechts in beperkte mate beïnvloed door de positionering van BZS-K.

Met de mogelijkheden van een lokale BZS-duplex wordt de druk op de implementatie bij gemeenten enigszins verlicht. Voor verouderde applicaties die (nog) geen gebruik kunnen maken van webservices kan de lokale data van BZS-duplex tijdelijk een alternatief bieden.

Doordat gemeenten zelf kunnen voorzien in selecties is er voor dat aspect minder afhankelijkheid van het rijk.

3.1

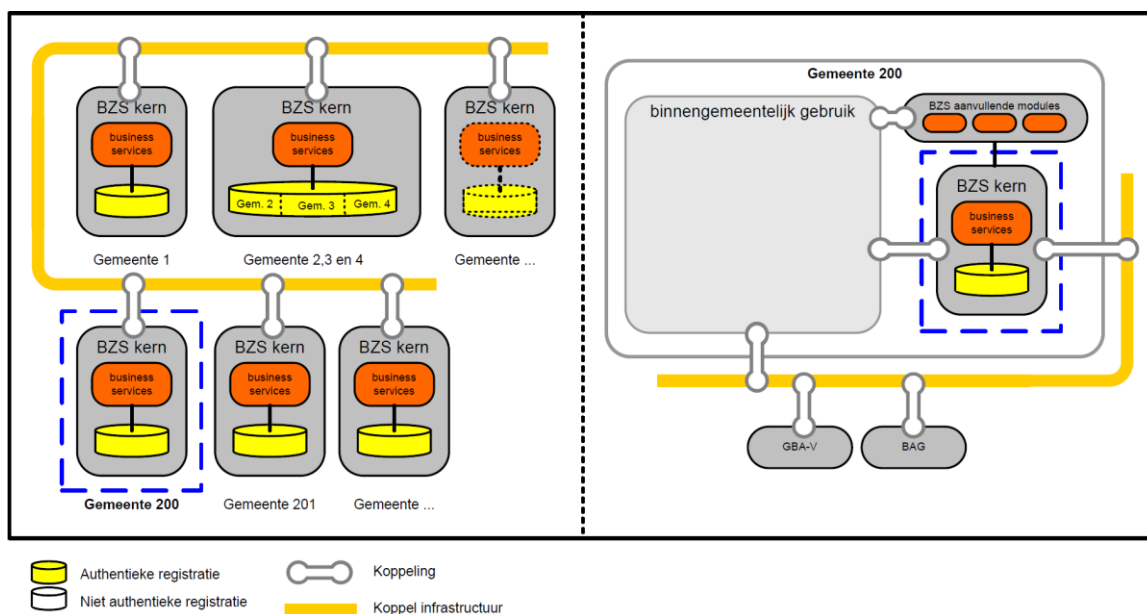
Conclusies BZS-K Centraal met BZS-duplex (B2)

- » In het verlengde van de waardering voor oplossingsrichting Centraal B1, voldoet BZS-K Centraal met lokale BZS-duplex (B2) in hoge mate aan de technische criteria uit het toetskader.
- » Met de lokale BZS-duplex kunnen gemeenten op eigen wijze gebruik maken van GBA-gegevens voor binnengemeentelijk gebruik. Daarmee wordt druk weggehaald op de inpassing van BZS-K in het systeemlandschap.
- » Met BZS-duplex wordt in belangrijke mate tegemoet gekomen aan de eisen en wensen van gemeenten voor het maken van selecties en (trend)analyses.
- » De mogelijkheid bestaat om met BZS-duplex de continuïteit van gemeentelijke dienstverlening te borgen en een zorg van gemeenten weg te nemen.

4

Waarom (g)een Lokaal BZS-K (A1)?

Beknopte beschrijving; BZS-K met GBA-bron is gepositioneerd bij de gemeente. Of bij samenwerkingsverbanden, bij een centrumgemeente of shared service center. Door een federatie van de authentieke GBA-bronnen bij gemeenten ontstaat 'virtueel' een landelijke GBA-administratie. Deze oplossing lijkt op de huidige situatie, maar is niet hetzelfde. Het heeft onder meer synchronisatiemogelijkheden voor bijwerkingen.



Afbeelding 3 Oplossingsrichting A1 Lokaal BZS-K

De lokale oplossingsrichting wordt in het onderzoek van Atos Consulting laag gewaardeerd.

Dienstverlening; In de huidige situatie is sprake van 441 separate authentieke bronnen waarvan de inhoud met behulp van dagelijkse berichten wordt uitgewisseld. De gedefinieerde Lokale oplossingsrichting (A1) gaat uit van een federatie van authentieke bronnen die real-time met elkaar in verbinding staan en samen een landelijke GBA-administratie vormen. Zo'n federatie doet functioneel voor de dienstverlening niet onder voor een centrale oplossingsrichting. Ook plaatsonafhankelijke dienstverlening is mogelijk met de kanttekening dat dergelijke transacties een complex en daarmee kwetsbaar transactiemodel vereisen. Plaatsonafhankelijk werken loopt mis als individuele gemeenten 'uit de lucht' zijn.

