



4 juni 2026
Versie 1.0 (definitief)
Opdrachtgever: ICTU

Rapportage onderzoeksresultaten
HAALBAARHEIDSSTUDIE
LANDELIJK GEGEVENSPLATFORM
RAADS- EN STATENINFORMATIE

ICT in perspectief

M&I/Partners/
adviseurs voor management en informatie

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
Deel I – beschrijving IST en SOLL situatie	9
2. Organisatorische Ausgangssituation (IST)	10
3. Informatiekundig Ausgangssituation (IST)	21
4. Specificatie van de doelsituatie (SOLL)	26
Deel II – onderzoek naar wenselijkheid en haalbaarheid	37
5. Analyse wenselijkheid	38
6. Analyse positionering	46
7. Analyse technische haalbaarheid	60
8. Analyse organisatorische haalbaarheid	72
9. Analyse markthaalbaarheid en juridisch	88
10. Analyse verandermanagement	110
11. Analyse financieel	120
Deel III – vergelijking van varianten	128
12. Vergelijking van oplossingsvarianten	129
Deel IV – bijlagen	137



Inleiding

Inleiding – context en aanleiding

Dit document bevat de resultaten van het onderzoek dat M&I/Partners tussen oktober 2025 en april 2026 heeft uitgevoerd naar de haalbaarheid van een landelijk soeverein gegevensplatform voor raads- en stateninformatie. Dit document bevat de volledige en gedetailleerde onderzoeksresultaten; de conclusies en adviezen staan in een separaat hoofdrapport uitgewerkt.

Context en aanleiding

Directie Democratie en Bestuur. Daarbij is samengewerkt met de gemeenten Almere, Utrecht, Eindhoven en Bodegraven-Reeuwijk, provincie Flevoland en de Vereniging van Griffiers. Het vooronderzoek heeft geresulteerd in vier resultaten:

- **Overzicht en inzicht:** in de problematiek en mogelijke oplossingsrichtingen. Daarbij is gezamenlijk een expliciete keuze gemaakt voor één van de oplossingsrichtingen (zie hieronder).
- **Doelarchitectuur:** uitwerking van de gekozen oplossingsrichting in een idEA-visualisatie.
- **Governance:** voorstel voor een passende governance om tot de oplossing te komen.
- **Roadmap:** met de voornaamste verandersporen, mijlpalen en activiteiten.

Gekozen oplossingsrichting - landelijk soeverein gegevensplatform voor raads- en stateninformatie

Op basis van het vooronderzoek is gekozen om nader onderzoek te doen naar de haalbaarheid van een landelijk soeverein gegevensplatform met de volgende kenmerken:

- Een door de overheid onder eigen regie ontwikkeld landelijk soeverein gegevensplatform, de Kernregistratie Raads- en Stateninformatie (KRRS).
- Het platform vormt de bron van raads- en stateninformatie in Nederland. De data van leveranciers is daarop gebaseerd (in plaats van andersom, zoals in de huidige situatie).
- De griffies hebben grip op hun eigen data. Dit is een concrete invulling van Common Ground.
- Private partijen kunnen hun SAAS-oplossingen aanbieden op het platform, de data gebruiken en/of hun data hierop wegschrijven.



Inleiding – doelstelling en vraagstelling

Opdracht en doelstelling – haalbaarheidsstudie van de gekozen oplossingsrichting

De samenwerkende partijen hebben M&I/Partners opdracht gegeven om een haalbaarheidsstudie te doen, om te bepalen of een dergelijk gegevensplatform haalbaar is en zo ja onder welke condities. Het onderzoek moet adviezen geven over de wenselijkheid, realiseerbaarheid en randvoorwaarden van het platform, inclusief scenario's daarvoor.

Onderzoeksvragen - aangescherpt t.o.v. oorspronkelijke opdracht aan M&I/Partners

De haalbaarheidsstudie moet concreet antwoord geven op de volgende onderzoeksvragen:

- **Wenselijkheid:** geeft het beoogde platform invulling aan de behoeften van uiteenlopende doelgroepen? Wat is de waardepropositie, welke toegevoegde waarde biedt het t.o.v. nu?
- **Positionering:** sluit het beoogde platform aan bij de relevante kaders en standaarden (NDS, Common Ground, FDS, ORI-API, e-Depot standaard)?
- **Technisch haalbaarheid:** is er binnen de publieke sector (deels) herbruikbare technologie; kan worden voldaan aan eisen t.a.v. beschikbaarheid, soevereiniteit en schaalbaarheid?
- **Organisatorische haalbaarheid:** is er voldoende draagvlak bij betrokkenen? Heeft de overheid de kennis en competenties in huis om het platform te ontwikkelen en beheren; hoe kan dit worden vormgegeven binnen het complexe bestuurlijke landschap?
- **Markt en juridische haalbaarheid:** heeft het platform voldoende kans van slagen binnen de bestaande posities en belangen van leveranciers; en welke (juridische) condities gelden hierbij?
- **Veranderkundige haalbaarheid:** hoe groot is de impact op bestaande werkprocessen en systemen; hoe kan een stapsgewijze implementatie worden vormgegeven?
- **Financiële haalbaarheid:** wat zijn de orde grootte van de ontwikkel- en exploitatiekosten?

In Bijlage A (toetsingskader voor haalbaarheid) zijn deze vragen nader uitgewerkt.



1 Inleiding – gevolgde aanpak (1/2)

Opdrachtgever en begeleidingsgroep

Opdrachtgever voor de haalbaarheidsstudie is BZK, DG Openbaar Bestuur en Democratische Rechtsstaat, Directie Democratie en Bestuur. ICTU is namens BZK gedelegeerd opdrachtgever van M&I/Partners. Deze twee partijen plus een initiatiefnemer van de Griffie Almere vormen een begeleidingsgroep die elke twee weken bijeenkomt om richting te geven aan het onderzoek en om inzichten uit het vooronderzoek optimaal te benutten.

Stuurgroep

Naast de haalbaarheidsstudie lopen er nog andere, gerelateerde ontwikkelingen. Hieraan wordt samenhangend sturing gegeven vanuit een stuurgroep met – naast de deelnemers aan de begeleidingsgroep - vertegenwoordigers van de Griffies van Eindhoven, Utrecht, Heerenveen en provincie Flevoland. Ook de Vereniging van Griffiers en VNG zijn in de stuurgroep vertegenwoordigd. Door deze brede samenstelling wordt geborgd dat verschillende perspectieven en belangen worden meegenomen.

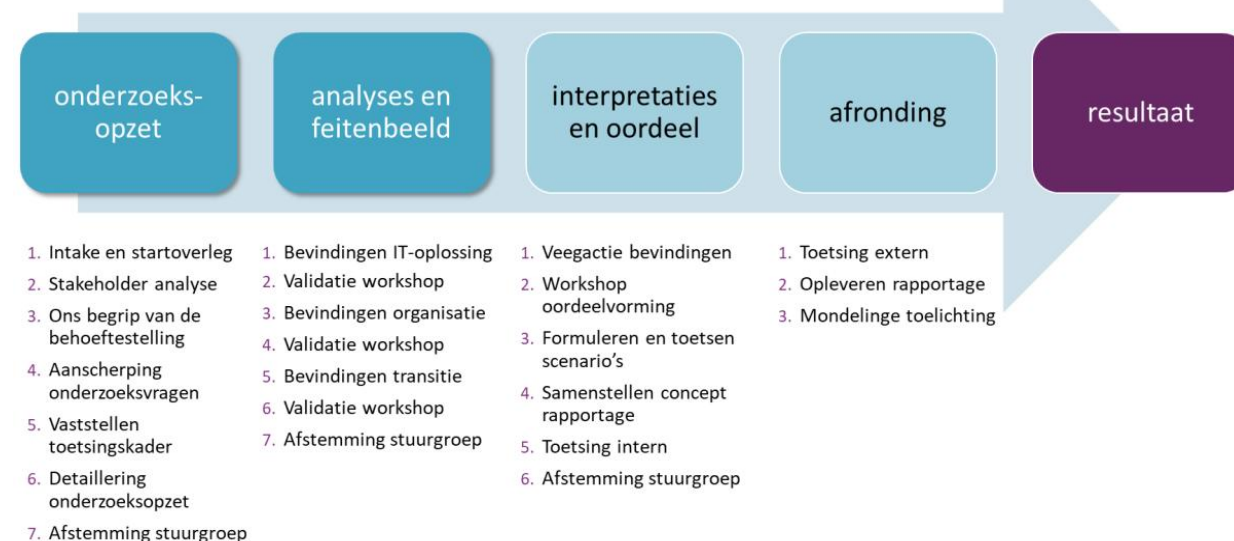
Opdrachtnemer M&I/Partners

Voor deze haalbaarheidsstudie heeft M&I/Partners een multidisciplinair team samengesteld met zowel inhoudelijke kennis (architectuur, dataplatformen, Common Ground, ICT-ontwikkeling en -beheer) als domeinkennis (gemeenten, griffies, het rijk en de markt). Dit team heeft ruime ervaring met vergelijkbare trajecten en kan daar onafhankelijk en objectief over oordelen en adviseren. De beoordelingen en adviezen in dit rapport zijn volledig voor rekening van M&I/Partners. Ze moeten gezien worden als een expertoordeel over de haalbaarheid, op basis van onze ruime ervaringen elders.

Fasering en mijlpalen

De haalbaarheidsstudie is opgebouwd uit vier fasen, zie onderstaande afbeelding. Middels tussenrapportages zijn de resultaten ook tussentijds gepresenteerd in de stuurgroep:

- **17 november 2025: onderzoeksopzet.** Verkenning van de context en de behoeften van alle belanghebbenden en richting gegeven aan het verdere onderzoek.
- **29 januari 2026: eerste analyses.** Eerste resultaten van het onderzoek, met focus op wenselijkheid, positionering en technische haalbaarheid.
- **16 april 2026: compleet beeld van analyses.** De resterende haalbaarheids-aspecten zijn besproken en de eerste beelden van gewenste vervolgstappen zijn opgehaald.



1 Inleiding – gevolgde aanpak (2/2)

Gevolgde aanpak – gehouden interviews

Het onderzoeksteam van M&I/Partners heeft in totaal ongeveer 35 interviews gehouden met een groot aantal betrokkenen. Dit betreft een diversiteit aan griffies van gemeenten, van groot (Utrecht, Eindhoven, Nijmegen, Almere) tot klein (Oudewater, Gemert-Bakel). De input van provincies hebben we vanuit de stuurgroep en het vooronderzoek meegekregen.

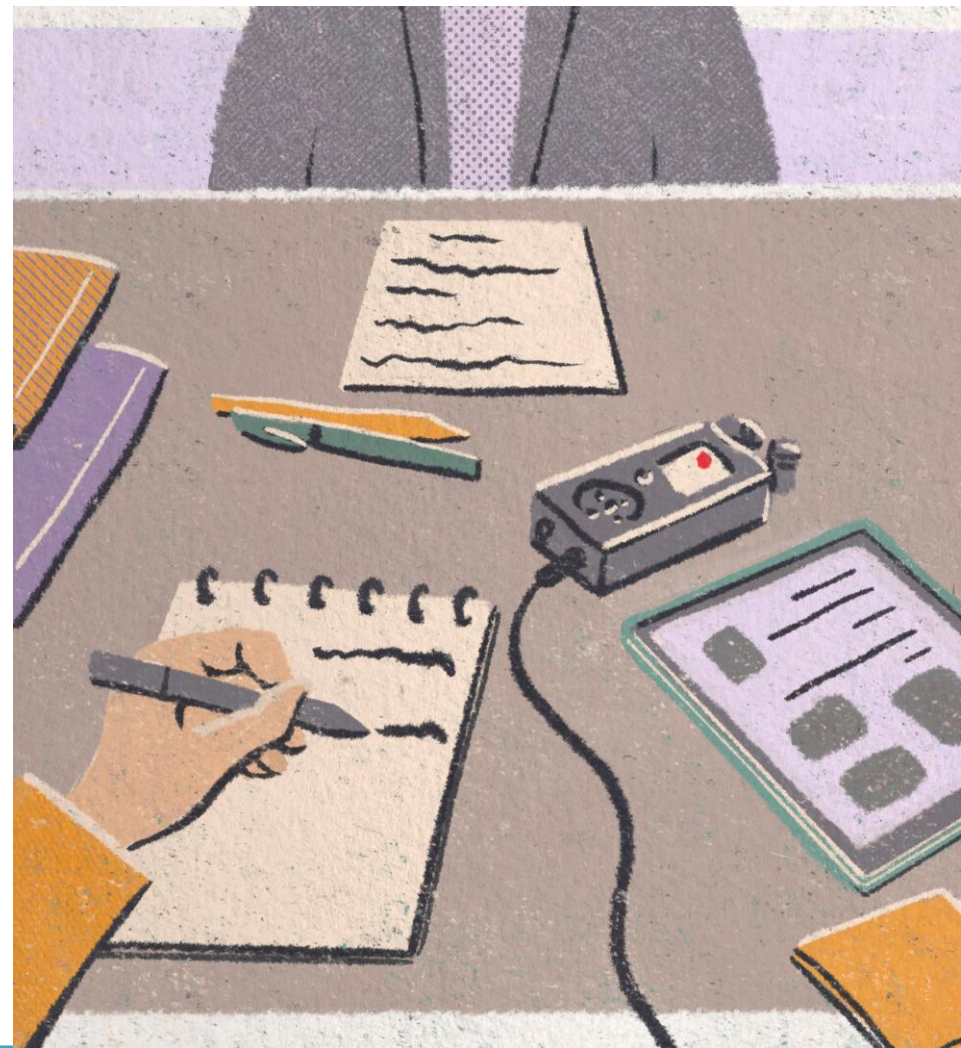
Ook leveranciers van RIS-en en (AI) zoekmachines zijn geïnterviewd. Daarnaast een diversiteit aan koepelorganisaties (VNG, VvG) en landelijke initiatieven (Common Ground, Open Overheid, FDS, BZK, KOOP) en de Tweede Kamer. De lijst met respondenten is tussentijds meerdere keren besproken met ICTU. Bijlage B bevat het overzicht van de geïnterviewde organisaties en personen.

Gevolgde aanpak – georganiseerde workshops

Hiernaast hebben we op specifieke onderwerpen een viertal workshops georganiseerd. Voor architecten hebben we twee keer een validatie workshop gehouden, met als doel om de tweede en derde tussenrapportage te reviewen. En voor het onderwerp regie en beheer hebben we eveneens twee workshops gehouden, één gericht op deelnemers van de rijksoverheid en één gericht op VNG en Common Ground voor de gemeenschappelijke gemeenteoplossingen.

Gevolgde aanpak – opstellen van deze rapportage

Deze rapportage met onderzoeksresultaten hebben we in de afgelopen maanden incrementeel opgebouwd. In latere fasen van de studie hebben we nieuwe inzichten opgedaan, die in de nieuwe hoofdstukken zijn verwerkt. Hierdoor kan een (beperkte) inconsistentie zijn ontstaan. De tussenrapportages zijn diverse keren gereviewd door betrokken specialisten.



1 Inleiding – leeswijzer

Leeswijzer – voor deze rapportage van onderzoeksresultaten

Dit document is een vervolg op het vooronderzoek dat ICTU in de eerste helft van 2025 heeft uitgevoerd. Zie www.democratiedichtbij.nl voor de resultaten. Lezers die bekend zijn met dat vooronderzoek kunnen deze tussenrapportage als volgt lezen:

- **Deel I (hoofdstuk 2 t/m 4)** bevat een samenvatting van organisatorische en informatiekundige aspecten uit het vooronderzoek. Lezers die daar bekend mee zijn kunnen het snel scannen; er staan een aantal nieuwe perspectieven in. Anderen kunnen met behulp van dit hoofdstuk snel bekend raken daarmee.
- **Deel II (hoofdstuk 5 t/m 11)** bevat de kern van ons onderzoek: de resultaten van de studie naar de haalbaarheid op 7 deelaspecten. Dit zal grotendeels nieuwe stof bevatten voor alle lezers, ook voor degenen die bij het vooronderzoek betrokken waren.
- **Deel III (hoofdstuk 12)** bevat beschrijvingen en vergelijkingen van alternatieve oplossingsrichtingen. Dit vormt belangrijke input voor de besluitvorming die in de stuurgroep plaats moet vinden. Het is relevant voor alle lezers.
- **Deel IV (bijlagen)** bevat verdiegingsstof ter verantwoording van het onderzoeksrapport, die alleen als achtergrond nuttig is.

We leveren twee rapportages op – een bijbehorend rapport bevat de conclusies en adviezen

Het onderhavige document bevat het volledige en gedetailleerde overzicht met alle onderzoeksresultaten die we afgelopen maanden hebben verzameld. Het is een lijvig rapport met heel veel informatie. Voor management doeleinden hebben we een samenvattend hoofdrapport opgesteld. Dit hoofdrapport is een stuk korter (ruim 20 pagina's) en bevat de conclusies en adviezen uit deze rapportage. Tezamen vormen deze twee rapportages het eindresultaat van de haalbaarheidsstudie. Ze zijn op 4 juni 2026 in de stuurgroep vastgesteld.





DEEL I – BESCHRIJVING IST EN SOLL SITUATIE

HAALBAARHEIDSSTUDIE LANDELIJK GEGEVENSPLATFORM RAADS- EN STATENINFORMATIE

ICT in perspectief

M&I/Partners/
adviseurs voor management en informatie

Organisatorische uitgangssituatie (IST)

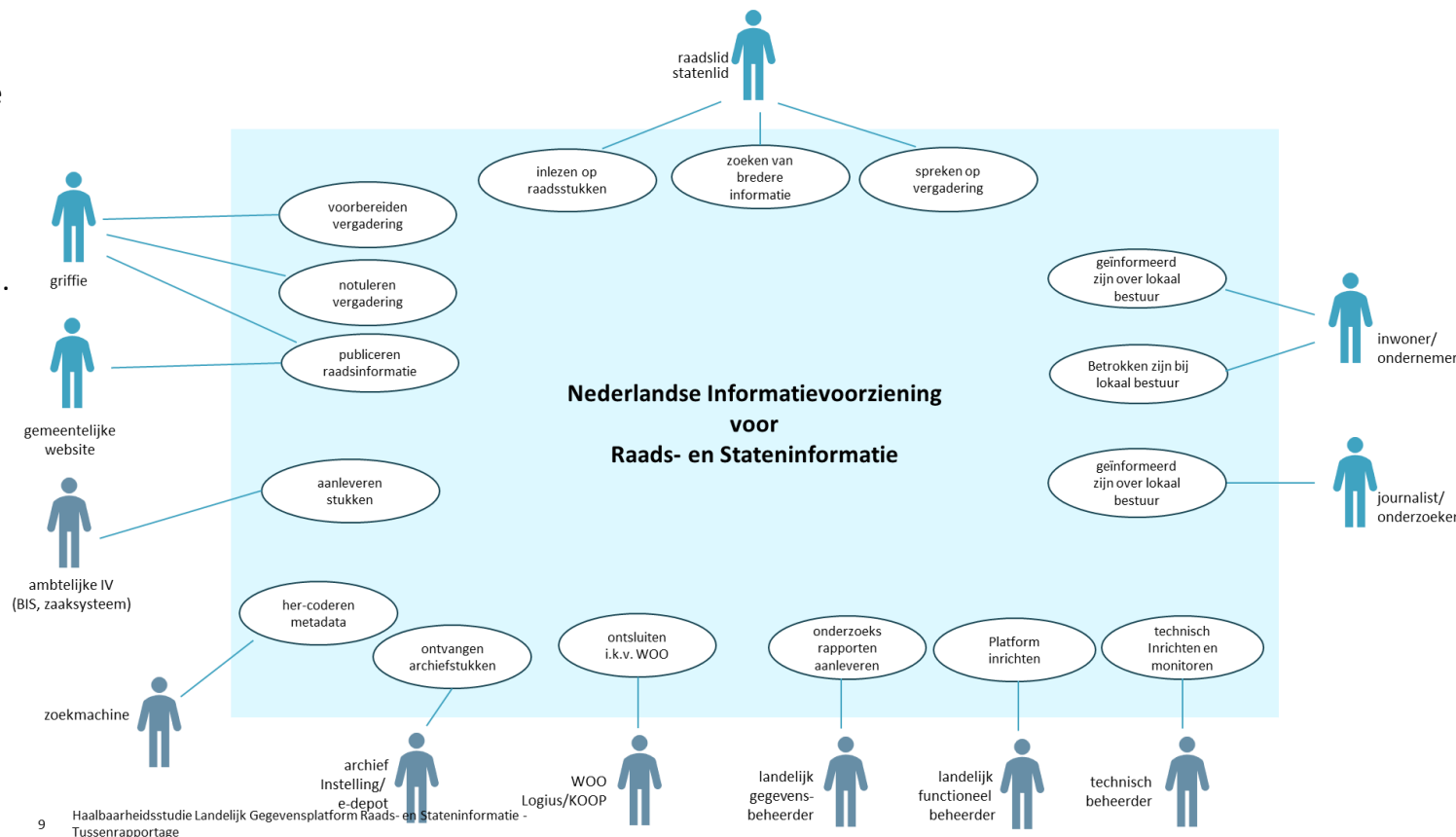
Organisatorische context – samenvatting (1)

In dit hoofdstuk analyseren we het speelveld voor het onderhavige onderzoek: de betrokkenen (actoren), hun doelen, belangen, verwachtingen, standpunten en uitgangssituaties. We geven op deze en de volgende pagina eerst een samenvatting en presenteren daarna de analyses zelf.

Samenvattend overzicht van het speelveld

Binnen het speelveld (zie hiernaast; centraal staat de toekomstige NL informatievoorziening waar de Kern Registratie Raads- en Stateninformatie deel van uit gaat maken) zijn de volgende actoren te onderkennen:

- **Raads- en statenleden.** De primaire actoren: zij vormen het lokale bestuur en willen goed geïnformeerde besluiten nemen.
- **Griffies.** Zij bereiden vergaderingen voor, ondersteunen de raads- en statenleden en faciliteren de publieke participatie.
- **Samenleving.** (inwoner, ondernemer, journalist, onderzoeker). Zij willen het lokale bestuur volgen en daarin participeren.
- **Beheerders.** Een landelijke voorziening vraagt om landelijk beheer van infrastructuur, platform-inrichting en de gegevens.
- **Gerelateerde ICT-voorzieningen.** Er zijn diverse ICT-systemen die interacteren met het beoogde raads- en statensysteem:
 - *Bestaande raadssystemen:* de vier bestaande RIS-en en speciaal ontwikkelde zoekmachines.
 - *Ambtelijke systemen:* zoals ambtelijke vergadersystemen, het zaakstelsel, DMS etc.
 - *Landelijke systemen:* zoals de (vaak regionale) e-depots en de voorzieningen die i.h.k.v de WOO zijn ontwikkeld.



Belangen en verwachtingen van deze actoren lopen sterk uiteen; die analyseren we in de rest van dit hoofdstuk.

Organisatorische context – samenvatting (2)

Samenvattende analyse van het speelveld

Het speelveld rond raads- en stateninformatie is complex en kent meerdere lagen van afhankelijkheden en belangen. De belangrijkste kenmerken vatten we als volgt samen:

- **Variatie en fragmentatie:** gemeenten en griffies verschillen in omvang, rolopvatting en procesinrichting. Er is geen uniforme werkwijze, wat gezamenlijke vraagarticulatie en standaardisatie bemoeilijkt. Dit vergroot de afhankelijkheid van leveranciers en maakt migraties en overdracht kwetsbaar.
- **Meervoudige belangen en beperkte regie:** Verschillende actoren – gemeenten, griffies, koepelorganisaties (VNG, KOOP), rijksoverheid, leveranciers en maatschappelijke partijen – hebben uiteenlopende prioriteiten. Zonder een neutrale regisseur blijft de koers versnipperd en is het risico groot dat initiatieven stilvallen of elkaar overlappen/ beconcurreren.
- **Afhankelijkheid van een kleine markt:** de leveranciersmarkt is klein en gesloten. Gemeenten opereren grotendeels individueel, waardoor marktmacht ontbreekt. Dit leidt tot maatwerkafspraken, vendor lock-in en beperkte innovatie. Landelijke governance en (open) standaarden zijn nodig om de markt open te breken en interoperabiliteit te waarborgen.
- **Spanningsvelden in het speelveld:**
 - *Autonomie ↔ Uniformiteit:* Gemeenten willen ruimte voor lokale keuzes, maar landelijke afspraken zijn nodig voor continuïteit en vergelijkbaarheid die gemeenten overstijgt.
 - *Lokale belangen ↔ Landelijke regie:* Gemeenten hechten aan eigen processen, terwijl koepels en rijksoverheid sturen op standaardisatie en eenduidigheid.
 - *Innovatie ↔ Stabiliteit:* Leveranciers en nieuwe spelers leveren maatwerk met vendor lock-in, terwijl gemeenten om zekerheid op bestaande taken en vernieuwing op nieuwe taken vragen.
 - *Openbaarheid ↔ Capaciteit:* Burgers verwachten transparantie en digitale toegankelijkheid, maar gemeenten hebben beperkte middelen om dit waar te maken.
- **Strategische opgave:** naast praktische samenwerking speelt digitale soevereiniteit: wie neemt eigenaarschap voor data en borgt continuïteit en onafhankelijkheid? Dit vraagt om een governance-model dat standaarden, kwaliteitsborging en regie structureel verankert.



2.1 Organisatorische context – raden, staten en griffies (1/2)

In de rest van dit hoofdstuk analyseren we de verschillende stakeholder-groepen in meer detail. We starten met de raden, staten en griffies.

Taken van de griffie

De griffie heeft wettelijk vastgelegde taken: het voorbereiden, organiseren, notuleren en publiceren van raads- en commissievergaderingen en bijbehorende informatie. Afhankelijk van de omvang van de organisatie is er ook ruimte voor advisering. Uit interviews blijkt echter dat de rolopvatting sterk varieert: sommige griffiers zien zichzelf als Directeur Democratie en nemen een brede regierol richting raad, college en externe stakeholders, terwijl anderen zich beperken tot een smalle taakopvatting gericht op de gemeenteraad. Daarnaast verschilt de wijze van samenwerken met de gemeentelijke organisatie aanzienlijk. In sommige gemeenten is de griffie strategisch verbonden met CIO/IV en bestuursadvisering, in andere blijft de samenwerking beperkt tot de operationele processen. Ook de mate waarin de griffie regie voert op informatievoorziening en governance (bijvoorbeeld bij leverancierswissels en dossiervorming) loopt uiteen.

Processen

De kernprocessen van griffies zijn vergelijkbaar, maar niet landelijk gestandaardiseerd. Door verschillen in omvang, expertise en gebruikte systemen lopen details sterk uiteen. Dit gebrek aan uniformiteit maakt gemeenten afhankelijk van maatwerkoplossingen van leveranciers. Interviews laten zien dat deze variatie niet alleen technisch, maar ook organisatorisch is: afspraken over dossiervorming, overdracht en samenwerking met de ambtelijke organisatie verschillen merkbaar per gemeente. Hierdoor ontstaan risico's voor navolgbaarheid en continuïteit, vooral bij vervanging/ vernieuwing van een RIS of bij toegevoegde functionaliteit.



2.1 Organisatorische context – raden, staten en griffies (2/2)

Knelpunten

In het werk van de griffies, raden en staten zijn de volgende knelpunten te onderkennen.

- **Bepaalde kennis en capaciteit**
 - Griffies hebben vaak weinig expertise in informatievoorziening en ICT.
 - Digitalisering verloopt met vallen en opstaan; slechts enkele griffies hebben een adviseur informatievoorziening.
 - Budget en ervaring als opdrachtgever richting leveranciers ontbreken vaak.
- **Afhankelijkheid van leveranciers**
 - Variatie in processen en systemen vergroot afhankelijkheid van maatwerk.
 - Gebrek aan regie en gezamenlijke afspraken maakt gemeenten kwetsbaar bij systeemwissels.
- **Overvloed aan informatie en slechte vindbaarheid**
 - Te veel informatie, gecombineerd met gebrekkige zoekfunctionaliteit en onvoldoende metadatering. Er is sprake van een information overload.
 - Leidt tot hoge werkdruk en diverse inefficiënties.
- **Kwetsbare navolgbaarheid**
 - Geen uniforme afspraken over dossiervorming en overdracht.
 - Risico op verlies van besluitvormingshistorie bij leverancierswissels.
- **Verlies van collectief geheugen**
 - Snelle wisseling van griffiers en raadsleden vermindert kenniscontinuïteit.
 - Gemeenten vallen terug op archieven, wat tijdrovend en foutgevoelig is.



2.2 Organisatorische context – samenleving

Samenleving – burgers, ondernemers, journalisten en onderzoekers

Raads- en stateninformatie heeft ook belangen binnen de maatschappij. Hier spelen de volgende behoeften ten aanzien van het zoeken en vinden van informatie.

- **Gemeente-overstijgende informatie:** geïnterviewden geven aan dat raadsleden, burgers en journalisten steeds vaker informatie uit andere gemeenten willen kunnen raadplegen. Dit speelt vooral bij regionale en landelijke dossiers zoals mijnbouwschade, opvang van asielzoekers en woningbouw. Het gaat niet alleen om inzage, maar ook om vergelijking en context: “Je wilt weten hoe anderen het doen, zodat je niet telkens het wiel opnieuw uitvindt.”
- **Transparantie en vindbaarheid:** meerdere griffies benoemen dat het voor burgers bijna onmogelijk is om een tijdlijn van besluitvorming te reconstrueren. Zij moeten “graven in archieven” en missen overzicht van samenhang tussen thema’s en partijen. Dit wordt gezien als een breed probleem dat alleen met maatwerk kan worden opgelost “als er geld is”. De wens is duidelijk: openbare besluitvorming moet beter vindbaar en navolgbaar zijn.
- **Digitale verwachtingen van burgers:** burgers verwachten in het digitale tijdperk gemak en notificaties: “Als Bol.com mij kan laten weten dat mijn pakketje onderweg is, waarom kan de gemeente mij dan niet laten weten dat er een besluit over mijn wijk komt?” Deze vergelijking komt in meerdere interviews terug en onderstreept dat gebruiksvriendelijkheid en proactieve informatievoorziening cruciaal zijn om vertrouwen te behouden.
- **Ambtelijk vakmanschap en houding:** geïnterviewden wijzen op het belang van vaardigheden zoals helder schrijven, participatie vooraf en het bieden van tegenspraak. Dit raakt ook de griffie: “Wij moeten zorgen dat raadsinformatie niet alleen compleet, maar ook begrijpelijk is.” Het versterken van ambtelijk vakmanschap wordt gezien als een voorwaarde om crises zoals de Toeslagenaffaire te voorkomen.



2.3 Organisatorische context – informatiewetten

Samenleving – wet en regelgeving t.a.v. de openheid van informatie

- **Impact van de Wet Open Overheid is groot:** geïnterviewden noemen de Woo een grote verandering: het adagium “openbaar, tenzij” vraagt om actieve openbaarmaking van documenten en data. Dit legt druk op griffies en ambtelijke organisaties, vooral als vindbaarheid en metadata niet op orde zijn. Woo-verzoeken lopen via een gemeentelijke contactpersoon, maar griffies moeten vaak stukken aanleveren, wat extra werk oplevert.
- **Gebrek aan standaardisatie:** de interviews benadrukken dat er geen uniforme processen of metadata-afspraken zijn. Dit maakt het selecteren en publiceren van informatie tijdrovend en vergroot het risico op fouten en privacy-issues.
- **Capaciteitsproblemen bij kleinere gemeenten:** kleine griffies geven aan dat zij onvoldoende mensen en middelen hebben om wettelijke verplichtingen zoals de Woo goed uit te kunnen voeren. Er is behoefte aan landelijke ondersteuning en tooling.
- **Strategische opgave t.a.v. regie en soevereiniteit:** de Nederlandse Digitale Strategie en initiatieven zoals een kernadministratie raadsinformatie worden gezien als kans om regie op eigen data te versterken en afhankelijkheid van buitenlandse leveranciers te verminderen. Geïnterviewden waarschuwen dat (bron)data nu vaak bij grote internationale bedrijven staan, wat risico's voor soevereiniteit oplevert.



2.4 Organisatorische context – de markt

De machtspositie van marktpartijen

Er zijn maar vier RIS-leveranciers die een dominante rol spelen in de markt voor raadsinformatievoorziening. Als reactie op de achterblijvende vernieuwing van die RIS-en is daar recent een aantal leveranciers van zoekmachines bijgekomen die gaten in de behoeften invullen op het gebied van zoeken en vinden. Maar de markt is nog steeds beperkt en geboden diensten zijn gefragmenteerd.

- **Afhankelijkheid van leveranciers:** gemeenten zijn sterk afhankelijk van een kleine, gesloten markt. Door het ontbreken van uniforme processen en gezamenlijke vraagarticulatie hebben leveranciers een dominante positie, ook ten aanzien van de relatief nieuwe “vind” en “extra” functionaliteiten die door markttuitdagers worden aangeboden.
- **Fragmentatie en beperkte regie:** elke griffie werkt anders, waardoor collectieve inkoopkracht ontbreekt. Kleine gemeenten missen capaciteit om strategisch op te treden, wat leidt tot maatwerk en kwetsbaarheid bij migraties.
- **Behoeft aan landelijke governance:** interviews benadrukken dat standaarden en conformity-checks nodig zijn om de markt open te breken. Dit vraagt om duidelijke regie en samenwerking tussen gemeenten, VNG en BZK.
- **Strategische opgave:** regie op data: naast marktwerking speelt digitale soevereiniteit: wie neemt eigenaarschap voor de onderlaag en borgt dat data toegankelijk en onafhankelijk blijven?



2.5 Organisatorische context – ministerie BZK

Ministerie BZK

- **Versterken decentrale democratie en soevereiniteit:** het initiatief waarvan wij de haalbaarheid onderzoeken is begonnen vanuit de wens de lokale democratie te versterken. De voorgestelde oplossing past ook goed bij de NDS i.c. meer grip en regie krijgen op de raadsinformatie en soevereine opslag en beheer van de raadsinformatie.
- **Verschillende initiatieven vragen om duidelijke richting:** naast dit initiatief heeft de VNG een ontwikkelspoor (o.a. ORI-API), en KOOP (o.a. WOO-index) die deels met elkaar overlappen maar ook een verschillende insteek en voorgestelde oplossingen kennen. Volgens geïnterviewden kunnen de verschillende initiatieven elkaar versterken. Dit vraagt wel om gelijke eisen te stellen aan de data (standaardisatie).
- **Eigen rol:** geïnterviewden zien een rol voor BZK in de verkennende fase, aanjager van het initiatief, regievoerder en thrusted third party bij de totstandkoming en het beheer van de oplossing. Het eindbeeld is alleen nog niet duidelijk. Tot 2028 heeft BZK geld in de meerjarenbegroting gereserveerd. Dit kan veranderen door taakstellingen.



2.6 Organisatorische context – overige belanghebbenden (1/2)

Logius/KOOP

- **Ontwikkelen generieke WOO-voorziening:** KOOP werkt, als onderdeel van Logius, aan de ontwikkeling van de generieke WOO-voorziening, bedoeld voor openbaarmaking van overheidsinformatie van alle overheidsorganisaties. Het maakt daarbij gebruik van ORI-API en generieke API. Nu is de WOO-index al in gebruik voor de eerste informatiecategorieën. Vanaf 1 januari 2027 moeten alle informatiecategorieën ontsloten zijn. Dat vraagt doorontwikkeling van onder andere de ORI-API. Historische informatie wordt niet ontsloten. KOOP wil geen dienstverlener van service-producten aan raadsleden en griffies voor gemeenten zijn.
- **Standaarden zijn cruciaal:** geïnterviewden geven aan dat zowel het gebruiken als onderhouden van standaarden cruciaal is in het verzamelen en ontsluiten van raadsinformatie. Belangrijke standaarden daarbij zijn de ORI-API, TOOI (voorziet in metadata en referentiegegevens) en MDTO (metagegevens voor duurzaam toegankelijke overheidsinformatie).

VNG

- **Common Ground als leidend principe:** geïnterviewden zien de behoefte aan een centraal platform voor raadsinformatie. Een pilot zou mooi passen binnen het programma van Common Ground. Scheiding tussen data en logica is randvoorwaardelijk. Huidige applicaties kunnen dan blijven bestaan terwijl de data centraal wordt opgeslagen en van daaruit wordt ontsloten. Geïnterviewden geven ook aan dat een verplichtend karakter nodig kan zijn om een brede adoptie te realiseren. Financiering, praktische haalbaarheid, aansluiten bij landelijke initiatieven zijn belangrijke succesfactoren.



2.6 Organisatorische context – overige belanghebbenden (2/2)

VNG (vervolg)

- **Informatiehuishouding op orde:** Geïnterviewden wijzen op het belang van informatiehuishouding op orde. Is nu bij gemeenten vaak nog niet het geval. Daaraan moet eerst worden gewerkt omdat anders zoeken en vinden vanuit het centrale platform niet het gewenste resultaat biedt. Ook wordt door geïnterviewden de vraag gesteld wie verantwoordelijk wordt voor de centrale registratie? Ze vinden wettelijke verankering randvoorwaardelijk. Een landelijk dataplatform is dan een mooie stip op de horizon

IPO

- **Interprovinciaal Overleg (IPO):** behartigt de belangen van de 12 provincies in Den Haag en Brussel. We hebben binnen het onderzoek geen specifieke interviews gehouden met vertegenwoordigers van IPO en de provincies. Hun belangen en wensen zijn al wel in het vooronderzoek van ICTU en via de stuurgroep ingebracht. Ons beeld is dat die belangen gelijk op lopen met die van gemeenten.



Informatiekundige uitgangssituatie (IST)

3.1 Informatiekundige context – samenvatting (IST)

In dit hoofdstuk beschouwen we de informatievoorziening: de systemen en informatiebronnen voor raads- en stateninformatie in hun context (zie hiernaast). Op deze pagina vatten we knelpunten kort samen.

Knelpunt 1 – gebrek aan uniformiteit en kwaliteit in brondata (bom 1)

In de ambtelijke wereld van gemeenten en provincies staat relevante informatie in diverse systemen (zaaksysteem, Sharepoint/Teams, vakapplicaties, audio-video systemen), in emails en op schijven. Elke organisatie hanteert haar eigen inrichting van de systemen en ook de aanlevering van informatie aan de RIS-en verloopt overal anders.

Knelpunt 2 – gebrek aan grip op de eigen data (bom 2)

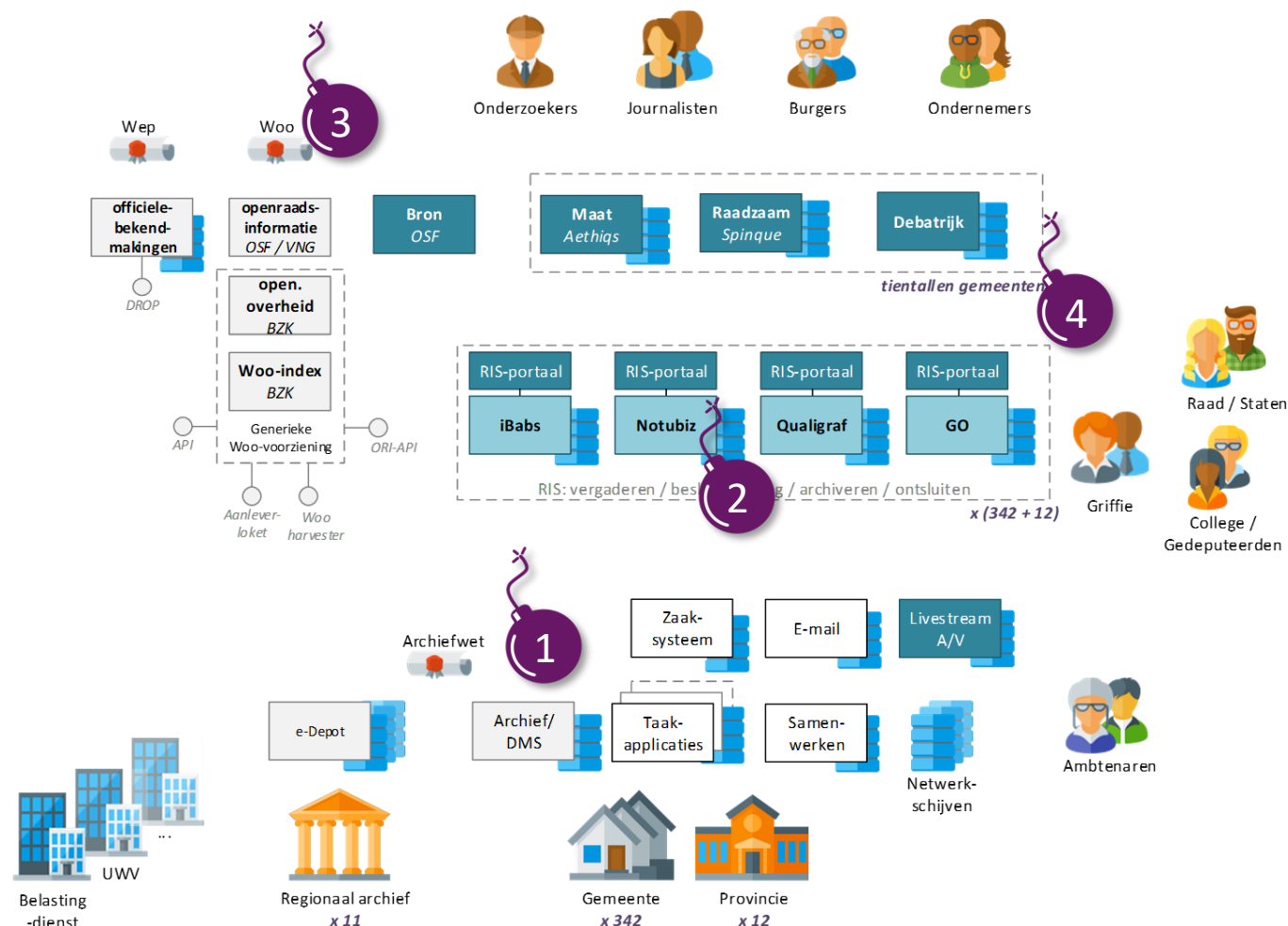
Het vergader- en besluitvormingsproces wordt ondersteund door raadsinformatiesystemen van 4 leveranciers. De data in deze RIS-en is er (bij overgang naar een nieuwe leverancier) moeilijk uit te extraheren. De data staat soms in de cloud van leveranciers; soevereiniteit is er niet.

Knelpunt 3 – positionering t.o.v. wetgerichte voorzieningen (Woo) is onduidelijk (bom 3)

Vanuit wetgeving wordt openbaarheid van informatie verlangd; daar zijn een aantal voorzieningen voor gekomen. Die richten zich primair op de samenleving: iedereen moet specifieke categorieën van informatie kunnen inzien. Vanuit de burger gezien is het de vraag hoe de zoekvoorzieningen links en rechts zich tot elkaar verhouden.

Knelpunt 4 – zoeken voor raads- en statenleden erg tijdrovend (bom 4)

Omdat zoeken en vinden in die RIS-en niet aan de behoeften voldoet zijn er aanvullende zoektools ontwikkeld door marktpartijen. De meeste griffies maken hier nog geen gebruik van. De informatievoorziening aan raads- en statenleden is hierdoor onvolledig en versnipperd.



3.1

INFORMATIEKUNDIGE UITGANGSSITUATIE

Informatiekundige context – samenvatting (SOLL)

In nevenstaande figuur is de beoogde doelarchitectuur aangeduid. We vatten de belangrijkste verschillen met de huidige situatie kort samen.

Gegevensplatform als verbindende schakel (parse laag)

Er is een nieuwe component toegevoegd in de figuur: het gegevensplatform dat fungeert als bronregister voor raads- en stateninformatie. De haalbaarheid van de introductie van deze component is het onderwerp van het onderhavige rapport.

De RIS-en vormen niet langer de bron voor raads- en stateninformatie

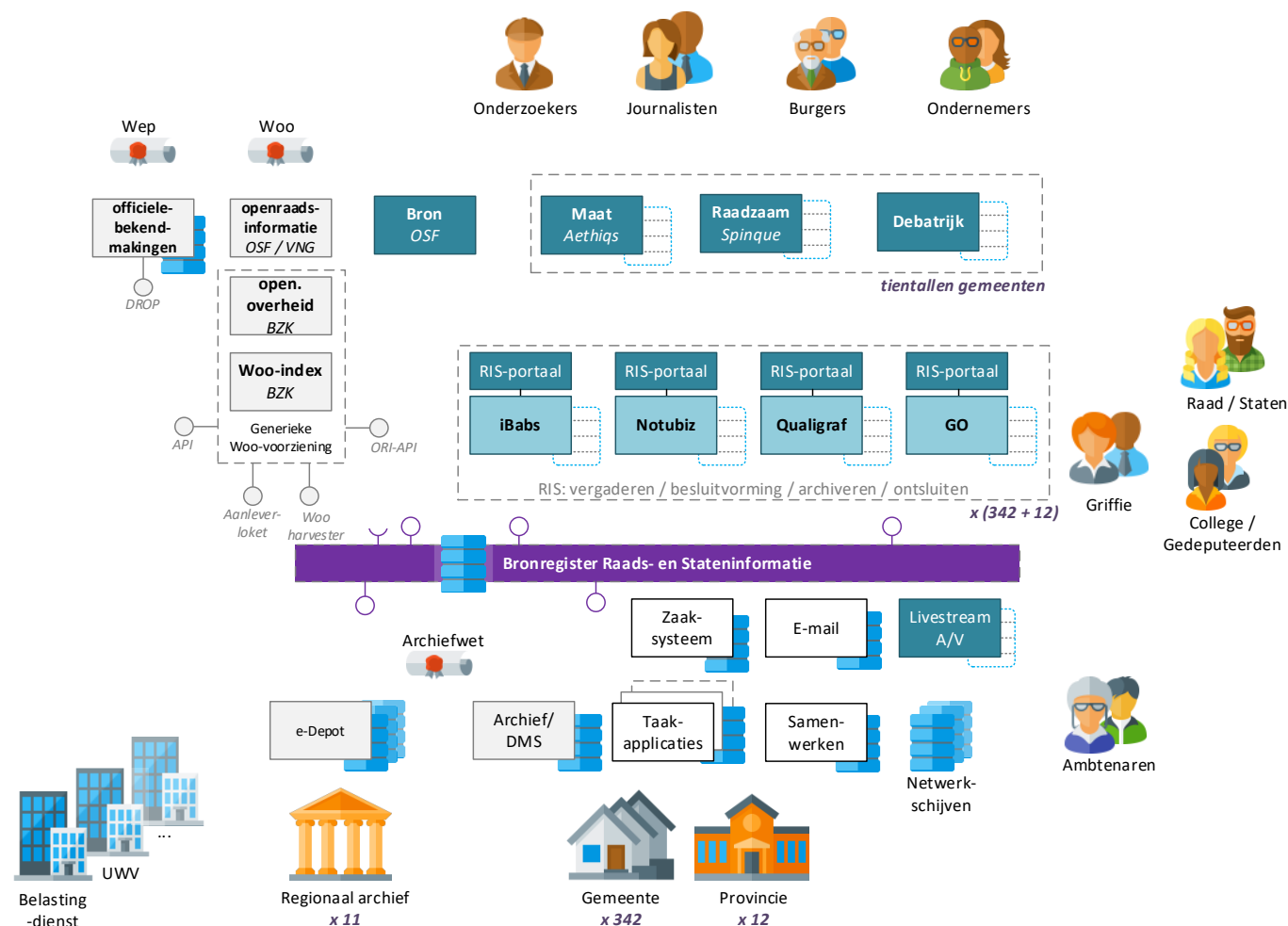
Het vergader- en besluitvormingsproces wordt nog steeds ondersteund door de RIS-en, maar ze zijn niet langer de bron van alle informatie (indachtig Common Ground: scheiden van data en logica). Ze maken gebruik van de brondata die in het gegevensplatform is opgeslagen.

Alle andere applicaties maken eveneens gebruik van het bronregister

Ook andere applicaties maken gebruik (via API's) van de informatie in het bronregister. De geldt voor de zoektools rechts bovenin de figuur en ook voor de landelijke Woo-voorzieningen links boven. Doordat data via de open API's zo makkelijk toegankelijk is kunnen nieuwe toetreders hun innovatieve toepassingen daar eenvoudig op 'inprikken'.

De transitie van IST naar SOLL moet nog bepaald worden

Deze schets is onze stip op de horizon en vormt een ambitieus toekomstbeeld. Het ontwikkelen van het nieuwe platform, het ontkoppelen van data uit de RIS-en en het herinrichten van alle informatiestromen binnen het ICT-landschap naar het gegevensplatform zal complex zijn. Deze aspecten worden daarom nader onderzocht in deze studie.



3.2 Informatiekundige context – kwaliteit en grip op data

Hier gaan we dieper in op knelpunt 1 en 2: het gebrek aan kwaliteit van en grip op de data.

