

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Aan Nationaal Beraad d.d. 14 juni 2016
Van BZK
Afgestemd met EZ, Logius,
bureau Digicommissaris

Datum
31 mei 2016
Kenmerk

nota

Vernieuwing Berichtenvoorziening

De Berichtenbox laat burgers massaal wennen aan de digitale dienstverlening van de overheid, is veilig, is uniform, is een herkenbaar voor burgers en een efficiënte manier voor afnemende organisaties om hun dienstverlening te digitaliseren. De Berichtenbox is zo'n groot succes dat deze per direct toekomstvast vernieuwd moet worden om zo burgers en huidige afnemers continuïteit te bieden in de digitale dienstverlening en voorbereid te zijn op toekomstige ontwikkelingen. In de afgelopen maanden is een verkenning uitgevoerd die geleid heeft tot bijgaand voorstel

Vernieuwing van de berichtenvoorziening biedt een technische oplossing om de continuïteit van de berichtenbox op langere termijn te garanderen en sorteert voor op de gewenste integratie met de berichtenbox bedrijven.

Het is noodzakelijk dat in het Nationaal Beraad aan huidige en toekomstige afnemers van de GDI zekerheid wordt gegeven over de continuïteit van de Berichtenvoorziening door in te stemmen met deze vernieuwing en de additionele financiering ervan:

| [*mln €] | 2016 | 2017 | 2018 |
|-------------------------------|--------------|---------------|--------------|
| Programmakosten (Incidenteel) | 6,064 | 3,465 | - |
| Structurele kosten | 2,276 | 8,554 | 8,643 |
| Totaal | 8,340 | 12,018 | 8,643 |

Gevraagde besluiten:

- Het Nationaal Beraad bevestigt de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de Berichtenbox Burgers.**
- Het Nationaal Beraad stemt in met de vernieuwing van de berichtenvoorziening volgens bijgaand voorstel.**
- De bekostiging van de financiële consequenties van dit besluit dient onderdeel te zijn van het structureel financieringsarrangement GDI.**
- Voor zolang dit arrangement niet aanwezig is:**
 - Een bedrag van € 8,34 miljoen euro beschikbaar stellen vanuit de ruimte 2016 van de Aanvullende Post ter dekking van de kosten voor 2016.**
 - Ter dekking van de kosten in 2017 en 2018 betalen afnemers -in lijn met het profijtbeginsel en conform de denklijn in het conceptarrangement- naar rato van gebruik voor de berichtenvoorziening.**
 - Financiële mee- en tegenvallers worden verrekend conform de dekkingswijze van het betreffende jaar.**

Bij een positief besluit zal een programmastuurgroep worden ingericht, die stuurt op de realisatie van de vernieuwde generieke berichtenvoorziening, het ontlasten van de huidige berichtenbox gedurende deze realisatie, het inrichten en ontvlechten van een aparte governance op de berichtenvoorziening en het voorbereiden van de toepassing van de berichtenvoorziening voor bedrijven. Deze stuurgroep informeert de Regieraad Dienstverlening over de ontwikkelingen rond de berichtenvoorziening ten behoeve van besluitvorming in het Nationaal Beraad.

Toelichting

Groot succes van de berichtenbox heeft een keerzijde.

De Berichtenbox Burgers is zeer succesvol en wordt steeds meer gebruikt. Al enkele jaren op rij worden groeipercentages van > 60% per jaar genoteerd en de prognoses geven aan dat dit ook nog meerdere jaren zo door zal gaan. In 2015 verstuurden ca. 210 publieke organisaties naar ca. 2,8 miljoen burgers ca. 43 miljoen digitale brieven per jaar. In april 2016 werd de 5 miljoenste burger aangesloten. Aangezien elke brief de overheid ongeveer 1 € bespaart, bedragen de baten voor de overheid in 2015 ca. € 40 miljoen. Dit bedrag verdubbelt jaar op jaar.

