



> Retouradres Postbus 16292 2500 BG Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
t.a.v. de minister, mevrouw mr. J.J.M. Uitermark  
Postbus 20011  
2500 EA DEN HAAG

Muzenstraat 95  
Den Haag  
Postbus 16292  
2500 BG Den Haag  
adviescollegeicttoetsing.nl

**Contactpersoon**  
info@adviescollegeicttoetsing.nl

**Betreft**

Advies programma Beter Samen Werken

**Datum**

2 september 2024

**Kenmerk**

2024-0000751492

**Uw kenmerk**

2023-0000668730

**Bijlage(n)**

1

Geachte mevrouw Uitermark,

Uw voorganger heeft het Adviescollege ICT-toetsing verzocht een onderzoek uit te voeren naar het programma Beter Samen Werken (BSW). Dit betreft een programma van vier ministeries – Financiën, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) – onder de vlag van het programma Open Overheid van uw ministerie. Het opdrachtgeverschap van BSW is belegd bij de plaatsvervangend secretarissen-generaal van deze vier ‘kopgroepdepartementen’. Het advies kan als volgt worden samengevat:

In het programma BSW werken vier departementen samen aan het verbeteren van de informatiehuishouding (IHH) door het vernieuwen van de ICT-ondersteuning. Rijksbreed is afgesproken dat andere departementen de gerealiseerde oplossing later kunnen overnemen.

### Conclusies

Ons onderzoek heeft geleid tot de volgende conclusies:

- De rijksbrede ambitie ondersteunen wij, maar programma BSW gaat die ambitie niet realiseren omdat de basis ervoor ontbreekt.
- Voor de vier kopgroepdepartementen is het onzeker of BSW tot een werkbare oplossing gaat leiden: de voorgestelde oplossingsrichting kent nog grote onzekerheden en de aanpak is op onderdelen risicovol.

### Advies

Wij adviseren dan ook om in te zetten op stapsgewijze convergentie naar rijksbrede IHH-dienstverlening:

- Zorg voor een stevige basis voor die stapsgewijze convergentie. Richt daartoe een rijksbrede besturing in die zorgt dat partijen hun verantwoordelijkheid kunnen nemen en concretiseer de rijksbrede ambitie.
- De vier kopgroepdepartementen adviseren we om de gekozen oplossingsrichting eerst te valideren alvorens de aanbesteding te starten en direct te starten met het realiseren van concrete verbeteringen binnen de huidige omgeving.

Hieronder vindt u eerst een korte beschrijving van het programma BSW. Daarna werken we bovenstaande conclusies en advies nader uit. Wij concentreren ons hierbij op de belangrijkste risico's. In de bijlage vindt u de details van het programma en ons onderzoek.

**Datum**  
2 september 2024

**Kenmerk**  
2024-0000751492

## Korte omschrijving van het programma BSW

Ministeries ontwikkelen beleid en in dat proces wordt informatie geproduceerd, wordt samengewerkt en worden besluiten genomen: ongeveer 138.000 ambtenaren produceren jaarlijks miljoenen documenten, e-mails, chatberichten, videoregistraties, enzovoort. Ministeries gebruiken eigen systemen om die informatie te registreren en te archiveren. Onderzoek<sup>1</sup> laat zien dat hier ruimte is voor verbetering: de huidige systemen zijn niet gebruiksvriendelijk ingericht, geordende vastlegging vindt pas laat plaats, interdepartementaal samenwerken is lastig, en bewaren en vernietigen van informatie gebeurt nog onvoldoende gecontroleerd. Daardoor is er kritiek op de transparantie van het Rijk en lukt het vaak niet om informatieverzoeken van burgers binnen de wettelijke termijnen af te ronden.

BSW wil bijdragen aan verbetering van deze situatie door het realiseren van betere, meer gebruiksvriendelijke ondersteuning van beleidsambtenaren bij het creëren, opslaan, organiseren, archiveren, terugvinden, delen en vernietigen van informatie. Dit geheel wordt aangeduid als de 'informatiehuishouding' (IHH). Het programma wil dit doel bereiken door het realiseren van een nieuwe ICT-voorziening. Deze bestaat uit bestaande en nieuw te verwerven bouwblokken, zoals een documentmanagementsysteem (DMS), een samenwerkingsomgeving, laksoftware en een 'zoek & vind'-functie.

De Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst (ICBR), die stuurt op een doelmatige en doeltreffende bedrijfsvoering van het Rijk, heeft in januari 2024 ingestemd met het voorstel van het programma om een kopgroep van vier departementen een ICT-voorziening te laten realiseren die potentieel rijksbreed toepasbaar is. Het programma richt zich dus primair op het realiseren van een ICT-voorziening voor de vier kopgroepdepartementen. Andere departementen kunnen later delen hiervan overnemen, maar daar is geen verplichting toe. De scope van het programma is beperkt tot beleidsprocessen bij kerndepartementen en uitvoeringsorganisaties, en tot informatie met een rubricering tot en met departementaal vertrouwelijk.

De kopgroepdepartementen hebben elk hun eigen DMS op basis van IBM Filenet. Deze systemen worden functioneel beheerd door de Rijksorganisatie voor Informatiehuishouding (RvIHH) en technisch door SSC-ICT.

De CIO's van de kopgroepdepartementen vormen samen met vertegenwoordigers van de RvIHH, SSC-ICT en CIO Rijk de stuurgroep van het programma. Ook de CIO van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zit in de stuurgroep. Dit ministerie volgt een eigen aanbestedingstraject voor een documentmanagementoplossing, maar is wel betrokken bij de ontwikkeling van andere bouwblokken. Dit voorjaar is daarnaast een wijzigingsadviesraad ingesteld die wordt voorgezeten door CIO Rijk. Daarin kunnen andere departementen hun wensen kenbaar maken aan de stuurgroep.

Het programma BSW omvat drie deelprojecten:

---

<sup>1</sup> Zie het [eindverslag van de Parlementaire Onderzoekscommissie Kinderopvang](#) en het [rapport Groundhogday](#) van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding.

1. Aanbesteding: verwerven van softwarelicenties en contracteren van leveranciers voor het (door)ontwikkelen, integreren en beheren van de nieuwe ICT-voorziening.
2. Werkomgeving van de ( nabije) toekomst: incrementeel realiseren van de nieuwe ICT-voorziening, inclusief vervanging van de huidige DMS'en.
3. Implementatie en harmonisatie IHH-processen: ondersteunen van de implementatie van de nieuwe ICT-voorziening en geharmoniseerde processen door de kopgroepdepartementen.

**Datum**  
2 september 2024

**Kenmerk**  
2024-0000751492

Het programma loopt volgens planning tot eind 2028.

## **Conclusie: BSW gaat niet zorgen voor rijksbrede verbetering van de informatiehuishouding**

Aan programma BSW zitten twee dimensies: enerzijds de rijksbrede ambitie om te komen tot een betere ICT-ondersteuning van werkprocessen die samenhangen met de informatiehuishouding en anderzijds het realiseren van een voorziening voor de vier kopgroepdepartementen. Ons onderzoek heeft geleid tot de volgende conclusies voor die dimensies:

- De rijksbrede ambitie ondersteunen wij, maar programma BSW gaat die niet realiseren omdat daarvoor de basis ontbreekt. Deze conclusie onderbouwen we in A hieronder.
- Voor de vier kopgroepdepartementen is het onzeker of BSW tot een werkbare oplossing gaat leiden. De redenen daarvoor werken we in B en C uit.

### **A. De basis voor een rijksbrede ICT-voorziening ontbreekt**

De ambitie van het programma om een kopgroep van vier departementen een ICT-voorziening te laten realiseren die rijksbreed toepasbaar is, lijkt ons verstandig. De gevraagde functionaliteit is in de kern overal gelijk en leent zich dus voor rijksbrede standaardisatie. De basis voor die rijksbrede standaardisatie ontbreekt echter. De kans is daardoor klein dat de andere departementen een door BSW gerealiseerde ICT-voorziening willen en kunnen overnemen. Voor onze conclusie dat de basis ontbreekt, hebben wij twee redenen.

