



ICT MARKTTOETS

Digitaal 2017

Gehouden op 22 juni 2017

Rapportage DEFINITIEF

INHOUDSOPGAVE

MANAGEMENTSAMENVATTING	3
1. INLEIDING.....	5
2. VRAAGSTELLING	9
3. BESCHIKBAARHEID VAN PRODUCTEN EN DIENSTEN (VRAAG 1)	10
4. WAT NODIG IS VOOR UITOEFENEN ROL DOOR MARKTPARTIJEN (VRAAG 2)	17
5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	22
BIJLAGE A. DEELNEMERS ICT MARKTTOETS	24

MANAGEMENTSAMENVATTING

Vraag 1. Zijn er producten en diensten vanuit de markt beschikbaar om als marktpartij een aanbod te kunnen doen aan de betrokken bestuursorganen i.c. overheidsorganisaties om aan de wet te voldoen?

Naar het oordeel van de markt zijn de producten en diensten die kunnen voorzien in de door de wet gevraagde functionaliteit, inclusief notificaties en terugmeldingen, beschikbaar (de term commodity is zelfs gevallen). Het is geen probleem dat verschillende leveranciers oplossingen leveren voor verschillende producten en diensten (denk aan de voorkant en de achterkant van het proces), omdat er via koppelvlakken verbindingen mogelijk zijn.

Bestuursorganen hebben volgens de markt dan ook geen functionele of technische belemmeringen om aan de wet te kunnen voldoen. Toch hebben ze de beschikbare oplossingen nog niet overal in gebruik genomen, ook als ze deze al in huis hebben.

Bij de oplossingen gaat het om bestaande producten, die via aanpassingen (onderhoud) geschikt gemaakt kunnen worden voor specifieke opdrachtgevers of samenwerkingsverbanden. De beschikbaarheid is er in elk geval voor de minimaal vereiste basisfunctionaliteit.

Hoewel er geen technische belemmeringen zijn en de gewenste functionaliteit (en meer) op diverse platforms kan worden geboden, zijn verbeteringen zeker nog nodig (en mogelijk), met name wat betreft gebruiksvriendelijkheid en connectiviteit. Dit laatste in verband met verdergaande ketensamenwerking of voor aansluiting op basisregistraties als de BRP. Ook is in een aantal situaties vernieuwing nodig ter vervanging van zeer verouderde systemen.

Verdere ontwikkeling van producten en diensten zal volgens marktpartijen door de bestuursorganen geïnitieerd moeten worden; zij zullen een vraag moeten formuleren aan de markt.

Vraag 2. Wat is nodig om je rol als marktpartij goed te kunnen uitoefenen?

De marktpartijen zijn van mening dat zij met de handreiking een voldoende basis hebben om een aanbod aan klanten te kunnen ontwikkelen. Sterker nog, dit aanbod is al beschikbaar. Bij de ontwikkeling heeft de handreiking geen belangrijke rol gehad. Want marktpartijen halen veel informatie uit de vooraankondiging van de wet zelf en uit gesprekken met hun klanten. De handreiking helpt wel een en ander meer inzichtelijk te maken, vooral juridisch.

De bestaande overeenkomsten en licenties zijn volgens de marktpartijen meestal passend, maar het komt voor dat overeenkomsten knellen en de vereiste innovatie in de weg staan. Er zijn naar het oordeel van de marktpartijen geen belemmeringen bij het sluiten van nieuwe of het

gebruiken van bestaande (mantel)overeenkomsten voor het ontwikkelen van de vereiste producten en diensten. Daarbij komt dat de meeste producten al ontwikkeld zijn.

Naast de handreiking zijn nog verschillende maatregelen nodig. Ten eerste moet het gebruik (door bestuursorganen) van de beschikbare oplossingen (vanuit de markt) worden gestimuleerd. De marktpartijen stellen dat er feitelijk sprake is van een latente vraag, die nog niet wordt ingevuld. Veel bestuursorganen aarzelen en hebben heel veel verschillende redenen om deze interactieve functionaliteit nog niet in gebruik te nemen. Het gaat er niet om dat de technologie nog niet beschikbaar is. Het gaat dan om vraagstukken bij de opdrachtgevers ten aanzien van middelen, personeel, besluitvorming, en dergelijke.

Daarnaast dienen realisatie en implementatie te worden ondersteund. Realisatie en implementatie van nieuwe voorzieningen en standaarden lopen volgens de marktpartijen vaak vertraging op. Zij adviseren de overheid deze ontwikkelingen meer 'agile' uit te voeren, met stapsgewijze verbeteringen en snellere omlooptijden.

Voor de realisatie van de gewenste dienstverleningen moeten nog barrières, belemmeringen en onzekerheden worden weggenomen. Daarbij spelen nu de GDI-voorzieningen en de versnippering ervan een beperkende rol. De Berichtenbox, omgang met machtigingen en DigiD zijn volgens de marktpartijen niet op het vereiste niveau, en het is hun niet duidelijk en concreet genoeg welk tijdpad daar geldt. Dit wordt bevestigd door het rapport "Maak waar". De marktpartijen stellen voor dat daar stevig actie op genomen wordt.

De marktpartijen wijzen er ook op dat andere ontwikkelingen kunnen concurreren met de implementatie van digitale dienstverlening. De komst van de Omgevingswet, allerlei verplichtingen op het gebied van digitalisering en organisatieverandering drukken zwaar op bestuursorganen. De marktpartijen zien dat de bestuursorganen met een tekort aan middelen gaan prioriteren, waarbij niet alles tegelijk zal worden opgepakt.

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding

De in voorbereiding zijnde Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (die wijzigingen bevat van de Algemene wet bestuursrecht) regelt dat burgers en bedrijven 'berichten' altijd elektronisch naar een bestuursorgaan¹ kunnen verzenden als dat ook schriftelijk kan. Burgers en bedrijven krijgen hiermee het recht op een elektronisch kanaal voor het indienen van een aanvraag. Het programma Digitaal 2017 van het ministerie van BZK helpt dit mogelijk maken.

