

Vergaderjaar 2021–2022

26 643

Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

Nr. 816

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 februari 2022

Het Adviescollege ICT-toetsing (AcICT) heeft op verzoek van mijn voorganger een onderzoek verricht naar het Federatief Berichtenstelsel (FBS) en heeft op 22 december 2021 het definitieve advies opgeleverd. Ik beschouw dit advies als kritisch en als een aansporing om de aanbevelingen voortvarend uit te voeren. De adviezen van het AcICT zijn enerzijds een bevestiging van het belang van FBS en de weg ernaartoe en zijn anderzijds een waardevolle inbreng voor het verwezenlijken van het potentieel van FBS voor de digitale samenleving. Ik dank het college daarom voor het uitvoeren van de toets. Met deze brief bied ik uw Kamer het ontvangen advies en mijn reactie op dit advies aan¹.

Belang van FBS

FBS maakt berichtenverkeer van de overheid met burgers en ondernemers flexibeler en efficiënter. Afnemers, dat zijn organisaties met een publieke taak, kunnen vanaf 2023 berichten via een afsprakenstelsel versturen via een centraal berichtenmagazijn of via hun eigen berichtenmagazijn. Burgers en ondernemers kunnen vanaf die tijd zelf kiezen op welke manier zij hun berichten van de overheid willen inzien. De directe aanleiding voor de start van FBS is de contractuele vervanging van Globe, het huidige berichtenmagazijn van MijnOverheid en de Berichtenbox-app. FBS wordt onder mijn verantwoordelijkheid uitgevoerd door Logius in samenwerking met de afnemers die hiervan gebruik gaan maken. Hierna ga ik in op de wijze waarop ik als opdrachtgever zal zorgdragen dat de aanbevelingen worden opgevolgd en verwerkt. De opvolging van de aanbevelingen zal worden geborgd via de governance van het programma.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Versterk de sturing van de vervanging van Globe

Het eerste deeladvies is om een aanpak te hanteren waarin resultaten gefaseerd worden opgeleverd en de grip op voortgang in tijd en geld wordt verstevigd. Verder wordt geadviseerd om naar mogelijkheden te zoeken om de scope verder te beperken en de snelheid te verhogen. Dit advies ondersteunt de reeds ingezette versterking van het portfoliomanagement van BZK. Met het portfoliomanagement wordt grote ICT-projecten zoals FBS ieder kwartaal getoetst en bijgestuurd op basis van criteria die mede zijn gebaseerd op het toetsingskader van het AclCT. Voor de eerste oplevering van de toekomstige centrale voorziening van FBS wordt daarom ook geen nieuwe functionaliteit gerealiseerd bovenop de functionaliteit die de huidige voorziening Globe biedt. De architectuur van FBS houdt weliswaar rekening met toekomstige uitbreidbaarheid en flexibiliteit, maar de functionaliteit die nu wordt gebouwd, is beperkt van scope en is primair gericht op de vervanging van Globe en de ontwikkeling van Bekendmakingen vanuit de Wet Elektronische Bekendmakingen voor KOOP², de *launching customer*³ van FBS.

Ik herken de notie dat de sturing op planning, voortgang en financiën van belang is. In de aanpak is dit daarom al een belangrijk punt van aandacht. Mijn ministerie stuurt hier nadrukkelijk op met het hiervoor genoemde portfoliomanagement. Dit doet zij samen met een zogenaamde sponsor-groep waarin een afvaardiging van de afnemers (uitvoeringsorganisaties en medeoverheden) vertegenwoordigd is. Recent is een herijkte roadmap voor het programma FBS opgesteld. Deze roadmap geeft inzicht in de externe afhankelijkheden, werkpakketten, migratieplanning en mijlpalen. Dit geeft meer inzicht in onderlinge afhankelijkheden. De herijkte roadmap is inmiddels vastgesteld in bovenstaande governance van FBS. Deze roadmap FBS biedt voorts ondersteuning bij het zoeken naar mogelijkheden door het programma om kritieke-pad-activiteiten te versnellen. Periodiek wordt de roadmap FBS geactualiseerd en vastgesteld.

In de periode waarin de toets is uitgevoerd, heeft een verdieping plaatsgevonden op de financiën in relatie tot de voortgang. De onderbouwing is inzichtelijk gemaakt en verstevigd. Het programma verwacht in het eerste kwartaal van 2022 de begroting te hebben aangepast aan de herijkte roadmap.

