



BPR
Toets afspraken BZS-K
juni 2008

BPR

Toets afspraken BZS-K

juni 2008

Ps/pp/pd/ktw/30146a

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	1
1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding en achtergrond	4
1.2 Vraagstelling onderzoek	6
1.3 Doelstelling van het onderzoek	6
1.4 Bestudeerde afspraken	7
1.5 Onderzoeksaanpak	7
1.6 Leeswijzer	9
2 Scope	10
2.1 Inleiding	10
2.2 Stand van zaken	10
2.2.1 De afbakening van het BZS-K	10
2.2.2 De afbakening van het bredere deelprogramma Burgerzakensysteem	11
2.3 Analyse KPMG	12
2.3.1 De scope van het BZS-K	12
2.3.2 De scope van het bredere deelprogramma Burgerzakensysteem	12
2.4 Advies KPMG	14
3 Besturing van het project BZK-K als onderdeel van het programma Modernisering GBA	16
3.1 Inleiding	16
3.2 Stand van zaken	16
3.3 Analyse KPMG	18
3.4 Advies KPMG	21
4 Financiering van het Burgerzakensysteem	23
4.1 Inleiding	23
4.2 Stand van zaken	23
4.3 Analyse KPMG	24
4.4 Advies KPMG	26
5 Naar een doorstart van het project	29
5.1 Inleiding	29
5.2 Processtappen	29
5.3 Aandachtspunten voor het vervolg	30

A	Bibliografie	31
B	Lijst met gebruikte afkortingen	32
C	Samenstelling Begeleidingscommissie onderzoek	33
D	Overzicht respondenten interviews	34

Managementsamenvatting

In 2004 is de Modernisering van de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (mGBA) van start gegaan. Deze modernisering moet leiden tot een efficiënte en betrouwbare manier voor het invoeren, opslaan, beheren en verstrekken van persoonsgegevens. De mGBA wordt gerealiseerd door een programma waarvan de belangrijkste twee deelprojecten de GBA Verstrekkingen (GBA-V) en de vernieuwing van het Burgerzakensysteem zijn. Het Burgerzakensysteem bestaat uit een kern (BZK-K) en uit aanvullende modules.

Medio 2007 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een tweetal onderzoeken (door de departementale auditdienst van het ministerie van BZK en door M&I/Partners) laten uitvoeren. Hierop is besloten om de realisatie van het Burgerzakensysteem op te schorten en prioriteit te geven aan het centrale deel, GBA-V.

De verantwoordelijke bestuurders van de bij het BZS betrokken partijen (VNG, NVVB en het ministerie van BZK) hebben samen met het Agentschap BPR op 19 maart 2008 overlegd en hebben zich voorgenomen alsnog een BZS-K te realiseren met aansluitende, aanvullende modules. Hierbij is het Rijk primair verantwoordelijk voor de kern en de gemeenten voor de aanvullende modules. In dit kader hebben de partijen een aantal afspraken opgesteld. KPMG is gevraagd deze afspraken te beoordelen op de mate waarin deze dienstbaar zijn aan het op te leveren resultaat. Dit tegen de achtergrond en ter uitvoering van de aanbevelingen van de departementale auditdienst en het onderzoek van M&I/Partners.

In ons onderzoek hebben we ons gericht op de volgende afspraken:

- de afbakening van het BZS-K: wat wordt precies tot het BZS-K gerekend;
- de nadere invulling van taken en verantwoordelijkheden van Rijk en gemeenten bij de uitvoering van het deelprogramma Burgerzakensysteem en de wijze waarop verantwoordelijkheden zijn belegd in de bestuurlijke structuur en de precisering van het in praktijk brengen van de overeengekomen besturingsstructuur voor het programma;
- precisering van afspraken over kostenverdeling voor ontwikkeling, implementatie en uitvoering van het Burgerzakensysteem.

Op basis van ons onderzoek hebben we geconstateerd dat:

- de afbakening van de kern ten opzichte van de aanvullende modules op dit moment voldoende is uitgewerkt, wel moet de definitiestudie uit 2005 geactualiseerd worden. Verder dient de scope van de kern dient in het vervolgtraject wel goed beheerst dient te worden op stuurgroepniveau. De scope van het deelprogramma Burgerzakensysteem als geheel is echter nog niet geheel duidelijk. Dit deelprogramma omvat ook de planning van de implementatie en de ondersteuning aan gemeenten bij de implementatie. Deze onderdelen dienen nader uitgewerkt te worden. Verder hebben we geconstateerd dat de termen project, programma, BZS-K en Burgerzakensysteem als geheel door elkaar worden gebruikt. Om misverstanden te vermijden is begripsverheldering noodzakelijk, we hebben hiervoor een voorstel gedaan;

- taken en verantwoordelijkheden verhelderd zijn, maar nog wel vastgelegd dienen te worden in een programmaplan. Aan dat programmaplan wordt op dit moment door BPR gewerkt. Daarnaast is het voor het vervolgtraject van belang dat er binnen de stuurgroep nadere afspraken worden gemaakt over aanwezigheid, vertegenwoordiging, mandaten en gewenst gedrag en dat stuurgroep leden elkaar durven aan te spreken op dit gedrag. Vertrouwen in elkaar hebben, open, transparant, duidelijk en consequent zijn vormen uiteindelijk de basis voor het succesvol opereren van de stuurgroep;
- partijen op ambtelijk niveau een gemeenschappelijk beeld hebben ontwikkeld van de verdeling van de kosten voor de ontwikkeling, bouw, implementatie en exploitatie van het Burgerzakensysteem.

Voordat er een bestuurlijk akkoord gegeven kan worden dienen er een aantal zaken rond om de inhoud en de organisatie van het project nog nader uitgewerkt te worden. Naar onze inschatting is het mogelijk om deze stappen in de komende drie maanden te zetten. Dat betekent dat op basis van deze aanvullingen in september 2008 in het bestuurlijk overleg een verantwoorde beslissing genomen kan worden over de doorstart van het project. In een processchema ziet dat er als volgt uit:



<p>Helderheid over afspraken</p> <p>Helderheid over uit te werken issues</p> <p>Op onderdelen voorstel KPMG</p> <p>(juni 2008)</p>	<p>Actualisering businesscase, definitiestudie en programmaplan mGBA (onderdeel BZS-K)</p> <p>Oppakken contacten leveranciers</p> <p>(zomer 2008)</p>	<p>Vastleggen in bestuurlijk overleg:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Scope - Besturing - Financiering - Beheer <p>(september 2008)</p>	<p>Uitbouw organisatie en uitvoering programmaplan (onderdeel BZS-K)</p>
--	---	--	--

Naast de eerder genoemde samenwerking in de stuurgroep vinden we het van belang om te benadrukken dat het realiseren van een nieuw burgerzakensysteem afhankelijk is van de bijdragen van meerdere partijen. Het programmabureau is belast met een groot aantal taken, maar is op het punt van de aanvullende modules in sterke mate afhankelijk van gemeenten, de VNG, de NVVB en de leveranciers van de gemeentelijke applicaties. Een succesvolle oplevering van het Burgerzakensysteem is naast de in deze rapportage besproken punten alleen mogelijk wanneer:

- de NVVB en de VNG hun inspanningen leveren door aan leveranciers globaal aan te geven hoe de aanvullende modules er uit dienen komen te zien;

- leveranciers op basis daarvan actief inzetten op de ontwikkeling van deze modules; hiertoe zou op korte termijn het contact met de leveranciers hersteld moeten worden;
- gemeenten na de doorstart van het programma met energie en met ondersteuning van BPR starten met de voorbereidingen voor het nieuwe Burgerzakensysteem.

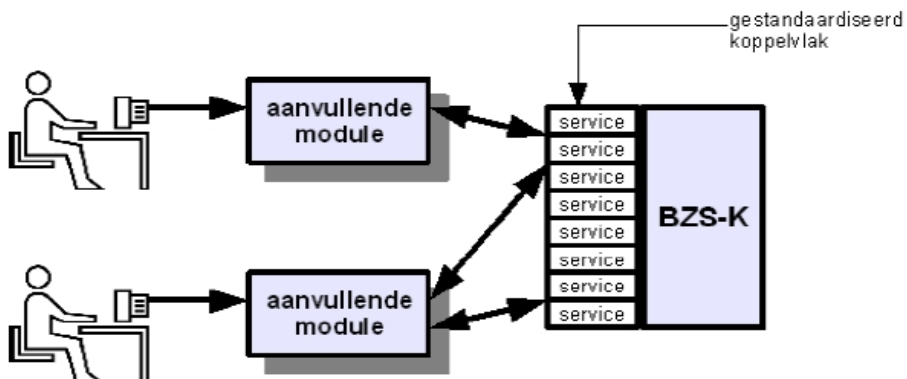
1 Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

De modernisering van de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (mGBA¹) is in 2004 begonnen. Deze modernisering moet leiden tot een efficiënte en betrouwbare manier voor het invoeren, opslaan, beheren en verstrekken van persoonsgegevens.