Gebrek aan kwaliteit en uniformiteit van de brondata (knelpunt 1)

- **Fragmentatie en gebrek aan regie:** gemeenten opereren grotendeels individueel. “Iedere griffie denkt dat ze uniek is” en “we hebben geen tijd om gezamenlijk op te trekken” geven aan dat er weinig bundeling van vraag is. Dit maakt het moeilijk om standaarden af te dwingen en versterkt de afhankelijkheid van leveranciers.
- **Capaciteitstekort bij kleine gemeenten:** kleine griffies benoemen dat ze “geen mensen hebben om Woon en standaarden goed uit te voeren”. Dit beperkt hun vermogen om mee te doen aan landelijke afspraken en vergroot ongelijkheid in implementatie en innovatie.
- **Metadata niet op orde:** leveranciers en griffies signaleren dat “metadata een chaos is” en “zonder structuur blijft zoeken inefficiënt”. Dit is een organisatorisch probleem: afspraken over naamgeving, dossiervorming en archivering ontbreken, waardoor datakwaliteit laag is. AI zoekmachines lossen dit probleem niet (volledig) op.

Gebrek aan grip op de eigen data (knelpunt 2)

- **Risico op lock-in:** zonder (open) standaarden blijven gemeenten afhankelijk van leveranciers. “Als we nu niets regelen, zitten we vast in maatwerk” is een veelgehoorde zorg en actueel met de komst van nieuwe leveranciers van zoekmachines. Dit raakt governance en inkoopstrategie.
- **Onzekerheid over governance:** interviews tonen dat niemand duidelijk weet “wie de onderlaag gaat beheren” en “wie borgt dat kwaliteit en standaarden blijven werken”. Dit is een knelpunt dat niet technisch, maar bestuurlijk moet worden opgelost.



3.3 Informatiekundige context – positionering t.o.v. WOO

Positionering t.o.v. wetgerichte voorzieningen (Woo) is onduidelijk voor burgers (knelpunt 3)

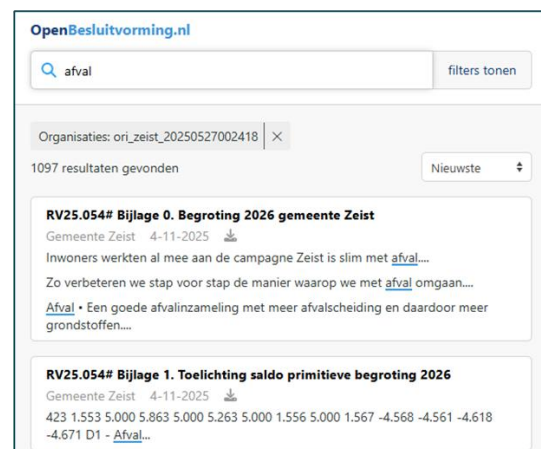
Hier gaan we dieper in op knelpunt 3: de positionering t.o.v. landelijke WOO-voorzieningen. In de visualisaties op voorgaande pagina's zijn links de WOO-voorzieningen aangeduid en rechts de zoektools die zich primair op de raads- en statenleden richten maar ook gebruikt kunnen worden door burgers en journalisten. We duiden hier de belangrijkste verschillen aan de hand van het voorbeeld hiernaast.

- **Beschikbare bronnen.** De WOO voorziening gaat breder: ook data van uitvoeringsorganisaties en ministeries wordt getoond en per gemeente wordt er meer opgehaald dan bestuurlijke data alleen (b.v. vergunningen).
- **Ondersteuning besluitvormingsproces.** Rechts richten de tools zich op ondersteuning van het primaire proces: de besluitvorming in gemeenten en provincies. Raads- en statenleden zijn in staat zich sneller en beter voor te bereiden voor vergaderingen. Links richt zich breder op openbaarheid; daar wordt de ervaren information overload en werkdruk niet verholpen.
- **Begrijpelijkheid.** Het WOO-zoeken geeft overzichten van documenten waarin verder gezocht moet worden en bevat veel doublures. De tools rechts kunnen samenvattingen geven, leggen de relatie met sprekers (audio/video) en bieden mogelijkheden verder te filteren.

Kortom: de tools rechts richten zich direct op de behoeften van raadsleden. De tools links bieden invulling aan de wet die zich op burgers richt.

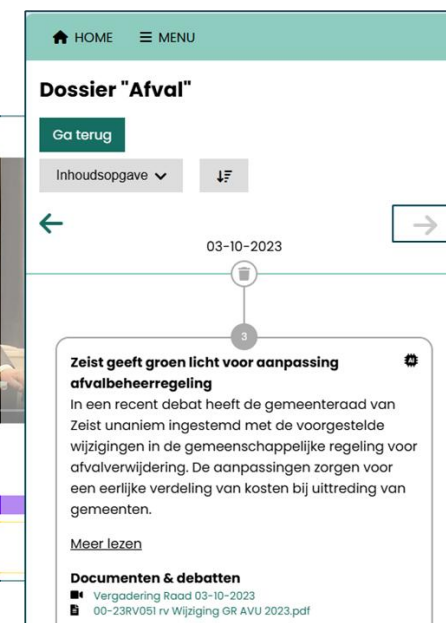
Openbaar maken (WOO)

wettelijk verplicht, volledig, transparant



Informerer

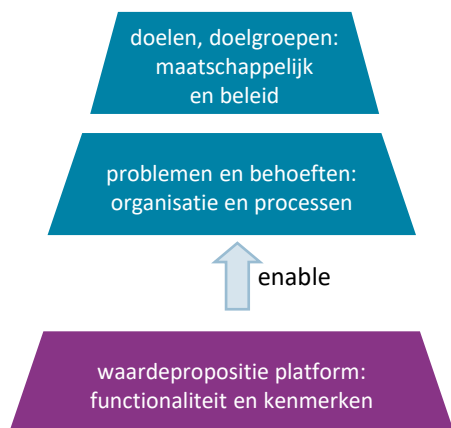
lokaal, begrijpelijk, persoonlijk



Specificatie van de doelsituatie (SOLL)

4 Introductie op dit hoofdstuk

In dit hoofdstuk specificeren we de beoogde doelsituatie (SOLL) via drie perspectieven. De beschrijvingen vormen een nadere uitwerking van de idEA-visie die is opgesteld tijdens het vooronderzoek van ICTU. De hier gegeven specificaties blijven noodzakelijkerwijze nog relatief globaal: een complete informatieanalyse vormde immers geen onderdeel van ons onderzoek. De uitwerkingen volgen de lagen van de idEA visualisatie, met aan de ene zijde (blauw hieronder) een specificatie van de doelen en behoeften van stakeholders en aan de andere kant (paars) een specificatie van de waardepropositie die het platform kan bieden.



1. **Doelen en doelgroepen: wat willen we in de maatschappij bereiken, wat zijn de beleidsdoelen?** Dit richt zich op de doelgroepen, de doelen in de samenleving en de beleidsdoelen (idEA visie: de maatschappelijke opgave). Hierbij nemen we het brede perspectief, van de hele informatievoorziening voor raden en staten.
2. **Problemen en behoeften: wat hebben gemeenten en andere partijen nodig om hun proces uit te voeren?** Ook hier kijken we naar het brede perspectief van de idEA visie. Het gaat erom hoe uiteenlopende doelgroepen gebruik willen maken van het platform.
3. **Waardepropositie platform: wat kan het platform bieden, wat zijn de kenmerkende eigenschappen?** Hier formuleren we toegevoegde waarde die het dataplatform kan bieden in het licht van bovenstaande doelen en behoeften. We beschrijven de functionaliteit en de toegevoegde waarde die het levert qua databeschikbaarheid en procesondersteuning.

Met name het onderste niveau (de gestelde eisen aan het gegevensplatform) is gedetailleerder uitgewerkt dan tijdens het ICTU vooronderzoek. Merk op dat het platform als 'enabler' fungeert om de wensen op de hogere niveaus (blauwe onderdelen) mogelijk te maken. Anders gezegd: de blauwe onderdelen in de figuur hierboven betreffen de *indirecte* eisen aan het toekomstige platform, terwijl het paarse onderdeel de daaruit afgeleide *directe* eisen en baten omvat. We werken de niveaus van boven naar beneden uit.



4.1 Doelen en doelgroepen – maatschappelijke opgave

Maatschappelijke opgave en beleidsdoelen

- **De volksvertegenwoordiger is geïnformeerd en betrokken.** De raad pakt een meer proactieve rol, door mede de agenda te bepalen en een meer proactieve inbreng te leveren. Op dit moment bepaalt het college de bestuurlijke agenda en bereidt het de besluitvorming voor. In de toekomst verloopt dit meer gezamenlijk en interactief.
- **De inwoner is geïnformeerde en betrokken.** De burgerparticipatie bij het lokale bestuur moet versterkt worden. Inwoners kunnen zich beter informeren over het lokale bestuur en kunnen er makkelijker bij betrokken zijn en er invloed op uitoefenen.
- **Het decentrale bestuur is open en transparant.** Het gegevensplatform draagt bij aan de open overheid (Woo). Het verbeteren van de gegevenskwaliteit van en toegang tot raads- en stateninformatie brengt de transparantie en openheid naar een hoger niveau.

- **Functioneren en vakkennis van het decentraal bestuur.** Doordat de digitale ondersteuning en het informatiemanagement beter op orde zijn verloopt het decentrale bestuur effectiever en kan de Griffie meer tijd besteden aan haar taken om de raad te adviseren en de maatschappij te betrekken. De continuïteit en het historisch besef (bij wisselingen in raden) van het lokale bestuur zijn beter geborgd. Deze vierde opgave is niet expliciet in de idEA-visie benoemd.

Het platform kan bijdragen aan deze doelen. Het effect is echter indirect: de toepassingen die op het platform ontwikkeld kunnen worden dragen meer direct bij aan het bereiken van de doelen. Het gegevensplatform vervult de rol van 'enabler', door hoogwaardige data eenvoudig toegankelijk te maken voor alle toepassingen.



4.1 Doelen en doelgroepen – vertaald naar digitalisering

In 2019 zijn de hiervoor benoemde beleidsdoelen in [Rathenau] vertaald naar drie ontwikkelperspectieven op digitalisering. Dit betreft (1) het managen van de overvloed aan informatie binnen het bestuurlijke proces, (2) het vernieuwen van het bestuurlijke proces zodat raad en burger pro-actiever sturen en (3) het betrekken van de samenleving in de besluitvorming. Op elk van deze perspectieven zijn drie volwassenheidsniveaus uitgewerkt. Qua stip op de horizon richten we ons – vanuit het vertrouwen dat het stuk nog steeds actueel genoeg is – primair op het tweede niveau. De huidige Informatievoorziening is nauwelijks afdoende om het eerste niveau te ondersteunen; het beoogde dataplatform vormt in onze ogen een cruciale eerste stap op weg naar volwassenheidsniveau 2 en verder. In de toelichting hieronder beschrijven we de verschillen in de digitalisering op niveau 1 en 2, zodat duidelijk is hoe de doelen afwijken van de huidige praktijk.

1. Informatie managen – de overvloedig beschikbare informatie moet beter toegankelijk en bruikbaar worden gemaakt

Op niveau 1 is de informatie voor de raad versnipperd over diverse bronnen. Raadsleden zoeken zelf op internet naar aanvullende informatie, maar doordat het moeilijk is om overzicht te krijgen kost dit veel tijd en is het rendement beperkt. Op het tweede niveau is de informatieverstrekking wel toegankelijk en overzichtelijk. Hierdoor is de raad in staat adequater en proactief op signalen uit de gemeente te reageren. Met de huidige gefragmenteerde ICT is het basis informatiemanagement niet goed op orde te brengen. Er is meer samenhangende informatie uit de ambtelijke systemen en de samenleving nodig. Een plek waar raadsleden alle informatie samenhangend kan inzien is nodig om dit te bieden.

2. Processen vernieuwen - de raad moet eigen prioriteiten kunnen stellen

Het huidige proces is gecentreerd rondom de agenda van het college. Dit zie je terug in de agenda-centrische inrichting van RIS-en. Op niveau 2 kan de raad ook proactief onderwerpen inbrengen. Het bestuurlijke proces wordt dynamischer; de griffie moet het in goede banen leiden. Er is behoefte aan meer workflow-gestuurde ICT-ondersteuning door de griffie.

3. Verbinding met de samenleving – inwoners krijgen een grotere rol

Op niveau 1 kan ICT helpen om transparante informatie over vergaderingen en besluiten te bieden, via de gemeentelijke website of het WOO-portaal. Op niveau 2 en 3 wordt er meer interactief gecommuniceerd met inwoners, de ICT helpt hen om inspraak te hebben of zelf om mee te beslissen.

Perspectief	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3
Informatie managen	Informatie vanuit college en ambtelijk apparaat - raad: toegankelijke, leesbare en overzichtelijke informatie - griffie: basis op orde	Informatie vanuit de samenleving - raad: responsief zijn op wat er speelt in gemeente - griffie: ondersteunen bij relevante onderwerpen	Informatie vanuit kennissysteem - raad: gebruik extra kennis uit externe bronnen - griffie: bevorderen open data
Processen vernieuwen	Raad volgt agenda van college - raad: voorgelegde besluiten bespreken en accorderen - griffie: efficiënt faciliteren reguliere vergaderproces	Proactieve raad agendaert kwesties en denkt mee - raad: inbrengen geluiden uit de achterban aan de voorkant - griffie: afspraken maken over interactieve agenda en proces	Raad werkt met open agenda - raad: meer ruimte geven aan buitenwereld - griffie: interactie met extern bevorderen, co-creatie
Vverbinding met de samenleving	Transparantie lokaal bestuur - raad: vergroten legitimiteit - griffie: openheid vergadering en besluitvorming	Inspraak of consultatie burgers - raad: gericht inspelen op behoeften uit de achterban - griffie: organiseren inspraak en consultatie instrumenten	Meebeslissen door burgers - raad: zeggenschap inwoners vergroten - griffie: faciliteren van de interactie en besluitvorming

4.2 Gebruikersbehoeften – overzicht functionele wensen

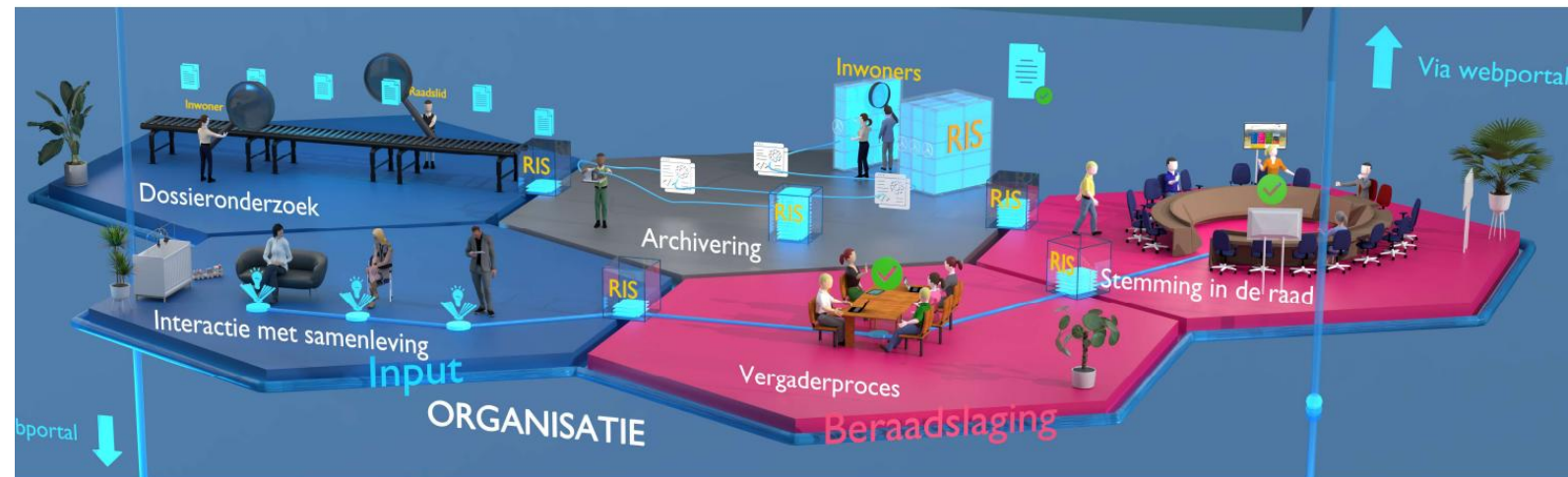
Gebruikersorganisatie – functionele wensen en behoeften

Dit betreft de organisatielaag in de idEA visie van ICTU. Daarin worden de volgende vijf functionele behoeften (hexagonen in de visualisatie hieronder) onderscheiden. De eerste twee behoeften geven invulling aan het informatie management perspectief op de vorige pagina, de twee daarna mappen op vernieuwing processen en de laatste komt overeen met ‘verbinding met de samenleving’ in [Rathenau].

- **Dossieronderzoek.** Het zoeken en analyseren van informatie dient eenvoudiger te zijn, zie de uitwerking op de volgende pagina.
- **Archivering.** Informatie moet – zowel voor als na besluitvorming - gestructureerd en volledig worden ontvangen en vastgelegd. Ook moet het worden verrijkt met metadata, om het later weer terug te kunnen vinden.
- **Vergaderproces.** De griffie is (te) veel tijd kwijt met het voorbereiden van vergaderingen. In de toekomst moet het proces interactiever worden, met proactieve input vanuit de raad en de samenleving. Dit vereist beter gedigitaliseerde workflow ondersteuning voor de griffie.
- **Stemmingsproces in de raad.** Het proces van stemmen en besluitvorming in de raad moet digitaal worden ondersteund.
- **Interactie met samenleving.** Inwoners moeten zich eenvoudiger kunnen informeren en eenvoudiger kunnen participeren (chatten, initiatieven indienen) in het lokale bestuur.

Rol van het gegevensplatform hierbij

Het gegevensplatform levert (net als bij de doelen op niveau 1) een indirecte bijdrage aan de invulling van deze gebruikerswensen. De toepassingen die op het gegevensplatform ontwikkeld kunnen worden vullen de functionele behoeften daadwerkelijk in. Het gegevensplatform vervult ook hier de rol van ‘enabler’. Doordat informatie eenvoudiger beschikbaar en toegankelijk is en (door toepassing van de data standaarden) een hoger kwaliteitsniveau heeft kunnen die apps wel betere resultaten leveren. Daar komt bij dat de open API’s die de data uit het platform ontsluiten een stimulerend effect zullen hebben op de innovatie. De kans is reëel dat er sneller nieuwe functionaliteiten beschikbaar komen voor gebruikersgroepen.



4.2 Gebruikersbehoeften – beter zoeken en analyseren

Op deze pagina werken we in meer detail uit wat er in het informatiemanagement [Rathenau] en het dossieronderzoek (eerste punt op vorige pagina) verbeterd dient te worden.

Beter zoeken en analyseren binnen de overvloedig aanwezige informatie

Raadsleden hebben problemen met het zoeken en analyseren van de relevante informatie. In de huidige situatie is er teveel onsamenhangende informatie (information overload). In de figuur rechts hebben we vier verschillende soorten zoek-behoeften aangeduid die in de interviews naar voren komen. De beschikbare RIS-systemen en zoekmachines geven meer of minder ondersteuning voor deze vier behoeften.

- **Vanuit vergadering zoeken.** RIS tools hebben als kernfunctionaliteit de ondersteuning van het vergaderproces. Ze zijn goed in het zoeken en vinden van stukken bij de agendapunten van specifieke vergaderingen.
- **Binnen dossier zoeken.** Dossiers of zaken komen vaak meerdere keren aan de orde in opeenvolgende vergaderingen. Het volgen van de besluitvorming over die vergaderingen heen en het bij elkaar vinden van alle stukken (b.v. ook voor archivering) wordt door de RIS-en soms minder goed ondersteund. Hierdoor komen documenten soms meerdere keren in het dossier voor, of worden er wijzigingen doorgevoerd in stukken van de vorige vergadering.
- **Thematisch zoeken.** Sommige onderwerpen komen meerdere keren langs in de raad, de besluitvorming daarover zou je aan elkaar willen relateren. Je wilt thematisch kunnen zoeken en liefst ook op een tijdslijn zien van er voorafgegaan is aan een actueel onderwerp. Daarbij zou het mooi zijn als ook relevante externe onderzoeken en vigerende wetgeving gekoppeld zijn. Hierin zijn RIS-tools vaak minder sterk. Zoekmachines zetten hierop eerste stappen.
- **Landelijk of regionaal zoeken.** Vaak wil je ook weten wat buurgemeenten besloten hebben over een megastal op de grens van gemeenten, of welke discussies er elders hebben plaatsgevonden over azc's. Ook hiermee maken zoekmachines een begin. RIS-en zijn hier terughoudend in omdat ze de klantdata van een gemeente/provincie niet willen delen (doelbinding), zelfs niet als het openbaar is.

Landelijk of regionaal zoeken (bestuur-overstijgend)

- besluitvorming bij regionale samenwerking
- landelijke of naburige ontwikkelingen

Thematisch zoeken (collectief geheugen in de tijd)

- historische tijdslijn van gerelateerde zaken en dossiers
- besluitvorming in het verleden
- vigerende wet- en regelgeving
- relevante kennisbronnen en onderzoeken

Binnen dossier zoeken

- alle docs in zaak, dossier
- transparante besluitvorming
- verbanden, samenhang, context
- welke documenten archiveren

Vanuit vergadering zoeken

- docs vanuit agenda/datum
- wie wat wanneer gezegd

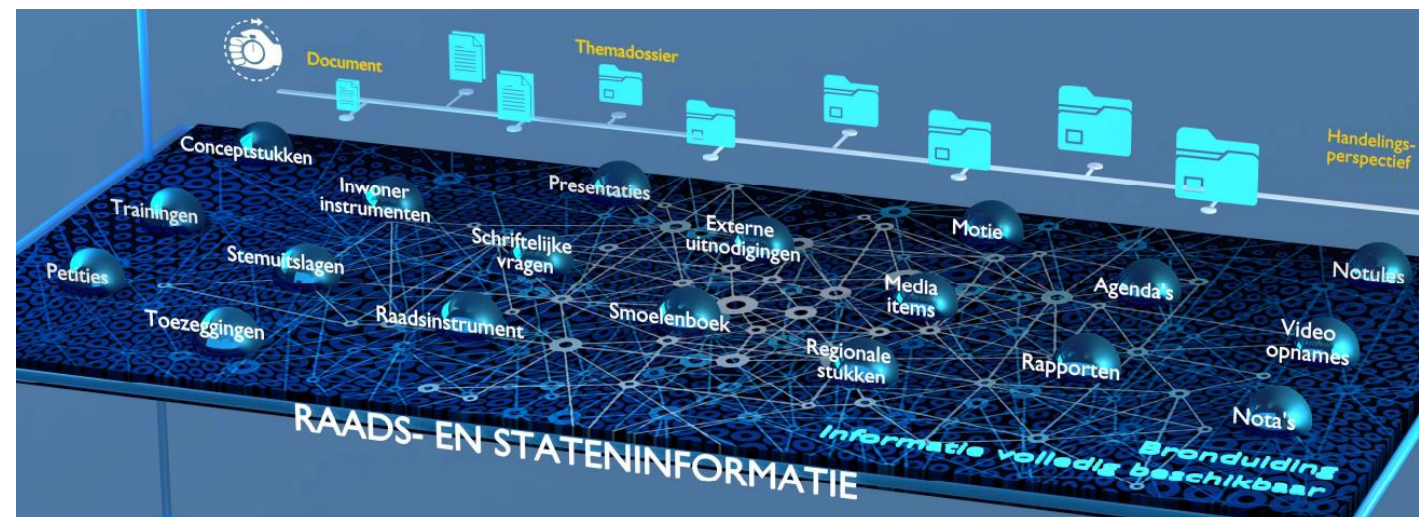
4.2 Gebruikersbehoeften – beschikbaarheid van gegevens

In [idEA] is het informatieperspectief uitgewerkt, zie de visualisatie hieronder. We herhalen hier niet alle gegevensgebieden uit dat plaatje, de visualisatie geeft duidelijk aan hoe breed er hierin gegaan dient te worden. Wel benadrukken we een aantal kenmerken van de beschikbaar gestelde gegevens, met als doel om aan te geven aan welke specifieke gebruikersbehoeften het te ontwikkelen platform dient te gaan voldoen.

Kenmerken van de beschikbare informatie op het dataplatform

Uit onderstaand overzicht blijkt dat het platform aan een diversiteit aan kenmerken invulling moet geven maar dat er ook nog meerdere keuzes te maken zijn.

- **Alleen raads- en stateninformatie.** In veel RIS-en staat ook ambtelijke informatie opgenomen of bestuurlijke informatie van college en wethouders (het BIS). Vanuit het oogpunt van dualiteit richt het platform zich sec op raads- en stateninformatie. Merk op dat dit heel breed gaat; het omvat veel meer dan ambtelijke stukken alleen.
- **Informatie is in principe openbaar; tenzij er gegronde reden is voor vertrouwelijkheid.** De toegankelijkheid van vertrouwelijke informatie moet goed geregeld worden. Anonimiseren en pseudonimiseren van informatie moet mogelijk zijn.
- **Diversiteit aan documentformaten.** Het platform moet kunnen omgaan met ongestructureerde (Word, pdf) en gestructureerde documenten (XML).
- **Gestructureerde gegevens.** Er moet ook gestructureerde data/registers (b.v. gemeentenamen, locaties, regio's en personen) ondersteund worden.
- **Media items, audio en video.** De wijze waarop media ondersteund moet worden (op het platform, middels indexen of alleen videotulen) moet nog worden bepaald.
- **Metadata, verrijkte data.** Het moet mogelijk zijn context-informatie bij gegevens op te nemen. Die metadata kan verrijkt worden bij gebruik (bv. in zoekmachines); de verrijkte data moet weer kunnen terugvloeien naar het platform.
- **Identificatiedata.** Het moet mogelijk zijn om data uniek te identificeren, b.v. voor een specifieke bijeenkomst van een specifieke gemeente.
- **Traceerbaarheid en bronduiding.** De traceerbaarheid en het versiebeheer van informatie gedurende de gehele levensloop moet goed ingeregeld zijn.
- **Archivering van informatie.** Het platform kan ook een rol spelen bij het archiveren van data, zodat dat op een plek plaats vindt.



4.3 Waardepropositie – vormgeving van het platform (1/2)

Hierna beschrijven we de functionele kenmerken van het gegevensplatform, benodigd om invulling te geven aan de eisen op de vorige pagina's. De elementen van de oplossing staan afgebeeld op een achtergrond van lagen. Per laag is de rol van de specifieke laag vermeld. Zo kunnen appels met appels vergeleken worden, en peren met peren. We starten met de theorie van gegevensplatformen om beter te begrijpen welke functie elementen in de oplossing zitten, en hoe de oplossing er uiteindelijk uit ziet.

Algemene opbouw van een gegevensplatform

Een gegevensplatform bestaat uit meerdere elementen, die grofweg in drie lagen op zijn te verdelen. Elke laag heeft een functie. Aan de bovenkant stelt de gebruiker vragen en krijgt zij antwoorden. Aan de onderkant bevindt zich de data, waarin het antwoord wordt opgezocht. De data blijft 'op orde' doordat

- (zie label A) data per vraag vanuit onder wordt opgehaald, en niet gaat rondzingen.
- (zie label B) data in de bron wordt onderhouden, gedurende de hele levensloop van data (verzamelen – gebruiken – archiveren & vernietigen).

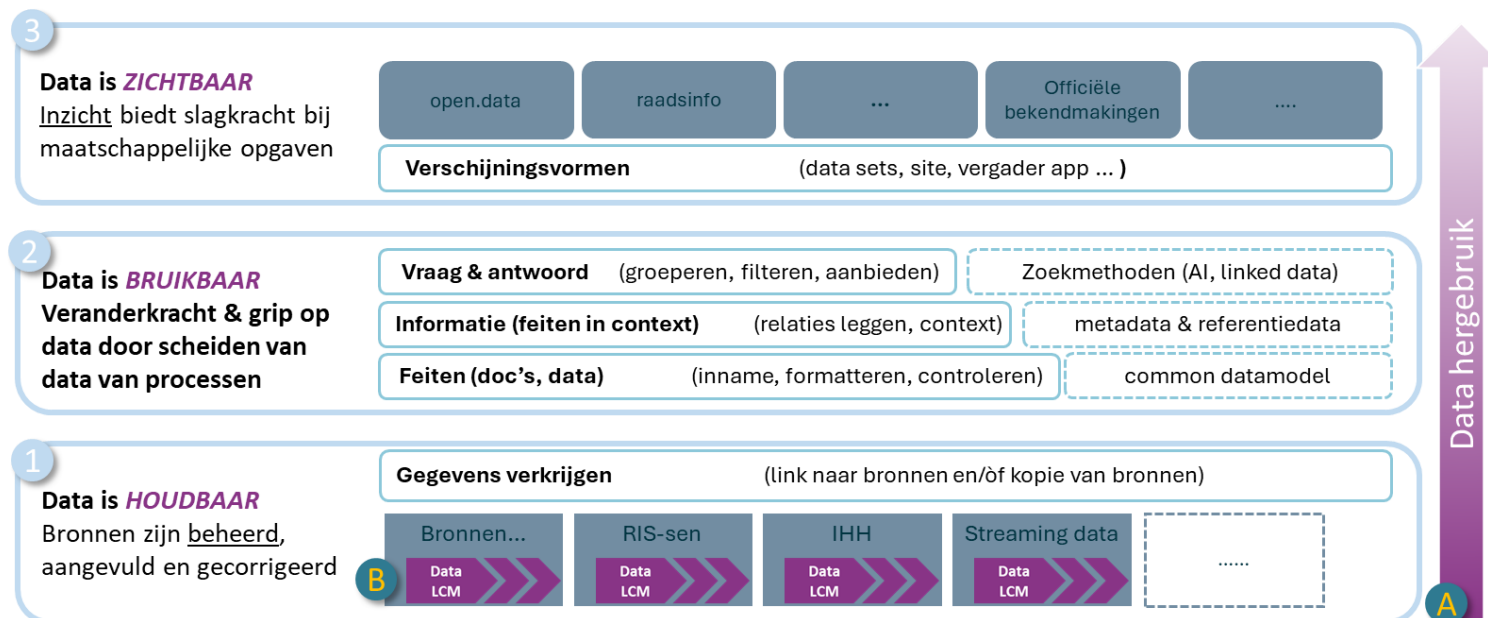
Toepassing op het door ons onderzochte gegevensplatform

Voor het door ons onderzochte dataplatform is de gelaagde structuur nodig, en kent elke laag haar eigen functie:

- **Data is ZICHTBAAR – dit is de laag van toepassingen**
Een gebruiker stelt vragen in een context en specifieke toepassingen geven hierop een antwoord. De toepassingen in deze kennen de context van de vraag en de behoefte van de gebruiker en ondersteunen de gebruiker.

- **Data is BRUIKBAAR – dit is de laag die toegang biedt tot de data**
In deze laag zijn de toepassingen goed in het ophalen van data uit de diverse bronnen, het vergelijkbaar maken van data en het klaarstomen van data in de vorm van een algemene vraag.
- **Data is HOUDBAAR – dit is de laag waar hoogwaardige data beschikbaar is**
Hier wordt gezorgd dat de data van goede kwaliteit is. Dus data wordt aangevuld met de laatste inzichten, verbeterd en duurzaam bewaard.

De *toegangseisen* hierna moeten in de bruikbaarheidslaag worden ingevuld. De *beschikbaarheidseisen* slaan op de houdbaarheidslaag.



4.3 Waardepropositie – vormgeving van het platform (2/2)

In nevenstaande figuur is een mogelijke oplosrichting voor het gegevensplatform aangeduid waaraan we hierna als ‘de doelarchitectuur’ zullen refereren.

De belangrijke vernieuwingen in de doelarchitectuur

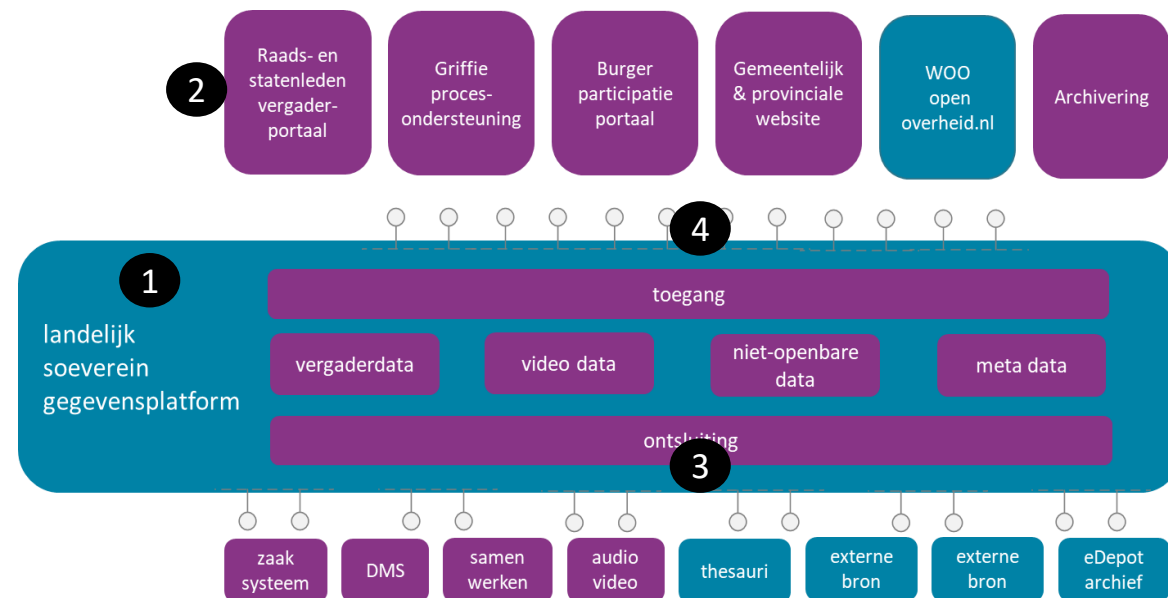
We werken de verschillen met de huidige situatie uit (zwarte nummers). Paars duidt op een lokaal onderdeel, per gemeente of provincie. Blauw betreft landelijke IV.

1. **Landelijk Gegevensplatform.** Hier wordt alle raads- en stateninformatie van de lokale bestuursorganen landelijk opgeslagen en toegankelijk gemaakt naar diverse toepassingen aan de bovenkant. De gegevens en toegangsfaciliteiten zijn paars omdat het lokale bestuur eigenaar is van zijn eigen gegevens en toegang.
2. **Doelgroepgerichte portalen.** De gegevens worden ontsloten via doelgroepgerichte portalen/systemen, gericht op de raads- en statenleden, griffies en burgers. Doordat toepassingen gebruik maken van dezelfde gegevens en metadata kan eenduidigheid en kwaliteit worden verzekerd. In de huidige situatie zijn er leveranciers-specifieke portalen die niet alle behoeften invullen.
3. **Ontsluiting bronsystemen.** Informatie wordt ontsloten uit ambtelijke bronsystemen (zaaksysteem, DMS, binnengekomen brieven en e-mails) en uit andere, landelijke bronnen (thesaurus, wetgeving, onderzoeken). Het gegevensplatform is op zijn beurt de bron voor alle toepassingen aan de bovenkant.
4. **Open toegang.** De informatie wordt ontsloten naar portalen via open interfaces. De ORI-API geeft hier initieel invulling aan maar de toegang wordt flink verruimd.

In de huidige situatie handelt een RIS meerdere onderdelen af: de gegevensopslag (1), functionaliteit voor raadsleden en burgers en functionaliteit voor griffies (2). Ook de geavanceerde zoek-tools richten zich op raadsleden en burgers op separate websites. Het aanbod van functionaliteit is op dit moment erg gefragmenteerd.

De transitie naar de beoogde doelarchitectuur

Cruciaal in de doelarchitectuur is dat functionaliteit beter geordend is, in systemen die een afgebakend doel dienen en een specifieke doelgroep bedienen. De transitie van de huidige situatie naar deze geordende stip op de horizon zal naar verwachting meerdere jaren duren. De Tweede Kamer is in 2019 gestart met hun Gegevensmagazijn en werkt nog zeker twee jaar om de beoogde doelarchitectuur te bereiken. Hun ervaring is dat de implementatie van zo’n gegevensplatform een cruciale eerste stap vormde op weg naar een betere ordening. Dat zal in onze situatie niet anders zijn.



4.3 Waardepropositie – functionaliteiten van het platform

We geven nu samenvattend weer welke toegevoegde waarde het gegevensplatform biedt.

Het beschikbaar stellen van hoogwaardige gegevens

Het gegevensplatform biedt de beschikbaarheid van hoogwaardige raads- en stateninformatie:

- **Samenhangende, juiste raads- en stateninformatie.** De informatie is *samenhangend*: relaties in de tijd (historisch verloop) en binnen een dossier (samenhang in besluitvorming) worden gelegd. De informatie is *juist*: volledig, actueel en consistent. Dit vereist dat het ontsluiten van informatie uit bronnen (zaaksysteem, DMS, video) zorgvuldig verloopt.
- **Integraal en gestandaardiseerd over organisaties heen.** De samenhang in de informatie moet zich niet tot één lokaal bestuur beperken, maar over meerdere besturen (buurgemeenten, regio's) heen gaan. Dit vereist landelijke *standaardisatie* van gegevens.
- **Geïntegreerd met informatie uit beleid en maatschappij.** Het is mogelijk om de informatie te relateren aan relevante informatie uit de maatschappij (onderzoek, position papers) en het beleid (wetgeving en richtlijnen).
- **Traceerbaar naar de bron.** De *traceerbaarheid* van informatie (waar is het ontstaan, wat was de levensloop gedurende het proces) moet te volgen zijn.

Het bieden van eenduidige toegang tot de gegevens

Het platform biedt eenvoudige en beveiligde toegang tot de genoemde gegevens:

- **Eenvoudige toegang tot de informatie.** Zowel raads- en statenleden als de maatschappij moeten eenvoudig toegang hebben tot die informatie om het in te kunnen zien, te kunnen doorzoeken en analyseren en om er ook zelf informatie aan toe te kunnen voegen.
- **Mogelijkheid om toegang te beperken tot doelgroepen.** Niet alle informatie zal direct openbaar zijn. Het moet mogelijk zijn om de toegang te beperken, b.v. voor lokale bestuurders of voor de griffie (als het concepten betreft). Ook lakken moet mogelijk zijn.

Het bieden van zekerheid en grip in het gegevensbeheer

Het platform zorgt voor een gevoel van zekerheid en grip ten aanzien van het gegevensbeheer:

- **Onafhankelijk van leverancier.** De lokale besturen zijn eigenaar van hun eigen informatie en kunnen altijd bepalen wat daarmee gebeurt.
- **Data soevereiniteit.** Het idee (cf. prio 1 van de NDS) is dat de overheid zelf bepaalt waar de data is opgeslagen. De data blijven binnen het eigen rechtsgebied en vallen onder de lokale wetgeving en zeggenschap.
- **Gegevenskwaliteit.** Door toepassing van open standaarden op landelijk niveau ontstaat er grip op (het verbeteren van) de gegevenskwaliteit.
- **Compliance.** De overheid kan zelf bepalen en controleren aan welke eisen t.a.v. security, privacy, archivering etc. wordt voldaan.
- **Migratie.** De migratie en conversie van gegevens bij het wisselen van (RIS-)leverancier is eenvoudiger en goedkoop te regelen.



4.3 Waardepropositie – kwaliteiten van het platform

Op deze pagina specificeren we de toegevoegde waarde van het platform ten aanzien van aspecten zoals beschikbaarheid, performance, groei in datavolumes, beveiliging etc. Deze eisen komen voort uit de ICTU-stukken, de interviews en de SLA's van de huidige leveranciers. De toegevoegde waarde richt zich op de operationele kwaliteit (run) en de flexibiliteit (change).

Het bieden van operationele kwaliteit - run perspectief

In de doelarchitectuur heeft het platform een operationele rol in het lokale bestuur van 350+ raden en staten. Het vormt een single-point-of-failure. Dit stelt hoge eisen aan de kwaliteit van het systeem en aan het personeel dat in de avond paraat moet staan.

- **Beschikbaarheid.** Een beschikbaarheid van 99,8% lijkt ons gewenst. Dit betekent dat er gemiddeld per maand 1,5 uur uitvaltijd kan zijn. Alleen aan echt bedrijfskritische systemen worden hogere eisen gesteld.
- **Performance.** In de doelarchitectuur moet met name de real-time data (video streaming en live stemmingen) met minimale vertraging in de portalen worden getoond. Dit stelt relatief hoge performance eisen.
- **Beveiliging en privacy.** De beveiliging van democratische processen moet goed op orde zijn. Een hack kan gevolgen hebben voor 350+ lokale besturen. Privacy speelt vooral een rol bij de niet-openbare data in het platform.
- **Capaciteit en schaalbaarheid.** Het opslaan van met name alle video opnames van 350+ besturen kost veel capaciteit. De volumes in het platform zullen snel groeien, wat hoge eisen aan de schaalbaarheid stelt. Ook moet de capaciteit bij veelbekeken uitzendingen snel opgeschaald kunnen worden.

Merk op dat er nog optimalisaties mogelijk zijn (zoals een aparte behandeling van video) die voor lucht kunnen zorgen in de gestelde eisen..

Het bieden van flexibiliteit in onderhoud en beheer - change perspectief

Het dataplatform moet in de doelarchitectuur kunnen dealen met de diversiteit die de 350+ griffies aan de onderkant inbrengen en moet aan de bovenkant een solide basis vormen voor innovatie en de ontwikkeling van doelgerichte apps. Dit leidt tot de volgende eisen:

- **Koppelbaarheid.** Het platform moet koppelen met 4 Griffiesystemen (huidige RIS-en) en een divers landschap van ambtelijke systemen. Het moet standaard koppelingen bieden aan een aantal (leveranciers van) portalen en websites. Technisch lijkt dit mee te vallen (Griffiesystemen ontsluiten als proxy een).
- **Interoperabiliteit.** Het platform moet kunnen omgaan met meerdere gegevensformaten, een grote variatie in de gegevenskwaliteit en een diversiteit aan processen en workflows in RIS-en/ griffiesystemen. Standaarden en gegevensmanagement kunnen hier meer eenheid in bewerkstelligen, maar het kost jaren om uniformiteit te bereiken. Eisen aan interoperabiliteit dus cruciaal.
- **Digitale autonomie.** Je wilt kunnen overstappen naar een andere leverancier als je dat wilt. En je wilt bestand zijn tegen onverwachtse ingrepen van statelijke actoren, bijvoorbeeld van de Amerikaanse overheid.
- **Aanpasbaarheid.** Het dataplatform zal niet vanaf dag 1 'full fledged' alle functionaliteit bieden. Een groeipad hierin moet ondersteund worden.
- **Stimuleren innovatie.** De aan de bovenzijde aangeboden data aan (nog te ontwikkelen) apps moet dusdanig bruikbaar en betrouwbaar zijn dat leveranciers gestimuleerd worden om nieuwe toepassingen op het platform te ontwikkelen. Dit betekent o.a. dat er testfaciliteiten geboden moeten worden waartegen leveranciers kunnen experimenteren.



DEEL II – ONDERZOEK NAAR HAALBAARHEID

HAALBAARHEIDSSTUDIE LANDELIJK GEGEVENSPLATFORM RAADS- EN STATENINFORMATIE

ICT in perspectief

M&I/Partners/
adviseurs voor management en informatie

Wenselijkheid – mate waarin het platform waarde creëert voor belanghebbenden

Introductie op dit hoofdstuk

In dit hoofdstuk beantwoorden we de eerste onderzoeksvraag, gericht op wenselijkheid: geeft het beoogde platform invulling aan de behoeften van uiteenlopende doelgroepen? Wat is de waardepropositie, welke toegevoegde waarde biedt het ten opzichte van de huidige situatie?

We onderzoeken en beantwoorden deze vraag vanuit twee perspectieven, die direct aansluiten op de gedefinieerde doelsituatie in het vorige hoofdstuk. Die doelsituatie vormt de ‘norm’ voor de analyses in dit hoofdstuk.

- **Onderscheidende waardepropositie:** welke kenmerkende waarde biedt het gegevensplatform, waarin is het uniek? Hoe wijken deze unieke kenmerken af van de huidige IT-oplossingen?
- **Bijdrage aan doelen en behoeften van belanghebbenden:** geeft het platform invulling aan de in hoofdstuk 4 vastgestelde behoeften ten aanzien van functionaliteit en kwaliteit? In welke mate worden de beleidsdoelen behaald en de bestaande problemen opgelost?



5.1 Wenselijkheid – onderscheidende functionaliteiten

Op deze pagina onderzoeken we de onderscheidende waarde van het landelijke gegevensplatform, zie tabellen hiernaast. We hebben de genoemde waarde-aspecten in H4 vergeleken met de huidige situatie (het referentie- of nulpunt).

- Groen duidt aan dat het platform meer waarde biedt dan wat er nu is.
- Geel geeft 'geen verschil' aan; maar het platform biedt wel verbeterpotentie.
- Rood betekent achteruitgang; rood komt hier niet voor, maar verderop wel.

Onderscheidende aspecten in de waardepropositie

- **Landelijke dekking platform biedt integraliteit en samenhang.** Het zoeken en analyseren van samenhangende, landelijke gegevens (alle gegevens van alle gemeenten/provincies plus landelijke onderzoeken en wetgeving).
- **Minder kopieën van data, één plek van de waarheid.** Ordening van databronnen met minder kopieën; de waarheid staat op een plek, n.l. in de centrale bron.
- **Data is voor alle doelgroepen makkelijk toegankelijk.** Dat is eenvoudig in het gebruik; maar vraagt ook iets van de autorisaties van gegevens.
- **Landelijke datamodel zorgt 'by design' voor meer kwaliteit:** meer uniformiteit, eenduidige semantiek, afdwingen FAIR principes (levensloop kunnen volgen), meer controles op aangeleverde gegevens. De datakwaliteit gaat omhoog.
- **Datasoevereiniteit, onafhankelijk van leverancier.** De zorg voor soevereiniteit en compliance komt in overheidshanden; hierdoor is er meer vertrouwen dat het goed geregeld is en kan het makkelijk gecontroleerd worden.
- **Minder complexe datamigratie bij overstap leverancier.** Bij overstap naar andere RIS-leverancier kan de data blijven staan. Geen langdurige migraties meer.

Het platform lost niet alle problemen op, het is een enabler. Om de datakwaliteit verder omhoog te brengen moeten de griffies gedisciplineerd aanleveren. En er zijn toepassingen nodig op het platform om de echte waarde te verzilveren, zie hierna.

Beschikbaar stellen van hoogwaardige data	Huidige situatie (nulpunt)	Beoogde situatie met gegevensplatform
Samenhangend: samenhang in de tijd en binnen een dossier	○ Wordt door een aantal RIS-en ondersteund; maar door andere minder goed.	○ Zal bij de start niet beter zijn dan nu, maar door standaardisatie metadata wel verbeterpotentie.
Betrouwbaar: volledig, actueel en consistent	○ Niet altijd op orde; ligt niet perse aan IT, maar is afhankelijk van griffieprocessen.	○ Zal bij de start niet beter zijn dan nu; maar door standaardisatie wel potentie voor verbeteren.
Integraal: over organisaties heen zoeken	○ RIS-en kunnen dit niet; zoekmachines bieden AI-functionaliteit; maar kwaliteit is onduidelijk.	+ Platform biedt integrale, gestandaardiseerde data over organisaties heen; kwaliteit wordt beter.
Geïntegreerd met openbare info (onderzoek, wetgeving)	○ Sommige RIS-en bieden hier ruimte voor	+ Expliciet onderdeel van platform; kan landelijk geregeld worden en daardoor beter
Traceerbaar naar bron, levensloop van gegevens	○ Onduidelijk hoe RIS-en hiermee omgaan	+ Bij opzet de kans om dit vanaf de start goed in te regelen voor verse data (FAIR); historie is lastig.