Verantwoordelijkheden; Beter dan bij de centrale oplossingsrichtingen kan de gemeente volledig sturing geven aan haar verantwoordelijkheden; er is minder afhankelijkheid van het rijk. Als er storingen zijn in een lokaal BZS-K van een individuele gemeente dan kan dat storingen geven in de (landelijk) federatie van GBA-bronnen.

De verantwoordelijkheid kan diffuus worden bij storing . . . er ontstaat schade aan de gegevenskwaliteit; is het rijk verantwoordelijk omdat BZS-K niet goed heeft gefunctioneerd of de gemeente omdat BZS-K niet correct beheerd is?

Techniek; Het technisch realiseren van een lokaal BZS-K is complex en risicovol. Om plaatsonafhankelijke dienstverlening (met de authentieke bron) en intergemeentelijke samenwerking mogelijk te maken is een zeer complexe koppelinfrastructuur met transactie-bewakingsmechanisme nodig om consistente verwerking over alle lokale databases af te dwingen.

De professionele beoordeling is dat die complexiteit een niet gering risico vormt voor de dagelijkse praktijk. De complexiteit van de lokale oplossingsrichting biedt te veel onzekerheden in welke mate zo'n BZS-K in staat is een technisch, accurate gegevensverwerking te garanderen.

De architectuur met de federatie van authentieke bronnen geeft een complex te beheren omgeving. Er is in hoge mate afhankelijkheid van het beheer van lokale GBA-bronnen. De logging van transacties is complex; evenals de auditing op de juiste werking van het systeem.

Het onderhouden, aanpassen en het oplossen van storingen is bij een lokaal BZS-K complex en tijdrovend. Het uitrollen van een lokaal BZS-K wordt (telkens) een tour de force. Wetswijzigingen die een verandering van BZS-K tot gevolg hebben komen niet frequent voor. Maar met name in de beginperiode van BZS-K moet rekening worden gehouden met frequente functionele en technische updates.

E-Overheid; De oplossingsrichting voldoet functioneel in behoorlijke mate aan de ambitie van de e-Overheid. De open standaarden kunnen gevolgd worden en er wordt gebruik gemaakt van de authentieke bron. De oplossing past in de e-Overheid. Maar in de optiek van Atos Consulting maakt het niet optimaal gebruik van tegenwoordige en toekomstige mogelijkheden om software als een service te betrekken.

4.1

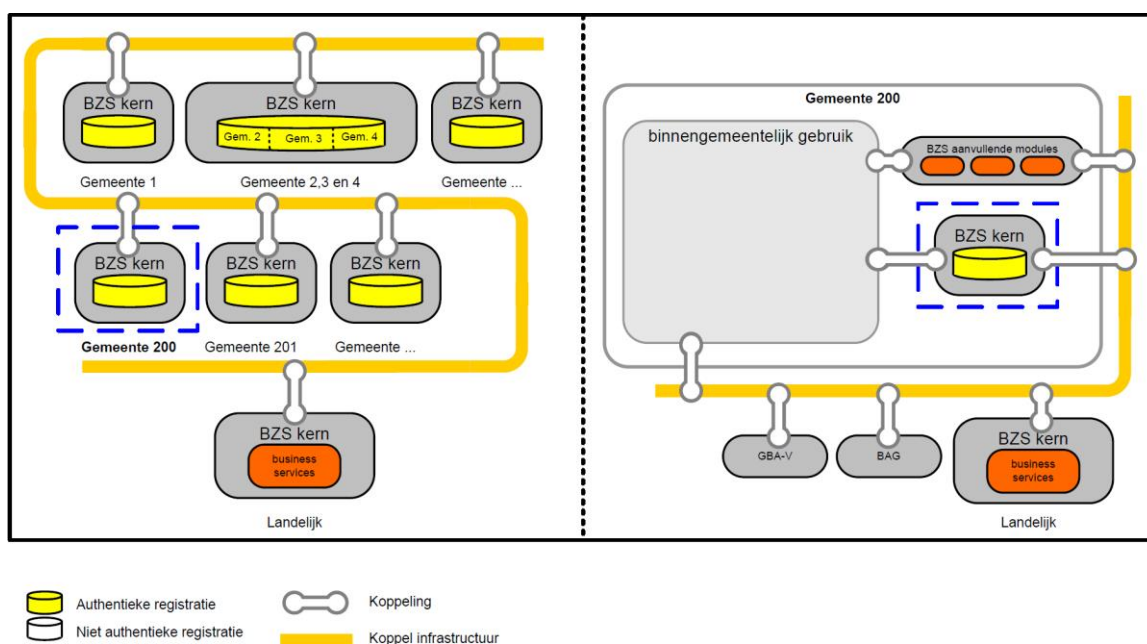
Conclusies oplossingsrichting BZS-K Lokaal (A1)

Vanuit bestuurlijke optiek is de federatie van GBA-bronnen een charmante oplossing. De voorziening staat bij de verantwoordelijke en biedt de gevraagde functionaliteit. Maar dan moet die oplossing wel werken. Op basis van voorzienbare technische complicaties is ons advies . . . niet doen.

- » Het technisch realiseren een lokaal BZS-K is complex en risicovol.
- » De complexiteit vormt een niet gering risico voor een technisch, accurate gegevensverwerking.
- » De architectuur met de federatie van authentieke bronnen geeft een complex te beheren omgeving.
- » Storingen verhelpen wordt complex en tijdrovend.
- » De logging van transacties is complex; evenals de auditing op de juiste werking van het systeem.
- » Het onderhouden en aanpassen van de software en het weer uitrollen daarvan zoals bij een functionele wijziging, storing of wetswijziging wordt bij BZS-K Lokaal (A1) telkens een tour de force.

