

Vergaderjaar 2019–2020

26 643

Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

Nr. 659

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 januari 2020

Inleiding

Het Bureau ICT Toetsing (BIT) heeft in de periode van juli tot en met september 2019 onderzoek verricht naar het programma SAMEN bij Logius en heeft op 11 december het uiteindelijke advies opgeleverd. Ik dank het BIT voor het uitgebrachte advies, dat ik als waardevol beschouw. Met deze brief bied ik u het BIT-advies¹ en mijn reactie op dit advies aan.

Logius

Logius is als agentschap van mijn ministerie verantwoordelijk voor de realisatie van belangrijke bouwstenen van de digitale overheid. Denk daarbij aan inloggen bij overheden (DigiD), het uitwisselen van gegevens tussen overheden en bedrijven (waaronder de DigiPoort) en het versturen van digitale berichten aan burgers (via de MijnOverheid Berichtenbox).

Deze digitale dienstverlening is volop in ontwikkeling en er wordt veel gedaan om beoogde maatschappelijke doelen te behalen (zie de NL DIGIbeter: Agenda Digitale Overheid). Logius betreft de afnemers van haar diensten (onder meer Belastingdienst, UWV, gemeenten) actief in de prioritering van werkzaamheden via de SAFE agile werkwijze². Deze verandering is in 2019 ingezet en Logius is bezig met het verder versterken van de eigen organisatie. Het behalen van de maatschappelijke doelen vraagt adequate ontwikkeling van de diensten van Logius en het onderliggende technische fundament. Denk daarbij aan de hard- en software die nodig is om de bovengenoemde diensten te leveren aan burgers, bedrijven en overheden. Tegelijkertijd garandeert Logius de continuïteit van het huidige dienstenaanbod met de voortdurende doorontwikkeling van dit fundament.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Zie: <https://logius.nl/onze-organisatie/safe-bij-logius>

Het programma SAMEN

De dienstverlening van Logius is grotendeels uitbesteed aan marktpartijen. Een aantal van de contracten voor de dienstverlening van Logius loopt af. Het gaat daarbij om het contract voor de volledige IT-infrastructuurdienstverlening (gericht op servers, opslag, monitoring van beveiliging, et cetera) en om het contract dat gaat over de levering van diensten voor de uitwisseling van gegevens tussen overheden (hierna Digipoort, zie onderstaand kader voor een nadere toelichting). Het huidige contract voor Digipoort is in oktober 2019 afgelopen. Ik heb ervoor gekozen om de overeenkomst voort te zetten voor een periode van maximaal drie jaar. Deze (weliswaar onrechtmatige³) voortzetting is nodig om de continuïteit van de dienstverlening te waarborgen. Het contract voor de huidige infrastructuur loopt in november 2020 af.

Om de continuïteit van de dienstverlening ook na 2020 te borgen en te voorkomen dat er verdere onnodige onrechtmatigheid optreedt binnen de bestaande dienstverlening van Logius, worden er onder het Programma SAMEN twee aanbestedingen voorbereid en uitgevoerd;

- de eerste aanbesteding ziet op de herbouw van Digipoort: de dienstverlening die berichtenverkeer tussen overheden onderling en bedrijven mogelijk maakt;
- de tweede aanbesteding beoogt een nieuwe infrastructuurleverancier te contracteren waarbij de dienstverlening verder wordt gecontinueerd.

Wat is Digipoort?⁴

Digipoort is de ICT-centrale waar berichtenverkeer voor de overheid wordt afgehandeld. Digipoort werkt als een digitaal postkantoor.

- Digipoort ontvangt het bericht;
- Controleert het bericht op een aantal eisen;
- Bevestigt, desgewenst namens de organisatie, de ontvangst van het bericht.

Met Digipoort automatiseren overheidsorganisaties, waaronder UWV, KvK, DUO en de Belastingdienst, belangrijke stappen in het verwerkingsproces van grote hoeveelheden aangiftes, rapportages of meldingen, waardoor organisaties winst behalen in tijd, kosten én kwaliteit. Hun informatie wordt door Digipoort veiliger en nauwkeuriger verwerkt.

Het programma SAMEN realiseert, naast het contracteren van bovengenoemde dienstverlening, ook de overgang van de huidige naar de nieuwe leveranciers. Daarmee garandeert het programma SAMEN de continuïteit van Digipoort en alle andere dienstverlening van Logius die draait op de infrastructuur, waaronder DigiD en MijnOverheid. Het BIT heeft in zijn advies tevens gekeken naar de ontwikkelingen rondom een platform dat Logius wil gaan gebruiken om cloudtechnologie te benutten. Dit platform vormt geen onderdeel van de nu voorliggende aanbesteding.

³ Er is sprake van een onrechtmatige verlenging, omdat die verlenging niet tijdig aanbesteed kon worden. Op grond van het Europese aanbestedingsrecht had dit wel gemoeten.

