

## **mGBA Rapport Gateway Review 0 – Strategisch Assessment**

**Versie nummer:** Concept 0.96

**Datum van oplevering aan SRO:** 4 november 2008

**Overheidsorganisatie:** Ministerie van BZK

**Opdrachtgever ('SRO'):** drs. P. van Kalmthout, plv. DG Bestuur & Kon.relaties

**Gateway Review week:** 27 oktober 2008 t/m 30 oktober 2008

---

**Gateway Review Team Leider:** Joop van Lunteren - HEC

**Gateway Review Team Leden:**

- Hans Blokpoel - IND
- Richard van Breukelen – RWS
- Arco Groothedde - Kadaster

### **1. Aanleiding en doelen van de Gateway 0 Review op mGBA**

#### **Aanleiding**

Nadat van 2001 tot 2007 door BPR gewerkt is aan het programma Modernisering GBA, waarbij o.a. GBA-Verstrekkingen is gerealiseerd, is de verdere modernisering tot stilstand gekomen. Inmiddels wordt gewerkt aan de voorbereiding van een herstart en is het opdrachtgeverschap verplaatst van BPR naar BZK/ Kerndepeartement.

Binnenkort maken de Staatssecretaris van BZK en de VNG in Bestuurlijk Overleg afspraken over de verdere aanpak en beoogde resultaten van het programma. Tevens is, onder Voorzitterschap van BZK, een Stuurgroep van direct betrokkenen uit de gemeentelijke wereld en afnemers actief.

Zeer recent is de Definitiestudie mGBA herijkt en een Programmaplan opgesteld voor de verdere aanpak. Ook wordt (nog) gewerkt aan een Business Case document.

In deze documenten worden vier oplossingscomponenten voorgesteld:

1. GBA-V Full Service (real time verstrekkingen)
2. Moderne Interfaces (voor intergemeentelijk verkeer en met afnemers)
3. BZS-K (uniform Burgerzakensysteem-Kern voor iedere gemeente)
4. LO4 (nieuw Logisch Ontwerp GBA, in een moderne architectuur).

Voor de aanpak worden in de Definitiestudie drie scenario's voorgesteld, met verschillende combinaties van deze oplossingscomponenten.

Sommige betrokkenen noemen ook een nuloptie: "verder niets doen".

### **Doel van deze Gateway 0 Review**

Met deze Gateway peer-review 0 'Strategic Assessment' wordt beoogd om voor de 'Senior Responsible Owner':

- de doelstellingen en de beoogde uitkomsten van het programma (en de samenhang daarin) te reviewen,
- te beoordelen of de noodzakelijke bijdrage wordt geleverd aan de 'overall'-strategie van de Staatssecretaris en de bestuurlijke partners,
- vast te stellen of de voorbereidingen voldoende zijn voor besluitvorming over een herstart,
- aanbevelingen te geven voor het vervolg, in termen van aanpak en inhoud van het programma.

Deze Gateway review is niet bedoeld om een keuze uit de scenario's aan de opdrachtgever en het Bestuurlijk Overleg voor te houden.

### **Object van de Gateway 0 Review**

De Gateway review is in het bijzonder gericht op:

- de voorbereiding voor herstart van het programma mGBA,
- de daarvoor geproduceerde documenten Definitiestudie, Programmaplan en Business Case, naar de stand van 30 oktober 2008,
- de door KPMG uitgevoerde toets op BZS-K
- de Governance voor het programma.

### **Hoofdvraag voor de Gateway Review**

***Is alles klaar voor een herstart van programma mGBA?***

## **2. Conclusie**

*Het Reviewteam concludeert dat het programma mGBA niet klaar is voor een overall-besluit over herstart daarvan.*

Het reviewteam is van mening dat daarvoor de volgende 'issues' urgent moeten worden geadresseerd:

- 1) De betrokkenen in en om het programma hebben geen gedeeld beeld van de doelstellingen van mGBA.
- 2) Evenmin is er een gedeeld beeld over de scope van het programma (smal of breder), in het bijzonder waar het betreft de relatie van het programma mGBA met het traject voor invoering van de Basisregistratie Personen.
- 3) De zingeving voor het programma dient te worden geplaatst in een bredere visie op de modernisering van de overheid (eOverheid). De diverse partijen zijn inmiddels verenigd rond het NUP; een gevoel van urgentie voor mGBA moet daaraan worden ontleend, en dat gevoel ontbreekt nu. Plaatsing in zo'n breder kader zal ook het draagvlak voor mGBA aanzienlijk versterken.

