Eindverslag marktconsultatie CMS

Gemeente Huizen overweegt een aanbesteding op de markt te zetten voor hosting, technisch beheer, doorontwikkeling en (mogelijke) migratie van drie websites. Als voorbereiding op de aanbesteding wilden wij graag de markt bevragen. Dat had als doel om op een aantal aspecten een goede afweging te maken met het opstellen van de aanbestedingsdocumenten en -criteria en de te volgen procedure.

Algemeen

Wij stelden elf vragen in onze marktconsultatie. Deze hadden onder meer betrekking op de technische kaders van het CMS, proces van implementatie, relevante wetgeving en ontwikkelingen, privacy en gegevensverwerking en digitale soevereiniteit.

Beantwoording

Wij kregen zeven reacties op de marktconsultatie. Wij geven per gestelde vraag een (geanonimiseerde) samenvatting van de beantwoording daarop.

1. Gemeente Huizen is tevreden met de huidige website en het CMS waar nu mee gewerkt wordt en heeft de voorkeur om op dezelfde wijze verder te werken. Tegelijkertijd biedt een aanbesteding de mogelijkheid om de diensten en kwaliteiten van andere aanbieders te bekijken. Daarbij geniet onze voorkeur een voortzetting van een Drupal CMS, bij een aanbieder die ruime ervaring heeft met het maken en onderhouden van websites van gemeenten. Voldoet u aan deze uitgangspunten en kunt u dat toelichten? Zijn er zaken waar wij rekening mee moeten houden in de uitvraag?

We kregen reacties van marktpartijen die een Drupal CMS aanbieden en partijen die een ander systeem aanbieden. Sommige partijen hebben bovendien ruime ervaring met werken met gemeenten of andere overheidsorganisaties. Enkele partijen gaven aan om in een aanbesteding vooral kwaliteit van dienstverlening als prioriteit te noemen. Daarbij zou de gemeente uit moeten gaan van behoeften en strategische doelen en minder van techniek of een systeem. Er wordt geadviseerd om hier rekening mee te houden bij de uiteindelijke selectiecriteria.

Ten aanzien van een mogelijke voortzetting van de huidige website door de gemeente geven enkele partijen aan dat gemeente bij haar aanbesteding duidelijk moet aangeven wat dit expliciet betekent: een letterlijke overname van de huidige omgeving of een gelijkwaardige oplossing (met duidelijke acceptatiecriteria). Die keuze heeft immers ook gevolgen voor de aanpak, doorlooptijd en kosten van een migratie.

Een ander genoemd aandachtspunt is de samenwerking met de (nieuwe) dienstverlener. Er wordt aangegeven dat de website van een gemeente, die een groot maatschappelijk belang dient, structurele aandacht, verbetering en strategische doorontwikkeling nodig heeft. Het is daarom belangrijk om te weten hoe een leverancier de gemeente begeleidt in de doorontwikkeling van haar websites; het is belangrijk dat een leverancier niet alleen technisch uitvoert, maar ook meedenkt als strategisch partner.

2. Onze voorkeur geniet voortzetting van een Drupal CMS, waarbij we benieuwd zijn naar actuele ontwikkelingen. Welke (toekomstige) ontwikkelingen uit de markt acht u relevant voor een aanbesteding en heeft u tips hoe wij daar in een aanbesteding op in moeten spelen? Denk daarbij aan digitale dienstverlening, AI en digitale toegankelijkheid.

Vrijwel alle reagerende partijen benoemen AI als belangrijke ontwikkeling voor websites. Dat betreft bijvoorbeeld AI-gestuurde zoekfuncties, automatische samenvattingen en redactionele assistentie. Daarbij is het belangrijk dat de gemeente niet alleen kijkt naar de mogelijke voordelen van AI, maar ook kritisch kijkt naar de privacywaarborgen, risico's en daadwerkelijke meerwaarde.

Partijen benoemen ook het essentiële belang van digitale toegankelijkheid. Voor alle partijen geldt dat dit niet zozeer een ontwikkeling betreft, maar een geldende norm – het is geen ambitie, maar een harde eis en als zodanig op te nemen in een uiteindelijke uitvraag.

Andere ontwikkelingen die worden benoemd zijn:
- Verdere digitalisering van dienstverlening, met een website als integraal onderdeel van het dienstverleningsproces
- Modulaire en open architectuur, met centraal geborgen kwaliteit, voor een samenhangend platform
- Ruimte voor innovatie, waarbij de gemeente, samen met de leverancier, nieuwe toepassingen gefaseerd kan onderzoeken, testen en doorontwikkelen.