#### *Een koers naar een gezamenlijk eindpunt ontbreekt*

De door de ICBR gekozen kopgroepbenadering veronderstelt dat ook de andere departementen de ambitie hebben om uiteindelijk bij een gezamenlijk gedefinieerd eindpunt uit te komen. Dat is nu niet het geval:

- *Er is geen eenduidige, rijksbreed gedeelde doelstelling.* Onduidelijk is of de focus ligt op doelmatigheid, op betere ondersteuning van ambtenaren, op samenwerking en informatie-uitwisseling of dat het burgerperspectief (snellere afhandeling Woo-verzoeken, meer transparantie) voorop staat. Doordat de focus ontbreekt wordt het lastig om koers te houden.
- *Een vastgestelde visie op de gewenste eindsituatie en de weg daarnaartoe ontbreekt.* Er is niet bepaald hoe ver de rijksbrede ambitie strekt. Is er in de eindsituatie sprake van één standaard ICT-voorziening met één rijksbrede dienstverlener, geharmoniseerde werkprocessen en één technische implementatie? Of houdt elk departement één of meer eigen oplossingen, al dan niet gebruikmakend van rijksbreed verworven licenties? Rijksbrede kaders en afspraken over bijvoorbeeld metadatering en het archiveren/verwijderen van informatie ontbreken of zijn nog te vrijblijvend.
- *Andere departementen zijn bezig met vergelijkbare vernieuwingstrajecten.* Een aantal departementen heeft recentelijk een eigen ICT-voorziening gerealiseerd voor het ondersteunen van de IHH-processen. Andere zijn nog bezig met de verwerving daarvan. Zo'n ICT-voorziening heeft een levensduur van tien jaar of langer. Het is dus onwaarschijnlijk

dat deze departementen uit eigen beweging op korte termijn zullen overstappen op een rijksbrede ICT-voorziening.

**Datum**  
2 september 2024

*Opzet programma is geen afspiegeling van rijksbrede ambitie*

Convergentie naar een rijksbrede voorziening vereist consistente rijksbrede aandacht en sturing op het hoogste ambtelijke niveau, geruggesteund door de politiek. Die randvoorwaarde is niet ingevuld:

**Kenmerk**  
2024-0000751492

- *Gemandateerd leiderschap ontbreekt.* De huidige stuurgroep BSW is niet toegerust om te sturen op de totstandkoming van een rijksbrede oplossing. De samenstelling van de stuurgroep weerspiegelt de primaire focus van het programma: het realiseren van een nieuwe ICT-voorziening voor de vier kopgroepdepartementen.
- *Stuurgroep BSW heeft geen mandaat voor het vaststellen van de eisen.* De door BSW te realiseren ICT-voorziening moet rijksbreed ingezet kunnen worden. Het is echter onduidelijk welke criteria daarbij worden gehanteerd. Vooral nog lijkt het enige concrete criterium dat nieuw verworven softwarelicenties rijksbreed moeten kunnen worden ingezet.
- *Interdepartementale kaderstelling is ontoereikend.* Het realiseren van een rijksbrede ICT-voorziening vraagt om rijksbrede afspraken en kaders voor procesinrichting, metadatering, informatiebeveiliging, aansluitelisen en koppelvlakstandaarden. Deze kaders zijn nog onvoldoende concreet en afdwingbaar. Het programma wijst hier terecht ook al op in een nota aan de ICBR van 18 januari 2024. De recente toetreding tot de stuurgroep van een afgevaardigde van CIO Rijk toont het voornemen van CIO Rijk om meer kaderstellend op te treden. Dit staat echter nog in de kinderschoenen.
- *Financieringsafspraken ontbreken.* De inzet om te convergeren naar een rijksbrede ICT-voorziening vraagt een aanzienlijke investering. Zonder rijksbrede financieringsafspraken drukt die investering onevenredig zwaar op de kopgroepdepartementen en/of de betrokken dienstverleners. De eenmalige bijdrage van € 3,7 miljoen die vanuit het programma Open Overheid aan het programma is toegekend, staat in geen verhouding tot het programmabudget.

