

Common Ground: van grootse plannen naar *duurzame implementatie*.

Aanbevelingen voor de informatievoorziening
van gemeenten in het volgende decennium.

Inleiding - Aanbevelingen voor de informatievoorziening van gemeenten in het volgende decennium.	3
1. Common Ground 2022–2026: de stand van zaken.	4
2. Wat Centric bijdraagt.	6
3. Algemeen: API's en governance.	7
4. Mijn Services en ZGW-API's.	8
5. Samenwerken en innoveren.	11
6. Conclusie	12

Aanbevelingen voor de *informatievoorziening van gemeenten* in het volgende decennium.

Met Common Ground bouwen gemeenten aan een moderne gemeentelijke informatievoorziening. Samenwerking met leveranciers is daarvoor onmisbaar. Centric werkt constructief mee aan de ontwikkeling van Common Ground. We waren een van de eerste partijen die het Groeipact ondertekenden waarin gemeenten, softwareleveranciers en ketenpartners gezamenlijk afspraken om de gemeentelijke IT-systemen te moderniseren.

Vanaf het begin heeft Centric een positief-kritische houding ten aanzien van Common Ground. We onderschrijven de uitgangspunten en bouwen mee, maar we signaleren ook waar het beter kan. De afgelopen jaren hebben we onze analyses en aanbevelingen uiteengezet in twee position papers. Omdat Common Ground nu een volgende fase in gaat, publiceren we ons nieuwe, derde position paper.

Het programma Common Ground wil vanaf 2028 een regieorganisatie vormen die verantwoordelijkheid neemt over een flink deel van de informatievoorziening die gemeenten nu nog zelf, via

samenwerkingsverbanden of via marktpartijen beleggen. Het is een nieuwe stap voor Common Ground. Een stap die nodig is om de gemeentelijke informatievoorziening verder te moderniseren, maar ook een ingrijpende stap die vraagt om vergaande inzet van alle partijen. Wat hiervoor nodig is, zetten we uiteen in dit position paper. We herhalen hierin ons uitgangspunt: wij kunnen ons vinden in de basisgedachte van Common Ground en in de architectuur- en realisatieprincipes. Laten we nu gezamenlijk, gemeenten en leveranciers, de concrete stappen zetten die nodig zijn voor de volgende fase van Common Ground.

1. Common Ground 2022–2026: *de stand van zaken.*

Bij nagenoeg alle gemeenten is Common Ground inmiddels bekend. De doelen en principes worden bestuurlijk breed gedeeld en leven ook bij informatiemanagers, informatiekundigen en IT-architecten. De kennis van de lopende initiatieven neemt toe en er is duidelijker focus op de onderwerpen waaraan wordt gewerkt.

Tegelijk zien we een keerzijde. Naast de initiatieven met focus zijn er veel kleine initiatieven die maar beperkt zijn uitgerold. Een flink aantal daarvan is inmiddels verlaten: er wordt niet meer aan doorontwikkeld en de broncode staat vaak onbeheerd op een Git-locatie.

Om initiatieven te laten slagen en langdurig waarde te laten opleveren, is het programma Common Ground apart gezet van VNG Realisatie. Het richt zich op het dienstverleningsdomein van gemeenten: het brede geheel van taken, contactpunten en oplossingen waarmee de dienstverlening aan inwoners en bedrijven anders wordt vormgegeven. Gemeenten pakken dit op verschillende manieren op, onder meer via Dimpact, OpenWebConcept en NL Portal. Vanaf 2028 moet een regieorganisatie met een eigen juridische status leiden tot een centraler aangestuurd platform voor alle gemeenten.

De behoeften van gemeenten verschillen in vorm, uitvoering en samenwerking. Twee dingen komen overeen: de wens om 'het anders te doen' en de bereidheid daarin te investeren. De meeste initiatieven zijn open source en kunnen alleen doorgaan als gemeenten er geld in steken. Juist daar ligt een knelpunt. De omvang van de kosten onder de noemer Common Ground is diffuus. Noch het programma, noch de deelnemende gemeenten verantwoorden de uitgaven publiekelijk. Daarnaast wordt regelmatig geclaimd dat Common Ground in de toekomst veel kosten bespaart, maar een brede, gedeelde onderbouwing daarvoor ontbreekt nog.