Uitgangspunt bij de wet en voor het programma is dat bestuursorganen primair zelf verantwoordelijk zijn om acties te ondernemen. Het programma Digitaal 2017 van het ministerie van BZK ondersteunt organisaties waar mogelijk (zie www.digitaleoverheid.nl). Het programma heeft een implementatieagenda opgesteld om de groei van het aanbod aan digitale producten en diensten te faciliteren en te monitoren, zodat er een dekkend digitaal landschap voor overheidsproducten en -diensten ontstaat. Ter ondersteuning daarvan is het document 'Eindconcept Voorlopige Handreiking implementatie Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer' d.d. 20 maart 2017 opgesteld.

Via de ICT Markttoets wilde het programma Digitaal 2017 leveranciers informeren, stimuleren en met elkaar in gesprek brengen over hoe bestuursorganen kunnen worden geholpen het recht op een elektronisch kanaal te implementeren. En hoe een dekkend digitaal landschap voor het aanvragen van (alle) overheidsproducten en -diensten kan worden gerealiseerd.

Deze ICT Markttoets is gehouden op 22 juni 2017. In de toets heeft de opdrachtgever van het programma namens het ministerie van BZK een aantal open vragen aan de markt voorgelegd. Het ministerie zal de inbreng van de markt benutten om het programma nader in te vullen.

1.2 ICT Markttoets

De ICT Markttoets is een instrument van branchevereniging Nederland ICT dat door de Rijksoverheid ingezet wordt om in een vroegtijdig stadium in de markt pre-competitief te toetsen of (specifieke onderdelen van) een strategie voor een project of aanbesteding haalbaar en realistisch is. De toets is ontwikkeld in samenwerking met de ministeries van BZK en EZ, is onderdeel

¹ De term bestuursorgaan wordt in de wet gehanteerd voor de verschillende overheidsorganisaties, en daarom ook in deze rapportage gebruikt.

van de iDialoog (de samenwerking tussen Rijk en ICT-bedrijfsleven) en wordt sterk gestimuleerd vanuit de Rijksoverheid. Zie www.ictmarkttoets.nl.

De ICT Markttoets wordt onder verantwoordelijkheid van de projectleider van Nederland ICT uitgevoerd. Voorbereiding, begeleiding en rapportage worden uitgevoerd door adviesbureau PBLQ. Dit is de 33^{ste} ICT Markttoets.

Het proces om de ICT Markttoets uit te voeren bestaat uit zes opeenvolgende stappen:

- *Stap 1: De vraagstelling*
Een overheidsorganisatie komt met een vraag, concept of idee naar Nederland ICT om voor te leggen aan ICT-bedrijven. Nederland ICT formuleert in overleg een heldere vraagstelling en doet een aankondiging van de ICT Markttoets aan de markt.
- *Stap 2: Deelnemers workshop*
In overleg met Nederland ICT selecteert de vragende overheidsorganisatie een aantal ICT-bedrijven dat wil deelnemen aan de workshop.
- *Stap 3: De workshop*
Nederland ICT organiseert een workshop waarin de deelnemers discussiëren over de haalbaarheid van (specifieke onderdelen van) de vraag, het concept of het project. Ook de vragende overheidsorganisatie neemt actief deel aan de workshop.
- *Stap 4: De conceptrapportage*
Op basis van de resultaten van de workshop stelt Nederland ICT een conceptrapportage op.
- *Stap 5: De commentaarronde*
Nederland ICT legt de conceptrapportage voor aan de deelnemers van de workshop. Op individuele basis kunnen zij schriftelijk reageren en aanvullingen geven.
- *Stap 6: De definitieve rapportage*
Waar mogelijk verwerkt Nederland ICT de aanvullingen van de workshopdeelnemers. Nederland ICT biedt de eindrapportage over de ICT Markttoets, geanonimiseerd, aan de vragende overheidsorganisatie aan en zorgt dat deze door de gehele markt kan worden ingezien.

1.3 Aanpak

Conform het concept van de ICT Markttoets zijn de volgende stappen uitgevoerd:

- De uitnodiging van Nederland ICT voor deelname aan de ICT Markttoets is op 30 mei 2017 gepubliceerd. De uitnodiging bevat de vragen van het programma aan de markt;
- Als bijlage bij de uitnodiging is het document 'Eindconcept Voorlopige Handreiking implementatie Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer' d.d. 20 maart 2017 gepubliceerd;
- Alle aangemelde marktpartijen zijn uitgenodigd voor deelname aan de workshop op 22 juni 2017. De lijst met deelnemers aan de workshop is opgenomen in bijlage A;
- In de workshop zijn de deelnemende bedrijven (de markt) en vertegenwoordigers van het ministerie van BZK, onder begeleiding van PBLQ, aan drie tafels in twee rondes en een gezamenlijke slotronde interactief in gesprek gegaan over de vragen van het programma;
- Onder auspiciën van Nederland ICT is het resultaat van de workshop verwerkt in een geanonimiseerde conceptrapportage;
- De conceptrapportage is aan de markt voorgelegd voor commentaar. Daarna is het rapport definitief gemaakt en namens de markt aangeboden aan de opdrachtgever;
- Het eindrapport is openbaar gemaakt via de website van Nederland ICT, en is tevens aan de deelnemende bedrijven toegestuurd.

1.4 Indeling rapport

De indeling van het rapport is als volgt:

- Hoofdstuk 2 beschrijft de vragen van het project aan de markt over de beschikbaarheid van de benodigde producten en diensten en over wat marktpartijen nodig hebben om hun rol goed te kunnen uitoefenen;
- De twee hoofdvragen komen aan de orde in de hoofdstukken 3 en 4. Elk hoofdstuk begint in de eerste paragraaf met herhaling van de gestelde vragen. Daarna volgen samenvattingen van de antwoorden van de markt op de vragen², aangevuld met (aandachts-)punten die de marktpartijen aan het programma ter overweging geven;

² Dit rapport hanteert vaak het begrip 'de markt', hoewel niet in alle gevallen alle deelnemers een bepaalde mening onderschrijven. Dit rapport geeft het gemeenschappelijke beeld van de (meerderheid van de) aanwezige partijen.

