



# ICT MARKTTOETS

## SOFTWARE-OPLOSSING OMGEVINGSBELEID

Provincie Zuid-Holland – 11 april 2019

*Definitieve versie 14 mei 2019*

# INHOUDSOPGAVE

<b>MANAGEMENTSAMENVATTING .....</b>	<b>3</b>
<b>1. INLEIDING.....</b>	<b>6</b>
1.1    Aanleiding	6
1.2    ICT Markttoets	6
1.3    Aanpak	8
1.4    Indeling rapport	9
<b>2. VRAAG 1: KAN DE FUNCTIONALITEIT MET PASSENDE SOFTWARE WORDEN     ONTWIKKELD EN ONDERHOUDEN?.....</b>	<b>10</b>
<b>3. VRAAG 2: KAN DE SOFTWARE WORDEN GELEVERD ZODAT DEZE VOOR ANDERE     OVERHEIDSPARTIJEN INZETBAAR IS? .....</b>	<b>14</b>
<b>4. VRAAG 3: KAN DE VERDERE ONTWIKKELING EN HET ONDERHOUD ONDERDEEL     ZIJN VAN DE VERWERVING? .....</b>	<b>16</b>
<b>5. SAMENVATTEND ADVIES INDIVIDUELE MARKTPARTIJEN.....</b>	<b>19</b>
<b>6. EERSTE REACTIE OPDRACHTGEVER .....</b>	<b>20</b>
<b>BIJLAGE A. DEELNEMENDE BEDRIJVEN .....</b>	<b>21</b>

## MANAGEMENTSAMENVATTING

De provincie Zuid-Holland heeft een prototype gerealiseerd om de tot nu toe verschillende sectorale beleidsdocumenten en verordeningen samen te brengen in één integrale omgevingsvisie en één omgevingsverordening. De provincie wil de huidige applicatie vervangen door een andere software-oplossing. Daarbij heeft de provincie de uitdrukkelijke wens de ontwikkelde software ook beschikbaar te stellen aan andere bij het omgevingsbeleid betrokken overheidspartijen. Op donderdag 11 april 2019 organiseerde Nederland ICT voor de provincie Zuid-Holland een ICT Markttoets over de verwerving van een dergelijke software-oplossing.

### **Kan de functionaliteit met passende software worden ontwikkeld en onderhouden?**

De marktpartijen geven aan dat de beschreven functionaliteit met passende software ontwikkeld en onderhouden kan worden. Uit de beschrijving, in het bijzonder de scheiding tussen front-end en back-end, de PZH database, komt maatwerk als meest voor de hand liggende optie naar voren. De marktpartijen stellen voor de eisen meer SMART en vanuit de gewenste controleerbare kwaliteit te definiëren, voor zowel (door)ontwikkeling, onderhoud als gebruik (productie). De API tussen front-end en back-end speelt bij de vraagstelling een cruciale rol. De wijze waarop de API is ingevuld, zoals bijvoorbeeld met de keuze voor standaarden en met omgang met de data, bepaalt de keuze voor de tooling voor ontwikkeling en beheer. Als de provincie de functionaliteit overdraagbaar wil maken naar anderen, dan moet het in zijn geheel overdraagbaar zijn. Dat gaat alleen werken als er een visie op de wijze van werken met de API komt. Marktpartijen vinden het dan ook zeer gewenst dat er één API standaard voor alle provincies ontstaat. Als er één is, dan hebben alle gemeenten en marktpartijen daar veel plezier van. Dat zou nog significant toenemen als de database van de provincie ook deels via open data beschikbaar zou worden gesteld. Dan kunnen de toepassingen die door gemeenten en andere geïnteresseerde partijen in gebruik zijn via de API direct gebruikmaken van juiste gegevens (zonder dat via DSO te hoeven doen), en is de front-end beschikbaar stellen minder of niet meer nodig.

De maatwerkontwikkeling van de front-end, gebruikmakend van API en gegevens uit de back-end, betekent dat ontwikkeling en onderhoud van beide gelijk op moet gaan. De complexiteit die door deze scopebeperking ontstaat, zal op een of andere manier opgelost moeten worden. De teams die daarmee bezig zijn, hebben elkaar nodig. De markt is van mening dat er afhankelijk van het doel en de scope van de te ontwikkelen software voldoende vormen van samenwerking zijn om ontwikkeling en onderhoud te garanderen. Wel speelt hier de vraag hoe

de relatie tussen provincie en softwareleverancier vorm krijgt. Marktpartijen geven als advies mee: bundel het geheel. Maak geen knip tussen ontwikkeling en onderhoud (Dev-Ops).

Beschikbaarheid van voldoende deskundigheid is mede afhankelijk van de keuze voor de tooling en of er specifieke softwareproducten als onderdeel van de totaaloplossing worden ingezet. De functionaliteit lijkt erop te wijzen dat er verschillende deskundigheden nodig zijn, die niet altijd bij één partij te verkrijgen zijn. Een aandachtspunt bij de inzet van deskundigen is hoe de gebruikers meegenomen worden in deze andere werkwijze, ook met structurering van teksten.

