



Bureau ICT-toetsing
*Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties*

> Retouradres Postbus 20011 2511 AE Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
T.a.v. de minister, de heer drs. R.W. Knops
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 20011
2511 AE Den Haag
www.bureauicttoetsing.nl

Contactpersoon
BIT@rijksoverheid.nl

Kenmerk
2019-0000667978

Uw kenmerk
2019-0000349532

Datum: 11 december 2019
Betreft: Definitief BIT-advies programma SAMEN

Geachte heer Knops,

U heeft het Bureau ICT-toetsing (BIT) verzocht een toets uit te voeren op het programma SAMEN. De opdrachtgever is de algemeen directeur van Logius. Hieronder vindt u eerst een beknopte beschrijving van het programma. Daarna geven we de conclusie van de toets, onze analyse en adviezen. We concentreren ons hierbij op de belangrijkste risico's van het programma.

Logius levert digitale diensten voor burgers en bedrijven aan organisaties met een publieke taak. Digipoort is een van de diensten en ondersteunt gegevens-uitwisseling tussen private en publieke organisaties. Dit betreft jaarlijks circa :

- 40 miljoen opgaven van ondernemers aan de Belastingdienst, Kamer van Koophandel en het Centraal Bureau voor Statistiek;
- 10 miljoen opgaven van banken en verzekeraars aan De Nederlandse Bank en de Belastingdienst;
- 0,5 miljoen verzuimmeldingen aan het UWV;
- 1 miljoen berichten in het kader van DigiInkoop en eFactureren;
- 90 miljoen berichten in de Berichtenbox voor Burgers;
- 150 miljoen aangiftes voor in- en uitvoer aan met name de douane.

Digipoort is als dienst uitbesteed aan Visma Connect, hetgeen onder andere het beheer en de ontwikkeling omvat. Het contract daarvoor loopt af in oktober 2019. De volledige IT-infrastructuur (servers, storage, systeemsoftware, et cetera) – inclusief levering en beheer – voor alle Logius-voorzieningen (waaronder Digipoort, DigiD en MijnOverheid) is ondergebracht in een contract met Equinix en Visma Connect dat afloopt in november 2020.

Het programma SAMEN beoogt deze dienstverlening opnieuw te contracteren en de overgang naar de nieuwe leveranciers te realiseren, zodat de bestaande contracten kunnen worden beëindigd. De dienstverlening voor Digipoort Handel & Transport waarover de douaneaangiften lopen, wordt in de loop van 2020

overgenomen door de Belastingdienst. Voor de housing¹ blijft Logius gebruik maken van het overheidsdatacentrum (ODC) van RWS/DJI.

Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Logius heeft de keuze gemaakt om de huidige Digipoort volledig te herbouwen op een eigen, nog te realiseren IT-platform waarbij gebruik gemaakt gaat worden van herbruikbare kleine modules (microservices). Deze herbouw wil Logius bij voorkeur in eigen huis uitvoeren onder eigen regie met teams samengesteld uit ontwikkelaars van één of meer te contracteren leveranciers.

Datum
11 december 2019

Kenmerk
2019-0000667978

Logius is in juli 2019 twee aanbestedingen gestart:

- Aanbesteding van applicatieontwikkeling voor het domein gegevensuitwisseling; vooralsnog betreft dit Digipoort. Beoogd is om een raamovereenkomst te sluiten met vier leveranciers.
- Aanbesteding van infrastructuurdiensten. Beoogd is om twee afzonderlijke leveranciers te contracteren voor het beschikbaar stellen van de volledige IT-infrastructuur en voor monitoring en operationele uitvoering van informatiebeveiliging (SIEM/SOC²).

De geselecteerde leveranciers worden uitgenodigd in te schrijven vanaf 1 november 2019. In maart 2020 worden de contracten getekend.

De totale waarde van de aanbesteding applicatiediensten is geschat op € 15 tot € 30 miljoen per jaar. De totale waarde van de aanbesteding infrastructuur en SIEM/SOC is geschat op € 13 miljoen per jaar. De programmakosten zijn ingeschat op € 28 miljoen voor de periode 2019 tot en met 2022, waarin de kosten voor de herbouw van Digipoort, de opbouw van infrastructuur/SOC en de migratie daarheen zijn meegenomen. Omdat het investeringsbudget beperkt is, worden de kosten grotendeels doorbelast in de tarieven van de dienstverlening voor de afnemers.