- In hoofdstuk 5 vatten de marktpartijen hun conclusies van de toets samen in de vorm van een aantal opmerkingen. Dit hoofdstuk bevat ook de eerste conclusies die de opdrachtgever namens het ministerie van BZK aan het slot van de bijeenkomst heeft gedeeld met aanwezigen;
- Bijlage A bevat de lijst van deelnemers aan de workshop.

Voor meer informatie of vragen inzake dit rapport kunt u contact opnemen met Nederland ICT: Floor Lekkerkerker, tel. 0348 – 49 36 36 of floor.lekkerkerker@nederlandict.nl.

2. VRAAGSTELLING

Het ministerie van BZK stelde in de ICT Markttoets de volgende vragen aan de markt:

1. Zijn er producten en diensten vanuit de markt beschikbaar om als marktpartij een aanbod te kunnen doen aan de betrokken bestuursorganen i.c. overheidsorganisaties om aan de wet te voldoen?
 - a. Welke soorten producten en/of diensten zijn voor de realisatie van een dekkend digitaal landschap benodigd?
 - b. Betreft dit onderhoud van bestaande systemen of nieuwbouw?
 - c. Gaat de handreiking in op de grootste uitdagingen en/of risico's voor bestuursorganen en marktpartijen om de wet te implementeren?

2. Wat is nodig om je rol als marktpartij goed te kunnen uitoefenen?
 - a. Is de handreiking voldoende basis om een aanbod aan klanten te kunnen ontwikkelen?
 - b. Past dit binnen bestaande (mantel)overeenkomsten of zijn nieuwe nodig?
 - c. Wat is behalve de handreiking nog meer nodig voor marktpartijen of bestuursorganen?
 - d. Waar zitten afhankelijkheden met eOverheids voorzieningen of andere Rijksbrede programma's (GDI)?

3. BESCHIKBAARHEID VAN PRODUCTEN EN DIENSTEN (VRAAG 1)

3.1 Vraag 1 van het ministerie van BZK aan de markt

Zijn er producten en diensten vanuit de markt beschikbaar om als marktpartij een aanbod te kunnen doen aan de betrokken bestuursorganen i.c. overheidsorganisaties om aan de wet te voldoen?

- a. Welke soorten producten en/of diensten zijn voor de realisatie van een dekkend digitaal landschap benodigd?
- b. Betreft dit onderhoud van bestaande systemen of nieuwbouw?
- c. Gaat de handreiking in op de grootste uitdagingen en/of risico's voor bestuursorganen en marktpartijen om de wet te implementeren?

De marktpartijen hebben deze vraag in drie groepen in aanwezigheid van vertegenwoordigers van het ministerie van BZK besproken. Paragraaf 3.2 vat het antwoord van de markt samen. In paragraaf 3.3 zijn aandachtspunten en opmerkingen van de marktpartijen bij de benodigde soorten producten en diensten in de vorm van korte alinea's weergegeven. Paragraaf 3.4 geeft tot slot de door de markt genoemde uitdagingen en risico's voor bestuursorganen en marktpartijen weer.

3.2 Oordeel van de markt over beschikbaarheid van producten en diensten

Naar het oordeel van de markt zijn de producten en diensten die kunnen voorzien in de door de wet gevraagde functionaliteit, inclusief notificaties en terugmeldingen, beschikbaar (de term commodity is zelfs gevallen). Het is geen probleem dat verschillende leveranciers oplossingen leveren voor verschillende producten en diensten (denk aan de voorkant en de achterkant van het proces), omdat er via koppelvlakken verbindingen mogelijk zijn.

Bestuursorganen hebben volgens de markt dan ook geen functionele of technische belemmeringen om aan de wet te kunnen voldoen. Toch hebben ze de beschikbare oplossingen nog niet overal in gebruik genomen, ook als ze deze al in huis hebben.

Bij de oplossingen gaat het om bestaande producten, die via aanpassingen (onderhoud) geschikt gemaakt kunnen worden voor specifieke opdrachtgevers of samenwerkingsverbanden. De beschikbaarheid is er in elk geval voor de minimaal vereiste basisfunctionaliteit.

Hoewel er geen technische belemmeringen zijn en de gewenste functionaliteit (en meer) op diverse platforms kan worden geboden, zijn verbeteringen zeker nog nodig (en mogelijk), met

name wat betreft gebruiksvriendelijkheid en connectiviteit. Dit laatste in verband met verdergaande ketensamenwerking of voor aansluiting op basisregistraties als de BRP. Ook is in een aantal situaties vernieuwing nodig ter vervanging van zeer verouderde systemen.

Verdere ontwikkeling van producten en diensten zal volgens marktpartijen door de bestuursorganen geïnitieerd moeten worden; zij zullen een vraag moeten formuleren aan de markt.

3.3 Benodigde soorten producten en diensten (vragen a en b)

Onderscheid tussen voorkant en achterkant

Om de beschikbaarheid meer specifiek te kunnen duiden maken marktpartijen een onderscheid tussen producten voor de voorkant en de achterkant van het contact met burgers en bedrijven. De voorkant betreft de intake, met de digitale formulieren, portalen en apps. Bij de achterkant gaat het om de ondersteuning van de processen bij het bestuursorgaan.

Producten aan de voorkant

De marktpartijen stellen dat de producten en diensten die nodig zijn om aan de voorkant een dekkend digitaal landschap te realiseren beschikbaar zijn. Voorbeelden zijn formulieren, ontvangstbevestigingen, terugkoppeling-technieken, dialoogmodules, waarmerken, mailbox en (gekwificeerde) ondertekening. Voor de intake en eenzijdig contact (een burger stuurt een aanvraag in) is al veel geregeld en snel inzetbaar; deze producten kunnen snel op niveau worden gebracht. Daadwerkelijke interactie middels bijvoorbeeld dialoogmodules zijn vaak nog niet geïmplementeerd en zullen meer werk vereisen, doordat dit samenhangt met de werkprocessen van bestuursorganen.