Het ontwikkelen van componenten is bovendien maar één aspect. Oplossingen veilig en gecontroleerd in productie brengen, onderhouden en met visie doorontwikkelen is een volgende stap. Die volwassenheidsfase is vaak nog niet bereikt. Zonder roadmap en planning van de benodigde inspanning ontbreekt een belangrijk fundament voor een duurzaam platform.

Een positieve ontwikkeling is de verbinding met Public Ground, een beginnend initiatief waarin centrale en decentrale overheden meer willen samenwerken op informatie-uitwisseling. Onderdeel daarvan is het Federatief Datastelsel (FDS): een landelijk afsprakenstelsel waarmee organisaties met een publieke taak data makkelijk, veilig en volgens dezelfde standaarden kunnen delen en hergebruiken. Centric ziet het FDS als een belangrijke stap naar een moderne, wendbare en digitale overheid. Het houdt data bij de bron, maakt veilig delen via uniforme afspraken mogelijk en ondersteunt samenwerking over domeinen heen. Met interoperabiliteit, privacybewust datagebruik en standaardisatie als basis voor betere dienstverlening.

Onze aanbevelingen

- **Maak de kosten transparant.** Laat zowel het programma als deelnemende gemeenten de uitgaven onder de noemer Common Ground publiekelijk verantwoorden.
- **Onderbouw de besparingsclaims.** Vervang algemene verwachtingen door een breed gedragen, cijfermatige onderbouwing.
- **Zorg voor een reële kostenraming én een helder inkomstenmodel,** zodat duidelijk is hoe doorontwikkeling en beheer worden gefinancierd.
- **Stel een roadmap en planning op,** inclusief de benodigde inspanning, en geef expliciet aandacht aan de volwassenheidsfase



2. Wat Centric *bijdraagt.*

Centric bouwt al jarenlang mee aan de realisatie aan Common Ground. We passen de afgesproken standaarden toe in onze producten en ontwikkelen nieuwe oplossingen volgens de principes van Common Ground. Een overzicht van hoe wij bijdragen aan Common Ground:

- **Centric Leefomgeving (CLO).** Ontwikkeld volgens Common Ground-principes ter ondersteuning van de Omgevingswet, aansluitend op de actuele informatiebehoefte van gemeenten.
- **Vernieuwing van applicaties.** In de doorontwikkeling van on-premisesoftware naar volwaardige SaaS passen we de Common Ground-architectuur toe en realiseren we steeds meer koppelingen op basis van moderne API-technieken.
- **API 'Blauwe knop' Sociaal Domein.** Centric is mede-initiatiefnemer van dit initiatief, waarmee de schuldpositie van cliënten actueel in beeld wordt gebracht via een API, zonder onnodige replicatie van gegevens. Dit sluit aan op de doorontwikkeling van het Vorderingenoverzicht Overheid.
- **API 'Digitale Terinzagelegging' (Fysiek Domein).** Samen met gemeenten en andere leveranciers ontworpen we een open API, die is vrijgegeven en geïmplementeerd zodat elke oplossing beschikkingen eenduidig digitaal ter inzage kan leggen.
- **Aansluiting Haal Centraal-API's (transformatie StUF → API's).** Oplossingen die het mogelijk maken om tijdens de transitiefase nieuwe REST-API's te gebruiken naast bestaande StUF-koppelingen.
- **Integratieplatform (laag 3 Common Ground).** Een oplossing die API's van onze SaaS-oplossingen gecontroleerd beschikbaar stelt en, als onderdeel van ons API-managementplatform, breder kan worden ingezet om de integratielaag in te vullen.
- **Adoptie standaard Haven.** Onze cloudoplossingen ondersteunen de Haven-standaard voor het hosten van gecontaineriseerde oplossingen.
- **API Privacy Logging.** Centric is mede-initiatiefnemer van de API-definitie voor verwerkingslogging, waarmee organisaties over al hun gegevensverwerkende applicaties verantwoording kunnen afleggen. De doorontwikkeling ligt bij het ministerie van BZK.
- **Hergebruik van data (GGM).** Met ons dataplatform en het Gemeentelijk Gegevensmodel (GGM) maken we hergebruik van data in andere processen mogelijk. Samen met de GGM-community werken we aan mappings; voor Centric Financiën is deze mapping vrij beschikbaar voor de community.