- 4) Duidelijk moet zijn dat de huidige scenario's niet tot hetzelfde resultaat leiden, maar verschillende wegen naar zeer verschillende resultaten weergeven; er is daarnaast twijfel over de toekomstvastheid van de scenario's in het licht van de bredere ontwikkelingen voor de eOverheid.
- 5) Er is geen gedeeld beeld over de BZS-K, in het bijzonder over de inhoud (het 'wat') en over realisatiealternatieven voor centraal – decentraal.
- 6) Deze onzekerheid wordt versterkt door het ontbreken van een integrale architectuur voor mGBA in het bredere kader van een Basisregistratie Personen en – nog breder - de eOverheid met een stelsel van Basisregistraties, gerealiseerd binnen de randvoorwaarden van NORA.
- 7) In het licht van de hiervoor genoemde bredere context ware voorafgaand aan, of als eerste hoofdstuk van, de nu nog vooral kwantitatief georiënteerde Business Case een visie te formuleren waarbij het vooral moet gaan om de kwalitatieve baten van een Basisregistratie Personen met modernisering van de GBA. De Business Case in engere zin moet dan gaan over het 'Wat en Hoe' van de programma-aanpak, met de consequenties in tijd en geld.
- 8) De risico's in de governance:
  - de positionering van dit uitvoeringsprogramma in de beleidsomgeving van BZK, en daarmee (te) dicht op de politiek verantwoordelijken,
  - door de smalle aanvliegroute wordt mGBA te zeer een Burgerzaken aangelegenheid (met daardoor te weinig brede bestuurlijke betrokkenheid vanuit zowel gemeenten als eOverheid), waardoor het commitment op bestuurlijk niveau – ook binnen de gemeenten zelf - altijd laag zal zijn,
  - afnemers en leveranciers staan teveel in de zijlijn,
  - onvoldoende zichtbaarheid van het beheer,
  - de relatie van governance op mGBA met de dilemma's van centraal - decentraal.
- 9) De programmerisico's van een langdurig ontwikkeltraject, met de noodzaak van enerzijds een integrale aanpak (integratie in governance en inhoud met de brede ontwikkelingen voor de eOverheid) en anderzijds de noodzaak tot ontwikkelen en realiseren van mGBA in bruikbare deelresultaten voor de stakeholders met een maximale ontwikkelingstijd van een half jaar tot een jaar ("hapklare brokken").
- 10) De doelstelling om door de architectuur de marktwerking te bevorderen lijkt, door de invulling die daaraan wordt gegeven, contraproductief te worden.

Het reviewteam is daarbij bovenal van oordeel dat:

- a) de nuloptie – stoppen met modernisering GBA – gezien de bredere context van eOverheid en NUP, geen optie is;
- b) doorgaan met mGBA, op deze wijze, met deze inhoudelijke voorbereiding en zonder de bredere context, evenmin een optie is; zo is het niet goed mogelijk over de keuze BZS-K en/of LO4 op deze basis een verantwoord besluit te nemen;

- c) het programma mGBA tenminste in het bredere kader van de Basisregistratie Personen moet worden geplaatst, waarbij ook rekening gehouden moet worden met de rol daarvan in het stelsel van Basisregistraties en in de ontwikkeling van de eOverheid als geheel.

### 3. Status

*Het reviewteam kwalificeert de overall-status van het programma mGBA als - **Rood** - volgens onderstaande definitie.*

**Rood** – Neem onmiddellijk actie.

**Kritiek (nu doen)** – Om de kans op succes van (de herstart van) het programma mGBA te vergroten is het van het grootste belang dat de SRO c.q. het programma onmiddellijk actie neemt. In dit geval is de datum van 3 december 2008 voor het Bestuurlijk Overleg een duidelijke deadline voor de meest urgente actiepunten.

**Oranje** – Neem actie voor de daadwerkelijke herstart.

**Essentieel (binnenkort doen)** – Om de kans op succes van (de herstart van) het programma mGBA te vergroten dient de SRO c.q. het programma in de nabije toekomst actie te nemen.