De modernisering van de GBA wordt gerealiseerd door een programma waarvan de belangrijkste twee deelprojecten de GBA Verstrekkingen (GBA-V) en de vernieuwing van het Burgerzakensysteem (BZS) zijn. De GBA-V is de centrale voorziening die straks de GBA gegevens van alle ingezetenen van Nederland bevat. Organisaties als bijvoorbeeld de Belastingdienst kunnen hieruit de benodigde gegevens afnemen. In december 2007 was de Stichting Gerechtelijke Deurwaarders de eerste organisatie die hiervan gebruik maakte, inmiddels zijn al vele waterschappen, ziekenhuizen en agentschappen gevolgd.

Binnen het Burgerzakensysteem is gekozen voor een onderscheid tussen de Burgerzakensysteem-Kern (BZS-K) en zogenaamde aanvullende modules. De Burgerzakensysteem-kern is het gedeelte van het Burgerzakensysteem dat verantwoordelijk is voor het opzoeken, wijzigen en opslaan van de GBA-gegevens. Hiermee kunnen de wettelijke taken, zoals vastgelegd in de Wet op het GBA, worden uitgevoerd door gemeenten. De aanvullende modules zijn het zogenaamde dashboard van het Burgerzakensysteem. Hiermee worden de eindgebruikers ondersteund bij hun werkzaamheden. De interactie tussen de kern en de aanvullende modules wordt gevormd door een koppelvlak. Een koppelvlak is een verzameling mogelijke standaardbevragingen aan het systeem, ook wel 'services' genoemd. Een *service request* "adres meneer x", kan dan leiden tot de adresgegevens van deze persoon. Tezamen vormen deze het Burgerzakensysteem, alle programmatuur die door gemeenten wordt gebruikt voor haar persoonsinformatiehuishouding en dienstverlening. Hieronder is de relatie tussen de kern en de aanvullende modules weergegeven:



Figuur 1 Bron: Notitie Afbakening BZS-K, mGBA, 3 april 2008

¹ Zie voor een lijst met gebruikte afkortingen Bijlage B

Bij het programma MGBA zijn de volgende partijen betrokken;

- het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is opdrachtgever en de belangrijkste financier van het systeem;
- het agentschap Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR) en meer specifiek het daar gesitueerde programmabureau is opdrachtnemer en de vermoedelijke toekomstige beheerder;
- de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) zijn vertegenwoordigers van de belangrijkste gebruikers: gemeenten;
- de stichting ICTU heeft de opdracht gekregen van BPR het BZS-K te ontwikkelen;
- onder meer de Belastingdienst en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) zijn afnemers van de centrale GBA-gegevens.

Het ministerie van BZK, het agentschap BPR, de VNG, de NVVB, stichting ICTU, de Belastingdienst en de SVB vormen samen een stuurgroep MGBA die wordt voorgezeten door de Directeur-Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties (D-G BK) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Daarnaast zullen softwareleveranciers voor gemeenten aanvullende modules bouwen en het Burgerzakensysteem (kern en modules) implementeren bij gemeenten.

Medio 2007 bleek dat de kosten voor de modernisering van de GBA sterk waren gestegen ten opzichte van eerdere ramingen. Na deze signalering heeft het ministerie van BZK een tweetal onderzoeken (door de departementale auditdienst van het ministerie van BZK en door M&I/Partners) laten uitvoeren. Hierop is besloten om de realisatie van het Burgerzakensysteem op te schorten en prioriteit te geven aan het centrale deel, GBA-V.

Naar aanleiding van de uitkomsten van de twee onderzoeken heeft BPR maatregelen getroffen o.a. met betrekking tot fasering, planning en begroting en risicobeheersing voor de uitvoering van de tweede fase van GBA Verstrekkingen; GBA-V Full Service. Dit betekende dat er onvoldoende budget resteerde voor het realiseren van het Burgerzakensysteem en de verdere doorontwikkeling van GBA-V.

Parallel hieraan hebben verschillende partijen gewerkt aan een mogelijke doorstart van het moderniseringsprogramma van de GBA. De verantwoordelijke bestuurders van de VNG, de NVVB, het ministerie van BZK hebben hierover samen met het Agentschap BPR op 19 maart 2008 overlegd en hebben zich voorgenomen alsnog een BZS-K te realiseren met aansluitende, aanvullende modules.

In dit kader hebben de partijen een aantal afspraken opgesteld. KPMG is gevraagd deze afspraken te beoordelen op de mate waarin deze dienstbaar zijn aan het op te leveren resultaat.

Dit tegen de achtergrond en ter uitvoering van de aanbevelingen van de departementale auditdienst en het onderzoek van M&I/Partners.

1.2 Vraagstelling onderzoek

Zoals we hierboven hebben aangegeven, hebben we een toets uitgevoerd op de afspraken die zijn opgesteld door de verschillende partijen. De in het offerteonderzoek opgenomen onderdelen waarop deze afspraken zich richten zijn in het onderzoek leidend geweest:

- de afbakening van het BZS-K: wat wordt precies tot het BZS-K gerekend;
- de nadere invulling van taken en verantwoordelijkheden van Rijk en gemeenten bij de uitvoering van het deelprogramma Burgerzakensysteem en de wijze waarop verantwoordelijkheden zijn belegd in de bestuurlijke structuur en de precisering van het in praktijk brengen van de overeengekomen besturingsstructuur voor het programma;
- precisering van afspraken over kostenverdeling voor ontwikkeling, implementatie en uitvoering van het Burgerzakensysteem.

De titel van het offerteonderzoek richt zich op de afspraken over de kern. De discussie over het Burgerzakensysteem kan op het punt van de scope en de financiering echter niet los worden gezien van het Burgerzakensysteem als geheel en wat betreft de besturing zelfs niet van het bredere programma mBGA. Waar relevant voor de discussie hebben we daarom op onderdelen een breder perspectief gehanteerd. We spreken over het project BZS-K wanneer we alleen de ontwikkeling en bouw van de kern bedoelen. We spreken over het deelprogramma Burgerzakensysteem wanneer we het bredere programma bedoelen inclusief de taken van het programmabureau die raakvlakken hebben met de aanvullende modules. Ten slotte hebben we het over het programma mBGA wanneer we het totale programma bedoelen waarvoor het programmabureau verantwoordelijk is.

1.3 Doelstelling van het onderzoek

Het onderzoek heeft de volgende doelstellingen:

- inzicht geven in het geheel van afspraken dat door BZK, agentschap BPR, VNG en NVVB is gemaakt met betrekking tot de ontwikkeling, implementatie en het gebruik van het Burgerzakensysteem. Het gaat hierbij om de gemaakte afspraken met betrekking tot de scope van het systeem, de verdeling van taken en bevoegdheden en de kosten;
- het beoordelen van deze afspraken naar de mate waarin deze dienstbaar zijn aan het op te leveren resultaat;
- een bijdrage leveren aan de voortgang van het proces om het Burgerzakensysteem te realiseren.

1.4 Bestudeerde afspraken

De sets van afspraken die KPMG in dit onderzoek heeft getoetst zijn afkomstig uit onderstaande bronnen.

- Notitie Afbakening BZS-K, mGBA, 3 april 2008;
- Afspraken Rijk en gemeenten vervolgtraject Modernisering van de GBA, 18 november 2005;
- Betere dienstverlening, minder administratieve lasten met de Elektronische Overheid! – Verklaring tussen Rijk, provincies, gemeenten en Waterschappen, 18 april 2006;
- Definitiestudie Startpakket – Versie 1.2, BPR, 27 mei 2005;
- Financiële-verhoudingswet, Staatsblad. 1996, 576;
- Het uur van de waarheid – advies van de commissie Postma/Wallage naar de financiering van de e-overheid, 20 december 2007;
- Kostenontwikkeling en invoering BZS-K, HEC, 6 maart 2008;
- Samen aan de slag, Bestuursakkoord Rijk-VNG, 4 juni 2007;
- Verslag bestuurlijk overleg BZK-VNG, 19 maart 2008 (Concept)
 - vergaderstuk 4.1 Aangepaste sturing van het programma;
 - vergaderstuk 5.1 Afspraken Rijk en gemeenten vervolgtraject Modernisering van de GBA.

1.5 Onderzoeksaanpak

Op 8 mei 2008 hebben we een startbijeenkomst voor het project georganiseerd waarbij we samen met begeleidingscommissie² de onderzoeksvragen en toetsingscriteria hebben besproken. De aangescherpte hoofdlijn hiervan was dat met de toets een antwoord moest worden geven op de vraag of de scope en de kostenverdeling van het project helder was en in welke mate hierover overeenstemming bestond onder betrokkenen en de vraag in welke mate de besturing van het project toereikend was voor het te bereiken resultaat. Er werd afgesproken bij de beoordeling hiervan gebruik te maken van algemene principes van projectmatig werken (Projects in a

² Zie voor de samenstelling van de begeleidingscommissie Bijlage C

controlled environment 2 (Prince2) en Managing Successful Programs (MSP)) zoals deze worden gehanteerd in soortgelijke projecten. Daarnaast hebben we met de begeleidingscommissie vastgesteld welke afspraken we in ons onderzoek zouden betrekken en wie we zouden interviewen.

Als eerste inhoudelijke stap van de toets hebben we eerst een analyse uitgevoerd van de gemaakte afspraken. We hebben per onderwerp alle in het verleden gemaakte afspraken geïnventariseerd rondom scope, de besturing en de financiering van het Burgerzakensysteem. Dit document is ter verificatie aan de leden van de begeleidingscommissie rondgestuurd en is op basis daarvan nog op enkele onderdelen aangepast.