De BIT-toets is uitgevoerd van medio juli tot en met september 2019. De conclusie van onze toets is als volgt:

Logius heeft de aanbestedingen gekoppeld aan omvangrijke organisatorische veranderingen en ingrijpende technische keuzes. Logius trekt hierbij veel verantwoordelijkheden naar zich toe, waarvoor op dit moment de kennis en ervaring ontbreekt. Hierdoor neemt de kans op uitloop, extra kosten en continuïteitsrisico's gedurende de transitie sterk toe. Daar komt bij dat de grote hoeveelheid werkzaamheden die het programma met zich meebrengt onvoldoende in plannen is uitgewerkt.

Wij adviseren daarom gemaakte keuzes te herzien en uit te gaan van wat haalbaar is voor Logius. Beperk de hoeveelheid werk en richt activiteiten op de behoeften van de afnemers van de voorzieningen. Geef leveranciers duidelijke verantwoordelijkheden. Maak een haalbaar, goed onderbouwd plan. Stel de lopende aanbestedingen hierop bij.

Wij lichten deze conclusie hieronder toe.

¹ Onder housing wordt verstaan de fysieke huisvesting van het datacenter inclusief facilitaire voorzieningen zoals koeling, (nood)stroom, brandveiligheid en bereikbaarheid via een netwerk.

² Security Information & Event Management (SIEM) en Security Operations Centre (SOC).

AANBESTEDINGEN GEBASEERD OP RISICOVOLLE UITGANGSPUNTEN

Logius moet de aflopende contracten voor Digipoort en voor de IT-infrastructuur van Logius opnieuw aanbesteden. Met de gekozen verwervingsstrategie achten wij de kans echter klein dat de dienstverlening binnen afzienbare tijd gecontroleerd kan worden overgedragen aan nieuwe leveranciers en dat deze betaalbaar blijft voor de afnemers.

De redenen daarvoor zetten we hieronder uiteen.

A. Stapeling van veranderingen vormt risico voor de transitie

In de aanloop naar deze aanbestedingen heeft Logius gekozen voor een andere manier van samenwerken met leveranciers en de introductie van technologie waar de markt nog maar beperkt ervaring mee heeft. Logius trekt hierbij meer verantwoordelijkheden en werkzaamheden naar zich toe zonder dat Logius hier de kennis en ervaring voor heeft. Deze keuzes hebben onduidelijke meerwaarde en vormen een risico voor de transitie naar de nieuwe leveranciers. Het gevolg ervan is een risicovolle stapeling van veranderingen. Het gaat om de volgende keuzes:

- Het uitgangspunt voor het Digipoort-contract is volledige herbouw. De huidige versie van Digipoort wordt door afnemers als relatief duur maar betrouwbaar ervaren. Volledige herbouw zorgt voor extra kosten maar levert geen onderbouwde meerwaarde op voor afnemers; zij hebben vooral baat bij continuïteit van de geleverde dienst.
- Het scenario voor de herbouw van Digipoort is dat Logius deze onder eigen regie wil uitvoeren waarbij een nieuwe leverancier de IT-ontwikkelaars levert. Logius heeft zelf echter beperkte kennis van de functionaliteiten van Digipoort, de bijbehorende middleware en het aansturen van complexe nieuwbouw. Dit vergroot de kans dat het herbouwproject uitloopt en daarmee de kosten aanzienlijk oplopen.
- De directe verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het operationeel beheer van Digipoort, en daarmee voor de beschikbaarheid en continuïteit, komt impliciet bij Logius te liggen, omdat er geen voornemen is om dit als dienst af te nemen. Het is niet concreet benoemd in de aanbestedingsdocumentatie, terwijl dit van het grootste belang is voor de afnemers.
- Logius wil een eigen IT-platform ontwikkelen en beheren als laag tussen de infrastructuur en de applicaties van de voorzieningen. Het gebruik hiervan kan voor Logius op termijn mogelijk voordelen bieden. Wij zien echter geen goede redenen waarom Logius ervoor kiest om zelf de bouw en het beheer van een IT-platform met prioriteit op te pakken, terwijl het onzeker is wanneer de voorzieningen hier werkelijk gebruik van kunnen gaan maken. Daarbij krijgt Logius met het eigen platform directe verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het operationeel beheer en daarmee de beschikbaarheid en continuïteit van de daarop draaiende voorzieningen. De keuze om een kritieke voorziening als Digipoort als eerste op dit nieuwe platform te herbouwen maakt dit nog risicovoller.
- Logius voorziet met de aanbesteding van de infrastructuurdiensten dat alle bestaande voorzieningen zullen moeten worden overgezet naar een nieuwe IT-infrastructuur, die door de nieuwe leverancier in het huidige datacenter wordt opgebouwd. Deze migratie van alle voorzieningen levert geen meerwaarde op maar wel een grote inspanning voor zowel Logius als leveranciers en aanzienlijke risico's voor de beschikbaarheid en continuïteit. Daarbij is de infrastructuur in de afgelopen vier jaar stapsgewijs vervangen en dus vrij

Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum
11 december 2019

Kenmerk
2019-0000667978

nieuw ; deze is economisch en zeker technisch gezien nog niet toe aan vervanging.

Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

B. Plannen zijn gebrekkig uitgewerkt

Datum
11 december 2019

Kenmerk
2019-0000667978

Het programma SAMEN lijkt erop gebrand om, vanwege het reeds verlopen Digipoortcontract, de aanbestedingen zo snel mogelijk uit te voeren. Ondanks het feit dat Logius al meer dan anderhalf jaar bezig is deze aanbestedingen voor te bereiden, ontbreekt het aan concrete plannen en stuurmiddelen om ervoor te zorgen dat de nieuwe contracten daadwerkelijk gaan zorgen voor een verbeterde dienstverlening aan afnemers met alle risico's van dien op uitloop, hogere kosten en lagere kwaliteit.

De plannen schieten op de volgende essentiële aspecten tekort:

- Het programmaplan is niet gericht op het leveren van meetbare resultaten. Er wordt niet gestuurd op concrete, geprioriteerde doelstellingen. Logius streeft verschillende doelen na, zoals het beperken van onrechtmatige uitgaven voor contracten die verlopen, lagere operationele kosten en meer flexibiliteit in de dienstverlening. Deze doelen zijn echter onvoldoende concreet gemaakt.
- De huidige business case mist een realistische en onderbouwde kostenraming voor de uitvoering van het programma, de herbouw van Digipoort, de migratie van alle voorzieningen en voor beheer, onderhoud en exploitatie in de nieuwe situatie. Daarbij schiet de raming tekort op de volgende punten:
 - Er wordt onvoldoende rekening gehouden met de kans dat de herbouw van Digipoort (veel) langer gaat duren dan nu voorzien.
 - De kosten voor het bouwen, doorontwikkelen en beheren van het eigen IT-platform zijn onduidelijk. Hiervoor neemt Logius het *SP Cloud-team* en zijn dienstverlening over van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De dienstverlening die dit team nu verzorgt, is, zo begrijpen wij, verliesgevend.
 - Een onderbouwing ontbreekt voor de kostenreductie door efficiënter om te gaan met de capaciteit van de infrastructuur. Bovendien mist Logius op dit moment de competentie op het gebied van capaciteitsmanagement.
- Er is geen enterprise-architectuur die noodzakelijk is als kaderstelling voor de aanbesteding om aan te geven wat er precies moet worden uitgevraagd, zowel ten aanzien van systeemfunctionaliteit als ten aanzien van rollen en processen in de organisatie.
- Afhankelijkheden van andere grote verandertrajecten bij Logius worden onvoldoende in beeld gebracht en beheerst. Het gaat hierbij om minstens 14 belangrijke afhankelijkheden van andere grote programma's zoals Machtigen, Federatief Berichtenstelsel, eID en de herinrichting van de organisatie op basis van SAFe³.
- Het is onduidelijk of er maatregelen zijn getroffen om te zorgen voor een zo gelijk mogelijk speelveld. Zo is er bijvoorbeeld nog geen mogelijkheid gecreëerd om de aanwezige hardware in het ODC over te nemen tegen markt- of boekwaarde. De huidige leverancier heeft zo een wel erg gunstige uitgangspositie want deze hoeft minder investeringen te doen om de dienstverlening te continueren. Onvoldoende aandacht hiervoor kan tot rechtszaken leiden en daarmee uitloop en extra kosten.

³ Het Scaled Agile Framework (SAFe) is een set van principes, werkwijzen en vaardigheden bedoeld om op grote schaal software te ontwikkelen.

ADVIES: STEL AANBESTEDINGEN BIJ OP BASIS VAN REALISTISCHE UITGANGSPUNTEN

Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum
11 december 2019

Kenmerk
2019-0000667978

Gezien onze bovenstaande analyse adviseren wij de uitgangspunten voor deze aanbestedingen te heroverwegen en uit te werken voordat onomkeerbare stappen worden gezet. Het lijkt ons niet reëel om dit nog op korte termijn te realiseren en dus is uitstel van de aanbestedingen onvermijdelijk.

Uitstel van de aanbestedingen hoeft niet te leiden tot extra kosten en doorlooptijd, juist door een goede voorbereiding kunnen deze beter worden ingeschat en beperkt. Wij adviseren u het volgende:

1. Neem continuïteit en kostenbeheersing als uitgangspunt

Het valt ons op dat Logius zich sterk richt op de eigen organisatie en op de technische werking van voorzieningen en veel minder op de behoeften van de afnemers. Logius moet juist meer kennis en inzicht opbouwen over de behoeften van afnemers en over koppelvlakken tussen externe en eigen systemen.