Het aanhoudend succes van de BerichtenBox heeft als keerzijde dat de stabiliteit en continuïteit van de BerichtenBox technisch, organisatorisch en financieel onder zware druk staat:

- De capaciteit van de bestaande box is gelimiteerd. De uiterste grens van die capaciteit wordt conform prognose al in maart 2017 bereikt. Stabiliteit van de voorziening loopt nu al merkbaar achteruit.
- Door het toenemend gebruik van de BerichtenBox, staan de eigen primaire systemen van de RDW, de huidige technisch beheerder, onder toenemende druk. Mede om die reden wil de RDW het huidige exploitatiecontract niet verlengen. Dit exploitatiecontract expireert per eind 2016. RDW heeft zich wel bereid verklaard om beheer tot 1 juli 2017 voort te zetten om zo tijd te creëren voor het realiseren van een nieuwe oplossing.
- Financiële middelen zijn niet meegegroeid met het toenemend gebruik. Van de gegenereerde baten vloeit niets terug naar de voorziening. De beschikbare middelen zijn niet langer toereikend om verdere volume-groei op te vangen; Er zijn geen middelen om de bestaande berichtenbox te vernieuwen en BZK is niet langer bereid en in staat om de hieruit voortvloeiende financiële risico's te dragen.

Tegelijkertijd wordt er ook in de komende jaren veel van de berichtenbox verwacht. Met name relevant in dit kader:

- Op basis van momenteel bekende gebruiksprognoses voor de komende 18 maanden neemt het verwachte gebruik toe naar ca. 180 miljoen berichten voor ca. 10 miljoen aangesloten burgers in 2017.
- Integratie van de Berichtenboxen Burger en Bedrijf (onderdeel van het Digiprogramma).

Indien niet op dit moment wordt ingegrepen, dan bezwijkt de berichtenbox binnen een jaar aan zijn succes.

Een toekomstvaste oplossing

In de afgelopen maanden hebben Logius, Belastingdienst, BZK, EZ en Bureau Digicommissaris, onder regie van beleidsverantwoordelijke partij BZK, intensief onderzocht wat de beste toekomstvaste oplossing is die binnen de noodzakelijke termijn (juni 2017) kan worden gerealiseerd.

Hieraan zijn de volgende randvoorwaarden verbonden (in volgorde van prioriteit):

- Het blijven borgen van de stabiliteit en continuïteit van de dienstverlening van de berichtenbox;
- Mogelijkheid creëren tot verdere groei van het gebruik gedurende de komende jaren;
- Functioneel geen wijzigingen ten opzichte van de huidige BerichtenBox, maar wel zorgdragen dat geen belemmeringen worden gecreëerd voor gewenste toekomstige functionaliteiten zoals tweewegverkeer;
- Voorsorteren op gebruik van dezelfde berichtvoorziening voor bedrijven.

Gezamenlijk zijn wij tot de conclusie gekomen dat, gezien de omstandigheden, onderstaande oplossing, binnen de gestelde randvoorwaarden en de bestaande tijds-klem de beste garanties biedt om de stabiliteit en continuïteit van de berichtenbox te borgen. Deze oplossing bestaat uit een viertal deeloplossingen:

1. Realisatie van een nieuwe berichtenvoorziening, ingericht als vervanging van de huidige Berichtenbox Burgers (onderdeel van MijnOverheid), inclusief migratie van huidige GEB naar de nieuwe berichtenvoorziening en uitfasering van de GEB voorziening.
Voor deze vernieuwing van de Berichtenvoorziening heeft Logius een voorstel gedaan, dat intussen uitgebreid is getoetst op haalbaarheid en robuustheid. (zie begeleidend voorstel).
2. Het treffen van maatregelen om de druk op de berichtenbox als gevolg van de groei in het aantal berichten te verlichten, waardoor tijd wordt gekocht om een nieuwe berichtenvoorziening te realiseren. Hiermee wordt de continuïteit van de huidige Berichtenbox geborgd in het licht van de verwachte groei in het aantal te verwerken berichten en het aantal aangesloten burgers voor zolang de nieuwe berichtenvoorziening wordt gerealiseerd.
3. Het inrichten en ontvlechten van een aparte governance op de berichtenvoorziening in lijn met het SBR-model. Onderdeel hiervan is het inrichten van een (tijdelijk) bekostigingsmodel op basis van profijtbeginsel, in afwachting het structureel financieringsarrangement GDI. Met het ontvlechten van de berichtenvoorziening uit de MijnOverheid governance wordt voorgesorteerd op de verdere ontwikkeling van de berichtenvoorziening als gemeenschappelijke bouwsteen voor het burger en het bedrijvendomein en de behoefte om daar integraal sturing aan te geven.
4. Opstellen van een opdracht ten aanzien van de realisatie van een gezamenlijke berichtenvoorziening voor burgers en bedrijven met de daarbij behorende scope, fasering, randvoorwaarden en kaders ten behoeve van finale opdrachtverstrekking, opdat de in het digiprogramma opgenomen integratie van de berichtenbox bedrijven met de berichtenbox burgers gerealiseerd gaat worden.