**B. De voorgestelde oplossingsrichting kent nog grote onzekerheden**

De oplossing die is uitgewerkt door de kopgroepdepartementen (en is beschreven in de doelarchitectuur) en de wijze waarop deze zal worden geïmplementeerd, kennen nog grote onzekerheden:

- *Een scherpe analyse van de knelpunten in de huidige systemen ontbreekt.* Het project verwijst naar problemen in de huidige systemen, zoals gebruikersonvriendelijkheid en slechte performance, maar een gedegen analyse van knelpunten en mogelijke oplossingen is niet gemaakt. Daardoor is het onzeker of de nieuwe ICT-voorziening die knelpunten wegneemt en ontbreekt de basis om al op korte termijn verbeteringen te realiseren.
- *De meerwaarde van de nieuwe werkwijze is niet beproefd in concrete praktijksituaties.* De voorgestelde werkwijze wijkt wezenlijk af van de huidige. In de nieuwe situatie werkt een medewerker vanaf de creatie van een document in een gecontroleerde omgeving waarbij bijvoorbeeld het toekennen van metagegevens door de workflow van het systeem wordt verzorgd. Zo'n ingrijpende verandering vraagt om nauwe betrokkenheid van gebruikers en die is nu niet georganiseerd.
- *De doelarchitectuur is nog onvolledig en te globaal.* Zo zijn de koppelvlakken tussen de verschillende functionele bouwblokken onvoldoende uitgewerkt. Die zijn hier juist van belang omdat wordt ingezet op een 'best-of-breed'-oplossing, waarbij voor elk onderdeel de beste oplossing wordt gezocht.
- *Het is onzeker of de beoogde ICT-voorziening voldoende digitaal veilig is.* Eén van de pijlers onder de nieuwe ICT-voorziening is Microsoft 365 (en met name MS Teams) in een publieke

cloudomgeving. Hiervan is bekend dat de overheid van de Verenigde Staten kan meekijken. Bij gebruik van publieke clouddiensten verplicht artikel 4 van het Implementatiekader risicoafweging cloudgebruik tot het uitvoeren van een risicoafweging. In eerder door onder andere SSC-ICT uitgevoerde onderzoeken is die afweging niet gemaakt en zijn de risico's – en mogelijke mitigerende maatregelen – onvoldoende in beeld gebracht. Daarom heeft het programma besloten een aanvullend onderzoek te starten. De resultaten hiervan waren ten tijde van ons onderzoek nog niet beschikbaar. Ook is niet duidelijk wie de restrisico's gaat accepteren.

- *Onduidelijk is of de beperking tot departementaal vertrouwelijke beleidsprocessen werkbaar is.* De beperking tot beleidsprocessen met deze rubricering sluit niet aan bij de manier waarop de werkplekdienstverlening van SSC-ICT is ingericht. De consequenties van deze scopeafbakening voor de drie andere departementen in het verzorgingsgebied van SSC-ICT en voor andere processen binnen de kerndepartementen zijn niet onderzocht.
- *Het is onduidelijk hoe verantwoordelijkheden worden verdeeld tussen de RvIHH, SSC-ICT en de markt.* De ICT-voorziening wordt opgebouwd uit bestaande bouwblokken die in beheer zijn bij de RvIHH en SSC-ICT, en nieuw te verwerven bouwblokken. De stuurgroep heeft op 9 oktober 2023 een aantal uitgangspunten onderschreven voor de invulling van het beheer, maar die geven nog geen duidelijk antwoord op de vraag wie verantwoordelijk is voor de integratie van de verschillende bouwblokken en voor doorontwikkeling, onderhoud en beheer.

### C. *De door de kopgroep gekozen aanpak is op onderdelen risicovol*

We ondersteunen de intentie van de kopgroepdepartementen om – zolang de basis ontbreekt voor een effectieve rijksbrede aanpak – de handen ineen te slaan om tot een gezamenlijke oplossing voor de vier te komen. Tegelijkertijd zien we in de gekozen aanpak nog een aantal risico's:

- *Het programma mist focus doordat de kopgroepdepartementen het gewenste eindresultaat nog niet scherp hebben vastgelegd.* Leidt de samenwerking tot één gezamenlijke implementatie van de nieuwe ICT-voorziening? Of houdt elk van de vier ruimte om eigen keuzes te maken, waardoor er specifieke implementaties ontstaan per departement?
- *Het is onzeker of de noodzakelijke harmonisatie van werkprocessen lukt.* Dat komt doordat de focus van het programma tijdens ons onderzoek vrijwel uitsluitend lag op de ICT-voorziening. Het deelproject Implementatie en harmonisatie IHH-processen was op dat moment ook nog nauwelijks gestart. Daardoor was het programma nog voldoende aangesloten op de lopende departementale IHH-veranderprogramma's van de kopgroepdepartementen.
- *Het risico bestaat dat overhaaste aanbesteding resulteert in een slecht passende oplossing.* Het programma wil nog deze zomer starten met de aanbesteding. Dat lijkt ons overhaast: de meerwaarde van de gekozen oplossingsrichting is nog onbewezen en de rolverdeling tussen de interne dienstverleners en de markt nog onduidelijk. Bovendien zijn wij niet overtuigd van de aangevoerde redenen voor die snelle aanbesteding. De huidige ICT-voorziening zou functioneel en technisch verouderd zijn en er zijn risico's rond de rechtmatigheid van de huidige Filenet-contracten. Uit ons onderzoek blijkt echter dat de technische noodzaak om snel te vervangen ontbreekt. Van de precieze juridische risico's van het voortzetten van het gebruik van Filenet hebben we, ondanks herhaald doorvragen, geen duidelijk beeld kunnen krijgen. Daardoor is het niet goed mogelijk deze risico's af te wegen tegen die van een overhaaste aanbesteding.

**Datum**  
2 september 2024

**Kenmerk**  
2024-0000751492

## Advies: Zet in op stapsgewijze convergentie naar rijksbrede IHH-dienstverlening

Datum  
2 september 2024

Kenmerk  
2024-0000751492

Wij denken dat processen die samenhangen met de informatiehuishouding goed en doelmatig ondersteund kunnen worden met geharmoniseerde dienstverlening op basis van generieke ICT-voorzieningen voor bijvoorbeeld samenwerken en documentbeheer. Ook kan rijksbrede harmonisatie bijdragen aan eenduidigheid in de publieke verantwoording en het voldoen aan wettelijke eisen (Woo, Archiefwet).

Gelet op de omvang van zo'n operatie, maar ook op de aanzienlijke investeringen die recentelijk door departementen zijn gedaan in het verbeteren van de informatiehuishouding, zal de weg daarnaartoe er een zijn van stapsgewijze convergentie. Dit is dus een zaak van lange adem. Wij denken aan een periode van vijf tot tien jaar. Zo'n weg is alleen begaanbaar als de voorwaarden daarvoor worden gecreëerd op hoog ambtelijk of zelfs politiek niveau. In advies 1 werken we dit punt nader uit. Dit advies is primair gericht aan de ambtelijk en politieke leiding van BZK.

Parallel aan het invullen van de voorwaarden voor stapsgewijze rijksbrede convergentie kan BSW doorgaan met het realiseren van één nieuwe ICT-voorziening voor de kopgroepdepartementen. De adviezen 2 en 3 richten zich op een succesvolle, stapsgewijze implementatie van zo'n voorziening die past in de lijn van rijksbrede convergentie. Deze adviezen zijn gericht aan de ambtelijke opdrachtgevers van dit programma.

### 1. *Schep de condities voor rijksbrede convergentie*

De hiervoor beschreven convergentiestrategie kan alleen slagen als sprake is van stevige centrale sturing, en het doel en de weg daarnaartoe helder zijn. Daarom is ons advies om eerst deze basiscondities te scheppen. Daarvoor zijn in elk geval twee stappen nodig:

*Stap 1: Richt een besturing in die zorgt dat partijen hun verantwoordelijkheid kunnen nemen:*

- Maak de directeur-generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie de opdrachtgever van de realisatie van de rijksbrede ambitie, zodat duidelijk is dat dit chefsache is.
- Maak rijksbrede afspraken over een convergentieaanpak die rekening houdt met recente investeringen door departementen. Gebruik de kaderstellende bevoegdheden uit het *Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen Rijksdienst* om deze afspraken afdwingbaar te maken.
- Rust de RvIHH verder toe als rijksbrede dienstverlener voor de informatiehuishouding. Leg daar ook het functioneel beheer en de doorontwikkeling neer van de verschillende bouwblokken van de nieuwe ICT-voorziening. Wijs per bouwblok een partij aan die verantwoordelijk wordt voor het technisch beheren en doorontwikkelen ervan. Dat kan, zeker in de beginperiode, ook een marktpartij zijn.
- Laat de verantwoordelijkheid voor het beheer en de doorontwikkeling van de generieke werkplekfunctionaliteit bij SSC-ICT en de andere werkplekdienstverleners. Laat de RvIHH met deze dienstverleners en in overleg met de afnemende departementen afspraken maken over de integratie van de IHH-bouwblokken in de generieke werkplek.