### **Kan de software worden geleverd zodat deze voor andere overheidspartijen inzetbaar is?**

Om voor andere overheidspartijen herbruikbaar te zijn, moeten wel vergelijkbare randvoorwaarden gelden met de provincie Zuid-Holland. Cruciaal daarbij is of de softwareoplossing een standaardproduct is, dan wel maatwerk. De vorm zou moeten passen bij wat je met deze beschikbaarstelling aan andere overheidspartijen wilt bereiken. Een ander belangrijk criterium is de aard van de samenwerking tussen de provincie en de andere geïnteresseerde partijen. Dat bepaalt de invloed op de functionele en niet functionele eisen, en het toekomstig gebruik.

Bij de keuze voor een standaard softwareproduct dat door meerdere partijen gebruikt gaat worden, kan door de provincie of een inkoop samenwerking van de deelnemende partijen, gekozen worden voor passende afspraken over licenties.

Bij een maatwerkoplossing voor een al dan niet gedeelde functionaliteit is het van belang een gebruikersgroep, een community van gebruikers en/of ontwikkelaars te vormen. Deze gebruikersgroep dient vooraf invloed te krijgen op de functionaliteit, anders is enerzijds de kans klein dat partijen buiten de provincie de software ook daadwerkelijk gaan gebruiken, en anderzijds de kans groot dat van de oorspronkelijke versie snel allerlei variaties gaan ontstaan ten behoeve van eigen requirements en gebruik. Een eindverantwoordelijke Product Owner is nodig om keuzen te maken.

### **Kan de verdere ontwikkeling en het onderhoud onderdeel zijn van de verwerving?**

Ten aanzien van het inzetten van open source software is de markt verdeeld. De markt merkt op dat open source software makkelijker distribueert, maar dat je ook bij open source software rekening moet houden met licenties.

De markt onderstreept het belang dat de verdere (door)ontwikkeling en het onderhoud deel van de initiële verwerving is. Of onderhoud en ontwikkeling namens een open community opgenomen kan worden in de verwerving van de opdracht, is sterk afhankelijk van de gewenste oplossingsrichting van de provincie. Indien gekozen wordt voor een

standaardoplossing bestaat er vaak een gebruikerscommunity die door de leverancier wordt georganiseerd. In geval van maatwerk kan de provincie Zuid-Holland als Product Owner namens de community optreden.

Er zijn meerdere manieren om software voor meerdere gebruikersorganisaties in te zetten en te verwerven. Dat kan zowel via standaard softwareproducten als via maatwerk voor de provincie ingevuld worden. Marktpartijen gaven aan dat het mogelijk is om software voor meerdere gebruikersorganisaties in te zetten en te verwerven, maar dat het vormen van een gebruikersgroep (als community, coöperatie, stichting of shared service organisatie) een randvoorwaarde is. De markt geeft hiervoor meerdere suggesties.

# 1. INLEIDING

De provincie Zuid-Holland wil haar beleid eenvoudiger, transparanter en toegankelijker maken met behulp van digitalisering. Zij heeft daartoe de afgelopen periode een prototype gerealiseerd om de tot nu toe verschillende sectorale beleidsdocumenten en verordeningen samen te brengen in één integrale omgevingsvisie en één omgevingsverordening. Het prototype omvat functionaliteit voor de totstandkoming en het beschikbaar stellen van de visie en de verordening. De provincie Zuid-Holland is voornemens de markt te vragen haar te helpen de aan de hand van het prototype gedefinieerde functionaliteit in een duurzame oplossing te ontwikkelen. Daarbij heeft de provincie de uitdrukkelijke wens de ontwikkelde software ook beschikbaar te stellen aan andere, bij het omgevingsbeleid betrokken, overheidspartijen.

## 1.1 AANLEIDING

In 2017 heeft de provincie gekozen voor een oplossing van één leverancier en heeft met deze applicatie een Proof of Concept (POC) uitgevoerd. In de POC kwam aan het licht dat de oplossing ten dele voldoet aan de eisen van de provincie en is door het bestuur besloten niet verder te ontwikkelen met deze oplossing. Het transporteren van data tussen de back-end en front-end werkte niet naar wens. Deze applicatie dient vervangen te worden door een andere software-oplossing.

De provincie Zuid-Holland vraagt via een marktconsultatie graag feedback op haar voornemen tot een dergelijke verwerving. Met deze feedback wil de provincie Zuid-Holland de voorbereiding van de verwerving bijsturen. Het Rijk heeft voor de marktconsultatie een instrument dat in afspraak met en onder verantwoordelijkheid van branchevereniging Nederland ICT wordt ingezet: de ICT Markttoets (voorheen ICT Haalbaarheidstoets). Om de markt te consulteren organiseerde Nederland ICT dan ook namens de provincie Zuid-Holland op 11 april 2019 een ICT Markttoets. Tijdens deze ICT Markttoets legde de provincie een aantal open vragen over deze verwerving voor aan de markt.

## 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 van de iDialoog (de samenwerking tussen Rijk en ICT-bedrijfsleven) en wordt sterk gestimuleerd vanuit de Rijksoverheid. Zie voor meer informatie:

[www.ictmarkttoets.nl](http://www.ictmarkttoets.nl).