De techniek maakt het mogelijk om alle bestaande formulieren te digitaliseren. Om de gedachten te bepalen, er zou bij een gemeente in theorie sprake kunnen zijn van 1500 verschillende berichtsoorten. Dat hoeven echter niet per definitie 1500 aparte elektronische formulieren te zijn. Immers, via vraagcondities en business rules kunnen burgers naar verschillende opties of (gemeentelijke) overheidsproducten geleid worden.

Verbeteringen zijn zeker nog nodig en mogelijk, met name wat gebruiksvriendelijkheid en connectiviteit betreft. Een belangrijke uitdaging is volgens de marktpartijen niet de intake sec (het directe digitale contact met de burger, al dan niet in de vorm van een e-formulier), maar de integrale elektronische dienstverlening en hoe deze door de burger ervaren wordt, de user experience.

De gebruiksvriendelijkheid van beschikbare formulieren en van de digitale infrastructuur is vaak nog onvoldoende: het ontwerp kan beter, waarbij de klantreis centraal dient te staan, en het resultaat moet met gebruikers worden getest. Dan hoeven bestaande onvolkomenheden, zoals met het vullen van formulieren met gegevens uit basisregistraties en het onvriendelijke gebruik van certificaten, niet meer voor te komen. De aansluiting op dergelijke voorzieningen duurt vaak te lang. Marktpartijen wijzen ook op tekortkomingen, bijvoorbeeld dat de bestaande mijn-domeinen de interactie niet goed ondersteunen. De burger toont dan ook weinig interesse in het gebruik van de Berichtenbox, waar geen interactie mogelijk is (in tegenstelling tot eenzelfde voorziening voor bedrijven).

Door de overheid aangeboden oplossingen zijn ook niet up-to-date. Software werkt vaak niet of slecht op smartphones en andere platforms dan Windows met browser. Dit geldt bijvoorbeeld voor DigiD en eHerkenning. Het is niet alleen een kwestie van techniek. Ook de opzet van formulieren is nog gebaseerd op de traditionele websites, en dus niet geschikt voor moderne digitale middelen.

Producten aan de achterkant

Uit de besproken wet volgt niet dat er ook aan de achterkant een digitaal proces moet worden ingericht. Wel kan juist hier veel winst voor bestuursorganen worden gerealiseerd. Als de achterkant opnieuw moet worden ingericht zal dat veel tijd vergen, ook al zijn oplossingen hiervoor volgens de marktpartijen al beschikbaar. Want hier is het vervolg nog vaak via traditionele kanalen zoals beschikkingen, bellen of persoonlijk langskomen geregeld. Denk bijvoorbeeld aan het aanvragen van een paspoort, waarbij wel de afspraak online kan worden gemaakt maar de daadwerkelijke aanvraag niet.

Aan de achterkant hebben bestuursorganen het meeste last van verouderde systemen en een inflexibele markt met monopolistische trekken. Leveranciers houden graag lang vast aan bestaande oplossingen en het op de markt brengen van nieuwe releases duurt lang. Marktpartijen zijn trouwens wel gemotiveerd met innovatieve oplossingen te komen als eenmaal is besloten tot vernieuwing.

Maar het initiatief ligt bij de opdrachtgever. Daarbij pleiten marktpartijen voor centrale dwang waar het moet: bij (verplichte) standaarden en prikkels die noodzakelijk zijn voor de vernieuwing en continue doorontwikkeling van producten en diensten ter ondersteuning van de minimaal te leveren digitale diensten. Een deel van hen pleit daarnaast voor autonomie van bestuursorganen

waar het kan: bij de verdere optimalisering – boven het minimumniveau - van producten en diensten ter verbetering van hun processen. Andere marktpartijen zijn juist van mening dat bijvoorbeeld gemeenten ook hier dezelfde oplossingen zouden moeten gebruiken.

Infrastructuur en connectiviteit

Marktpartijen brengen een aantal aandachtspunten met betrekking tot infrastructuur en connectiviteit naar voren. In het kader van de AVG zal het belang van controle over de gegevens (data management en disaster recovery) nog toenemen. Burgers hebben het recht te weten wat over hen bekend is, en daarom moet de overheid de vraag naar wat wordt geregistreerd kunnen beantwoorden. Hierbij wordt aangetekend dat het aanpassen van bestaande systemen aan deze eis wel een uitdaging kan zijn.

De beveiliging van persoonsgegevens is een belangrijk aandachtspunt omdat de eisen in het digitale verkeer hoger liggen dan in het vergelijkbare papieren verkeer. Een veilige oplossing voor gegevensuitwisseling tussen overheden en burgers en bedrijven is noodzakelijk. Daarbij zien de marktpartijen als grootste risico dat te snel of gemakkelijk gekozen wordt voor inzet van minder veilige middelen, zoals e-mail. Er zijn voldoende producten beschikbaar en over te nemen uit andere domeinen zoals de bank- en zorgwereld waarmee overheden aan de hoge(re) beveiligingseisen kunnen voldoen. Marktpartijen geven ter overweging het gebruik van de Berichtenbox in plaats van e-mail bij wet verplicht te stellen.

De overheid wordt dringend geadviseerd gebruik te maken van STUF³ als dé standaard voor gegevensuitwisseling. Met als voorwaarde dat een goede governance van STUF vereist is voor het snel realiseren en implementeren van nieuwe uitwisselformaten.

Over identificatie en authenticatie wordt opgemerkt dat de machtigingsfunctie van DigiD onvoldoende functioneert, en dat eIDAS aan de handreiking moet worden toegevoegd.

Marktpartijen pleiten ook voor het gebruik van cloud-technologie, in een publieke, private of hybride toepassing. De technologie is beschikbaar en moet open en optimaal (dus niet op een voor de overheid specifieke manier) worden benut.

³ Het Standaard Uitwisseling Formaat (StUF) is een berichtenstandaard met afspraken over de basisprincipes voor het uitwisselen van gegevens tussen applicaties in het gemeentelijke veld.

In het algemeen vinden marktpartijen dat de governance van de Digitale Infrastructuur verbeterd moet worden, opdat aanpassingen die noodzakelijk zijn voor de dienstverlening aan burgers en bedrijven sneller gerealiseerd worden.