Beperk de inspanningen en richt deze op de behoeften van de huidige en toekomstige afnemers van de voorzieningen. Baseer fundamentele keuzes op een uitgewerkte business case. Doe daartoe het volgende:

- Voorkom indien mogelijk de volledige herbouw van Digipoort. Er zijn minder verstreckende ingrepen denkbaar waarmee licentiekosten kunnen worden gereduceerd.
- Indien de herbouw onvermijdelijk blijkt, laat deze dan over aan een leverancier. Wees terughoudend met het voorschrijven van technische keuzes, zoals voor specifieke middleware. Maak in plaats daarvan afspraken over te bereiken doelen en mogelijke oplossingen die dat ondersteunen.
- Experimenteer eerst met microservices op kleine schaal zonder tijdsdruk en dus niet bij Digipoort.
- Zorg ervoor dat de verantwoordelijkheid voor het operationeel beheer en onderhoud van Digipoort en daarmee de verantwoordelijkheid voor de beschikbaarheid en continuïteit, eenduidig wordt belegd bij één leverancier.
- Stap af van het idee om zelf een eigen IT-platform in te richten en hiervoor zelf het 24x7 operationeel technisch beheer uit te voeren. Logius kan wel doorgaan met het experimenteren met de inzet van platformtechnologie, zoals containers, voor niet essentiële voorzieningen. Doe dit in samenwerking met de nieuwe infrastructuurleverancier. Rol deze technologie pas breder uit wanneer deze zich heeft bewezen en er concrete resultaten zijn bereikt die ook relevant zijn voor andere voorzieningen.
- Beperk de migratie van voorzieningen naar het nieuwe IT-platform. Houd de migraties eenvoudig zodat de doorlooptijd voor de overgang naar de nieuwe infrastructuurleverancier niet onnodig lang duurt.
- Versterk de regiefunctie en het vraagmanagement van Logius. Richt capaciteitsmanagement in en bouw daarvoor binnen Logius de benodigde competentie op.
- Geef prioriteit aan het opbouwen van kennis over de functionele inrichting van ketens binnen Digipoort en het gebruik van Digipoort door de verschillende afnemers. Zorg ervoor dat Logius zelf afnemers kan ondersteunen bij het ontwerp van koppelvlakken, rapportage- en berichtenstandaarden voor Digipoort.

Datum
11 december 2019

Kenmerk
2019-0000667978

2. Maak een realistisch plan en stuur op de uitvoering daarvan

Werk op basis van de bijgestelde uitgangspunten een realistisch plan uit:

- Maak een plan voor de aanbestedingen waarin ook de transitie naar de nieuwe leveranciers is opgenomen. Zorg daarbij dat de overgang niet jaren gaat duren, zodat dubbele kosten en onrechtmatige uitgaven beperkt blijven.
- Maak voor elk van de aanbestedingen een SMART programma van eisen (bijvoorbeeld conform normstelling in IEEE-830 of ISO-29148) op basis van de behoeften van de afnemers en de strategische richting om dienstverlening uit te breiden.
- Maak een realistische business case voor het hele programma met een onderbouwde inschatting van alle kosten van de aanbestedingen, de transitie en de overlappende contractkosten. Bereken wat de impact is op de kosten die worden doorberekend aan afnemers.
- Ontwikkel een enterprise-architectuur waarin de verschillende onderdelen van organisatie, processen en systemen beschreven zijn. Zorg hierbij voor een dusdanig detailniveau dat de beschrijving gebruikt kan worden als kader in de contracten voor het afnemen van diensten van verschillende leveranciers. Zo is het nu bijvoorbeeld onvoldoende duidelijk wat er precies in de scope van het raamcontract voor 'gegevensuitwisseling' gaat vallen, en wat onder andere contracten. In het geval van herbruikbare microservices wordt dit helemaal onduidelijk.
- Breng afhankelijkheden met andere initiatieven binnen Logius in kaart en minimaliseer deze.
- Zorg voor een 'level playing field' door ervoor te zorgen dat de huidige leveranciers geen voordeel hebben bij de aanbestedingen, bijvoorbeeld door het mogelijk te maken om systemen van de huidige infrastructuurleverancier over nemen tegen markt- of boekwaarde. Beperk de kans op rechtszaken en een suboptimale uitkomst bij de aanbestedingen.

Tot slot danken wij alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid. Wij hopen dat wij met dit advies een bijdrage kunnen leveren aan het succes van het programma SAMEN.

Met de meeste hoogachting,
namens het Bureau ICT-toetsing,



Sander van Amerongen
wnd. hoofd BIT