Dit document hebben we gebruikt als basis voor de interviewgesprekken met in totaal 13 sleutelpersonen³ van betrokken organisaties BZK, BPR, VNG, NVVB en twee leveranciers van software voor burgerzakensystemen. We hebben halfgestructureerde interviews afgenomen waarbij de belangrijkste gespreksonderwerpen evenals het startdocument van tevoren aan de respondenten is toegezonden. In de gesprekken is tevens ruimte gegeven voor de respondenten om af te wijken van de voorgestelde onderwerpen. We hebben de respondenten niet alleen bevraagd over onduidelijkheden die ze ervaren en het draagvlak voor de afspraken, maar er is ook naar hun oordeel gevraagd over eventuele tegenstrijdigheden, witte vlekken en hun visie op projectmatig werken.

Op basis van de interviews en het schriftelijk materiaal hebben we een analyse uitgevoerd op de afspraken betreffende de scope, de besturing en de kostenverdeling van het project. We hebben hierbij gekeken naar de helderheid van de afspraken (en daarmee ook naar onderlinge tegenstrijdigheid) en de mate van overeenstemming tussen de betrokken partijen. Specifiek voor de beoordeling van de besturing hebben we vijf centrale elementen genomen, ontleend aan de gangbare principes van project- en programmamanagement (Prince2 en MSP):

1. een businesscase waaruit de voordelen van het project duidelijk worden en die een sturende rol heeft voor het vervolg van het project;
2. een programmaplan en bijbehorende documenten waaruit helder blijkt:
 - wat de doelstelling, de scope en de planning van het project is;
 - welke specifieke afspraken zijn gemaakt over de inhoud en de frequentie van voortgangsrapportages en uitzonderingsrapportages;
 - wat het mandaat van de projectmanager, de stuurgroep en de opdrachtgever is en welke toleranties zijn afgesproken ten aanzien van tijd, geld en kwaliteit voor elk van deze actoren;
 - op welke manier kwaliteitsborging en risicomanagement is geregeld;

³ Zie voor een overzicht van de respondenten die hebben meegewerkt aan het onderzoek Bijlage D

3. een breed samengestelde stuurgroep waarin ook gebruikers en de leverancier zijn vertegenwoordigd en waarbij de onderlinge rolverdeling helder is;
4. een heldere en toereikende verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen opdrachtgever, opdrachtnemer en stuurgroep alsmede het besef dat van gedrag dat hiermee is gemoeid;
5. onafhankelijke project assurance die rapporteert aan de stuurgroep.

Bij de beoordeling hebben we enerzijds gebruik gemaakt van opinies van relevante stakeholders en anderzijds van onze eigen kennis en ervaring.

Na de afronding van de interviews is op 29 mei 2008 een workshop georganiseerd met vertegenwoordigers van BPR, BZK, VNG, NVVB en ICTU. In de workshop heeft KPMG de voorlopige resultaten gepresenteerd: algemeen beeld van de toereikendheid, eventuele tegenstrijdigheden en onduidelijkheden en de mate waarin de afspraken worden gedragen door de betrokken partijen. Doel van de workshop was deze bevindingen aan te scherpen en te verhelderen. Tevens bood dit de mogelijkheid om eventuele onduidelijkheden te verhelderen. Op basis van de uitkomsten van de workshop is een nadere analyse gemaakt, waaruit de nu voorliggende rapportage is voortgekomen.

1.6 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt de scope van het project behandeld, waarna in hoofdstuk 3 de besturing en programmamanagement volgt. In hoofdstuk 4 staat vervolgens de financiering van het project centraal. Afgesloten wordt met suggesties voor mogelijke vervolgstappen in hoofdstuk 5. De opzet van de hoofdstukken 2, 3 en 4 is identiek. Na een inleiding op het betreffende onderwerp geven we weer welke afspraken er op dit moment zijn gemaakt. Deze worden geanalyseerd op basis van de documentstudie en de interviews. Vervolgens wordt elk hoofdstuk afgesloten met een advies waarin we aangeven waar we nog aanvulling en verheldering noodzakelijk achten.

2 Scope

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we een beeld van de stand van zaken rond de scope van het BZS-K en het bredere deelprogramma Burgerzakensysteem. We beginnen met een korte terugblik en gaan vervolgens in op de afspraken die op 19 maart 2009 zijn besproken in de stuurgroep. Vervolgens bespreken we een aantal openstaande issues en een aantal observaties van onze kant. We sluiten dit hoofdstuk af met een advies over de scope.

2.2 Stand van zaken

2.2.1 De afbakening van het BZS-K

Het Burgerzakensysteem-kern (BZS-K) is onderdeel van het deelprogramma Burgerzakensysteem en bevat functionaliteiten om gebruikers GBA-gegevens te laten raadplegen, op te laten slaan en te laten wijzigen uit het oogpunt van hun wettelijke taken. Het raadplegen, opslaan en wijzigen van gegevens kunnen gemeenten uitvoeren door gebruik te maken van de standaard werkprocessen die onderdeel zijn van het BZS-K. Het BZS-K bevat koppelvlakken en services waar de aanvullende modules mee communiceren. Gebruikers kunnen door middel van de aanvullende modules gebruik maken van de werkprocessen die in het BZS-K zijn doorgevoerd. Belangrijk element van de scope zijn daarnaast vastgelegd in de definitiestudie uit 2005.

In de achterliggende periode is de scope van het BZS-K project meerdere keren onderwerp van discussie geweest. Het niet helder zijn van de scope heeft mede bijgedragen aan het stopzetten van het BZS-K project. Op hoog niveau is de scope van het project duidelijk. Binnen de scope vallen alle werkprocessen die GBA-gegevens raadplegen, opslaan of wijzigen. Om inzicht te krijgen in de problemen binnen het project heeft het ministerie van BZK een tweetal onderzoeken laten uitvoeren door de departementale auditdienst van het ministerie van BZK en door M&I/Partners. Ten aanzien van de scope is in de rapportages onder meer gewezen op:

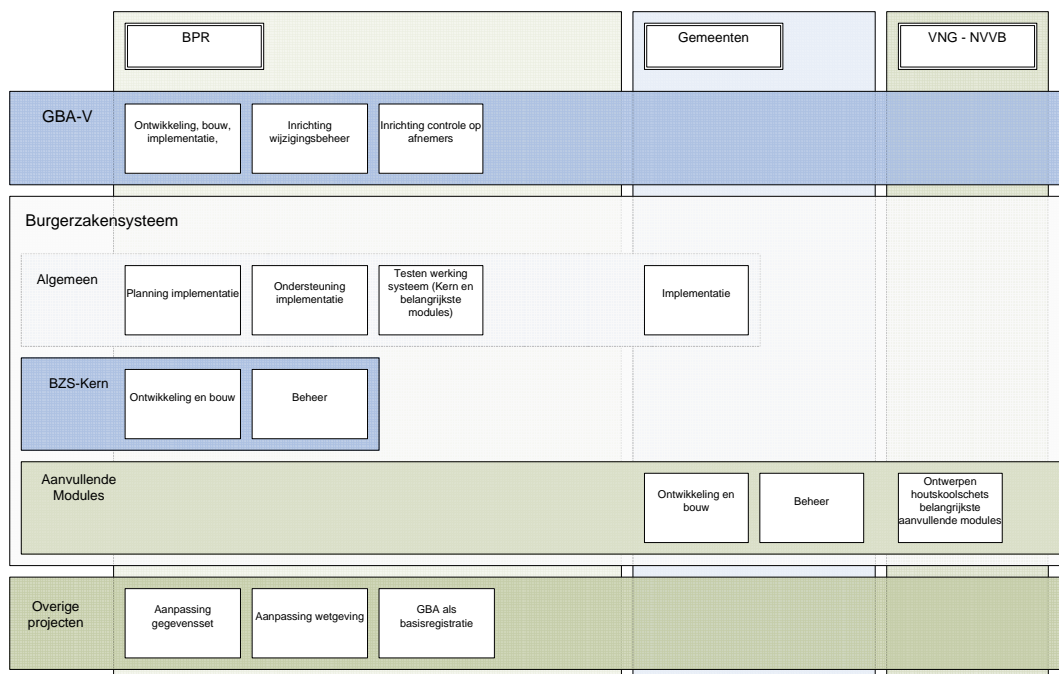
- het ontbreken van scope management waardoor de omvang van het project toeneemt en dit leidt tot meerkosten;
- toenemende complexiteit door een toename van het aantal processen en hoge complexiteit van de database;
- door het toenemen van de complexiteit is de ontwikkeltijd langer;

- het gebruik van een iteratieve ontwikkelmethodiek waarborgt niet dat de gewenste producten worden opgeleverd. Het ontbreken van afspraken over het aantal iteratieslagen kan leiden tot een langere doorlooptijd van het ontwikkeltraject.