5 BZS-K bron Lokaal (A2); niet verantwoord

Beknopte beschrijving: De GBA-bron is gepositioneerd bij de gemeente of bij intergemeentelijke samenwerking bij een centrumgemeente of shared service center. Door de federatie van authentieke GBA-bronnen bij de gemeenten ontstaat 'virtueel' een landelijke GBA-administratie. De software van BZS-K staat centraal, gemeenten maken voor de functionaliteit gebruik van centraal beschikbaar gestelde software services.



Afbeelding 4 Oplossingsrichting BZS-K bron Lokaal (A2)

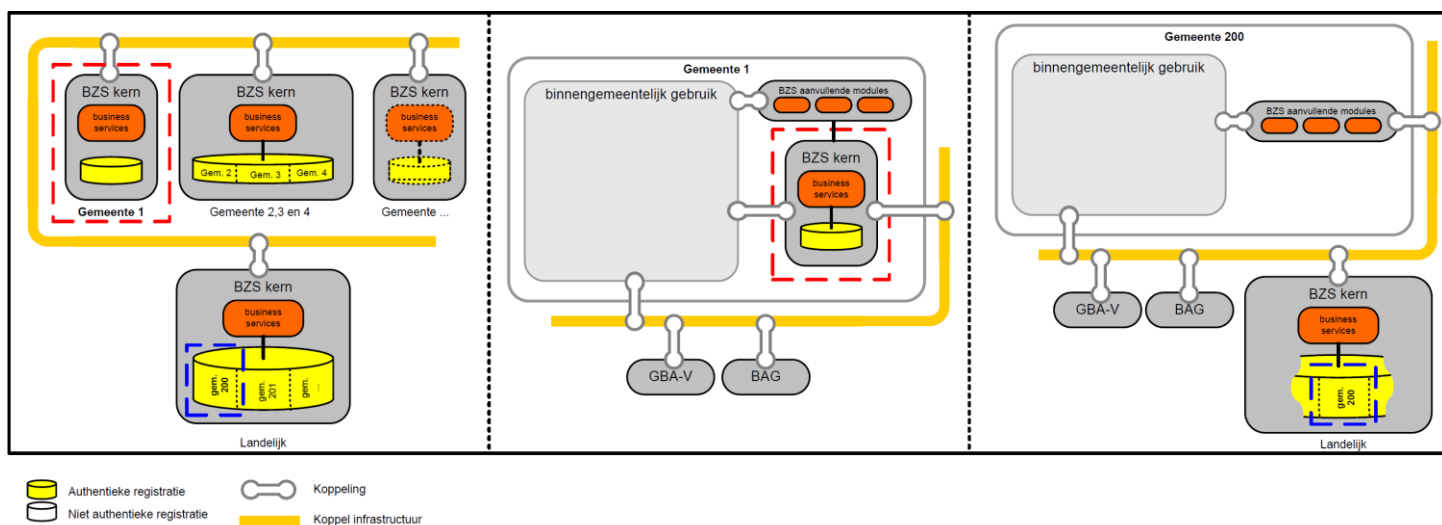
5.1 Conclusies BZS-K bron Lokaal (A2)

Over deze oplossingsrichting is Atos Consulting kort en duidelijk . . . niet doen. De charme van het idee, waarbij de gemeente haar bron behoudt en de nadelen van software distributie worden opgelost, wordt overschaduwed door technische complexiteit en risico's.

- » Een oplossing met gedistribueerde databases en centrale business services is geen bewezen architectuurconcept en vraagt een min of meer experimenteel realisatietraject.
- » De technische complicaties van (A1) BZS-K Lokaal zijn ook van toepassing op de BZS-K bron Lokaal; de oplossingsrichting vereist een zeer complex mechanisme om de consistente verwerking over alle decentrale databases af te dwingen.
- » Ook uit oogpunt van informatiebeveiliging scoort dit idee laag; de vele koppelingen tussen databases en business services maken het kwetsbaar voor aanvallen van buitenaf.

6 De mogelijkheden van BZS-K Hybride (C)

Beknopte beschrijving; De hybride oplossingsrichting bestaat uit de combinatie van de oplossingsrichtingen A en B. Een centrale oplossingsrichting waarbij de mogelijkheid wordt geboden aan individuele gemeenten om BZS-K met de GBA-bron 'in huis' te hebben. Een landelijke 'virtuele' GBA-bron die bestaat uit een federatie van: a) een centraal gepositioneerd BZS-K met centrale GBA-bron opgebouwd uit gemeentelijke partities; b) lokaal gepositioneerde BZS-K-en met lokale GBA-bronnen.



Afbeelding 5 Oplossingsrichting C Hybride BZS-K

De hybride variant wordt een optie als de centrale en de lokale oplossingsrichting afzonderlijk acceptabele oplossingsrichtingen zijn. Uit onderzoek door Atos Consulting blijkt dat de hybride oplossingsrichting ten volle de nadelen heeft van de lokale variant en slechts in beperkte mate de voordelen heeft van de centrale variant.