Reagerende partijen zien daarbij ook kansen voor de gemeente. Zo benoemen partijen verdere doelgroepdifferentiatie, zoals inwoners, ondernemers en bezoekers met specifieke informatiebehoeften, als kans om content gerichter aanbieden en bezoekers sneller naar de juiste informatie te leiden. Ook meertaligheid wordt genoemd als kans voor de gemeente om bepaalde doelgroepen beter aan te spreken.

3. Als uit de aanbesteding blijkt dat wij met een andere/nieuwe aanbieder een overeenkomst sluiten voor de hosting, migratie en het beheer van onze websites, die aan de gestelde uitgangspunten voldoet (Drupal CMS, content en ontwerp dat grotendeels de huidige website volgt), wat is dan uw verwachte tijdspad voor de ontwikkeling van deze websites? Met welke belangrijke zaken moeten we daarbij rekening houden? En wat zijn de verwachtte eenmalige en jaarlijkse/structurele kosten voor deze dienstverlening?

De doorlooptijd van een mogelijke migratie wordt door reagerende partijen geschat op minimaal vier maanden tot maximaal tien maanden. Punten waarbij rekening gehouden moet worden zijn onder meer:
- Duidelijke migratiestrategie vooraf
- Beschikbare capaciteit bij de gemeente
- Complexiteit van koppelingen
- Betrokkenheid van redacteuren

Op basis van eerdere ervaringen geven partijen aan dat de hoeveelheid werk van een contentmigratie zelf vaak onderschat wordt. Zo benoemt een partij dat de planning

grotendeels niet bepaald wordt door de techniek, maar door de organisatie. Ontwerpkeuzes, contentselectie en redactiecapaciteit zijn daarbij kritieke variabelen. Ook noemen partijen de periode van een migratie een opportuun moment om nog eens kritisch naar de huidige content te kijken.

Alle partijen geven een schatting van de kosten van hun dienstverlening rondom de migratie en structureel beheer.

4. De wetgeving vraagt steeds meer op het gebied van digitale dienstverlening. Denk aan de Wmebv en de Woo. Hoe is uw dienstverlening daarop ingericht? Bijvoorbeeld: hoe maakt u zaakgericht werken mogelijk? Heeft u de beschikking over een extranet voor gebruikers? Zijn integrale koppelingen met andere systemen mogelijk?

Reagerende partijen geven aan dat hun systeem is ingericht op zaakgericht werken of aansluit op standaarden om dat mogelijk te maken. Zo kunnen systemen rechtstreeks gekoppeld worden met zaaksystemen. Daarbij geven partijen aan dat websites worden ingericht als publieke informatie- en interactielaag waarbij formulierafhandeling, zaakregistratie en persoonlijke dossiers in de daarvoor bestemde gemeentelijke of ketensystemen blijven, waarbij het systeem deze voorzieningen ontsluit. Dat geldt ook voor wettelijke verplichtingen zoals de Wmebv en Woo, die ondersteund worden via gestructureerde content en koppelingen met de betrokken systemen.

Enkele partijen benadrukken die scheiding tussen systeem en gekoppelde diensten expliciet: zij ondersteunen deze processen door data te laten waar die hoort, namelijk in de bron. Gevoelige gegevens worden daarom ontsloten door de juiste systemen rechtstreeks aan de website te koppelen.

5. We zijn tevreden met de content en het ontwerp van onze huidige website. In hoeverre is het mogelijk om de huidige genoemde websites over te nemen en daarna door te ontwikkelen? Waarom wel/niet?

Reagerende partijen geven dat overname en doorontwikkelen van de huidige content en het ontwerp (technisch) goed mogelijk is. Sommige partijen geven aan dat hiervoor toegang nodig is tot de huidige codebase, waarbij een audit uit moet wijzen welke aanpassingen nodig zijn om tot een toekomstbestendig platform te komen. Een overstap naar een nieuwe leverancier bestaat in beginsel altijd uit het inrichten van de nieuwe omgeving, het migreren van content en data, het opnieuw bouwen van eventueel maatwerk en een zorgvuldige test- en acceptatiefase.