Naar aanleiding van deze rapportages hebben BPR, BZK, VNG en NVVB nieuwe afspraken opgesteld die op 19 maart 2008 zijn besproken. In april 2008 is door BPR, VNG en NVVB het document Afbakening BZS-K opgesteld waarin de afbakening nader is omschreven. Dit document bevat onder meer een (niet uitputtende) lijst met de werkprocessen van burgerzaken die GBA-gegevens raadplegen, opslaan en/of muteren. Van alle werkprocessen is bepaald of deze binnen het BZS-K vallen en welke gevolgen het werkproces heeft op de GBA-gegevens.

2.2.2 De afbakening van het bredere deelprogramma Burgerzakensysteem

De plaats die BZS-K inneemt in het programma mGBA alsmede waar de verantwoordelijkheden belegd zijn, is weergegeven in afbeelding 1.



Afbeelding 1: de plaats van BZS-K in het programma en waar verantwoordelijkheden belegd zijn (reconstructie op basis van workshop 29 mei)

Tijdens het bestuurlijk overleg van 19 maart 2008 is door partijen de voorkeur uitgesproken voor het decentrale scenario. Dit wil zeggen dat iedere gemeente zijn eigen BZS-K systeem heeft met aanvullende modules. De decentrale applicatie wordt vervolgens gesynchroniseerd met de centrale database via de dienstenbus van de overheid opdat de centrale GBA-gegevens actueel zijn. Voor BPR betekent dit dat zij niet verantwoordelijk zijn voor de implementatie

zelf, maar wel voor de planning van de implementatie, voor het testen van de werking van het systeem als geheel en voor de ondersteuning van gemeenten bij de implementatie. Deze onderdelen kunnen worden gezien als projecten die ook om projectbeheersing vragen.

Het schema laat ook zien dat BPR voor het realiseren van de nieuwe Burgerzakensysteem afhankelijk is van gemeenten, VNG en NVVB.

2.3 Analyse KPMG

2.3.1 De scope van het BZS-K

Ten aanzien van de scope hebben wij geconstateerd dat de definitiestudie nog steeds een bruikbaar document kan zijn. De definitiestudie dient geactualiseerd te worden ten aanzien van gehanteerde terminologie, ontwikkelingen rond standaarden, beveiligingseisen, etc.

Alle betrokken partijen zijn het er over eens dat het eerder genoemde document Afbakening BZS-K een bruikbare basis vormt om de scope van het BZS-K vast te stellen. In de workshop van 29 mei 2008 is dit opnieuw bevestigd. Wij zijn van mening dat de lijst een logische indeling kent en dat het criterium om tot afbakening tussen kern en aanvullende module te komen (zorgt het voor een mutatie?) bruikbaar is.

Binnen het project heeft het ontbroken aan actief scope management waardoor het project lastig te beheersen was. Door de toename aan processen die onderdeel uit gingen maken van het systeem nam de complexiteit toe, wat resulteerde in hogere kosten. Het niet helder zijn van de scope heeft er mede toe geleid dat het project is stop gezet door het ministerie van Binnenlandse Zaken. De bestuurlijke afspraken die in maart 2008 in concept zijn opgesteld geven aan dat scopewijzigingen voortaan door de stuurgroep dienen te worden bekrachtigd.

2.3.2 De scope van het bredere deelprogramma Burgerzakensysteem

In het bestuurlijk overleg van maart 2008 is door alle partijen een voorkeur uitgesproken voor het decentraal implementatiescenario. Hierbij hebben alle gemeenten een eigen applicatie die verbinding legt met het BZS-K. De gemeenten dienen zelfstandig met één van de betrokken leveranciers overeenstemming te bereiken over de aan te schaffen aanvullende modules.

Vanuit BPR resteert een verantwoordelijkheid rondom de organisatie van de implementatie: planning en ondersteuning. Ten aanzien van de planning merken we het volgende op.

Op dit moment is nog niet duidelijk vastgelegd wanneer het deelprogramma Burgerzakensysteem is afgerond. Afsproken is dat bij de implementatie van het systeem aansluiting wordt gezocht bij het investeringsritme van gemeenten. Over dit ritme bestaat echter onduidelijkheid. Geen van de betrokken partijen heeft hier inzicht in. Dit betekent dat geen zicht bestaat op de totale doorlooptijd van het deelprogramma.

Tevens bestaat er nog geen inzicht in de aanvullende modules die ontwikkeld moeten worden en of er aanvullende modules zijn die door alle gemeenten worden gebruikt. Wanneer op een slimme manier gebruik wordt gemaakt van generieke services dan kan het aantal aanvullende modules mogelijk beperkt blijven. Hiertoe zou een houtskoolschets van deze modules opgesteld dienen te worden. Hier is in het najaar van 2007 een start mee gemaakt door de NVVB, VNG en BPR in samenwerking met de leveranciers, maar door het stopzetten van het BZS-K programma is ook deze activiteit 'on hold' gezet.

De onduidelijkheid over de aanvullende modules brengt tevens met zich mee dat er discussie bestaat over het parallel ontwikkelen van het BZS-K en de aanvullende modules. Het parallel ontwikkelen brengt knelpunten met zich mee doordat de aanvullende modules afhankelijk zijn van de definities van de koppelvlakken die bepaald worden gedurende het ontwikkelingstraject van het BZS-K. Ten aanzien van de discussie over het parallel ontwikkelen dient opgemerkt te worden dat de aanvullende modules uit twee componenten bestaan. De eerste component is de 'voorkant' van de applicatie. Dit is het deel van de applicatie dat de gebruikers op hun beeldscherm zien en waarin zij gegevens kunnen raadplegen en muteren. Ten behoeve van de voorkant dient door het NVVB en het VNG een houtskoolschets van de generieke aanvullende modules te worden gemaakt. Het tweede component is de achterkant. Dit is het deel dat de communicatie verzorgt tussen de aanvullende modules en het BZS-K.

Het parallel ontwikkelen van het BZS-K en de voorkant van de aanvullende modules is geen probleem doordat beide onafhankelijk van elkaar zijn. De achterkant van de aanvullende modules is echter afhankelijk van het BZS-K waardoor het parallel ontwikkelen zeer lastig is. Aangemerkt dient te worden dat binnen het leveranciers spectrum verschillen bestaan. Een aantal leveranciers zijn bezig met het ontwikkelen van een volledig nieuwe applicatie. Zij zijn op dit moment bezig met het ontwikkelen van de voorkant. De achterkant wordt ontwikkeld op het moment dat de definities van de koppelvlakken bekend zijn. Een aantal andere leveranciers heeft reeds een applicatie die zij aan willen passen om te communiceren met het BZS-K. Hiertoe dienen zij enkel een nieuwe achterkant te ontwikkelen. Deze leveranciers dienen hiermee echter te wachten totdat de definities van de koppelvlakken bekend zijn.

Ook over de ondersteuning die BPR wil bieden aan gemeenten bij de implementatie door gemeenten bestaat nog onduidelijkheid. Vanuit de verschillende afspraken komt niet duidelijk naar voren welke ondersteuning gemeenten kunnen verwachten bij het implementeren van het BZS-K. De wens is aanwezig dat het BPR een actieve rol speelt bij het ondersteunen van de implementatie en dat niet enkel een financiële ondersteuning gewenst is. Het niveau van ondersteuning dient gezien te worden op het niveau van het programma Burgerzakensysteem. Gemeenten dienen inzicht te krijgen in de gevolgen van het BZS-K op de werkprocessen. De ondersteuning van BPR dient zich te richten op het opstellen van een draaiboek en stappenplan voor de migratie van gemeenten. Tevens kan BPR bijeenkomsten voor gemeenten organiseren om de gemeenten op de hoogte te brengen van de voortgang van het project, de consequenties van het project voor de gemeenten en inzicht te geven in het nieuwe gegevensmodel. De komende tijd zal dit deelproject verder uitgewerkt dienen te worden.

2.4 Advies KPMG

Op basis van ons onderzoek komen wij tot de volgende adviezen rondom de scope:

1 *Actualiseer de definitiestudie*

Voor een herstart van het project is het nodig dat de definitiestudie wordt bijgewerkt. De definitiestudie dient in ieder geval bijgewerkt te worden ten aanzien van de gehanteerde terminologie, de te hanteren standaarden en de van toepassing zijnde beveiligingsisen.

2 *Baken de scope van de kern en van het deelprogramma eenduidig af*

Voor alle partijen dient duidelijk te zijn wat binnen de scope van het BZS-K project en wat binnen de scope van het programma Burgerzakensysteem valt. Door dit onderscheid naar alle betrokken partijen te communiceren wordt voorkomen dat discussie ontstaat over de scope. Ten aanzien van de scope van het BZS-K project dient het NVVB document Afbakening BZS-K bestuurlijk bekrachtigd te worden. Dit document bevat een goede afbakening van de werkprocessen die binnen en buiten de scope van het BZS-K project vallen. Een nadere afbakening van het deelprogramma dient nog plaats te vinden.

3 *Het scope management dient belegd te worden bij de stuurgroep*

In de achterliggende periode is geen aandacht besteed aan het management van de scope. Hierdoor nam het project alsmaar in complexiteit en grootte toe. Het scope management dient bij de stuurgroep te worden belegd waarbij de vastgestelde scope als leidraad dient. Alle wijzigingsverzoeken ten aanzien van de scope dienen aan de stuurgroep te worden voorgelegd en door de stuurgroep te worden geaccordeerd. Hierbij dient de stuurgroep een mandaat te hebben waar binnen zij bevoegd is beslissingen te nemen. Dit mandaat dient te worden bekrachtigd in het bestuurlijk overleg. Wijzigingen aan de scope dienen te worden vastgelegd in een scopingdocument.