Verantwoordelijkheden; Met de hybride oplossingsrichting kan ingespeeld worden op de wensen van individuele gemeenten; en dat is (bestuurlijk) aantrekkelijk. De vastlegging van de bestuurlijke verantwoordelijkheden in regelgeving is bij een hybride oplossingsrichting lastiger. Het komt transparantie in de verantwoordelijkheden in het stelsel niet ten goede.

Techniek; Gelet op de door Atos Consulting geconstateerde technische complicaties genoemd bij de lokale oplossingsrichting wordt de complexiteit alleen maar groter in een hybride variant. Voordat voor een dergelijke oplossing gekozen wordt, moet eerst bestuurlijk afgewogen worden of de nadelen en de risico's verbonden aan de lokale oplossingsrichting acceptabel zijn.

Het advies van Atos Consulting is niet doen. In aansluiting op de complicerende technische aspecten bij de lokale oplossingsrichting wordt ook de hybride oplossingsrichting door Atos Consulting niet hoog gewaardeerd. De hybride vorm maakt de constellatie en het systeemlandschap alleen maar complexer.

7 De voorkeuren van belanghebbenden

Door Atos Consulting heeft op basis van het toetskader onderzoek gedaan naar de voorkeuren van belanghebbenden. Daarvoor zijn met representanten van belanghebbenden interviews gehouden.

De gemeenten; De gemeenten vinden dat de perspectieven Dienstverlening en Verantwoordelijkheden doorslaggevend zouden moeten zijn voor de keuze van BZS-K. Maar gelijktijdig wordt gesteld dat de techniek altijd beschikbaar moet zijn en een goede performance moet bieden. En ongeacht de oplossingsrichting mag de kwaliteit en actualiteit van gegevens nimmer in het geding komen. Gelet op het maatschappelijk belang van een modern GBA wordt (in eerste aanleg) minder belang toegekend aan de kosten.

Enkele gemeenten hebben niet zozeer een voorkeur, maar willen vooral dat een keuze wordt gemaakt en wordt 'doorgepakt'. De meeste van de geïnterviewde gemeenten geven de voorkeur aan een centrale oplossingsrichting (al dan niet met een lokale BZS-duplex). De grote (100.000+) en middelgrote gemeenten die in het onderzoek zijn geïnterviewd kiezen voor die oplossingsrichting omdat die gemeenten veelal in een regionaal samenwerkingsverband opereren. Samenwerking met regiogemeenten kan eenvoudiger met een landelijke administratie. Met de inzichten van vandaag hechten die gemeentelijke organisaties ook minder aan fysieke positionering van de GBA-bron in 'eigen huis'.

De geïnterviewde (grote) gemeenten hechten er aan om GBA-gegevens lokaal beschikbaar te hebben in bijvoorbeeld hun eigen gegevensmagazijn. Men wil voor selecties niet afhankelijk zijn van een centrale beheerorganisatie. En een bestand in huis, met mogelijkheden om daarmee de dienstverlening te continueren in geval van nood, geeft ook meer gevoel van zekerheid in geval van calamiteiten.

De G4, of beter gezegd drie van de G4 geven de voorkeur aan een decentrale oplossingsrichting. Belangrijkste argumentatie is dat men voor het waarmaken van de verantwoordelijkheden niet afhankelijk wil zijn van een centrale voorziening.

De kleine gemeenten geven overwegend de voorkeur aan een centrale oplossingsrichting om belasting op de gemeenten te verlichten. Er wordt zoveel van de gemeenten gevraagd dat verlichting welkom is. Maar ook bezorgdheid over het bestaansrecht leidt hier en daar bij kleinere gemeenten tot de keuze lokaal.

De afnemers; Uit het onderzoek onder afnemers komt niet zozeer een voorkeur voor een bepaalde oplossingsrichting naar voren, maar meer de functionele eisen die aan een oplossingsrichting worden gesteld. Actueel, snel en tegen lage kosten.

Het rijk/beleidsmaker; Het ministerie van BZK staat open in de keuze van een oplossingsrichting. Het ministerie wil een voorziening waar gemeenten optimaal mee kunnen werken om de burger optimaal te bedienen. Het behoud van verantwoordelijkheden is daarbij het leidend motief; de oplossing moet recht doen aan de wettelijke verantwoordelijkheidsverdeling. De e-Overheid is een ander belangrijk perspectief dat de keuze voor een oplossingsrichting beïnvloedt. Voor de elektronische overheid is een open infrastructuur gebaseerd op open standaarden noodzaak; mGBA is een kans om een belangrijke stap te zetten in die

richting. Met elke oplossingsrichting moet vlot ingespeeld kunnen worden op wetswijzigingen. De kosten voor aanpassingen moeten voor het rijk omlaag en moeten binnen de kaders van het bestuurlijk akkoord, het financieringsakkoord en de business case blijven.