Bieden van eenduidige toegang tot gegevens	Huidige situatie (nulpunt)	Beoogde situatie met gegevensplatform
Eenvoudig: voor iedereen makkelijk te gebruiken	○ Per organisatie eenvoudig te gebruiken, maar over organisaties heen niet	+ Toegang tot alle data kan zeer eenvoudig via een landelijk toegangsvoorziening
Eenduidig: uniforme betekenis, duidelijke status	○ Per RIS is de betekenis eenduidig; maar over RIS-en heen niet.	+ Uniformiteit over RIS-en heen door gebruik van eenduidig datamodel en standaard API's
Eén waarheid: single source of truth	○ In sommige RIS-en zijn er veel dublures en dus meerdere waarheden.	○ Zal bij de start niet beter zijn dan nu, maar door tracing/levensloop wel verbeterpotentie
Doelgebonden: mogelijkheid toegang tot data te beperken	○ Per organisatie is er doelbinding, RIS-en hebben een autorisatie mechanismen	+ Doelbinding op landelijk niveau, autorisatie over alle doelgroepen heen

Bieden van zekerheid en grip in gegevensbeheer	Huidige situatie (nulpunt)	Beoogde situatie met gegevensplatform
Soevereiniteit: zelf grip op data, niet door de leverancier	○ Formeel/juridisch zijn gemeenten eigenaar van data; maar het gevoel is dat ze afhankelijk zijn	○ Formeel/ juridisch verandert er niks. + Politiek: essentiële data moet in eigen beheer.
Gegevenskwaliteit: zelf sturen op kwaliteitsverbetering	○ RIS-systemen helpen nauwelijks bij het sturen op gegevenskwaliteit; griffie staat er alleen voor	+ Platform kan meer controleren op datakwaliteit; maar griffie moet het nog steeds zelf doen
Soevereiniteit: zelf bepalen waar data is opgeslagen	○ 2 RIS-en hebben hun data in Nederland staan onder eigen beheer; andere 2 weten we niet	○ Wordt soeverein ingericht; meer gevoel van zekerheid
Compliance: zelf bepalen en controleren security, privacy, ..	○ Leverancier draagt hier zorg voor; gemeente moet erop vertrouwen, kan niet controleren	+ Nu zorgt landelijke beheerpartij ervoor. Is beter te controleren.
Migratie: eenvoudige migratie bij overgang van leverancier	○ Migraties worden als duur en ondermaats ervaren, doordat datamodellen verschillen	+ Er komt één datamodel en leveranciers gebruiken zelfde API's. Mogelijk geen migratie meer nodig.
Minder informatiebronnen, de waarheid vanuit één bron	○ Nu veel kopie-bronnen: in RIS, in pre-depots, in archief en zaaksysteem.	+ Terug naar één landelijke bron, single source of truth

5.1 Wenselijkheid – onderscheidende kwaliteiten

Operationele kwaliteit (run) - kan initieel een dip vertonen

Zoals de tabel hiernaast laat zien is de verwachting dat het platform direct na implementatie lagere kwaliteit zal bieden dan wat iedereen gewend is van de huidige (RIS-)leveranciers. Hierbij spelen 3 aspecten een rol:

- **Hoge kwaliteitseisen.** Wanneer het platform een kritisch onderdeel uitmaakt van het operationele vergaderproces (real-time video, stemmen etc.) van 350 organisaties, gelden er hoge eisen aan de performance, beschikbaarheid en beveiliging. Dit is uitdagend.
- **Kinderziektes.** Nieuwe ICT-voorzieningen kennen bij de start altijd kinderziektes, die er na intensief gebruik en onderhoud geleidelijk uitgehaald worden. Dit betreft gebruikelijke opstartproblematiek.
- **Wijze van implementeren.** Als vanaf de eerste dag aan alle gestelde kwaliteitseisen voldaan moet worden, dan wordt dat een flinke uitdaging. Maar als er wordt gekozen voor een meer geleidelijke implementatie – groeipad in functionaliteit, gebruik en belasting – dan heeft het platform de tijd om ‘uit te harden’ qua prestaties.

Deze aspecten nemen we mee in H11 over verandermanagement en transitie. We verwachten dat we de rode nadelen kunnen mitigeren door een geleidelijke implementatiestrategie te kiezen.

Change kwaliteit - neemt over de gehele linie toe

Zoals de tabel hiernaast laat zien nemen de flexibiliteit en wendbaarheid over de gehele linie toe. Opvallende aspecten hierin:

- **Digitale autonomie.** Dit uit zich niet alleen in soevereiniteit (vorige pagina) maar ook in de ruimte die ontstaat om autonome keuzes te maken in de leverancierskeuze. Dit komt de marktwerking ten goed.
- **Stimuleren innovatie.** Dit wordt op de pagina's hierna meer specifiek uitgewerkt.

Run kwaliteit	Huidige situatie (nulpunt)	Beoogde situatie met gegevensplatform
Beschikbaarheid	○ RIS-en kennen een goede beschikbaarheid; er zijn weinig incidenten bekend	○ Hoge eisen, single point of failure, avondopenstelling ○ Niet vanaf dag 1 dezelfde betrouwbaarheid, zal kinderziektes hebben; maar groeipad mogelijk
Performance	○ De performance van RIS-en en videostreaming is goed, we horen geen klachten	○ Hoge eisen, moet near-real-time functioneren. ○ Niet vanaf dag 1 dezelfde bewezen performance, zal kinderziektes hebben; maar groeipad mogelijk
Beveiliging en privacy	○ Ons zijn geen incidenten bekend	○ Hoge eisen, single point of failure. ○ Moet vanaf dag 1 volledig voldoen, maar ook hier zijn eerst kinderziektes te verwachten. Groeipad mogelijk.
Capaciteit en schaalbaarheid	○ RIS-en kunnen de benodigde Tera-bytes aan (video)data goed aan	○ Bij 350+ klanten hoge volumes en hoge groei. ○ Moet vanaf dag 1 volledig voldoen, maar ook hier zijn eerst kinderziektes te verwachten. Groeipad mogelijk.
Integratie	○ RIS-en zijn gekoppeld met veel ambtelijke zaak- en DMS-systemen	○ Near real-time koppeling met RIS-en andere systemen moet geregeld worden. Veel werk, kinderziektes mogelijk
Change kwaliteit	Huidige situatie (nulpunt)	Beoogde situatie met gegevensplatform
Interoperabiliteit	○ Integratie van functionaliteit met andere leveranciers t.b.v. een doelgroep is niet mogelijk. ○ ORI-API breekt dit initieel open	○ Functionele integratie van applicaties wordt door het platform indirect enabled
Digitale autonomie	○ Meeste leveranciers en dataopslag resideren in NL ○ Overstappen naar een andere leverancier is nu vrijwel niet mogelijk.	+ Dataopslag in NL is 'by design' goed geregeld. + Overstappen naar andere leveranciers is eenvoudig door loskoppelen data van functionaliteit
Aanpasbaarheid	○ De doorontwikkeling van RIS-en blijft achter bij verwachtingen	+ Door de Common Ground lagen- architectuur is de flexibiliteit hoog
Stimuleren innovatie	○ De geslotenheid van de RIS-silo's is een drempel voor innovatie	+ Op de platform-API's kan elke leverancier nieuwe dingen bouwen, een sterke stimulans voor innovatie.

5.2 Wenselijkheid – bijdrage aan doelen en behoeften (1/2)

Op deze en de volgende pagina analyseren we de bijdrage die het dataplatform kan bieden aan gestelde beleidsdoelen en gebruikersbehoeften (zie H4). De bijdrage aan ‘verbeterd informatiemanagement’ (eerste digitaliseringsdoel van [Rathenau]) is het meest zichtbaar en op relatief korte termijn na implementatie van het gegevensplatform te verzilveren.

Beter functioneren van de raad door verbeterd informatiemanagement

Het platform biedt een fundament voor verdere verbetering in de toekomst, te verzilveren door applicaties die erop ontwikkeld worden. Toekomstige baten:

- **Betere zoekmogelijkheden.** Er zullen verbeterde zoekoplossingen worden ontwikkeld die gebruik maken van de waarde van het platform: integraliteit, samenhang, de waarheid op een plek, hogere kwaliteit en uniformiteit. Dit uit zich in beter dossieronderzoek, betere aansluiting bij regio's/landelijk en meer wetenschappelijke en wettelijke achtergrondinformatie.
- **Meer continuïteit in raadswerkzaamheden.** Het opleiden en inwerken van nieuwe raadsleden wordt vereenvoudigd door de mogelijkheid relaties te leggen met historische gebeurtenissen en besluiten.
- **Betrouwbare publieke verantwoording.** Doordat de gegevens op het platform betrouwbaar zijn (i.t.t. de resultaten van AI zoekmachines) hebben de griffies de mogelijkheid om een waarheidsgetrouw en volledig beeld van de besluitvorming te bieden, waarbij ze zelf bepalen wat ze verantwoorden.
- **Eenduidige ondersteuning wettelijke taken.** Het platform vormt een eenduidige, makkelijk toegankelijke bron waarmee wettelijke taken (WOO, archiefwet) die rusten op Provinciale Staten en gemeenteraad goed ondersteund kunnen worden. De toegang tot de benodigde gegevens is eenvoudiger dan in de huidige gefragmenteerde situatie.

Stimulans voor toekomstige innovaties en verbeteringen

Meer algemeen kun je concluderen dat het platform een stimulans is voor innovaties. Daar waar innovatie op dit moment achterblijft – door marktconcentratie is er weinig innovatie en een hoge drempel voor toetreding – wordt dat door het lostrekken van data en functionaliteit beter mogelijk gemaakt. We concluderen dat zónder het dataplatform de innovatiegraad laag zal blijven (waarbij opgemerkt dat de AI zoekmachines ook zeker een goede bijdrage leveren aan een innovatief klimaat).

Beter functioneren raad door verbeterd informatie mngt	Huidige situatie (nulpunt)	Beeoogde situatie met gegevensplatform
Betere zoekmogelijkheden	- Meeste RIS-en: beperken zich tot zoeken vanuit agenda - Zoekmachines bieden meer opties; maar lage betrouwbaarheid en duurzaamheid	- Huidige zoekmogelijkheden blijven bestaan + Door makkelijke toegang tot data (API's) meer stimulans voor innovatie uit de markt
Werken met digitale dossiers	- Enkele RIS-en ondersteunen dit. - Zoekmachines bieden meer opties; maar lage betrouwbaarheid en duurzaamheid	- Huidige dossieronderzoek-opties blijven bestaan + Door makkelijke toegang tot data (API's) meer stimulans voor innovatie uit de markt
Betere feedback loop met mede-overheden (regionaal/ landelijk)	- RIS-en ondersteunen feedback-loop met andere overheden niet - Zoekmachines kunnen meer; maar lage betrouwbaarheid en duurzaamheid	+ Door beschikbaarheid van landelijke data kan informatie makkelijker gedeeld worden
Meer achtergrondinformatie	Past in RIS-en, maar gebeurt weinig. Is per gemeente te regelen, dus kost veel tijd.	+ Landelijke onderzoeken en wetgeving kan centraal worden toegevoegd en lokaal worden gebruikt
Continuïteit in besluitvorming bij wisseling raadsleden	- RIS-en bieden weinig historisch overzicht - Zoekmachines bieden meer opties; maar lage betrouwbaarheid en duurzaamheid	- Huidige opties blijven bestaan + Door makkelijke toegang tot data (API's) meer stimulans voor innovatie uit de markt
Publieke verantwoording besluitvormingsproces	- Met RIS wordt vanuit agenda verantwoord op website gemeente/provincie - Zoekmachines ongeschikt voor verantwoording	+ Potentie voor betere verantwoording vanuit het besluitvormingsproces van een dossier
Ondersteunen WOO openbaarmaking	Informatie wordt nu m.b.v. ORI-API bij elke gemeente/provincie apart geïndexeerd	+ Door beschikbaarheid van landelijke data kan de WOO makkelijker en uniformer worden gevoed
Ondersteunen archivering	- Verloopt nu per gemeente op andere wijze - Dataduplicatie door gebruik pre-depots	+ Door beschikbaarheid van landelijke platform kan dit nu duurzamer worden ingeregeld

5.2 Wenselijkheid – bijdrage aan doelen en behoeften (2/2)

Vernieuwen bestuursprocessen en verbinden met samenleving

De andere twee digitaliseringsdoelen die [Rathenau] onderkent - vernieuwen bestuursprocessen en verbinden met samenleving - vallen buiten scope van onze opdracht. Toch geven we op deze pagina een globale analyse van de toegevoegde waarde van het dataplatform voor die twee doelen. Op korte termijn lijkt er weinig impact op die twee doelen. Voor de langere termijn zien we globaal de volgende toegevoegde waarde, zie de tabellen hiernaast.

- **Combineren en hergebruiken van informatie uit meerdere toepassingen.** We kunnen ons voorstellen dat in de toekomst meerdere apps interactieve informatie verzamelen en opslaan in het platform, bv. input van burgers in combinatie met moties van de raad.
- **Datagedreven workflow.** In de toekomst kan de workflow-besturing van het bestuursproces datagedreven worden ingericht, zodat bij binnenkomende informatie (moties, enquêtes, burgervragen) deze automatisch naar personen en vergaderingen wordt doorgeleid.

Stimulans voor toekomstige innovaties

Ook bij deze twee doelen bieden het platform en de toekomstige API's daarop potentie op innovaties. Hierbij verwachten we dat bovenstaande twee aspecten (het eenvoudig kunnen hergebruiken van data uit andere applicaties en het gebruiken van die data om de processen aan te sturen - event-driven-architecture) de grootste stimulans gaan bieden. Merk op dat dit effect nog vrij ver in de toekomst zal liggen: de ontwikkeling van tweeweg-API's en de ontwikkeling van toepassingen die aansluiten op een gedigitaliseerde workflow vereist nog heel wat inspanning en zal pas gestimuleerd worden als het basisplatform zich langere tijd bewezen heeft.

Vernieuwen van de inrichting van bestuursprocessen	Huidige situatie (nulpunt)	Beoogde situatie met gegevensplatform
Betere digitalisering (notulen, stemmen, ...) vergaderproces	o Vergaderproces is sterke punt van RIS-en, die werken hier al aan.	+ Dataplatform lijkt hierop weinig toegevoegde waarde te bieden;
Betere besturing (workflow) end-to-end bestuursproces	o Eén van de RIS-en biedt al workflow; proces kan per gemeente worden ingericht	+ Met workflow (applicatie) kan informatie worden opgehaald en aangeleverd uit diverse apps
Raad werkt met open agenda, ruimte voor input burgers	o Vereist interactie met burgers; verloopt nu buiten RIS-en om (?)	+ Platform geschikt om informatie van burgers te verzamelen en in het proces te brengen.

Verbinden met de samenleving	Huidige situatie (nulpunt)	Beoogde situatie met gegevensplatform
Verbeterde transparantie bij vergaderingen en besluiten	o Dit kan met huidige ICT (RIS en zoekmachine) ook worden bereikt	+ Door open toegang tot informatie kunnen hierop nieuwe initiatieven ontstaan
Gepersonaliseerde toegang tot raadsinformatie, met alerts	o Door gebrek aan innovatie komt dit weinig van de grond	+ Door open toegang tot informatie kunnen hierop nieuwe initiatieven ontstaan
Meer interactie met burgers, moties inbrengen	o Door gebrek aan innovatie komt dit weinig van de grond	+ Er zijn gemeenten die hiermee experimenteren; kan op platform landelijk uitgerold worden
Digitaal burgerpanel, participatie door enquêtes	o Door gebrek aan innovatie komt dit weinig van de grond	+ Er zijn gemeenten die hiermee experimenteren; kan op platform landelijk uitgerold worden
Raad en burgers werken samen aan metingen en moties	o Door gebrek aan innovatie komt dit weinig van de grond	+ Dit zou middels een interactieve app op het platform ingericht kunnen worden

5.3 Samenvattend antwoord (1/2)

Onderzoeksvraag 1: welke toegevoegde waarde biedt het platform, wat is de bijdrage aan gestelde doelen en behoeften?

1 – platform biedt veel toegevoegde waarde t.o.v. de huidige situatie

2 – platform biedt een solide basis voor invulling van gestelde doelen en behoeften

Toelichting antwoord 1: onderscheidende waardepropositie

- ++ landelijke dekking platform biedt integraliteit en samenhang
- ++ minder kopieën van data, één plek (bron) van de waarheid
- ++ data is voor alle doelgroepen makkelijk toegankelijk
- ++ landelijke datamodel zorgt 'by design' voor meer kwaliteit
- ++ minder complexe datamigratie bij overstap leverancier
- ++ datasoevereiniteit, zeggenschap hebben over eigen data
- ++ digitale autonomie, onafhankelijk zijn van de leverancier
- ++ goede basis voor stimuleren innovaties uit de markt

Toelichting antwoord 2: effect op gestelde doelen (cf. Rathenau)

Verbeterd informatiemanagement (korte termijn effect)

- ++ betere zoekmogelijkheden
- ++ meer continuïteit in raadswerkzaamheden
- ++ betrouwbare publieke verantwoording
- ++ eenduidige ondersteuning wettelijke taken (WOO, archiefwet)

Vernieuwen processen en verbinden samenleving (lange termijn)

- ++ combineren, hergebruiken van data uit meerdere toepassingen
- ++ datagedreven workflow-besturing van bestuurlijke processen

5.3 Samenvattend antwoord (2/2)

Het antwoord op de eerste onderzoeksvraag naar wenselijkheid is schematisch weergegeven op de vorige pagina. Samenvattend luidt het antwoord:) eenvoudiger vanuit één plek ondersteund worden. de verdere doelen. **ja, het platform biedt veel waarde en geeft voldoende invulling aan de behoeften.**

De schema's op de vorige pagina dienen als volgt gelezen te worden.

Het platform biedt veel directe voordelen ten opzichte van de huidige situatie

Het dataplatform zorgt voor de **beschikbaarheid van hoogwaardige gegevens**, meer samenhangend en meer integraal dan in de huidige situatie en meer gestandaardiseerd over de organisaties heen. Het platform biedt één bron van waarheid, datakopieën kunnen worden opgeruimd. De landelijke API-toegang zorgt voor **eenvoudige en doelgroepgerichte toegang** tot de gegevens, waarbij gegevens afgeschermd kunnen worden per rol. Het platform biedt **zekerheid en soevereiniteit in het gegevensbeheer**. De data staan op een autonome omgeving onder beheer van de overheid; datamigraties zijn niet meer nodig. De datasoevereiniteit is gegarandeerd; ieder bepaalt zelf wat er met zijn data gebeurt. Het platform vormt een fundament voor innovatie vanuit de markt.

Het platform legt een solide fundament voor invulling verdere doelen en behoeften

Zodra het platform beschikbaar komt, kunnen er op korte termijn verschillende behoeften ten aanzien van **verbeterd informatiemanagement** worden ingevuld. Zo ontstaan er betere zoekmogelijkheden, is de overdracht van informatie naar nieuwe raadsleden eenvoudiger, kan de gemeente zich beter verantwoorden met betrouwbare, gegevens over de besluitvorming en kunnen wettelijke taken (WOO en archiefwet



Positionering ten opzichte van kaders en standaarden

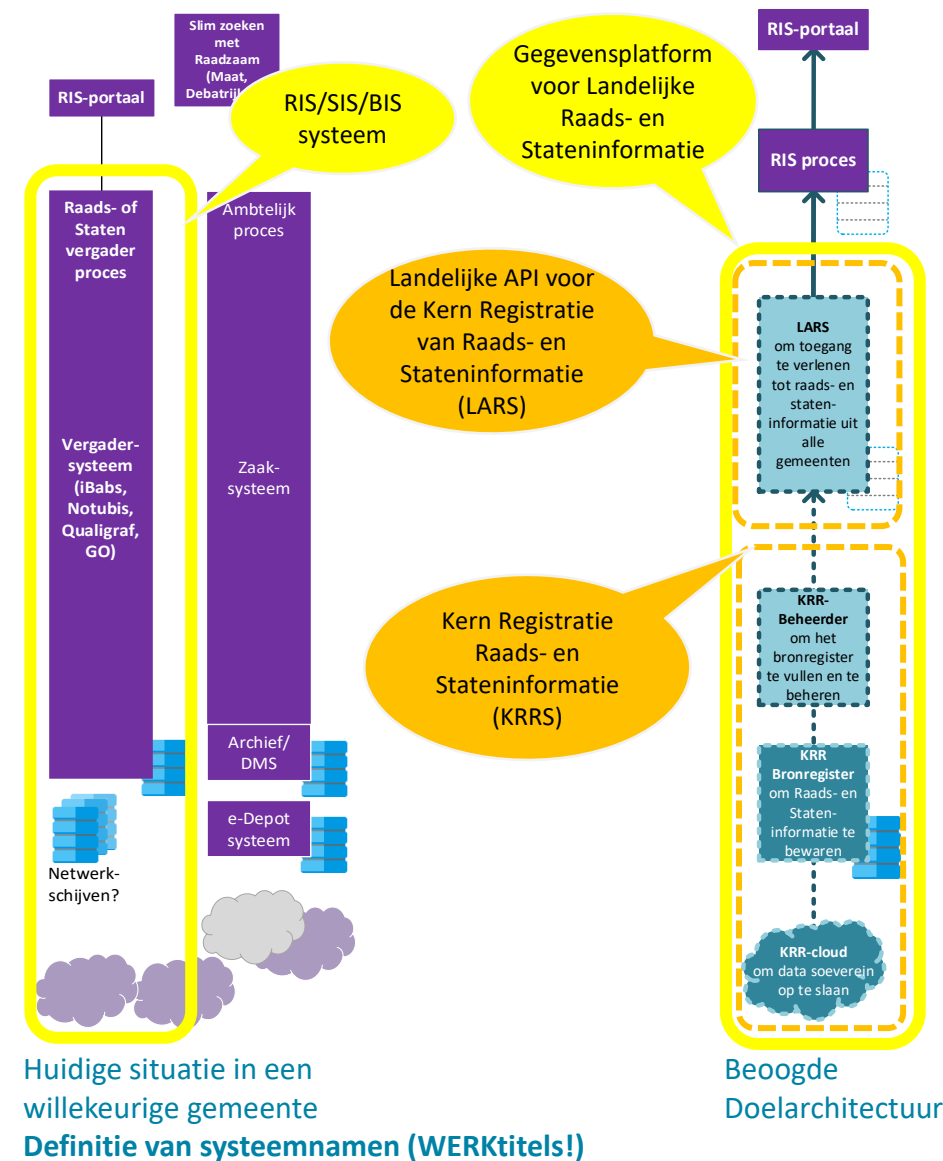
Introductie op dit hoofdstuk

In dit hoofdstuk analyseren en beantwoorden we onderzoeksvraag 2: sluit het beoogde gegevensplatform aan bij de relevante kaders en standaarden? Het initiatief van een gegevensplatform voor raads- en stateninformatie staat immers niet op zichzelf. We onderzoeken achtereenvolgens: de Nationale Digitaliseringsstrategie (NDS), NORA, Common Ground, het Federatieve Datastelsel, de ORI-API en de e-depot standaarden.

Begrippen

Om deze positionering leesbaar te houden, introduceren we de volgende begrippen die we in de figuur hiernaast visualiseren en in de volgende slides toelichten:

- **RIS/SIS/BIS systemen** die in de huidige situatie gebruikt worden;
- **Gegevensplatform** voor Landelijk Raads- en Stateninformatie (gegevensplatform), term voor het overkoepelende platform voor Raads en Stateninformatie waarvan door ICTU en BZK is met griffies de doelsituatie is geschetst;
- **Landelijke API voor Raads- en Stateninformatie (LARS)**, een API voorziening voor landelijke toegang tot raads en stateninformatie;
- **Kernregistratie Raads- en Stateninformatie (KRRS)**, dit betreft de kernregistratie die het onderwerp van de huidige studie is, waarin we in het licht van de positionering nog de volgende componenten introduceren:
 - een KRRS-gegevensbeheer voor onderhoud (vullen, beveiligen, etc.) op de data;
 - een KRRS-Bronregister voor het bewaren van de data;
 - De KRRS-cloud, een technische infrastructuur voor soevereine opslag waar het bronregister gehost wordt.



6.1 Nationale Digitaliseringsstrategie (NDS)

Omschrijving

- **Wat is de NDS:** de Nationale Digitaliseringsstrategie beschrijft de overheidsbrede koers voor digitalisering. Ze bundelt de ambities van Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en publieke dienstverleners.
- **Doel:** het doel van de NDS om gezamenlijk versnelling te kunnen realiseren op urgente onderwerpen waar de overheid impact kan maken:
 - Een sterke digitale basis (modernisering, standaardisatie, interoperabiliteit)
 - Beter benutten en delen van data, ook over bestuurslagen heen
 - Toegankelijke en proactieve dienstverlening
 - Digitale autonomie/ soevereiniteit en veiligheid
- **Werking:** De NDS werkt interbestuurlijk en programmatisch, volgens het principe 'centraal afspreken, federatief inrichten'. Het is een pijler in het Nederlandse digitaliseringsbeleid samen met de cybersecuritystrategie en de strategie digitale economie.
- **Governance:** Valt onder BZK en vormt de paraplustrategie waar de IBDS en FDS direct onder vallen.
- **Relatie met andere programma's en kaders:** direct verbonden met IBDS en FDS die onder het programma vallen.
 - **Common Ground** (VNG/GEMMA) concretiseert de NDS op gemeentelijke IV-architectuur.
 - **Open Overheid en Woo**-voorziening passen bij de NDS lijn: toegankelijke overheid
 - **NORA/GDI:** NDS is gebaseerd op de NORA en GDI standaarden als gedeelde basis voor samenhang en hergebruik

Analyse

De ontwikkelrichting van een kernregistratie voor Raads- en Stateninformatie past binnen het uitgangspunt en de prioriteiten van de NDS:

- **Eén overheid, gezamenlijk afspreken, federatief inrichten:** de ontwikkeling van een het gegevensplatform sluit aan bij dit uitgangspunt wanneer er ruimte gelaten wordt voor federatieve inrichting op decentraal niveau (lokale opslag bij de bron): een centraal gestandaardiseerde lokale datavoorziening icm een landelijke kernregistratie of indexatiewijze.
- **Cloud:** sluit aan bij de ontwikkeling wanneer het gegevensplatform ontwikkeld en gehost wordt op een Nederlandse publieke soevereine- of Europese cloud
- **Data en Artificiële intelligentie:** zie uitwerking data bij FDS
- **Burgers en ondernemers centraal:** dit stelt eisen aan de benaderbaarheid en gebruiksvriendelijkheid van de RSIS platformvoorziening(en), waarin heldere metadatering en vindbaarheid de sleutel vormen. Raakt niet het niveau van data, wel de functionaliteit.
- **Versterken digitale weerbaarheid en autonomie:** dit stelt eisen aan security (autorisatie, logging en encryptie), aan incidentmanagement en crisisherstel als ook aan het hanteren van open standaarden en gebruik van publieke cloudvoorzieningen.
- **Digitaal vakmanschap en moderne werkomgeving:** raakt niet het niveau van de data en de platformvoorziening, raakt wel de functionele voorziening(en) die er op draaien en de training van griffiemedewerkers die er mee moeten kunnen werken; in het bijzonder mbt datakwaliteit & metadateren.

Conclusie

Het initiatief voldoet aan de gedachte en richting van de NDS, maar bij de interpretatie, het **hoe**, schuurt het soms met de onderliggende kaders.

6.2 NORA en Common Ground

Omschrijving

Het gevraagde gegevensplatform laat zich middels de IDEA visualisatie goed beschrijven in termen van de Nederlandse Overheid Referentiearchitectuur **NORA**. Deze drie lagen van de NORA staan in de grijze lagen in de figuur hiernaast weergegeven. Daarnaast past de doelsituatie tevens bij de terminologie van **Common Ground** en het vijf lagen model. Dat staat in de lichtblauwe lagen weergegeven.

Positionering

De lagen van Common Ground en NORA kennen ieder een functie. Onderdelen van het beoogde gegevensplatform geven invulling aan deze functies. Door de onderdelen van het gegevensplatform over deze lagen uit te splitsen, kan de intentie van de gewenste oplossing in architectuurtermen preciezer beschreven worden. Op deze manier kunnen de diverse onderdelen gelijkwaardig vergeleken worden met referentie-oplossingen en bestaande situaties (appels met appels, en peren met peren vergelijken).

NORA Grondslagenlaag:
wetten, beleid,
maatschappelijke opgave
Hier verbindt men met:

Keuzes en Wetten



NORA organisatielaag:
domeinen, organisaties,
processen, gebruikers

Data is Zichtbaar

Hier kan men:

**Diensten naar wens
afnemen**

Commonground **Gebruikersinteractie**
*functie is marktwerking
en gebruikersflexibiliteit*

Commonground **Procesinrichting**
*functie is uitvoering van taken en
voldoen aan wet en regelgeving*



NORA informatielaag:
stelsel van gegevens-
woordenboeken en
gegevensmodellen

Data is Bruikbaar

hier regelt men:

Verbinding en Autonomie

Commonground **Connectiviteit**
*functie is veranderkracht en grip,
samenhang in context en data*



NORA Applicatielaag:
bouwstenen en registers

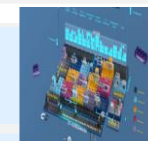
Data is Houdbaar

hier biedt met:

Expert Diensten

Commonground **Diensten**
*functie is technische innovatie
(markt) en beheerbaarheid*

Commonground **Databronnen**
functie is integriteit en datakwaliteit



NORA IT Infrastructuurlaag:
netwerken, knooppunten

Hier regelt men:

Schaalbaarheid en Soevereiniteit



Meegegeven visualisatie
voor het Landelijk Systeem
voor Raads- en
Stateninformatie

6.3 Common Ground (1/2)

Omschrijving

Common Ground is een informatiekundige visie die gemeente helpt te standaardiseren, met de basisgedachte dat gemeenten veel gelijke dingen doen en veel gegevens uitwisselen. Beide zaken worden eenvoudiger (goedkoper, beter bestuurbaar) als men dit op een gelijkvormige manier doet.

- **Wat is het doel:** leveranciersafhankelijkheid verminderen en interoperabiliteit bevorderen, zodat gemeenten meer grip krijgen op informatie en met betere informatievoorziening hun opgaven kunnen uitvoeren.
- **Werking:** Common Ground kent het vijf-lagen model, dit is een architectuur die de gemeentelijke IV/IT ordent en de scheiding tussen data en applicatielogica nastreeft. Dit maakt standaardiseren en samenwerken makkelijker. De lagen worden in deze presentatie toegepast, zie voor de beschrijving van de lagen de voorgaande dia.
- **Leidende principes:** component gebaseerd, open, transparant, eenmalige vastlegging (bij de bron), regie op gegevens, standaarden.
- **Governance:** VNG stuurt het programma Common Ground aan. Niet formeel gelinkt aan nationale initiatieven en beleid vanuit BZK zoals NDS en IBDS/FDS. Hier vindt wel de nodige beleidsmatige afstemming plaats. Belangrijk om deze ontwikkelingen duurzaam(er) te verankeren.
- De **ontwikkelingen** van het afgelopen jaar bij Common Ground zijn om de visie sterker door te zetten, niet alleen meer 'samen denken' en 'samen bouwen', focus op 'samen exploiteren', en daar een regie-organisatie bij in te richten.

Analyse

Het voorgestelde gegevensplatform past in deze ontwikkelingen, wanneer het modulair wordt ontworpen en opgebouwd conform de onderscheiden architectuurlagen/ -principes (verder gevisualiseerd op de volgende dia).

- We zien dat in de doelsituatie geen onderscheid gemaakt wordt naar de infrastructuurlaag van de NORA. Dit onderscheid is echter wel cruciaal wanneer het de soevereiniteit van de beoogde oplossing raakt.
- Daarnaast is er behoefte aan expliciete scheiding van de functies die nodig zijn voor het gegevensplatform:
 - Landelijke API voor Raads- en Stateninformatie (LARS) voor toegang, autorisatie en koppelingen.
 - Een aparte beheer functionaliteit voor de kernregistratie (KRRS-beheer)
 - Een apart KRRS bronregister voor alle kernregistratie data (KRRS-bron)

Conclusie

De ontwikkeling van gegevensplatform sluit aan bij de principes en het vijf-lagenmodel van Common Ground, **mits:**

- De landelijke voorziening voor eenduidige toegang zoals een Landelijke API voor Raads- en Stateninformatie (LARS) expliciet wordt benoemd en ontwikkeld.
- Functionaliteit voor vullen van het KRRS bronregister zoals een KRRS-Beheer module expliciet wordt belegd.
- De infrastructuurlaag (Cloud) zodanig wordt vormgegeven dat soevereiniteits-eisen er op toegepast kunnen worden

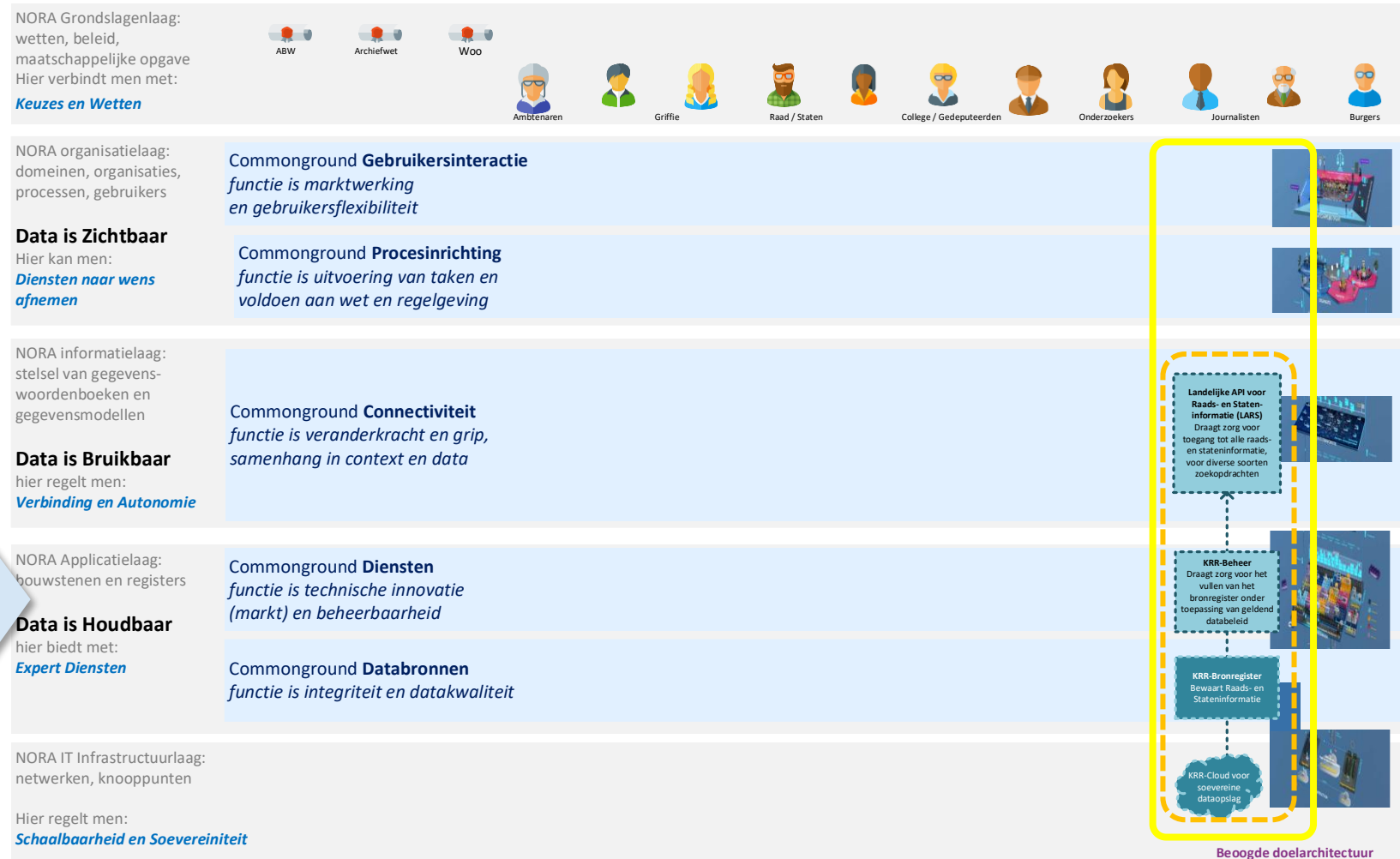
6.3 Common Ground (2/2)

Omschrijving

Het gegevensplatform kan volgens de principes van Common Ground worden opgebouwd en raakt de lagen: **databronnen**, **diensten** en **connectiviteit**. Vanuit de NORA wordt daar nog een infrastructuurlaag aan toegevoegd voor schaalbaarheid en soevereiniteit, deze wordt in Common Ground vormgegeven met concepten als Haven+. De ordeningsprincipes van Common Ground met scheiding van data en functionaliteit, leidt ertoe dat alle directe waarde voor gebruikers op de bovenste lagen **gebruikersinteractie** en **procesinrichting** wordt gepositioneerd.

Positionering

- Op de derde laag van het gegevensplatform draait de API en aanverwante functionaliteit om het platform te kunnen verbinden aan de rest van de wereld en een veilige toegang en juiste autorisatie
- Op laag 2 bevindt zich de functionaliteit KRRS-Beheer om het kernregister mee te vullen en te kunnen beheren.
- Op laag 1 bevindt zich het KRRS-bronregister, met waarborgen voor integriteit en datakwaliteit.
- Op laag 0 is het van belang om de IT infralaag goed in kaart te brengen en in beeld te brengen hoe de netwerken en knooppunten lopen: de KRR-Cloud.



6.4 Federatief datastelsel (1/2)

Omschrijving

- **Wat is het federatief datastelsel (FDS):** Een afsprakenstelsel cq vertrouwensraamwerk voor domein-overstijgende datadeling vanuit drie perspectieven: juridisch, organisatorisch en technisch.
- **Doel:** één manier van afspraken en standaarden zodat “eenmaal ingewonnen data” verantwoord meervoudig gebruikt kan worden. Het FDS is géén centrale databron en geen opslag; data blijft bij de bron.
- **Werking:** via federatieve catalogi & interoperabiliteit worden data beschrijvend en uniform vindbaar (kwaliteit, beschikbaarheid, voorwaarden).
- **Drie Leidende principes** vanuit FDS:
 1. Afspraken boven standaarden; standaarden boven voorzieningen (heldere spelregels eerst),
 2. Data blijft bij de bron (realtime bevragen i.p.v. kopiëren),
 3. Decentraal wat kan, centraal wat moet.
- **Aanpak & governance:** FDS wordt via programma Realisatie IBDS zelfstandig uitgevoerd (onder BZK, uitgevoerd met/door ICTU), met co-creatie, communities, simulatie-/werkbank en netwerk van datastelsels.
- Gemeenten/ griffies zijn vertegenwoordigd in de governance **via....**
- **Relatie met NL en Europese (dataspace-)kaders:** FDS borgt publieke waarden en koppelt deze aan EU-eisen voor datadeling over sectoren heen.
- Het **FDS verbindt bestaande stelsels** en dataspaces; belangrijke noot: het staat *niet boven* afsprakenstelsels *maar verbindt ze*.

Analyse

- Het FDS maakt een van de pijlers van de NDS concreet met betrekking tot standaardisatie en interoperabiliteit ten aanzien van opslag en (her)gebruik van data tussen overheidsinstellingen.
- **Lokaal vormgeven en landelijk ontsluiten:** vanuit de FDS gezien is het belangrijk om a) data bij de bron te laten en b) decentraal te laten wat kan en alleen centraal te brengen wat moet. Opslag bij of dichtbij de bron te organiseren en via standaarden te ontsluiten, kan op meerdere manieren:
 - Dit kan via een index, zoals via de ORI-API
 - Of een centrale kernregistratie te voeden vanuit de lokale voorzieningen.
 Bij deze afwegingen is het perspectief van het landelijk E-Depot relevant (transport van data voor permanente archivering). Betrek E-Depot afwegingen, zodat het nieuwe systeem hier naadloos bij aansluit.
- **Standaarden boven voorzieningen:** volgens de uitgangspunten van FDS dienen (data)standaarden boven voorzieningen te gaan. Dit geeft de mogelijkheid om een efficiënte standaard (bv. Common data model of een federatieve catalogus) te ontwikkelen voor een (kern)registratie tbv raads- en stateninformatie en dit datamodel in een minimale variant aan marktpartijen en evt. nieuwe spelers aan te bieden om stapsgewijs te implementeren volgens het principe ‘nieuw naast oud’.

Conclusie

Het Platform voor Landelijke Raads- en Stateninformatie heeft baat bij een centrale gegevensbron. Volgens de FDS wordt een dergelijk centrale gegevensbron die uit meerdere bestaande bronnen put, decentraal gehost en beheerd en (virtueel) centraal ontsloten. Onderliggende bronnen, waaronder ook de RISsen, blijven verantwoordelijk voor de eigen broninformatie, data blijft eigendom van de griffies/Raden en Staten.

6.4 Federatief datastelsel (2/2)

Omschrijving

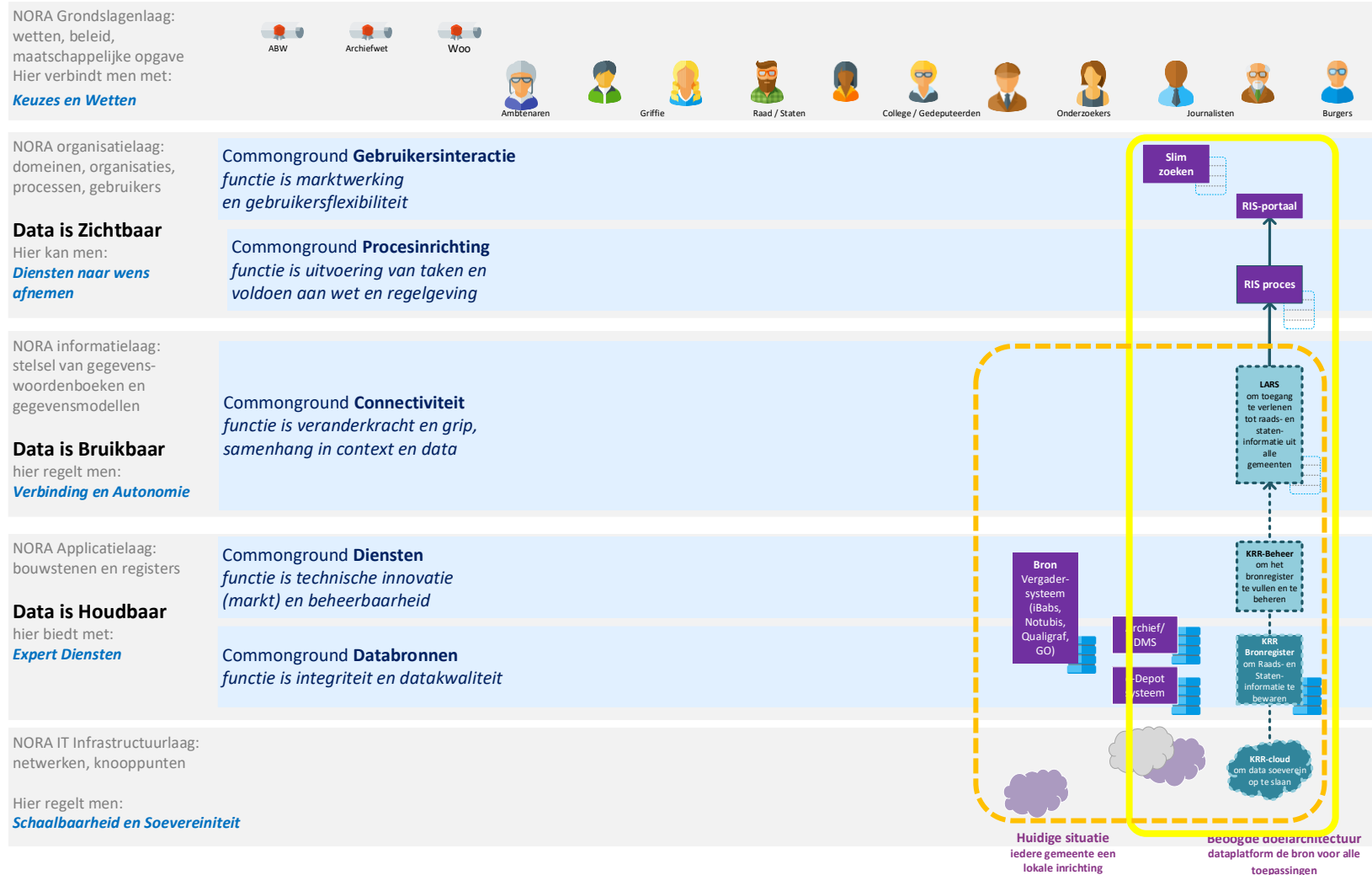
Het gebruiken, delen en hergebruiken van raads- en stateninformatie zal volgens de FDS langs drie inrichtingsprincipes worden vormgegeven:

1. Afspraken boven standaarden;
2. Data blijft bij de bron;
3. Decentraal wat kan, centraal wat moet.

Leeswijzer bij deze plaat: **Paarse blokjes** zijn lokaal (gemeentelijke systemen), **blauw/groene blokjes** staan voor landelijke voorzieningen/functionaliteiten, waarbij **blauw/groene blokjes met een stippellijn** een centrale functie bieden die lokale of gedistribueerde inrichting ondersteunt.

Positionering

In de vormgeving volgens het FDS zal het Landelijk Platform om moeten kunnen gaan met brondata in zowel een nieuw centraal datamagazijn, als in (bestaande) lokale bronnen. Dit kunnen ook eDepots en zaaksystemen zijn.



ORI API / WOO (1/3)

Omschrijving

Wat is het: de ORI-API (Open Raads-, Staten- en Bestuursinformatie API) is een gestandaardiseerd koppelvlak om vergaderinformatie (agenda's, stukken, besluiten, notulen, stemmingen e.d.) van gemeenten, provincies en waterschappen uniform en herbruikbaar te ontsluiten. De API structuur houdt zich aan het Common-Ground principe van scheiding van data en applicatielogica. Data wordt bij de bron opgehaald.

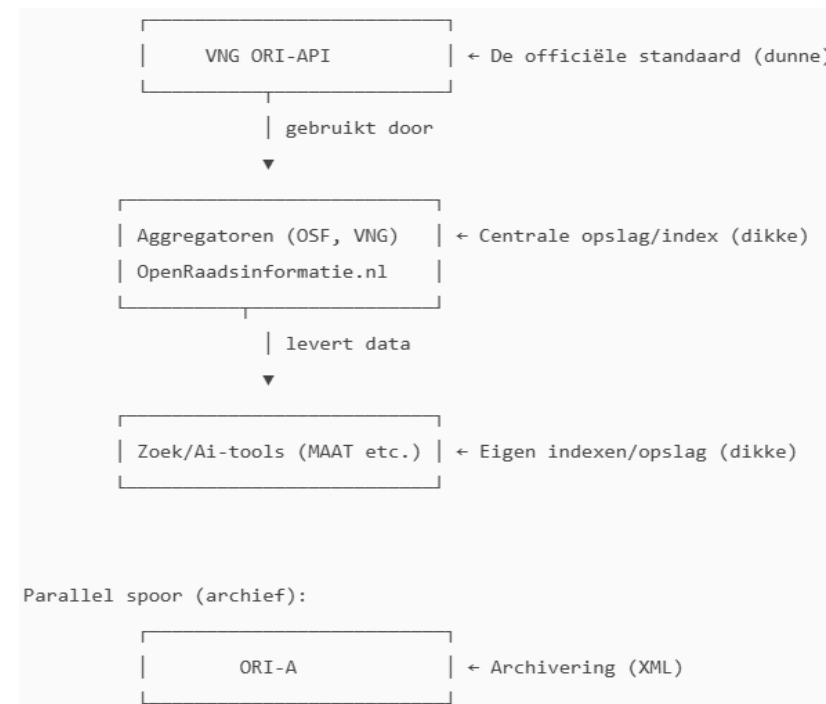
Wie bestuurt het: VNG Realisatie beheert de standaard, KOOP/Logius ontwikkelt de centrale WOO infrastructuur

Verschijningsvormen: er zijn inmiddels meerdere afnemers en organisaties die gebruik maken van de ORI-API standaard waardoor er meerdere verschijningsvormen zijn die soms – onterecht – in één adem genoemd worden of als ORI-API gepositioneerd.

- De **dunne** variant: de pure VNG-API specificatie. Hierbij is er verschil tussen de huidige variant en een nieuwe variant in ontwikkeling (tbv van Woo-doorlevering en metadata standaardisatie).
- De **dikke** variant. De VNG-API specificatie geïmplementeerd in systeem WOO Harvester. om het platform te vullen. De OpenStateFoundation is een van de partijen die hiermee werkt om OpenRaadsinformatie.nl te vullen
- **Leveranciers implementaties:** varianten van de ORI-standaard die door RIS-leveranciers (vullen het ORI datamodel) in hun RIS geïmplementeerd zijn. Zoektools van leveranciers (consumeren ORI-API data) maken gebruik van de ORI-API en de open webbronnen voor hun zoek en vind functionaliteit.
- **ORI-A:** dit is een archiefstandaard (XML) voor duurzaam bewaren.

Analyse

De ontwikkeling van een landelijk gegevensplatform sluit naadloos aan bij de ontwikkeling van de VNG ORI-API standaard. De huidige ORI-API standaard gaat echter uit van registratie bij de bron, in lijn met FDS/Common Ground. Andere varianten bevorderen om verschillende redenen het kopiëren van data naar een centrale database. Hoewel beide mechanismen toegepast worden, is het gebruik van de VNG ORI-API Informatie gericht op hergebruik van openbare informatie.