4 *Stel vast welke ondersteuning gemeenten krijgen van BPR en maak gebruik van eerdere ervaringen*

De invoering van het GBA en meer recent de invoering van het Elektronisch Kind Dossier en de BAG heeft geleerd dat een actieve ondersteuning aan gemeenten behulpzaam is bij een goede implementatie. We bevelen aan bij het opzetten van de ondersteuning ten behoeve van de implementatie van het Burgerzakensysteem gebruik te maken van de ervaringen van deze projecten. Het ligt hierbij voor de hand om de ondersteuning rond de implementatie van het nieuwe BZS en de invoering van de GBA als basisregistratie als een project op te pakken. Te denken valt aan het trainen van één key-user per gemeente. Daarnaast kan BPR de ondersteunende rol vormgeven door bijeenkomsten te organiseren voor gemeenten en accountmanagement, draaiboeken en stappenplannen voor de migratie naar het BZK-s op te stellen.

5 *Hanteer eenduidige definities*

Tijdens ons onderzoek hebben we gemerkt dat de discussie over de scope van het Burgerzakensysteem wordt bemoeilijkt door het verschillend gebruik van terminologie. Ten behoeve van deze rapportage hebben we de volgende keuzes gemaakt: het project BZS-K (ontwikkeling en bouw), het deelprogramma Burgerzakensysteem (BZS-K + planning en ondersteuning implementatie) en het programma mGBA (BZS, GBA-V en overige projecten en deelprogramma's). We bevelen aan deze terminologie consequent te hanteren.

3 Besturing van het project BZK-K als onderdeel van het programma Modernisering GBA

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we een beeld van de stand van zaken rond de besturing van het project BZS-K als onderdeel van het programma mGBA. We beginnen met een korte terugblik en gaan vervolgens in op de afspraken die op 19 maart j.l. zijn gemaakt. Vervolgens bespreken we een aantal openstaande kwesties en een aantal observaties van onze kant. We sluiten dit hoofdstuk af met een advies over de besturing.

3.2 Stand van zaken

Het project Burgerzakensysteem maakt deel uit van het bredere programma mGBA. Bij de ontwikkeling van het Burgerzakensysteem is een aantal partijen betrokken die elk een verschillende rol hebben:

- BZK is opdrachtgever en de belangrijkste financier van het systeem BZS-K;
- BPR is opdrachtnemer en de vermoedelijke toekomstige beheerder van het Burgerzakensysteem;
- VNG en NVVB zijn vertegenwoordigers van de belangrijkste gebruikers: gemeenten;
- de stichting ICTU ontwikkelt en bouwt in opdracht van BPR het BZS-K;
- leveranciers die de aanvullende modules bouwen en het Burgerzakensysteem implementeren;
- onder meer de Belastingdienst en de Sociale Verzekeringsbank zijn afnemers van de centrale GBA-gegevens.

BZK, BPR, VNG, NVVB, Belastingdienst en SVB vormen samen een stuurgroep MGBA die wordt voorgezeten door de D-G BK van het ministerie van BZK.

In de achterliggende periode is de besturing van het programma MGBA een aantal keer onderwerp geweest van discussie. Het ministerie van BZK heeft een tweetal onderzoeken laten uitvoeren door de departementale auditdienst van het ministerie van BZK en door M&I/Partners. In deze rapportages is onder meer gewezen op:

- onhelderheid in de rol van de stuurgroep;
- onhelderheid in de rolverdeling tussen de programmamanager BPR/mGBA en projectleider ICTU/Startpakket;

- de D-G KB vervult verschillende rollen, het is niet altijd duidelijk voor projectleden welke pet hij op heeft;
- programmamanager mGBA/BPR heeft bij aantreden geen heldere opdracht meegekregen;
- binnen het programma was er weinig aandacht voor het nakomen van afspraken;
- Er zijn geen afspraken gemaakt over hoe de projectrisico's in kaart moeten worden gebracht, hierdoor heeft de programmamanager niet de zekerheid dat de gerapporteerde risico's volledig zijn;
- Projectleider (ICTU) heeft taken toegekend gekregen die thuishoren bij de stuurgroep e.g. goedkeuren van scopewijzigingen.

De uitkomsten van deze rapportages hebben geleid tot nieuwe afspraken tussen BPR, BZK en NVVB en BZK, deze zijn op 19 maart 2008 besproken. De kern hiervan is de bevestiging dat de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van het Burgerzakensysteem bij de staatssecretaris ligt en dat deze op belangrijke momenten overlegt met bestuurlijke partners over de te nemen stappen. De stuurgroep zou moeten gaan fungeren als ambtelijk voorportaal voor de besluitvorming en heeft een aantal taken toebedeeld gekregen. Meer specifiek zijn de volgende afspraken gemaakt:

- de eindverantwoordelijkheid voor het Burgerzakensysteem ligt bij de staatssecretaris;
- het Rijk heeft het voortouw en zal afstemmen met gemeenten en leveranciers;
- er is een gezamenlijk bestuurlijk commitment;
- bestuurlijk overleg: Overleg met VNG en NVVB bij:
 - belangrijke beslissingen over verantwoordelijkheidsinrichting en de planning;
 - ingrijpende beslissingen financiering;
 - finale besluitvorming producten;
- stuurgroep: fungeert als een ambtelijk voorportaal voor het bestuurlijk overleg. De ambtelijke opdrachtgever is voorzitter. Samenstelling bestaat uit alle relevante partijen. De voorzitter is opdrachtgever van de programmamanager (mGBA);
- verantwoordelijkheden van de stuurgroep:
 - Realisatie doelstellingen;
 - Ontwikkeling t/m exploitatie/gebruik;

- (doen) specificeren van eisen tav te gebruiken systemen;
- (doen) ontwikkelen benodigde producten;
- (doen) zorg dragen voor implementatie van systemen;
- De stuurgroep voert regie en stuurt aan:
 - op basis van goedgekeurde plannen;
 - op basis van gestandaardiseerde voortgangsrapportages van de programmamanager. Activiteiten, resultaten, doorlooptijd, kosten etc.;
 - op basis van audits door onafhankelijke derden;
- de stuurgroep verstrekt (deel)opdrachten en accepteert resultaten;
- de stuurgroep rapporteert aan bestuurlijk overleg;
- de vergaderfrequentie stuurgroep hangt af van noodzaak besluitvorming. De stuurgroep moet actiever worden betrokken bij het programma. (Bron: afspraken 19 maart 2008);
- het programmabureau is gesitueerd bij BPR, “kan dit ook beste blijven gelet op samenhang met latere inbeheername.” (Bron: afspraken 19 maart 2008);
- zodra de bestuurlijke besluitvorming over de voortzetting van het programma MGBA is afgerond zal een geactualiseerd programmaplan worden opgesteld. (Bron: Aangepaste organisatie en sturing... modernisering GBA, 2008 & Afspraken 19 maart 2008).

3.3 Analyse KPMG

Ten opzichte van de oude structuur bieden deze afspraken een aantal voordelen. Zo ligt de verantwoordelijkheid voor scopewijzigingen niet langer bij de uitvoerder. Ook is de taakomschrijving van de stuurgroep nader omschreven. Uit de interviews is desondanks duidelijk geworden dat er nog onzekerheid bestaat over de vraag of de besturing nu op een adequate manier is ingericht. Zorgpunten waren onder meer de samenstelling en de rol van de stuurgroep en de relatie tussen de programmamanager en de D-G.

We hebben deze zorgpunten opgevat als signalen ten behoeve van onze eigen oordeelsvorming. In onze analyse zullen we deze punten aan de orde laten komen.

Bij de beoordeling van de nu voorgestelde programmastructuur hanteren we de *best practices* Prince2 en MSP. De belangrijkste elementen hieruit zijn:

- 1 een businesscase waaruit de voordelen van het project duidelijk worden en die een sturende rol heeft voor het vervolg van het project;
- 2 een programmaplan en bijbehorende documenten waaruit helder blijkt:
 - wat de doelstelling, de scope en de planning van het project is;
 - welke specifieke afspraken zijn gemaakt over de inhoud en de frequentie van voortgangsrapportages en uitzonderingsrapportages;
 - wat het mandaat van de projectmanager, de stuurgroep en de D-G is en welke toleranties zijn afgesproken ten aanzien van tijd, geld en kwaliteit voor elk van deze actoren;
 - op welke manier kwaliteitsborging en risicomanagement is geregeld;
- 3 een breed samengestelde stuurgroep waarbij de onderlinge rolverdeling helder is;
- 4 een heldere en toereikende verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen opdrachtgever, opdrachtnemer en stuurgroep alsmede het besef dat van gedrag dat hiermee is gemoeid;
- 5 onafhankelijke project assurance die rapporteert aan de stuurgroep.