Het rijk/beheerder; Vanuit hun taak en rol heeft BPR geen voorkeur voor een oplossingsrichting; zij willen opdrachtgever en gemeenten optimaal bedienen. Vanuit de architectuur is er voorkeur voor een centrale oplossingsrichting. Daarmee wordt het onderhoud en het beheer zo eenvoudig als mogelijk. Bij de lokale oplossingsrichting ontstaan complicaties bij de invoering van updates; dat ziet men als een cruciaal aspect. Het moet veel eenvoudiger worden om een update van BZS-K in productie te nemen. In een centrale variant wordt dit veel eenvoudiger. Bij een decentrale variant moet een update over een groot aantal installaties uitgerold worden.

8 De kosten en baten

8.1 Businesscase is vertrekpunt

De kosten en baten van modernisering GBA zijn door Cap Gemini uitgewerkt in een businesscase van 15 jaar. In het Bestuurlijk Akkoord is gekozen voor scenario 2 dat uitgaat van lokale positionering van BZS-K. De software wordt centraal ontwikkeld en beheerd, en bekostigd door het rijk. De gemeenten dragen de kosten voor de aanvullende modules. En verder is er vanuit gegaan dat de gemeentelijke implementatie parallel loopt met de vervangingscyclus van burgerzakensystemen.

Het grootste deel van de baten wordt gerealiseerd bij gemeenten (€ 160 miljoen) en afnemers (€ 53 miljoen). Dit zijn baten over 15 jaar voor de *gehele* modernisering. Een positief resultaat met een netto contante waarde van € 176 miljoen over het tijdvak 2008 tot 2022. Aanvullend is een scenario 5 opgesteld dat uitgaat van centrale positionering, met een netto contante waarde van € 206 miljoen; een verschil van € 30 miljoen.

8.2 Effect van oplossingsrichtingen op de businesscase?

In het onderzoek van Atos Consulting is de businesscase voor scenario 2 het vertrekpunt; de 'baseline' waarop programma mGBA een begroting heeft opgesteld met financiële afspraken. De effecten van de oplossingsrichtingen op de business case zijn als volgt onderzocht:

- » In welke mate zijn er meer of minder kosten of baten?
- » Welke onzekerheden of risico's zijn er ten aanzien van de veronderstelde kosten en baten?
- » Wat zijn de effecten voor belanghebbenden?

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de kosten en baten per belanghebbende en per oplossingsrichting. Getoond worden de kosten en baten voor het gehele programma mGBA met het (toewijsbare) aandeel van BZS-K. Het betreft meer- of minderkosten die ten opzichte van het huidige stelsel worden gemaakt. Voor de centrale oplossing met lokale BZS-duplex en de hybride oplossing is de aanname gedaan dat een derde van de gemeenten kiest voor een lokale BZS-duplex respectievelijk een decentrale uitvoering².

Oplossingsrichting A1 komt overeen met scenario 2 uit de businesscase³.

² Aantal gemeenten is nauwelijks relevant voor BZS-duplex, in hybride variant leidt 10% meer decentrale gemeenten (inwoners) tot € 3,7 miljoen minder besparing.

³ De bedragen zijn contant gemaakt naar 2009 in plaats van 2008 en wijken daardoor met 4,3% (de disconteringsvoet) af van de bedragen in de businesscase

Onderzoek Positionering BZS-K

NCW t/m 2022 Miljoenen €	A1 (=scenario 2) Alles decentraal		A2 Decentrale bron		B1 Centraal		B2 Centraal/schaduw		C Hybride	
	mGBA	BZS-K	mGBA	BZS-K	mGBA	BZS-K	mGBA	BZS-K	mGBA	BZS-K
KOSTEN										
<i>Rijk</i>										
Realisatie	12,4	5,3	12,4	5,3	11,6	4,5	12,0	5,0	12,4	5,3
Implementatie	11,2	3,0	11,2	3,0	11,2	3,0	11,2	3,0	11,2	3,0
Beheer	18,0	5,3	18,9	6,2	20,3	7,6	22,2	9,6	21,4	8,8
	41,6	13,6	42,5	14,5	43,1	15,1	45,4	17,6	45,0	17,1
<i>Gemeenten</i>										
Realisatie	10,5	0,0	10,5	0,0	10,5	0,0	16,8	6,2	10,5	0,0
Implementatie	8,4	0,0	8,4	0,0	8,4	0,0	8,4	0,0	8,4	0,0
Beheer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,8	7,8	0,0	0,0
	18,9	0,0	18,9	0,0	18,9	0,0	33,0	14,0	18,9	0,0
Totaal	60,5	13,6	61,4	14,5	62,0	15,1	78,4	31,6	63,9	17,1
BATEN										
<i>Rijk</i>	24,4	0,0	24,4	0,0	25,3	0,9	25,3	0,9	24,4	0,0
<i>Gemeenten</i>	159,6	0,0	175,2	15,6	198,4	38,8	198,4	38,8	185,4	25,9
<i>Afnemers</i>	53,6	0,0	53,6	0,0	53,6	0,0	53,6	0,0	53,6	0,0
Totaal	237,6	0,0	253,2	15,6	277,3	39,7	277,3	39,7	263,4	25,9
SALDO	177,1	-13,6	191,8	1,1	215,3	24,6	198,9	8,1	199,5	8,8
Verschil met A1			14,7		38,2		21,8		22,4	

8.3

Kosten

Er zijn drie categorieën kosten onderscheiden: 1) realisatie; 2) implementatie; 3) beheer. Realisatie en implementatie zijn eenmalig, het beheer is structureel.