Waar deze niet voldoet dient deze eerder uitgebreid te worden, dan vervangen voor een implementatie specifieke variant. Dit in lijn met de ontwikkeling van ORI 1.0 (alleen documenten uit informatiecategorie 2a en 2c) naar ORI 2.0 (met stemmingen, ook voor waterschappen, provincies).

ORI API / WOO (2/3)

Omschrijving

ORI-API werkt nu als een ontkoppelpunt tussen bronnen en afnemers. De ORI-API bevat daartoe een standaard voor Raads- en Stateninformatie.

Positionering

Voor het Landelijk Platform kan deze standaard en systeemarchitectuur worden hergebruikt en uitgebreid worden.

- 1) het een standaard bedoeld voor Raads- en Stateninformatie. Die gebruik je en breid je samen uit, die ga je niet opnieuw herdefiniëren.
- 2) Wanneer het Landelijk Platform meerdere bronnen herkent, kunnen deze via deze voorziening toegankelijk gemaakt worden.

De WOO index en een Landelijke API voor de Kern Registratie van Raads- en Stateninformatie schuiven dan naar elkaar toe.

NORA Grondslagenlaag:
wetten, beleid,
maatschappelijke opgave
Hier verbindt men met:

Keuzes en Wetten



NORA organisatielaag:
domeinen, organisaties,
processen, gebruikers

Data is Zichtbaar

Hier kan men:
Diensten naar wens afnemen

Commonground Gebruikersinteractie
functie is marktwerking
en gebruikersflexibiliteit

Commonground Procesinrichting
functie is uitvoering van taken en
voldoen aan wet en regelgeving

NORA informatielaag:
stelsel van gegevens-
woordenboeken en
gegevensmodellen

Data is Bruikbaar

hier regelt men:
Verbinding en Autonomie

Commonground Connectiviteit
functie is veranderkracht en grip,
samenhang in context en data

NORA Applicatielaag:
bouwstenen en registers

Data is Houdbaar

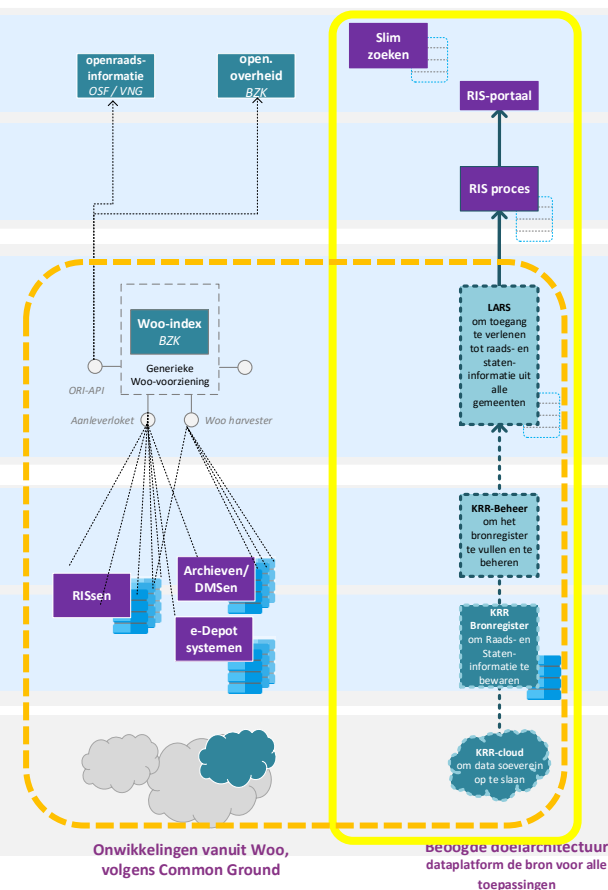
hier biedt met:
Expert Diensten

Commonground Diensten
functie is technische innovatie
(markt) en beheerbaarheid

Commonground Databronnen
functie is integriteit en datakwaliteit

NORA IT Infrastructuurlaag:
netwerken, knooppunten

Hier regelt men:
Schaalbaarheid en Soevereiniteit



ORI API / WOO (3/3)

Samenvatting van verschillen tussen dataplatform en WOO-voorzieningen

Het platform en de WOO-voorzieningen verschillen op de volgende manieren van elkaar:

- **Vershil in status:** openraadsinformatie.nl was een pilot; structureel geld lijkt er niet te zijn. De status van de KOOP-voorziening is eveneens onduidelijk. Ons dataplatform bestaat alleen nog op papier.
- **Vershil in doel.** De WOO richt zich op transparantie en het openbaar maken van informatie naar burgers. De KRR richt zich op betere ondersteuning van operationele processen voor besluitvorming in raden en staten. Openbaarmaking is een tweede doel, maar niet het enige. Doordat de WOO een wettelijke taak is kan het doel niet zomaar opgerekt worden tot de raads- en statendoelen. De wet werkt hier beperkend.
- **Vershil in scope:** WOO is enerzijds breder: het omvat ook informatie van waterschappen, ministeries etc. en ook ambtelijke informatie. Anderzijds is het smaller: het omvat alleen documenten die volgens de wet openbaar gemaakt moeten worden, en dus geen geheime stukken en geen video's, stemmingen.
- **Vershil in context-informatie.** De verbanden tussen data (zaken, dossiers, onderwerpen) gaan in de WOO en de huidige ORI-API verloren. In het platform moet dat wel geregeld worden.
- **Vershil in opslag.** De WOO laat informatie bij de bron staan en biedt alleen een index. De KRR haalt alle informatie op. Voordeel hiervan: je weet zeker dat het onder overheidsregie staat (soevereiniteit en digitale autonomie). Ook voor video is dit van belang; die staat nu niet duurzaam in de VS cloud. Ander voordeel is dat de migratie van gegevens (bij overstap van leverancier) veel eenvoudiger wordt.
- **Vershil in functionaliteit en toegankelijkheid.** Bij de WOO wordt de data via een API ontsloten. Dit is eenrichtingsverkeer. Bij de KRR worden ook bidirectionele API's aangeboden.
- **Vershil in zoeken.** Op dit moment kun je vanuit de WOO zoeken over alle organisaties heen. Echter, de zoekfunctie helpt niet om de ervaren problematiek van informatie-overload te verhelpen. Er bestaan al betere zoekmachines die beter met die overload kunnen omgaan. Ook het gericht zoeken op dossier en onderwerpen kan straks op het KRR beter.



6.6 E-Depot standaard (1/2)

- **Wat is het:** het E-depot is een NL standaard voor digitale archiefvoorziening (bewaarplaats) die de authenticiteit, integriteit en duurzame toegankelijkheid van archiefwaardige informatie borgt conform de Archiefwet en internationale standaarden (OAIS en TMLO → MDTO + ORI-A).
- **Wat is het doel:** de ontwikkeling van het E-depot heeft als doel om informatie leesbaar, betrouwbaar en vindbaar te archiveren ongeacht technologische verandering (voldoen aan archiefwet en verkorte overbrengingstermijn, Woo).
- **Hoe werkt het:** via een conserveringsketen gebaseerd op internationale standaarden (Open Archival Information System) wordt informatie in stappen
 1. uit de bron gehaald (ingest);
 2. langs maatregelen gehaald om leesbaar te blijven (preserving);
 3. onder standaarden voor metadatering gebracht (metadata-beheer);
 4. gecontroleerd en bepaald wie mogen raadplegen (toegang);
 5. integriteit en naleving van wet- en regelgeving geborgd (Audit & logging)
- **Welke governance:** BZK en Nationaal Archief zijn kaderstellend en toezichthoudend. Samenwerking van archiefinstellingen, archiefvormers, en standaardisatie-organen
- **Wat zijn de leidende principes:**
 - Voldoen aan Archiefwet en toekomstige korte overbrengingstermijn (10 jr).
 - Beschermen van publieke waarden: transparantie, rechtszekerheid, verantwoording.
 - Voorkomen van dataverlies met actieve preservatie (formatmigratie, checksums).
 - Duurzaam ondersteunen van de ambities van een open overheid : niet alleen publiceren (WOO), maar ook duurzaam bewaren.

Analyse

- Alle griffies gemeenten en staten moeten voor archivering gebruik maken van een voorziening die voldoet aan de E-depot standaard
- Aangezien raads- en stateninformatie snel na een vergadering niet meer dynamisch is, kan eventueel eerder gebruik gemaakt worden van overbrenging onder de E-Depot standaard.
- Hiermee kan een of meerdere voorziening(en) gecreëerd worden waar statische RIS en SIS informatie in ondergebracht kan worden die voldoet aan de E-depot standaard en die kan dienen als gestandaardiseerde raadpleegbare kernregistratie voor Raads- en Stateninformatie: centraal beheerd en ontsloten.

Conclusie

- Mocht er een centrale nieuwe bron zijn voor Raads- en Stateninformatie met het Landelijk Platform, dan dient deze ook gearchiveerd te worden conform de E-depot standaard. En zowel de bron als het archief dienen toegankelijk te zijn voor zoekfuncties.
- De E-depot standaard maakt het gemakkelijker om informatie duurzaam toegankelijk te maken. De standaard (MDTO +ORI-A) sluit aan bij de ontwikkeling van het gegevensplatform.
- Met behulp van deze standaard een deel van de brondata uit RIS-systemen zo nodig eerder verplaatst worden naar een centrale bron zonder te dupliceren (vroegtijdig archiveren). Bijvoorbeeld in een migratie-situatie.

6.6 E-Depot standaard (2/2)

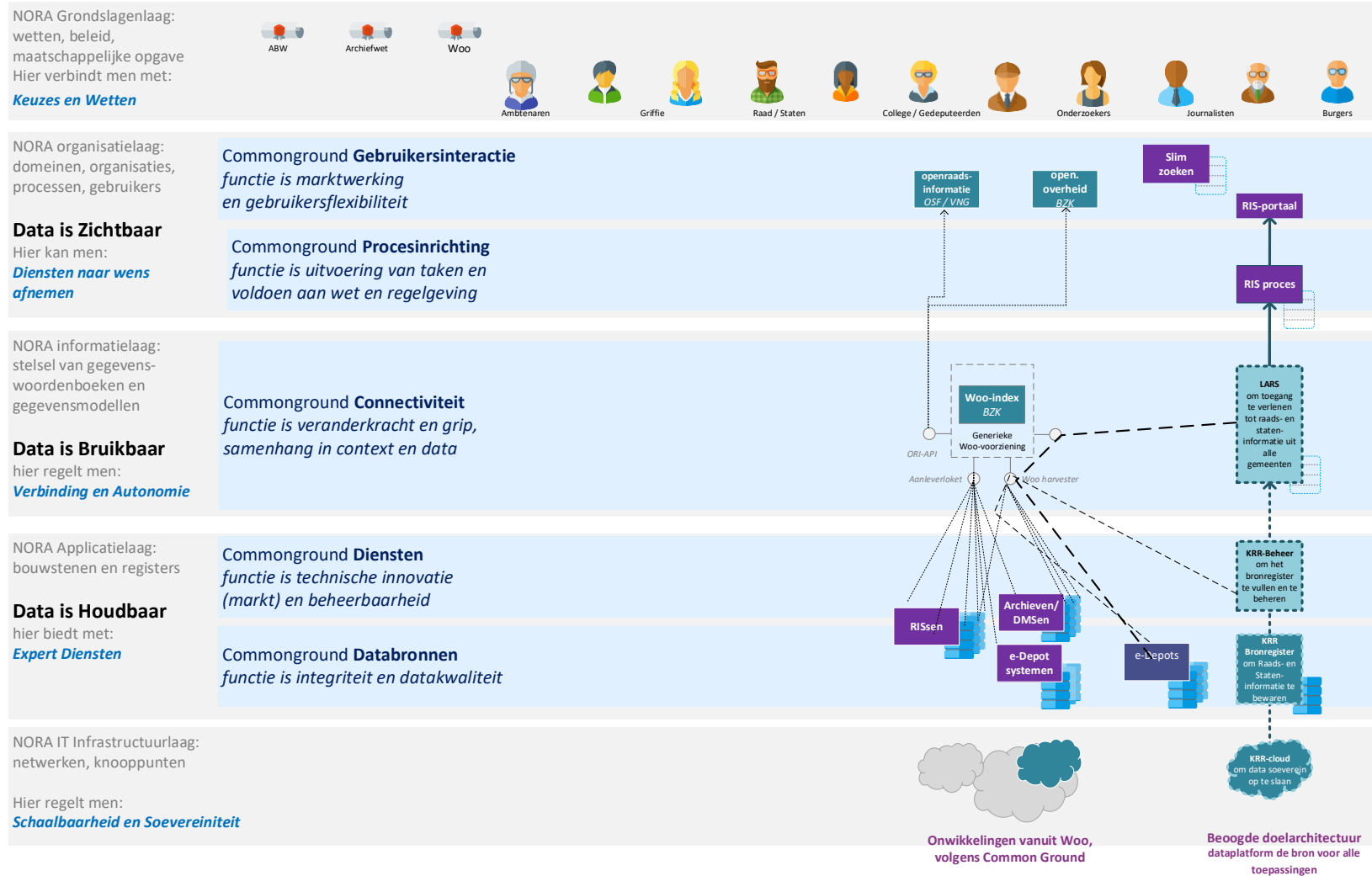
POSITIONERING TEN OPZICHTE VAN KADERS EN STANDAARDEN

Omschrijving

ORI-API werkt nu als een ontkoppelpunt tussen bronnen en afnemers. De ORI-API bevat daartoe een standaard voor Raads- en Stateninformatie. En ook de archiveringsstandaard ORI-A kan hierin worden ondergebracht.

Positionering

Het Landelijk platform werkt samen met de ORI-API om archiefdata te ontsluiten (stippellijn naar E-depot systemen). Deze structuur kan worden hergebruikt bij het migreren - bijvoorbeeld van een lokaal RIS/SIS systeem naar een andere leverancier. Dit kan in de vorm van vroegtijdig archiveren, daar waar de informatie al een statisch karakter heeft gekregen.



6.7 Samenvattend antwoord

Het antwoord op de tweede onderzoeksvraag naar positionering van het gegevensplatform binnen de kaders is: **het is grotendeels in lijn met de kaders, maar er zijn enkele keuzes te maken om er volledig aan te voldoen.**

Het landelijk gegevensplatform is grotendeels in lijn met de standaarden

Onze analyses wijzen uit dat er een aantal aspecten zijn in de kaders en atandaarden waarop er aanvullende keuzes te maken zijn:

- In de visie op Common Ground wordt er een interactie- of koppelingenlaag apart van de data laag onderscheiden. Dit geldt ook voor het onderscheid tussen het feitelijke bronregister: KRR-Bronregister en de beheeractiviteiten die op dit bronregister plaatsvinden, de KRRS-Beheerder. Volgens het Common Ground vijf-lagenmodel dienen deze onderdelen expliciet gescheiden te worden.
- NDS, FDS en Common Ground gaan er van uit dat registraties zo dicht mogelijk bij de bron dienen te blijven. Het schuiven met de verantwoordelijkheid of rol van de bron is meer dan een technische migratie; dit vraagt een serieuze organisatorische transitie (decentraal als het kan, centraal als het moet).
- Aanvullend zien we dat vergelijkbare ontwikkelingen vanuit de WOO wetgeving eveneens kiezen om bronnen te laten staan waar ze staan, en standaarden voor landelijke ontsluiting ontwikkelen. Hiermee kan generieke toegang tot bronnen georganiseerd worden en gestuurd op eenheid in data. Bovendien maakt het een meer gefaseerde invoer makkelijker.

Er zijn enkele aanpassingen nodig om aan de standaarden te voldoen

Op basis van de landelijke ontwikkelingen constateren we dat de beschreven visie van ICTU voor de ontwikkeling van een kernregistratie voor Raads- en Stateninformatie vrijwel geheel in lijn of in lijn te brengen is met de landelijke ontwikkelingen. De belangrijkste aandachtspunten zijn:

- Ontwerp met de E-depot standaard in het achterhoofd
 - Statische RIS informatie kan zo naar een centrale bron verplaatst worden.
 - Deze kan conform E-Depot vereisten worden ingericht, en zo centraal beheerd en bevraagd worden.
- Analyseer nog eens goed wat FDS en Common Ground zeggen over het verleggen van de bronregistratie van Raads- en Stateninformatie. Het scheiden van data en functionaliteit, en het ervoor zorgen dat er altijd 1 bron van waarheid is, moeten in de keuze van de oplossing beiden geborgd zijn.
- Werk gefaseerd aan een uniforme uitwisselingsstandaard die nauw aansluit bij de WOO (ORI-API). Onderzoek hoe dicht deze bij elkaar gebracht kunnen worden.
- Werk toe naar aansluitvoorwaarden voor RIS leveranciers op basis van de soevereiniteitsvereisten vanuit NDS voor Cloudsoevereiniteit.

Technische haalbaarheid

7

TECHNISCHE HAALBAARHEID

Introductie op dit hoofdstuk

In dit hoofdstuk beantwoorden we de tweede onderzoeksvraag, gericht op technisch haalbaarheid: zijn alle technische veranderingen die doorgevoerd moeten worden technisch uitvoerbaar binnen de gestelde randvoorwaarden en condities? We onderzoeken vijf verandergebieden om de beoogde oplossing te realiseren:

- **Platform ontwikkeling:** kan het beoogd dataplatform gekocht en/of gerealiseerd worden, is er binnen de publieke sector (deels) herbruikbare technologie?
- **Datastandaarden ontwikkelen:** wat moet er gebeuren om benodigde standaarden te ontwikkelen en raads- en stateninformatie te verrijken en uniformeren?
- **Omgevingssystemen aanpassen:** wat is de impact op de bestaande systemen, zoals RIS-en, zoekmachines, websites en portalen en ambtelijke systemen?
- **Datamigratie:** op welke wijze kunnen de historische gegevens uit de vier RIS-en naar het landelijke platform overgehaald worden?
- **Beheer- en onderhoudbaarheid borgen:** wat is er nodig om aan eisen ten aanzien van beschikbaarheid, performance, beveiliging en privacy te voldoen?

Per verandergebied onderzoeken we: een work-breakdown van de verandering, een inschatting van de impact en complexiteit, een gemotiveerde inschatting of het haalbaar is (ja, nee, of ja mits) en een overzicht van de voorwaarden en condities.



7.1 Technische haalbaarheid - platform ontwikkeling (1/3)

In dit onderdeel onderzoeken we de vraag: kan het beoogde dataplatform gekocht en/of gerealiseerd worden, is er binnen de publieke sector (deels) herbruikbare technologie?

Optie 1: het Gegevensmagazijn van de Tweede Kamer

De Tweede Kamer gebruikt sinds 2008 het Parlis systeem (vergelijkbaar met een RIS). Parlis ondersteunt de griffie bij het plannen van afspraken, documenten en stemuitslagen worden erin beheerd en het wordt gebruikt om data te presenteren aan het publiek en journalisten. Sinds 2019 wordt er naast Parlis een Gegevensmagazijn ingezet, het centrale dataplatform dat alle parlementaire gegevens samenbrengt.

Data: het Gegevensmagazijn lijkt herbruikbaar. Parlementaire gegevens en gegevens voor lokaal bestuur hebben veel gelijkenissen. Het datamodel en de gehanteerde standaarden zullen wel moeten worden aangepast, het magazijn gebruikt andere standaarden (Odata en SyncFeet). Het magazijn ondersteunt geen videodata (is een aparte stroom) en ook geen vertrouwelijke data (vanuit beveiligingsoogpunt). Het verrijken van metadata door gegevensbeheerders vindt plaats in een kopie van het magazijn; verrijkte metadata wordt via de griffie weer doorgevoerd in de primaire informatiestroom (kwaliteitscirkel).

Functionaliteit: de Tweede Kamer is komende 2-3 jaar nog druk met het herordenen ervan. Parlis wordt omgebouwd tot een dedicated systeem voor griffies (workflow systeem). Parlementsleden krijgen een eigen portaal, dat gevoed wordt vanuit het magazijn. Merk op dat de Tweede Kamer rond 8 jaar nodig heeft gehad om die architectuur te bereiken. Door gebruik van hun ervaringen kan het bij ons wellicht sneller.

Koppelvlakken: RIS-leveranciers onderhouden soms 200+ koppelingen met bronsystemen. Het Gegevensmagazijn kent die koppelvlakken nog niet. De ontwikkeling van zoveel koppelingen gaat een aanzienlijke impact hebben. Hierin is een incrementele aanpak (bij aansluiten nieuwe gemeente de benodigde koppelvlakken realiseren) de geëigende route.

Beheer en onderhoud: het magazijn draait in een private overheidscloud in Rijswijk. Het onderhoud is uitbesteed aan een Nederlandse marktpartij, maar de Kamer is eigenaar van de broncode. Qua service levels (ondersteuning in de avond en 24/7) zijn er nog stappen te maken. Ook technisch gezien lijkt hergebruik mogelijk, maar aanbesteding lijkt noodzakelijk.



7.1 Technische haalbaarheid - platform ontwikkeling (2/3)

Optie 2: het platform van een van de huidige RIS-leveranciers

In principe moeten de gegevensplatformen die onder de vier RIS-en hangen ook te gebruiken zijn als basis voor het landelijke gegevensplatform. Daarbij zijn er wel flinke stappen te maken om het gegevensmodel te veralgemeniseren en om aan open standaarden voor toegankelijkheid te voldoen. Bij de ene lijkt er meer impact te zijn dan bij de ander. We zien dit als volgt.

Data: elk van de RIS-en hanteert een eigen datamodel en heeft daar specifieke optimalisaties in doorgevoerd. De 4 datamodellen zullen 'op elkaar gelegd' moeten worden om te analyseren welke het meest algemeen bruikbaar is en wat er aan uitgebreid moet worden. Uit interviews blijkt dat sommige RIS-en meerdere generaties datamodellen hanteren. Alleen degenen die een gemoderniseerde en geconsolideerde datamodel hanteren zijn geschikt.

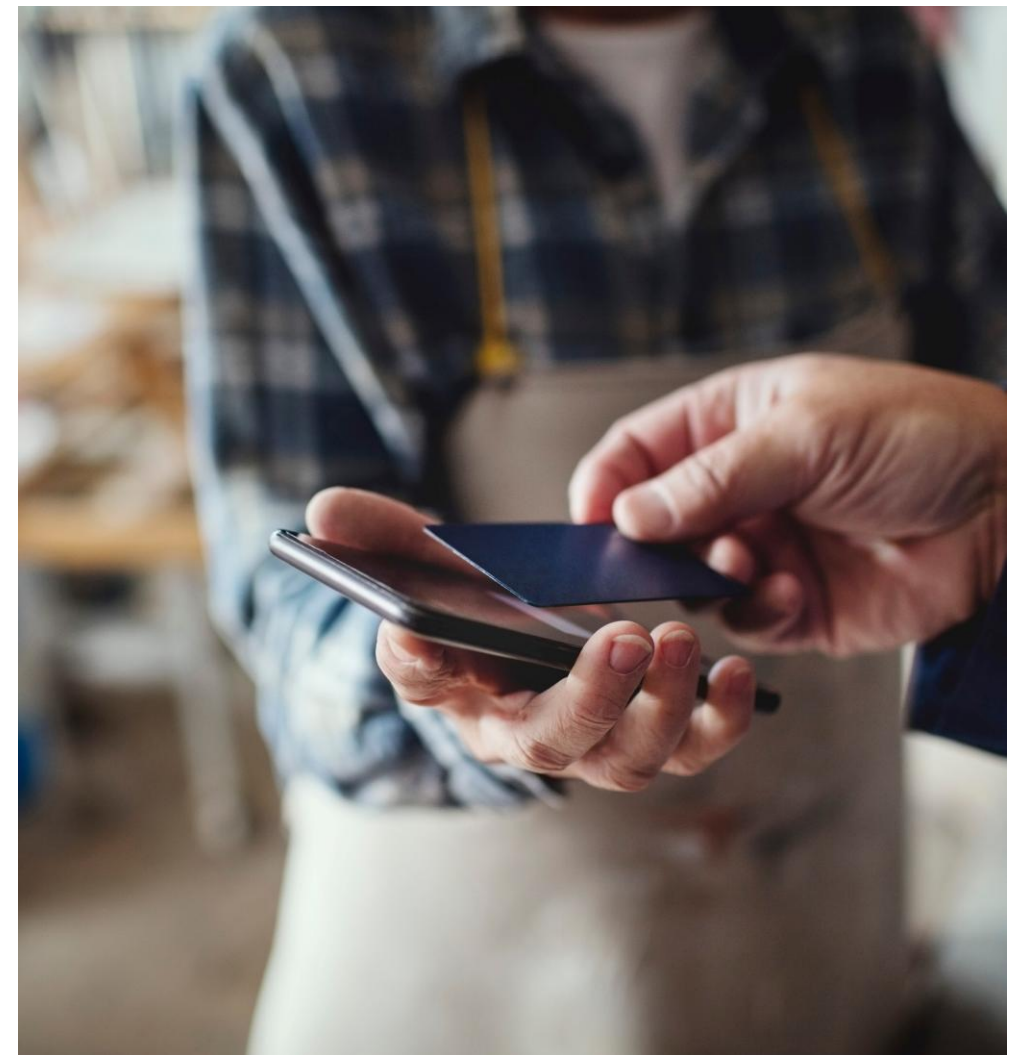
Functionaliteit: Elke RIS zal een eigen API-toegangsfaciliteit hanteren die meer of minder verstrengd is met de functionaliteit. Het ombouwen van die API-faciliteit zodanig dat het voldoet aan open standaarden zal naar verwachting een flinke inspanning vragen.

Koppelvlakken: hier hebben de RIS-leveranciers een voorsprong op Parlis: ze hebben al een groot aantal koppelingen met bronsystemen van hun klanten. Dit zal deels maar niet volledig volstaan.

Beheer en onderhoud: de twee RIS-en die we gesproken hebben voldoen aan de soevereiniteitseis: ze draaien op Nederlandse infrastructuur. Gezien de huidige inzet zullen ze vermoedelijk wel (of grotendeels) aan de gestelde operationele eisen voldoen ten aanzien van beschikbaarheid, performance, compliance etc.

Optie 3: hergebruik van een e-depot

We hebben één leverancier van een e-depot gesproken: Divault. Ook die hanteert een dataplatform (het pre-depot) dat mogelijk geschikt is en in een Nederlands datacentrum draait. Dit platform is meer gericht op het binnenhalen en duurzaam bewaren van data (waaronder raads- en stateninformatie) en veel minder op het open toegankelijk maken ervan. Om de toegankelijkheid te regelen zien we een relatief grote impact.



7.1 Technische haalbaarheid - platform ontwikkeling (3/3)

Optie 4: een commercieel platform kopen

Deze optie hebben we niet onderzocht. Maar er zijn ongetwijfeld leveranciers die een gegevensplatform commercieel kunnen leveren en naar de gestelde eisen kunnen inrichten. Dit vraagt om een aanbesteding (mogelijk ook bruikbaar om een RIS-platform en – leverancier te selecteren).

Optie 5: een open source platform

Deze optie hebben we niet onderzocht. Het zou een interessante optie zijn, mede omdat Common Ground ook lijkt in te zetten op open source. Voordeel is dat de onafhankelijkheid van de markt nog verder ingevuld kan worden dan al de intentie is.

Conclusie 1 – er zijn herbruikbare gegevensplatformen beschikbaar

Geen van de beschouwde gegevensplatformen is direct herbruikbaar voor onze doeleinden. Maar er zijn wel meerdere kandidaten die met meer of minder inspanning geschikt te maken lijken: het Gegevensmagazijn van de Tweede Kamer en het dataplatform onder de meest moderne RIS-en.

Conclusie 2 – platform ontwikkeling kost qua doorlooptijd 2 tot 3 jaar

Qua impact maken we hierbij de volgende inschatting. Het specificeren, bouwen en testen van het platform kost vermoedelijk zeker twee jaar. Indien er een aanbesteding nodig is (zoals bij de RIS-leveranciers), dan komt daar een jaar extra bij. Hierbij rekenen we de doorlooptijd voor het ontsluiten van 200+ bronsystemen van gemeenten niet mee; daarvoor gaan we uit van een incrementele aanpak die langer mag duren. Ook het implementeren van alle benodigde open standaarden (zie volgende pagina) rekenen we niet mee, ook daar is een incrementele aanpak benodigd.



7.2 Technische haalbaarheid – uitbreiden datastandaarden (1/2)

Op deze pagina geven we er nodig is om de benodigde datastandaarden te implementeren.

Gebruikersbehoeften voor API's specificeren

Het is een best practice om API's te specificeren op basis van gebruikersbehoeften. Een deel van die behoeften wordt momenteel al ingevuld, in de RIS-en en zoekmachines. Maar zoals het Rathenau-rapport aangeeft ontstaan er op het tweede volwassenheidsniveau ook nieuwe behoeften. We denken dat het nodig is om de raadsprocessen voor niveau 2 in kaart te brengen en harmoniseren over gemeenten heen, zodat ieder grofweg dezelfde workflow en interactiemomenten met het platform hanteert. Op basis daarvan kunnen dan de eisen aan de standaarden en het platform worden vastgesteld. Dit hoeft niet allemaal voor de eerste release van het platform; hierin kan een groeipad worden gekozen.

Open API-standaarden ontwikkelen

Er zijn al bruikbare standaarden. De ORI API ontsluit diverse soorten raadsinformatie (inkomende documenten, agenda's, vergaderverslagen, besluiten, moties, en verwijzingen naar video- en audiotulen) van gemeenten, provincies en waterschappen. Hierop zijn ook varianten beschikbaar: een in ontwikkeling zijnde variant van de ORI-API en de ORI-A voor archiverings-doelen (e-depots). Deze standaarden vormen een goede basis voor het regelen van toegang tot het dataplatform. Er zijn echter ook uitbreidingen nodig voor ze in de praktijk bruikbaar zijn:

- **Meer soorten data.** Nu wordt alleen openbare data ondersteund; dit moet naar vertrouwelijke data worden uitgebreid. Daarnaast zullen ook andere informatiecategorieën moeten worden opgenomen en dient video en audio ondersteund te worden (niet alleen verwijzingen).
- **Meer en rijkere API's.** Het dataplatform zal een serie API's publiceren voor gebruik in toepassingen. Dit betreft niet alleen eenrichtingsverkeer (ontsluiten), maar ook het ontvangen en muteren van data vanuit de toepassingen (b.v. een motie uit het raadsportaal, vraag van een burger of chats).
- **Interactie protocol.** De protocollen voor interactie tussen het platform en de toepassingen moeten worden vastgesteld. Hierbij dient bijvoorbeeld gekozen te worden of er op basis van services (SOA) wordt gecommuniceerd of met events (EDA).



7.2 Technische haalbaarheid – uitbreiden datastandaarden (2/2)

Standaarden opleggen en toepassen

Om standaarden op te leggen en technisch te implementeren is het nodig om ze te publiceren. Dat kan (zie ook [idEA]) via het Forum Standaardisatie, dat overheden verplicht om erkende open standaarden toe te passen bij de inkoop van ICT-oplossingen, of beargumenteerd af te wijken. Hier is het “pas toe of leg uit” beleid van het Forum van toepassing. Dit bevordert interoperabiliteit, transparantie en leveranciersafhankelijkheid. VNG heeft veel ervaring met de ontwikkeling en het beheer van de ORI-API. Het hierbij betrekken is zeer gewenst. Ook dienen er referentie implementaties, voorbeeldcode en testomgevingen beschikbaar te komen waar leveranciers gebruik van kunnen maken. De benodigde organisatorische stimulans en governance mechanismen worden elders behandeld.

Conclusie – de ontwikkeling van de benodigde datastandaarden kost 2 tot 3 jaar

De ontwikkeling van extra datastandaarden verloopt vaak relatief traag. We verwachten dat dat zeker twee jaar duurt. Ontwikkeling van referentietoepassingen en een testomgeving kost een jaar extra. Dit kan deels parallel met de ontwikkeling van het dataplatform; maar er is een harde afhankelijkheid bij de ontwikkeling van de API's voor toegang tot het platform.

Een dergelijke afhankelijkheid is er ook met het aanpassen van de omgevingssystemen, als ze moeten gaan aansluiten op de toegangsvoorzieningen van het platform (zie volgende pagina's). De hiervoor genoemde testomgevingen dienen dan al beschikbaar te zijn. De genoemde referentie implementatie en voorbeeldcode kunnen tijdens de eerste implementatie worden opgesteld.



7.3 Technische haalbaarheid - aanpassen omgevingssystemen (1/2)

Op deze pagina onderzoeken we wat de impact is op de bestaande systemen, zoals RIS-en, zoekmachines, websites en portalen en ambtelijke systemen. Nevenstaande tabel bevat de gedetailleerde analyses.

Bestaande RIS-en ontvlechten en aansluiten op het dataplatform

De impact op de RIS-systemen is groot. Uit een interview komt naar voren dat het vele miljoenen kan vragen en een doorlooptijd van meer dan een jaar. Door jarenlange evolutie zijn het silo-systemen geworden, waarin gegevens en functionaliteit voor een diversiteit aan doelen zit opgesloten. In lijn met Common Ground worden die silo's nu afgebroken. Het gegevensplatform neemt de rol van bronhouder voor diverse portalen over van de RIS-en. De RIS-en kunnen zich vervolgens op diverse manieren specialiseren: tot een workflow systeem waarmee griffies regie kunnen voeren over het integrale proces; of tot een integraal portaal voor raadslid ondersteuning en/of voor burgerparticipatie. Hierbij moeten ze hun bestaande functionaliteit wel doorontwikkelen tot een aantrekkelijke propositie.

Bestaande zoekmachines aansluiten op het dataplatform

In eerste instantie zullen die zoekmachines voordeel ondervinden doordat er rijkere data op één plek beschikbaar komt. Het ombouwen van de zoekmachine, zodat het gebruik maakt van de nieuwe bron, lijkt ons relatief eenvoudig. Dat moet binnen een aantal maanden lukken. Op de langere termijn zal de zoekmachine onderdeel moeten gaan uitmaken van bredere portaal functionaliteit, gericht op integrale ondersteuning van een raadslid of burger. Dit valt echter buiten scope van ons onderzoek.

Bestaande RIS	- De Griffie-ondersteunende functionaliteit wordt separaat aangeboden van de andere functionaliteit (Griffies als dedicated doelgroep). - Output van het Griffie-systeem moet via API's worden ontsloten naar de dataplatform. - Het Griffiesysteem kan worden doorontwikkeld tot een workflow systeem, zodat griffies het proces met stakeholders (ambtenarij, raadsleden, inwoners) kunnen regisseren. - De portaal-functies in de RIS (gericht op raadsleden en burgers) moeten hun data uit het gegevensplatform gaan halen via API's. ze kunnen worden doorontwikkeld. - De portaal-functies in de RIS (gericht op raadsleden en burgers) zouden op termijn onderdeel moeten uitmaken van een breder portaal (dus niet leveranciersspecifiek).
Zoekmachines	- De zoekmachines moeten hun data uit het gegevensplatform gaan halen via API's (niet langer uit de individuele RIS-en). - Het verrijken van metadata dat de zoekmachines veelal doen zal op termijn wellicht minder waarde hebben, doordat het gegevensplatform ook steeds betere data biedt. - Zoekmachines zullen onderdeel moeten gaan uitmaken van een breder portaal waar vanuit raadsleden en burgers integraal en interactief ondersteund worden.
WOO portalen	WOO portalen kunnen hun indexen richten op de data in het gegevensplatform. Dit zorgt voor eenvoudiger ontsluiting en hogere kwaliteit/uniformiteit dan in huidige situatie.
E-depots	Voor e-depots geldt hetzelfde: data kan opgehaald worden vanuit een plek, en de uniformiteit en kwaliteit van opgehaalde data gaat geleidelijk omhoog.
Gemeentelijke websites	- Kunnen worden gevoed vanuit het centrale dataplatform. - Op termijn geen gegevens meer kopiëren, maar doorverwijzen naar het platform
Ambtelijke systemen	- Hier verwachten we geen impact: het RIS Griffiesysteem ontsluit in de doelarchitectuur de ambtelijke systemen. Er is geen directe connectie met het dataplatform. - Het kan zijn dat (als de datakwaliteitscirkel gesloten wordt) er ook in de ambtelijke systemen een kwaliteitsslag gestimuleerd wordt op termijn.

7.3 Technische haalbaarheid - aanpassen omgevingssystemen (2/2)

Bestaande portalen en websites. Het WOO-portaal, de E-depots en gemeentelijke websites behouden hun bestaande rol en functie. Het verkrijgen en/of indexeren van data wordt eenvoudiger doordat ze zich kunnen richten op een landelijke, geüniformeerde bron: het dataplatform. Het ligt voor de hand dat gemeentelijke websites doorverwijzen naar het burgerportaal voor transparantie en WOO-data.

Ambtelijke systemen. Gemeentelijke zaaksystemen, DMS-en en andere bronsystemen leveren op dit moment hun gegevens aan een RIS. Deze koppelingen zullen moeten worden verlegd naar het dataplatform. Het heeft de voorkeur dat de bronsystemen hierbij minimaal moeten worden aangepast. Het dataplatform sluit bij voorkeur aan op hetzelfde koppelvlak. Echter, in de praktijk zullen er altijd kleine aanpassingen nodig zijn. En uiteraard kost het inspanning aan de ambtelijke kant om testen uit te voeren zodra de nieuwe koppeling ontwikkeld is.

Conclusie 1 – het aanpassen van de RIS-en kost zeker 2 jaar doorlooptijd en miljoenen

Zeker het ontvlechten van een RIS-systeem (data eruit en functionaliteit zodanig ontvlechten dat het kan koppelen met de toegangs-API's) kost veel doorlooptijd. Afhankelijk van gemaakte architectuurkeuzes kan het bij de ene moeilijker zijn dan bij de andere. Ook het realiseren van de koppelingen met de API's zelf kost veel tijd.

Conclusie 2 – het koppelen met gemeentelijke bronnen dient incrementeel te gebeuren

Het is niet mogelijk om 350+ lokale systeemcomplexen big bang op het nieuwe dataplatform aan te sluiten. Dit zal per gemeente/provincie moeten gebeuren. Afhankelijk van het aflopen van contracten met RIS-leveranciers (dat zijn immers natuurlijke overgangsmomenten) kan dit tot 7 of 8 jaar doorlooptijd kennen, tenzij contracten de ruimte bieden om tussentijds op te zeggen of aan te passen.



7.4 Technische haalbaarheid - datamigratie

Op deze pagina analyseren we hoe de datamigratie van de vier RIS-en naar het landelijke platform gerealiseerd kan worden.

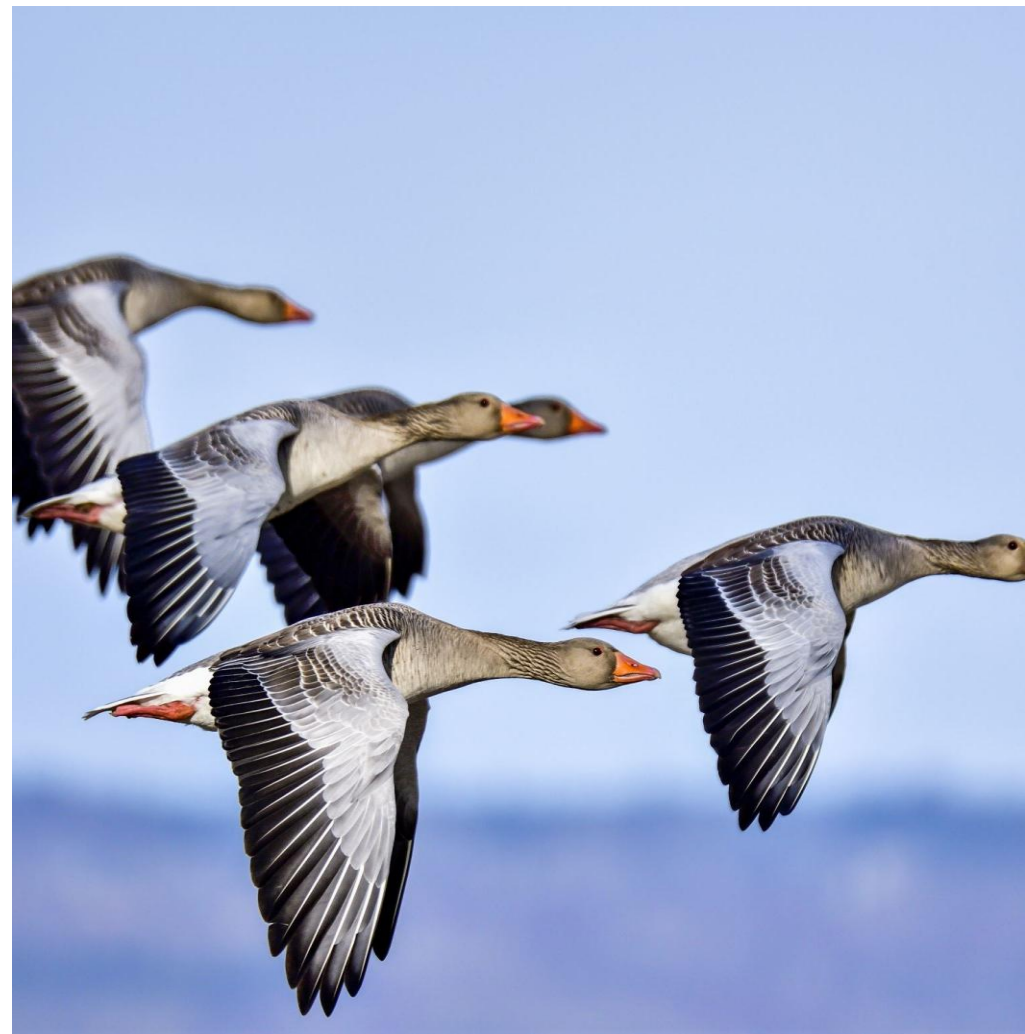
Datamigratie – overzicht van de impact

In het landelijke platform dient niet alleen de actuele informatie vanuit de ontsloten bronsystemen terecht te komen. Ook de historische gegevens uit de RIS-en moet worden overgehaald. Hierbij speelt het issue dat de vier RIS-en zeer uiteenlopende datamodellen hebben. Het te ontwikkelen datamodel van het gegevensplatform zal van ieder van die vier datamodellen afwijken. De ervaring heeft geleerd dat een migratie van de ene RIS naar een andere een serieus project is, dat meerdere maanden kan duren. Daaruit valt te leren dat er vaak ook behoorlijk wat handwerk is te verrichten, om de kwaliteit van de gemigreerde gegevens te garanderen en om ontbrekende metadata aan te vullen. We verwachten dat dit onverkort ook bij de migratie naar landelijk zal gelden.

Totaal moeten de gegevens van 350+ raden en staten gemigreerd worden. We verwachten dat dit niet big bang verloopt, maar dat elke gemeente/provincie op een eigen moment overgaat (inclusief de data). Dit heeft te maken met de contracten met de RIS-leveranciers; het aflopen van zo'n contract is een natuurlijk moment om over te gaan (maar mogelijk is er contractueel ook tussentijds ruimte voor opzeggen). Zo'n incrementele migratie betekent niet dat elke migratie net zo lang duurt als de eerste. Bij de eerste migratie zullen er scripts worden ontwikkeld om de migratie te automatiseren. Er zal dus versnelling optreden; maar er blijft ook wel handmatig werk te doen.

Conclusie – de datamigratie is substantieel werk maar kan incrementeel gebeuren

De datamigratie zal per gemeente plaatsvinden, op het moment dat de gemeente afscheid neemt van de huidige RIS-leverancier. Dat betekent dat het (tezamen met het koppelen van de gemeentelijke bronnen) incrementeel aangepakt kan worden, nadat het dataplatform live is gebracht. Omdat het 350+ migraties betreft (die steeds meer op elkaar gaan lijken) is het wel veel werk maar zal het niet als onderdeel van het kritieke pad plaatsvinden.



7.5 Technische haalbaarheid – borgen operationele kwaliteit

Het organisatorisch inregelen van onderhoud en beheer behandelen we in het volgende hoofdstuk. Hier kijken we naar de inhoudelijke kant: de impact van het gaan voldoen aan de eisen voor onderhoud- en beheerbaarheid in het platform.

Operationele rol stelt hoge kwaliteitseisen

- **Run.** Er worden hele hoge eisen gesteld aan het gegevensplatform in de operationele situatie. Het landelijke dataplatform maakt in deze situatie een kritiek onderdeel uit van de primaire processen voor 350+ lokale besturen; het vormt een single point of failure dat overdag en in de avond aan hoge eisen moet voldoen voor beschikbaarheid, performance, veiligheid en schaalbaarheid. Onze inschatting is dat een dergelijk hoog kwaliteitsniveau niet in 1x gerealiseerd kan worden; dit betreft een groeimodel. De huidige RIS-en zijn al wel opgewassen tegen deze hoge eisen; een achteruitgang in kwaliteit willen we echter niet.
- **Change.** Doordat de silo's van de huidige leveranciers doorbroken worden vormt de doelarchitectuur een veel betere basis voor aanpasbaarheid en innovatie. Het aantal te realiseren koppelingen valt mee, de RIS-en (griffie-deel) vangen de grootste uitdagingen af. De interoperabiliteit neemt zeker toe, maar er moet nog veel gestandaardiseerd worden (data en proces) voordat hier de echte vruchten van geplukt kunnen worden.



7.6 Samenvattend antwoord

Het antwoord op de tweede onderzoeksvraag naar technische haalbaarheid is: **ja, maar niet in één stap.**

De doelarchitectuur vormt een stip op de horizon; niet iets om in 1x te realiseren

De geschetste doelarchitectuur is niet in één keer te realiseren. Er zijn nog teveel onzekerheden weg te nemen. Bovendien zou dat minimaal 3-5 jaar duren; zo'n lang en kostbaar project is te risicovol. Er zijn vier grote uitdagingen, zie de analyses hierna:

- Het specificeren, bouwen en testen van het platform kost naar schatting twee jaar. Indien er een aanbesteding nodig is, dan komt daar een jaar extra bij.
- Het 'uitharden' van het platform, zodat het aan de hoge kwaliteitseisen voldoet die bij operationeel gebruik gelden, kost daarna nog zeker een jaar extra.
- De ontwikkeling van extra datastandaarden kost ook minimaal twee jaar. Ontwikkeling van referentietoepassingen en een testomgeving kost een jaar extra.
- Het omleggen van gegevensstromen van de omgevingssystemen (RIS, zoekmachines etc) zal geleidelijk gaan, maar het duurt minstens twee jaar voordat iedereen over is.
- De ontwikkeling van nieuwe toepassingen bovenop het platform komt pas hierna echt op gang. Behalen van de beoogde doelen (zie H4) is dus nog verder weg.

Start daarom klein en bouw het platform geleidelijk uit

Het onderzoek laat zien dat er wel met een Minimal Viable Product (MVP; een versie die snel te realiseren is en toegevoegde waarde biedt) gestart kan worden binnen 1 tot 2 jaar. Zo'n MVP bevat nog niet alle beoogde functionaliteit, voldoet nog niet aan alle standaarden en eisen en wordt niet vanaf de eerste dag door alle Griffies en Raden gebruikt. Maar het vormt wel een waardevolle eerste stap waarop voortgebouwd kan worden.



Organisatorische haalbaarheid

8.1 Draagvlak - introductie

Op basis van de interviews met verschillende griffies analyseren we in dit hoofdstuk het draagvlak bij lokale overheden voor de door ICTU voorgestelde oplossingsrichting. Om de analyse overzichtelijk te houden, onderscheiden we vier draagvlakcategorieën: voorlopers, meedoeners, twijfelaars en kritische partijen.

Voorlopers

- **Kenmerken:** enthousiast, bestuurlijk commitment, bereid om te helpen trekken, al beginnende ervaring op dit moment.
- **Aanpak:** inzetten als ambassadeurs en deelnemers in pilots.

Meedoeners

- **Kenmerken:** positief t.o.v. initiatief, willen aansluiten (niet trekken) en willen eerst duidelijkheid hebben over impact, kosten, planning en risico's.
- **Aanpak:** betrekken via duidelijke communicatie en concrete opbrengsten.

Twijfelaars

- **Kenmerken:** zien nut en noodzaak nog onvoldoende, onzeker over risico's en prioriteit, stellen voorwaarden (financieel, juridisch).
- **Aanpak:** gericht gesprek, maatwerk oplossingen.

Kritisch of afwijzend

- **Kenmerken:** hebben bezwaren (inhoudelijk, politiek, organisatie), voelen geen urgentie, hebben andere strategische of regionale belangen.
- **Aanpak:** analyse van redenen, alternatieven bedenken, accepteren.



8.1 Draagvlak - voorlopers

Kenschets voorlopers

Voorlopers zijn enthousiast over de oplossingsrichting en zijn bereid om een actieve rol te vervullen in de verdere uitwerking, inclusief pilots. In de interviews komt deze koplopersrol duidelijk naar voren bij de initiatiefnemende en sterk betrokken griffies. Wij rekenen de deelnemers in de stuurgroep tot de voorlopers: Almere, Eindhoven, Utrecht, Heerenveen en provincie Flevoland.