Bovenstaand overzicht is een selectie van hoe wij bijdragen aan en aansluiten bij Common Ground. Vanaf 2027 nemen we in ons productbeleid per oplossing op hoe onze roadmap en planning aansluiten bij Common Ground.

3. Algemeen: *API's en governance.*

API's zijn een belangrijke technologie om de principes van Common Ground te realiseren. Zoals data gebruiken bij de bron. Het toepassen van API's is voor Centric geen nieuwe ontwikkeling, want we gebruiken ze al jaren. Steeds vaker scheiden we data- en proceslagen via API's, sluiten we op API-basis aan op landelijke voorzieningen en ontsluiten we data voor BI-doeleinden en applicaties van derden, op basis van vastgestelde standaarden. Dit is onderdeel van onze ontwikkelagenda.

Een concreet voorbeeld is de BRP-API, inclusief de Gebeurtenissen-API: voor Centric een essentieel portfoliothema in de ontwikkeling richting Common Ground. Een belangrijke randvoorwaarde is dat gemeenten werken met één centrale API-gateway richting RvIG. In die architectuur fungeert onze integratielaag als generieke tussenlaag (proxy) tussen domeinapplicaties en landelijke voorzieningen, zodat applicaties gecontroleerd en uniform op de BRP-API worden ontsloten, zonder directe afhankelijkheid van externe koppelingen. De BRP-API bevindt zich nog in een transitiefase: de dekking van gebeurtenissen is nog niet volledig, waardoor de BRP Berichten-API voorlopig als tussenoplossing dient. Naar verwachting biedt de combinatie van een volwassen BRP- en Gebeurtenissen-API richting eind 2028 de basis om op grotere schaal het huidige StUF-BG-berichtenverkeer te vervangen.

Onze aanbeveling

Governance is doorslaggevend. Centric neemt actief deel aan de gesprekken met het programma Common Ground en steunt het initiatief van gemeenten voor een Regiegroep API-strategie, die een centrale rol in de governance moet vervullen. Wij bevelen aan dat gemeenten, VNG en leveranciers hierin nauw samenwerken en gezamenlijk tot besluitvorming komen. Goede governance op API-standaarden is de voorwaarde om de transitie naar Common Ground beheersbaar te houden.

4. *Mijn Services* en ZGW-API's.

Er speelt de komende jaren veel rondom de gemeentelijke dienstverlening en het zaakgericht werken. Verschillende API's worden gebruikt, en vaak worden zowel de oude als de nieuwe standaarden gehanteerd. Samen met de toenemende eisen aan (omnichannel) dienstverlening, zorgt dit voor complexiteit. In dit hoofdstuk zetten we de belangrijkste ontwikkelingen uiteen en doen we aanbevelingen over hoe deze complexiteit verminderd kan worden.

Mijn Services: consistente dienstverlening over kanalen heen

Inwoners en bedrijven verwachten een persoonlijke, consistente ervaring over alle kanalen: inwonerportaal, fysiek loket of mobiele app. Mijn Services biedt hiervoor een fundament, waarbij inwoners regie krijgen over hun gegevens en processen. Zo'n omnichannelervaring vraagt om flexibele, goed koppelbare API's.

ZGW-API's: basis voor gegevensuitwisseling

Zaakgericht werken is een belangrijk uitgangspunt binnen de lokale overheid. De ZGW-API's vormen de vernieuwde basis voor het uitwisselen van zaakgegevens tussen systemen. We zien dat het zaakstelsel niet in elk domein leidend is, maar vaak een ondersteunende rol heeft, en dat ZGW-API's domeinbreed, event-based en modulair worden ingezet.