Kosten rijk; Atos Consulting kan zich vinden in de € 5,3 miljoen voor realisatie voor lokale positionering. Datzelfde bedrag is aangehouden voor Bron Lokaal (A2) en Hybride (C); er zijn geen steekhoudende argumenten gevonden om substantieel van dat bedrag af te wijken. Voor de minder complexe centrale oplossingsrichting is een aantal kostencomponenten lager gecalculeerd, de realisatie komt daarmee op € 4,5 miljoen.

Uit de praktijk blijkt dat landelijke introductie van een nieuw systeem (millennium, euro, GBA, DKD) weerbarstig is en substantiële inspanningen vraagt om (achterblijvende) gemeenten in beweging te krijgen. Uitgaande dat het rijk verantwoordelijkheid neemt voor een optimaal invoeringstraject, geeft Atos Consulting in overweging rekening te houden met eenmalig hogere kosten voor programmamanagement van € 6 miljoen in plaats van de begrote € 3 miljoen⁴. De implementatiekosten gelden voor het gehele mGBA traject en worden nauwelijks beïnvloed door de positioneringkeuze. Bij een centrale oplossing is snellere implementatie technisch mogelijk. Maar de doorlooptijd van 441 gemeenten is van veel meer factoren afhankelijk en veranderen voorzichtigheidshalve niet.

De beheerkosten voor het rijk van een centrale oplossing zijn ten opzichte van een lokale oplossing, gezien de doorlooptijd van 15 jaar, beperkt hoger.

⁴ Dit bedrag is niet verwerkt in de tabel.

Kosten gemeenten; De kosten in de businesscase bestaan uit realisatie van aanvullende modules (€ 10,5 miljoen) en implementatie (opleidingen, conversie). De kosten zijn gebaseerd op een traject van vijf jaar waarbij de investerings- en implementatiekosten van BZS-K en aanvullende modules voor een gemeente gelijk zijn gesteld aan de reguliere vervangingskosten van het burgerzaken-systeem.

Atos Consulting gaat mee in die redenering met de volgende kanttekeningen. Gemeenten volgen niet altijd een vervangingscyclus en betalen dan slechts voor onderhoud. De implementatie van een BZS-K vraagt van gemeenten eenmalig een niet geringe investering. Daar staat tegenover dat gemeenten voor aanschaf van aanvullende modules (inclusief module voor de bijhouding van lokale BZS-duplex) gebruik kunnen maken van open marktwerking. Voor de prijs van de oude burgerzakensystemen moet het mogelijk zijn de aanvullende modules te bekostigen; op termijn treden kostenvoordelen op die door Cap Gemini zijn geschat op 33%.

De gemeentelijke implementatiekosten verschillen niet significant voor de onderscheiden oplossingsrichtingen; het betreffen overwegend generieke projectkosten. Ook voor gemeenten geldt dat implementatie van een centrale oplossing technisch wellicht eenvoudiger (en goedkoper) is, maar dat die samenhangt met implementatie van mGBA in brede zin. Daarom zijn geen lagere implementatiekosten toegerekend aan een centrale oplossing.

8.4 Baten

De financiële baten in de businesscase bestaan uit reductie van kosten, en ontstaan vooral door introductie van GBA-V en de moderne interfaces. Een centrale oplossingsrichting resulteert voor gemeenten in een grotere besparing op de beheerkosten. Voor de periode tot 2022 geschat op extra baten van in totaal zo'n € 37 miljoen bij een centrale oplossingsrichting, € 22 miljoen bij een lokale BZS-duplex of hybride en € 15 miljoen bij een decentrale bron.

Bij de baten plaatst Atos Consulting de volgende kanttekening bij de hardheid van de baten. Zo'n 30% is 'hard' (minder uitgaven), 35% is gebaseerd op veronderstelde besparingen op ICT en 35% is gebaseerd op besparingen in fte bij gemeenten en afnemers. Dergelijke besparingen (bijvoorbeeld van 0,1 fte) kloppen in de macrekenom maar zijn in de praktijk voor gemeenten en afnemers niet eenvoudig te effectueren.

8.5 Effect per belanghebbende per oplossingsrichting

Voor de afnemers treden door de onderscheiden oplossingsrichtingen geen verschillen in kosten of baten op. Voor het rijk leidt modernisering GBA tot beperkt hogere kosten voor beheer door onder meer 7x24 beschikbaarheid, storage en beveiliging. De impact op die kosten door de (centrale) positionering zijn beperkt. Daar staan nauwelijks baten tegenover.

Gemeenten hebben van een centraal BZS-K baten door lagere beheerkosten. Bij een centraal BZS-K met lokale BZS-duplex kunnen die baten deels wegvallen door extra kosten voor aanschaf en beheer van een BZS-duplex.

9

Het advies aan stuurgroep mGBA

Op basis van de match tussen oplossingsrichtingen en criteria uit het toetskader komt Atos Consulting op basis van de volgende argumenten tot een advies aan de stuurgroep mGBA.