*Stap 2: Concretiseer de rijksbrede ambitie*

Om invulling te geven aan de rijksbrede ambitie zullen een aantal onderdelen van de door de kopgroep uitgewerkte oplossing in breder perspectief moeten worden beschouwd en uitgewerkt. Door of onder regie van CIO Rijk moeten daartoe de volgende acties worden uitgevoerd:

- Werk de doelarchitectuur verder uit met het oog op rijksbrede toepassing. Kies, zoals beoogd, voor bouwblokken met een afgebakende functionele scope. Zorg dat deze bouwblokken de grootste gemene deler van de gewenste functionaliteit afdekken.
- Zet de stap naar generieke bouwblokken. Beoordeel welke bouwblokken geschikt zijn om rijksbreed in te zetten en wijs die aan als generieke voorziening met dito financiering. Stel per bouwblok een convergentiepad vast en stel standaarden op voor de koppelvlakken tussen de bouwblokken, waardoor het voor onderdelen van de Rijksdienst mogelijk wordt individuele bouwblokken in hun werkomgeving in te passen.
- Stel, alvorens voor samenwerkfunctionaliteit in te zetten op de lijn Microsoft 365 en Teams in de public cloud, eerst rijksbreed vast of deze bouwsteen voldoende veilig (te maken) is:
  - Laat de CISO Rijk de regie nemen voor een rijksbrede risicobeoordeling van de inzet van Microsoft 365, en met name MS Teams, in de public cloud. De vraag of en onder welke voorwaarden dit voldoende veilig kan, speelt immers breed in de rijksdienst. Benut daarbij de uitkomsten en conclusies van het eerder genoemde aanvullende onderzoek van het programma BSW.
  - Breng expliciet de risico's in beeld van de dreiging van statelijke actoren. Stel als onderdeel van deze analyse vast of de overheid van de VS op basis van wet- en regelgeving gericht software kan manipuleren om gegevens te verkrijgen. Overweeg dit onderdeel te laten uitvoeren door een gespecialiseerde onderzoeksinstelling.
  - Stel vast welke mitigerende maatregelen Microsoft en eventuele derde leveranciers kunnen bieden. Houd daarbij rekening met het soort toepassing. Ter illustratie: een mogelijke mitigerende maatregel is het toepassen van encryptie met dubbele sleutels. Hierbij is één van de sleutels in handen van de overheid. Dit zorgt ervoor dat de leverancier geen toegang heeft tot klantdata, maar beperkt ook mogelijkheden om samen aan een document te werken. Dwing het toepassen van deze mitigerende maatregelen af via kaderstelling, monitoring en handhaving.
  - Werk parallel aan een plan B voor het geval dat de conclusie ten aanzien van het inzetten van Microsoft 365 negatief is. Wij adviseren u ook om in EU-verband onderzoek te initiëren naar (open source) alternatieven die een hoger niveau van digitale veiligheid kunnen bieden.
  - Neem op basis van de hiervoor beschreven analyses een politiek besluit waaruit duidelijk wordt voor welke typen informatie, onder welke voorwaarden de inzet van Microsoft 365 in de public cloud is toegestaan.
- Laat de RvIHH en SSC-ICT (en eventuele andere ICT-dienstverleners) een roadmap opstellen voor de ontwikkeling van een samenhangend dienstenaanbod voor de informatiehuishouding, inclusief bijbehorende ICT-ondersteuning. Laat de ICBR die roadmap vaststellen en laat de kopgroepdepartementen zich als eerste gebruikers committeren aan deze roadmap.
- Stel op het niveau van de individuele bouwblokken (en uiteindelijk voor de ICT-voorziening als geheel) spelregels op over de manier waarop de convergentie vorm moet krijgen. Daarbij zou een fasering kunnen worden toegepast langs de lijn:
  - aansluiten bij de kopgroep op basis van vrijwilligheid
  - aanwijzing van bouwblokken als generieke voorziening met centrale financiering
  - verplicht gebruik van rijksbrede diensten

**Datum**  
2 september 2024

**Kenmerk**  
2024-0000751492

De hiervoor beschreven stappen kunnen parallel worden uitgevoerd aan het traject van de vier kopgroepdepartementen, mits er een duidelijke link is tussen beide trajecten. Naar de mate waarin het rijksbrede perspectief vorm krijgt, zal die link steviger moeten worden.