Handelingsgedreven API's als oplossingsrichting

Waar ZGW-API's de gegevensuitwisseling rond zaaksystemen invullen, klinkt de roep om gestandaardiseerde API's voor het aansturen van domein- en taakapplicaties luider. Binnen Mijn Services introduceren we hiervoor de term 'handelingsgedreven API'. Deze zogeheten 'headless API's' stellen gemeenten en partners in staat processen en data rechtstreeks te ontsluiten en te verwerken, los van een gebruikersinterface. Zo houden gemeenten zelf regie over de front-end waarvoor ze deze API willen gebruiken. Gemeenten die de door Centric geleverde gebruikersinterface of de integrale eDienstenoplossing willen blijven gebruiken, kunnen dat blijven doen.



Bij de uitwerking letten we op:

- **API's afgestemd op elk domein** (Burgerzaken, Sociaal Domein, Leefomgeving);
- **een event-based architectuur**, waardoor processen direct en reactief kunnen worden aangestuurd;
- **correcte archivering** conform RGBZ en ZGW-standaarden;
- **gecontroleerde, privacy- en securitybewuste ontsluiting** van data uit taakapplicaties;
- **geen onnodige zaakvorming**. Niet alles hoeft een zaak te zijn; we ondersteunen zaakgewijze processen alleen waar dat waarde toevoegt.

De uitfasering van de ZDS-berichtenstandaard

De VNG heeft de ZGW-API's per 1 april 2021 als standaard verklaard. Toch is de ZDS-standaard nog niet officieel 'niet meer van toepassing' verklaard; ZDS (v1.2) geldt nog steeds als 'in gebruik'. In de praktijk is er dus een overgangsfase zonder tijdsfasering. Veel gemeenten koppelen nog op basis van ZDS en vragen daar ook actief om bij leveranciers. Dat maakt de invoering van de ZGW-API's als nieuwe standaard lastig voor gemeenten én leveranciers.

Sommige gemeenten lopen voorop met een ZGW-zaaksysteem; een grote groep volgt op afstand en laat de huidige situatie voorlopig ongewijzigd. Leveranciers worden door beide groepen bevraagd. De complexiteit is groot: van ZDS zijn twee versies in gebruik (1.1 en 1.2) en ook rond ZGW spelen meerdere versies: 1.6 is de actuele versie (maart 2026), terwijl aan een 2.x-versie ('Next') wordt gewerkt. Daarnaast zijn er gerelateerde standaarden (zoals StUF Betalen en Invorderen en de Regie- en Zaakservices) die van ZDS afhankelijk zijn en waarvoor binnen de ZGW-API's nog geen alternatief bestaat.

We implementeren gecontroleerd

Het toepassen van ZGW-API's begint bij het zaaksysteem. Ondersteunt dat wel ZDS maar (nog) niet ZGW, dan is verdere uitrol praktisch onhaalbaar. Is het zaaksysteem 'ZGW-ready', dan is dat het vertrekpunt en kunnen domein- en taakapplicaties met ZGW-ondersteuning worden aangesloten, met een juiste volgorde en voldoende tijd voor configuratie en test. Applicaties die alleen ZDS ondersteunen,

koppelen we via een integratieoplossing. Centric heeft er samen met WeAreFrank! voor gekozen het Frank!Framework en de ZaakBrug aan te bieden om bestaande ZDS-applicaties op een ZGW-zaaksysteem aan te sluiten. Dat is een tijdelijke voorziening: zodra alle applicaties ZGW ondersteunen, kan deze worden uitgezet.

Op termijn ondersteunen alle domein- en taakapplicaties van Centric de ZGW-standaard. Sommige doen dat al (gedeeltelijk); andere kennen een ander tijdpad vanwege de majeure impact van het gelijktijdig ondersteunen van ZDS en ZGW, in combinatie met het tempo waarin gemeenten daadwerkelijk overstappen. In het Productbeleid 2027 benoemen we per oplossing concreet de ondersteuningstermijn van beide standaarden.