De ICT Markttoets vindt onder verantwoordelijkheid van de projectleider van Nederland ICT plaats. Voorbereiding, begeleiding en rapportage worden mede uitgevoerd door adviesbureau PBLQ.

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

- *Stap 1: De vraagstelling*  
Een overheidsorganisatie komt naar Nederland ICT met een vraag, concept of idee om voor te leggen aan ICT-bedrijven. Nederland ICT helpt de overheidsorganisatie bij het formuleren van een heldere vraagstelling voor de ICT Markttoets (intake). Samen met de overheidsorganisatie stelt zij een uitnodiging aan de markt op. Nederland ICT kondigt vervolgens de ICT Markttoets aan bij de markt via de website van Nederland ICT. In overleg met Nederland ICT bekijkt de overheidsorganisatie welk type expertise zij specifiek van de markt aan tafel wil uitnodigen.
- *Stap 2: Deelnemers workshop*  
Marktpartijen kunnen zich inschrijven voor deelname met deelnemers die beschikken over de gevraagde expertise (of functie). De workshop heeft een beperkte omvang. Bij overinschrijving maakt Nederland ICT een selectie van deelnemers aan de workshop.
- *Stap 3: De workshop*  
Nederland ICT organiseert een workshop waarin de deelnemende marktpartijen met elkaar discussiëren over de haalbaarheid van (specifieke onderdelen van) de vraag, het concept of het project. Ook de vragende overheidsorganisatie is aanwezig bij de workshop. PBLQ faciliteert de workshop.
- *Stap 4: De conceptrapportage*  
Op basis van de bevindingen uit de workshop stelt Nederland ICT een conceptrapportage op. Hierin geeft zij de meningen, feedback en visie van de marktpartijen geanonimiseerd weer.
- *Stap 5: De commentaarronde*  
Nederland ICT legt de conceptrapportage voor aan de deelnemers van de workshop. Op individuele basis kunnen zij schriftelijk reageren en zo nodig aanvullingen geven.
- *Stap 6: De definitieve rapportage*  
De vragende overheidsorganisatie ontvangt van Nederland ICT de geanonimiseerde eindrapportage over de ICT Markttoets. Daarnaast publiceert Nederland ICT deze eindrapportage op [www.nederlandict.nl](http://www.nederlandict.nl), zodat via dat kanaal de gehele markt kennis kan nemen van de inhoud van de ICT Markttoets.

### 1.3 AANPAK

Voor deze ICT Markttoets voor de provincie Zuid-Holland zijn de volgende stappen uitgevoerd:

- De uitnodiging van Nederland ICT voor deelname aan de ICT Markttoets bevatte de vragen aan de markt van de provincie Zuid-Holland over een software-oplossing omgevingsbeleid. Als bijlage bij de uitnodiging is achtergrondinformatie met betrekking tot de verwervingsvraag toegevoegd.
- Deze ICT Markttoets richtte zich op marktpartijen die diensten en/of software producten bieden om de beschreven functionaliteit in het kader van de omgevingswet te leveren of te ontwikkelen. De deelnemers zijn als ICT-specialist werkzaam bij een dergelijke marktpartij én hebben kennis en ervaring over het leveren, inrichten en/of ontwikkelen en implementeren van een soortgelijke software-oplossing (o.a. lead application developer, solution architect, (technisch) projectleider, implementatieconsultant). De lijst met deelnemende bedrijven is opgenomen in bijlage A.
- De ICT Markttoets vond plaats op 11 april 2019.
- In de workshop zijn de deelnemende bedrijven (de markt) en vertegenwoordigers van het Programma Omgevingsbeleid, onder begeleiding van PBLQ, aan drie tafels in drie rondes en een gezamenlijke slotronde interactief in gesprek gegaan over de vragen van het programma.
- De opdrachtgever vanuit de provincie Zuid-Holland was aanwezig bij de ICT Markttoets en heeft daar actief kennisgenomen van de opbrengsten van de tafelgesprekken.
- Het resultaat van de workshop is onder auspiciën van Nederland ICT verwerkt in een geanonimiseerde conceptrapportage.
- Relevante aanvullingen en tekstwijzigingen vanuit de markt zijn onder auspiciën van Nederland ICT verwerkt.
- De definitieve rapportage is 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.

Voor meer informatie of vragen inzake dit rapport kunt u contact opnemen met Nederland ICT: Floor Lekkerkerker, tel. 0348 – 49 36 36 of [e-mail](#).



## 1.4 INDELING RAPPORT

Het rapport bestaat uit de volgende onderdelen:

- Managementsamenvatting;
- Hoofdstukken 2, 3 en 4 behandelen de drie hoofdvragen. Elk hoofdstuk herhaalt de hoofdvraag met de deelvragen. Daarna volgen samenvattingen van de antwoorden van de markt op de vragen<sup>1</sup>, aangevuld met (aandachts)punten die de marktpartijen aan de opdrachtgever ter overweging geven;
- Hoofdstuk 5 bevat een samenvattend advies in de vorm van statements van marktpartijen aan de opdrachtgever;
- Hoofdstuk 6 bevat de eerste reactie van de opdrachtgever op de bevindingen aan het slot van de bijeenkomst;
- Bijlage A bevat de lijst van bedrijven die deelnamen aan de workshop.