- **Griffie Almere** spreekt expliciet uit “blij” te zijn met de gekozen advies- en oplossingsrichting en dat er sprake is van breed enthousiasme onder gemeenten. Aangezien de griffie spreekbuis van de raad is, mag je er vanuit gaan dat ook de raden behoefte hebben aan het gegevensplatform. Almere heeft als initiatiefnemer BZK en ICTU betrokken en organiseert de communicatie op de website democratie dichtbij.
- **Griffie Utrecht** geeft aan dat men “uit principe vroeg wil meedoen” en vertrouwen heeft in de gekozen aanvieligroute, mede vanuit de wens om los te komen van gesloten leveranciersstructuren en beperkende datamodellen. Utrecht positioneert zich als inhoudelijk scherp, met oog voor samenhang tussen griffieprocessen, gemeentelijke IV en bredere autonomie-vragen.
- **Griffie Eindhoven** toont actieve betrokkenheid, en geeft aan al in gesprek te zijn met hun leverancier om de ingezette koers (data en functionaliteit scheiden) te realiseren. In Eindhoven is ook de CIO aangehaakt.
- **Heerenveen en Flevoland** hebben we niet gesproken.

Conclusie

Vooral grotere gemeenten voelen de verantwoordelijk om te investeren en het voortouw te nemen. In tegenstelling tot de kleinere overheden hebben zij de tijd om te reflecteren. Daarbij hebben ze de kennis en relaties om dit vraagstuk in het grotere perspectief te beschouwen van Common Ground, NDS en soevereiniteit. Ze zien de bredere samenhang

De voorlopende griffies onderkennen expliciet dat niet alle gemeenten in hetzelfde tempo of op dezelfde manier kunnen instappen. Almere benoemt nadrukkelijk de noodzaak van een apart scenario voor kleinere gemeenten, wat kan bijdragen aan de bredere adoptie.

Aanpak

Voorlopers kunnen worden ingezet als ambassadeurs én als kern van pilots. Zij zijn geschikt om mee te werken aan het formuleren van functionele eisen, het beproeven van governance-constructies en het ontwikkelen van adoptiepakketten voor andere gemeenten. Door voorlopers expliciet te betrekken bij het realiseren van de eerste zichtbare resultaten kan de meerwaarde van de voorgestelde aanpak helder worden gemaakt aan andere gemeenten en provincies. Dit betreft met name verbeteringen in vindbaarheid, toegankelijkheid van data en vermindering van werkdruk, thema's die in de interviews nadrukkelijk naar voren zijn gekomen.

8.1 Draagvlak - meedoeners

Kenschets meedoeners

Meedoeners staan positief tegenover het initiatief en willen aansluiten, maar zijn niet nog bereid om actief te trekken. Hun houding is in de interviews herkenbaar als constructief maar afwachtend: men onderschrijft de doelstelling, maar vraagt eerst om duidelijkheid over impact, kosten, planning en risico's. We rekenen de ruim 30 partijen die zich als samenwerkingspartner hebben aangemeld (zie de website van democratie dichtbij) tot deze categorie.

- **Positief over doel en richting.** Een vrij grote groep griffies is al aangehaakt bij democratie dichtbij. De lijst met steunbetuigers omvat ongeveer 30 gemeenten. Dit loopt van groot (Amsterdam) tot heel klein (Terschelling, Oudewater). Ook provincies (waaronder Utrecht) betuigen hun steun.
- **Afwachtend over randvoorwaarden.** Deze partijen zijn op zoek zijn naar meer zekerheid voordat ze actiever instappen. Dit betreft men name drie aspecten (die ook in deze haalbaarheidsstudie geadresseerd zijn):
 - **Beheer en governance.** Zolang onduidelijk is wie het platform beheert, hoe regie wordt georganiseerd, hoe dit zich verhoudt tot bestaande leveranciersrelaties en wat de (transitie)kosten zullen zijn, vormt actieve deelname een te groot risico voor instappen.
 - **Samenhang en positionering.** Hieraan gerelateerd komt steeds de vraag terug hoe dit initiatief zich verhoudt tot Common Ground en de WOO. Deze vraag komt vrijwel elk interview aan de orde.
 - **Ambitie en impact.** Vooral griffiers met meer dan gemiddelde ICT-kennis vragen zich af of dit initiatief niet veel te groot en complex is. Kan dit initiatief niet in kleinere stappen worden opgeknipt?

- **Koepel- en marktpartijen eveneens afwachtend.** Ook diverse koepels en marktpartijen zijn afwachtend, en aarzelen om in te treden omdat ze vragen hebben over dezelfde randvoorwaarden. De VvG en VNG zijn gedurende de haalbaarheidsstudie toegetreden tot de stuurgroep; die bewegen nu geleidelijk naar een positie als voorloper. Maar marktpartijen bevinden zich op het snijvlak tussen meedoen en twijfelen en zelfs criticus zijn. Om hen actief aan boord te krijgen is er meer werk nodig.

Conclusie

Meedoeners hebben behoefte aan een helder gedefinieerde propositie: wat levert het initiatief concreet op, voor wie, en op welk moment? Daarbij hoort een realistische en gefaseerde roadmap die laat zien hoe deelname kan groeien zonder dat meteen volledige overstap of grootschalige investeringen nodig zijn. Daarnaast is duidelijkheid nodig over beheer en governance: wie is eindverantwoordelijk, hoe wordt landelijke en decentrale regie ingericht, en hoe worden marktpartijen daarin gepositioneerd? Ons beeld is dat de resultaten van de haalbaarheidsstudie helpen om deze randvoorwaarden in te vullen, maar dat er een verdere concretiseringslag nodig is in de volgende fase om hen aan boord te krijgen.

Aanpak

De aanpak richting meedoeners vraagt om communicatie die niet alleen de inhoudelijke opbrengsten benadrukt, maar ook de randvoorwaarden adresseert: beheer, juridische en financiële implicaties en het transitiepad per type gemeente. Instap moet “klein en voorspelbaar” worden gemaakt, bijvoorbeeld via een gefaseerd instappakket met een minimale set eisen en een duidelijk groeipad.

8.1 Draagvlak - twijfelaars

Kenschets twijfelaars

Twijfelaars zien het nut en de noodzaak van de oplossingsrichting nog onvoldoende of zijn onzeker over risico's en prioriteit. Zij stellen expliciete voorwaarden, vaak financieel of juridisch, en hebben behoefte aan maatwerk. In interviews komen deze twijfelpunten vooral naar voren bij kleinere gemeenten.

- **Wens om ontzorgd te worden.** De beschikbare capaciteit is beperkt, waardoor deelname alleen realistisch is als deze weinig extra inspanning vraagt. De werkdruk is te groot om er nog extra's bij te hebben.
- **Twijfel over de mogelijke impact.** Soms wordt de voorgestelde oplossing als "groots en meeslepend" ervaren die mogelijk "jaren, misschien wel tien jaar" kan duren. Hierachter herkennen we de vraag: wat gaat dit voor ons betekenen, gaan we het nog drukker krijgen hierdoor?
- **Afstand tot landelijke initiatieven.** In de kleinere gemeenten is er beperkte bekendheid met samenhangende trajecten (zoals KOOP, PLOOI en de WOO-index). Meer algemeen herkennen we bij veel partijen dat er behoefte is om de samenhang in ontwikkelingen (Common Ground, FDS, NDS, WOO) beter te begrijpen.

Conclusies

Twijfelaars hebben behoefte aan een gericht gesprek over hun specifieke bezwaren, zoals kosten, werkdruk, capaciteit en bestuurlijke aandacht. Generieke verhalen overtuigen deze groep minder; de vertaalslag naar de eigen context is doorslaggevend.

Daarnaast vragen zij om maatwerk-instapscenario's. Kleine gemeenten kennen andere organisatiemodellen (bijvoorbeeld éénpersoonsgriffies) en leunen vaker op regionale samenwerking. Tot slot is zicht op tussentijdse waarde belangrijk: verbeteringen die al vóór het realiseren van het volledige eindbeeld merkbaar zijn, verlagen de drempel om mee te doen.

Aanpak

Voor deze groep is het effectief om maatwerk-instaproutes (klein/middel/groot) te ontwikkelen, bij voorkeur samen met voorlopers, zodat twijfelaars kunnen "meeliften" op reeds uitgewerkte oplossingen. Ontzorging moet expliciet onderdeel zijn van het aanbod, bijvoorbeeld via templates, standaard aansluitprocessen, uniforme eisen aan leveranciers en ondersteuningscapaciteit op regionaal of landelijk niveau.

8.1 Draagvlak - criticasters

Kenschets criticasters

De kritisch gepositioneerde groep heeft inhoudelijke, politieke of organisatorische bezwaren, voelt weinig urgentie of heeft alternatieve strategische belangen. We hebben geen In de interviews geen kritische griffies gesproken. Wel een aantal kritische koepel-vertegenwoordigers en marktpartijen, zie elders in het rapport. In het algemeen herkennen we de volgende lijnen van bezwaar.

- **Betere alternatievenlijn.** Een aantal koepelpartijen stelt dat een gezamenlijk dataplatform duur is en mogelijk niet noodzakelijk, omdat dezelfde doelen ook via andere goedkopere routes bereikt kunnen worden. Ook wordt aangegeven dat de oplossing al lang bestaat: openraadsinformatie.nl, de WOO index en de ORI-API. Gedurende de haalbaarheidsstudies zijn de criticasters langzaam opgeschoven in hun beelden en lijken ze op te schuiven richting voorzichtige meedoeners.
- **Complexiteitslijn.** Hiernaast wordt soms betoogd dat het voorgestelde platform te groot en te complex is in verhouding tot het kernprobleem (leveranciers lock-in, migratiekosten en beperkte grip op data). Vanuit deze lijn wordt gepleit voor een gelaagde ambitie en het steviger zetten van standaarden door overheid of collectief. Ofwel: een kleinere oplossing die de kernproblemen sneller en goedkoper oplost.

Conclusie

Voor deze groep is een expliciete analyse van hun bezwaren noodzakelijk: waar zit het bezwaar precies (kosten, scope, governance, marktwerking, timing)? Daarnaast is een serieuze omgang met genoemde alternatieven en een expliciete gefaseerde aanpak van belang, waarin met kleinere stappen waarde wordt gewerkt om de gevoelde kernproblematiek eerder op te lossen. Het benoemen van alternatieve routes (zoals een lichtere verwijzingsstructuur of zoekoplossing bovenop bestaande API's) helpt om het gesprek feitelijk te voeren in plaats van ideologisch.

Aanpak

De aanpak vraagt om het systematisch in kaart brengen van bezwaren en het vastleggen van drie mogelijke reacties: (a) bezwaren wegnemen, (b) een passend alternatief bieden, of (c) accepteren dat verschillen blijven bestaan. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met acceptatie als uitkomst: niet elke partij zal (direct) aanhaken. De interviews suggereren bovendien dat brede adoptie op termijn mogelijk een verplichtend karakter vergt, bijvoorbeeld via wetgeving, wat een bestuurlijke route impliceert die te organiseren is.

8.1 Draagvlak – samenvattend antwoord

Het draagvlak is behoorlijk groot en groeiend

De interviews laten zien dat er breed draagvlak bestaat voor de doelstelling van het voorgestelde gegevensplatform, namelijk betere vindbaarheid, meer grip op eigen data en een verminderde afhankelijkheid van leveranciers. Het draagvlak voor de gekozen vorm verschilt echter per groep. Een aantal grote gemeenten en een provincie vormen een koplopersgroep en stuurt actief op het initiatief. Een flinke groep van ruim 40 lokale overheden doet actief mee en toont betrokkenheid, zonder actief bij te dragen. En een nog grotere groep weet nog weinig tot niks van het initiatief en moet nog betrokken worden. Echte tegenstanders hebben we niet gesproken in de lokale overheid, Criticasters uit de centrale overheid lijken afgelopen maanden hun kritiek ingeruild te hebben voor betrokkenheid.

Het verder vergoten van het draagvlak vraagt om actieve en geplande invulling van condities

De organisatorische haalbaarheid in termen van draagvlak laat zich daarmee niet vangen in één eenduidige conclusie, maar bestaat uit een samenhangende set condities. Essentieel zijn:

- **Een gefaseerde instap**, waarbij het collectief van betrokkenen als een olievlek stapsgewijs steeds verder in aantal en in bijdragen toeneemt.
- **Blijvend communiceren**, door toegespitste aandacht per draagvlak-categorie. Het blijft nodig om de doelen, toegevoegde waarde en positionering te benadrukken. Komende tijd moet het verhaal daarnaast concreter worden, door impact, kosten, planning en risico's uit te werken.
- **Afspraken over governance en beheer**, zodat iedereen weet waar het initiatief belegd gaat worden en wie er aan het stuur staan. Het leiderschap moet helder zijn belegd.
- **Aandacht voor migratie**, zowel juridisch als financieel. De randvoorwaarden moeten duidelijk zijn.
- **Blijvende aandacht voor alternatieven en bijsturen**, door een luisterend oor te houden voor kritische geluiden en door het initiatief voortdurend te (her)positioneren binnen actuele ontwikkelingen.
- **Inzet op ondersteuning**, vooral van kleinere overheden die niet de tijd en menskracht hebben om alles zelf uit te vinden. Zorg voor hulpmiddelen en ook voor actieve maatwerk-ondersteuning.



8.2 Ontwikkeling, beheer en regie

In dit onderdeel bespreken we de haalbaarheid van de wijze waarop de regie op het gegevensplatform kan worden vormgegeven en welke partij of partijen het platform kunnen ontwikkelen en/of beheren.

De haalbaarheidsvragen die we hier beantwoorden zijn:

- Welke partijen kunnen dit platform ontwikkelen/ leveren/ beheren?
- Hoe kunnen het beheer en de regie op het gegevensplatform worden ingevuld?

Aan de hand van een **tweetal workshops** met de belangrijkste stakeholders zijn de varianten besproken, verdiept en is de haalbaarheid verkend voor de ontwikkeling, het beheer en de regie op het gegevensplatform. Voor deze haalbaarheidsstudie hebben we naar twee mogelijke varianten gekeken:

Variant 1 Rijksregie: dit betreft een variant waarin de Rijksoverheid de regie voert over het gegevensplatform.

Variant 2 Gemeentelijke regie: deze tweede variant betreft een decentraal model van gemeentelijke regie.

Aan de hand van een vereenvoudigde weergave van het 9-vlaks model van Rick Maes zijn de nieuwe regietaken en ICT werkpakketten aangeduid die ingevuld en bestuurd moeten worden. We hebben de taken en werkpakketten beschreven voor het bedrijfsdomein, voor het informatievoorzieningsdomein en tot slot voor het ICT domein.

Informatievoorzieningsdomein

In dit domein zal op strategisch niveau het eigenaarschap belegd moeten worden, het beleid of de beleidsrichting worden verankerd en eventueel nieuwe wet- en regelgeving gemaakt moeten worden. Op tactisch niveau zal de financiering en kostenbewaking vormgegeven moeten worden, zal de architectuur vormgegeven moeten worden en in het licht van vraagsturing en doorontwikkeling moeten worden bewaakt. Tot slot zien we een belangrijke taak voor het beleggen van de compliance en informatiebeveiligingsvraagstukken. Op het operationeel niveau zal de gegevensstandaard beheerd moeten worden en sturing moeten worden gegeven aan de doorontwikkeling. Als laatste zal het incident en gebruikersbeheer in de 1^e en tweede lijn ingericht moeten worden.

ICT-domein

In het ICT-domein vinden de meeste nieuwe taken plaats in het kader van de **ontwikkeling van het nieuwe platform**. Allereerst het realiseren van het platform zelf en het gemeenschappelijk datamodel dat hier de basis van vormt, daarnaast moeten aansluitvoorwaarden, test- en implementatievoorzieningen moeten worden getroffen, maar ook de feitelijke integratie met en de datamigratie vanuit de bestaande ICT geregeld moeten worden. Ook de omgevingssystemen zullen aangepast moeten worden om samen te kunnen werken met het nieuwe gegevensplatform. Naast de ontwikkelactiviteiten zullen ook een aantal **beheertaken ten aanzien van het gegevensplatform** uitgevoerd moeten worden.

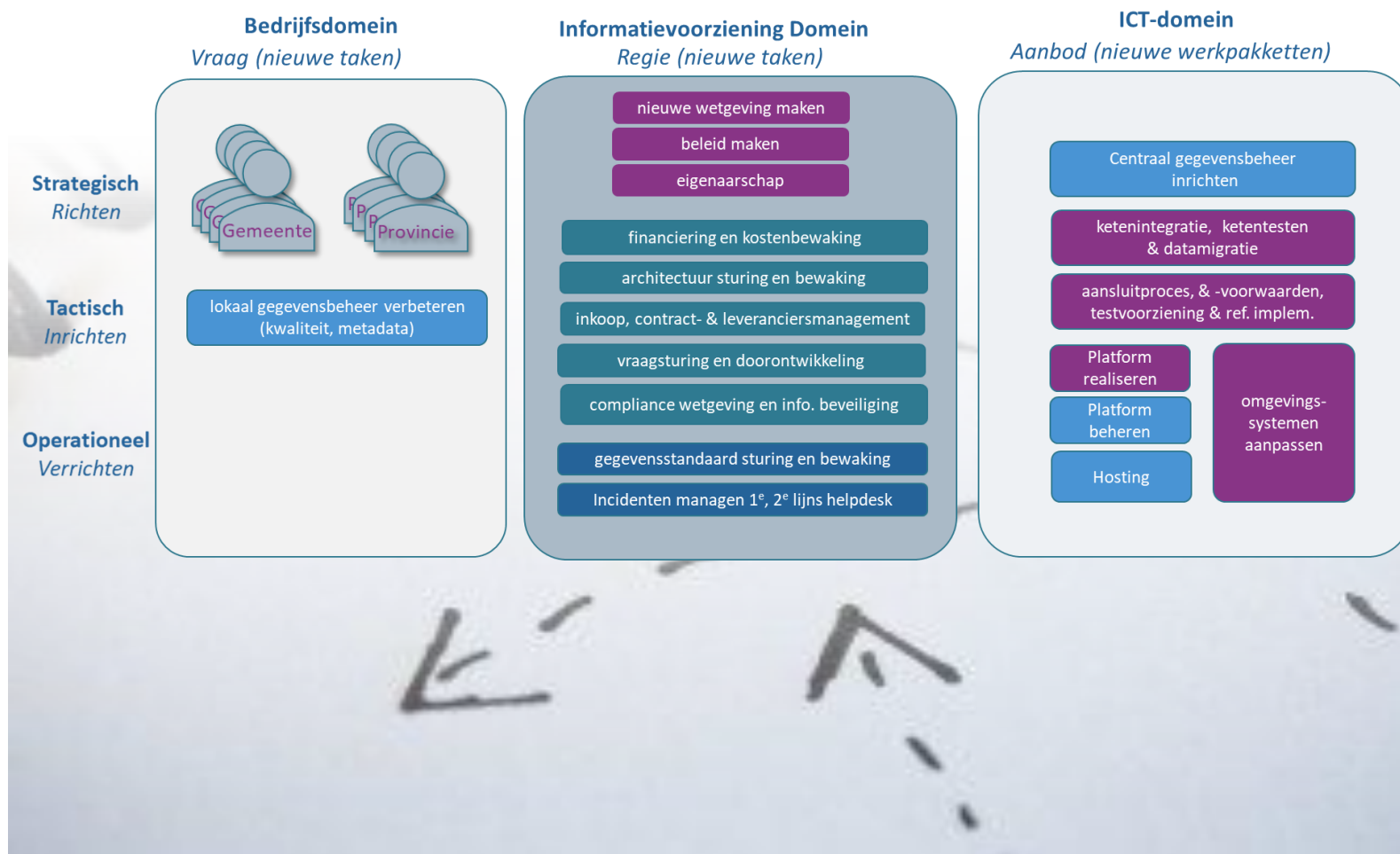
8.2 Ontwikkeling, beheer en regie

Bedrijfsdomein

In het bedrijfsdomein komt, naast de vraagbundeling en het meerjaren beleidsperspectief voor de griffies, het lokaal gegevensbeheer en het verbeteren van de datakwaliteit als nieuwe taak om centraal te organiseren.

Op basis van de nieuwe taken in de drie domeinen heeft het gesprek plaatsgevonden met de stakeholders. In een verkennende workshop hebben we gekeken naar de takenpakketten voor (door)ontwikkeling en beheer en naar de bijbehorende regietaken en de rollen van de bij de betrokken organisaties die per variant (mogelijk) een rol spelen.

NB: In het diagram hiernaast staan alleen die blokjes getekend die nieuwe of veranderende activiteiten weergeven, bestaande taken die niet veranderen worden hier buiten beeld gelaten.



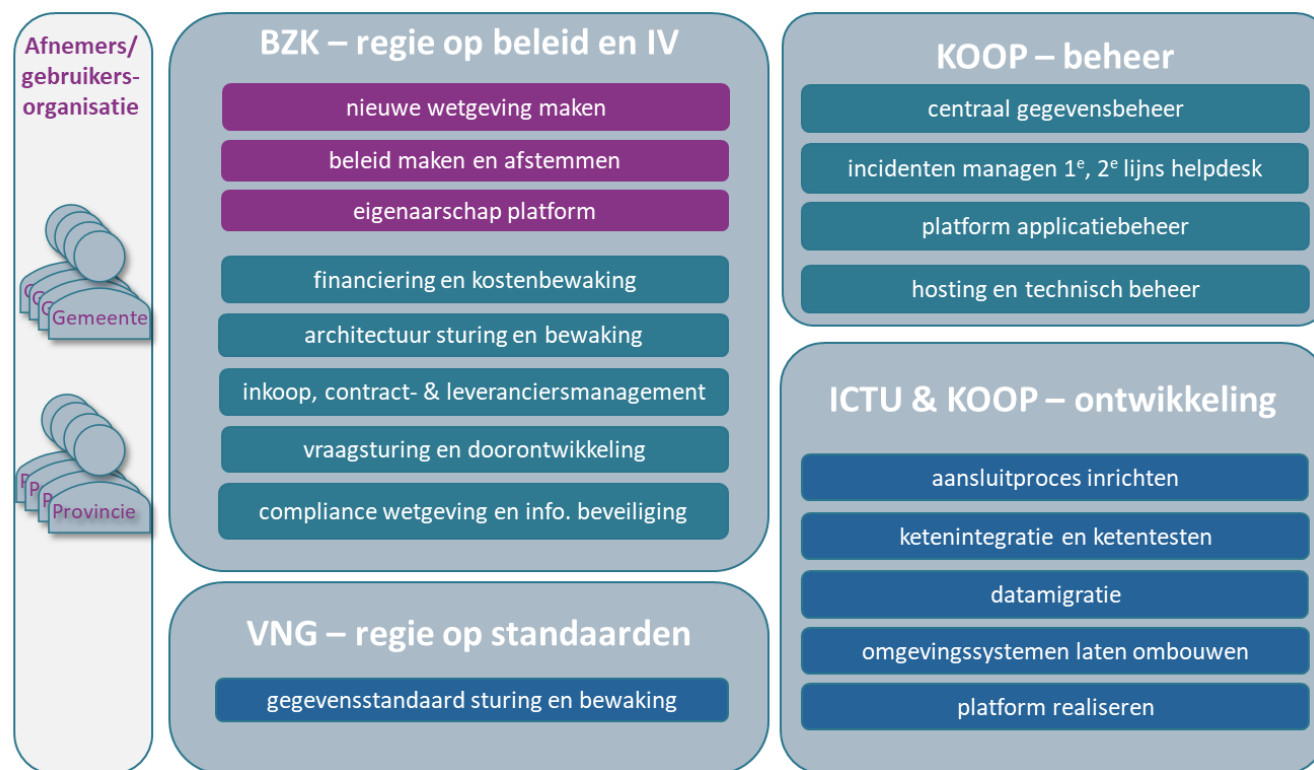
8.2 Ontwikkeling, beheer en regie – rijksregie (1/2)

Variant 1: Rijksregie

In de sessie is breed draagvlak aanwezig voor de verbetering van de democratische informatievoorziening vanuit Rijksregie. De behoefte aan centrale regie, een centraal gegevensplatform op basis van landelijke standaarden en uniforme werkprocessen wordt gezien als de weg voorwaarts

Rolverdeling:

- **Eigenaar/ regisseur:** de Rijksoverheid is in deze variant de enig mogelijke eigenaar. Deze regisserende rol kan door de minister van BZK worden vormgegeven. Het wordt door de vertegenwoordiging van BZK als haalbaar gezien om de eigenaars/regierol bij BZK te beleggen bij een nieuwe afdeling ondersteuning van bestuur.
- **Gebruikersorganisatie:** De vereniging voor Griffiers heeft de rol als vertegenwoordiger van de gebruikersorganisatie. De vereniging voor griffiers (evt uitgebreid met vertegenwoordiging IPO) zal de informatievraag vanuit de griffie-organisaties moeten ophalen en bundelen en zal zorg moeten dragen voor de harmonisatie van processen en het bijbehorende informatiemanagement.
- **Project/ programmamanagement:** ICTU wordt gezien als mogelijke partij voor het project/programmamanagement voor de projectfase van het gegevensplatform
- **Ontwikkelaar en beheerder:** Logius/ KOOP wordt gezien als partij om het platform te ontwikkelen en te beheren.
- **Beheerder van de standaard:** VNG en het Forum voor standaardisering worden als respectievelijk houder en hoeder van de standaard gezien **[niet verder op ingegaan]**



8.2 Ontwikkeling, beheer en regie – rijksregie (2/2)

Richtende principes voor aansluiten griffies

- Uit de workshop is niet duidelijk gebleken of wetgeving noodzakelijk is voor aansluiting. Advies luidt: goed kijken naar bestaande ruimte in gemeentewet/ provinciewet, wet gemeenschappelijke regelingen. De rol en positie van de griffie is duidelijk belegd, maar niet concreet uitgewerkt.
- Wettelijk: er moet een griffie zijn die ten dienste van de Raad en commissies opereert. De raad is verantwoordelijk voor een taakomschrijving. VNG heeft een commissie tav Griffie en een omschrijving van griffietaken opgesteld.
- Verplicht aansluiten verdient voorkeur, maar dan met voldoende tijd om om te schakelen net als bij de tussenfase die bij de WOO is toegepast.

Risico's:

- Zowel Logius/Koop als ICTU hebben niet altijd goede ervaringen met elkaar in het recente verleden. Kwaliteitsafspraken en goede aansturing en risicomanagement zijn daarmee aandachtspunten in deze regievariant.
- Het speelveld rondom de WOO en ORI standaarden en voorzieningen is in beweging/ onvoorspelbaar. Dit kan invloed hebben op het vervolgtraject.
- Alleen een coalition of the willing brengt dit initiatief niet tot een goed einde.

Overige aandachtspunten

- Vanuit Directie Digitale Overheid (WOO/ ORI) wordt meegedacht over de standaarden die al aanwezig en in ontwikkeling zijn ten aanzien van Raadsinformatie. Zij zien geen rol in het te ontwikkelen platform maar waarschuwen voor dubbelingen.
- Architectuur voor gegevensbeheer van ORI/WOO overnemen (is er al)
- Begrip kweken voor dit initiatief bij alle stakeholders blijft belangrijk

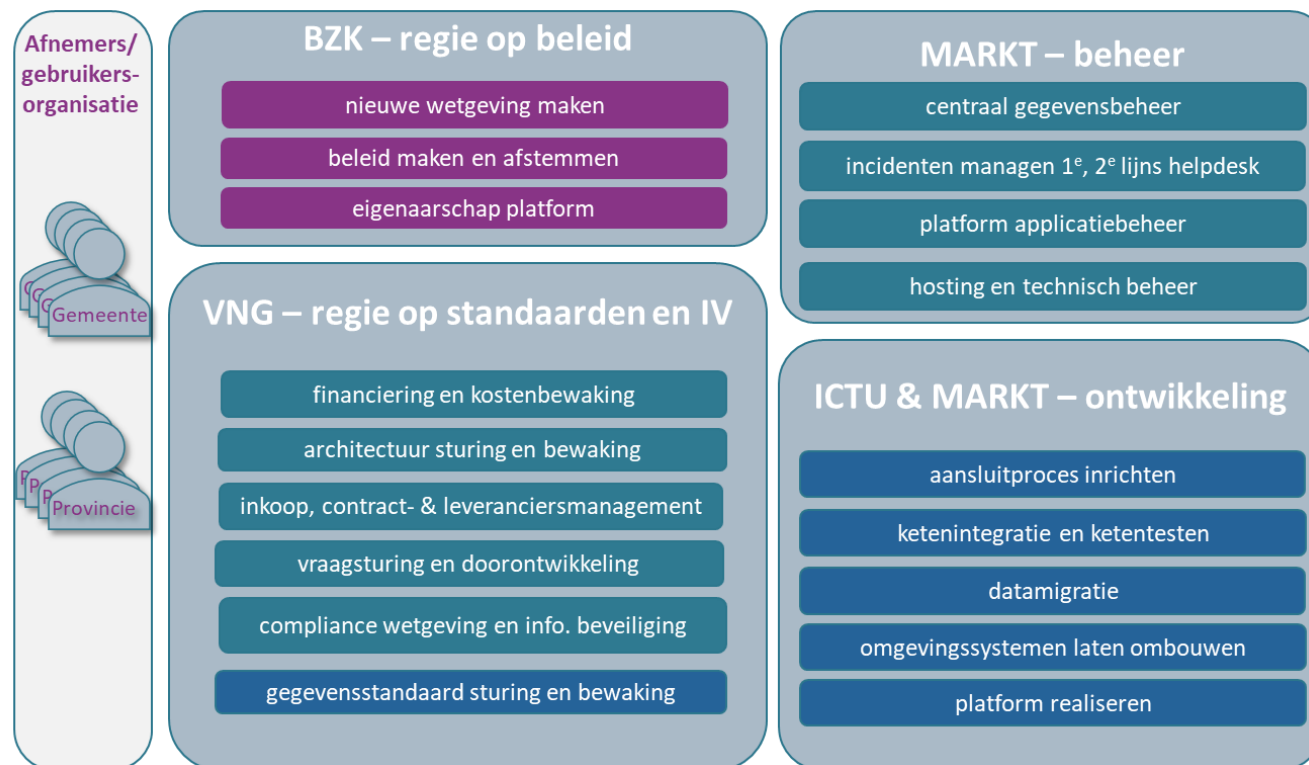
8.2 Ontwikkeling, beheer en regie – gemeenteregie (1/2)

Variante 2 Gemeentelijke Regie

De kern van de variant: In deze variant ligt de regie over ontwikkeling, beheer en doorontwikkeling van het gegevensplatform bij gemeenten, georganiseerd in collectiviteit. De focus ligt op regie op data, standaarden en ontsluiting, niet op centralisatie van de griffieprocessen, die blijven bij voorkeur decentraal.

Rolverdeling:

- **Eigenaar gegevens:** Gemeenten / griffies blijven eigenaar van hun eigen raads- en stateninformatie. Eigenaarschap, juridische verantwoordelijkheid en duiding van data blijven lokaal belegd, dit hoort bij lokale verantwoordelijkheid van griffie en raad en sluit aan bij decentraal proces.
- **Regisseur:** een (op te richten) VNG-regieorganisatie voert namens gemeenten regie op:
 - standaarden en architectuur,
 - contract- en leveranciersvoorwaarden,
 - aansluiting en handhaving,
 - samenhang met Common Ground, ZGW en landelijke kaders.
- **Gebruikersvertegenwoordiging:** de Vereniging van Griffiers vertegenwoordigt de gebruikerskant (griffies) en speelt een sleutelrol in vraagarticulatie, prioritering en procesharmonisatie waar dat nodig/wenselijk en haalbaar is.
- **Ontwikkeling en exploitatie:** ontwikkeling en hosting van de voorziening worden niet per definitie centraal uitgevoerd, maar commercieel of publiek gehost, onder regie van de VNG-regieorganisatie, met ruimte voor meerdere dienstverleners (haven-/federatief model past goed).



8.2 Ontwikkeling, beheer en regie – gemeenteregie (2/2)

Organisatorische randvoorwaarden

- Gemeente/griffie blijft data-eigenaar van de griffie-/brondata
- Juridische en contractuele slagkracht/ mandaat nodig op collectief niveau
- Aansluiting op bestaande standaarden (ORI-API, MDTO, e-Depot).
- Gefaseerde invoering met groeimodel (start bij hergebruik van griffiedata).
- Heldere positionering t.o.v. WOO, Common Ground en leveranciers.
- Aansluiting bij zowel gemeentelijk (VNG) als provinciaal (IPO) niveau qua regie

Risico's

- Een welwillende community is niet voldoende, slagkracht is nodig voor afdwingen standaarden en bewegen leveranciers. Dit is niet zomaar gevonden/ organisatie
- Scope risico: teveel ambitie zorgt voor organisatorische complexiteit, inbreuk op dualisme, slecht schaalbaar en performancerisico.
- Griffiedata en procesondersteunende data zijn wezenlijk verschillend. De eerste is uniform (te maken), de tweede niet. Video vormt risico qua omvang en kosten.
- Timing: Regie-organisatie is nog in ontwikkeling, er rijden meerdere treinen, financiering onduidelijk.
- Leveranciers: perspectief voor leveranciers onduidelijk. Risico op dubbele beheerlasten (leveranciers en gegevensplatform)

Beoordeling haalbaarheid:

- De gemeentelijke regievariant is organisatorisch haalbaar, mits:
 - de ambitie primair op data en ontsluiting ligt,
 - niet wordt geprobeerd het volledige RIS-proces te collectiviseren,
 - regie juridisch en organisatorisch stevig wordt ingericht,
 - en aansluiting plaatsvindt bij lopende VNG/Common Ground-ontwikkelingen.

8.3 Rijksregie – voor- en nadelen

Kenmerken

- Nog niet bestuurlijk afgestemd met KOOP en VNG
- Lokale overheden blijven eigenaar van data
- BZK DGOB eigenaar collectieve platform
- BZK DGOB heeft grootste deel regierol; ook op de IV
- VNG voert regie op standaarden
- KOOP is leverancier: zowel ontwikkeling als beheer
- ICTU voert programmamanagement bij ontwikkeling

Voordelen

- Aansluiten bij 'trein' open overheid en ervaring KOOP
- IV-regie dicht bij beleid
- BZK kan 'dwingende macht' uitoefenen

Nadelen

- Niet aansluiten bij de 'trein' Common Ground
- BZK DGOB start nog maar net met IV-regie
- Track record KOOP en samenwerking ICTU & KOOP
- Risico op mis-alignment VNG en BZK op doelen, prioriteiten, kaders en architectuur
- Grote afstand van centrale ondersteuning (BZK, KOOP) naar lokale overheden



8.3 Gemeentelijke regie – voor- en nadelen

Kenmerken

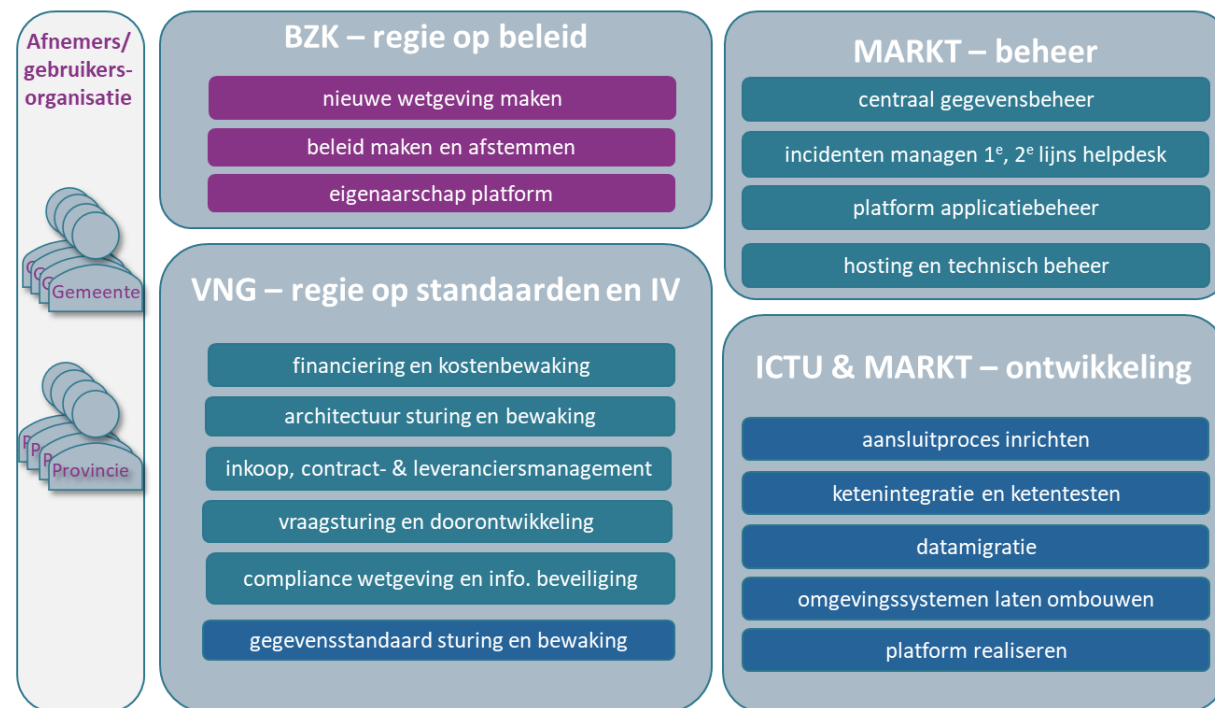
- Afgestemd met VNG: wil bijdragen aan onderzoek
- Eigenaarschap: zie vorige pagina
- VNG heeft grootste deel regierol; ook op de IV
- Markt is leverancier : zowel ontwikkeling als beheer
- ICTU voert programmamanagement bij ontwikkeling

Voordelen

- Aansluiten bij de 'trein' Common Ground
- Geen verlies van autonomie, maar zelf aan stuur blijven
- Betere alignment binnen VNG (zowel standaarden als IV)
- Minder afstand centrale ondersteuning tot gebruikers
- Meer gebruik van kennis in de markt

Nadelen

- Positie IPO t.o.v. VNG is nader te bepalen
- VNG heeft veel prioriteiten en kan niet 'dwingen'
- Geen aansluiting bij 'trein' open overheid en ervaring KOOP
- Regierol van VNG voor voorzieningen is nog niet formeel ingevuld
- Geen duidelijke beheerrol bij VNG; grotere afhankelijkheid van de markt
- Grotere afstand BZK-beleid en VNG-regie (maar meer gebruikelijk)



8.3 Vergelijking van regievarianten

Regie-aspect	Rijks regie		Gemeentelijke regie	
Kracht van de besturing	+ -	Centrale regie werkt voor alle partijen. Nog bestuurlijke afstemming Logius/Koop nodig.	+ -	Gemeentelijke regie Provinciale regie moeilijk inpasbaar bij gemeentelijke regie. Nog geen bestuurlijke afstemming VNG.
Sturing op uitvoering (doelen, prioriteiten, kaders, architectuur)	-	Staat ver van de gebruikersgroepen. Risico op mis-alignment BZK met VNG ontwikkelingen	+	staat dicht bij de gebruikersorganisatie en dicht op ontwikkelingen in het gemeentelijke domein.
Aansluiten bij bestaande trajecten	+	Aansluiten bij ervaring van Logius/Koop tav Open Overheid (ORI, bekendmakingen)	+	Aansluiten bij Common Ground, samen ontwikkelen en collectiviseren
Mandaat	-	Alleen vrijwillig, via convenanten of langjarig via wetgeving	-	Alleen vrijwillig, of via convenanten
... [aanvullingen]				

Markt haalbaarheid en juridische haalbaarheid

9 Introductie op dit hoofdstuk

MARKT HAALBAARHEID EN JURIDISCHE HAALBAARHEID

In dit hoofdstuk beantwoorden we de marktvraag: heeft het platform voldoende kans van slagen binnen de bestaande posities en belangen van leveranciers, en welke (juridische) condities gelden hierbij? Daarbij hebben we aan de leveranciers gevraagd of ze een rol willen spelen bij het platform.

Posities en belangen - gehanteerde onderzoeksmethodiek

- **RIS leveranciers.** Met de RIS-leveranciers (NotuBiz, iBabs, GemeenteOplossingen en Qualigraf) hebben we een gesprek gevoerd en een verdiepende workshop van een dagdeel georganiseerd. Daarbij zijn de vragen uit de tabel hiernaast besproken. We hebben de afspraak met iBabs een aantal keer moeten herplannen, maar uiteindelijk hebben ze toch bijgedragen. Zie sectie 9.1.
- **Zoekmachine leveranciers:** met drie van de leveranciers (Spinque/Raadzaam, Debatrijk, AethiQs/Maat) heeft een gesprek van een uur plaatsgevonden. Zie sectie 9.2 voor de resultaten.
- **Samenvattend antwoord:** zie sectie 9.3.

Juridische condities – gehanteerde onderzoeksmethodiek

- **Analyse contractdocumenten.** We hebben de contracten, SLA's en financiële clausules van de vier leveranciers opgevraagd via vier gemeenten. Dit heeft helaas nauwelijks informatie opgeleverd; het lijkt of gemeenten die stukken niet paraat hebben. Het beeld is ook dat de leveranciers per klant andere voorwaarden hanteren. We hebben ook de inkoopvoorwaarden van GIBIT bestudeerd. Zie sectie 9.4 voor de resultaten.
- **Juridisch advies.** Daarnaast hebben we binnen ons onderzoeksteam juridische kennis ingezet om de juridische ruimte te analyseren. Zie sectie 9.5.
- **Samenvattend antwoord:** zie sectie 9.6.

Onderwerp	Te bespreken aspecten en vragen
1. Productvisie	• Doelgroep, scope, toepassingsgebied • Sterke, onderscheidende punten, t.o.v. anderen • Mindere punten, risico's voor klanten • Relatie tot concurrenten (waaronder zoek-leveranciers) • Plannen/roadmap voor komende jaren
2. Data (in relatie tot het landelijk soeverein gegevensplatform)	• Welke soorten data: gestructureerd, documenten, video, ... • Alleen openbaar, of ook geheim, geanonimiseerd, ... • Datakwaliteit, metadata en kwaliteitscontroles aan de poort • Datamodel en wijze van structureren van data • Toepassing van ORI-API (en/of andere API's) • Impact als Common Ground principe (scheiden data en logica) doorgevoerd moet worden • Zijn ambtelijke data en andere raadsinformatie eenvoudig van elkaar te scheiden • Hoe wordt toegang tot data bepaald en bewaakt • Waar staat de data, soevereiniteit • Opslagcapaciteit, trend en groei komende jaren
3. Contract, SLA	• Beschikbaarheid, openingsuren support • Integratie, standaard koppelvlakken • Compliance: security, privacy, archiefwet, ... • Performance, schaalbaarheid • Ondersteuning bij migratie bij overstap naar nieuwe leverancier
4. Eventuele rol	• Welke positie heeft leverancier t.o.v. het landelijke ICTU-initiatief? • Welke impact zou dat hebben op de leverancier? • Wat is positie van leverancier op de wens dat het landelijke register de bron gaat vormen voor raadsinformatie (en de RIS daar gebruik van maakt)? • Op welke wijze kan/wil leverancier aan het landelijke initiatief meewerken? • Is hergebruik van het onderliggend dataplatform van de leverancier een optie voor ons?

9.1 Positie van RIS-leveranciers – inhoudelijk (1/3)

Hier analyseren we de positie van RIS-leveranciers t.a.v. het centrale gegevensplatform zoals ICTU voorstelt.

Positie t.a.v. het centrale gegevensplatform – willen meewerken aan het aanleveren van gegevens

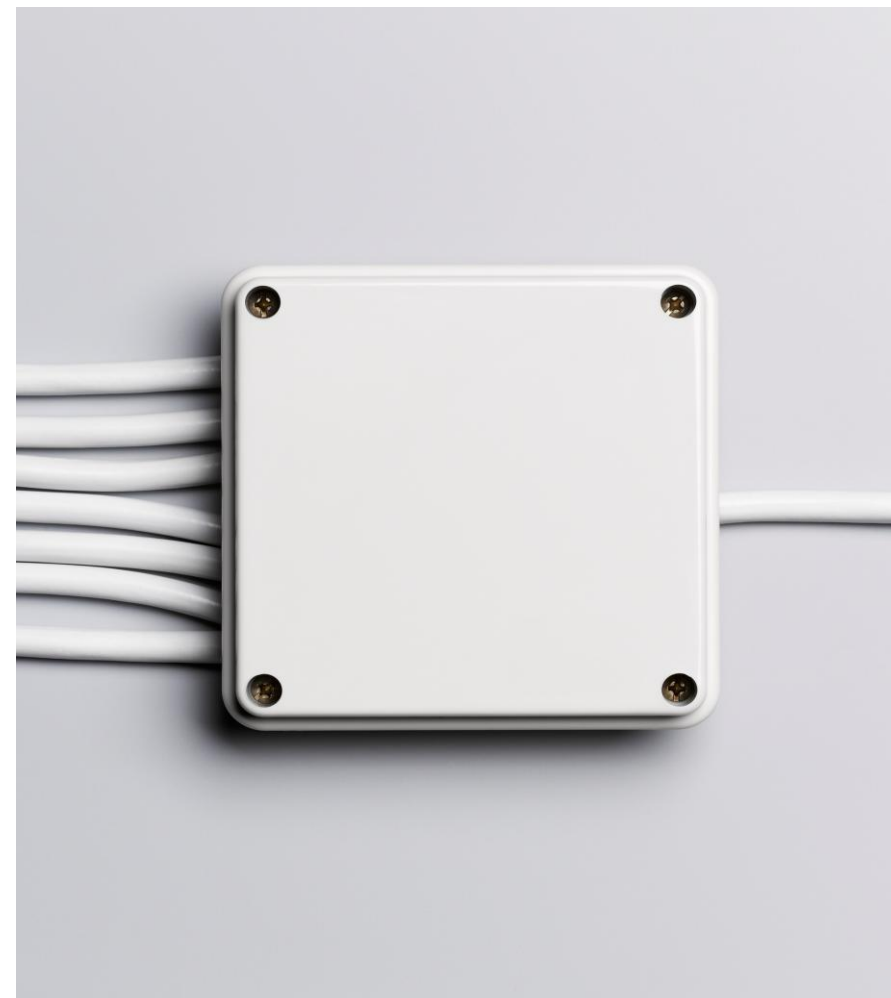
De leveranciers geven aan mee te willen werken aan het scheiden van data en functionaliteit en aan de centrale datalaag die Common Ground beoogt. Het dataplatform zou daar onderdeel van moeten uitmaken. Maar ze hebben er uiteenlopende beelden bij. De ene wil de gegevens aanleveren bij elk overgangsmoment in het proces (deze leverancier heeft een eigen proces geïmplementeerd). Een tweede geeft aan dat ze in Frankrijk al lang gewend zijn om openbare data aan te leveren aan een centraal platform. Iedere leverancier geeft zijn interpretatie aan de vraag aan welke vorm van aanleveren ze willen meewerken. Maar de wil is er.

Positie t.a.v. het centrale gegevensplatform – terughoudend over het verleggen van de bron

De stap om de informatiestromen ‘om te draaien’ en het platform als bron voor de RIS-en te hanteren wekt meer weerstand op. Twee leveranciers geven aan hier niet aan bij te willen dragen. Anderen geven aan dat dit veel te complex en ambitieus is: start met kleinere stappen en probeer niet alles in één initiatief onder te brengen. Een aantal leveranciers ziet het risico dat, als het dataplatform eruit ligt tijdens een vergadering, de raden niks meer kunnen en dat dat negatief uitstraalt op hen. Dit zien we bij M&I/Partners als een reëel risico: het platform wordt een single point of failure op landelijk niveau dat aan hoge kwaliteitseisen moet voldoen.

Positie t.a.v. het centrale gegevensplatform – vragen bij het nut, de noodzaak en de positionering

Alle vier de leveranciers wijzen erop dat de toegevoegde waarde van het ICTU-voorstel voor hen onduidelijk is. Het zou duidelijker moeten zijn wat de doelstellingen zijn en welke problemen er precies worden opgelost in het voorstel. Daarbij wordt aangegeven dat een minder vergaande variant (minder ver dan het omdraaien van de informatiestromen en het verleggen van de bron) al veel problemen zou kunnen verhelpen. Zoals het probleem van de dure datamigraties en het gevoel geen grip te hebben. Ook zijn er veel vragen over de relatie met andere overheidsinitiatieven, zoals de WOO. In deze haalbaarheidsstudie heeft M&I/Partners veel tijd besteed aan het beantwoorden van deze vragen ten aanzien van nut, noodzaak en positionering. Maar we merken dat de vragen steeds terugkeren. Ons advies is om hier blijvend aandacht aan te besteden.