Onze aanbevelingen

- **Geef de ZDS-standaard een datum waarop deze 'niet meer van toepassing' wordt verklaard.** Zo'n einddatum geeft gemeenten en leveranciers duidelijkheid om binnen die termijn over te stappen op ZGW, en creëert een gezamenlijk streven om niet alleen ZDS maar ook de gerelateerde standaarden te moderniseren. Wij bevelen aan dat de VNG deze einddatum vaststelt en tegelijk voorziet in alternatieven voor de gerelateerde standaarden.
- **Werk het versiebeheer rond de ZGW-standaard uit.** Dit kan alleen vanuit de regiefunctie (VNG) worden opgelost en heeft haast: bij toenemend gebruik van de standaard zullen zich praktijkproblemen voordoen. Voor de Archiefwet moet informatie 10, 20 of soms eeuwigdurend beschikbaar blijven. Ook al is overdracht naar een e-depot (via MDTO) dan een eis, veel informatie is langer dan tien jaar nodig binnen de applicatie. Denk aan een bijstandsuitkering: de bewaartermijn start pas na afloop, waardoor de gegevens ruim twintig jaar beheerd moeten worden. Systemen monitoren de status van een zaak doorgaans niet actief. Goed versiebeheer is daarom essentieel, inclusief de mogelijkheid

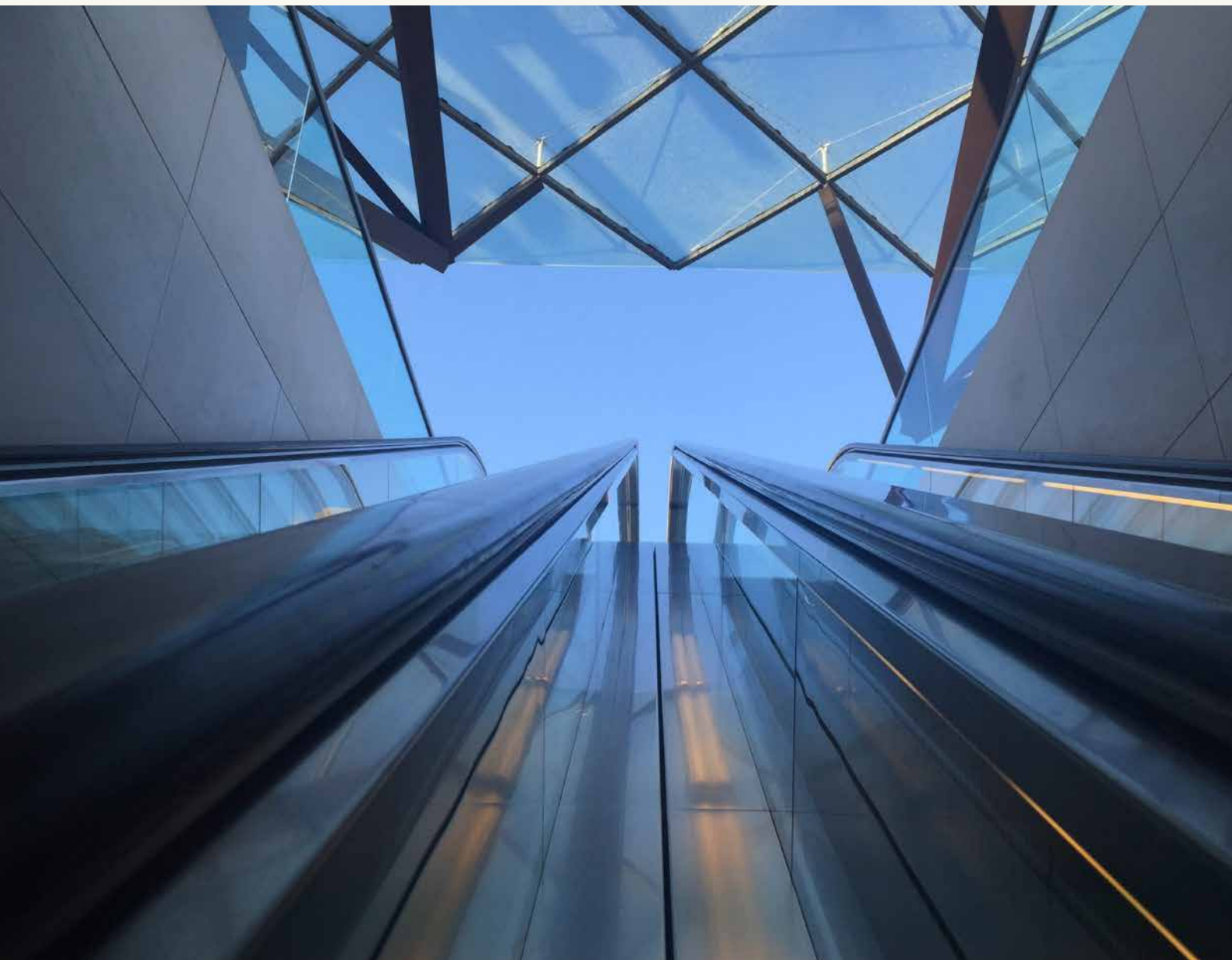
om na ingrijpende wijzigingen de oorspronkelijke situatie te reconstrueren. De huidige beschrijving maakt bovendien niet expliciet dat een API-versie daadwerkelijk kan worden stopgezet. Wij bevelen aan dit versiebeheer vanuit de regiefunctie uit te werken.