---

<sup>1</sup> Dit rapport geeft het gemeenschappelijke beeld van de (meerderheid van de) aanwezige partijen. Dit rapport hanteert daarbij vaak het begrip 'de markt', maar dat wil niet zeggen dat daarmee ook steeds alle deelnemers een bepaalde mening onderschrijven.

## 2. VRAAG 1: KAN DE FUNCTIONALITEIT MET PASSENDE SOFTWARE WORDEN ONTWIKKELD EN ONDERHOUDEN?

### Vraag 1:

Kan de beschreven functionaliteit met passende software worden ontwikkeld en kan deze in de toekomst worden onderhouden?

Randvoorwaarden daarbij zijn:

- 1.1 Gebruikmaken van de door de provincie Zuid Holland ontwikkelde API service;
- 1.2 Met software die zich bewezen heeft in de markt en vrij beschikbaar is;
- 1.3 Voldoende deskundigheid beschikbaar vanuit de markt nu en in de toekomst om de ontwikkeling en onderhoud te kunnen doen.

### Bewezen en vrij beschikbaar

De provincie verduidelijkt voorafgaand aan de discussie twee termen: 'bewezen' en 'vrij beschikbaar'. De eerste betekent hier dat het gaat om door de markt ontwikkelde software die al werkt. 'Vrij beschikbaar' wil zeggen dat de provincie er makkelijk aan kan komen. De markt geeft aan dat gaat om normatieve eisen. Het antwoord op de vraag wanneer software zich bewezen heeft, is immers zeer afhankelijk van de persoon of organisatie aan wie dat wordt gevraagd. Ook ten aanzien van de vrije beschikbaarheid van de software is voor de markt nog onvoldoende helder wat de provincie hiermee bedoelt.

### Maatwerk

De marktpartijen geven aan dat de beschreven functionaliteit met passende software ontwikkeld en onderhouden kan worden. Uit de beschrijving, in het bijzonder de scheiding tussen front-end en back-end, de PZH database, komt maatwerk als meest voor de hand liggende optie naar voren. De beschrijving is echter zowel functioneel als niet-functioneel nog onvoldoende uitgewerkt om als marktpartij een aanbod te kunnen doen. De markt wil tevens meer inzicht in de IT-strategie en de IT-architectuur van de provincie Zuid-Holland, want dat is randvoorwaardelijke informatie om met het ontwikkelen van een software-oplossing te kunnen beginnen. Ten aanzien van de functionaliteit mist de markt nog praktische informatie. Gaat het bijvoorbeeld alleen om het raadplegen van informatie of moeten er ook gegevens gemuteerd worden? Maar ook: zijn toepasbare regels echt buiten scope? Dat is van belang om te weten voor de doorontwikkeling. De marktpartijen stellen voor de eisen meer SMART en vanuit de gewenste controleerbare kwaliteit te definiëren, voor zowel (door)ontwikkeling, onderhoud als gebruik (productie).

## 1.1 GEBRUIKMAKEN VAN DE DOOR DE PROVINCIE ZUID HOLLAND ONTWIKKELDE API SERVICE

### Specificatie API

Marktpartijen missen cruciale informatie over de API waar het gaat om het aantal end-points. Ook de scope is hier een issue: gaat het om één API of is er sprake van een API-gateway? De markt heeft de specificaties van de API nodig om een front-end te kunnen maken, en dat leidt tot vragen als:

- Wat zijn de voorwaarden die je aan de software stelt? Waar moet de software landen?
- Er staat nu 'ontsluiten van informatie'. Is het open voor discussie hoe je informatie erin stopt? Hoe moet je omgaan met de data? Hoe hard is de randvoorwaarde dat je geen 'opslag' doet? Op het moment dat je dingen mag opslaan, dan kun je zelf een back-end maken. Mag je de data (n)ergens anders opslaan? Om welk soort data gaat het? Wie mag er muteren?
- De meeste producten hebben een eigen database, slaan dus zelf op en importeren die data in 'de eigen wereld'. Als je dan bij een gemeente een andere API hebt dan moet je het opnieuw maken. Dat kan, maar dat is dan wel maatwerk. Wil je dan toe naar één API voor alle provincies?
- Wat zijn de functionele wensen voor de User Interface? Dat bepaalt de performance.
- Je moet dus een bestaand product aansluiten op de API, mag dat middleware zijn?
- Gaat het hier alleen om een web-interface?

De API tussen front-end en back-end speelt bij de vraagstelling een cruciale rol. De wijze waarop de API is ingevuld, zoals bijvoorbeeld met de keuze voor standaarden en met omgang met de data, bepaalt de keuze voor de tooling voor ontwikkeling en beheer. Doel is dat de API de data aanbiedt aan de front-end. Dat betekent dat in de back-end de intelligentie, business logica, aanwezig is om de consistentie van de database en de relatie tussen de verschillende beleidssectoren en dergelijke te bewaken.