9.1 Positie van RIS-leveranciers – inhoudelijk (2/3)

Hier analyseren we de positie van leveranciers t.a.v. specifieke deelaspecten van het gegevensplatform.

Positie t.a.v. regie op eigen data en open standaarden

De gesproken RIS-leveranciers willen graag meewerken aan het eenvoudig en snel uitwisselen van data via open standaarden (maar geven ook aan dat andere leveranciers soms tegenwerken). Ze snappen dat overheden regie willen hebben op eigen data. Eén zegt: data is de pot met goud, logisch dat onze klanten daarbij willen kunnen. Ons valt op dat de overheden deze positieve intenties in de praktijk niet zo ervaren. Met name bij migraties is het verkrijgen van de data moeizaam. Leveranciers herkennen de migratie problematiek; maar vinden ook dat overheden beter moeten articuleren wat ze dan aan grip missen.

De RIS-leveranciers geven aan al gebruik te maken van de ORI-API v1.1 voor het ontsluiten van hun data naar openraadsinformatie.nl. Dit wordt gezien als een 'arme' API waarin de context (metadata) verloren gaat. De planning was om rond de zomer 2026 ook aan te sluiten op de ORI-API 2.0. Maar dit is on-hold gezet door vertraging aan de KOOP-kant. Ook het aansluiten op de ZGW-API staat op de agenda van de leveranciers. Meerdere leveranciers geven aan dat de overheid dergelijke standaarden gewoon zou moeten verplichten; de huidige vrijblijvendheid van implementeren verloopt in hun ogen te traag.

Positie t.a.v. datasoevereiniteit en digitale autonomie

Drie RIS-leveranciers geven aan dat ze hun data nu al in Nederlandse datacentra hebben staan (private cloud, dubbel uitgevoerd). Dit geldt niet voor video-data: die staat veelal in een Amerikaanse cloud (is nodig om te kunnen schalen bij veel kijkers naar een uitzending). Hiermee hebben de gemeenten geen grip op hun video's (maar alleen op de videotulen die in het RIS worden opgenomen). Ibabs heeft haar data in de Microsoft Azure cloud staan; voor ministeries hebben ze ook een on-premise variant bij SSC-ICT.

Positie t.a.v. overheidsregulering (compliance, interoperabiliteit, beveiliging, privacy, archiefwet, WOO)

De RIS-leveranciers geven aan dat er een toenemende regeldruk is om aan compliance eisen te voldoen. Veel doorontwikkeltijd richt zich de laatste jaren hier op. Dit kost de leveranciers veel geld en gaat ten koste van de beschikbare capaciteit voor innovatie en functionele doorontwikkeling. Het feit dat ze in ORI-standaarden moeten investeren die worden stopgezet duidt in hun ogen niet op een betrouwbare overheid.



9.1 Positie van RIS-leveranciers – inhoudelijk (3/3)

In de gesprekken werden hiernaast nog te maken ontwerpkeuzes besproken, die zowel richting geven aan het platform als cruciaal zijn voor de positie van leveranciers.

1. Hele besluitvormingsketen of alleen het raads- en statendeel?

Sommige leveranciers ondersteunen niet alleen de besluitvorming in raden en staten, maar ook in het college en de ambtelijke keten. Ondanks het dualisme betreft dit een integraal proces: besluitvorming is tweerichtingsverkeer, er gaan amendementen terug, de levensloop van raadsinformatie hangt samen met die van ambtelijke data.

2. Welke informatiestromen lopen via het platform, wanneer tap je die af?

Hierbij wordt de videostroom als voorbeeld genoemd: het creëren van video binnen het platform gaat erg complex worden, ook omdat het protocol van aansturen van de AV-apparatuur erg foutgevoelig is (daar wil je niet tussen zitten). Het advies is om de video na afloop in het platform op te nemen (dus niet alleen videotulen) voor duurzaam beheer. De echte vraag is: op welk moment worden de informatiestromen omgeleid naar het platform: bij creëren, bij vaststellen, of nog anders?

3. Hoeveel functionaliteit stop je in het platform, is het dik of dun?

Er moet worden vastgesteld welke functionaliteit in het platform zit en welke in de applicaties die daarop draaien. Het platform zal zeker toegangsfunctionaliteit bevatten: rechten en toegangsbeheer. Ook beheerfunctionaliteit (loggen, monitoring, inrichten) zit erin. Maar wordt het ook 'dikker': het verrijken van metadata, proces- en workflow ondersteuning, versturen van notificaties? En hoe zorg je dat toegangsbeheer van de RIS-portalen aansluit op die van het platform? Hierin zijn keuzes te maken.

4. Krijgt het platform een pre-depot functie?

Diverse leveranciers ontwikkelen hun RIS tot pre-depots voor het faciliteren van record management en archivering. Wordt deze functionaliteit ook in het platform ontwikkeld? Hoe verhoudt zich dat dan tot de RIS-inspanningen?

5. Hoe overbrug je de verschillen in datamodellen en productvisies?

De leveranciers hebben sterk uiteenlopende datamodellen en bieden, vanuit hun geschiedenis en productvisie, een diversiteit aan functionaliteiten. Hoe overbrug je deze verschillen in het platform: sluit je aan bij het meest volwassen datamodel (waardoor andere leveranciers een grotere stap moeten maken), ontwerp je in 1x een toekomstvast datamodel (van agenda-centrisch naar onderwerp-centrisch), of begin je klein (zodat iedereen kan aanhaken) en maak je het model geleidelijk beter? Hierin zijn transitiekeuzes te maken.

6. Hoe ga je sturen op uniforme metadata en datakwaliteit?

De RIS-en hebben uiteenlopende visies op metadata en de wijze waarop datakwaliteit wordt bewaakt. Het platform zou hierin een grote slag kunnen maken, door belangrijke metadata verplicht te stellen en middels geautomatiseerde controles af te dwingen. Dit zou de uniformiteit en kwaliteit sterk verbeteren, maar vereist een grote inspanning van de griffies. Ook procedureel – door landelijke gegevensbeheerders aan te stellen die de kwaliteit verbeteren – kan hierin verbetering worden gebracht. Ook hierin zijn nog keuzes te maken en een groepspad te bepalen.

7. Ontwerp voor 100% ontsluiten/publiceren, en niet voor 80% zoeken

Een leverancier wijst op het verschil tussen zoeken (b.v. met AI zoekmachines, waarbij een 80% antwoord goed genoeg is) en het ontsluiten en publiceren van gestructureerde gegevens (waarbij een griffie bewust specifieke besluiten op de website zet, maar wel 100% nauwkeurigheid vereist). Het platform moet de 100% behoeften faciliteren, en dus inzetten op gestructureerde data en maximale kwaliteit. Hierdoor gaan de resultaten van het intelligent zoeken ook vanzelf omhoog. Maar het feit dat zoekmachines er genoeg aan hebben rechtvaardigt in het platform geen 80% attitude.

9.1 Positie van RIS-leveranciers – proces en relatie

Naast de inhoudelijke reacties hiervoor hebben de RIS-leveranciers ook feedback gegeven over het gevoerde proces en de onderlinge relaties. We geven hier een samenvatting van de gegeven feedback.

Veel halfslachtige reguleringsinitiatieven afgelopen jaren; leggen een flinke claim op ontwikkelagenda

De leveranciers hebben het gevoel dat dit de zoveelste poging is om gepercipieerde problemen het hoofd te bieden middels overheidsregulering. Common Ground, ORI-API en ZGW-API zijn prima initiatieven, maar komen maar langzaam op stoom. De meeste leveranciers voelen zich hierbij te weinig betrokken en serieus genomen. Men heeft moeite met het zwabberbeleid en het aarzelende optreden: de overheid moet gewoon een standaard kiezen en verplicht stellen aan leveranciers én overheden. Het feit dat de ORI-API voor de tweede keer vertraagd is zien ze als tekenend voorbeeld: hierin hebben de leveranciers flink geïnvesteerd, maar nu ligt het weer stil. Waarom gaat de platform-regulering wel succesvol zijn?

Beter objectiveren van doelen en problemen – oplossingen aan de markt laten

Griffies hebben – mede door hun gebrek aan ICT-kennis – al snel ongenueanceerde beelden bij de kwaliteit van hun ICT-ondersteuning. Het is heel makkelijk om de leveranciers de schuld te geven, zonder de feiten te objectiveren. Leveranciers voelen zich onterecht zwart gemaakt in stukken. De discussie over ‘grip op data’ is hiervan een voorbeeld: overheden kunnen al bij hun data, de data staan soeverein in Nederland. Het klopt dat hier 5-10 jaar geleden issues mee waren, maar er is ook al veel verbeterd. En dat een migratie tijd en geld kost is gebruikelijk in de ICT-wereld; dat is mede het gevolg van aanbestedingsregels.

Overheden moeten ook zelf volwassener worden

Daarbij moeten overheden ook de hand in eigen boezem steken. Ze kunnen nog heel veel doen in het harmoniseren van werkwijzen, kwaliteitsverbetering van data en het op dezelfde wijze implementeren van standaarden en begrippen. Ten tweede kunnen ze groeien in hun opdrachtgeversrol: deelnemen in gebruikersgroepen, betere vragen stellen in aanbestedingen, gezamenlijk leveranciers- en contract-management voeren en een gezamenlijke informatiestrategie en doelarchitectuur. Ten derde kunnen reguleringsinitiatieven beter op elkaar worden afgestemd en meer samenhangend worden gemanaged.

Dubbele beheerlasten als niet iedereen meegaat

Een leverancier wijst erop dat er een complexe, hybride beheersituatie ontstaat als niet alle overheden meegaan met het platforminitiatief. Dat zou voor hen dubbele onderhoudsinspanning vereisen en ten koste gaan van de capaciteit voor innovatie.



9.1 Positie van RIS-leveranciers - impact

Op deze pagina beschouwen we de impact die het platform-initiatief heeft op RIS-leveranciers. Op onze vragen hiernaar hebben we geen directe antwoorden gekregen; de bevindingen hierna vormen dus niet meer dan onze voorzichtige indrukken op basis van uitspraken.

Technische impact – overheid lijkt dit zwaar te onderschatten

De technische impact is op inhoudelijk niveau reeds in H7 besproken. Hier geven we nog de reactie van de leveranciers weer. Die denken dat de impact van het initiatief onderschat wordt: ‘het gaat om 350+ overheden die allemaal net niet gelijk zijn, met allemaal een ander proces, een andere raadsstructuur, een ander zaakstelsel en 200+ koppelvlakken; de initiatiefnemers lijken dit zwaar te onderschatten’.

Financiële impact - grootste overheidsreguleringsproject tot nu toe

De leveranciers geven aan dat het aansluiten op het platform voor hen een ‘zeer grote doorlooptijd en hoge kosten’ meebrengt. In vergelijking met andere compliance-trajecten van afgelopen jaren wordt dit een ‘hell of a job’. Een ander spreekt over ‘miljoenen’ en ‘ordes groter dan eerdere trajecten’. Daarbij willen ze ook weten wie het gaat betalen en hoe ze eventuele investeringen terug kunnen verdienen.

Impact op de ontwikkelagenda – houdt rekening met jarenlange stagnatie

Door de meerjarige inspanning die ermee gemoeid is zullen andere wensen op de ontwikkelagenda zeker gaan stagneren. De ervaring uit het verleden met moeizame compliance trajecten zorgt ervoor dat de leveranciers terughoudend zijn om aan te haken. Eén leverancier ziet dat een aantal initiatiefnemers nu al in de afwacht-modus gaat en niks doet tot het platform er is. Het risico op stagnatie speelt nu al.

Impact op het verdienmodel – marktverhoudingen kunnen gaan verschuiven

Er is ook impact op het verdienmodel. Eén van de leveranciers geeft aan dat 20-40% van de inkomsten op dit moment data-gerelateerd is en dus zou kunnen wegvallen. Een andere leverancier lijkt hierin juist kansen te zien, omdat een belangrijke drijfveer van overheden om bij de bestaande grote leveranciers te blijven (opzien tegen aanbesteding en datamigratie) dan wegvalt. Mogelijk gaat dit een verschuiving in de markt teweeg brengen, maar hoe precies is nog erg onduidelijk.

Impact op dienstverlening – service levels niet waarmaken

In de doelsituatie zijn de RIS-en afhankelijk van het dataplatform. Dit kan betekenen dat ze hun SLA t.a.v. beschikbaarheid, performance en betrouwbaarheid niet meer waar kunnen maken doordat het platform niet presteert. Dit is voor een van de leveranciers onacceptabel.



9.1 Positie van RIS-leveranciers - eventuele rol

We hebben de leveranciers gevraagd welke rol ze bij het platforminitiatief zouden willen vervullen. Zonder namen te noemen kwamen hierbij de volgende reacties.

Graag aan tafel zitten - vanuit hun rol en expertise

Alle leveranciers willen graag aan tafel zitten. Ze willen hun kennis delen, input ophalen en meedenken in de productontwikkeling en te maken architectuurkeuzes. Zoals Common Ground concludeert is publiek-private samenwerking een kritische succesfactor. Leveranciers zien graag reguliere betrokkenheid – en niet af en toe een gesprekje. Hierbij moet rolvastheid goed georganiseerd worden: de overheid richt zich op de vraag, requirements en standaarden; de leveranciers hebben verstand van techniek en oplossingen. Maar alleen als vraag en aanbod voortdurend worden afgestemd ontstaan de best passende oplossingen.

Verzorgen van deeloplossingen – vanuit de overtuiging iets moois te kunnen bieden

De leveranciers zien ook kansen om deeloplossingen van het platform te verzorgen. Dat varieert van willen bijdragen aan het traject door ontwikkelcapaciteit beschikbaar te stellen, tot het voorstel om de datastructuur en het datamodel voor het platform te leveren (vanuit de overtuiging het beste datamodel van de vier leveranciers te hebben). Eén van de leveranciers overweegt zelfs om het volledige RIS-systeem tot open source te maken, zodat het als basis kan fungeren voor het toekomstige gegevensplatform. Ook hier heeft de leverancier de overtuiging iets moois te kunnen bieden voor de maatschappij.

Ons advies – zet in op publiek-private samenwerking (PPS)

Als M&I/Partners zien we dit als positieve en potentieel zeer behulpzame voorstellen. Echter, we adviseren ook om eerst de vraag nader te definiëren en pas dan oplossingen te selecteren. Hierbij zijn er ook diverse eisen te stellen aan het in te zetten dataplatform (qua onderhoudbaarheid, opzet van de datastructuur, te onderscheiden architectuurlagen, etc.) die nog nader uitgewerkt moeten worden. Deze positieve gestes van de leveranciers zijn dus voor later. Mogelijk kan er later een PPS-consortium worden samengesteld. Maar ook bij de vormgeving van de vraag adviseren we publiek-private samenwerking, maar dan op het niveau van ‘samen denken’. Er is veel kennis in de markt waarvan profijt getrokken kan worden.



9.2 Positie van zoekmachine-leveranciers

We hebben ook drie leveranciers van zoekmachines gesproken (Debatrijk, Spinqe, AethiQs Maat), maar zijn met hen minder de diepte in gegaan op hun positie en mogelijke rol. Een korte samenvatting:

Positie t.a.v. het centrale gegevensplatform – biedt hen ook zeker voordelen

Zoekmachine-leveranciers zien zeker voordelen aan het centrale gegevensplatform. Ze zijn veel tijd kwijt door slechte gegevenskwaliteit van stukken (dubbelingen, ontbrekende metadata, foutieve datums) en onvolledige videodata (goede transcripten, ondertiteling, sprekersdata, gesprekswijzers). Een centraal goed-gemodelleerd dataplatform kan hier verbetering in brengen. Ons valt op dat deze voordelen ook in de tussenvariant (niet verleggen van de bron, alleen periodiek aanleveren aan centrale platform) worden bereikt. De zoekmachine leveranciers zien minder nut in open standaarden; ze hebben liever toegang tot de volledige set met data.

Extra ontwerpkeuze – neutraliteit of omgaan met politieke kleur

Een van de leveranciers stelt dat neutraliteit (de data moet gortdroog en volledig feitelijk zijn) een belangrijke ontwerpkeuze zou moeten vormen voor het dataplatform. Politieke kleuring wordt door sommige tools wel ingezet (om b.v. moties met een specifiek politiek signatuur voor te bereiden) maar dat hoort niet thuis in het landelijke platform. Wij denken dat dit inderdaad een belangrijk punt is.

Eventuele rol - verzorgen van deeloplossingen

Ook een aantal zoekmachine-leveranciers is ervan overtuigd een datamodel te hebben dat grote voordelen biedt en bruikbaar is voor het toekomstige landelijke gegevensplatform. Hun datamodel is bijvoorbeeld uniform over de RIS-en heen. Maar ze zijn ook realistisch genoeg om te zien dat je moet beginnen bij de behoeften en de eisen die je aan het datamodel stelt. Waarbij ze drie tips geven:

- Zet behoeften van gebruikers centraal. Onderscheid gebruikersgroepen: burgers, raadsleden, griffies.
- Ga uit van de end-to-end keten: de kwetsbaarheid van data zit ook in de apparatuur in de raadszalen.
- Ga in datamodel niet uit van de status quo (agenda-centrisch) maar kantel het (onderwerp centraal).



9.3 Samenvattend antwoord – markt haalbaarheid

Leveranciers terughoudend over centraal gegevensplatform

- Veel vragen bij nut, noodzaak en positionering
- Willen meewerken aan het aanleveren van gegevens
- Zijn terughoudend/negatief over het verleggen van de bron

Leveranciers kritisch op samenwerking met overheden

- Overheid moet doelen en problemen beter objectiveren
- Gebrek aan samenhang en betrouwbaarheid in overheidsregels
- Overheid moet ook zelf volwassener worden
- Risico van dubbele beheerlasten als niet iedereen meegaat

Leveranciers voorzien grote en veelomvattende impact

- Technisch een grote opgave
- Financieel miljoenen
- Ontwikkelagenda stagneert
- Verdienmodel en marktverhoudingen veranderen
- Dienstverlening en service levels in gevaar door afhankelijkheid van platform

Leveranciers willen graag betrokken zijn

- Willen graag aan tafel zitten
- Willen deeloplossingen leveren
- Publiek-private samenwerking



9.4 Analyse contractuele voorwaarden (1/5)

In deze sectie analyseren we wat er contractueel is afgesproken tussen leveranciers en overheden. Dit is op basis van een zeer beperkte steekproef met contractdocumenten die we gekregen hebben, aangezien het opvragen van SLA's bij de RIS-leveranciers geen respons heeft opgeleverd.

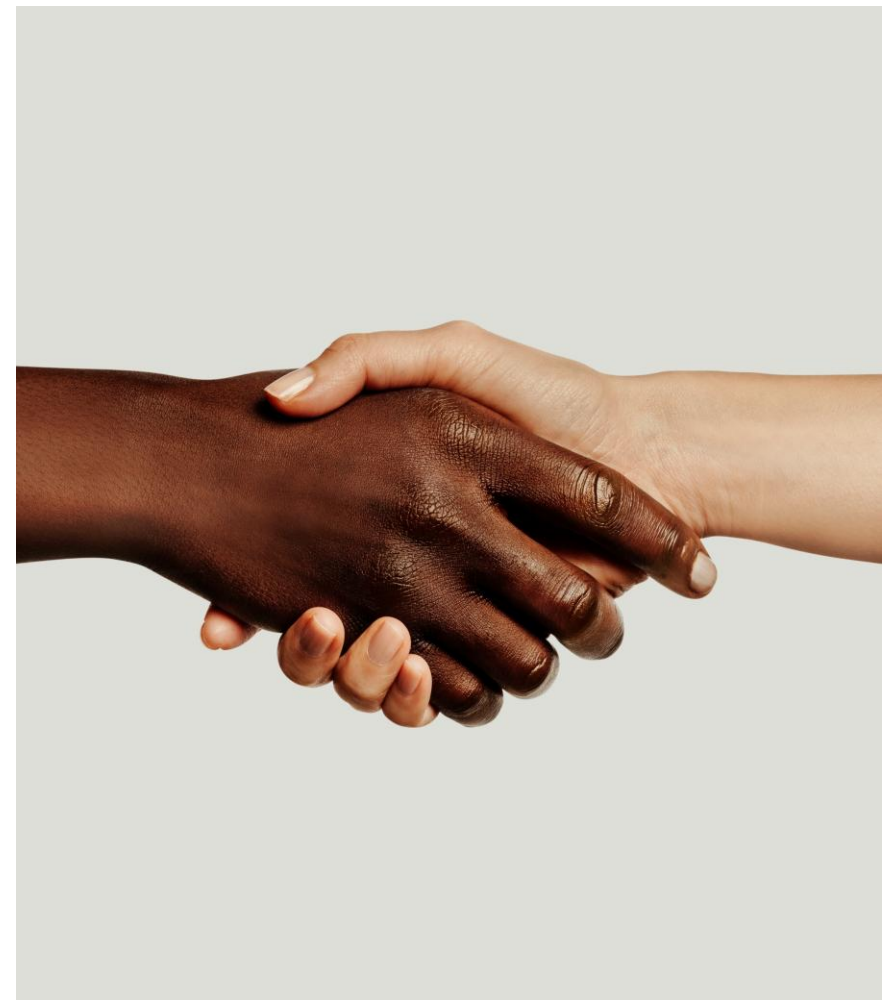
Overeenkomsten met RIS-leveranciers

We hebben slechts een overeenkomst tussen één gemeente en één leverancier ontvangen, uit 2014. Daarin is niks geregeld over het eigenaarschap van de raadsinformatie. Ook staat er niks over de wijze waarop de leverancier gegevens aanlevert aan de gemeente bij een eventuele migratie of voor hergebruik in andere toepassingen (via API's bijvoorbeeld). Ook in een template SLA van een tweede leverancier staat hier niks over. Daarnaast zijn geen exit-mogelijkheden opgenomen. De looptijd van de contracten verschilt; zo wordt na een looptijd van 2 jaar stilzwijgend verlengd met een jaar. Het is aannemelijk dat deze onderwerpen in recentere contracten (onder GIBIT-voorwaarden) beter zullen zijn geregeld, maar er zijn nog veel oude contracten.

Programma van eisen VNG

In het programma van eisen van VNG (2022) voor RIS-aanbestedingen wordt een aantal eisen gesteld aan data:

- De applicatie biedt de mogelijkheid via een zogenaamde API-toegang (als onderdeel van het basispakket, dus niet als extra betaalde optie) de volledige openbare raadsinformatie inclusief metadata als open data beschikbaar te stellen, d.i. inclusief de metadata van de videoverslagen.
- Het moet mogelijk zijn de VNG-berichtenstandaard voor open raadsinformatie te implementeren, zodat raadsinformatie op een gestandaardiseerde wijze als open data beschikbaar gesteld kan worden.
- Alle rechten van intellectuele eigendom op bestuurlijke informatie, waaronder mede wordt begrepen raadsinformatie en informatie van bestuursorganen binnen de gemeente, en de metadata berust bij Opdrachtgever. Bedoelde bestuursinformatie en de (daaraan toegevoegde) metadata worden geacht van Opdrachtgever afkomstige verwerkte gegevens te zijn in de zin van artikel 17 lid 2 GIBIT 2020.
- Voor zover nodig zal Inschrijver op eerste verzoek van Opdrachtgever onmiddellijk, om niet en zonder voorbehoud alle (rechts)handelingen verrichten die nodig zijn om overdracht en levering van het intellectuele eigendom op bedoelde bestuursinformatie en de daaraan toegevoegde metadata te verwezenlijken.



9.4 Analyse contractuele voorwaarden (2/5)

De algemene voorwaarden van leveranciers gelden door het van toepassing verklaren van de Gemeentelijke inkoopvoorwaarden niet voor RIS-systemen. Op deze pagina analyseren we welke voorwaarden relevant zijn:

Gemeentelijke inkoopvoorwaarden GIBIT

Sinds 2016 worden de GIBIT-inkoopvoorwaarden gehanteerd. In 2020 zijn de voorwaarden ingrijpend gewijzigd, in 2023 en 2025 zijn updates opgenomen. Langlopende contracten kunnen nog onder een oude versie zijn afgesloten. In de loop van de jaren zijn steeds meer bepalingen opgenomen over conversie, migratie, eigenaarschap en beschikbaarstelling van data, opzegging en medewerking bij exit. In de laatste versie uit 2025 zijn ook bepalingen over open source opgenomen. De geciteerde artikelen komen uit de GIBIT 2025.

Migratie

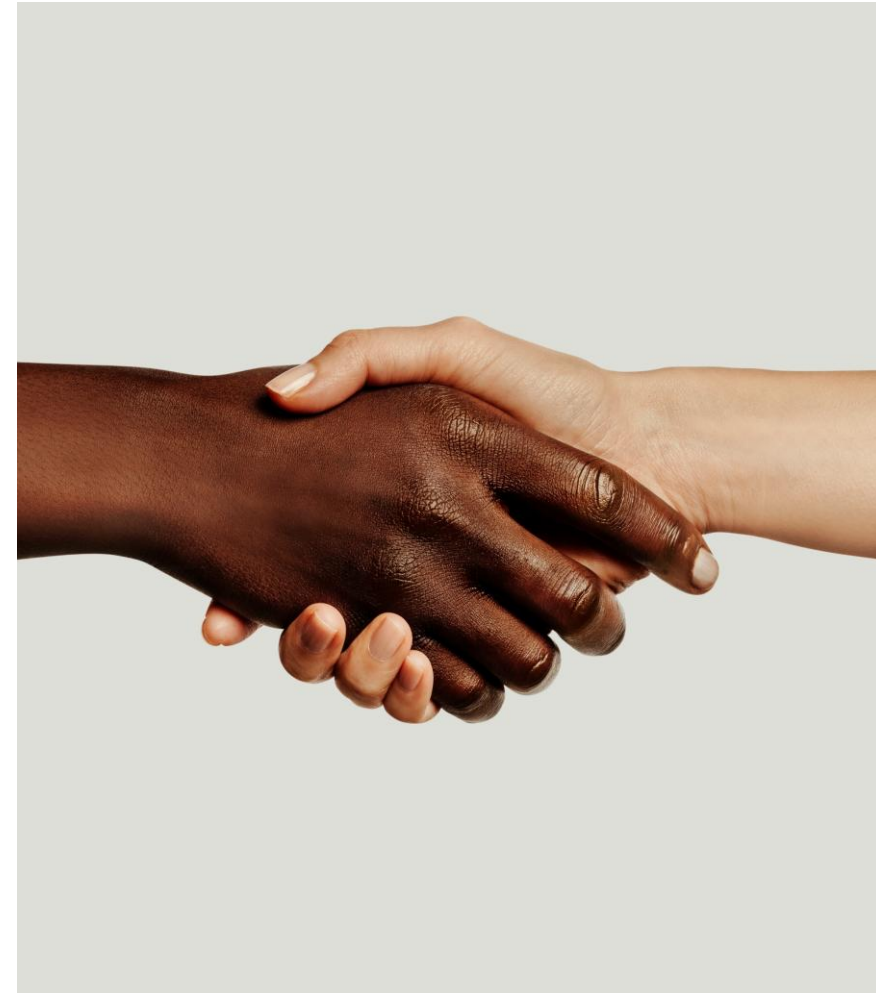
Artikel 6.3: "*Leverancier verricht de Conversie en de Migratie zodanig dat de volledigheid en de integriteit van de Data niet worden aangetast, en de metadata functioneel gelijkwaardig en zoveel mogelijk volledig en integer worden overgezet.*" Dit artikel is nieuw in de 2025-versie ten opzichte van alle eerdere versies.

Intellectueel eigendom

Artikel 21.2: "*Alle rechten op Data die afkomstig zijn van Opdrachtgever, ten behoeve van Opdrachtgever zijn verzameld of door Leverancier worden verzameld bij het gebruik van de ICT Prestatie door Opdrachtgever, (blijven) rusten bij Opdrachtgever, ongeacht waar deze Data staan opgeslagen en ongeacht of de Data na initiële ontvangst zijn bewerkt of niet.*" Een soortgelijke bepaling staat in de GIBIT 2016 (artikel 17.2).

Terbeschikkingstelling

Artikel 22.2: "*Leverancier stelt Opdrachtgever kosteloos technisch in staat om de Data in te zien en voor eigen gebruik te kunnen opslaan.*" In de GIBIT 2016 is dit nog beperkt tot toegang krijgen tot de gegevens. Sinds de GIBIT 2020 is dit uitgebreid met methoden waarop de terbeschikkingstelling verloopt.



9.4 Analyse contractuele voorwaarden (3/5)

Vervolg Gemeentelijke inkoopvoorwaarden GIBIT

Tussentijdse opzegging

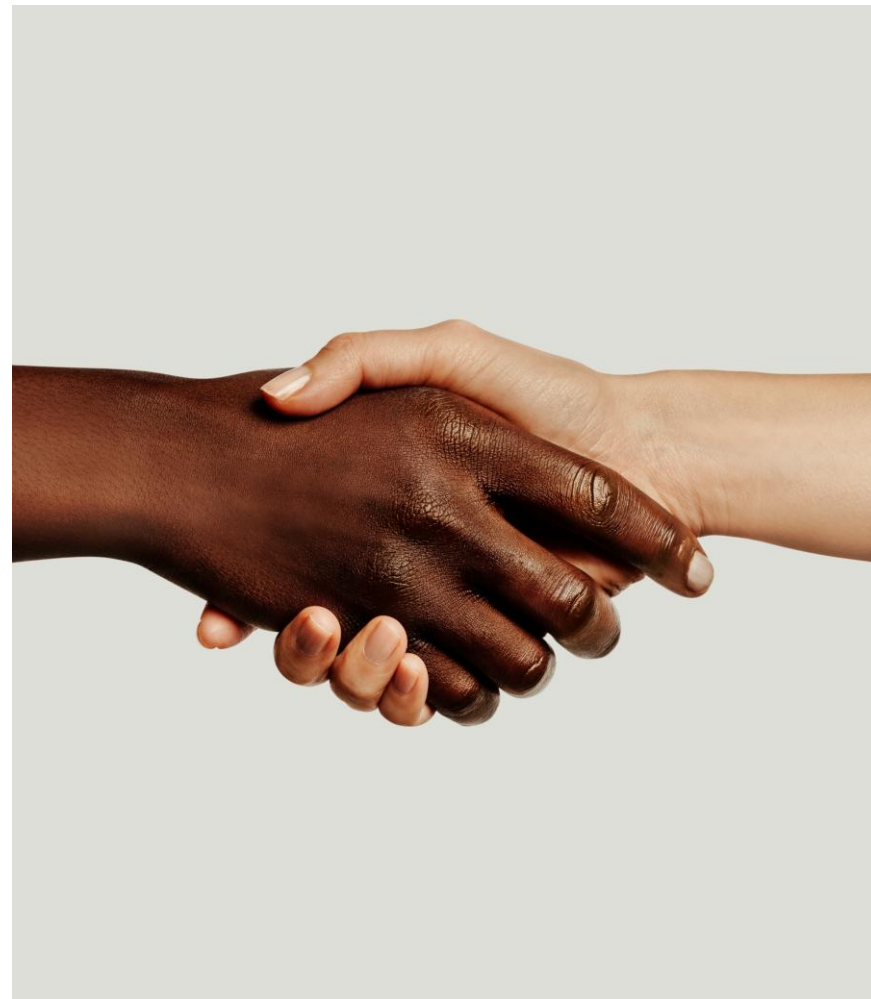
Artikel 27.2: “Overeenkomsten voor bepaalde tijd kunnen – behoudens de specifieke opzeggingsgronden in de Inkoopvoorwaarden of de Overeenkomst – **niet tussentijds worden opgezegd** (artikel 7:408 lid 1 BW is niet van toepassing). Overeenkomsten voor onbepaalde tijd kunnen worden opgezegd met inachtneming van een opzegtermijn van respectievelijk **drie (3) maanden** voor Opdrachtgever en achttien (18) maanden voor Leverancier.”

Artikel 27.4: “Opdrachtgever is voorts bevoegd de Overeenkomst en alle daarmee samenhangende overeenkomsten, met inachtneming van een opzegtermijn van twaalf (12) maanden, op te zeggen tegen de datum:

- i) dat de rechten en verplichtingen van Opdrachtgever onder algemene titel overgaan op een andere partij (bijv. vanwege een gemeentelijke herindeling); of
- ii) dat de betreffende activiteiten van Opdrachtgever **worden uitbesteed aan een gemeenschappelijke regeling of soortgelijke andere entiteit met een publieke functie.**”

Artikel 27.5: “Het kan voorkomen dat **landelijk beleid wijzigt** op een manier die ten tijde van het sluiten van de Overeenkomst nog niet voorzienbaar is, waardoor Opdrachtgever gehouden is om tegen een bepaalde datum **over te stappen op een landelijke voorziening die een (gedeeltelijk) functioneel alternatief vormt** voor het met de ICT Prestatie Overeengekomen gebruik. In dit geval is Opdrachtgever gerechtigd, met inachtneming van een opzegtermijn van twaalf (12) maanden, de Overeenkomst en alle daarmee samenhangende overeenkomsten (voor dat deel) op te zeggen tegen voornoemde datum.

Deze artikelen staan als sinds 2016 in de GIBIT.



9.4 Analyse contractuele voorwaarden (4/5)

Vervolg Gemeentelijke inkoopvoorwaarden GIBIT

Exit

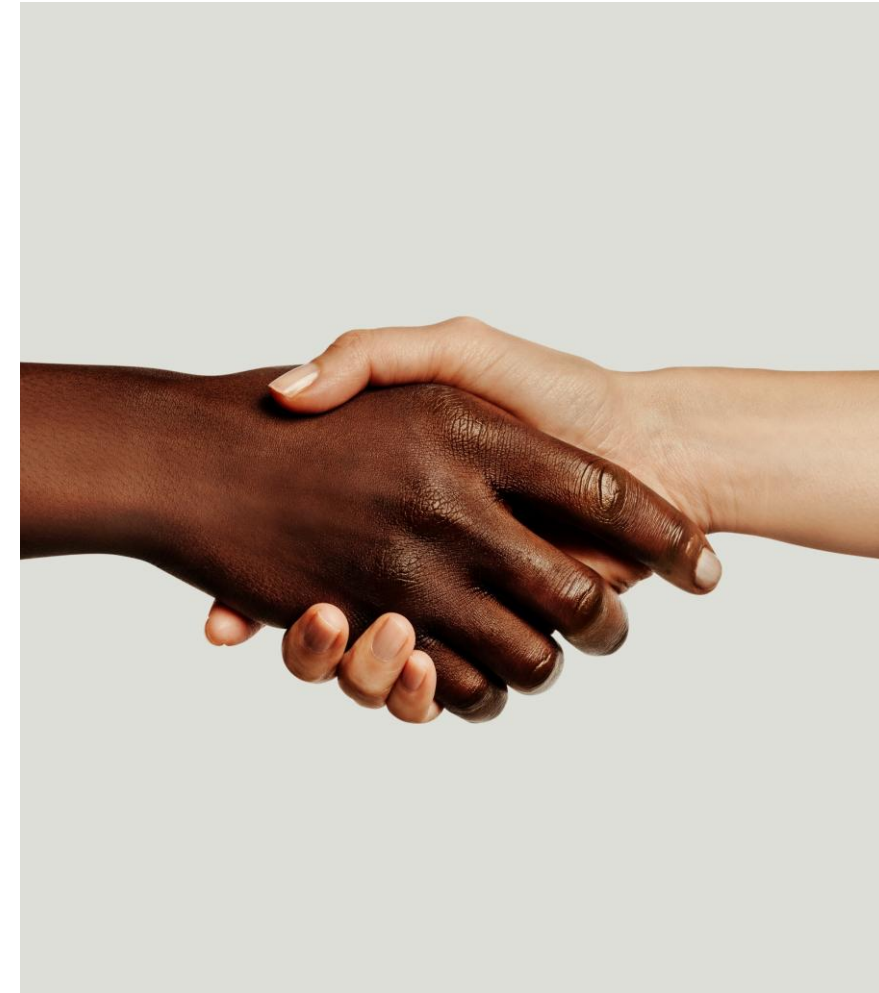
Artikel 29.5 "Leverancier doet bij het, op welke grond ook, beëindigen van de Overeenkomst(en) op eerste verzoek van Opdrachtgever **datgene wat redelijkerwijs noodzakelijk is om ervoor te zorgen dat een nieuwe leverancier** of Opdrachtgever zelf zonder belemmeringen een soortgelijke ICT Prestatie ten behoeve van Opdrachtgever kan verrichten (zulks met uitzondering van de afgifte van de broncode van de Programmatuur)."

Artikel 29.6 "Opdrachtgever kan in het kader van de in het vorige lid bedoelde redelijke maatregelen in ieder geval de keuze maken uit (een en ander verder uit te werken in het Exit-plan):

- i) het door Leverancier alsnog aan de verplichtingen uit artikel 22 voldoen;
- ii) het door Leverancier vernietigen van de Data waarvoor Opdrachtgever verantwoordelijk is (tegen afgifte van een verklaring van vernietiging);
- iii) het door Leverancier **technisch ontvlechten en ontmantelen** van (een deel van) de ICT Prestatie;
- iv) **het gestructureerd en kwalitatief aanleveren van de met de ICT Prestatie verwerkte Data.**"

Deze artikelen staan als sinds 2016 in de GIBIT, met uitzondering van 29.6 onder iv; dit is nieuw sinds 2025.

Artikel 29.10 "Het kan voorkomen dat Opdrachtgever een deel van zijn activiteiten uitbesteedt aan een gemeenschappelijke regeling of andere entiteit met een publieke functie. In dit geval is Opdrachtgever gerechtigd de ICT Prestatie geheel of gedeeltelijk, inclusief alle daarbij behorende Licenties en alle aanspraken in het kader van Onderhoud, onder gelijkblijvende voorwaarden (waaronder begrepen een gelijkblijvende omvang van Licenties) **over te dragen aan die entiteit. Opdrachtgever kan enkel kiezen voor gedeeltelijke overdracht indien het overgedragen en het achterblijvende gedeelte beide zelfstandig kunnen (blijven) functioneren. Leverancier zal alle noodzakelijke medewerking verlenen aan voornoemde overdracht.** Leverancier is niet gerechtigd voor de overgang als zodanig kosten in rekening te brengen, wel voor eventueel aanvullend te verrichten werkzaamheden. [...]" Dit artikel staat al sinds 2016 in de GIBIT.



9.4 Analyse contractuele voorwaarden (5/5)

Vervolg Gemeentelijke inkoopvoorwaarden GIBIT

Open source

Wanneer een leverancier voor Open Source-programmatuur wordt gecontracteerd gelden de volgende bepalingen waarvan de relevantste worden geciteerd:

Artikel 40.1 *Leverancier richt zich bij het ontwikkelen van Open Source-programmatuur op het gedachtegoed van Common Ground, en legt Opdrachtgever desgevraagd uit hoe hij aan deze verplichting invulling geeft.*

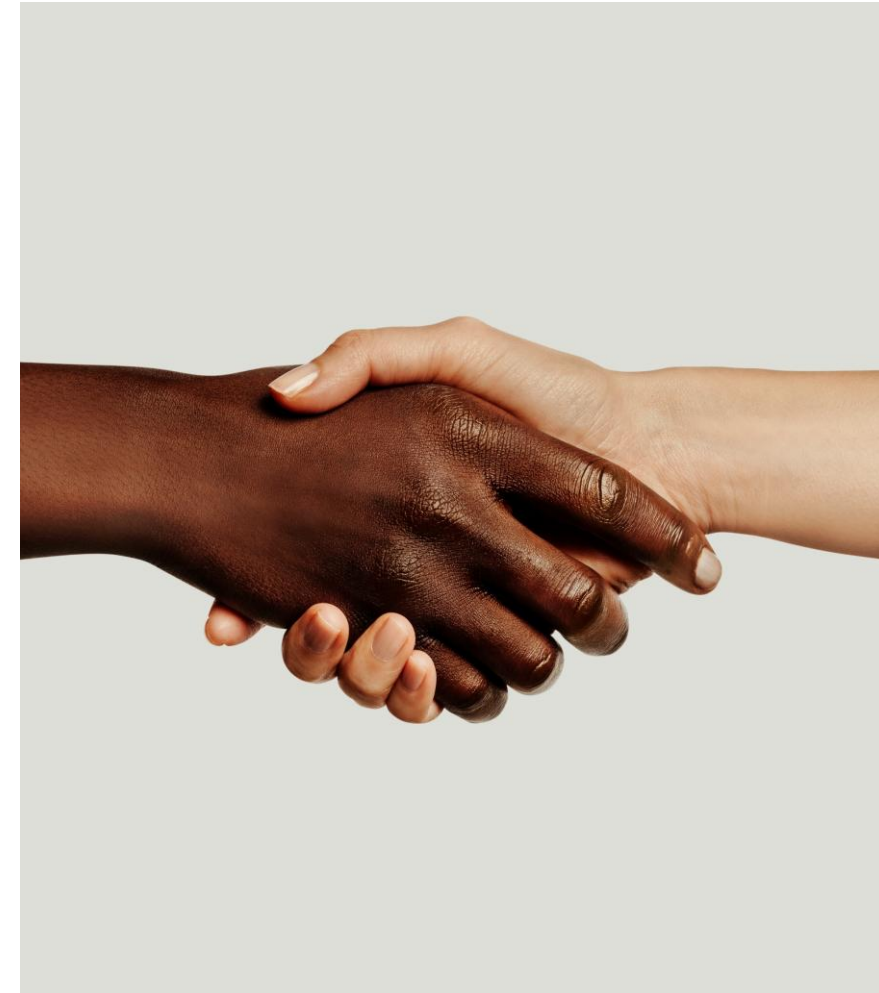
Artikel 41.1 *Gelet op het bepaalde in artikel 21.4:*

- i) zal Leverancier de broncodes en andere relevante onderdelen van de Open Source programmatuur aan Opdrachtgever ter beschikking stellen; en*
- ii) **berusten de intellectuele eigendomsrechten op de Open Source-programmatuur bij Opdrachtgever.***

Artikel 41.2 *Zowel de terbeschikkingstelling van de broncode en andere relevante onderdelen als de overdracht van de rechten geschiedt door middel van en op het moment van publicatie van de broncode in de repository als bedoeld in artikel 42.*

Artikel 45.1 *De vergoeding voor het ter beschikking stellen van de broncode en het publiceren daarvan in een repository wordt geacht besloten te liggen in de Vergoeding.*

Artikel 45.2 *Overige werkzaamheden die voortvloeien uit het onderhavige hoofdstuk worden gezien als meerwerk. Leverancier is gerechtigd deze op basis van nacalculatie tegen de gebruikelijke tarieven door te belasten aan Opdrachtgever.*



9.5 Analyse juridische condities (1/4)

In deze sectie bespreken we de juridische haalbaarheid van het platform aan de hand van de opstelling van de leveranciers, de contractuele voorwaarden, de eisen aan het platform en de aanbestedingsregels. Het onderzoek wijst verder uit dat het opdrachtgeverschap / vrijwilligheid en de Wet Markt en Overheid de juridische haalbaarheid beïnvloeden.

Wat zeggen de leveranciers er zelf over

Geen van de leveranciers werpt een blokkade op voor het realiseren van een gegevensplatform. Wel uiten ze zorgen en zal hun uiteindelijke standpunt afhangen van hun positie bij het vervolg en de inhoud daarvan.

Opdrachtgeverschap / vrijwilligheid

Er is een veelvoud aan opdrachtgevers. Momenteel hebben gemeenten en provincies individueel contracten met de RIS-leveranciers. Zij zijn niet verplicht mee te doen aan de ontwikkeling van het platform of dit te gebruiken. Dit creëert uitdagingen. Allereerst voor het beëindigen van de huidige contracten: het kost tijd en niet alle gemeenten doen misschien mee, of leveranciers werken niet mee. Vervolgens bij het realiseren van een landelijk gegevensplatform. Wie schaft dit aan c.q. beheert dit? Zie ook hierna.

Aanbestedingsrecht – geen blokkade

- Boven bepaalde financiële drempels moeten het Rijk, provincies en gemeenten aanbesteden. De VNG ook als zij namens gemeenten aanbesteedt.
- Provincies/gemeenten hoeven niet aan te besteden als ze de dienst zelf uitvoeren. Het is mogelijk dat ze daarvoor een andere entiteit oprichten, al dan niet gezamenlijk (quasi-inbesteden). Dat kan zowel voor de relatie ‘gemeenten – regieorganisatie’ als de relatie ‘regieorganisatie – markt’.
- Indien het platform (deels) op de markt wordt aanbesteed moet samenwerking worden georganiseerd. Daarvoor bestaan verschillende (publiekrechtelijke of privaatrechtelijke) mogelijkheden, maar de variant Gemeentelijke regie is complex. Daarin is de positie van provincies niet goed geborgd; zij zijn geen onderdeel van de VNG-structuur.



9.5 Analyse juridische condities (2/4)

Mededingingsrecht: Wet Markt en Overheid (ACM-toezicht)

- Het gegevensplatform althans een deel daarvan, is op de markt verkrijgbaar. Als de overheid dit zelf gaat ontwikkelen concurreert ze met de markt. Dan gelden gedragsregels om concurrentievervalsing tegen te gaan: (a) minimaal de volledige kostprijs doorberekenen; (b) verbod bevoordeling eigen overheidsbedrijven; (c) gegevensgebruik onder gelijke voorwaarden, geen informatievoorsprong en (d) scheiding publieke en commerciële taken.
- De gedragsregels zijn niet van toepassing op:
 - Publiekrechtelijke taken;
 - Activiteiten waaraan staatssteun wordt gegeven (lijkt niet van toepassing, niet uitgewerkt);
 - Activiteiten waarvoor de overheid een algemeen belang besluit heeft genomen.

Publiekrechtelijke taken – niet van toepassing voor het gehele platform, wel voor bepaalde functies

- Publiekrechtelijke taken worden in het algemeen belang uitgevoerd, door of namens de overheid.
- Indicaties: er is sprake van een wettelijke plicht, de taken richten zich op het waarborgen van maatschappelijke behoeften en er is geen markt of de markt kan er niet in voorzien. Voorbeelden zijn: de verplichte openbaarmaking onder de Woo en de ontsluiting van informatie op basis van de WHO.
- N.b. Hoewel de griffietaken uit de wet voortvloeien (publiekrechtelijke taak), maakt dat het ontwikkelen c.q. beheren van het platform niet automatisch een publiekrechtelijke taak. Allereerst is er een markt (RIS-leveranciers) en er is geen wettelijke plicht om een specifiek platform te gebruiken.



9.5 Analyse juridische condities (3/4)

Algemeen belang besluit – door iedere provincie of gemeente afzonderlijk

- De overheid heeft veel vrijheid te besluiten dat een activiteit in het algemeen belang plaatsvindt. Wel is de Awb van toepassing, moet het besluit gemotiveerd worden en is een afweging nodig tussen het nagestreefde belang en de belangen van bijvoorbeeld de leveranciers. Dit veronderstelt een onderzoek naar de gevolgen van het besluit. Het kan nodig zijn om compensatie aan te bieden voor het nadeel dat redelijkerwijs niet ten laste van de betrokken ondernemers behoort te blijven.
- Een algemeen belang besluit lijkt complex. De last kan evt. iets vereenvoudigd worden door het maken van een model algemeen belang besluit met standaard motivering en belangenafweging. Dit moet dan steeds naar de lokale situatie (en het contract) vertaald worden.
- N.b. er is geen algemeen belang besluit van het Rijk bekend. Het Rijk heeft andere opties (o.a. door wet- of regelgeving publiekrechtelijke taak creëren).



9.5 Analyse juridische condities (4/4)

Conditie voor dataplatform

De volgende (Europese) voorwaarden zijn van toepassing op het zelfstandig vormgeven van een dataplatform. We nemen hierin niet mee dat het platform wordt gebruikt voor de uitvoering van wettelijke verplichtingen; dit is eerder behandeld.

Onderwerp	Kaders	Inhoud
Digitale soevereiniteit	AVG, AI Act, Data Act	Verplichte beveiligingsmaatregelen om internationale overdracht of toegang van overheid buiten EU/EER tot persoonsgegevens danwel niet-persoonsgebonden data te voorkomen.
Databeschikbaarheid	Data Act, Data Governance Act	Voorwaarden voor hergebruik en interoperabiliteitsnormen (reeds opgenomen in GIBIT 2025)
Cyberweerbaarheid	AI Act, NIS2, AVG, Cyber Resilience Act	Verplichtingen en aansprakelijkheid voor cyberbeveiliging en gegevensbescherming als verwerker
Open standaarden	Wet digitale overheid	Open standaarden verplicht toepassen bij Digitoegankelijk en HTTPS/HSTS
Contractuele bedingen	Boek 7 Burgerlijk wetboek Contractuele afspraken met gemeenten en provincies	- Service level garantiebepalingen met boeteclausules; - Toepassing van GIBIT 2025 op dienstverlening geeft aantal verplichtingen waaraan kosteloos voldaan moet worden; - Verantwoordelijkheid als verwerker voor beveiliging.