**Groen** – Neem actie voor zover nodig geacht.

**Tip** – Het programma zal baat hebben van deze aanbeveling als die op afzienbare termijn, bijvoorbeeld binnen de komende drie maanden, tot uitvoering komen.

### 4. Samenvatting van Aanbevelingen

Het Review Team doet de volgende aanbevelingen die zijn geprioriteerd volgens de bovenstaande definities.

Nr.	Aanbeveling	Kritiek/ Essentieel/ Tip
	<b>Vòòr 3 december 2008 nodig én mogelijk:</b>	<b>Kritiek</b>
1.	Houd doelstellingen en scope opnieuw tegen het licht en stel ze dan vast, in overleg met alle partijen.	<b>Kritiek</b>
2.	Koppel zingeving van het mGBA programma los van Business Case, kostenraming en financiering.	<b>Kritiek</b>
3.	Kies voor een brede scope van mGBA, waarbij governance zich richt op Basisregistratie Personen in samenhang met mGBA en RNI.	<b>Kritiek</b>
	<b>Vervolgens tbv. een besluit over herstart:</b>	

4.	Denk opnieuw na over inrichting governance	<b>Essentieel</b>
5.	Ontwikkel, vanuit een integraal en up-to-date architectuur-concept, in hapklare brokken: kortcyclisch, sturen op zelfstandig werkende resultaten	<b>Essentieel</b>
6.	Ga intensieve en open dialoog met marktpartijen aan: <ul style="list-style-type: none"><li>- betrekken bij architectuur</li><li>- informeren over richtingenkeuze</li><li>- overleg over vaststelling standards en protocollen (zie WOZ, BAG, etc.)</li></ul>	<b>Essentieel</b>
<b>Tips voor voorbereiding en herstart:</b>		<b>Tip</b>
7.	Kijk naar Best Practices bij andere (stelsel) programma's	<b>Tip</b>
8.	Denk na over combinatiescenario 1 + 3 = 4	<b>Tip</b>
9.	Houd in de architectuur rekening met diversiteit doelgroepen, met name tav. BZS-K/LO4	<b>Tip</b>
10.	Als de governance zo blijft dan dient de ondersteuning van het opdrachtgeverschap BZK te worden versterkt.	<b>Tip</b>

## **5. Uitvoering van de Gateway 0 Review**

Deze Gateway Review 0 is uitgevoerd van 27 oktober tot en met 30 oktober 2008 te Den Haag bij het Agentschap BPR. Op 30 oktober is met een korte presentatie het resultaat van de Gateway 0 Review met de SRO besproken. Het eindrapport van de review is op 4 november in concept aan de SRO aangeboden, en na verificatie van feiten aan die zijde, op 7 november als definitief aan de SRO opgeleverd.

De leden van het reviewteam zijn vermeld op de voorpagina.

Appendix A bevat de lijst van geïnterviewden.

Appendix B bevat de lijst van documenten die voor de review zijn bestudeerd.

Het reviewteam dankt alle gesprekspartners en de begeleiding vanuit de programmaleiding voor hun openheid, inhoudelijke bijdrage en ondersteuning. De gesprekken stonden aan de basis van het verkrijgen van een goed overzicht, inzicht en begrip bij het reviewteam van het programma en zijn omgeving en hebben daardoor substantieel bijgedragen aan het resultaat van de review.

## **6. Bevindingen en analyse**

De bevindingen en analyse van het reviewteam zijn gericht op de navolgende 'issues'.

### **1) Doelstellingen en scope**

Het vijftal doelstellingen van modernisering van de GBA, zoals in 2001 door de Commissie Snellen geformuleerd, wordt vooral door de direct bij mGBA betrokkenen als uitgangspunt gememoreerd voor wat er verder nog (na wat inmiddels klaar is) moet gebeuren. Vaak wordt tegelijk aangegeven, door velen zelfs als primaire doelstelling genoemd, de realisatie van de Basisregistratie Personen, waarvoor dan een modern Burgerzakensysteem voorwaarde is. Andere geïnterviewden spreken echter van een smallere scope, meer beperkt tot de GBA in engere zin. Nut en noodzaak van mGBA wordt door geïnterviewden meestal ook geplaatst in de brede consensus over het NUP en de ontwikkeling van de eOverheid.

