

Vergaderjaar 2020–2021

26 643

Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

Nr. 757

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN
EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 mei 2021

Inleiding

In januari 2020 informeerde ik u over het advies dat het Bureau ICT-toetsing (BIT, tegenwoordig Adviescollege ICT-toetsing) heeft uitgebracht over het programma SAMEN bij Logius en mijn reactie op dat advies¹. Afgelopen juni heb ik tevens een update over de opvolging van het BIT-advies en de voortgang van het Programma SAMEN gedeeld met uw Kamer².

In beide brieven heb ik u inzicht gegeven in de aanleiding en noodzaak voor het programma SAMEN (te weten twee aanbestedingen voor nieuwe dienstverlening ten behoeve van ICT-infrastructuur en Gegevensuitwisseling/Digipoort). Voor achterliggende context en historie verwijs ik u naar deze eerdere brieven.

Het BIT-advies is aanleiding geweest om de strategie van de twee aanbestedingen te wijzigen. Door die wijziging is recht gedaan aan het uitgebrachte BIT-advies en kunnen de aanbestedingen binnen het programma SAMEN in lijn met het advies worden doorgezet. Dit is nodig om de continuïteit van de dienstverlening van Logius te borgen en de huidige onrechtmatigheid zo beperkt mogelijk te houden.

De reden om u nu opnieuw over de voortgang te informeren ligt in de aanbesteding voor Gegevensuitwisseling/Digipoort, zoals in deze brief uiteengezet wordt.

¹ Kamerstuk 26 643, nr. 659

² Kamerstuk 26 643, nr. 699

Stand van zaken

In 2020 zijn raamovereenkomsten voor Gegevensuitwisseling/Digipoort afgesloten met een viertal partijen. Zij kunnen meedingen naar nadere overeenkomsten (NOK's) om diverse onderdelen van de Gegevensuitwisseling dienstverlening, waaronder Digipoort, te herbouwen. Voor deze constructie is gekozen om te voorkomen dat er een te grote afhankelijkheid van één leverancier wordt gecreëerd. Ondertussen is in december 2020 de eerste NOK voor een specifiek deelgebied gegund (dat betreft vervanging van de dienstverlening voor een onderdeel van de Berichtenbox) en is in januari een nieuwe leverancier gestart met de herbouw.

Voor de herbouw van Digipoort, de grootste NOK, is in het eerste kwartaal van 2020 een vijftal scenario's uitgewerkt en vergeleken. Het Ministerie van BZK, waaronder Logius, en de afnemers van Logius hebben deze scenario's beoordeeld aan de hand van 17 criteria en op basis van destijds beschikbare informatie en externe adviezen. In lijn met de BIT-adviezen is daarbij gekeken naar:

- De herbruikbaarheid van de code van Digipoort: deze herbruikbaarheid is beoordeeld door een gespecialiseerd extern adviesbureau³ en er is inzake de juridische aspecten van dit hergebruik advies ingewonnen bij de Landsadvocaat;
- De verantwoordelijkheidsverdeling tussen Logius en de leverancier: hierbij is uitgegaan van maximale verantwoordelijkheid bij de leverancier (resultaatverplichting);
- De financiële consequenties en de risico's van de alternatieven: het financieel model dat door BZK in samenspraak met afnemers is opgesteld, is gevalideerd door een extern adviesbureau.

Dit heeft geleid tot een gedragen keuze door de eerdergenoemde partijen voor het scenario dat beschreven staat in de Kamerbrief van 29 juni 2020⁴. Naar dit scenario wordt hier verder verwezen als «scenario 2.5», zoals dit scenario intern bekend is.

«Scenario 2.5» ging uit van maximaal hergebruik van bestaande softwarecode en volledige verantwoordelijkheid bij de leverancier voor de herbouw, middels een resultaatverplichting. Dit scenario deed recht aan het BIT-advies en heeft het de meest gunstige financiële consequenties ten opzichte van de andere scenario's.

Wijziging

Inmiddels is door nieuwe inzichten en uit nieuwe informatie gebleken dat dit «scenario 2.5» meerdere technische en organisatorische consequenties heeft, die niet eerder bekend waren. Hierdoor bleek heroverweging van het gekozen scenario nodig.