Als de provincie de functionaliteit overdraagbaar wil maken naar anderen, dan moet het in zijn geheel overdraagbaar zijn. Dat gaat alleen werken als er een visie op de wijze van werken met de API komt. De marktpartijen geven aan dat het ook zeer gewenst is dat er één API standaard voor alle provincies ontstaat. Als er één is, dan hebben alle gemeenten en marktpartijen daar veel plezier van. Dat zou nog significant toenemen als de database van de provincie ook deels via open data beschikbaar zou worden gesteld. Als andere partijen gebruik willen maken van de software zou dit betekenen dat de provincie zijn datamodel moet vrijgeven. Dan kunnen de toepassingen die door gemeenten en andere geïnteresseerde partijen in gebruik zijn via de API direct gebruikmaken van juiste gegevens (zonder dat via DSO te hoeven doen), en is de front-

end beschikbaar stellen minder of niet meer nodig.

## 1.2 MET SOFTWARE DIE ZICH BEWEZEN HEEFT IN DE MARKT EN VRIJ BESCHIKBAAR IS

### Tooling

De aanwezige marktpartijen leveren zowel maatwerkoplossingen als standaard pakketten. De inschatting is dat de door de provincie gewenste oplossing gerealiseerd kan worden met een combinatie van standaard- en maatwerkoplossingen. Er is een grote verscheidenheid aan tooling beschikbaar, inclusief libraries voor verschillende functies. Echter de keuze wordt bepaald door de API; wordt het meer commodity tooling, of meer niche?

### Ontwikkeling en beheer

De maatwerkontwikkeling van de front-end, gebruikmakend van API en gegevens uit de back-end, betekent dat ontwikkeling en onderhoud van beide gelijk op moet gaan. De complexiteit die door deze scopebeperking ontstaat, zal op een of andere manier opgelost moeten worden. De teams die daarmee bezig zijn hebben elkaar nodig. Het is een risico als de back-end en API gereed zijn voordat de front-end ontwikkeling start. Het moet ook mogelijk zijn de API in de loop van de tijd aan te passen aan de nieuwe inzichten en standaarden. Dit stelt dus eisen aan de wijze van ontwikkelen en beheren, de fasering en oplevering van tussenproducten, en de rolverdeling zowel in ontwikkeling, onderhoud als tijdens het gebruik.

Een heel andere uitleg van bovenstaande vraag is het aanbieden van standaard softwarepakketten. Volgens een deel van de marktpartijen zou dat alleen kunnen als de scope van de uitvraag verbreedt naar de combinatie van front-end en back-end. Dit blijft in het gesprek buiten beschouwing, omdat het niet op deze wijze is gevraagd door PZH.

## 1.3 VOLDOENDE DESKUNDIGHEID BESCHIKBAAR VANUIT DE MARKT NU EN IN DE TOEKOMST OM DE ONTWIKKELING EN ONDERHOUD TE KUNNEN DOEN

### Deskundigheid

Het antwoord op de vraag over de beschikbaarheid van deskundigheid voor onderhoud is volgens de markt afhankelijk van de vraag of de provincie kiest voor maatwerk of standaard software. Indien voor de laatste optie wordt gekozen, is het zeer waarschijnlijk dat er voldoende deskundigheid beschikbaar is. Beschikbaarheid van voldoende deskundigheid is mede afhankelijk van de keuze voor de tooling en of er specifieke softwareproducten als onderdeel van de totaaloplossing worden ingezet. De functionaliteit lijkt erop te wijzen dat er verschillende deskundigheden nodig zijn, die niet altijd bij één partij te verkrijgen zijn. Een aandachtspunt bij de inzet van deskundigen is hoe de gebruikers meegenomen worden in deze

andere werkwijze, ook met structurering van teksten.

### **Ontwikkeling en onderhoud**

De markt is van mening dat er afhankelijk van het doel en de scope van de te ontwikkelen software voldoende vormen van samenwerking zijn om ontwikkeling en onderhoud te garanderen. Wel speelt hier de vraag hoe de relatie tussen provincie en softwareleverancier vorm krijgt. Marktpartijen geven als advies mee: bundel het geheel. Maak geen knip tussen ontwikkeling en onderhoud (Dev-Ops). Zorg dat er een overdrachtsplan is voor wat de leverancier maakt zodat het beheer in de toekomst ook bij een andere partij neergelegd kan worden.

### 3. VRAAG 2: KAN DE SOFTWARE WORDEN GELEVERD ZODAT DEZE VOOR ANDERE OVERHEIDSPARTIJEN INZETBAAR IS?

#### Vraag 2:

Kan dergelijke in eerste versie voor de provincie Zuid-Holland ontwikkelde software op een zodanige manier geleverd worden dat deze ook juridisch en technisch voor andere overheidspartijen inzetbaar is? Bijvoorbeeld:

- 2.1 Als onderdeel van de licentie-afspraken bij aankoop van de modules of maatwerk;
- 2.2 Als gift van de intellectueel eigenaar provincie Zuid-Holland;
- 2.3 Als open source software.