De voorbereidende documenten bevatten naar de stand van 30 oktober 2008 nog geen visie op de relatie, inhoudelijk ('wat') en qua ontwikkelingsproces ('hoe'), tussen dit smalle programma mGBA, een breder beeld over de Basisregistratie Personen inclusief een Registratie Niet-Ingezetenen (RNI), het in ontwikkeling zijnde stelsel van Basisregistraties en de beleidsinhoudelijke context van dit alles: NUP en eOverheid.

De beelden van de geïnterviewden over doelen en scope van het verdere programma mGBA, met name ook tav. te realiseren resultaten, de te volgen aanpak en de keuzes centraal – decentraal, verschillen daardoor aanzienlijk.

Waar tevens aandacht voor wordt gevraagd is het verschil in de beelden bij de inhoud van m.n. BZS-K. Die variëren van een zeer beperkte kern tot een kern die is omgeven met de basisprocessen voor de dienst Burgerzaken. De consensus die in de KPMG-rapportage "BPR, Toets afspraken BZS-K" wordt geconstateerd, kwam in de interviews voor deze Gateway Review niet terug. Een flink deel van de verwarring over de scope, en daarmee ook de appreciatie van mGBA, wordt door dit verschil in beleving over inhoud en realisatiealternatieven veroorzaakt. Volstrekte helderheid daarover is ook voorwaarde voor keuzes met betrekking tot de strategie ten opzichte van marktpartijen.

De beelden over GBA-V Full Service en Moderne Interfaces zijn wel in hoge mate homogeen.

### **2) Governance**

De meeste betrokkenen geven aan te begrijpen waarom gekozen wordt voor een zware rol van BZK. Ze accepteren die rol ook. Dat neemt niet weg dat er wel vrij breed kritische kanttekeningen worden geplaatst bij de invulling van het governance model.

Het gaat dan om de vraag of het verstandig is de besturing zo dicht op de politiek verantwoordelijken te positioneren bij een beleidsDG. Er zijn vormen mogelijk waarbij bewindspersonen heel zichtbaar maken dat zij de politieke verantwoordelijkheid hebben en nemen, maar toch dit grote complexe

uitvoeringsproject meer op afstand en meer bij de uitvoering beleggen (bestuurlijke convenanten, stichtingsvorm, alliantievorm, tijdelijk samenwerkingsverband, e.d.).

Indien de resultaatverantwoordelijkheid voor het programma bij de BeleidsDG komt, zoals nu voorzien, dan zal de ondersteuning van deze opdrachtgever versterkt moeten worden met expertise op programmamanagement, communicatie, relatievorming, ICT en financiën.

Een tweede element, dat nadrukkelijk op tafel komt ongeacht de positionering van het programma, is dat het governancemodel als leidend principe zou moeten hebben de gelijkwaardigheid tussen betrokken gemeenten, afnemers, Rijk, ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid. Hiervoor is een gedeeld beeld van de doelstellingen van mGBA en ieders rol en belang daarbij een essentiële randvoorwaarde. De rol van BZK is in zo'n model het regisseren van de samenwerking in het programma op basis van de vastgestelde doelen, het bewaken van de voortgang en het zo nodig doorhakken van de knopen om stagnatie/vertraging te voorkomen.

De rol van de afnemers kan niet worden afgedaan met de stelling dat hier sprake is van een gewone klant- leverancier relatie. Een succesvolle implementatie van een Basisregistratie Personen, waaraan mGBA bijdraagt, is immers van vitaal belang voor de primaire processen van de afnemers, terwijl de leverancier een volstrekte monopoliepositie heeft.

Wat betreft de leveranciers gold in het verleden dat GBA via de werkwijze met het LO een voorbeeldfunctie vervulde voor een gezonde en open relatie met de leveranciers. Door de stagnatie in mGBA is die positie verloren gegaan.

Zij zou hersteld kunnen worden door leveranciers

- als klankbord te betrekken bij de opstelling van de architectuur
- te informeren over keuzes daarbinnen (bv. scenario's)
- te betrekken in overleg over standaarden en protocollen (zie bijv. werkwijze bij WOZ en BAG).