De volgende zaken zijn opnieuw onderzocht:

- Hetzelfde gespecialiseerde externe adviesbureau als in 2020 is gevraagd om op basis van deze nieuwe informatie en inzichten wederom te bekijken of het gekozen scenario nog opportuun is;
- Daarnaast hebben de vier nieuwe leveranciers (raamcontractpartijen) haalbaarheidsstudies uitgevoerd of met de huidige beschikbare informatie volledige verantwoordelijkheid voor de herbouw genomen (resultaatverplichting);
- Tenslotte is het financiële model voor de scenario's geactualiseerd.

³ SIG = Software Improvement Group

⁴ Kamerstuk 26 643, nr. 699

Deze onderzoeken hebben uitgewezen dat:

- Maximaal hergebruik van bestaande softwarecode complexer is dan eerder gedacht (met name te veel verwevenheid);
- De huidige documentatie en informatie niet voldoende is voor potentiële leveranciers (inclusief de huidige leverancier) om een resultaatverplichting aan te kunnen gaan;
- «Scenario 2.5» een veel langere doorlooptijd heeft dan eerder was ingeschat, waardoor het scenario zorgt voor een langere periode van onrechtmatigheid en duurder wordt.

Er hebben diverse bijeenkomsten plaatsgevonden met het ministerie, waaronder Logius, en de afnemers van Logius die Digipoort gebruiken. Op basis daarvan ben ik tot de conclusie gekomen dat nu beter teruggegrepen kan worden naar een ander scenario dat in 2020 is beschreven, namelijk «scenario 3». In dit scenario wordt nieuwbouw voorzien met moderne technologie, op basis van open source. Daarmee wordt niet langer ingezet op hergebruik van bestaande code, zoals het BIT adviseerde, omdat dit complexer blijkt dan eerder gedacht. Verder sluit dit scenario aan bij het BIT-advies. Zo ligt in «scenario 3» de verantwoordelijkheid nog steeds voor het grootste deel bij de nieuwe leverancier, waarbij wordt uitgevraagd op basis van teamcapaciteit onder regie van de leverancier. Bij scenario 2.5 werden de werkzaamheden op basis van een resultaatverplichting uitgevraagd. Logius heeft zich sinds de komst van het BIT verder ontwikkeld, waardoor onderdelen van het BIT-advies door de tijd zijn ingehaald. De verschillen tussen «scenario 2.5» en «scenario 3» zijn kort weergegeven in bijlage 1.

De uitvraag voor de nadere overeenkomst voor herbouw van Digipoort is medio mei gepland, waarna het beoordelings- en gunningsproces moet worden doorlopen. Naar verwachting zal in het derde kwartaal de gunning en contractering plaatsvinden.

Ik heb er vertrouwen in dat in dit herbouwsenario de continuïteit van de dienstverlening van Digipoort gewaarborgd is en blijft.

Tot slot

In november 2020 is de aanbesteding voor de dienstverlening van de ICT-infrastructuur als onderdeel van het programma SAMEN succesvol afgerond. De migratie van alle Logius-dienstverlening naar de nieuwe ICT-infrastructuur staat grotendeels gepland voor dit jaar.

Met de genomen stappen, (1) het afsluiten van een Raamovereenkomst voor Gegevensuitwisseling/Digipoort met vier geschikte partijen, (2) een heroverweging voor het eerder gekozen scenario voor de herbouw van Digipoort als onderdeel van deze Raamovereenkomst, en (3) het afsluiten van een nieuw dienstverleningscontract voor de ICT-infrastructuur van Logius, zijn de adviezen van het BIT ter harte genomen en kan, weliswaar met vertraging, de uitvraag voor Digipoort worden doorgezet. Hierdoor wordt én de periode van onrechtmatigheid zo kort mogelijk gehouden én de continuïteit van de dienstverlening van Logius geborgd.

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

Verschillen tussen de scenario's 2.5 en 3

	Scenario 2.5	Scenario 3
Fase 1	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Hergebruik</i> Digipoort software 2. Herbouw koppelvlakken en middle-ware 3. O.b.v. <i>resultaatverplichting</i> leverancier 	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Herbouw</i> Digipoort software, met technologie gebaseerd op open source 2. Herbouw koppelvlakken en middle-ware 3. O.b.v. <i>teams onder regie</i> leverancier n.v.t.
Fase 2	<ol style="list-style-type: none"> 4. Herbouw Digipoort software 5. O.b.v. teams onder regie leverancier 	
Fase 3	<ol style="list-style-type: none"> 6. Migratie Digipoort naar platform Logius 7. O.b.v. teams onder regie van Logius 	<ol style="list-style-type: none"> 4. Migratie Digipoort naar platform Logius 5. O.b.v. teams onder regie van Logius