Dienstverlening; Vanuit het perspectief dienstverlening is er nauwelijks onderscheid tussen de oplossingsrichtingen. Met alle varianten kan plaatsonafhankelijke dienstverlening worden gerealiseerd en 7x24 beschikbaarheid worden geboden. De dienstverlening voor burgerzaken wordt ondersteund door aanvullende modules; BZS-K moet optimale performance bieden aan de aanvullende modules; daarin onderscheiden de oplossingsrichtingen zich functioneel niet. Een belangrijk aspect is de voorziening voor gemeenten om selecties op de GBA-en en aanvullende gegevens te kunnen maken.

- » BZS-K Centraal (B1) biedt niet een selectievoorziening die aan de eisen van gemeenten voldoet. Met oplossingsrichting (B2) BZS-K Centraal met BZS-duplex, kunnen gemeenten zelf bijvoorbeeld een gegevensmagazijn onderhouden voor binnengemeentelijk gebruik zoals het maken van selecties.

Verantwoordelijkheden; De verantwoordelijkheden veranderen niet door de oplossingsrichtingen. In alle gevallen is en blijft de gemeente bronhouder en verantwoordelijk voor de autorisatie. Er is wel verschil in afhankelijkheden om te kunnen sturen op de verantwoordelijkheden.

- » Bij centrale positionering is er grote(re) afhankelijkheid van centrale voorzieningen die daarvoor aan stringente randvoorwaarden moeten voldoen.

Techniek; De belangrijkste reden waarom Atos Consulting de lokale (en hybride) oplossing niet adviseert is gelegen in voorzienbare technische complicaties. Voor plaatsonafhankelijke dienstverlening (op authentieke bron) en intergemeentelijke samenwerking moet een landelijke GBA-administratie beschikbaar zijn. Functioneel kan dat met één fysieke registratie zoals in oplossingsrichtingen B1 en B2, of door een federatie van gemeentelijke registraties zoals in oplossingsrichtingen A1 en A2. En met de hybride oplossingsrichting C. Maar . . .

- » Het technisch realiseren en het beheren van een lokaal (of hybride) BZS-K is complex en risicovol. Een lokaal BZS-K waarmee plaatsonafhankelijke dienstverlening en intergemeentelijke samenwerking mogelijk is, vereist een zeer complex transactiebewakingsmechanisme om consistente verwerking over alle lokale databases af te dwingen.
- » De complexiteit van de lokale (en hybride) oplossingsrichting biedt te veel onzekerheden in welke mate BZS-K in staat is in de dagelijkse praktijk een technisch, accurate gegevensverwerking te garanderen.
- » Als zich in (de omgeving van) een lokaal gepositioneerd BZS-K storingen voordoen dan is het verhelpen daarvan complex en tijdrovend.
- » De logging van transacties bij een federatie van lokale bronnen is complex; evenals auditing op de juiste werking van het systeem.

- » Het onderhouden, aanpassen van een lokaal BZS-K en het weer uitrollen daarvan wordt (telkens) een tour de force. Wetswijzigingen die een verandering van BZS-K tot gevolg hebben komen niet frequent voor. Maar met name in de beginperiode van BZS-K moet rekening worden gehouden met frequente functionele en technische updates.

E-Overheid; Alle oplossingsrichtingen voldoen aan de uitgangspunten van e-Overheid, maar;

- » BZS-K Centraal is e-Overheid optima forma. Er wordt altijd gebruik gemaakt van de authentieke bron. Door de centrale architectuur op open standaarden wordt koppeling met, en tussen landelijke en gemeentelijke voorzieningen eenvoudiger. De gemeente kan BZS-K gebruiken als (software als) een service. Daarmee biedt centrale positionering de beste condities voor de toekomst.

Implementatie; De complexiteit van de modernisering GBA wordt beperkt beïnvloed door de positionering van BZS-K. Het succes van de gehele operatie wordt onder meer afhankelijk van de regie op de afhankelijkheden in de ontwikkel- en implementatietrajecten bij rijk en gemeenten.

- » Voor inpassing van BZS-K in de verschillende gemeentelijke systeemlandschappen maakt de positionering weinig uit. Met de lokale BZS-duplex kunnen gemeenten op eigen wijze gebruik maken van de data voor binnengemeentelijk gebruik. Daarmee wordt wellicht enige druk weggenomen om BZS-K in het systeemlandschap in te passen.
- » Door centrale positionering wordt de gemeente enigszins ontlast van de technische installatie en inrichting en het beheer van BZS-K.
- » De 'GO' op de implementatie van een centrale oplossing is slechts verantwoord als infrastructuur en beheerservices aantoonbaar op hoog(ste) serviceniveau acteren; performance en continuïteit moeten gegarandeerd zijn.

Voorkeur belanghebbenden; De belanghebbenden vinden dat Dienstverlening en Verantwoordelijkheden doorslaggevend zouden moeten zijn voor de keuze van BZS-K. Maar gelijktijdig wordt als randvoorwaarde gesteld dat de techniek altijd beschikbaar moet zijn en een goede performance moet bieden. De kwaliteit en actualiteit van gegevens mag nimmer in het geding komen.