⁴ <https://www.logius.nl/diensten/digipoort>

Het BIT-advies

Het BIT geeft in zijn advies aan risico's te zien in de veelheid aan ontwikkelingen⁵ bij Logius, de uitgangspunten die daarin worden gehanteerd en onderlinge afhankelijkheden tussen deze ontwikkelingen. Geadviseerd wordt om gemaakte keuzes ten aanzien van verantwoordelijkheidsverdeling tussen Logius en de toekomstige leveranciers te herzien en de plannen voor de verdere aanbesteding te versterken.

De aanbevelingen om niet te veel tegelijkertijd en onder eigen verantwoordelijkheid te doen neem ik ter harte. Echter dient de continuïteit van de dienstverlening wel geborgd te worden. Daarom moeten de aanbestedingen worden uitgevoerd. De BIT-adviezen zijn gebruikt om de strategie in deze aanbestedingen te wijzigen. Door de nieuwe aanpak meen ik de aanbestedingen in lijn met het BIT-advies door te kunnen zetten, teneinde de onrechtmatigheid zo kort mogelijk te houden en de continuïteit te borgen. Ik neem met een strategie, die bestaat uit twee delen, meer tijd om in beheerste stappen het technische fundament van Logius te vernieuwen.

Deze strategie betekent het volgende:

- ten eerste wordt ingezet op de aanbesteding voor de herbouw van Digipoort waarbij, in lijn met het BIT-advies, verantwoordelijkheid bij leveranciers wordt belegd. Daarbij wordt waar mogelijk hergebruik gemaakt van de bestaande Digipoortcode. Logius voert momenteel nadere onderzoeken uit naar de herbruikbaarheid van deze code. De organisatieveranderingen die Logius doorvoert worden hierdoor, conform het BIT-advies, losgekoppeld van deze aanbesteding;
- ten tweede wordt de aanbesteding voor het beheer en onderhoud van de huidige infrastructuur voortgezet. In deze aanbesteding wordt meer tijd genomen om Digipoort en alle dienstverlening van Logius beheerst over te brengen naar de nieuwe infrastructuur.

Met deze strategie wordt de noodzakelijke continuïteit geborgd en geef ik invulling aan de BIT-adviezen. Bovengenoemd voornemen heeft tot gevolg dat er meer tijd wordt uitgetrokken om de eerder genoemde organisatorische ontwikkelingen binnen Logius bij elkaar te brengen. Het programma SAMEN heeft, op basis van het advies, meer tijd genomen om te komen tot betere planvorming, afstemming en nadere onderzoeken. Nadere onderzoeken worden uitgevoerd naar de herbruikbaarheid van de Digipoortcode en kosten van de verschillende scenario's die nog mogelijk zijn. De volgende stap in de aanbesteding voor de raamovereenkomst kan daarmee in januari 2020 doorgang vinden.

Met het uitstel en de gewijzigde strategie zijn kosten gemoeid. Ik laat door een externe partij onderzoeken tot welke extra kosten verschillende scenario's, die mogelijk zijn binnen de gewijzigde strategie, leiden. Ik verwacht daar eind maart 2020 een beeld van te hebben. Op basis daarvan neem ik een besluit over het te volgen scenario.

Hieronder informeer ik u op een meer gedetailleerd niveau hoe de verschillende adviezen worden opgevolgd.

⁵ Logius is in 2019 gestart met de implementatie van de SAFe agile werkwijze, het versterken van de enterprise architectuur en bepaalde functies binnen de organisatie gericht op leveranciers- en capaciteitsmanagement.

Tot slot

Ik dank het BIT voor zijn advies. Het advies zal bijdragen aan de kwaliteit van het programma SAMEN en de sturing hierop. Ik vertrouw erop dat de genomen en de nog te nemen maatregelen naar aanleiding van het BIT-advies het programma SAMEN verder versterken en dat de aanbestedingen en bijbehorende transitie daarmee succesvol kunnen worden gerealiseerd. Over het verdere verloop van het programma SAMEN zal ik de Kamer informeren.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops

1. *Neem continuïteit en kostenbeheersing als uitgangspunt*
 - Het advies om volledige herbouw van Digipoort te voorkomen neem ik ter harte. Herbouw vindt enkel plaats waar dat absoluut nodig is. Daartoe laat ik momenteel een extern onderzoek uitvoeren naar de herbruikbaarheid van delen van de huidige Digipoort-code.
 - Het BIT adviseert verantwoordelijkheden voor de herbouw en het beheer van Digipoort zoveel mogelijk bij een leverancier te beleggen. Ik ben voornemens de aanbesteding van Digipoort in meerdere nadere overeenkomsten (NOK's) te splitsen en gefaseerd in de markt uit te zetten. Hierin neem ik dit BIT-advies mee.
 - Het BIT adviseert af te stappen van het idee om zelf een eigen IT-platform in te richten. In het advies komt een tweetal zaken terug:
 - de infrastructuurleverancier zal de technologie leveren en is verantwoordelijk voor het 24x7 operationeel houden van de infrastructuur voor het containerplatform.
 - voor de configuratie van dit platform overweegt Logius om de opzet van het bestaande en beproefde SP Cloud platform te gebruiken. Het BIT ziet dit als een experimentele technologie. Dit platform is binnen de rijksoverheid ontwikkeld en is enige jaren bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in productie. Over het overnemen van dit platform heb ik nog geen definitief besluit genomen.