## 2. Valideer de gekozen oplossingsrichting

Hiervoor hebben we aangegeven dat de door de kopgroepdepartementen gekozen oplossingsrichting nog grote onzekerheden kent. Wij adviseren deze departementen dan ook om eerst de oplossingsrichting te valideren en pas daarna verdere stappen te zetten richting aanbesteding en implementatie van een nieuwe ICT-voorziening. Werk daarbij intensief samen met het hiervoor beschreven rijksbrede spoor en neem conclusies uit dit spoor – bijvoorbeeld ten aanzien van het inzetten van MS Teams – mee in de verdere uitwerking.

**Datum**  
2 september 2024

**Kenmerk**  
2024-0000751492

Concreet adviseren we om de volgende acties uit te voeren:

- Betrek ervaren gebruikers uit relevante gebruikersgroepen bij de verdere uitwerking van de nieuwe ICT-voorziening. Organiseer proeftuinen voor de verschillende functionele bouwblokken uit de architectuur om de meerwaarde van de deeloplossingen te toetsen en de architectuur verder te concretiseren. Gebruik daarbij zoveel mogelijk de huidige systemen en accepteer eventuele tekortkomingen daarvan.
- Verken in de volgende ronde van de marktverkenning welke vormen van samenwerking tussen de markt en de interne dienstverleners passend en haalbaar zouden zijn. Hanteer als uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de te leveren diensten primair bij de interne dienstverleners ligt en dat de inzet vanuit de markt ondersteunend en in beginsel tijdelijk is.

## 3. Realiseer verbeteringen binnen de huidige omgeving

Een zorgvuldig aanbestedingstraject dat invulling geeft aan ons advies zal niet voor eind 2025 zijn afgerond. Het daaropvolgende implementatietraject voor de kopgroepdepartementen zal naar schatting van het programma nog drie tot vier jaar duren. Daarom adviseren we het programma BSW om nu nadrukkelijk in te zetten op verbeteringen die binnen de huidige ICT-omgeving kunnen worden gerealiseerd en die direct bijdragen aan de gestelde doelen. Het gaat hierbij vooral over het verbeteren en harmoniseren van processen en het via instructies, afspraken en procedures bevorderen van gewenst gedrag. Niet alleen worden op die manier al betekenisvolle stappen gezet in de harmonisatie van processen, ook wordt zo cruciale informatie vergaard voor een succesvolle implementatie van de nieuwe ICT-voorziening.

Concreet adviseren wij de volgende acties te nemen:

- Verbeter de huidige werkomgeving voor de gebruikers. Maak daartoe een gedegen analyse van de knelpunten. Zoek daarvoor aansluiting bij de lopende departementale veranderprogramma's en het programma Open Overheid. Gebruik de uitkomsten van de analyse om stapsgewijs de werkomgeving te verbeteren. Zo kan de beoogde releasematige aanpak worden versneld en versterkt. Maak als kopgroepdepartementen afspraken over het beproeven en implementeren daarvan. Laat de RvIHH en SSC-ICT waar nodig ook kleine, snel te realiseren verbeteringen doorvoeren in de bestaande systemen.
- Leg de geleerde lessen uit de gerealiseerde verbeteringen systematisch vast en gebruik die informatie om te komen tot een succesvolle implementatie van de nieuwe ICT-voorziening.
- Investeer in het beter bekend maken bij gebruikers van de mogelijkheden en het correcte gebruik van de bestaande systemen. Zo zijn er in de huidige omgeving alternatieven voor het delen van documenten via de mail, maar die zijn niet altijd bekend bij gebruikers. Ook ondersteunt de huidige omgeving samenwerken in een document en geautomatiseerd versiebeheer, waardoor het niet nodig is om verschillende versies per persoon bij te houden.

\* \* \*



Tot slot danken wij alle geïnterviewden voor hun medewerking. Wij hopen dat wij met dit advies bijdragen aan het beheerst vernieuwen van de ICT-ondersteuning voor de informatiehuishouding en zo een bijdrage te leveren aan een transparante rijksoverheid.