Ten aanzien van het ontwerp geven partijen aan dat deze in een nieuwe omgeving opnieuw kan worden opgebouwd, maar dat deze ook herontworpen kan worden, waarbij het bestaande ontwerp enkel als uitgangspunt dient, zodat de herkenbaar voor inwoners behouden blijft, maar er ook ruimte is voor vernieuwing en nieuwe inzichten.

Partijen geven ook aan dat een nieuwe leverancier ook een schone basis kan betekenen en zelfs goedkoper kan zijn, omdat andermans werk overnemen in de praktijk soms moeizaam is of niet altijd volledig (en daardoor niet naar volle tevredenheid). Een nieuw ontwerp en een

frisse blik op content levert dan een fundament op waarop de gemeente kan blijven doorontwikkelen.

6. Na de gunning gaan we met de winnende partij een overeenkomst aan. Daarbij kijken we graag ook al naar de wijze waarop we bij het einde van de overeenkomst uit elkaar gaan. Wij zien graag dat alle gegevens op de website eigendom blijven van de gemeente en bij einde overeenkomst kosteloos ter beschikking gesteld aan de gemeente. Dat geldt in elk geval voor de content op de website en idealiter zou dat ook (zo veel mogelijk) gelden voor het ontwerp van de website. Hoe maakt u de overdracht van de inhoud van de website bij einde overeenkomst mogelijk?

De meeste partijen geven aan dat de gemeente eigenaar is en blijft van alle content op de websites. Bij het einde van een samenwerking wordt die content door de leverancier ter beschikking gesteld. Enkele partijen stippen aan dat ten aanzien van het ontwerp afspraken worden gemaakt welke componenten eigendom zijn van de gemeente en welke eigendom zijn van de leverancier (vaak binnen een gedeeld platform). Alle partijen benoemen het belang van contractuele afspraken. Dat geldt ook voor de (vorm en uitvoering van de) uiteindelijke overdracht bij het einde van de samenwerking.

7. Momenteel is onze website ingericht volgens een toptakenmodel. Ziet u ontwikkelingen of verbetermogelijkheden om inwoners en ondernemers beter digitaal van dienst te zijn via onze websites? Zo ja, kunt u dat toelichten?

De meeste partijen geven aan dat het zogeheten toptakenmodel nog altijd een veelgebruikt en nuttig model is voor gemeentewebsites. Eén partij geeft zelfs aan dat recent gebruikersonderzoek bevestigt dat bezoekers de opzet als zeer prettig ervaren. Partijen geven daarom aan het model niet zozeer te vervangen, maar verder te verbeteren.

Dat kan door prioritering, gebaseerd op gebruikersonderzoek, zoekopdrachten zonder resultaat, signalen uit klantcontact, taakvoltooiing, begrijpelijkheid, toegankelijkheid en tevredenheid. Maar bijvoorbeeld ook door een AI-ondersteunde zoekfunctie op basis van de eigen content, die inwoners sneller naar het juiste antwoord leidt in plaats van naar een lijst met zoekresultaten. Verdere digitalisering van veelgebruikte taken, automatische vertaling voor anderstalige inwoners en betere ontsluiting van informatie.

Eén partij gaf aan beslisbomen op webpagina's te ondersteunen, waarbij bezoekers op basis van een paar gerichte vragen direct naar het juiste formulier of de juiste informatie worden geleid. Dit zou waardevol zijn voor de complexere taken rondom vergunningen, zorg en uitkeringen, waar de situatie van de bezoeker bepaalt welke route van toepassing is.

8. Hoe borgt uw oplossing 'Privacy by Design'? Welke ingebouwde functionaliteiten, zoals cookie-loze opties of lokale opslag van lettertypen/scripts in plaats van via externe CDN's, ondersteunt uw oplossingstandaard?

Privacy by design is voor alle reagerende partijen een belangrijk principe. Voor de meeste partijen is het een centraal uitgangspunt en verankerd in elk onderdeel van hun systeem. Dat uit zich onder meer in gegevensminimalisatie als standaard, cookieloze analytics-opties, lokale hosting van lettertypen en scripts en het vermijden van opslag van persoonsgegevens.

Enkele partijen geven daarbij expliciet aan hun websites te ontwikkelen waarbij zij voldoen aan de AVG, de webrichtlijnen van het NCSC, de OWASP-criteria en, waar van toepassing, de Kaders BIO.