#### Inzetbaarheid

Het is op meerdere manieren mogelijk de ontwikkelde software bij andere partijen in te zetten. Om voor andere overheidspartijen herbruikbaar te zijn, moeten wel vergelijkbare randvoorwaarden gelden met de provincie Zuid-Holland. Cruciaal daarbij is of de software-oplossing een standaardproduct is, dan wel maatwerk. De vorm zou moeten passen bij wat je met deze beschikbaarstelling aan andere overheidspartijen wilt bereiken. Een ander belangrijk criterium is de aard van de samenwerking tussen de provincie en de andere geïnteresseerde partijen. Dat bepaalt de invloed op de functionele en niet functionele eisen, en het toekomstig gebruik. Vraag daarbij is of ze de software zelf gaan gebruiken voor hun beleidsproces, willen ze inzicht in de beleidsplannen van de provincie, of willen ze gebruikmaken van de data van de provincie? De markt vraagt zich af of partijen, zoals bijvoorbeeld kleine(re) gemeenten die niet met de provincie vergelijkbaar zijn, de ontwikkelde software zullen kunnen hergebruiken. Gemeenten moeten aan de slag met de Omgevingswet, maar doen dat vanuit een heel andere scope. Als bij de ontwikkeling van de software ook met de eisen van deze partijen rekening gehouden moet worden, heeft dit consequenties voor de scope van het project van de provincie Zuid Holland.

#### 2.1 ALS ONDERDEEL VAN DE LICENTIE-AFSPRAKEN BIJ AANKOOP VAN DE MODULES OF MAATWERK

Bij de keuze voor een standaard softwareproduct dat door meerdere partijen gebruikt gaat worden, kan door de provincie of een inkoop samenwerking van de deelnemende partijen gekozen worden voor passende afspraken over licenties. Daar zijn vele voorbeelden van. De

afspraken over het hergebruik van software zullen dan per leverancier verschillen, maar de markt is van mening dat dit te regelen valt in de overeenkomst met de provincie Zuid-Holland. De software zal zeker breder leverbaar zijn als onderdeel van licentieafspraken. De vraag is of andere partijen alleen willen raadplegen of ook willen muteren. Er zou een onderscheid gemaakt kunnen worden in schrijf- en leeslicenties.

### **Community**

Bij een maatwerkoplossing voor een al dan niet gedeelde functionaliteit is het van belang een gebruikersgroep, een community van gebruikers en/of ontwikkelaars, te vormen. Deze gebruikersgroep dient vooraf invloed te krijgen op de functionaliteit, anders is enerzijds de kans klein dat partijen buiten de provincie de software ook daadwerkelijk gaan gebruiken, en anderzijds de kans groot dat van de oorspronkelijke versie snel allerlei variaties gaan ontstaan ten behoeve van eigen requirements en gebruik. Het organiseren van een dergelijk gebruikersgroep is geen sinecure, omdat alle relevante partijen betrokken moeten zijn. Daarvoor is een eindverantwoordelijke product owner nodig om keuzen te maken. Het wijst er ook op dat het niet alleen gaat om de eerste versie, maar ook om wat er daarna met de software in onderhoud gebeurt. Een splitsing daartoe bij opdrachtverstrekking is niet goed te maken. Marktpartijen kunnen in het functioneren van de community een rol spelen.

## **2.2 ALS GIFT VAN DE INTELLECTUEEL EIGENAAR PROVINCIE ZUID-HOLLAND**

Marktpartijen geven aan dat als PZH de intellectueel eigenaar is, een gift makkelijker is, maar minder aantrekkelijk voor leveranciers. Als de provincie maatwerk laat maken dan moet ze over het eigendomsrecht nadere afspraken maken met de leveranciers. Het mogelijke volume van de opdracht kan dan ook een rol gaan spelen voor de mate waarin marktpartijen bereid zullen zijn om hun eigendomsrecht af te staan.

## **2.3 ALS OPEN SOURCE SOFTWARE**

Open source kan op verschillende manieren uitgelegd worden: ontwikkeld met open source tooling, of als openbaar beschikbare software (al dan niet van leverancier specifieke software). Het zijn beide opties voor de gestelde vraag. De keuze hangt af van wat je als provincie wilt bereiken. De markt merkt op dat open source software makkelijker distribueert, maar dat je ook bij open source software rekening moet houden met licenties.

Ten aanzien van het inzetten van open source software is de markt verdeeld. Een aantal partijen geeft aan niet in te zullen tekenen als dit als harde eis door de provincie Zuid-Holland wordt gesteld. Anderen geven aan dat dit gevolgen zal hebben voor de prijs en dat reeds ontwikkelde frameworks niet ingezet kunnen worden, hetgeen zou kunnen leiden tot een sub-optimale oplossing.

## 4. VRAAG 3: KAN DE VERDERE ONTWIKKELING EN HET ONDERHOUD ONDERDEEL ZIJN VAN DE VERWERVING?

### Vraag 3

Kan de verdere ontwikkeling en het onderhoud van dergelijke software deel van de initiële verwerving zijn:

- 3.1 Als opdracht van de provincie Zuid-Holland?
- 3.2 Als opdracht van overheidspartijen die gebruikmaken van de software?
- 3.3 Als open community van de software gebruikers?