Het grote voordeel van zo'n benadering is dat het programma meer van de betrokkenen wordt dan voor de betrokkenen.\

Een derde element betreft de bestuurlijke inzet op gemeentelijk niveau. Op de eerste plaats betreft dit de vraag hoe werkelijk commitment te bewerkstelligen van bestuurders. Bij een smalle benadering ligt voor de hand dat bestuurders mGBA zullen beschouwen als een zaak van de afdelingen Burgerzaken/GBA en ICT. Benadering in een bredere context schept voorwaarden voor echte bestuurlijke betrokkenheid. Benutting van de deskundigheid van de NVVB is zeker nodig. Het reviewteam vroeg zich af of dat op stuurgroepniveau (naast de VNG) moet geschieden.

Gemeentelijke betrokkenen hebben aangegeven dat de discussie over autonomie van de gemeenten op het dossier niet meer (zoals vroeger) leidend hoeft te zijn. Dilemma's rond centrale of decentrale oplossingen worden door hen als "techniek" vrij bespreekbaar geacht, zij het met erkenning van de gemeentelijke bestuurlijke verantwoordelijkheid. Met een bredere scope en context van mGBA en daardoor ook zwaardere bestuurlijke betrokkenheid, kunnen meer efficiënte centrale oplossingsrichtingen beter bespreekbaar en realiseerbaar blijken.

### **3) Scenario's en Business Case**

De drie in de herijkte Definitiestudie voorgestelde scenario's op basis van vier oplossingscomponenten komen niet uit op eenzelfde eindresultaat. Dat is op zich geen bezwaar, maar het moet wel duidelijk zijn.

Het ontbreken van een integrale visie op doelen en scope van het verdere mGBA programma en de verschillende beelden daarover en over de inhoud en realisatiealternatieven van BZS-K, maken een keuze, en draagvlak voor welke keuze dan ook, voor één van deze scenario's uiterst lastig.

Daar komt bij dat de Business Case, overigens cf. de opdracht en de gehanteerde systematiek, voornamelijk (en gedetailleerd) in gaat op kosten en direct kwantificeerbare baten van de oplossingscomponenten en veel minder op de overall-baten in breder inhoudelijk en bestuurlijk kader, die primair kwalitatief van aard zijn.

Voor een breed gedragen visie, in lijn met het NUP, op wat met mGBA verder moet worden ontwikkeld is het wel van groot belang dat die beoogde baten helder worden.

### **4) Sourcingstrategie en marktwerking**

Uit de interviews is duidelijk dat men aan de kant van de gemeenten over het algemeen heel tevreden is met de rol van de (weinige) leveranciers. Die leveranciers wachten intussen met verdere innovatie op duidelijkheid over wat de gemoderniseerde GBA moet worden en welke bijdrage daar door hen aan te leveren valt. De marktwerking op zich heeft overigens, vanwege de beperkte omvang en het specifieke karakter van de gemeentelijke markt in Nederland, tot gevolg gehad dat er nog slechts drie leveranciers zijn. De markt werkt dus wel degelijk, en gegeven de beperkte omvang en hoge toetredingsinvesteringen, is het de vraag of dit niet het "optimale" resultaat is.

Inmiddels is er anderzijds een relevante verandering op conceptueel niveau gaande, die vooral met nieuwe ICT- mogelijkheden/- architecturen en organisatievormen als mid- en frontoffice binnen gemeenten te maken heeft. Voor andere gemeentelijke en eOverheids- processen als WOZ en BAG heeft dit al, veelal in consensus tussen overheidsbetrokkenen en de ICT- markt geleid tot modernere toepassingen dan wat nu in de voorliggende mGBA-scenario's aan systeemresultaten wordt beoogd. Van verschillende zijden is in de interviews aangegeven dat mGBA qua inhoud en aanpak toe is aan een innovatieslag die verder gaat dan wat de Burgerzaken- deskundigen als directe behoeften zien: "zo'n BZS-K is gebaseerd op een achterhaald concept!" Gemeenten zijn zelf al hard bezig met midoffice ontwikkeling. Een en ander zal scherp en in deskundig overleg in concept gezet moeten worden (inceptie). Daarbij is naast consensus over de scope van de marktpartijen overeenstemming te bereiken over uitwisselingsprotocollen, gegevensdefinities en koppelbaarheid van de aan te bieden oplossingen. De leveranciers vinden dat ook. Zij zijn er op uit om innovatie waar zij langs andere wegen mee bezig zijn, verder vorm te geven, maar willen overigens

vooral duidelijkheid over de koers van mGBA, opdat zij hun systemen daarop kunnen toesnijden.