Bovenstaand voorstel borgt de continuïteit van een bestaande, succesvolle voorziening, verzekert dat die geschikt is voor de voorziene groei in het gebruik ervan en gewenste toekomstige functionaliteiten zoals samengaan berichtenbox burgers en bedrijven en tweewegverkeer. Besluitvorming rondom is bijzonder urgent en kan niet langer wachten. Bij het uitblijven van een besluit komt de continuïteit van de berichtenbox direct in gevaar, waarbij hooguit nog tijd is voor een beheerste afbouw van de berichtenbox.

Financiële consequenties:

Voor de vernieuwing van de berichtenvoorziening is door Logius een financieel overzicht gemaakt (zie voorstel) waarvan hieronder een samenvatting staat.

De kostenraming voor de berichtenvoorziening inclusief vernieuwing en migratie bedraagt:

| [*mln €] | 2016 | 2017 | 2018 |
|-------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| Programmakosten (Incidenteel) | 6,064 | 3,465 | - |
| Structurele kosten | 6,359 | 12,637 | 12,726 |
| Totaal | 12,423 | 16,101 | 12,726 |

Het in het Digiprogramma gealloceerde budget voor MijnOverheid staat door de volumegroei zwaar onder druk en biedt slechts beperkte ruimte voor dekking van additionele kosten. Onderstaande middelen op de reguliere begroting van MijnOverheid kunnen worden ingezet ter gedeeltelijke dekking van de kosten voor de berichtenvoorziening:

| [*mln €] | 2016 | 2017 | 2018 |
|---------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Programmamakosten (Incidenteel) | - | - | - |
| Structurele kosten | 4,083 | 4,083 | 4,083 |
| Totaal | 4,083 | 4,083 | 4,083 |

Voor dit voorstel is derhalve de volgende aanvullende financiële dekking nodig:

| [*mln €] | 2016 | 2017 | 2018 |
|---------------------------------|--------------|---------------|--------------|
| Programmamakosten (Incidenteel) | 6,064 | 3,465 | - |
| Structurele kosten | 2,276 | 8,554 | 8,643 |
| Totaal | 8,340 | 12,018 | 8,643 |

Bekostiging van de financiële consequenties van dit besluit dient onderdeel te zijn van het structureel financieringsarrangement GDI.

Voor zolang dit arrangement niet aanwezig is:

- Een bedrag van € 8,34 miljoen euro beschikbaar stellen vanuit de ruimte 2016 van de Aanvullende Post ter dekking van de kosten voor 2016.
- Ter dekking van de kosten in 2017 en 2018 betalen afnemers -in lijn met het profijtbeginsel en conform de denklijn in het conceptarrangement- naar rato van gebruik voor de berichtenvoorziening.
- Financiële mee- en tegenvallers worden verrekend conform de dekkingswijze van het betreffende jaar.

Governance:

Voorstel is om een Programmastuurgroep Berichtenvoorziening in te stellen met als opdracht:

Sturing te geven aan het borgen van de stabiliteit en continuïteit van de berichtenvoorziening voor burgers en voor te sorteren op een gemeenschappelijke berichtenvoorziening voor burgers én bedrijven, waaronder (tenminste) de 4 bovenstaande deelactiviteiten worden verstaan.

Deze Stuurgroep informeert de Regieraad Dienstverlening over de ontwikkelingen rond de berichtenvoorziening ten behoeve van besluitvorming in het Nationaal Beraad.

De stuurgroep wordt op tactische en operationele aspecten geadviseerd door de Afnemersraad MijnOverheid en door een, door deze stuurgroep in te richten, governancestructuur voor de berichtenvoorziening.