1. Businesscase

In 2003 is er een businesscase opgesteld voor de mGBA, deze is op onderdelen in september 2005 geactualiseerd. De departementale auditdienst heeft in haar rapport over de MGBA van november 2007 geconcludeerd dat de kwaliteit van deze businesscase onvoldoende is en in de uitvoering van het programma geen rol meer heeft gespeeld. In maart jl. heeft HEC een nieuwe kostenraming opgesteld voor het BZS-K. Deze kostenraming biedt op onderdelen handvatten voor de nieuw op te stellen businesscase, maar kan deze niet vervangen. Dit leidt tot de conclusie dat de businesscase geactualiseerd dient te worden. Op basis van de interviews en de inbreng van deelnemers in de workshop stellen we wel vast dat betrokkenen zijn doordrongen van de noodzaak om deze nieuwe business case na de doorstart van het project een sturende werking te laten hebben.

2. Programmaplan

De concept-bestuurlijke afspraken geven aan dat zodra de bestuurlijke besluitvorming over de voortzetting van het programma MGBA is afgerond er een geactualiseerd programmaplan zal worden opgesteld. Het programmaplan uit 2005 is niet toereikend voor de doorstart van het programma. Ten tijde van het schrijven van dit rapport is BPR dan ook al bezig met het herzien van het programmaplan mGBA. Ten aanzien van de noodzakelijke onderdelen van het plan kan het volgende worden opgemerkt.

- Scope – zie hoofdstuk 2.

- Een nieuwe planning is nog niet opgesteld.
- Er is nog geen uitgewerkte structuur voor kwaliteitsborging en risicomanagement.
- Er zijn nog geen specifieke afspraken gemaakt over inhoud en frequentie van voortgangsrapportages en uitzonderingsrapportages.
- Afspraken over mandaat en toleranties ten aanzien van tijd, geld en kwaliteit dienen nog te worden vastgelegd.

3. Verdeling van taken ,rollen en bevoegdheden

De in de bestuurlijke afspraken 19 maart 2008 voorgestelde verdeling is helderder dan voorheen, maar wordt op dit moment nog verder uitgewerkt in het programmaplan. De hoofdlijn hiervan is dat er een directere sturingsrelatie komt tussen de (gedelegeerd) opdrachtgever en de programmamanager en dat de taken en rollen van de stuurgroep verder worden uitgewerkt.

Daarnaast gaat de stuurgroep sterker fungeren als een voorportaal voor de belangrijkste besluiten in het bestuurlijk overleg. Deze hoofdlijn onderschrijven we, waarbij we opmerken dat naast de taken van de stuurgroep met name ook in de stuurgroep dient te worden besproken op welk niveau organisaties zich in de stuurgroep laten vertegenwoordigen en met welk mandaat ze zijn afgevaardigd. Wat ons betreft zou dat een ruim mandaat moeten zijn en zouden ze alleen mijlpaaldocumenten met de achterban moeten afstemmen. Het is de verantwoordelijkheid van de stuurgroepvoorzitter om over sterke financiële consequenties overleg te plegen met de staatssecretaris. Naar onze inschatting is het op papier zetten van de taken en rollen van de stuurgroep een eerste stap op weg naar de gewenste centrale rol en dient al dan niet met behulp van een facilitator het gesprek geopend te worden over het gewenste gedrag (bijvoorbeeld aanwezigheid en elkaar durven aanspreken op verantwoordelijkheden) en over de rolverdeling binnen de stuurgroep. Vertrouwen in elkaar hebben, open, transparant, duidelijk en consequent zijn vormen uiteindelijk de basis voor succesvol opereren van de stuurgroep.

4. Samenstelling stuurgroep

Tijdens de interviewronde is herhaaldelijk gesproken over de samenstelling van de stuurgroep. Naar onze opvatting is de potentiële inbreng van de organisaties die nu zitting hebben in de stuurgroep in potentie waardevol en elkaar versterkend. Wel dient de rolverdeling binnen de stuurgroep nader te worden bepaald. Bij de oplevering van de GBA-V kan het lidmaatschap van de Belastingdienst en de SVB vervallen. Aangezien zij alleen gegevens afnemen van de GBA-V ligt het niet voor de hand dat ze na oplevering nog betrokken zijn bij de ontwikkeling van het Burgerzakensysteem.

5. Project assurance

Op dit moment rapporteert de projectcontroller aan de projectmanager, een onafhankelijke project assurance rol ontbreekt. In onze visie vraagt de complexiteit van het programma om een

aparte project assurance, die onafhankelijk van de programmamanager de stuurgroep informeert.

3.4 Advies KPMG

Op basis van onze bevindingen komen we tot de volgende adviezen rondom de besturing:

1. Actualiseer de definitiestudie, het programmaplan en de businesscase.

Voor een herstart van het project is het nodig dat op bestuurlijk niveau een duidelijk - ja - wordt gezegd tegen de hoofdlijnen van de scope, de besturing en de verdeling en de hoogte van de kosten. Hiervoor is het nodig dat de definitiestudie, het programmaplan en de businesscase worden geactualiseerd. In het programmaplan dienen in elk geval de volgende elementen te worden vastgesteld:

- de scope;
- integrale planning;
- mandaat programmamanager, uitvoerder, stuurgroep en opdrachtgever;
- kwaliteitsborging en risicomanagement;
- inhoud en frequentie van voortgangsrapportages en uitzonderingsrapportages.

Dit vormt vervolgens de basis voor de daadwerkelijke doorstart van de modernisering van het Burgerzakensysteem, inclusief het vrijmaken van de benodigde financiering.

2. Rond voorstel voor de nadere afbakening van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden af en bespreek in stuurgroep gewenst gedrag.

We doen geen ingrijpende voorstellen voor het aanpassen van de topstructuur voor de programmabeheersing. BPR is op dit moment bezig met het opstellen van een nieuw programmaplan, waarvan de hoofdlijnen helder zijn en volgens ons kan bijdragen een goede besturing en beheersing. In aanvulling hierop adviseren we dat alle betrokkenen zich bewust worden van het gedrag dat bij deze taken nodig is. Vertrouwen in elkaar hebben, open, transparant, duidelijk en consequent zijn vormen uiteindelijk de basis voor het succesvol opereren van de stuurgroep.

3. Laat lidmaatschap Belastingdienst en SVB vervallen op het moment dat GBA-V is voltooid

Zoals aangeven ligt het niet voor de hand het lidmaatschap van de Belastingdienst en de SVB te handhaven als het onderdeel van het mGBA dat voor hen van belang is, de GBA-V, is opgeleverd.

4. *Zorg ervoor dat er een onafhankelijke project assurance wordt ingevoerd die rapporteert aan de stuurgroep.*

Om te waarborgen dat de doelstellingen van het programma binnen de gestelde randvoorwaarden worden gerealiseerd is het nodig om de rol van project assurance in te vullen. Deze rapporteert op afgesproken momenten aan de stuurgroep, onafhankelijk van de programmamanager en hanteert de business case als basis hiervoor.

4 Financiëring van het Burgerzakensysteem

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we een beeld van de stand van zaken rond de financiering van het Burgerzakensysteem. Allereerst volgt er een terugblik, daarna bespreken we de afspraken van het bestuurlijk overleg van 19 maart 2008. Vervolgens gaan we in op een aantal openstaande kwesties en observaties van onze kant. We sluiten het hoofdstuk af met een aantal aanbevelingen.

4.2 Stand van zaken

In dit rapport onderscheiden we vijf kostensoorten rondom het Burgerzakensysteem:

- de ontwikkeling en de bouw en van het BZS-K;
- de ontwikkeling en de bouw van de aanvullende modules;
- het testen en implementeren van het Burgerzakensysteem als geheel;
- de gemeentelijke beheerkosten van het nieuwe systeem na oplevering;
- kosten als gevolg van wijzigingen in de kern of aanvullende modules na oplevering.

Sinds 2005 zijn er tussen Rijk en gemeenten in verschillende gremia, verschillende afspraken gemaakt over de financiering van de elektronische overheid in het algemeen en van het nieuwe Burgerzakensysteem in het bijzonder. Zo wordt in 2005 tussen Rijk en VNG afgesproken dat het Rijk zorg draagt voor adequate ondersteuning van gemeenten bij de ontwikkeling en implementatie van de gemoderniseerde GBA en de daarvoor benodigde middelen. VNG en gemeenten zouden hiervoor de menscapaciteit leveren en zouden daarvoor gecompenseerd worden. Een jaar later ondertekenen dezelfde partijen een manifest over de ontwikkeling van de elektronische overheid in brede zin. De belangrijkste passages hierin op het gebied van de financiering zijn:

- de ontwikkeling van elektronische dienstverleningsproducten wordt gedragen door de organisatie die de diensten verstrekt;
- realisatie van de basisvoorzieningen wordt gefinancierd door de overheden die verantwoordelijk zijn voor een bepaalde voorziening. Veelal is dit het Rijk. Op het punt van basisregistraties personen, gebouwen en adressen is er een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en gemeenten. De verdeling van de kosten wordt (of is) daarom in onderlinge afspraken geregeld;
- wij stellen vast dat de overheden die zich in dit Manifest ertoe verbinden elektronische dienstverlening te realiseren de daarvoor benodigde middelen zelf financieren, ook al gaat het om veel geld;

- de kosten voor het beheer van de basisvoorzieningen worden in principe gedragen door het Rijk, door het departement dat verantwoordelijk is voor de betreffende basisvoorziening.