Met de meeste hoogachting,  
namens het Adviescollege ICT-toetsing,

**Datum**  
2 september 2024

**Kenmerk**  
2024-0000751492

w.g.

drs. H.J.A. van Osch  
Voorzitter

w.g.

drs. S.J. van Amerongen  
Secretaris-directeur

## Bijlage: Informatie over het programma BSW

**Datum**  
2 september 2024

**Kenmerk**  
2024-0000751492

| Nr. | Onderwerp                            | Toelichting  |
|-----|--------------------------------------|--|
| 1.  | Projectnaam                          | Beter Samen Werken   |
| 2.  | Oprichtgever                         | De plaatsvervangend secretarissen-generaal van vier 'kopgroepdepartementen': Financiën, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het programma is onderdeel van het programma Open Overheid  |
| 3.  | Startdatum project                   | Februari 2023  |
| 4.  | Einddatum project                    | Eind 2028  |
| 5.  | Type project                         | Aanbesteding en implementatie van een document-, samenwerkings- en archiefoplossing  |
| 6.  | Fase Project                         | Definitiefase  |
| 7.  | Totaal budget                        | 2023-2028 voor de periode € 36 miljoen.<br>€ 73 miljoen invoeringskosten bij de vier departementen, de RvIHH en SSC-ICT. De aanschaf van software is niet begroot.<br>Jaarlijkse beheerkosten voor vier departementen lopen op van € 80 miljoen (2024) tot € 103 miljoen in 2028.  |
| 8.  | Reeds uitgegeven per datum           | € 4 miljoen (eind 2023).   |
| 9.  | Doelstelling                         | Komen tot een voor beleidsambtenaren duidelijk betere en gebruiksvriendelijke ondersteuning van het werkproces en de informatiehuishouding.  |
| 10. | Maatschappelijke/beleidsdoelstelling | Het kunnen voldoen aan de Archiefwet en de Wet open overheid (Woo).  |
| 11. | Meetbare baten                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kwantitatieve baten in algemene bewoordingen zoals 'de kraan dicht', 'huis op orde' en 'publieke waarde'.</li> <li>• Een betere gebruikersinterface om 10% sneller zoekacties af te handelen.</li> <li>• 30-50% minder opslagcapaciteit nodig.</li> <li>• Besparing op beheer- en onderhoudskosten.</li> <li>• Minder medewerkers nodig voor Woo-verzoeken.</li> </ul>  |
| 12. | Huidige technologie/architectuur     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• On-premise installatie van de Microsoft office omgeving.</li> <li>• Verschillende oplossingen voor Document Management.</li> <li>• Diverse tools, aangeboden en ontwikkeld door de RvIHH en Open Overheid die een rol spelen in de informatiehuishouding, zoals laksoftware, 'zoek &amp; vind' en software om specifieke typen bestanden te archiveren zoals chat en email.</li> <li>• De kopgroepdepartementen gebruiken een op Filenet-technologie gebaseerd documentmanagementsysteem beheerd door de RvIHH en SSC-ICT.</li> </ul> |
| 13. | Doeltechnologie/-architectuur        | Microsoft 356 en een nog onbekende technologie die verworven wordt met een aanbesteding.   |
| 14. | Omvang systeem                       | Geen informatie over beschikbaar   |
| 15. | Aantal gebruikers                    | In potentie alle rijksmedewerkers werkzaam in beleidsprocessen (er waren eind 2022 ongeveer 138.000 rijksmedewerkers)  |
| 16. | Belanghebbenden                      | Burgers, bedrijven, journalisten   |
| 17. | Aanbesteding voorzien                | Ja   |

*Informatie over het uitgevoerde onderzoek*

| Nr. | Onderwerp               | Toelichting  |
|-----|-------------------------|--|
| 1.  | Type onderzoek          | Project; conform artikel 2, lid 2 sub a1 Instellingsbesluit Adviescollege ICT-toetsing |
| 2.  | Aanmelddatum            | 8 december 2023  |
| 3.  | Start onderzoek         | 27 februari 2024   |
| 4.  | Afronden onderzoek      | 2 mei 2024   |
| 5.  | Datum concept advies    | 22 juli 2024   |
| 6.  | Datum definitief advies | 2 september 2024   |
| 7.  | Eerder onderzoek        | Niet van toepassing  |
| 8.  | Onderzoeksmethode       | Themasessies, interviews, documentstudie   |

**Datum**

2 september 2024

**Kenmerk**

2024-0000751492