3.4 Uitdagingen en risico's (vraag c)

Belang voor burgers en bedrijven

Digitaal werken is geen doel op zich, maar het gaat om betere (digitale) dienstverlening en processen. Sommige diensten, zoals DigiD en de Berichtenbox, kunnen een belemmering vormen doordat ze geen deel uitmaken van het dagelijkse proces van burgers. Voor hen zijn post en telefoon gemakkelijker en daardoor zet de digitalisering niet door. Ook eHerkenning wordt door sommige marktpartijen gezien als drempel, doordat het lastig is om aan te vragen en er veel kosten aan zijn verbonden.

Een ander risico is dat de geboden user interface niet aansluit op wat voor burgers wenselijk of werkbaar is. Daarbij is veel te leren of over te nemen uit andere sectoren zoals de bankwereld en persoonlijke gezondheidszorgomgevingen (zie de portalen en apps aldaar).

Voorlichting aan burgers, bedrijven en overheden moet hen stimuleren het digitale kanaal beter te benutten, ook in onderlinge samenwerking met andere partijen. Naar het oordeel van de marktpartijen moet hieraan in de handreiking meer aandacht worden gegeven, waarbij handvatten worden geboden voor een gezamenlijke aanpak.

Rol van de bestuursorganen

Bestuursorganen hebben een cruciale rol bij het gebruik van de digitale kanalen. Een belangrijke uitdaging is het stimuleren van hun vraag naar marktproducten en diensten ten behoeve van elektronische dienstverlening. Volgens de marktpartijen is deze vraag er niet of nauwelijks, hoewel het aanbod er wel is. Er is zeker een uitdaging op het gebied van cultuur en gewenning aan de huidige situatie die de ontwikkeling tegenhoudt. Sommige organisaties zijn bijvoorbeeld erg gewend aan de fysieke verschijningsvorm van een brief, die veiliger lijkt dan een mail of bericht waarvan de vraag maar is of deze aankomt. Idealiter zouden bestuursorganen zelf meer kunnen doen om erachter te komen hoe ze moeten communiceren, bijvoorbeeld door burgers hun voorkeurskanaal te laten aangeven (post, e-mail, Berichtenbox). De wet gaat volgens marktpartijen door het verplichtende karakter de bestuursorganen helpen in beweging te komen en vraag aan de markt te creëren.

De marktpartijen zien ook een uitdaging in kennis, bewustzijn en capaciteit van medewerkers bij de bestuursorganen. Beslissingen moeten genomen worden in de 'board room', terwijl daar vaak niet voldoende kennis is van het belang van digitalisering, die zo ver gaat dat primaire processen erdoor wijzigen. Ook geven marktpartijen aan dat in deze bestuursorganen onvoldoende capaciteit is om een goede vraag te formuleren en daar aan de bestuurders een realistisch beeld van kosten en doorlooptijd bij te geven. Het risico is dat bestuursorganen gaan digitaliseren om te digitaliseren, en niet denken vanuit het belang van de burger. Met als mogelijke uitkomst dat er halfbakken oplossingen worden geïmplementeerd.

Bij de implementatie vormen ook de aanpak en snelheid een risico. Marktpartijen betwijfelen of alle bestuursorganen een goede balans weten te vinden tussen enerzijds het klein houden van de implementatie om snel aan de wet te voldoen en anderzijds alles tegelijk aanpakken aan zowel de voorkant als de achterkant. Een te snelle implementatie kan leiden tot fouten en risico's voor de dienstverlening en te makkelijke oplossingen, terwijl bij een te grote aanpak grote vertragingen niet denkbeeldig zijn.

Marktpartijen brengen naar voren dat de problematiek kan verschillen tussen verschillende bestuursorganen, zoals tussen gemeenten en uitvoeringsorganisaties, of tussen kleine en grote organisaties (qua capaciteit, budgetten en kennis). Kleine partijen hebben volgens de markt samenwerking nodig om digitale dienstverlening te realiseren, bijvoorbeeld via service centers. Dit brengt hen tot organisatorische vraagstukken ten aanzien van besluitvorming over de gezamenlijke realisatietrajecten en het eigenaarschap van de te realiseren voorzieningen.

Bij grote organisaties kan de impact van een keuze zo groot zijn dat zij geen beslissing durven nemen en daardoor niet in actie komen. Bij hen kan de dienstverlening in gevaar komen.

Bij ketens zijn er extra uitdagingen door de complexiteit van de verantwoordelijkheden. En ook doordat dienstverlening van een leverancier voor meerdere opdrachtgevers, samenwerkingsverbanden en gemeentelijke regelingen door de wetgeving wordt bemoeilijkt. Een voorbeeld hiervan is dat de leverancier met beheerders van overheidsinfrastructuren niet in één keer een totaalfspraken kan maken voor alle door hem ondersteunde overheidsorganisaties. Hij is verplicht voor iedere opdrachtgever separate afspraken te maken, met alle extra inspanningen en kosten van dien.

Het feit dat veel bestuursorganen onvoldoende financiële ruimte hebben zien de marktpartijen als risico. Hoewel digitalisering van primaire processen hun uiteindelijk een besparing kan opleveren, moeten ze vooraf investeren. Ze denken hiervoor terug omdat zij in het begin bij digitalisering dubbele processen en hogere kosten krijgen: niet alle burgers zijn online en daarom

moeten ze naast het digitale kanaal ook de papieren stroom blijven aanbieden. Daarnaast speelt dat zij ook voor formulieren die heel weinig worden gebruikt een digitale oplossing moeten bieden. Sommige marktpartijen denken daarom dat bestuursorganen wellicht meer te overtuigen zijn vanuit het perspectief van dienstverlening, aangezien kostenbesparing op korte termijn niet altijd mogelijk is. Hierbij zou 'digitaliseren wat kan, persoonlijk contact waar nodig' het motto kunnen zijn, omdat dit bijdraagt aan de motivatie van bestuursorganen te digitaliseren waar dat mogelijk en wenselijk is. Bij het digitaliseren wordt aangetekend dat echte verbetering (en dus besparing) uitblijft als alleen de voorkant ter hand wordt genomen.