De afspraken uit het manifest zijn voor verschillende interpretaties vatbaar. Bovendien zijn bij het maken van de afspraken uit 2006 de eerdere afspraken niet herroepen. Door de verschillende afspraken bestond er in de periode 2006-februari 2008 bij verschillende partijen een verschillend beeld over de kostenverdeling.

In de meest recente bestuurlijk afspraken over de eventuele doorstart van het project BZS-K uit maart 2008 is afgesproken dat:

- Rijk en gemeenten investeren in het realiseren van de gemoderniseerde GBA. Hierbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het investeringsritme van gemeenten;
- voor rekening van de gemeenten komen de kosten van applicaties/aanvullende modules voor de GBA-processen en voor eigen gemeentelijke processen;
- modernisering dient voor gemeenten dient kostenneutraal te werken. Het Rijk stelt voor afronding van programma mGBA X-bedrag beschikbaar. Te bekostigen onderdelen nog te bepalen.

Het uitgangspunt van kostenneutraliteit sluit niet per se aan bij de twee bullit over de kosten van de aanvullende modules. Hierdoor bestaat het risico op nieuwe verschillen van inzicht.

Tevens wordt uit de laatste bullit duidelijk dat de hoogte van de inzet van het Rijk nog nader bepaald moet worden. In deze rapportage doen we geen uitspraken over het benodigde investeringsniveau.

In de volgende paragraaf stellen wel vast waar de partijen het nu over eens zijn en waar nog een resterende onduidelijkheid over bestaat. Voor deze laatste categorie ontwikkelen we een bruikbare redeneerlijn voor de kostenverdeling.

4.3 Analyse KPMG

Op basis van de analyse van de afspraken en de aanvullende interviews leiden we af dat over de volgende onderdelen overeenstemming bestaat:

- de ontwikkeling en de bouw van het BZS-K (Rijk);
- de ontwikkeling en de bouw van de aanvullende modules (gemeenten);
- gemeentelijke beheerkosten van het nieuwe systeem na oplevering (gemeenten).

Dit betekent dat over de grootste kostensoorten overeenstemming bestaat. De discussie spitst zich toe op:

- het testen en de implementatie van het Burgerzakensysteem als geheel;
- kosten als gevolg van wijzigingen in de kern of aanvullende modules na oplevering.

Deze twee kostensoorten worden hierna besproken.

Testen en implementatie

Voor het testen van de kernmodule en de aanvullende modules is een aantal testen noodzakelijk. Voor de afzonderlijke modules gaat het om het testen van de module, een performancetest en een gebruikerstest. Het is logisch dat de kosten hiervoor worden gedragen door degene die ook voor de ontwikkeling en bouw verantwoordelijk zijn. Daarnaast dient een systeemtest en een ketenintegratietest te worden uitgevoerd op de werking van het gehele systeem. Aangezien het Rijk verantwoordelijk is voor de werking van het systeem is het redelijk dat deze kosten voor rekening van het Rijk komen. Hierover bestaat overeenstemming tussen de betrokken partijen.

Voor de implementatie is het goed nader te bekijken uit welke onderdelen deze bestaat. We onderscheiden drie onderdelen:

- 1 installeren van het BZS bij gemeenten;
- 2 aanpassen van de beheerorganisatie op gemeentelijk niveau;
- 3 ondersteuning van de implementatie bij gemeenten door BPR.

Wat betreft het installeren van het burgerzakensysteem brengt de voorkeur bij alle partijen voor een decentraal scenario met zich mee dat de kern en de aanvullende modules samen door een leverancier op verzoek van een gemeente worden geïnstalleerd. De kosten hiervoor zijn voor rekening van de gemeente. Hierover bestaat tussen de betrokken partijen overeenstemming.

Tijdens de interviews en de workshop bestond enige onduidelijkheid over in welke mate de beheerorganisatie op lokaal niveau aangepast moet worden als gevolg van het nieuwe Burgerzakensysteem. Duidelijk is dat de aanpassing van het gegevensmodel gevolgen heeft voor het functioneel beheer. Daarnaast brengt de gegevensuitwisseling met de Overheidsdienstenbus een extra verantwoordelijkheid mee voor het beheer bij gemeenten, omdat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor het goed ontvangen en verzenden van de gegevens. Er bestaat nog geen schatting voor de kosten die met het aanpassen van de beheerorganisatie op gemeentelijk niveau is gemoeid. Niettemin bleek er tijdens de workshop overeenstemming te bestaan over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het aanpassen van de beheersorganisatie. Wel dient er in de actieve ondersteuning (zie hieronder) aandacht besteed te worden aan dit aspect.

Uit eerdere implementatietrajecten is gebleken dat het raadzaam is om ingrijpende implementaties van ICT-trajecten bij gemeenten vergezeld te laten gaan met een actieve ondersteuning in de vorm van accountmanagement, handreikingen, helpdesk etc. Ook tijdens de workshop op 29 mei is hier op aangedrongen. De kosten hiervoor kunnen, afhankelijk van het

tempo waarin de migratie zich voltrekt en het ambitieniveau substantieel zijn. Over de verdeling van deze kosten bestond nog geen overeenstemming. In 2005 heeft het Rijk toegezegd dat *het Rijk de VNG en gemeenten "adequaat ondersteunt bij de ontwikkeling en implementatie van de mGBA en de daarvoor benodigde middelen levert..* Later is in breder kader overgegaan op het principe van zelf financieren en zelf de baten behouden. De eerdere afspraak is echter niet herroepen. Daarnaast is de toezegging gedaan dat de implementatie zal aansluiten bij het investeringsritme van gemeenten. Dit laatste betekent ook dat gemeenten geld hebben gereserveerd voor vervanging, inclusief de implementatie. KPMG is van mening dat gelet op bovenstaande overwegingen het redelijk is dat de *implementatie* zelf voor rekening van de gemeenten komt, maar dat de *ondersteuning* in de vorm van het ontwikkelen van draaiboeken, trainingen en helpdesk voor rekening van het Rijk komen, voor zover deze niet door leveranciers worden aangeboden (bijvoorbeeld gebruikerstrainingen). Waar mogelijk kan het Rijk gebruik maken van Egem-i en de e-teams, deze laatste spelen overigens vooral een rol bij de agenda-setting. Gemeenten leveren zelf de uren voor trainingen e.d. en ontvangen hiervoor geen vergoeding van het Rijk. Deze lijn is in de workshop van 29 mei bevestigd.

Kosten als gevolg van wijzigingen in de kern of aanvullende modules na oplevering.

De tweede kostensoort waarover discussie bestond waren de kosten die optreden als gevolg van wijzigingen in beleid. Artikel 2 van de financiële verhoudingswet regelt dat wanneer een beleidsvoornemen van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, aangegeven moet worden via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen. Zo moest er bij de invoering van het 'homohuwelijk' in 2001 een apart veld worden aangemaakt. De kosten hiervan zijn door het ministerie van Justitie betaald.

Op dit moment bestaat er voor dit soort wijzigingen een praktijk waarin in goed overleg tussen BZK, BPR, VNG en NVVB wordt gesproken over de omvang van de kosten en de planning van de implementatie. Tijdens de workshop van 29 mei 2008 bleek dat alle partijen de huidige praktijk wil voorzetten. Er bestaat wel behoefte om de gegroeide praktijk in het kader van de modernisering ook in een overeenkomst vast te leggen. Op die wijze is in de toekomst helder hoe in de nieuwe situatie met wijzigingen wordt omgegaan.

Daarnaast werd tijdens onze interviewronde duidelijk dat er een vraag bestond of deze hoofdlijn ook zou gelden voor kosten voor aanpassingen in de aanvullende modules, als deze worden veroorzaakt door een beleidsvoornemen van het Rijk aangebrachte wijzigingen in de kern. In de workshop van 29 mei j.l. is deze vraag bevestigend beantwoord. Ook op dit punt bestaat er nu dus overeenstemming tussen de betrokken partijen.

4.4 Advies KPMG

Op basis van onze bevindingen komen we tot de volgende adviezen rondom de financiering van het project:

- 1. Neem in de bestuurlijke afspraken op wie verantwoordelijk is voor welk gedeelte van de financiering*

Door in de Bestuurlijke Afspraken op nemen wie voor welke gedeelte van de kosten verantwoordelijk is, wordt de resterende onduidelijkheid hieromtrent weggenomen. Zie hiervoor de onderstaande tabel.

Kostenposten	Financiële verantwoordelijkheid
Ontwikkeling en bouw van het BZS-K	Rijk
Testen en implementeren Burgerzakensysteem geheel	Rijk
Testen	
• Moduletest	<ul style="list-style-type: none"> • Kern: Rijk • Aanvullende modules: Gemeenten
• Performance testen	<ul style="list-style-type: none"> • Kern: Rijk • Aanvullende modules: Gemeenten
• Gebruikerstest	<ul style="list-style-type: none"> • Kern: Rijk • Aanvullende modules: Gemeenten
• Systeemtest	Rijk
• Ketenintegratietesten	Rijk
Implementatie	
• Installeren BZS bij gemeenten	Gemeenten
• Aanpassen beheerorganisatie gemeenteniveau	Gemeenten
• Ondersteuning implementatie gemeenten	Rijk
Gemeentelijke beheerkosten	Gemeenten
Kostenwijzigingen in de kern of aanvullende modules na oplevering	Veroorzaker betaalt

We adviseren verder in de Bestuurlijke Afspraken te expliciteren dat kosten die noodzakelijk zijn om aanvullende modules aan te passen als gevolg van beleidswijzigingen van het Rijk ook door het Rijk worden vergoed.