9. In hoeverre is uw oplossing onafhankelijk van embedded tracking (bijv. Google Analytics)? Biedt uw oplossing ingebouwde privacy-vriendelijke statistieken, of ondersteunt het naadloos Europese en/of privacy vriendelijke alternatieven (bijv. Matomo, Plausible), zonder dat dit de prestaties of toegankelijkheid beïnvloedt? Digitale soevereiniteit, continuïteit en ketenspanning: geopolitieke ontwikkelingen en Europese richtlijnen (zoals NIS2) dwingen overheden om kritisch te kijken naar datastromen en digitale soevereiniteit. Alleen 'hosting op Nederlands grondgebied' is niet meer voldoende als de onderliggende technologie of moederorganisatie buiten de EU valt.

Alle reagerende partijen geven aan een oplossing te kunnen bieden die volledig onafhankelijk is van embedded tracking. Sommige partijen geven aan dat de gemeente zelf kan bepalen welke analysetool zij inzet en hoe data wordt verzameld, maar de meeste partijen geven aan Europese, privacy-vriendelijke diensten te ondersteunen. Hierbij wordt onder meer de dienst Matomo genoemd. Eén partij geeft aan dat haar privacy-vriendelijke eigen dienst is gebaseerd op een actuele versie van Matomo.

Enkele partijen geven aan dat statistieken sowieso bewust niet in het CMS-platform zelf worden opgebouwd en geven daarbij aan dat een analyticstool een organisatie over haar hele weblandschap heen helpen en is daarmee een ander type oplossing dan het CMS. Zij geven daarbij ook aan dat zij daarin flexibel zijn: de gemeente is niet gebonden aan één analyticsoplossing en kan zelf de gewenste techniek kiezen. Zij geven aan als strategisch partner te kunnen adviseren zodat meetbaarheid en resultaten goed worden teruggekoppeld naar de doorontwikkeling en mogelijk vooraf afgesproken succescriteria.

10. Hoe is uw dienstverlening ingericht om de digitale soevereiniteit van de gemeente te waarborgen? Specificeer hierbij de eigendomsstructuur van uw organisatie en die van uw onderliggende (cloud/hosting) leveranciers.

Reagerende partijen geven allen aan hoe zij hun dienstverlening hebben ingericht. Daarbij geven zij aan, aan welke certificeringen en classificaties zij en hun onderliggende leveranciers voldoen en welke wetgeving van kracht is.

Enkele partijen geven voorts aan dat de gemeente eigenaar blijft van alle data, content en configuraties binnen de gekozen systeemoplossing. Hierdoor is er geen sprake van exclusief eigendom van de onderliggende applicatie en wordt afhankelijkheid van één leverancier beperkt. Data, configuratie en inrichting zijn overdraagbaar en ondersteunen een gecontroleerde exit en migratie naar een andere partij.

Er is een verschil in de wijze waarop sommige partijen aangeven te werken. Zo is er een partij die aangeeft *managed services* aan te bieden, waarbij zij diensten inkopen namens de overheden voor wie zij werken. Mocht een leverancier niet voldoen aan de geldende wet- en regelgeving, dan kan besloten worden om over te stappen naar een andere partij. Andere partijen geven aan dat hosting en beheer van klantomgevingen plaatsvinden op

infrastructuur die zij zelf inrichten en beheren, wat hen in staat stelt zelf te bepalen waar en hoe data wordt opgeslagen en verwerkt.

11. Hoe mitigeert u de risico's op het gebied van vendor lock-in en plotselinge continuïteitsproblemen in de keten? Welke standaarden hanteert u voor dataportabiliteit en welke ondersteuning biedt u bij een eventuele exitstrategie (migratie naar een andere partij of on-premise)?

Reagerende partijen geven aan dat vendor lock-in een reëel risico is bij elke langdurige ICT-samenwerking. Veel partijen geven aan dat een open-source-systeem, zonder closed-source platformlaag en met uitgebreide integratie- en migratiemogelijkheden, dat risico vermindert. Ook worden daarbij koppeling en open API's genoemd die dataportabiliteit naar een andere partij vereenvoudigt.

Daarnaast geven partijen aan dat het feit dat de content eigendom blijft van de gemeente een belangrijke factor is om vendor lock-in te verminderen. Door te werken met een open-source systeem, kan die content overgedragen worden zonder dat dit een (te grote) impact heeft op de continuïteit van de dienstverlening. Daarbij wordt opgemerkt dat exit-afspraken goed vastgelegd moeten worden.