### Scope

De markt onderstreept het belang dat de verdere (door)ontwikkeling en het onderhoud deel van de initiële verwerving is. Om tot goede afspraken te kunnen komen vindt de markt het belangrijk dat het lange-termijn-doel van de provincie Zuid-Holland scherp omschreven is in de uitvraag. Gaat het om de provincie Zuid-Holland, de provincies, alle overheidspartijen? Is het initiële product een eerste resultaat of een stap naar een groter geheel? Een deel van de marktpartijen geeft aan stukjes met standaard software in te willen vullen en dat doorontwikkelen met een gebruikersgroep die invloed kan uitoefenen en werkt op basis van licenties. De markt adviseert: doe het agile, maak geen harde knip tussen de onderdelen, maak het meerjarig, borg je kennis en je beheer in afspraken over overdraagbaarheid en een exit plan zoals die bij een aantal partijen al standaard opgenomen zijn in beheersovereenkomsten. Ook adviseert de markt om van tevoren na te denken over de vraag of de bouw en het onderhoud gescheiden moeten worden of in één hand gegeven wordt. Partijen geven aan dat er verschillende modaliteiten zijn ten aanzien van het beheer van de software. In raamovereenkomsten kan de provincie verschillende kanten op.

### 3.1 ALS OPDRACHT VAN DE PROVINCIE ZUID-HOLLAND?

#### Meerdere partijen

Als de provincie optreedt als vertegenwoordiger van verschillende partijen die gebruik willen maken van de software dient met een aantal zaken rekening gehouden te worden. Allereerst zal de scope veranderen; de behoeften van de verschillende partijen zullen immers niet volledig overeen komen. Bovendien bestaat de mogelijkheid dat er bij de verdere ontwikkeling van de software tegenstrijdige behoeften kenbaar worden gemaakt. De provincie moet zich goed realiseren dat zij dan naast opdrachtgever ook andere rollen gaat vervullen. De rollen die genoemd worden zijn die van:

- softwarehuis



- makelaar
- vertegenwoordiger
- voorloper

De vraag of onderhoud en ontwikkeling namens een open community opgenomen kan worden in de verwerving van de opdracht, is sterk afhankelijk van de gewenste oplossingsrichting van de provincie. Indien gekozen wordt voor een standaardoplossing bestaat er vaak een gebruikerscommunity die door de leverancier wordt georganiseerd. In geval van maatwerk kan de provincie Zuid-Holland als product owner namens de community optreden. Ook is van belang dat duidelijk is wie in de rol van chieft committee de besluiten kan nemen (bv. over een nieuwe release). Marktpartijen geven hierbij aan dat het belangrijk is om de verantwoordelijkheden zakelijk goed te regelen: wie is de opdrachtgever van de leverancier? Wordt het een resultaats- of een inspanningsverplichting waarbij de markt capaciteit levert? En wie is dan verantwoordelijk voor welke risico's?

### 3.2. ALS OPDRACHT VAN OVERHEIDSPARTIJEN DIE GEBRUIK MAKEN VAN DE SOFTWARE?

#### Als opdracht van meerdere overheidspartijen

Er zijn meerdere manieren om software voor meerdere gebruikersorganisaties in te zetten en te verwerven. Dat kan zowel via standaard softwareproducten als via maatwerk voor de provincie ingevuld worden. De lessons learned en gewoonte in de markt is om een leverancier meerjarig in te zetten, zodat hij ook verantwoordelijkheid kan dragen voor het gebruik van de software in de praktijk en over een reeks van jaren continuïteit kan bieden. Dat betekent dat een scheiding tussen een eerste versie en latere versies in opdrachtverstrekking niet aangeraden wordt. Een scheiding via fasering of projecten is wel goed mogelijk. Verder zijn er diverse mogelijkheden om eventuele vendor lock-in te voorkomen en/of ondoorzichtigheid of kwetsbaarheid ten aanzien van de sources/broncode op te lossen (escrow regeling e.d.).

Het streven naar herbruikbare software impliceert ook het streven naar één voorkomen van de ontwikkelde software, zodat niet allerlei variaties ontstaan die ook onderhouden moeten worden.

### 3.3 ALS OPEN COMMUNITY VAN DE SOFTWARE GEBRUIKERS?

#### Gebruikersgroep als randvoorwaarde

Marktpartijen gaven aan dat het mogelijk is om software voor meerdere gebruikersorganisaties in te zetten en te verwerven, maar dat het vormen van een gebruikersgroep (als community, coöperatie, stichting of shared service organisatie) een randvoorwaarde is. Deze gebruikersgroep kan zowel de verdere ontwikkeling van een

standaard softwareproduct voor het beoogde gebruik door de provincie begeleiden, als de ontwikkeling en het gebruik van een maatwerkoplossing. Belangrijk is deze gezamenlijkheid vooraf te regelen, niet pas als het softwareproduct gereed is. Neem daarom in de verwervingsvraag alle aspecten daarvan mee: ontwikkeling, onderhoud, beheer, zodat je niet gaandeweg veel geld en tijd moet investeren om halverwege bij te sturen.

### **Open community**

De markt merkt op dat als de provincie zoveel mogelijk adoptie wil van wat ze neerzet, ze dat niet alleen kan. Een aantal marktpartijen geeft aan dat bij de ontwikkeling van open source software het zelfs een eis is dat er een open community is. Het vormen van een (door)ontwikkelcommunity is mede afhankelijk van de deelnemers daarin; zijn dat overheidspartijen met eigen ontwikkelaars, of (ook) marktpartijen? Van dat laatste zijn ook voorbeelden bekend. Een belangrijke factor daarbij is het aantal afnemers, er moet wel voldoende volume zijn.