De vrees voor afhankelijkheid van een leverancier-monopolist zou niet moeten verhinderen dat er ruim baan komt voor ICT-/organisatie-innovatie voor de GBA en bij de gemeenten met hun publieksbalies en Burgerzaken. Een modern GBA-stelsel, en systemen daarvoor, dienen in een integrale benadering qua inhoud (architectuur) en aanpak te kloppen met andere lopende ontwikkelingen voor de eOverheid.

## **5) Programma-aanpak**

Het programma mGBA is, met welke inhoud en aanpak dan ook, een complex geheel van activiteiten en te boeken resultaten.

Een integrale benadering, met ICT-voorzieningen voor een modern GBA en de Basisregistratie Personen, hoeft niet in de weg te staan aan een stap voor stap (incrementele) ontwikkelaanpak, maar is daar juist voorwaarde voor.

Dat moet z'n uitdrukking vinden in een programma-aanpak met behapbare stappen en mijlpalen in termen van werkende resultaten, waar mogelijk per (half)jaar, per omgeving en per subdoelstelling.

De governance van het programma zal daar op toegesneden moeten worden.

## **APPENDIX A**

### **Geïnterviewden**

Na initiële gesprekken met Programmanager Cor van Tilborg en 'Senior Responsible Owner' Paul van Kalmthout heeft het reviewteam de volgende personen geïnterviewd:

<b>Naam</b>	<b>Rol c.q. functie</b>
Guus Rutgers	Directeur BPR
Dhr. Sierat	VKA, opsteller Programmaplan
Cees Meesters	Hfd. Burgerzaken Rotterdam en Vz. NVVB
Marthe Fuld	ICTU Programmamanager BAG
Andrée van Es	BZK DG Bestuur en Koninkrijksrelaties
Cor Franke	vm. RvB CWI
A. van Voorden J.W. Boissevain	Logica
Dirk Schravendeel	HEC, deskundige Basisregistraties
Hein van Duivenboden	Capgemini
Johan van de Waal	CP-ICT
Elly Bogerman	Directeur ICTU
Michael Stoelinga	Capgemini, opsteller Definitiestudie
Helmer Koetje	Vz. Gebruikersvereniging Centric
Erno Spoelman	Capgemini, opsteller Business Case
Rienk Hoff	Directeur Register Amsterdam
Ralph Pans	Vz. Directieraad VNG
Wim Deetman	Raad van State
Alphons van der Toorn	Belastingdienst
Cees Hamers Sandra Post	Getronics Pink Roccade Centric

## **APPENDIX B**

### **Geraadpleegde documenten**

Onderstaande lijst geeft weer welke documenten bij de voorbereiding of in de loop van de review zijn geraadpleegd.

Herijkte Definitiestudie mGBA, concept 1.6.1 – 15 oktober 2008
Programmaplan mGBA, concept 16 oktober 2008
Business Case Modernisering GBA, concept, 27 oktober 2008 ontvangen
Excel sheets met calculaties van Kosten en Baten tbv. Business Case
Lijst Input Documentatie tbv. actualiseren Definitiestudie mGBA
Memo Programmamanager mGBA aan reviewteam, 22 oktober 2008
Notitie Dir.BPR - 'mGBA: Hoe zitten de keuzes in elkaar', oktober 2008
Presentatie 'Observaties Herijking Definitiestudie', 14 oktober 2008
Presentatie 'Together. Free your energies', 14 oktober 2008
Conceptverslag Stuurgroep mGBA, 14 oktober 2008
Memo Inceptionfase aan Stuurgroep, 4 juni 2008
Kamerstukken mGBA, januari – juli 2008
Offerteaanvragen Def.studie mGBA, Business Case, Programmaplan – juli 2008
KPMG-rapport Toets afspraken BZS-K, juni 2008
Auditrapport Modernisering GBA, Auditdienst BZK, 8 november 2007
Kostenonderzoek Startpakket mGBA, met oplegnotitie, sept-okt.2007