2. Neem het aansluiten bij investeringsritme van gemeenten op in bestuurlijke afspraken

Zoals al opgenomen in de concept bestuurlijke afspraken 2008 is het van belang aan te sluiten bij het investeringsritme van gemeenten. Bij het maken van de planning dient het ministerie van BZK hier met alle gemeenten afspraken over te maken. Hierdoor zijn er van gemeentezijde ‘gewoon’ middelen beschikbaar voor de implementatie. Wanneer BPR besluit omwille van de kosten van het in de lucht houden van twee systemen te kiezen voor een hoger implementatietempo dan zijn de meerkosten hiervoor voor BPR. Omwille van de duidelijkheid is het raadzaam dit uitgangspunt aan de afspraken toe te voegen.

3. Laat een onderzoek uitvoeren naar de investerings- en afschrijvingscyclus op burgerzakensystemen bij gemeenten.

Er is gebleken dat geen recente data beschikbaar zijn omtrent het investeringsritme van gemeenten op het gebied van het Burgerzakensysteem. Voor een goede planning en een inschatting van de kosten is het daarom raadzaam het investeringsritme van gemeenten nader te onderzoeken. Dit kan worden meegenomen in de actualisatie van de Businesscase.

4. Stel samen met het gebruikersoverleg GBA een overeenkomst op waarin helder staat omschreven op welke manier met wijzigingen wordt opgegaan.

Op dit moment zijn alle partijen van mening dat de praktijk zoals die zich heeft gevormd rondom het beheer van wijzigingen van het GBA goed werkt. De modernisering is echter een goed moment om deze praktijk ook in een overeenkomst vast te leggen, opdat ook in de nieuwe situatie helder is hoe met wijzigingen wordt omgegaan, hoe ze worden ingepland, en hoe de kosten en de kostenverdeling worden vastgesteld.

5 Naar een doorstart van het project

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we onze visie op de vraag op welke manier het project BZS-K op een goede manier een doorstart kan maken. In paragraaf 5.2. schetsen we de stappen die volgens ons nodig zijn hiervoor. In paragraaf 5.3 gaan we in op een aantal aanvullende randvoorwaarden.

5.2 Processtappen

In de vorige hoofdstukken hebben we geconstateerd dat:

- de afbakening van de kern ten opzichte van de aanvullende modules op dit moment voldoende is uitgewerkt. De scope van de kern dient in het vervolgtraject wel goed beheerst te worden op stuurgroepniveau. De scope van het project Burgerzakensysteem als geheel is echter nog niet geheel duidelijk en dient op een aantal onderdelen uitgewerkt te worden;
- taken en verantwoordelijkheden verhelderd zijn, maar nog wel vastgelegd dienen te worden in een programmaplan. Aan dat programmaplan wordt op dit moment gewerkt. Daarnaast is het voor het vervolgtraject van belang dat er binnen de stuurgroep nadere afspraken worden gemaakt over aanwezigheid, vertegenwoordiging, mandaten en gewenst gedrag en dat stuurgroep leden elkaar durven aan te spreken op dit gedrag;
- dat partijen op ambtelijk niveau een gemeenschappelijk beeld hebben ontwikkeld van de verdeling van de kosten voor de ontwikkeling, bouw, implementatie en exploitatie van het Burgerzakensysteem.

Dat betekent dat voordat er een bestuurlijk akkoord gegeven kan worden een aantal zaken rond om de inhoud en de organisatie van het project nog nader uitgewerkt dienen te worden. Naar onze inschatting moet het mogelijk zijn om deze stappen de komende drie maanden te zetten. Dat betekent dat op basis van deze aanvullingen in september 2008 in het bestuurlijk overleg een verantwoorde beslissing genomen kan worden over de doorstart van het project.

In een processchema ziet er dat als volgt uit:



<p>Helderheid over afspraken</p> <p>Helderheid over uit te werken issues</p> <p>Op onderdelen voorstel KPMG</p> <p>(juni 2008)</p>	<p>Actualisering businesscase, definitiestudie en programmaplan mGBA (onderdeel BZS-K)</p> <p>Oppakken contacten leveranciers</p> <p>(zomer 2008)</p>	<p>Vastleggen in bestuurlijk overleg:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Scope - Besturing - Financiering - Beheer <p>(september 2008)</p>	<p>Uitbouw organisatie en uitvoering programmaplan (onderdeel BZS-K)</p>
--	---	--	--

5.3 Aandachtspunten voor het vervolg

Naast de eerder genoemde samenwerking in de stuurgroep vinden we het ten slotte van belang om te benadrukken dat het realiseren van een nieuw Burgerzakensysteem afhankelijk is van de bijdragen van meerdere partijen. Het programmabureau is belast met een groot aantal taken, maar is op het punt van de aanvullende modules in sterke mate afhankelijk van gemeenten, de VNG, de NVVB en de leveranciers van de gemeentelijke applicaties. Succesvolle oplevering van het Burgerzakensysteem is naast de in deze rapportage besproken punten alleen mogelijk wanneer:

- de NVVB en de VNG hun inspanningen leveren op het punt van de houtskoolschets voor de aanvullende modules;
- leveranciers op basis daarvan actief inzetten op de ontwikkeling van deze modules; hiertoe zou op korte termijn het contact met de leveranciers hersteld moeten worden;
- gemeenten na de doorstart van het programma met energie en met ondersteuning van BPR starten met de voorbereidingen voor het nieuwe Burgerzakensysteem;

A Bibliografie

Afspraken Rijk en gemeenten vervoltraject Modernisering van de GBA, 18 november 2005

Auditrapport – Audit modernisering GBA, Auditdienst Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 8 november 2007

Betere dienstverlening, minder administratieve lasten met de Elektronische Overheid! – Verklaring tussen Rijk, provincies, gemeenten en Waterschappen, 18 april 2006

Definitie Studie Startpakket – Versie 1.2, BPR, 27 mei 2005

Financiële-verhoudingswet Identificatienummer: BWBR0008290, Stb. 1996, 576

Het uur van de waarheid – advies van de commissie Postma/Wallage naar de financiering van de e-overheid, 20 december 2007

Kosten ontwikkeling en invoering BZS-K, HEC, 6 maart 2008

Kostenonderzoek Startpakket modernisering GBA – Analyse van de verschillen in de begrotingen van september 2006 en april 2007, Rapport bij project 107208 versie 01, M&I/Partners bv, 12 september 2007

Notitie Afbakening BZS-K, mGBA, 3 april 2008

Samen aan de slag, Bestuursakkoord Rijk-VNG, 4 juni 2007

TK, 2007–2008, 27 859, nr. 9

Verslag bestuurlijk overleg BZK-VNG, 19 maart 2008 (Concept)

vergaderstuk 4.1 Aangepaste sturing van het programma

vergaderstuk 5.1 (Afspraken Rijk en gemeenten vervoltraject Modernisering van de GBA)

B Lijst met gebruikte afkortingen

BPR	-	Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten
BZS	-	Burgerzakensysteem
BZS-K	-	Burgerzakensysteem Kern
D-G BK	-	Directeur-Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties
DGBK	-	Directoraat-Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties
GBA	-	Gemeentelijke Basis Administratie
GBA-V	-	Gemeentelijke Basis Administratie Verstrekkingen
HEC	-	Het Expertise Centrum
mGBA	-	Modernisering Gemeentelijke Basis Administratie
(Ministerie van) BZK	-	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
MSP	-	Managing Successful Programs
NVVB	-	Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken
PRINCE 2	-	PRojects IN a Controlled Environment 2
SpA	-	Startpakket Actualisering
SpG	-	Startpakket Gegevensverstrekking
VNG	-	Vereniging Nederlandse Gemeenten

C Samenstelling Begeleidingscommissie onderzoek

- Mevrouw Pels Rijcken - BPR
- De heer Van Tilborg - BPR
- Mevrouw Heersink - VNG
- Mevrouw Keijzer - VNG
- De heer Meesters - NVVB
- De heer Zijlstra - NVVB

D Overzicht respondenten interviews

- Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR)
 - o BPR Cor van Tilborg
 - o BPR Guus Rutgers
 - o BPR Corien Pels Rijcken
- Centric
 - o Corry Verhagen
- Getronics PinkRocade
 - o Han Bonsang
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Overheidsrelaties (Ministerie van BZK)
 - o DGBK BZK Joep Bosman
 - o BZK, FEZ Wim Zoet
- Nederlandse Vereniging Voor Burgerzaken (NVVB)
 - o NVVB Ronald Zijlstra
 - o NVVB Cees Meesters
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)
 - o VNG Nancy Bakker
 - o VNG Herriet Heersink
 - o VNG Ralph Pans
 - o VNG Nicole de Keijzer