Zet volgende stappen alleen bij gevalideerde gebruikersbehoeften

In het tweede deeladvies beveelt het college aan bij de doorontwikkeling van de berichtenvoorziening een «boter bij de vis» aanpak te adopteren en alert te zijn op «over-engineering», zoals de invulling van behoeften die onvoldoende hard zijn of de niet-noodzakelijke vervanging van tijdelijke oplossingen. Ik neem deze aanbeveling ter harte. Het programma werkt aan een *minimum viable product*⁴ (MVP) dat de functionaliteit van Globe afdekt. De directe aanleiding voor de vervanging van Globe is zoals gezegd de contractuele vervanging. De migratiestrategie die Logius voor ogen heeft, behelst om eerst de bestaande aangesloten partijen van Globe te migreren naar het centrale berichtenmagazijn. Pas daarna worden de

² Via de website www.officielebekendmakingen.nl maken overheidsorganisaties hun publicaties officieel bekend. Per maand worden vele duizenden bekendmakingen gepubliceerd, dit zijn (wijzigingen in) wet- en regelgeving en verdragen van de centrale overheid, maar ook vergunningen, ruimtelijke plannen van decentrale overheden.

³ Een *launching customer* is de eerste klant die een nieuw product in gebruik neemt en die bereid is om als referent op te treden om potentiële klanten te overtuigen.

⁴ Een *minimum viable product* is een product met net genoeg kenmerken om waarde toe te voegen voor vroeg aansluitende afnemers, als een startpunt om terugkoppeling te krijgen voor verdere productontwikkeling.

decentrale berichtenmagazijnen aangesloten, nadat de integrale werking van de keten is aangetoond. Tegelijkertijd wordt ook de kans aangegrepen om deze applicatie met behulp van nieuwe en veiliger technologie, in de vorm van services, flexibeler en kostenefficiënter te ontwikkelen.

Het college adviseert om pas tijd te besteden aan het meer generiek bruikbaar maken van de te ontwikkelen services als bekend is waarvoor deze nog meer ingezet kunnen worden. De generieke services zijn alle vier nodig voor het berichtenstelsel en worden in die context ontwikkeld. De sponsorgroep van het programma en mijn ministerie zullen na de ingebruikname van het nieuwe berichtenmagazijn, met afnemers onderzoeken hoe de generieke services breder ingezet kunnen worden. Logius doet dit ook voor haar eigen dienstverlening.

Binnen FBS zullen nieuwe functionaliteiten, zoals een portaal voor ondernemers en tweerichtingsverkeer, alleen uitgevoerd worden bij een goedgekeurd wijzigingsverzoek volgens de nieuwe Generieke Digitale Infrastructuur (GDI-) governance. Daarnaast zal er gestuurd worden om het komende jaar commitment te verkrijgen van de partijen die potentieel gaan aansluiten, met daarbij inzicht in de af te nemen componenten, volumes en gevolgen. Dit draagt ook bij aan het managen van de verwachtingen van deze partijen.

Uiteindelijk gaat het erom dat burgers en ondernemers een meerwaarde ervaren bij de digitale diensten die worden aangeboden. Logius doet verschillende soorten gebruikersonderzoeken om meer inzicht te krijgen in de belevingswereld van burgers en ondernemers en hoe ze overheidsdiensten gebruiken. Gebruikers worden daarbij al vanaf het ontwerp betrokken in de ontwikkeling van bijvoorbeeld FBS. Verder onderhoudt Logius relaties met belangenorganisaties en organisaties die mensen helpen die moeite hebben met de digitalisering. Ook voor FBS kan gebruik gemaakt worden van ervaringsdeskundigen van deze organisaties. Op deze manier nemen wij de ervaringen en behoeften van diverse gebruikers (burgers en ondernemers) mee in de ontwikkeling van FBS.

Neem als BZK een leidende rol bij invullen van de randvoorwaarden berichtenstelsel

Het derde deeladvies betreft het voortouw nemen door mijn ministerie bij het invullen van de randvoorwaarden. Het toetsteam geeft hiervoor concrete aanknopingspunten.