N.b. De Digital Services Act is niet van toepassing op het dataplatform omdat het in de basis niet voor consumenten openbaar toegankelijk is, maar delen alleen via portalen ontsloten worden voor inwoners.

9.6 Samenvattend antwoord - juridische haalbaarheid (1/3)

Conclusies M&I/Partners

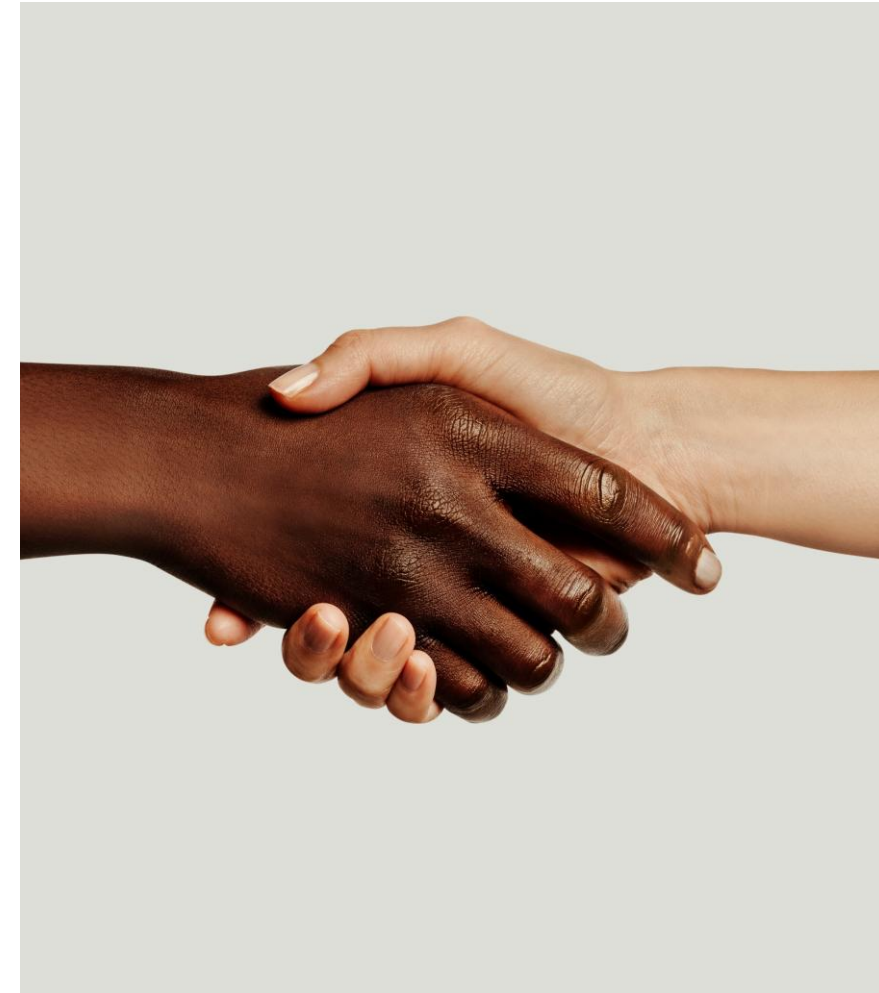
Voor de juridische haalbaarheid is gekeken naar de eisen aan het dataplatform, de aanbestedingsregels en de contracten met leveranciers. Uit het onderzoek blijken ook de huidige vrijwilligheid en de Wet Markt en Overheid relevant voor de juridische haalbaarheid. Overall is de conclusie dat in beide varianten geen juridische blokkades bevatten, maar dat er wel belangrijke randvoorwaarden zijn.

Collectief optreden

- In beide regievarianten is de mogelijkheid van collectief optreden randvoorwaardelijk. Dit moet worden gecreëerd.
- Dit lijkt bij de variant Rijksregie eenvoudiger dan bij Gemeentelijke regie, vanwege de vrijwilligheid (VNG kan niet verplichten) en de samenwerking tussen verschillende bestuurslagen (provincie niet vertegenwoordigd in VNG).
- Bij Rijksregie lijken ook meerdere instrumenten te bestaan om deelname (feitelijk) onvermijdelijk te maken. Naast aansluiting bij bestaande wetgevingsinitiatieven, valt te denken aan het voorschrijven van standaarden, financiële sturing of interbestuurlijke afspraken. Dit is een punt voor onderzoek in de vervolgfase.

Contracten

- Gemeenten/provincies hebben individueel contracten afgesloten met de RIS-leveranciers. Er zijn, afhankelijk van de contractdatum, verschillende GIBIT versies van toepassing. Afhankelijk van de GIBIT-versie staan de gemeenten sinds 2016 sterk in data-eigenaarschap en pas sinds 2025 sterk in medewerking aan migratie.
- Afhankelijk van de looptijd van het contract (bepaalde tijd of niet) of het totstandkomen van landelijk beleid (gemeenschappelijke voorziening), voorzien de GIBIT-voorwaarden in de mogelijkheid van tussentijdse beëindiging.



9.6 Samenvattend antwoord - juridische haalbaarheid (2/3)

Conclusies M&I/Partners (vervolg)

Aanbesteden

- Het Rijk is aanbestedingsplichtig, VNG bij optreden namens overheden ook. Aanbesteden niet verplicht bij in-house ontwikkeling. Dat kan ook via gemeenschappelijke organisatie (quasi-inbesteden).
- Het aanbestedingsrecht vormt geen belemmering voor het platform. Wel is collectief optreden cruciaal en is de positie van provincies binnen Gemeentelijke regie complex (geen deel VNG-structuur; geen zeggenschap).

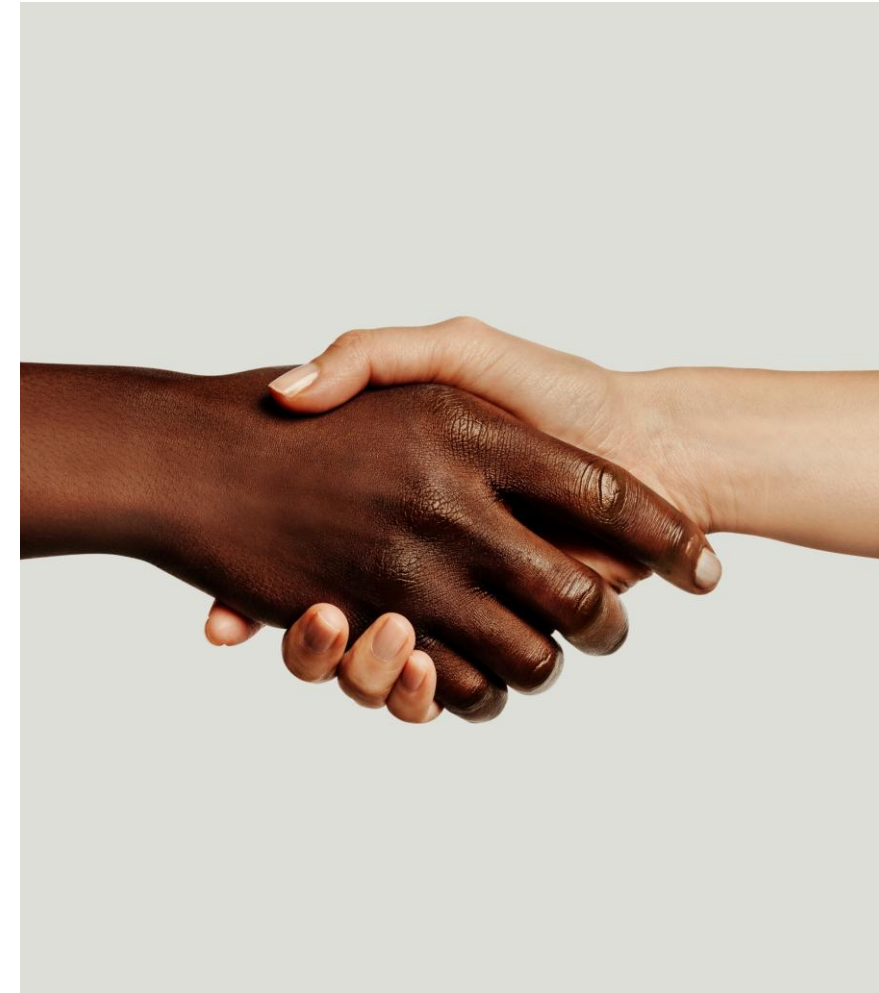
Wet Markt en overheid

- Bij het bestaan van een marktalternatief voor het platform, gelden de vier gedragsregels van de Wet Markt en overheid, om concurrentievervalsing tegen te gaan. Mogelijk kan gebruik worden gemaakt van de wettelijke uitzonderingen: publiekrechtelijke taken of Algemeen belang besluit.

Aanbevelingen

Collectief optreden is een randvoorwaarde en daarvoor bestaan verschillende mogelijkheden, waarbij de keuze afhangt van o.a. de mate van vrijwilligheid en het transitiepad / -tempo. Nader onderzoek is wenselijk naar:

- Hoe valt collectief optreden te organiseren: publiek, privaat? Governance, positie van provincies.
- Uitwerking varianten en functies van het platform.
- Valt de positie van provincies binnen gemeentelijke regie in te passen? Zo ja, hoe?
- Is een hybride variant kansrijk, met kaders en standaarden vanuit het Rijk, uitvoering en beheer door een gezamenlijke VNG/IPO-entiteit met formele samenwerkingsgrondslag.
- Welke mate van vrijwilligheid is wenselijk (en de consequenties daarvan). Idem transitiepad / -tempo. Onvermijdelijkheid voor (feitelijke) deelname aan het platform.
- Quasi-inbesteden: aparte organisatie: vorm, governance.
- Bij welke (Rijks)initiatieven kan worden aangesloten?



9.6 Samenvattend antwoord - juridische haalbaarheid (3/3)

Het haalbaarheidsonderzoek richt zich op twee varianten voor het dataplatform: Rijksregie en Gemeentelijke regie. De juridische haalbaarheid van deze varianten is beoordeeld aan de hand van de volgende vragen: de mogelijkheid voor collectief optreden, aanbesteding, de positie van leveranciers, de Wet Markt en Overheid. De eisen aan het platform staan hiervoor beschreven. Hierna volgen de overige vragen.

Onderwerp	Rijksregie	Gemeentelijke regie
Collectief optreden	Meerdere opties, w.o. wetgeving, standaardisatie, interbestuurlijke samenwerking, oprichting entiteit, convenanten. Past bij stelselverantwoordelijkheid Rijk.	Oprichting gemeenschappelijke entiteit onder Wet gemeenschappelijke regelingen (n.b. alleen voor decentrale overheden, niet voor Rijk), of private rechtsvorm. Ook mogelijk convenanten of bestuursafspraken.
Aanbestedingsregels	Gezamenlijk optreden meerdere bestuurslagen mogelijk en komt voor (bijvoorbeeld ICTU). Gemeenschappelijke entiteit moet in beginsel aanbesteden. Aanbesteden verplicht, tenzij: quasi-inbesteden.	VNG aanbestedingsplichtig bij handelen namens overheid. Gezamenlijk optreden <u>gemeenten</u> komt voor (zowel privaat- als publiekrechtelijk (voorbeeld inkoopcoöperatie. Positie provincies complex. Aanbesteden verplicht, tenzij quasi-inbesteden.
Positie leveranciers: beëindiging contracten	Geen standpunt leveranciers over regievariant, contracten zijn met gemeenten. Regie niet rechtstreeks van invloed op contracten (voorwaarden GIBIT). Rijk geen contractspartij, maar kan einde 'afdwingen' door wet-/regelgeving of voorschrijven standaarden. Zie bijv. 27.5 GIBIT.	Geen standpunt leveranciers regievariant, contracten zijn met gemeenten. Regie daarop niet rechtstreeks van invloed. Gemeenten moeten contracten zelf beëindigen of niet verlengen bij expiratie. Vrijwilligheid vormt complexiteit zowel aan kant gemeenten (geen belang) als aan kant leveranciers (bezwaarmogelijkheid).
Wet Markt en Overheid	Gedragsregels van toepassing, behalve voor functies die kwalificeren als publiekrechtelijke taak of verplichtstelling vanuit Rijk (daarmee publiekrechtelijke taak). In theorie kan Rijk algemeen belang besluit nemen, maar weinig praktisch nut.	Gedragsregels van toepassing, behalve voor functies die kwalificeren als publiekrechtelijke taak en/of individueel algemeen belang besluit. Een dergelijk besluit vereist motivering, belangenafweging, met inachtneming lokale omstandigheden. Complex door veelheid (elke gemeente moet dit afzonderlijk besluiten) en lokale omstandigheden. Eventueel iets te vereenvoudigen door model besluit en motivering.

Veranderkundige haalbaarheid

Introductie op dit hoofdstuk

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de vraag: ‘hoe groot is de impact op bestaande en nieuwe werkprocessen van de overheden; en hoe kan een stapsgewijze implementatie worden vormgegeven?’ We behandelen deze vraag middels onderstaande onderwerpen:

- **Stapsgewijze implementatie.** Eerst behandelen we de inhoudelijke veranderopgave en geven aan hoe die stapsgewijs en beheerst gerealiseerd kan worden. Hierbij sluiten we nauw aan bij de transitiestrategie van Common Ground.
- **Veranderopgave lokale overheden.** Daarna geven we aan welke veranderingen er bij griffies, raden en staten zijn door te voeren om maximaal profijt te kunnen trekken van het nieuwe dataplatform.
- **Veranderopgave regieorganisatie.** Ook de inrichting van de regieorganisatie (zoals beschreven in H8) bespreken we kort.

We eindigen dit hoofdstuk met een samenvatting, in de vorm van een gevisualiseerde roadmap.



Stapsgewijze implementatie van de doelsituatie (1/4)

In onderstaande stapsgewijze aanpak sluiten we aan bij de transitiestrategie van Common Ground, waarbij we een concrete invulling geven voor de data laag (inclusief interactie/toegang). Common Ground gaat ervanuit dat de transitie 10 jaar of langer duurt. Hierop aansluitend gaan ook wij er vanuit dat het zeker 10 jaar duurt voordat alle gemeenten hun bron hebben verlegd en de doelsituatie is bereikt.

Fase 1 – specificaties en kaders uitwerken, voorbereiden op de leverancierskeuze

In de voorbereidingsfase worden de specificaties voor de centrale voorzieningen uitgewerkt. Dit betreft zowel de toegangs- als de opslagvoorzieningen. Er is ook aandacht voor de hybride tussenfasen.

- Requirements gegevensplatform uitwerken (o.b.v. requirements in H5 – wenselijkheid).
- Datamodel centraal gegevensplatform ontwikkelen, definitieve data-scope vaststellen.
- API-producten en –diensten (PDC) vaststellen a.d.h.v. gebruikersbehoeften (persona's).
- Nieuwe API-standaarden ontwikkelen voor de onderscheiden producten en diensten.
- Requirements hosting/infra uitwerken (soevereiniteit, service levels).
- Requirements aan dienstverlening uitwerken (beheer, aansluitproces, testen, ...).
- Project start architectuur (PSA) opstellen, belangrijke ontwerpkeuzes (obv H5 en H9 ontwerpkeuzes).
- Validatie van specificaties en kaders in proefopstellingen van concrete dataplatformen.
- Sourcing strategie uitwerken, voorbereiden op de keuze van een leverancier en platform.

Fase 2 – RIS-en blijven bronhouder en worden ontsloten via de nieuwe API-standaard (index variant)

In deze fase wordt de indexvariant gerealiseerd. Het heeft de volgende kenmerken:

- De bestaande RIS-en blijven de bron voor raads- en stateninformatie.
- Er is een centrale voorziening voor het ontsluiten en toegang verlenen tot de brondata via een API.
- De RIS-en sluiten aan op die centrale API-toegangsvoorziening (standaard toegang tot de bron)
- Bestaande koppelingen met de RIS-en blijven voorlopig bestaan.
- Applicaties (apps) die nieuw willen koppelen met de RIS-en doen dat uitsluitend via de API-toegang.
- Applicaties die data willen aanpassen sturen een verzoek via de API-laag naar de bron (de RIS-en).
- Er is nog geen centrale voorziening voor dataopslag (geen kopieën van data).

In variant 2B (zie verder) wordt die centrale voorziening wél ontwikkeld (tussenvariant, met aftappen).



Stapsgewijze implementatie van de doelsituatie (2/4)

Fase 3 – nieuw en oud naast elkaar; geleidelijke overgang naar een centrale bron

In deze fase functioneren de oude en nieuwe situatie naast elkaar. Stapsgewijs wordt per gemeente de bron verlegd naar het nieuwe dataplatform. Zie de figuur hiernaast: gemeente 1 en 2 zijn al over en gemeente 3 en 4 nog niet. Deze fase heeft de volgende kenmerken:

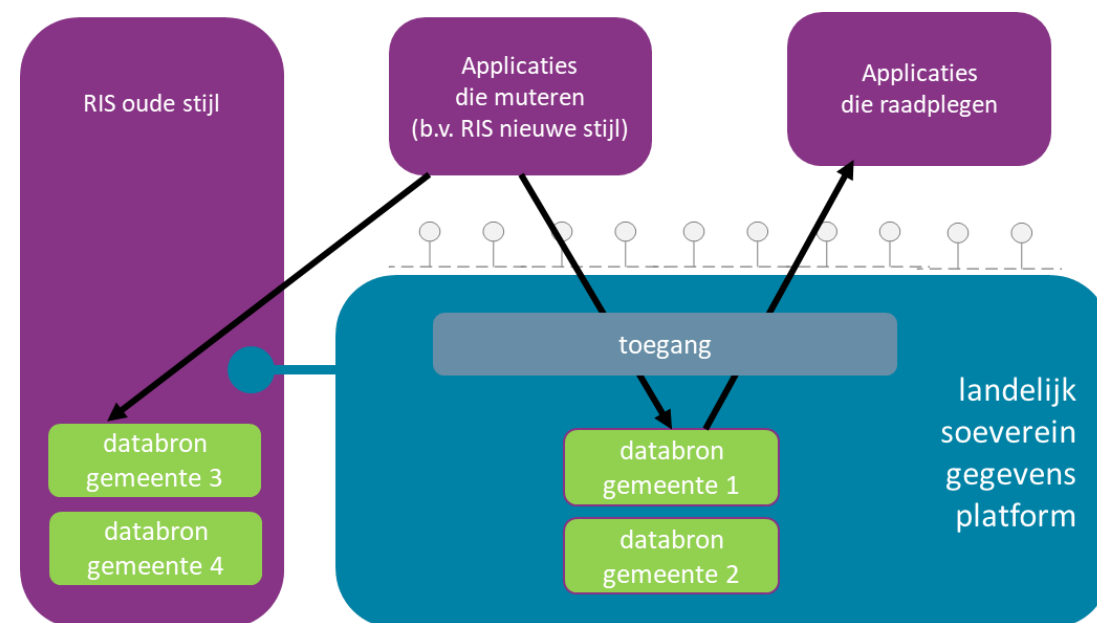
- Voor gemeenten die dat willen blijft de eigen RIS voorlopig de bron.
- Per gemeente wordt op een zelf te kiezen moment de bronregistratie van de data naar het centrale platform gemigreerd.
- Mogelijk op hetzelfde moment stapt de gemeente via een aanbesteding over naar een RIS-leverancier nieuwe stijl (met een systeem dat niet langer bronhouder is).
- Andere applicaties betrekken vanaf dat moment via de API-laag hun data uit de nieuwe bron (voor de gemigreerde gemeenten) of direct uit de oude RIS-bron (voor niet gemigreerde gemeenten).
- Bestaande koppelingen met de oude RIS worden op dit moment omgelegd naar de API-laag.
- Applicaties die data van de betreffende lokale overheid willen aanpassen sturen een verzoek via de API-laag naar de nieuwe centrale bron.
- Oude RIS-en worden hierdoor geleidelijk uitgefaseerd (tenzij nodig voor historische raadpleging).

In variant 3B (tussenvariant, zie verder) wordt het dataplatform al eerder óók voor raadpleging gebruikt

Fase 4 – uiteindelijk (na 10+ jaar) functioneert het geheel conform de nieuwe doelarchitectuur

Dit heeft de volgende kenmerken:

- Oude RIS-en zijn uitgefaseerd. De bestaande vendor lock-in is opgelost.
- Iedere lokale overheid hanteert het centrale platform als bronregister.
- Bestaande en nieuwe (RIS-)functionaliteiten lezen vanuit en schrijven naar de nieuwe centrale bron.



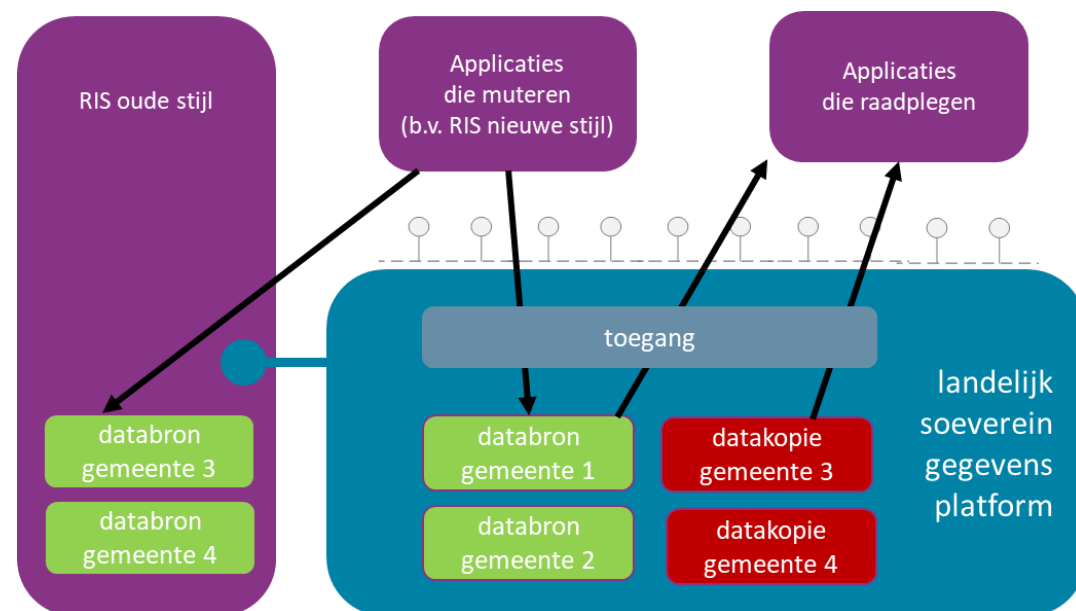
Stapsgewijze implementatie van de doelsituatie (3/4)

Variant 2B en 3B – het dataplatform óók inzetten als afgeleide datavoorziening

De tussenvariant (zie volgende hoofdstuk) komt in deze stapsgewijze aanpak niet voor. Het introduceren van een afgeleide voorziening lijkt niet te passen bij de Common Ground principes (geen kopie van data introduceren). Toch kunnen we ons een variant voorstellen waarbij zo'n afgeleide datavoorziening binnen de transitie past:

- Tijdens fase 2B wordt er een 'leeg' dataplatform klaargezet (cf. het standaard datamodel), met twee doelen: (1) inzet als afgeleide datavoorziening en (2) geleidelijk toegroeien naar de bronvoorziening.
- Tijdens fase 3B wordt op korte termijn de datavoorziening gevuld met de afgeleide data van alle gemeenten (aftappen van de RIS-en). In deze tussenstep vort het platform een kopie voor raadplegen, maar nog geen nieuwe bron.
- Tijdens fase 3B kunnen gemeenten op een zelf te kiezen moment de bron omdraaien: dus de centrale voorziening wordt de bron en de RIS sluit daarop aan.
- Dit verloopt verder precies hetzelfde als in fase 3 staat beschreven.
- Tijdens fase 3B moet de API-toegangslaag dus 'weten' welke overheden hun data als bron op het platform hebben staan, en welke overheden het platform alleen als kopie hanteren.

Variant 3B is in de figuur hiernaast geschetst. Groen geeft de databron van een lokale overheid weer en rood is een datakopie. In de geschetste situatie zijn gemeenten 1 en 2 al over (hun bron staat op het platform) maar gemeenten 3 en 4 nog niet (bron in de RIS-silo). Het centrale platform heeft dus twee functies: bron en kopie. Applicaties die data willen raadplegen kunnen gebruik maken van het centrale gegevensplatform; daar staat de data (bron of kopie) van alle lokale overheden. Maar applicaties die muteren mogen dat alleen in de bron doen; dus voor gemeente 1 en 2 in het platform en voor gemeente 3 en 4 in de RIS-silo. Een speciaal geval hiervan is dat gemeente 1 en 2 gebruik maken van een RIS nieuwe stijl die leest en schrijft op het platform.



Stapsgewijze implementatie van de doelsituatie (4/4)

Opmerkingen bij de geschetste stapsgewijze aanpak

- Belangrijk kenmerk van deze aanpak is, dat er kleine stappen worden gezet die goed te beheersen zijn. Dit biedt ruimte om tijdens de rit de doelarchitectuur aan te passen aan de opgedane ervaringen.
- Daarbij is er veel ruimte voor gemeenten en provincies om hun eigen tempo te bepalen. We hebben gehoord dat er al gemeenten zijn die richting fase 3 bewegen; dit wordt dus al werkelijkheid.
- Met deze implementatieaanpak wordt aan de Common Ground principes voldaan: data staat maar op één plek die de bron vormt en waar mutaties worden doorgevoerd (geen hybride bronnen).
- Common Ground biedt de optie dat elke lokale overheid zijn eigen datacomponent als bronregister aanschaft. In dat geval is er dus niet één centraal dataplatform. Wij gaan er is onze aanpak vanuit dat dat centrale dataplatform er wel komt, zodat soevereiniteit verzekerd is. Ook Common Ground richt zich sinds kort op gezamenlijke voorzieningen en gezamenlijke regie.
- De Woo-voorzieningen en e-depot's spelen in bovenstaande fasering een rol als iedere andere applicatie. Ofwel: net als andere applicaties betrekken ze hun data via de API-toegangslaag, initieel bij de RIS-bron en later bij nieuwe bron van de gemeente die op het centrale platform is opgeslagen.
- Ook RIS-leveranciers hebben veel tijd om zich aan de nieuwe architectuur aan te passen. Ze raken niet in 1x hun bestaande verdienmodel kwijt. Wel moeten ze relatief snel innoveren om mee te kunnen doen in de nieuwe wereld, zodat ze de voorlopende gemeenten als klant kunnen trekken. De impact is nog steeds groot, maar niet urgent.



Veranderopgave voor lokale overheden (1/2)

Op deze pagina gaan we in op de veranderopgave voor de lokale overheden in hun operatie. Hierbij worden overheden ondersteund vanuit de regieorganisatie/het programma; maar ook zelf moeten ze bijdragen leveren. Hun bijdragen wordt verwacht op de volgende vlakken:

Organisatieniveau - afspraken maken over optimalisatie en uniformering van werkwijzen

Met oog voor autonomie dient er een flinke stap gezet te worden in het uniformeren van het werk:

- **Harmoniseer werkprocessen en informatiestromen.** Om optimaal gebruik te kunnen maken van het centrale dataplatform moeten de werkprocessen – en dan met name de informatiestromen en overdrachtsmomenten – meer hetzelfde worden over overheden heen.
- **Uniformeer afspraken over metadata en datakwaliteit.** Maak afspraken over metadata en datakwaliteit. Initieer een verbetercyclus waarbij overheden de informatiehuishouding op orde brengen en steeds betere kwaliteit leveren. Investeer ook in houding en gedrag.

Medewerkerniveau (griffies en raads- en statenleden) - aanleren van nieuwe vaardigheden

Ondersteund door de landelijke regie dienen griffies en raden/staten zich te professionaliseren in het gebruik van moderne digitale middelen:

- **Investeren in ICT-gebruikerskennis.** Griffies en raads- en statenleden dienen te leren hoe ICT gebruikt kan worden om besluitvormingsprocessen effectief en efficiënt te ondersteunen en hoe ze hun weg moeten zoeken in de overload aan informatie (b.v. slim zoeken).
- **Omarmen van een meer uniforme manier van werken.** Met name griffie-medewerkers zullen ondervinden dat de werkprocessen veranderen en dat er eenduidige definities van begrippen (agenda-item, dossier, onderwerp) gehanteerd moeten worden.
- **Adopteren handelswijze gericht op datakwaliteit.** Medewerkers moeten wennen aan de gewoonte om data volledig, correct en tijdig aan te leveren, zodat het verderop in de keten (bij hergebruik van data) ook goed bruikbaar is.
- **Omgaan met werkdruk.** De werkdruk is al hoog; het aanleren van nieuwe vaardigheden komt hier nog eens bovenop. Er zal een modus gevonden moeten worden om hiermee om te gaan, hoewel we denken dat per saldo een tijdsbesparing en kwaliteitsverhoging gerealiseerd wordt.



10.3 Veranderopgave voor lokale overheden (2/2)

Niet alleen in de operatie zijn er gevolgen (vorige pagina) maar in afwachting van het platform is er ook in de tactische en strategische ICT-wijzigingsprocessen veel te doen.

Impact op wijzigingsprocessen op tactisch niveau – voorbereiden op komst dataplatform

We zien de volgende impact op de investeringen en wijzigingsprocessen van lokale overheden:

- **Conformeren aan collectieve belang.** Iedereen moet meedoen; alleen dan kunnen de beoogde voordelen volledig verzilverd worden en ontstaat er geen hybride ICT-landschap. Aan alle overheden wordt daarom gevraagd hiertoe een intentieverklaring te ondertekenen.
- **Terughoudend zijn met innovatiewensen.** Leveranciers geven aan dat dit initiatief flinke impact heeft op hun veranderagenda komende tijd. Heb dus even geduld tot het fundament op orde is en verwacht niet dat ze prioriteit geven aan functionele wensen. Zoek bij investeringen naar no-regrets: wijzigingen die geen negatieve impact hebben op het platforminitiatief.
- **Contractuele ruimte zekerstellen.** Zoek uit wat de juridische condities zijn in het contract met de leverancier en wat een natuurlijk moment is om het op te zeggen.
- **Voorbereiden overstap naar nieuwe leverancier.** Wanneer het RIS-contract opnieuw aanbesteed wordt, stap dan over naar een RIS-nieuwe-vorm en migreer de data naar het platform.
- **Financieel bijdragen.** Lokale overheden dienen financieel bij te dragen aan de dienstverlening ten aanzien van het dataplatform. De verwachting is dat de markt hun inkomstenderving proberen te compenseren door in te zetten op innovatie en nieuwe functionaliteiten.

Impact op wijzigingsprocessen op strategisch niveau – meedenken over gezamenlijke strategie

Het platform legt een fundament voor verdere innovatie op de lange termijn. Dit vereist:

- **Ontwikkelen I-Strategie en architectuurvisie.** Er dient een visie en een strategie ontwikkeld te worden voor samenwerking aan deze lange termijn ontwikkelingen.
- **Samenwerken in ICT-opdrachtgeverschap.** Griffies dienen beter samen te werken richting de ICT-markt, door in gebruikersgroepen te participeren en samen te zorgen voor goede aansturing van leveranciers. Dat houdt in: stoppen met maatwerkafspraken en gezamenlijke eisen hanteren.



10.3 Veranderopgave voor centrale regie

VERANDERKUNDIGE HAALBAARHEID

Voor de regieorganisatie – de te kiezen variant, zie H9 – is de veranderopgave als volgt:

Collectieve regie op tactisch niveau – voorbereiden op komst dataplatform

We zien de volgende impact op de investeringen en wijzigingsprocessen van lokale overheden:

- **Tijdelijke regie in programma.** Omdat er nog geen regieorganisatie is wordt dat tijdelijk belegd bij Programma Democratie Dichterbij. Dit programma verzorgt de aansturing van de ontwikkelingen, de ondersteuning van lokale overheden en is kwartiermaker voor de reguliere regieorganisatie.
- **Besluitvorming over regievariant.** Er moet een keuze worden gemaakt of er gekozen wordt voor de collectieve gemeentelijke regievariant (VNG/Common Grond) of de rijksvariant waarbij de regierol bij BZK wordt belegd. Stappen hierna hangen van deze keuze af.
- **Organisatorische vormgeving.** In de VNG-variant wordt er aangesloten op de omgeving die daar in opbouw is (besluitvorming september 2026). In de rijksvariant wordt er bij BZK DGOB een bestaand team uitgebreid met nieuwe taken.
- **Overdracht taken.** Regietaken worden geleidelijk overgedragen van programma naar de lijn.
- **Professionalisering regie.** Beide varianten zijn relatief nieuw en onervaren. Er zal een periode ingepland moeten worden om de processen, kennis en tools geleidelijk op orde te brengen.

Collectieve regie op strategisch niveau – verbeteren samenhang in landelijke beleid en kaders

Tijdens het onderzoek hebben we ervaren dat het beleid rond relevante wetten versnipperd en onsamenvattend over de bühne wordt gebracht. Hier ligt een opgave voor het/de ministerie(s).

- **Samenhangend beleid communiceren.** Dit geldt voor de WOO, Archiefwet, Common Ground, NDS, FDS en het onderhavige initiatief.
- **Samenhangende financiering regelen.** De vraag hoe dit initiatief gefinancierd kan worden valt buiten scope van ons onderzoek. Hier dient komende tijd duidelijkheid in te komen. Ook dient er een model voor doorbelasting te komen (zie discussie over de wet mededinging in H10).
- **Juridische kaders aanscherpen.** Met name de kaders t.a.v. mededinging vereisen verdieping.



Samenvattend antwoord

In antwoord op de vraag naar de impact en haalbaarheid van de veranderopgave, verwijzen we naar de samenvattende roadmap hiernaast.

Vorbereidingen kunnen eind 2027 gereed zijn

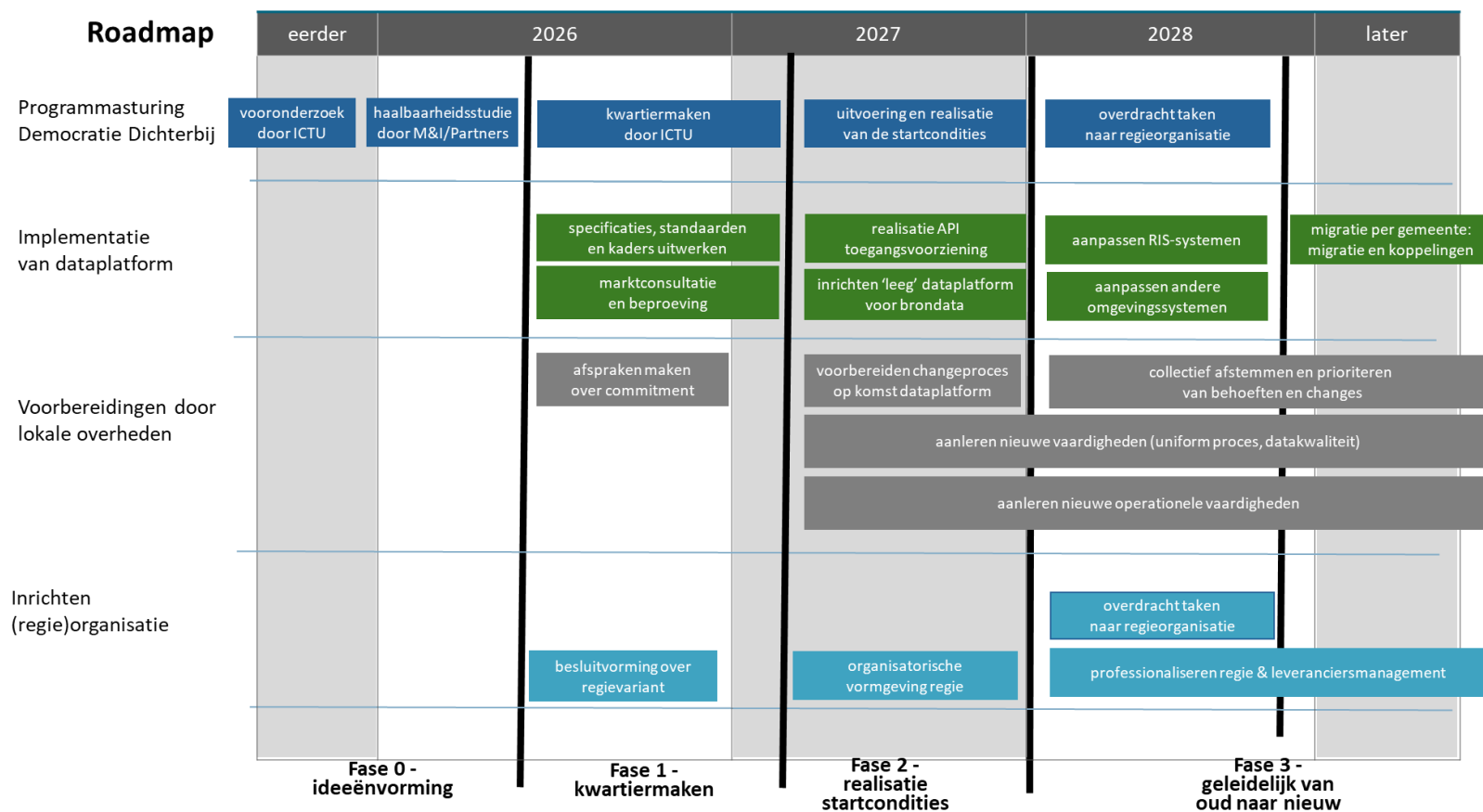
De roadmap laat zien dat het treffen van alle voorbereidingen nog zeker tot en met 2027 duurt en vanuit een programmaorganisatie van ICTU wordt aangestuurd. Eind 2027 zijn dan de benodigde standaarden gereed, zijn voorzieningen voor het platform (indexvariant) ingericht, hebben lokale overheden zich geconfirmeerd aan de ingeslagen richting en is de regieorganisatie vormgegeven.

Eerste waardecreatie kan vanaf 2028 plaatsvinden

Gemeenten kunnen vanaf dat moment migreren naar het nieuwe platform en gebruik gaan maken van een RIS nieuwe stijl (als die gereed is). De regieorganisatie helpt vanaf dat moment de lokale overheden om gezamenlijk op te trekken en om meer gericht op datakwaliteit te sturen. Zoals gezegd kan het nog een flink aantal jaren duren voordat iedereen over is gestapt naar het nieuwe model.

In de praktijk zal het anders verlopen

Dit is een zodanig complex en onzeker traject dat je één ding zeker weet: in de praktijk zal het anders gaan. De aanpak moet flexibel insprijnen op ontwikkelingen.



Financiële haalbaarheid

FINANCIËLE HAALBAARHEID

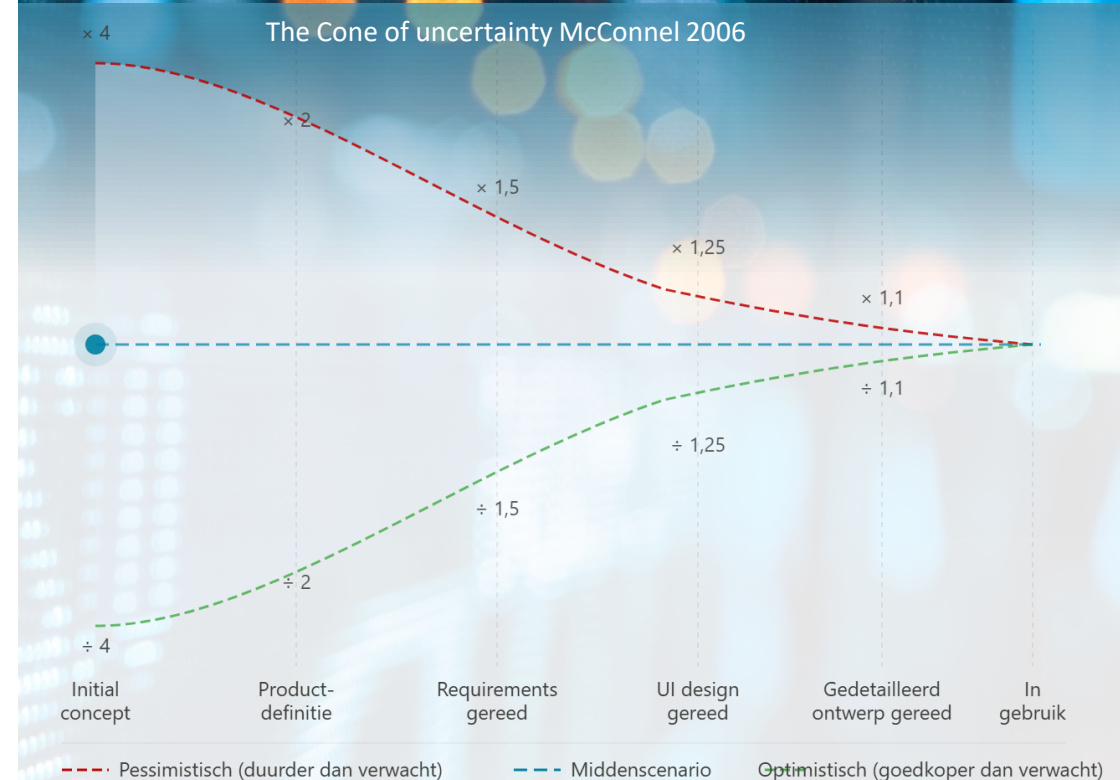
Introductie op dit hoofdstuk

In dit hoofdstuk behandelen we de financiële kostenramingen voor de bouw, transitie en het beheer van het gegevensplatform voor Raads- en Stateninformatie.

Kostenschatting is geen exacte wetenschap. Als methodisch kader hebben we de Cone of Uncertainty (McConnell, 2006) toegepast, die de inherente onzekerheid bij softwareontwikkeling per projectfase inzichtelijk maakt. Daarnaast zijn alle aannames zo transparant mogelijk gemaakt en waar mogelijk met aanvullende bronnen gevalideerd. Zie de figuur hiernaast: helemaal in het begin is er een onzekerheid van 400%; naarmate je verder komt neemt die onzekerheid af, als je tenminste nieuwe schattingen maakt.

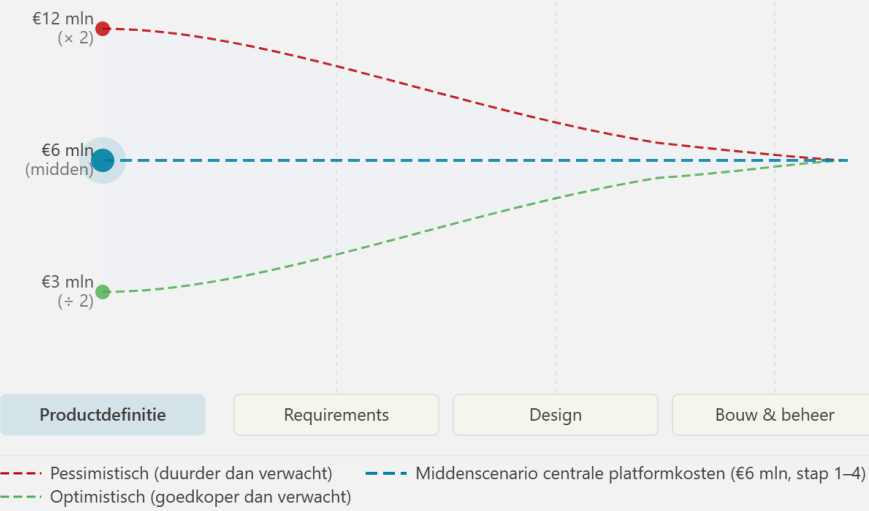
Als vertrekpunt voor de kostenschatting hebben we gebruik gemaakt van de kostenanalyse die Ecorys/PBLQ in 2022 uitvoerde voor PLOOI. PLOOI is een overheidsplatform voor het ontsluiten van overheidsinformatie via een gestandaardiseerde API, gebouwd voor een groot aantal bronhouders met uiteenlopende systemen en datamodellen. De uitdagingen vertonen sterke overeenkomsten met dit initiatief: heterogene bronnen aansluiten, een uniform gegevensmodel ontwikkelen en een centrale beheerorganisatie inrichten. Waar verschillen bestaan tussen beide initiatieven hebben we dit onderbouwd en vertaald naar concrete correctiepercentages of bedragen.

Ter validatie van onze schattingen (triangulatie) zijn twee aanvullende methoden ingezet. De eerste betreft een functiepunteschatting conform de NESMA-methode (ISO-gecertificeerde standaard voor meten van de functionele omvang van softwaresystemen), waarbij de uitkomst in uren en kosten is uitgedrukt op basis van benchmarkdata uit de ISBSG-database (International Software Benchmarking Standards Group). De tweede validatie betreft een omvangsschatting waarbij de document- en gegevensstromen van PLOOI zijn vergeleken met die van Raads- en Stateninformatie aan de hand van de Selectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen 2020.

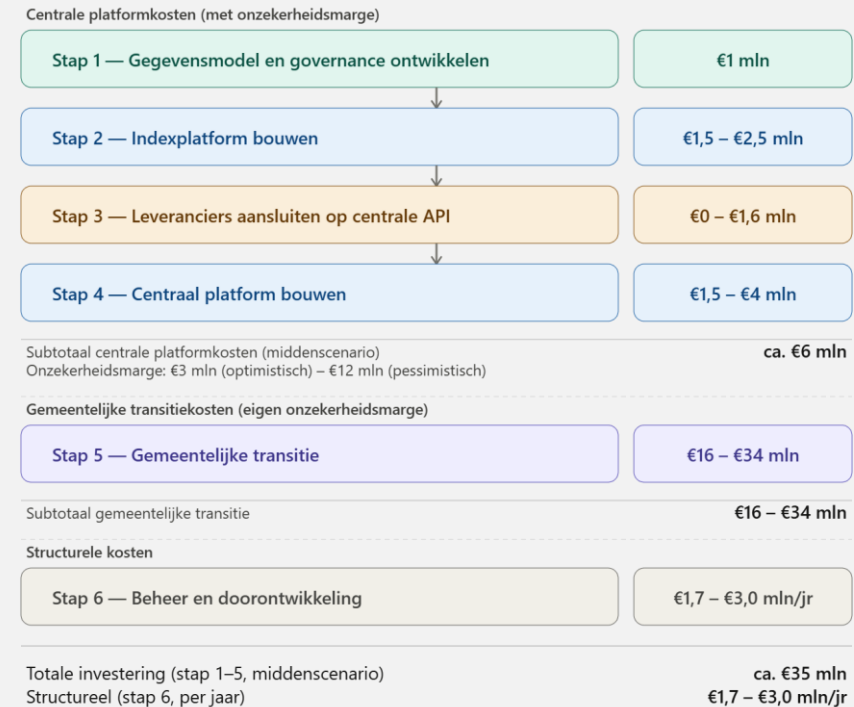


Samenvattend antwoord

- De totale kostenschatting voor het gegevensplatform voor Raads- en Stateninformatie komt in het middenscenario uit op €6 miljoen eenmalig, met een bandbreedte van €3 miljoen (optimistisch) tot €12 miljoen (pessimistisch).
- Structurele beheer- en regiekosten bedragen €1,7 tot €3 miljoen per jaar.
- De bandbreedte die we hier presenteren is gebaseerd op onze positie in de productdefinitie fase, conform de Cone of Uncertainty (McConnell, 2006). We hanteren factor 2 in plaats van de theoretische factor 4, omdat de beschikbare PLOOI-referentie de schatting beter verankert dan bij een geheel nieuw softwareproject het geval zou zijn. Ook is het product al vrij goed gedefinieerd.
- Twee gehanteerde validaties — via NESMA/ISBSG en de Selectielijst 2020 — bevestigen de richting van het middenscenario.
- De dominante kostenpost (€16 tot €32 miljoen) betreft de gemeentelijke en provinciale transitie in stap 5: de transitiekosten per gemeente en het omleggen van keten-koppelingen vormen de grootste kostenpost, tevens de post met de grootste onzekerheid. Omdat dit gemeentelijke kosten zijn, zijn deze buiten beschouwing gelaten voor de kostenraming voor het centrale platform.
- Een aantal kostenposten is in deze raming buiten scope gelaten, waaronder implementatiebegeleiding per gemeente, verandermanagement, juridische kosten rond aanbesteding en de programmakosten. Deze kunnen voor een groot deel ondervangen worden in de marges van de berekening, maar zullen verder in het traject gespecificeerd moeten worden. Ook de kosten voor het overall programma – wat een bredere scope heeft dan het gegevensplatform – zijn in deze schattingen niet meegenomen.
- De gefaseerde aanpak, waarbij de index eerst gemaakt wordt en daarna de centrale voorziening, is financieel verstandig. Na afronding van stap 1 krimpt de Cone of Uncertainty naar factor 1,5 en ontstaat een veel scherper beeld tav de kosten voor de vervolgfases. Het Go/No Go moment na de indexfase is daarmee niet alleen een inhoudelijk maar ook een financieel beslismoment voor vervolg.