De markt gaf daarbij de volgende suggesties: Begin klein en breid van daaruit uit. Pak het agile aan. De markt geeft aan dat de provincie de community zou moeten organiseren. Namens de community zou de provincie dan optreden als product owner. Als het stabiliteit heeft dan groei je stapsgewijs door naar een open community van overheidspartijen. Het ligt dan voor de hand om dat een groep van alle provincies te laten zijn. Je kunt dan denken aan een online discussiegroep. Bepaal daarbij dan wel goed hoe je stemrecht en democratische besluitvorming organiseert. Marktpartijen geven aan dat dit, in geval van botsende functionele eisen in de community, tot een lastige situatie voor de provincie zou kunnen leiden. Wiens wens is dan doorslaggevend? Kan het IPO hier iets in betekenen? En als het overdraagbaar wordt naar provincies, is het dat dan ook naar gemeenten? Het is voor gemeenten handig om bij het provinciebeleid te kunnen komen, maar hebben ze ook zelf wat aan deze oplossing? Een volgende stap kan dan zijn om gemeenten te betrekken. Wel is de vraag in hoeverre de back-end goed te verdelen is naar andere overheidspartijen. Als je de database open maakt, dan wordt het makkelijker. Leveranciers organiseren deze community niet, maar spelen dan een faciliterende rol. Marktpartijen gaven aan ook een rol te kunnen vervullen in het organiseren en faciliteren van het proces (met visies, roadmaps, haalbaarheidstoetsen) om tot commitment te komen.

De markt merkt daarnaast op: verwar open community niet met open source.

## 5. SAMENVATTEND ADVIES INDIVIDUELE MARKTPARTIJEN

Na bespreking van de vragen van de opdrachtgever aan de tafels gaven de aanwezige marktpartijen een bondig advies aan de opdrachtgever:

- Maak de achterliggende doelstelling/ambitie helder. Voeg het *waarom* toe.
- Overweeg een standaardoplossing die kan interfacen op de back-end.
- Denk goed na over de scope (die is nu enorm groot).
- Richt je in de uitvraag op het *wat*; niet op het *hoe*.
- Vraag je af of je dit moet willen. Zijn er nog andere vragen te beantwoorden?
- De provincie Zuid Holland moet dit als maatwerk laten maken.
- Doe de ICT markttoets nog een keer als voor de provincie duidelijk is wat de succesfactoren zijn.
- De provincie is trots op wat bereikt is. Ga door, maar wees je bewust van je rol. Zoek ondersteuning op de onderdelen waar je niet van bent.
- Wil je dit in breder verband namens andere partijen organiseren? Of zijn andere vragen belangrijker?
- Zoek een partij om dit verder te ontwikkelen en bundel de eerste ontwikkeling met doorontwikkeling van applicatie-, functioneel en technisch beheer.
- De keuze voor het 'wat' is bepalend voor de vraag met wie je verder wilt/kan.
- Overweeg om het vet van open source compleet te vergeten. Open Source is te complex. Neem dit in het vervolg niet mee als optie.
- Betrek marktpartijen nog eerder in het proces.
- Dit neigt naar maatwerk. Denk na en wees duidelijk over de non functional requirements. Deze staan nu zeer summier beschreven en dan gaat het geheel fout.

## 6. EERSTE REACTIE OPDRACHTGEVER

Aron Duindam, programmamanager omgevingsbeleid, dankt namens de provincie Zuid-Holland de marktpartijen voor hun input in dit traject. Hij geeft aan dat de provincie veel herkent van de discussies aan tafel. Deze vinden binnen de provincie echter plaats vanuit het perspectief van de overheid en juist de input van vandaag laat zien dat de markt aan de provincie nieuwe waardevolle inzichten en een rijkheid aan ideeën meegeeft die veel waarde toevoegt en blinde vlekken bij de provincie helder maakt. Deze ICT Markttoets leidt dan ook tot een paar vragen van de markt om stevig op te kauwen.

De hoofdvraag: waarom zet je digitalisering in om je beleid effectiever te maken, zat er vandaag bewust niet in. De provincie wilde in deze ICT Markttoets eerst rustig stilstaan bij een klein stukje van de vraag, want het hele vraagstuk is enorm en je kunt zowel inhoudelijk als technisch alle kanten op. Het gesprek tussen marktpartijen heeft veel aspecten gebracht om verder over na te denken. De provincie gaat zeker door met het zoeken van een software-oplossing voor omgevingsbeleid, want dit is onderdeel van de vraag hoe de provincie de grotere doelstelling kan realiseren. Deze ICT Markttoets heeft de provincie zowel gescherpt op de uitvraag als zodanig, als op de vraagstukken die ervoor en erna komen en vormde daarmee voor de provincie een belangrijk schakeltje in een veel groter geheel.

## BIJLAGE A. DEELNEMENDE BEDRIJVEN

- Argu
- BRIS
- Capgemini
- Centric
- Enigmatry
- Idgis
- Moxio
- Ordina
- Qdelft
- Roxit
- Rule management
- Software Improvement Group
- Sogeti
- Visuall