Ik beschouw het advies als een ondersteuning van het ingezette beleid. Vanaf 1 januari 2022 is mijn ministerie opdrachtgever van de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI)⁵. Dit opdrachtgeverschap geeft mijn ministerie vorm in goede samenwerking met de uitvoeringsorganisaties en medeoverheden in de Programmeringsraad GDI. In deze governance vindt sturing plaats op de uitvoering, meerjarige planning en financiering van bestaande en nieuw te bouwen onderdelen van de GDI. De nieuwe sturing en samenwerking in de Programmeringsraad GDI geven mij vertrouwen dat veel organisaties met een publieke taak gaan deelnemen aan FBS.

⁵ De GDI is de set aan afspraken, standaarden en voorzieningen die overheidsorganisaties en dienstverleners met een publieke taak ondersteunt bij de inrichting van hun digitale dienstverlening aan burgers en bedrijven en waar nodig ook bij hun onderlinge digitale samenwerking. Het perspectief van burgers en bedrijven is hierin leidend: de publieke digitale dienstverlening is voor burgers en bedrijven beschikbaar, veilig en gemakkelijk in gebruik. Voorbeelden zijn: DIGID, Berichtenbox/FBS, Digikoppeling en Diginetwerk.

Het college adviseert om verschillende scenario's op te stellen om FBS verder te verbeteren en een keuze te maken, waarbij de grootste risico's in kaart worden gebracht voor elk scenario en vooraf de functionele haalbaarheid en technische maakbaarheid van het scenario vast te stellen en te leren van vergelijkbare stelsels. Het belang van het in kaart brengen van risico's en de functionele haalbaarheid en technische maakbaarheid is helder. Ten behoeve van FBS wordt risicomanagement, evenals *quality assurance*, verricht. Ik zal erop toezien dat dit adequaat wordt uitgevoerd. Ik streef ernaar om in 2022 een MVP van het afsprakenstelsel van FBS op te leveren dat de risico's zoveel mogelijk beperkt en dat tegelijkertijd de grootst mogelijke waarde oplevert.

Het belang van het leren van vergelijkbare ontwikkelingen bij andere stelsels onderschrijf ik. In de afgelopen maanden is gewerkt aan het gezamenlijk met afnemers opstellen van de stelselafspraken. Daarvoor is gebruik gemaakt van het mede door Logius ontwikkelde BOMOS-model (Beheer en OntwikkelModel Open Standaarden)⁶. Logius gebruikt BOMOS voor alle standaarden die het in beheer heeft. Hiermee garandeert Logius dat de beheerde standaarden open en toegankelijk zijn. Dit model voor standaarden is aangepast voor afsprakenstelsels aan de hand van de ervaringen van Logius met het beheren van andere afsprakenstelsels. De planning is dat eind 2022 een door afnemers gedragen set aan afspraken wordt opgeleverd.

Het advies om draagvlak en *buy-in* bij (potentiële) afnemers te organiseren neem ik ter harte. Ik merk daarbij op dat de afnemers mede-initiatiefnemer zijn geweest van FBS. Het programma gaat met afnemers inzichtelijk maken welke afnemers wanneer op welke diensten gaan aansluiten. Met deze informatie kan een beeld worden gevormd van de volumes die daarmee gemoeid zijn. Dit kan tevens dienen als inspiratie voor overige (potentiële) aansluitende partijen. Hiervoor wordt een aansluitplan gemaakt met concrete afspraken over het aansluiten van (nieuwe) afnemers en de wijze waarop dit gebeurt.

Tot slot

Ik dank het AclCT voor het uitgebrachte advies. Het advies draagt bij aan de kwaliteit van FBS. Ik vertrouw erop dat de maatregelen naar aanleiding van het advies zullen bijdragen aan een succesvolle realisatie van FBS.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A.C. van Huffelen

⁶ BOMOS is een open beheerstandaard die werkt met handreikingen die zijn gecategoriseerd naar soorten beheerprocessen. Hierdoor kan een beheerder eenvoudig tips en *best practices* vinden voor specifieke beheervragen. Ook is het mogelijk via de BOMOS-meting het beheerproces van een open standaard te beoordelen en aandachtspunten te ontdekken voor beter beheer. Het Forum Standaardisatie heeft de praktische handreiking (stappenplan) voor BOMOS gepubliceerd op zijn website en deze is te vinden via de link: <https://www.forumstandaardisatie.nl/sites/default/files/BFS/4-basisinformatie/publicaties/Publicatie-BOMOS-2i.pdf>.