Ik neem bij de besluitvorming over SP Cloud de adviezen van het BIT inzake het kennisniveau van Logius, de voor- en nadelen van het zelf in beheer nemen van onderdelen en de regiefunctie binnen Logius mee. Vooralsnog wordt periodiek gezien of Logius gereed is deze taken op zich te nemen. De werkzaamheden hiervoor vallen buiten het programma SAMEN. Als ervoor wordt gekozen om over te stappen op deze technologie wordt in de migratiestrategie, op basis van risicoanalyse, rekening gehouden met de volgorde waarin de dienstverlening van Logius over gaat.

2. *Maak een realistisch plan en stuur op de uitvoering daarvan*
 - Continuïteit van dienstverlening is essentieel en komt nadrukkelijk aan de orde in het BIT-advies. De migratie van de Logius dienstverlening houd ik zo eenvoudig mogelijk door na gunning aan de nieuwe infrastructuurleverancier zo veel als mogelijk één-op-één over te zetten. Het plan per onderdeel van de dienstverlening wordt samen met de nog te contracteren infrastructuurleverancier gemaakt. Bij het plan voor de migratie moeten niet enkel financiële en technische risico's in ogenschouw worden genomen, maar wordt tevens gekeken naar de impact van migraties op de maatschappelijke doelen en wensen van afnemers die met de diensten van Logius moeten worden bereikt.
 - In de aanbestedingsstrategie is ervoor gekozen om de duur en daarmee kosten van de transitie naar de nieuwe leverancier te beperken. Daarvoor gebruik ik kennis uit de markt. Aan de inschrijvers vraag ik, als onderdeel van de aanbesteding, een uitgebreid transitie/migratieplan op te leveren. Zodoende zorg ik ervoor dat de periode van de overgang en dubbele kosten zoveel mogelijk worden beperkt.
 - Sinds het BIT onderzoek heeft gedaan, heeft het programma SAMEN voor de infrastructuur reeds een «SMART»⁶ programma van eisen opgesteld. Voor de aanbesteding van Digipoort is het

⁶ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden.

opstellen van een programma van eisen in de volgende fase (NOK-fase) voorzien. Voor de aanbesteding van Digipoort wordt in de volgende fase een programma van eisen opgesteld conform standaarden die in internationaal vastgestelde normen voor programma's van eisen voor ICT-projecten zijn vastgelegd (bijv. NEN-5326 en ISO-29148, de opvolger van IEEE-830).

- Het BIT adviseert tevens afhankelijkheden met andere initiatieven binnen Logius in kaart te brengen. De afhankelijkheden met andere ontwikkelingen binnen Logius worden door het BIT gezien als belangrijk risico voor het programma SAMEN. Het directie-team van Logius zorgt voor de samenhang tussen de verschillende ontwikkelingen. De SAFe werkwijze biedt de mogelijkheid om de benodigde flexibiliteit in werken te realiseren. Daarnaast is er gestructureerd overleg met de verschillende programmamangers die uitvoering geven aan deze ontwikkelingen, wordt er een risicoparagraaf opgesteld en wordt er vanuit het portfoliomanagement van Logius gestuurd op afhankelijkheden.
- Het BIT adviseert een businesscase op te stellen voor het gehele programma SAMEN. Momenteel wordt er gewerkt aan een nadere financiële onderbouwing van de bestaande raming van april 2019 voor het programma SAMEN. Deze onderbouwing laat ik extern valideren. De nadere financiële onderbouwing wordt meegenomen in de verschillende (migratie-)scenario's die mogelijk zijn. Daarmee hoeft de aanbesteding in de huidige fase niet stopgezet te worden, omdat de gekozen strategie ruimte biedt om later te beslissen over deze scenario's. Deze aanpak moet ertoe leiden dat het programma SAMEN voortgang blijft maken en onnodige kosten worden voorkomen.
- Het eerlijke speelveld («level-playing-field») dat het BIT benoemt bewaak ik actief door te handelen conform de beginselen van aanbestedingswetgeving, zoals non-discriminatie, gelijke behandeling, proportionaliteit en transparantie. Dit onder andere op basis van onze beoordelingsmethodiek en toegang tot de onderliggende informatie en data van de bestaande dienstverlening. De infrastructuur wordt thans afgenomen als een dienst. De hardware is geen eigendom van Logius. Het al dan niet toe zijn aan vervanging van de hardware is een vraagstuk voor de huidige en/of toekomstige leverancier. Deze kunnen naar eigen inzicht, binnen de kaders gesteld in het contract, besluiten welke apparatuur wordt ingezet of verkocht.