Centrale sturing

De marktpartijen zijn van oordeel dat de handreiking meer sturend mag zijn. Want zij zien bij de huidige handreiking het risico dat te veel wordt overgelaten aan de bestuursorganen zelf, bijvoorbeeld het analyseren van verplichtingen ten aanzien van betrouwbaarheidsniveaus, terwijl deze in feite al vastliggen. Immers, bij de meeste communicatie tussen overheid en burger zijn persoonsgegevens betrokken, wat direct tot het niveau substantieel leidt en enkele kanalen zoals e-mail uitsluit. Als bestuursorganen deze analyses alsnog zelf gaan uitvoeren, leidt dit tot onnodige vertraging. Met als gevolg dat ze waarschijnlijk langer dan nodig een verkeerd betrouwbaarheidsniveau hanteren.

Het ministerie zou concreter, bijvoorbeeld via scenario's, kunnen omschrijven waar de wet toe gaat leiden en wat de voorkeurs-eindsituatie is. Hierdoor wordt het risico afgewend dat bestuursorganen per proces zelf bepalen of ze een kanaal al of niet ondersteunen, en daarmee hun burgers en bedrijven dwingen van een kanaal gebruik te maken dat niet in lijn is met de gewenste digitale dienstverlening.

4. WAT NODIG IS VOOR UITOEFENEN ROL DOOR MARKTPARTIJEN (VRAAG 2)

4.1 Vraag 2 van het ministerie van BZK aan de markt

Wat is nodig om je rol als marktpartij goed te kunnen uitoefenen?

- a. Is de handreiking voldoende basis om een aanbod aan klanten te kunnen ontwikkelen?
- b. Past dit binnen bestaande (mantel)overeenkomsten of zijn nieuwe nodig?
- c. Wat is behalve de handreiking nog meer nodig voor marktpartijen of bestuursorganen?
- d. Waar zitten afhankelijkheden met eOverheids voorzieningen of andere Rijksbrede programma's (GDI)?

De marktpartijen hebben ook deze vraag in drie groepen in aanwezigheid van vertegenwoordigers van het ministerie van BZK besproken, waarbij de samenstelling van de groepen was gewijzigd ten opzichte van vraag 1. In de paragrafen van dit hoofdstuk worden de vragen a. tot en met d. successievelijk behandeld in de vorm van korte alinea's.

4.2 Handreiking als voldoende basis voor ontwikkelen van een aanbod (vraag a)

De marktpartijen zijn van mening dat zij met de handreiking een voldoende basis hebben om een aanbod aan klanten te kunnen ontwikkelen. Sterker nog, dit aanbod is al beschikbaar. Bij de ontwikkeling heeft de handreiking geen belangrijke rol gehad. Want marktpartijen halen veel informatie uit de vooraankondiging van de wet zelf en uit gesprekken met hun klanten. De handreiking helpt wel een en ander meer inzichtelijk te maken, vooral juridisch.

Verbetersuggesties van de marktpartijen betreffen vooral stimulering van de vraag en ondersteuning van bestuursorganen bij de implementatie. Deze suggesties zijn hieronder uitgewerkt.

Stimulering van de vraag

De marktpartijen benadrukken dat het ontwikkelen van de vraag de grootste uitdaging is, omdat het voor de wet benodigde aanbod wel beschikbaar is maar nog niet gebruikt wordt. Het feit dat de wet en daarmee de handreiking de vraag creëert door digitale dienstverlening te verplichten vinden zij positief. Maar behalve het 'wat' zou ook het 'hoe' moeten worden aangereikt, waardoor bestuursorganen eventuele implementatievrees kunnen overwinnen. De handreiking dient bewustwording en sense of urgency te creëren en druk te genereren door de noodzaak van de digitale kanalen aan te tonen. Wat zou helpen is als de tekst minder zwaar wordt, maar meer

toegankelijk en met een zekere 'fun factor'. Hiermee wordt bedoeld dat de handreiking handvatten biedt die de implementatie van deze wet- en regelgeving én voor BZK én voor de bestuursorganen leuk kan maken.

De tekst kan volgens de marktpartijen mooi benadrukken dat de wet voor de bestuursorganen juist een kans is om hun processen aan te pakken in plaats van letterlijk het formulier te digitaliseren. Eerst rationaliseren en dan digitaliseren zou kunnen leiden tot betere dienstverlening. Een voorbeeld hierbij is dat een burger niet meer een formulier invult om een dakkapel aan te vragen, maar inlogt (waarbij de benodigde persoonsgegevens direct al bekend zijn) en vervolgens de dakkapel zelf kan tekenen op het dak en direct ziet of het op deze manier mag volgens de specificaties en verordeningen. De marktpartijen denken dat digitale processen een kans bieden om meer 'event-driven' te gaan werken.

Het ministerie zou daarom naar méér moeten streven dan alleen de minimale implementatie van de wet, die wordt getypeerd als een "bot mes" voor dit doel. Innovatiemanagers van deelnemende bestuursorganen kunnen worden betrokken om hiervoor input te leveren.

Ondersteuning van bestuursorganen

De marktpartijen adviseren de handreiking meer dan nu als een implementatierecept op te stellen, als een praktische ondersteuning voor de bestuursorganen. In de handreiking komen dan bijvoorbeeld 'i-versnellers' (naar voorbeeld van de VNG); checklists bij offertes en voor het toetsen van geleverde producten; modelcontracten waarmee koepels van gemeenten, provincies en waterschappen de bestuursorganen kunnen bedienen; stappenplannen en handvatten voor verschillende doelgroepen zoals informatiemanagers, ICT-beheerders, juristen en communicatie-deskundigen. Voor de laatste groep denken marktpartijen aan materiaal waarmee deelnemende bestuursorganen en hun leveranciers de burgers en bedrijven kunnen betrekken en kunnen uitleggen wat er speelt en wat de voordelen zijn.

Verplichten en prikkelen

De marktpartijen zijn van mening dat de handreiking nog veel open laat, en een deel van hen vindt dat de handreiking meer zou moeten opleggen dan nu het geval is. De handreiking mag wat hen betreft concreter en scherper op een aantal onderwerpen, zoals toegang, het gebruik van de Berichtenbox en uitwisselingsprotocollen. De handreiking zou duidelijker voorkeuren moeten uitspreken voor het al of niet gebruiken van bepaalde kanalen in verschillende situaties, zoals het afraden van e-mail wanneer het om persoonsgegevens gaat.