- **Beleg logica niet in API's.** Wanneer een document aan een zaak wordt gekoppeld, initieert de Zaken-API de link en werkt vervolgens de Documenten-API bij, waardoor een dubbele relatie ontstaat; de Besluiten-API kent vergelijkbaar gedrag, en ook bij het verwijderen van een zaak moet de Zaken-API dit doorgeven aan gerelateerde API's. Deze technische afhankelijkheden maken het landschap complex te beheren en creëren versie-afhankelijkheid. Passend bij de visie van Common Ground pleiten wij ervoor de API's los te houden en logica niet in de API's te beleggen. Concreet bevelen we aan de onderlinge afhankelijkheden te verwijderen en koppelingen naar andere resources eenmalig op te slaan in de hoofdregistratie. Bij de relatie tussen zaken en documenten bijvoorbeeld bij de zaak.

5. Samenwerken *en innoveren.*

Wij zijn ervan overtuigd dat innovatie alleen tot stand komt in nauwe samenwerking met onze klanten en ketenpartners. Daarom nemen wij deel aan landelijke overleggen, pilots en hackathons.

We stemmen onze roadmap af op de behoeften van gemeenten, zoals blijkt uit de betrokkenheid bij onze domeinoplossingen en API-platform. Het overleg met de Gebruikersvereniging Centric, zowel op tactisch als strategisch niveau, is onmisbaar voor deze samenwerking en gezamenlijke innovatie.



6. Conclusie

Onze boodschap is positief en scherp. De relevantie van Common Ground voor gemeenten is helder.

De modernisering van de gemeentelijke informatievoorziening volgens de principes van Common Ground vraagt om een aantal concrete stappen: transparantie over kosten en een onderbouwd inkomstenmodel, een roadmap met aandacht voor beheer en volwassenheid, een duidelijke einddatum voor standaarden zoals ZDS, en steviger regie op versiebeheer en API-afhankelijkheden.

Centric kiest voor een pragmatische, toekomst-gerichte benadering om gemeenten zo goed mogelijk bij hun transitie te ondersteunen. Met onder meer een gefaseerde ondersteuning van de ZGW-API's en handelingsgedreven en headless API's die aansluiten op de omnichannelambities van de publieke sector.

We sluiten dit position paper af met een laatste aanbeveling, die gaat over collectiviteit. Een van de sterke punten van Common Ground is, vanuit leveranciers gezien, een duidelijke vraagbundeling en -articulatie. Als alle gemeenten hetzelfde vragen, dan stellen zij de markt optimaal in staat om het best passende antwoord te bieden. De realiteit is nu echter dat gemeenten verschillende tempo's hanteren als het gaat om de aansluiting bij Common Ground. **De volgende fase van Common Ground is een omvangrijke vernieuwing en die lukt alleen als gemeenten echt samen optrekken. In woord én daad.** Alleen als alle gemeenten de afgesproken standaarden gebruiken en aansluiten op de nog te ontwikkelen collectieve voorziening, worden de ambities van Common Ground gerealiseerd.

Wil jij ook samen optrekken met de vernieuwing naar Common Ground?

Vragen, opmerkingen of suggesties naar aanleiding van dit position paper zijn van harte welkom; we gaan graag met u in gesprek. Neem contact op met **Eddy van de Werken**, productmanager, via 06 1449 5413 of stuur een email.

eddy.van.de.werken@centric.eu

Antwerpseweg 8
2803 PB Gouda
+31 182 34 50 00

centric.eu