* Gemeentelijke transitiekosten (stap 5) zijn buiten beschouwing gelaten. Deze hebben een eigen onzekerheidsmarge.



Schatting - gegevensmodel, governance en indexvariant

Stap 1 gegevensmodel en governance

Voor deze eerste fase is uitgegaan van de begroting voor de kwartiermakersfase van dit initiatief. Hierin is rekening gehouden met de inrichting van de governance voor een centraal gegevensplatform én met de totstandkoming van een uniform gegevensmodel voor Raads- en Stateninformatie. Het gegevensmodel vormt de inhoudelijke basis voor alle vervolgstappen. Zonder gedragen standaard zijn vervolgstappen niet uitvoerbaar.

Stap 2 realisatie van het indexplatform

In stap 2 wordt het indexplatform ingericht en gebouwd conform het gegevensmodel uit stap 1. Als vertrekpunt is scenario A van PLOOI gehanteerd, op basis van de kostenberekeningen van Ecorys/PBLQ (2022). Op dit vertrekpunt zijn vier correcties toegepast.

- Het domein van Raads- en Stateninformatie is smaller dan dat van PLOOI. Op basis van de Selectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen 2020 raken 8 tot 10 van de 29 gemeentelijke procestypen dit gegevensmodel — tegen alle 29 procestypen bij PLOOI. De complexiteit van griffiedata is echter relatief hoog, wat de correctie beperkt.
- Waar PLOOI 910 individuele gestandaardiseerde koppelingen vereiste, volstaan hier vier koppelingen — één per leverancier. De koppelingen zijn echter heterogener van aard en de datakwaliteit per leverancier en ook per gemeente is wisselend, wat de besparing aan de centrale kant beperkt.
- Omdat het gegevensmodel reeds beschikbaar is vanuit stap 1 is hiervoor gecorrigeerd.
- We verwachten ten slotte dat datakwaliteitsverschillen en gemeentelijk maatwerk bovenop de vier leveranciersmodellen de ingest- en centrale laag veel complexer maken dan het geringe aantal koppelingen doet vermoeden.

- De omvang is langs twee routes gevalideerd: via een NESMA functiepuntentelling gecombineerd met ISBSG-overheidsdata, en via de Selectielijst 2020. Beide validaties bevestigen dat de richting van de schatting juist is.

Stap 1 — Gegevensmodel en governance ontwikkelen

€1 mln

- ☐ Governance & stakeholdermanagement
- ☐ Uniform gegevensmodel — alle RIS-gegevens

Stap 2 — Indexplatform bouwen

€1,5 – €2,5 mln

- ☐ Vertrekpunt: PLOOI scenario A
Ecorys/PBLQ, Scenario-onderzoek PLOOI (2022)
- ☐ Correctie 1: smaller domein
Selectielijst 2020: 8-10 van 29 procestypen (incl. griffie)
- ☐ Correctie 2: 4 leveranciers i.p.v. 910 koppelingen
Heterogene datamodellen en wisselende datakwaliteit per leverancier
- ☐ Correctie 3: gegevensmodel beschikbaar uit stap 1
- ☐ Correctie 4: datakwaliteit + gemeentelijk maatwerk
4 leveranciersmodellen + maatwerklaag per gemeente
- ☐ Validatie: NESMA FP-telling (300-450 FP)
ISBSG overheid 10-18 uur/FP → €576K–€2,2 mln ✓ bevestigt richting
- ☐ Validatie: Selectielijst 2020 bevestigt scopecorrectie -35 à -30%

€3,0 mln

-35 à -30%

-20%

-10%

+50 à +80%

✓ validatie

✓ validatie

Schatting - aansluiten op index en bouw centraal platform

Stap 3 gegevensmodellen leveranciers aansluiten op API van indexplatform

- In stap 3 worden de systemen van de vier leveranciers geschikt gemaakt om via een API te communiceren met het centrale platform. De opdrachtgever heeft hier een keuze.
- Wanneer deze inspanning wordt vergoed, vergroot dit het draagvlak onder leveranciers aanzienlijk, kunnen kwaliteitseisen gemakkelijker worden afgedwongen en geeft het een vertrouwenwekkend signaal af richting de markt. Eerdere ervaringen met vergelijkbare overheidsinitiatieven maken dit signaal extra waardevol.
- Wanneer de opdrachtgever kiest voor niet vergoeden, is de kans groot dat het draagvlak onder leveranciers beperkt blijft en de kwaliteit van de gegevens die via de API op het platform landen structureel wisselend zal zijn, zoals nu al zichtbaar is bij de vrijwillige leveringen aan OpenRaadsInformatie.

Kosten voor de bouw van de index-variant

- De totale kosten voor de bouw van de index variant schatten we op €3,8 miljoen.

Stap 4 centraal gegevensplatform bouwen

- In stap 4 wordt het indexplatform uitgebreid naar een volledig centraal gegevensplatform waarop alle RIS-gegevens centraal kunnen worden opgeslagen en ontsloten.
- De centrale opslag wordt verbreed van indexering naar volledige procesdata,
- De API wordt verrijkt met schrijffunctionaliteit. Deze activiteiten direct voort op het indexplatform uit stap 2.

Stap 3 — Leveranciers aansluiten op centrale API

€0 – €1,6 mln

- ☐ Sub-A: niet vergoeden
Leveranciers dragen zelf de aanpassingskosten
- ☐ Sub-B: wel vergoeden
Overheid vergoedt aanpassing aan centrale API

€0

€800K – €1,6 mln

Stap 4 — Centraal platform bouwen

€1,5 – €4 mln

- ☐ Uitbreiding centrale opslag naar alle RIS-gegevens
Doorgroei vanuit indexplatform stap 2
- ☐ Rijkere API-laag (schrijf + lees voor alle procesdata)
- ☐ ⚠ Validatie: PLOOI-realisatiecijfers op te vragen bij BZK/KOOP

onderdeel range

onderdeel range

p.m.

11 Schatting - gemeentelijke transitie

FINANCIËLE HAALBAARHEID

Stap 5 gemeentelijke transitie

Gemeenten stappen gefaseerd over — gemeente voor gemeente bij het aflopen van hun contract met de huidige RIS-leverancier. Dit noemen we de fade-in fade-out constructie. Deze stap omvat drie kostencomponenten. Deze zijn op te vatten als gemeentelijke kosten die ook gemaakt moeten worden bij de overstap naar een nieuwe RIS leverancier. Kostencomponenten:

- Ten eerste moeten de bestaande ketenkoppelingen van gemeenten worden omgelegd. Nu lopen koppelingen van het zaakstelsel, de gemeentelijke website, het archief en diverse andere systemen via de RIS-leverancier. Na de overstap moeten deze rechtstreeks naar het centrale platform. Obv. leveranciersinfo schatten we circa 300 koppelingen landelijk. Deze kosten zijn doorgaans onderdeel van de projectkosten bij overgang naar een nieuw RIS.
- Ten tweede brengt de overstap kosten met zich mee om over te gaan van het oude RIS naar het nieuwe platform. Per gemeente, over een langere periode (5 – 10 jaar). Als ondergrens hanteren we de PLOOI-kengetallen van €50.000 tot €75.000 per gemeente. Omdat dit platform meer vraagt van gemeenten dan PLOOI – het betreft een volledige procesoverstap inclusief datamigratie – zijn de werkelijke kosten mogelijk hoger. Dit is een grote onzekerheid in de hele kostenraming.
- Ten derde wordt per gemeente bij aansluiting de historische data gemigreerd. We hanteren een horizon van zeven jaar, gelijk aan twee volledige raadsperiodes. Het lopende jaar plus zeven historische jaren.

- De validatie van deze stap kan nog verder worden uitgewerkt op basis van PLOOI-realisatiecijfers bij BZK/KOOP waarmee deze aannames nader onderbouwd/ aangescherpt kunnen worden.

Stap 5 — Gemeentelijke transitie

€16 – €34 mln

- ☐ Ketenkoppelingen omleggen (~300)
Aanname obv leveranciersinfo; €10K–€25K per koppeling
- ☐ Aansluitkosten gemeenten + provincies
342 gem. × €50K–€75K — fade-in fade-out bij contractverloop
- ☐ Datamigratie (7 jaar historische data per gemeente)
Per gemeente bij aansluiting

€3 – €7,5 mln

€13 – €26 mln

€150K – €500K

Schatting - beheer en doorontwikkeling

Na de realisatie en uitrol van het centrale gegevensplatform start de fase van beheer en doorontwikkeling. Dit is geen eenmalige investering maar een blijvende jaarlijkse kostenpost die vanaf de oplevering van het indexplatform in stap 2 van kracht is.

- Het platformbeheer omvat het operationeel houden van de centrale infrastructuur, het onderhouden van de API-koppelingen met de vier leveranciers en het verwerken van doorontwikkelingswensen. Als vertrekpunt zijn de PLOOI-beheerkosten van Ecorys gehanteerd en naar beneden bijgesteld voor de smallere scope van dit platform.
- Het beheer van de circa 300 ketenkoppelingen is een aparte structurele post. Deze koppelingen verbinden het centrale platform met gemeentelijke systemen zoals zaaksystemen, websites en archieven. Elke wijziging in die systemen — bij een gemeente, een leverancier of het platform zelf — kan aanpassingen aan de koppelingen vereisen. Dit maakt het koppelingenbeheer een dynamische en niet te onderschatten jaarlijkse last.
- De VNG wordt voorgesteld als houder van het uniforme gegevensmodel. Deze rol omvat het bewaken van de standaard, het begeleiden van leveranciers bij aanpassingen en het doorontwikkelen van het model als wetgeving of werkprocessen veranderen. Dit is een structurele functie die ongeacht de gekozen regie- of ontwikkelvariant belegd moet worden.
- Ten slotte is een regiefunctie voorzien voor de governance van het programma (en later het systeem), het contractmanagement met leveranciers en de coördinatie van de gemeentelijke en provinciale aansluiting. Deze functie borgt dat het platform niet alleen technisch maar ook bestuurlijk en organisatorisch duurzaam verankerd blijft.

Stap 6 — Beheer en doorontwikkeling

€1,7 – €3,0 mln/jr

☐ Platformbeheer (team + hosting) Vertrekpunt: PLOOI scenario A (€900K/jr) — bijgesteld voor smallere scope	€550K – €850K/jr
☐ Ketenkoppelingenbeheer (~300 koppelingen) €2K–€5K per koppeling per jaar	€600K – €1,5 mln/jr
☒ VNG gegevensmodelhouder (1,5-2 FTE) Standaardbeheer + leveranciersbegeleiding	€150K – €200K/jr
☒ Regiefunctie (3 FTE) Programmamanager · Architect · Productowner Coördinatie, technische standaard, governance en prioritering	€360K – €450K/jr

Totaal beheer per jaar

€1,7 – €3,0 mln/jr

Wat nog niet is meegenomen

De kostenschatting in dit document richt zich op de directe bouw-, transitie en beheerkosten van het gegevensplatform. Een aantal kostenposten is bewust buiten beschouwing gelaten, omdat deze op dit moment niet voldoende onderbouwd kunnen worden of afhankelijk zijn van nog te maken keuzes. Het gaat om o.a. de volgende posten:

- implementatiebegeleiding per gemeente tijdens de transitie,
- risicoreservering voor tegenvallers tijdens de uitrol,
- overige onderzoeks- en validatiekosten in de aanloop naar besluitvorming,
- juridische kosten rond aanbesteding en contractering,
- verandermanagement en veranderkundige kosten voor de betrokken organisaties,
- communicatiekosten richting gemeenten, provincies en leveranciers,
- verplichte licentie/ afnamekosten voor gegevensplatform cf. wet markt en overheid,
- overall programmakosten voor het bredere Raads- en Stateninformatie programma.

Op basis van ervaringen met vergelijkbare overheidsprojecten — waaronder het DSO en de BAG-implementatie — schatten we dat deze posten samen kunnen oplopen tot 15 à 20% van de eenmalige bouwkosten. Hiernaast willen we wijzen op het risico dat projecten binnen de overheid soms enorm uitlopen (en duurder worden) als het niet lukt om tot een collectieve behoeftestelling te komen. Dit hebben we o.a. bij PLOOI en de WOO Index gezien. In dat soort situaties kunnen valide schattingen in de praktijk veel hoger uitvallen dan verwacht.

De bandbreedte in de Cone of Uncertainty absorbeert het grootste deel van deze onzekerheid. De ondergrens veronderstelt optimale medewerking van leveranciers en gemeenten en beperkte tegenvallers; de bovengrens houdt rekening met significante tegenvallers op de grootste kostenposten, met name de aansluitkosten per gemeente en de ketenkoppelingen. Vanuit ervaring weten we dat de organisatorische complexiteit in dit soort trajecten kunnen leiden tot enorme overschrijdingen en niet zelden tot het niet slagen van dergelijke trajecten.

De hierboven genoemde posten versterken het argument om in de kwartiermakersfase een ruime bandbreedte te hanteren voor de kostenramingen en na afronding van stap 1 een scherpere raming te maken en dit bij elke stap te herhalen.





DEEL III – VERGELIJKING VAN VARIANTEN

HAALBAARHEIDSSSTUDIE LANDELIJK GEGEVENSPLATFORM RAADS- EN STATENINFORMATIE

ICT in perspectief

M&I/Partners/
adviseurs voor management en informatie

Vergelijking van oplossingsvarianten

Introductie op dit hoofdstuk

In dit hoofdstuk bespreken we kort de gewenste doelarchitectuur (Hoofdvariant), zoals we deze in de opdracht hebben meegekregen en waarvan de haalbaarheid is onderzocht. Deze wordt naast twee varianten geplaatst die vergelijkbaar zijn met de Hoofdvariant, omdat zij bij implementatie verschillende voor- en nadelen kennen. En het belangrijk is om een afweging te kunnen maken voor het implementatiepad.

- **Hoofdvariant:** de beschreven doelarchitectuur. Een landelijk platform dat
 1. griffies grip op eigen data geeft door data centraal te beheren (NB verantwoordelijkheid voor de data blijft lokaal);
 2. zoekmachines(portalen) en de processen van de griffie en de raads- en Statenvergaderingen van data voorziet.
- De **Tussenvariant** die uit alle bestaande RISsen data ophaalt en een landelijk centraal dataplatform vult met een kopie van de data. Dit is een 'read-only' platform dat
 1. geen operationele proces-verantwoordelijkheid kent, die blijft liggen bij de RISsen;
 2. data centraal aanbiedt aan landelijke zoekmachines(portalen);
 3. migratie van RIS leveranciers faciliteert omdat het data uit alle bronnen samenbrengt.
- De **Indexvariant:** Een landelijk platform dat
 1. een zoekindex biedt naar alle lokale bronnen van Raads- en Stateninformatie;
 2. grip op data faciliteert door een eenduidige standaard neer te zetten;
 3. in de standaard ook aandacht besteed aan context in de vorm van metadatering en thesauri.



Hoofdvariant - de gewenste doelarchitectuur

In nevenstaande figuur is een mogelijke oplosrichting voor het gegevensplatform aangeduid waaraan we hierna als 'de doelarchitectuur' zullen refereren. Van de drie varianten die we bespreken, is het de hoofdvariant. **Paars** duidt op een lokaal onderdeel, per gemeente of provincie. **Blauw** betreft landelijke IV.

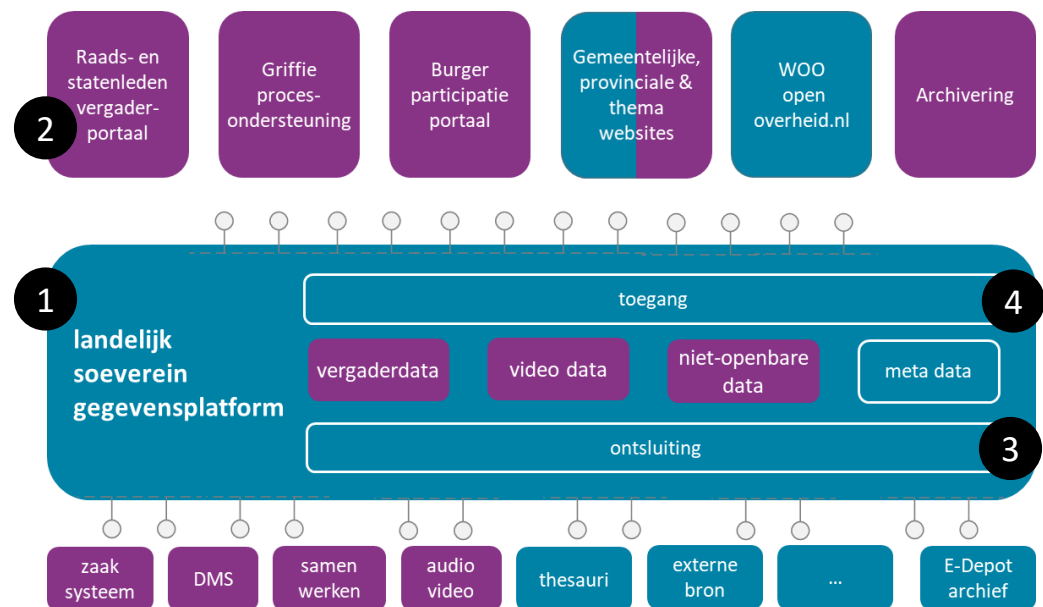
Kenmerken

Ieder kenmerk wordt aangeduid met een zwart nummer in de figuur.

1. Er is een **Landelijk Gegevensplatform** waar alle raads- en stateninformatie van lokale bestuursorganen landelijk en soeverein wordt opgeslagen. De gegevens en faciliteiten in het platform zijn paars omdat het lokale bestuur eigenaar is van zijn eigen gegevens, en omdat toegang en ontsluiting een lokale inrichting heeft.
2. **Doelgroepgerichte portalen**. Gegevens worden ontsloten via portalen, dit kan een lokaal of een landelijk portaal zijn. Doordat toepassingen gebruik maken van dezelfde data en metadata kan eenduidigheid en kwaliteit worden verzekerd. Gegeven kunnen ook vanuit de portalen via het platform in de desbetreffende bron worden weggeschreven.
3. **Ontsluiting bronsystemen**. Informatie wordt ontsloten uit ambtelijke bronsystemen (zaaksysteem, DMS, binnengekomen brieven en e-mails) en uit andere, landelijke bronnen (thesaurus, wetgeving, onderzoeken, archieven). De kleur blauw wordt hier gebruikt omdat aansluitingen volgens landelijke standaarden loopt, ook als het om lokale data en lokale aansluitingen gaat.
4. **Open toegang**. Het gegevensplatform is op zijn beurt de bron voor toepassingen aan de bovenkant. De informatie wordt ontsloten naar portalen via open interfaces. De ORI-API kan hier initieel invulling aan geven, maar moet flink worden verruimd. De bronsystemen ondervinden hier geen hinder. De kleur blauw wordt gebruikt omdat portalen aansluiten volgens landelijke standaarden.

De transitie naar deze beoogde doelarchitectuur

Cruciaal in de doelarchitectuur is dat functionaliteit beter geordend is, in systemen die een afgebakend doel dienen en een specifieke doelgroep bedienen. Bij bestaande systemen worden processen en bronnen strikter gescheiden. De transitie van de huidige situatie naar deze geordende stip op de horizon zal naar verwachting meerdere jaren duren. De griffie van de Tweede Kamer is in 2019 gestart met herordening van hun gegevensmagazijn en werkt nog zeker twee jaar om de beoogde doelarchitectuur te bereiken. Hun ervaring is dat de implementatie van een gegevensplatform een cruciale eerste stap vormde op weg naar een betere ordening.



12.2 Tussenvariant – datakopie en muteren bij de bron

In nevenstaande figuur is een mogelijke tussenvariant voor het gegevensplatform aangeduid. Deze variant noemen we een tussenvariant, omdat doorgroei van de tussenvariant naar de hoofdvariant tot de mogelijkheden behoort. **Paars** duidt op een lokaal onderdeel, per gemeente of provincie. **Blauw** betreft landelijke IV.

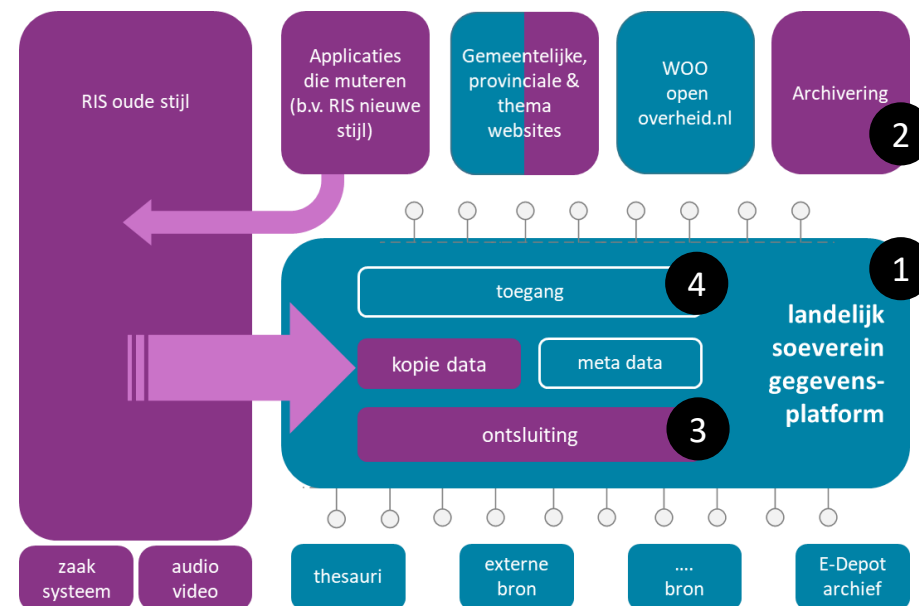
Kenmerken

Ieder kenmerk wordt aangeduid met een zwart nummer in de figuur.

1. Er is een **Landelijk Gegevensplatform** waar alle raads- en stateninformatie van lokale bestuursorganen als kopie landelijk wordt opgeslagen, bij overgangsmomenten. Gegevens zijn blijvend gesynchroniseerd, als deze bijv. gearchiveerd zijn, zullen ze uit het archief gehaald worden. Gegevens zullen gelezen worden, maar zullen niet op het platform gemuteerd worden (geen schrijfacties). Mutaties zullen bij de originele bron plaatsvinden en via die route als kopie in het platform terecht komen. Dit wordt met lichtpaarse pijlen aangegeven.
2. **Doelgroepgerichte portalen**. Gelijk aan de hoofdvariant voor het ophalen van gegevens. Waar portalen creëren, slaan ze deze op in het eigen bronsysteem. Het is een platform dat dataeigenaarschap laat liggen bij de bron en geen operationele rol en support heeft.
3. **Ontsluiting bronsystemen**. Informatie wordt waar nodig aangevuld met gegevens uit andere ambtelijke en landelijke bronnen. Het patroon voor ontsluiting is gelijk aan de hoofdvariant. Maar specifieke koppelingen kunnen in de loop van de tijd verplaatsen. Bijvoorbeeld als er wordt doorgegroeid in de datastandaard, wordt er minder data uit de RISsen wordt gehaald en meer uit andere bronnen.
4. **Open toegang**. Gelijk aan de hoofdvariant: De informatie wordt ontsloten met een standaard. ORI-API geeft hier initieel invulling aan, maar wordt flink verruimd.

De transitie naar deze variant en vervolgens de beoogde doelarchitectuur

In de tussenvariant wordt niet het bestaande landschap beter geordend, maar wordt parallel een betere ordening ingericht met systemen die een afgebakend doel dienen en een specifieke doelgroep bedienen. De transitie van de huidige situatie naar deze tussenvariant kan beginnen met de ontwikkeling van bijbehorende standaarden en bouw van een landelijk platform. Dit neemt een tijdsbeslag van een reguliere platformontwikkeling in van 2 tot 3 jaar(?). Met doorgroei naar de hoofdvariant zullen meerdere jaren gemoeid zijn, zeker als gemeenten dit met de aanbestedingskalender mee laat lopen.



12.3 Indexvariant – index voor raadplegen

VERGELIJKING VAN OPLOSSINGSVARIANTEN

In nevenstaande figuur is een derde mogelijke variant voor het gegevensplatform aangeduid. Deze variant noemen we de indexvariant, omdat het landelijk gegevensplatform verwijzingen bevat naar lokale raads- en stateninformatie.

Paars duidt op een lokaal onderdeel in de oplossing, per gemeente of provincie.
Blauw betreft landelijke IV.

Kenmerken

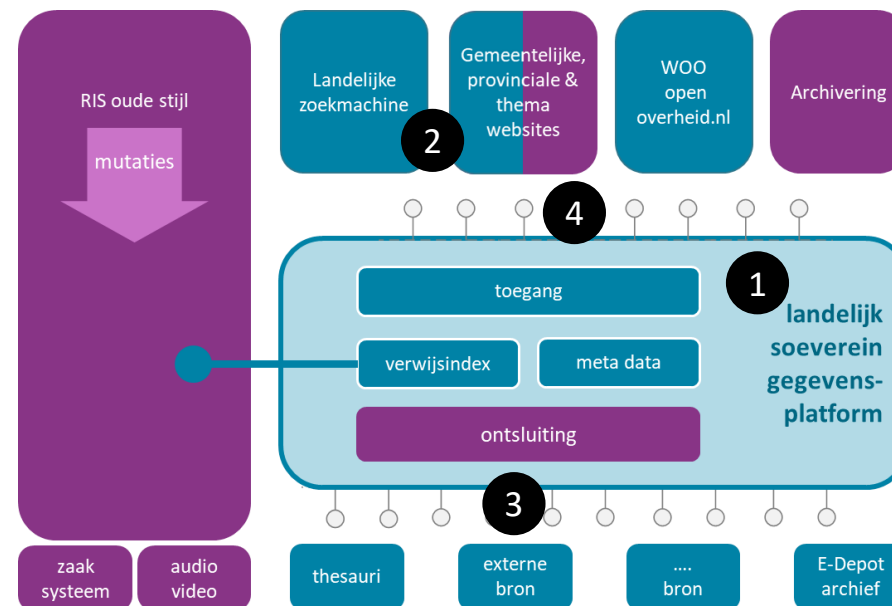
Ieder kenmerk wordt aangeduid met een zwart nummer in de figuur.

1. Er is een **Landelijk Gegevensplatform** waarin verwijzingen staan naar raads- en stateninformatie van lokale bestuursorganen. Het gegevensplatform heeft toegang nodig tot de (interne) systemen van gemeenten, provincies en raden. Context wordt meegegeven met o.a. metadata, thesauri en externe bronnen.
2. **Doelgroepgerichte portalen**. Gelijk aan de hoofdvariant voor het ophalen van gegevens. Waar portalen creëren, slaan ze deze op in het eigen bronsysteem, en niet op het landelijk platform. Het is een platform dat dataeigenaarschap laat liggen bij de bron en geen operationele rol en support heeft.
3. **Ontsluiting bronsystemen**. Informatie wordt ontsloten uit de RISsen met een verwijzing. Als aanvullende gegevens nodig zijn, worden die uit andere ambtelijke en landelijke bronnen opgehaald, ook middels verwijzing vanuit het gegevensplatform. Metadata wordt in het platform opgeslagen om context mee te kunnen geven in zoekresultaten.
4. **Open toegang**. Gelijk aan de hoofdvariant: De informatie wordt ontsloten met een standaard. ORI-API geeft hier initieel invulling aan, maar wordt flink verruimd.

De transitie naar de beoogde doelarchitectuur

Als de doelarchitectuur alternatief wordt ingevuld, dan is het gegevensplatform niet zozeer een kopie van gegevens maar een verwijzer. Dit betekent een iets flexibelere betere ordening dan de doelarchitectuur, maar wel dezelfde afhankelijkheid van de datastandaard, af te dwingen middels de zoekindex.

Doorgroei naar tussenvariant en hoofdvariant. Zodra datastandaard voor raads- en stateninformatie (vanuit de ORI standaard) voldoende is doorontwikkeld, kan men nog voor de andere varianten besluiten.



Vergelijking van de varianten qua wenselijkheid

Beoordeling op waarde

Alle varianten voldoen aan onderstaande gebruikerswensen en doelen van het platform, omdat ze aan de voorkant vergelijkbaar zijn. De toegevoegde waarde t.o.v. de huidige situatie zit in:

- **Integraliteit en samenhang in de data;**
- **Een bron voor beantwoording van vragen;**
- **Data die voor alle doelgroepen toegankelijk is;**
- **Gemakkelijkere leveranciersoverstap met eenvoudiger datamigratie, en daarmee vergrootte digitale autonomie;**

De hoofdvariant levert ook daarbij:

- **Zeggenschap over de data, en zeggenschap over de hosting van de data.**
Voor de [tussenvariant](#) geldt dit alleen voor overgebrachte bronnen in het RIS nieuwe stijl.
Voor de [indexvariant](#) geldt dit alleen voor (meta-)data bronnen in het RIS.
- **Een basis voor het stimuleren van innovaties uit de markt;**
Voor de [tussenvariant](#) geldt dit voor zover data generiek beschikbaar is.
Voor de [indexvariant](#) geldt dit voor zover data generiek beschikbaar is.
- **met hogere data kwaliteit door toepassing standaard datamodel;**
Voor de [tussenvariant](#) geldt dit voor data in de RIS nieuwe stijl en daar waar data aggregatie plaats vindt.
Voor de [indexvariant](#) geldt dit gelijk aan de hoofdvariant.

Beoordeling op indirecte waarde

Alle varianten leveren indirecte waarde, waarde die niet in het platform zelf zit maar merkbare verbeteringen geeft in omliggende systemen en voor Raads- en Stateninformatie. Ten opzichte van de huidige situatie zit in:

- betere zoekmogelijkheden;
- meer continuïteit in raadswerkzaamheden;
- betrouwbare publieke verantwoording.

De hoofdvariant levert ook daarbij:

- **datagedreven workflow-besturing van bestuurlijke processen;**
- Voor de [tussenvariant](#) geldt dit niet zolang processen schrijven in de Rissen oude stijl.
Voor de [indexvariant](#) geldt dit niet zonder aanvullende ontwikkelingen.
- **eenduidige ondersteuning wettelijke taken (WOO, archiefwet);**
Voor de [tussenvariant](#) geldt: een uiteindelijke ontkoppeling tussen data en processen, waarmee meer grip op data op termijn verkregen wordt.
Voor de [indexvariant](#) geldt: opzoeken kent een data-gedreven werkwijze, wegschrijven van data blijft zonder druk binnen product silo's bestaan.

Onderzoeksvragen	Hoofdvariant	Tussenvariant	Indexvariant	
Wenselijkheid:	Wenselijk	Wenselijk	Wenselijk	1
1. Toegevoegde waarde t.o.v. de huidige situatie?				
2. Bijdrage aan behoeften van gebruiksgroepen?	Hoog, middels standaardisatie van data en context (metadata)	Gemiddeld, vooral randvoorwaardelijk	Hoog, middels standaardisatie dan data en context (metadata)	2

12.4 Globale vergelijking van de varianten

VERGELIJKING VAN OPLOSSINGSVARIANTEN

Onderzoeksvragen	Hoofdvariant	Tussenvariant	Indexvariant	
Wenselijkheid:	Wenselijk	Wenselijk	Wenselijk	1
1. Toegevoegde waarde t.o.v. de huidige situatie?				
2. Bijdrage aan behoeften van gebruiksgroepen? En onderliggend: data kwaliteit	Hoog, middels standaardisatie van data en context (metadata)	Gemiddeld, vooral randvoorwaardelijk	Hoog, middels standaardisatie dan data en context (metadata)	2
3. Positionering t.o.v. kaders (NDS, Common Ground, FDS, ORI-API, e-Depot standaard)	Passend, mits lokaal bronhouderschap in stand wordt gehouden (FDS).	Grotendeels passend, data repliceren is praktisch maar niet ideaal (CG).	Passend.	3
4. Technische haalbaarheid , realiseren en integreren met omgevingssystemen, grip op data	Realiseerbaar als grootschalige nieuwbouw met impact op bestaande systemen. Grip op data wanneer griffies het nieuwe systeem gebruiken.	Realiseerbaar als data-aggregatieplatform binnen afzienbare tijd. Meer grip op data via het platform, en het maakt migratie mogelijk. Bronnen zorgen voor eigen soevereiniteit.	Realiseerbaar als semantisch verwijsplatform , vraagt veel van technologie en de ontwikkeling van de datastandaard. Grip op de data middels de standaard.	4
Organisatorische haalbaarheid	Voldoende bij VvG, en BZK	Voldoende bij VvG, VNG en BZK	Voldoende bij VNG en BZK	5
5. Voldoende draagvlak bij betrokkenen?				6
6. Welke partijen kunnen dit leveren?				7
7. Wie doet beheer en de regie?	BZK regie, KOOP beheer	VNG Regie organisatie i.o. , met BZK	?	7
Markt haalbaarheid				
8. Rol en positie van marktpartijen , meewerken?	Aanzienlijke impact op bestaande oplossing en rol marktpartijen, zeer beperkte medewerking.	Mogelijkheid tot medewerken aanwezig, grip op marktpartijen beperkt middels betere migratiemogelijkheden.	Mogelijkheid tot medewerken aanwezig, grip/samenwerking met marktpartijen beter, afhankelijk van gezamenlijke datastandaard.	8
9. Juridische en contractuele beperkingen?	Inkoopvoorwaarden landelijk aanscherpen en lokaal gebruiken	Inkoopvoorwaarden landelijk aanscherpen en lokaal gebruiken	Inkoopvoorwaarden landelijk aanscherpen en lokaal gebruiken	9
10. Financiële haalbaarheid , kosten ontwikkeling, beheer, regie, implementatie?				10
Veranderkundige haalbaarheid				
11. Wat is de impact op raden, staten en griffies?	Hoge transitie effort	Lage transitie effort	Lagere transitie effort, datastandaardisatie raakt ook eigen processen.	11
12. Wat is de impact op andere lopende ontwikkelingen?				12
13. Hoe kan het gegevensplatform beheerst, stapsgewijs worden geïmplementeerd?	Herbouw bronnen vraag grootschalig nieuwbouw traject.	Start met de ontwikkeling van datastandaard en een data-aggregatieplatform	Start met de ontwikkeling van de datastandaard	13

Samenvattend antwoord

Met de korte beschrijving van de varianten en de weging zoals gegeven in dit hoofdstuk, komen we tot de conclusie dat de indexvariant het beste startpunt voor een oplossing vormt. In de veranderstrategie (H10) adviseren we om te starten met de indexvariant, waarna er stapsgewijs (gemeente voor gemeente) naar de hoofdvariant wordt gemigreerd. De tussenvariant kan (optioneel) worden overwogen als tweede stap, de keuze hiervoor kan later worden gemaakt.

De hoofdvariant komt feitelijk laat als (totale) landelijke oplossing. Niet alleen heeft volledige nieuwbouw een grote impact op bestaande product- en inrichtingsinvesteringen, ook moeten de huidige werkwijzen in griffies en raden ingrijpend worden aangepast. Dit legt een grote vraag neer bij organisaties, terwijl het rendement daarvan niet direct duidelijk is voor de betreffende organisaties, maar pas op termijn duidelijk wordt.

De tussenvariant is sneller te realiseren en biedt een pragmatische oplossing voor het vraagstuk van het vinden van de juiste informatie. Deze variant kan zelfs worden gezien als een tussenstap richting de hoofdvariant. Bij elke migratie in een gemeente of griffie wordt het bestaande, losse RIS-systeem dan vervangen door een systeem dat veel nauwer samenwerkt met het landelijk gegevensplatform (RIS nieuwe stijl). Een landelijke datastandaard is in de tussenvariant zeer wenselijk, maar niet strikt noodzakelijk; variaties in data kunnen (deels) worden opgevangen via data-aggregatie in het platform.

Bij de indexvariant is een landelijke datastandaard vanaf het begin onmisbaar. Deze standaard kan worden ingezet om meer grip en gelijkheid in de markt te creëren. Na de ontwikkeling van de standaard zou alsnog kunnen worden overgestapt naar de tussenvariant of de hoofdvariant. Doordat in de indexvariant de dataverantwoordelijkheid vanaf het begin bij de bron wordt gelaten, sluit deze variant beter aan bij de bredere ontwikkelingen, zoals de Common Ground-regieorganisatie, lokale keuzevrijheid in opslag van data en marktwerving bij bronsystemen en zoekportalen of procesondersteuning, en past daardoor het best in de aangegeven ontwikkelstrategie van gemeentes volgens de VNG.





DEEL IV – BIJLAGEN

HAALBAARHEIDSSSTUDIE LANDELIJK GEGEVENSPLATFORM RAADS- EN STATENINFORMATIE

ICT in perspectief

M&I/Partners/
adviseurs voor management en informatie

Bijlage A – toetsingskader voor haalbaarheid

A Toetsingskader voor haalbaarheid (1)

Toetsingskader

In deze bijlage definiëren we het toetsingskader dat we gebruikt hebben om de wenselijkheid en haalbaarheid van het platform te toetsen. Dit kader geeft invulling aan de onderzoeksvragen die ons zijn gesteld.

Wenselijkheid	Aansluiting bij de behoeften van uiteenlopende doelgroepen • Hoe voorziet deze oplossing in de behoeften van griffies, gemeenten en provincies? • Welke kenmerkende waarde biedt het gegevensplatform, wat is de waardepropositie? • Welke functionaliteiten en kwaliteiten biedt het gegevensplatform? Strategische aansluiting • Hoe sluit deze oplossing aan bij de strategische doelen van griffies, raden en staten? • Op welke manier draagt deze oplossing bij aan de beleidsdoelen van BZK? Positionering ten opzichte van kaders en standaarden • Hoe wordt de relatie gezien tussen deze oplossing en lopende strategische ontwikkelingen (zoals WOO, Archiefwet, en de ORI-API...)? • Geeft het platform invulling aan de principes van kaders zoals NDS, Common Ground en FDS?
Technische haalbaarheid	Technische haalbaarheid van het realiseren van het platform • Welke bestaande technologieën zijn er die herbruikbaar zijn binnen de publieke sector? • Hoeveel inspanning gaat het vragen om het gegevensplatform te ontwikkelen danwel in te richten? • Hoe kan invulling worden gegeven aan de hoge kwaliteitseisen ten aanzien van beschikbaarheid, performance, security, privacy en soevereiniteit? • Wat is er nodig om beheer, onderhoud en hosting technisch in te regelen? Impact om de omgeving en het IV-landschap als geheel • Wat moet er gebeuren om de omgevingssystemen (RIS-en, portalen, zoekmachines) aan te sluiten op het platform? • Wat is de impact op lokale overheden, wat moeten zij doen om aan te sluiten op het platform en om hun gegevens erheen te migreren? Data en standaarden • Wat moet er gebeuren om bestaande informatiestandaarden zoals ORI-API door te ontwikkelen? • Wat is er nodig om een uniform gegevensmodel voor het platform te ontwikkelen?

A Toetsingskader voor haalbaarheid (2)

Organisatorische haalbaarheid	Draagvlak • Op welke wijze wordt het platform gedragen door primaire stakeholders (zoals grote en kleine gemeenten en provincies)? • Op welke manier wordt steun en/of betrokkenheid geuit van BZK en belangrijke koepels (zoals VNG en de Vereniging van Griffiers)? • Wat is er nodig om het draagvlak verder te verhogen? Maakbaarheid • Door welke partijen zou het platform mogelijk ontwikkeld kunnen worden? • Hoe staat het met de beschikbaarheid van kennis en expertise voor realisatie van het platform? Beheerbaarheid • Welke partijen zijn geschikt om het platform structureel te beheren (technisch/hosting, functioneel, gegevensbeheer)? • Hoe wordt de beschikbaarheid van kennis en expertise voor het beheer ingeschat? Governance, samenwerking en regie • Welke partij zou regie kunnen voeren op de (door)ontwikkeling van de oplossing? • Wie dient welke rol te vervullen hierbij? Hoe zorgen we voor rolvastheid en mandatering? • Hoe dient vraagsturing vormgegeven te worden: sturing op standaardisatie en harmonisatie, ruimte voor diversiteit in ambities en tempo, vertegenwoordiging van koplopers en volgers.? • Hoe zou aanbodsturing vormgegeven kunnen worden: leveranciersmanagement, evenwicht behouden in machtsverhoudingen, service integratie?
Markt haalbaarheid	Posities en belangen marktpartijen • Hoe staan de huidige leveranciers van RIS-en en zoekfuncties tegenover het initiatief, inhoudelijk gezien? • Wat is de impact van het initiatief op hun verdienmodel en andere aspecten? • Hebben de leveranciers tips qua te maken ontwerpkeuzes in het platform? • Hoe zien de leveranciers de samenwerking met de overheid? Willen ze eraan bijdragen? Juridische condities • Welke juridische beperkingen of vereisten zijn van toepassing op een landelijk gegevensplatform? • In hoeverre bieden de aanbestedingsregels ruimte om de ontwikkeling van een landelijk platform mogelijk te maken? • Wat zijn de contractuele voorwaarden waarmee rekening moet worden gehouden? Op welke wijze kunnen bestaande contracten met leveranciers worden aangepast of opgebroken?

A Toetsingskader voor haalbaarheid (3)

Financiële haalbaarheid	Geschatte kosten • Wat zijn de orde grootte kosten voor ontwikkeling van het platform? • Wat zijn de orde grootte kosten voor de structurele exploitatie (regie en beheer)? • Wat zijn de orde grootte kosten voor lokale overheden om aan te sluiten op het platform?
Veranderkundige haalbaarheid	Impact op raden, staten en griffies • Wat is de impact van dit platform op het werk van raden, staten en griffies, en welke begeleiding zou daarvoor nodig zijn? • In hoeverre dienen werkprocessen en data geharmoniseerd te worden? • Welke eisen worden gesteld aan het verbeteren van de datakwaliteit en wat is hiervan de impact? • Wat is de technische impact (achterliggende systemen voor BIS-en, zaaksystemen etc)? • Hoe dient een eventuele gegevensmigratie vormgegeven te worden? Stapsgewijze uitrol en implementatie • Op welke wijze kan de stip op de horizon in kleinere, beheersbare stappen worden bereikt? • Wat zou een haalbare eerste stap zijn, en welke tussenstappen kunnen verder worden genomen? • Hoe zorgen we ervoor dat die tussenstappen al concrete waarde toevoegen? • Wat is er nodig om zo'n stapsgewijze implementatie te beheersen en besturen?

Bijlage B – Respondentenlijst interviews

B Respondentenlijst interviews

Interviews

Nr.	Organisatie	Respondenten
1	Griffie Almere	Robbert-Jan Ritsema & Jeffrey Koppelaar
2	Griffie Utrecht	Gijs Corten & Claire Leijs
3	Griffie Eindhoven	Jorrit Jongbloed
4	Griffie Gemert-Bakel	Marloes Laurensen
5	Griffie Nijmegen	Inge Wijnhoven
6	Griffie Oudewater	Menso Bosma
7	Vereniging van Griffiers	Anthony van der Wulp
8	Spinque/ Raadzaam	Peter Tessel
9	Debatrijk	Henri Luitjes
10	Aethiqs/ Maat	Mark Verschuren
11	Min. BZK (Directie Democratie en Bestuur)	Frank Kleijer, Paul Winters, Vildan Lodders
12	Open Overheid (BZK)	Ingeborg Harmsen & Saïd Ahamri
13	KOOP (BZK/ Logius)	Mathijs Kleijnen
14	VNG: ORI-API/WOO	Sander Bakker & Jonne Schaafsma
15	VNG: Common ground	Sandra van Wijngaarden

Nr.	Organisatie	Respondenten
16	Qualigraf	Rens Groeneveld & Rob Bosveld
17	Notubiz	Dudok van Dalen, Savannah Heijmeijer & Niki van de Loo
18	GemeenteOplossingen	Piet Thijs
19	iBabs	Rikkert van Nispen & Maarten Hoogland
20	Divault	Charlotte van Hertum & Sybolt van der Schoot
21	Federatief Datastelsel	Edward van Gelderen
22	Parlis	Daan Smolders
23	Regionaal archief Rivierenland	Léon Masselink
24	Vereniging van Griffiers	Anthony van der Wulp
25	VNG	Pascal Greuter
26	KOOP	Mathijs Kleijnen, Marc van Opijnen & Erna Wisselaar

B Respondentenlijst workshops

Rijksregie-workshop

Nr.	Organisatie	Respondenten
1	Ministerie BZK	Paul Winters
2	Ministerie BZK	Frank Kleijer
3	Ministerie BZK	Casper van Vliet
4	Ministerie BZK	Saïd Ahamri
5	KOOP	Marc van Opijnen
6	ICTU	René s'Jacob

Gemeentelijke regie-workshop

Nr.	Organisatie	Respondenten
1	Gemeente Utrecht / VNG	Wouter Bruijning
2	Gemeente Eindhoven	Martijn Groenewegen & Bas van Helmond
3	VNG	Sander Bakker
4	VNG	Dennis Kerssens
5	Griffie Katwijk	Huib Kruijt
6	Vereniging van Griffiers	Bas van Helmond

1e Validatiesessie met architecten

Nr.	Organisatie	Respondenten
1	Gemeente Eindhoven	Martijn Groenewegen & Bas van Helmond
2	Gemeente Utrecht	Anne Leguit

2e Validatiesessie met architecten

Nr.	Organisatie	Respondenten
1	Gemeente Eindhoven	Bas van Helmond
2	VNG	Sander Bakker
3	Ministerie BZK	Saïd Ahamri

Bijlage C – Brondocumenten

C Brondocumenten

- Gemeenteraden van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. (2023). *Brandbrief aan minister BZK inzake werkdruk raadsleden*.
- ICTU. (2025). *Kijkwijzer idEA-visualisatie Nederlandse Raads- en Stateninformatievoorziening*.
- Koppelaar, J., & Ritsema, R.-J. (2024). *Raadonline: Projectplan* (versie juli 2024). Griffie van de Raad van Almere.
- KplusV. (2020). *Verbetering informatievoorziening aan de raad*. In opdracht van de Vereniging van Griffiers.
- Migchelbrink, K., Voorn, B., Warsen, R., Van Baardewijk, L., & Van Genugten, M. (2024). *Doelmatigheid en effectiviteit van regionale samenwerkingen*. Erasmus Universiteit Rotterdam & Radboud Universiteit Nijmegen.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). (2023). *Antwoordbrief aan de G4 over werkdruk raadsleden*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). (2025). *Beslisnota bij kamerbrief Actieagenda Goed Bestuur*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). (2025). *De generieke WOO voorziening*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). (2025). *Kamerbrief Actieagenda goed bestuur*. Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2025). *Meerjarenplan openbaarheid en informatiehuishouding Rijksoverheid 2026–2030: Samen op weg naar een open en responsieve overheid*. Programma Open Overheid.
- Necker. (2025). *De Griffiemonitor: Een landelijk onderzoek naar formatie, functies, inschaling en tijdsbesteding van griffies in Nederland*.
- Boogers, M., van Meijeren, J., Woudstra, N., & Visser, H. (2024). *Handreiking voor het opstellen van een handvest voor de decentrale democratie*. Necker, in opdracht van Ministerie van BZK.
- Paulides, P., Binnema, H., & Boogaard, G. (2023). *Eigenstandig en (on)afhankelijk: Nieuwe spelregels voor sterkere griffie(r)s*. Universiteit Utrecht, Universiteit Leiden, Stichting Thorbecke.
- Raadslid.Nu & Overheid in Nederland. (2017). *Werkdruk van raadsleden: Onderzoek naar zwaarte functie en werkbeleving gemeenteraadsleden. Eindrapport*.
- s'Jacob, R., & Rosenboom, M. (2025). *Vooronderzoek verbetering Nederlandse raadsinformatievoorziening: Fase 1 – Inzicht en overzicht*. Stichting ICTU.
- s'Jacob, R., & Rosenboom, M. (2025). *Vooronderzoek verbetering Nederlandse raadsinformatievoorziening: Fase 2 – Governance*. Stichting ICTU.
- s'Jacob, R., Rosenboom, M., van Dam, F., & Van de Kragt, S. (2025). *Vooronderzoek verbetering Nederlandse raadsinformatievoorziening: Fase 4 – Roadmap*. Stichting ICTU.
- s'Jacob, R., Rosenboom, M., Van Dam, F., & Van de Kragt, S. (2025). *Eindrapport vooronderzoek Nederlandse raadsinformatievoorziening*. ICTU.
- Van Keulen, I., Korthagen, I., & Diederens, P. (2019). *Griffiers en digitalisering: Naar een sterkere lokale democratie*. Rathenau Instituut.
- Vereniging van Griffiers & VNG. (2024). *Programma van Eisen en Wensen Raadsinformatiesysteem*.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). (2025). *Ledenbrief: Model Instructie voor de griffier 2025*.
- Vlecken, R.J.H. (voorzitter) e.a. (2025). *Eindverslag projectgroep lokale rekenkamers*. PBLQ, in opdracht van Ministerie van BZK.