Ook richting leveranciers kan het ministerie het nodige doen. Zij moeten worden geprikkeld om goede producten voor burgers en bedrijven te maken, en om bijvoorbeeld gebruikerslabs in te richten.

4.3 Eisen aan (mantel)overeenkomsten (vraag b)

De bestaande overeenkomsten en licenties zijn volgens de marktpartijen meestal passend, maar het komt voor dat overeenkomsten knellen en de vereiste innovatie in de weg staan. Er zijn naar het oordeel van de marktpartijen geen belemmeringen bij het sluiten van nieuwe of het gebruiken van bestaande (mantel)overeenkomsten voor het ontwikkelen van de vereiste producten en diensten. Daarbij komt dat de meeste producten al ontwikkeld zijn.

Bestuursorganen moeten erop letten dat overeenkomsten niet te veel specificaties bevatten. Want dit leidt volgens sommige partijen tot extra maatwerk, op den duur tot minder innovatie, klachten over te hoge (licentie-)kosten en onvoldoende benutting van commodities. En voor kleine nieuwe partijen is het probleem dat zij niet aan een (te) grote hoeveelheid specificaties kunnen voldoen.

De marktpartijen benadrukken dat als bestuursorganen nieuwe overeenkomsten gaan afsluiten de implementatie vertraging zou kunnen oplopen. Met als kanttekening dat voor collectivisering van oplossingen (het collectief, overheidsbreed laten ontwikkelen), die door sommige marktpartijen wenselijk wordt gevonden, wel andersoortige contracten nodig zijn.

4.4 Wat er naast de handreiking nog meer nodig is (vraag c)

Stimuleren van het gebruik

De marktpartijen stellen dat er feitelijk sprake is van een latente vraag, die nog niet wordt ingevuld. Veel bestuursorganen aarzelen en hebben heel veel verschillende redenen om deze interactieve functionaliteit nog niet in gebruik te nemen. Het gaat er niet om dat de technologie nog niet beschikbaar is. Het gaat dan om vraagstukken bij de opdrachtgevers ten aanzien van middelen, personeel, besluitvorming, en dergelijke.

Integrale elektronische dienstverlening is nog niet simpel genoeg voor (gebruikers binnen) de bestuursorganen. Er is dus vooral meer nodig op het gebied van positieve stimulering. Gemeenten en andere bestuursorganen moeten op weg worden geholpen bij die integrale digitale dienstverlening. Marktpartijen vinden ook dat de ambitie hoger moet liggen dan alleen het vervangen van verzending van poststukken. Er is een grotere oogst mogelijk op basis van wat er allemaal al voor bestuursorganen beschikbaar is.

Behalve de handreiking moeten ook andere middelen worden ingezet voor het stimuleren van de bestuursorganen. Zoals communicatie over de visie op elektronische dienstverlening en over goede voorbeelden (zie bijvoorbeeld de zorgsector en de rol van VWS of de samenwerking in de bankwereld voor elektronische dienstverlening als bijvoorbeeld IDEAL). Het ministerie zou volgens de marktpartijen ook in gesprek moeten gaan met de bestuursorganen over wat er allemaal mogelijk is en wat ze nodig hebben om verdergaand te innoveren en te digitaliseren. Voorlichting van het ministerie aan de bestuursorganen is nodig, opdat deze niet alleen van hun leveranciers horen wat er speelt, maar ook zelf kunnen formuleren wat ze nodig hebben. En voorlichting over het businessmodel kan bestuursorganen duidelijk maken hoeveel zij kunnen besparen of hoeveel maatschappelijke baten zij kunnen realiseren door middel van digitale dienstverlening.

Zichtbaarheid is belangrijk. Marktpartijen noemen de rol van Digicommissaris als belangrijk hierin. Zij zien een rol voor de overheid in het communiceren van het belang van digitale dienstverlening op een heldere en logische manier, en vanuit het burgerperspectief. Zij bevelen rechtstreekse communicatie met burgers en bedrijven aan, waarbij een reclamespotje “100% digitaal kán!” wordt voorgesteld. Financiële prikkels zijn ook ter tafel gekomen. Sommige marktpartijen suggereren aan de overheid om te zorgen dat voor de burger de kosten van digitale dienstverlening lager zijn dan van fysieke diensten, om de aantrekkelijkheid van digitaal te vergroten.

De marktpartijen denken ook aan positieve prikkels voor bestuursorganen om te digitaliseren. Hierbij geven zij meerdere ideeën over hoe dit zou kunnen, bijvoorbeeld een monitor die laat zien welke de meest digitale gemeente is of een publicatie van klantreizen van de digitale succesratio's (% digitaal succesvol doorlopen). Zij zien overigens nog wel een risico, namelijk dat bestuursorganen zich vooral richten op de buitenkant en alleen de voorkant van de processen digitaliseren. Goede voorbeelden zijn volgens marktpartijen te vinden in ‘Optimaal digitaal’ en ‘Gebruiker centraal’.

Ondersteuning van realisatie en implementatie

Realisatie en implementatie van nieuwe voorzieningen en standaarden lopen volgens de marktpartijen vaak vertraging op. Zij adviseren de overheid deze ontwikkelingen meer ‘agile’ uit te voeren, met stapsgewijze verbeteringen en snellere omlooptijden.

Meer snelheid en efficiëntie zijn volgens de marktpartijen te behalen met collectivisering van oplossingen. Zij noemen als voorbeelden: een veilige infrastructuur die is voorzien van SIEM en DDOS-protectie, en collectieve toegang voor leveranciers tot algemene voorzieningen (BRP, Berichtbox, eHerkenning) in plaats van dat zij per gemeente een machtiging nodig hebben.

Hieraan gerelateerd geven sommige marktpartijen aan dat KING zijn standaarden vaker zou moeten doorontwikkelen, zodat er sneller stappen kunnen worden gezet in het verbeteren ervan.