- » De meeste geïnterviewde (100.000+) en middelgrote (50.000+) gemeenten geven de voorkeur aan een centrale oplossingsrichting. Die gemeenten kiezen vooral voor die oplossingsrichting vanwege intergemeentelijke samenwerking. De (grote) gemeenten geven meer of minder expliciet aan de beschikking te willen hebben over een lokale BZS-duplex voor binnengemeentelijk gebruik zoals het uitvoeren van selecties.
- » De kleine gemeenten geven overwegend de voorkeur aan een centrale oplossingsrichting om werkbelasting op de gemeente iets te verlichten.
- » Van de G4 geven drie van de vier gemeenten de voorkeur aan een decentrale oplossingsrichting. Twee daarvan zijn behoorlijk uitgesproken en geven als argumentatie voor de verantwoordelijkheden niet afhankelijk te willen zijn van een centrale voorziening. De derde geeft aan op termijn een centrale oplossingsrichting logisch te vinden. Een van de vier kiest duidelijk voor een centrale oplossingsrichting met lokale BZS-duplex.

Kosten; De positionering van BZS-K heeft beperkt impact op het totale financiële plaatje van de modernisering GBA. De kosten voor realisatie van een centrale oplossing zijn marginaal lager. De kosten van implementatie hangen samen met en zijn afhankelijk van de implementatie van andere componenten van mGBA. De implementatiekosten van sec BZS-K kunnen lager uitvallen, voorzichtigheidshalve gaan wij uit van dezelfde kosten als een decentrale oplossingsrichting. In een centrale variant kunnen de gemeenten besparen op hun beheerkosten, naar schatting € 38 miljoen tot 2022.

Daar staan voor het rijk iets hogere beheerlasten tegenover. Bij een centrale oplossing met lokale BZS-duplex of hybride oplossing is deze besparing € 16 miljoen lager.

Met een besluit over positionering van BZS-K start een proces van realisatie en . . . implementatie. De stuurgroep mGBA zal zich er van bewust zijn dat modernisering van de GBA in de samenhang van de totale e-Overheid een omvangrijke en complexe opgave is. De uitdaging voor de stuurgroep is een strategie te ontwikkelen waarmee op afhankelijkheden in de ontwikkel- en implementatietrajecten bij rijk en gemeenten gestuurd kan worden. Na besluitvorming wordt het mogelijk een routekaart op te stellen met de samenhang tussen projecten en het migratiepad van LO3 naar LO4 in combinatie met BZS-K en aanvullende modules. Daarvoor is nader onderzoek noodzakelijk. Zo'n routekaart kan helpen in de communicatie met gemeenten en marktpartijen.

9.1

Advies

Het huidige GBA-stelsel is toe aan modernisering. Weliswaar heeft ons land een gedegen bevolkingsadministratie; het stelsel heeft ook duidelijke beperkingen. Met de modernisering GBA wordt een cruciale stap gezet in de ontwikkeling van de dienstverlening en de e-Overheid. Nu is er de kans een landelijke GBA-administratie te realiseren waarmee burgers, bedrijven en instellingen en last but not least de overheid zelf de mogelijkheden van de digitale samenleving kunnen benutten.

De match tussen oplossingsrichtingen en toetskader maakt voor het advies duidelijk dat de lokale en hybride oplossingsrichtingen feitelijk 'afvallen' vanwege de technische complicaties. De volledig centrale oplossingsrichting is voor gemeenten niet toereikend voor het binnengemeentelijk gebruik; vooral voor de inpassing in het systeemlandschap en het maken van selecties. Met een BZS-K Centraal met BZS-duplex (B2) wordt voor gemeenten in die leemte voorzien. De verschillen in kosten zijn niet zodanig dat ze leiden tot een andere keuze.

Een optie is om BZS-duplex uit te breiden met een voorziening om de continuïteit van de dienstverlening te waarborgen. Dat maakt die voorziening wel complexer.

Ten slotte, de voorkeuren van belanghebbenden. De gemeenten zijn verdeeld, maar het grootste deel van de geïnterviewde gemeenten geeft de voorkeur aan een centrale oplossing of geeft aan een centrale keuze te kunnen plaatsen in het licht van de e-Overheid. De afnemers hechten belang aan efficiëntie, en hebben geen bezwaar tegen een centrale oplossing waarmee de grootste kans op goede datakwaliteit is gewaarborgd. Het rijk heeft geen bezwaar tegen een centrale oplossing waarmee de e-Overheid is gediend. En waarmee de gemeente haar werk goed kan doen om de burger optimaal te bedienen. De centrale oplossingsrichting maakt eenvoudiger beheer mogelijk, en wetswijzigingen kunnen sneller doorgevoerd worden.

Op basis van deze overwegingen komt Atos Consulting tot het advies aan de stuurgroep mGBA te kiezen voor centrale positionering van BZS-K, met de mogelijkheid voor gemeenten een BZS-duplex op te bouwen (B2). Dit kan worden gefaciliteerd door een centraal te ontwikkelen module. De komende jaren moderniseert het systeemlandschap van gemeenten; gemeenten en rijk zullen toegroeien naar het gebruik van centrale software als een service.

Door specifieke functionaliteit toe te voegen aan de BZS-K kan de gemeente in geval van nood tijdelijk overschakelen schakelen op de lokale BZS-duplex, zodat de continuïteit van de dienstverlening is geborgd.

Met centrale positionering van BZS-K (B2) kan een goed werkende GBA informatievoorziening worden gerealiseerd waarmee ook voor de toekomst, de e-Overheid ambitie van gemeenten, rijk en afnemers kan worden gerealiseerd. Dat is ons antwoord.