De marktpartijen geven aan dat de overheid niet alle producten en diensten zelf hoeft te realiseren. De markt kan bijvoorbeeld ook berichtenbox-functionaliteit aanbieden. Aan de burgers wordt dan de keuze gelaten welke berichtenbox zij willen gebruiken. Zij denken dat de overheid marktwerking beter dan nu kan benutten om innovatie in elektronische dienstverlening te bereiken. Daarbij dient zij de ontwikkeling van optimale, gebruiksvriendelijke oplossingen zo goed mogelijk te faciliteren.

De marktpartijen zijn enthousiast over monitoring. Zij raden aan niet alleen een monitor of audits in te richten voor het gebruik of de beschikbaarstelling van voorzieningen, maar ook voor het wegnemen van barrières zoals ten aanzien van standaarden of de GDI-voorzieningen.

4.5 Afhankelijkheden eOverheids voorzieningen / Rijksbrede programma's (vraag d)

Voor de realisatie van de gewenste dienstverleningen moeten nog barrières, belemmeringen en onzekerheden worden weggenomen. Daarbij spelen nu de GDI-voorzieningen en de versnippering ervan een beperkende rol. De Berichtenbox, omgang met machtigingen en DigiD zijn volgens de marktpartijen niet op het vereiste niveau, en het is hun niet duidelijk en concreet genoeg welk tijdspad daar geldt. Dit wordt bevestigd door het rapport "Maak waar". De marktpartijen stellen voor dat daar stevig actie op genomen wordt.

Een aantal voorzieningen en ontwikkelingen helpt de digitale dienstverlening te realiseren. In het voorgaande zijn al aan de orde gekomen: Idensys en Europese verordening voor elektronische identificatie en vertrouwensdiensten (eIDAS), Mijnoverheid.nl, eHerkenning, de AVG. Bij het beantwoorden van deze vraag werden ook nog genoemd landelijke voorzieningen zoals het omgevingsloket en collectief ontwikkelde e-formulieren.

De marktpartijen wijzen er ook op dat ontwikkelingen kunnen concurreren met de implementatie van digitale dienstverlening. De komst van de Omgevingswet, allerlei verplichtingen op het gebied van digitalisering en organisatieverandering drukken zwaar op bestuursorganen. De marktpartijen zien dat de bestuursorganen met een tekort aan middelen gaan prioriteren, waarbij niet alles tegelijk zal worden opgepakt.

5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Na de behandeling van de twee vragen van het programma is de workshop afgesloten met samenvattende opmerkingen van alle marktpartijen en de opdrachtgever. Deze zijn hieronder in het kort weergegeven.

5.1 Samenvattende opmerkingen van de individuele marktpartijen

- Digitaliseer niet om te digitaliseren, maar doe het ten dienste van de burgers.
- Zorg je ervoor dat je de eindklant bereikt en bedenk een positieve beloning.
- Promoot het belang van de wet bij gemeenten.
- Verleid bestuursorganen om het (digitaliseren) te gaan doen, want ze hebben het heel druk.
- Er is heel veel meer nodig dan een wet om bestuursorganen in beweging te krijgen; denk daarom na over nieuwe instrumenten.
- Zorg voor goede kennisuitwisseling tussen overheid en bedrijfsleven.
- Pak de implementatie gezamenlijk op, inclusief collectivisering voor de nodige versnelling.
- Laat bestuursorganen niet alles zelf opnieuw bedenken, maar zoek met de markt naar collectiviteit.
- Haal drempels weg, doe dat ook met de fun factor, maak samenwerken leuk.
- Ga voor open platforms ten behoeve van connectiviteit op het gebied van security en datamanagement.
- Denk er niet te lichtzinnig over en maak een groot meerjarig implementatieprogramma.
- Pragmatisme is het belangrijkste.
- Laat los en laat marktpartijen innoveren.
- Ga zo door, verbaas je er niet over dat alles technisch al kan, en loop binnen bij marktpartijen om de innovaties te zien.

5.2 Eerste conclusies van het ministerie van BZK

De opdrachtgever is blij verrast met wat de discussies aan de tafels in zo'n korte tijd hebben opgeleverd, waarvoor hij aanwezigen bedankt. In aanvulling op de minimale oplossingen die voldoen aan de wettelijke vereisten hebben de deelnemende marktpartijen de nodige diepgang ingebracht. "Het ministerie had deze sessie eerder moeten doen."

De markttoets is ook een goede aanvulling op het rapport 'Maak waar!' van de Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid. De opdrachtgever zal de resultaten van de toets dan ook onder de aandacht brengen van degenen die verantwoordelijk zijn voor de uitwerking van het rapport 'Maak Waar'.

De discussies geven het beeld dat nog niet alle bestuursorganen zo ver zijn dat ze de gewenste dienstverlening voortvarend zullen realiseren. Hier ligt een uitdaging voor het ministerie van BZK. Tegelijkertijd hebben de marktpartijen een opvallende ambitie getoond voor het leveren van innovatieve oplossingen ter ondersteuning van een integrale digitale dienstverlening. In het vervolg wil opdrachtgever de innovatieve kracht van de markt optimaal benutten.

BIJLAGE A. DEELNEMERS ICT MARKTTOETS

Atos	Matthijs Meijntjes
Capgemini	Michael Stoelinga
Decos	René Wanders
Digitale Nazorg	Sander van der Meer
EBPI	Mark Knijnenburg
Equinix Netherlands B.V.	Michel Ludolph
Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie	Poppe Wijnsma
Ordina Clockwork	Sander Kooreman
PerfectView	Joris Bovens
PinkRocade	Tjerk Venrooij
SAP Nederland B.V.	Stefan Ottenheijm
Seneca	René Pronk
SIMgroep	Jeroen Brakel
Xerox (Nederland) B.V.	Elly Langeveld
Ministerie van BZK	<i>Opdrachtgever</i> Frits Warnar (Programmamanager) <i>Begeleiders van de tafels</i> Hans Flier Corine van den Berg Patrick van der Hoeven
Nederland ICT	Floor Lekkerkerker
PBLQ	Auke Bloembergen Jan van Veenen Nina van Loon