Voorstel is om deze stuurgroep als volgt samen te stellen (**DT/MT niveau**):

- Vier vertegenwoordiger van (grote) afnemers van de berichtenbox burgers: 3 manifestpartijen en 1 grote gemeentelijke afnemer, ondersteund door de VNG;
- 1 vertegenwoordiger van een afnemer van de berichtenvoorziening voor bedrijven;
- Een vertegenwoordiger van het ministerie van BZK;
- Een vertegenwoordiger van het ministerie van EZ;
- Directeur Logius (opdrachtnemer voor de ontwikkeling, het beheer en de exploitatie van de berichtenvoorziening en MijnOverheid).

De stuurgroep kent een voorzitter die vanuit de gezamenlijke deelnemers in de stuurgroep de rol van opdrachtgever vervult. Voorkeur gaat uit naar een vertegenwoordiger van een grote afnemer met expertise op het gebied van opdrachtverstrekking.



Logius

Contactpersoon
C. Sijbranda

Datum
1 juni 2016

Aantal pagina's
9

Voorstel tot vernieuwing berichtenbox (GLOBE)

Inleiding

Voor u ligt het voorstel van de Stuurgroep Migratie Generieke Elektronische Berichtenbox (GEB) ten aanzien van de vernieuwing van de Berichtenbox. Het voorstel omvat het vernieuwen van de Berichtenbox door her- en medegebruik van bestaande Logius bouwstenen. Het doel hierbij is om de continuïteit, kwaliteit en toekomstvastheid van de dienstverlening rond de Berichtenbox te garanderen. Dit voorstel staat bekend onder de naam Geïntegreerde Logius Oplossing voor de Berichtenbox End2End (GLOBE).

In dit voorstel worden eerst de aanleiding en achtergrond van de noodzaak tot vernieuwing geschetst. Vervolgens worden de uitgangspunten, randvoorwaarden en richtlijnen voor de oplossingsrichting weergegeven. Daarna volgt een korte beschrijving van de verschillende oplossingsscenario's welke zijn verkend en het afwegingskader waarlangs die zijn beoordeeld. De oplossing GLOBE zal kort inhoudelijk worden toegelicht waarna er stil wordt gestaan bij de kosten en planning. Afsluitend volgt het advies van de stuurgroep aan het Nationaal Beraad.

Aanleiding en achtergrond

Na een werkbezoek in 2008 van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aan Denemarken, heeft de RDW, met steun van de leden van de Manifestgroep, het initiatief genomen om een Berichtenbox te ontwikkelen voor gebruik binnen Nederland. Deze Berichtenbox is in 2008 in gebruik genomen met de RDW, de SVB en het UWV als eerste afnemers.

In 2010 heeft de RDW het eigenaarschap overgedragen aan Logius, en verzorgt de RDW als onderaannemer van Logius het technisch beheer en de exploitatie van de Berichtenbox. Na gebruik te hebben gemaakt van de in het contract opgenomen opties voor verlenging loopt het contract per 31 december 2016 af.

Toename in Gebruik

Het gebruik van de Berichtenbox is in de eerste jaren beperkt van omvang geweest. De visie van de overheid is om de Berichtenbox te positioneren als de postbus voor correspondentie met haar burgers. In 2012 nam de Belastingdienst het besluit de Berichtenbox te gebruiken voor de communicatie naar ontvangers van Toeslagen.

De Staatssecretaris van Financiën heeft in 2015 het wetsvoorstel Elektronisch Berichtenverkeer bij de Tweede Kamer ingediend. Het doel daarvan is het mogelijk maken dat de Belastingdienst zijn berichten aan burgers alleen nog elektronisch verstuurt.

Logius

Datum
1 juni 2016

Deze beide initiatieven van de Belastingdienst hebben een impuls gegeven aan het gebruik van de Berichtenbox door andere partijen. Inmiddels zijn ongeveer 10 landelijke organisaties, 130 gemeenten en bijna 30 pensioenfondsen aangesloten op de Berichtenbox en bereiden meer grote overheidsorganisaties zich voor om hun communicatie via de Berichtenbox te leiden. Het aantal te verwerken berichten zal hiermee de komende jaren sterk blijven stijgen.

Tenslotte is de wet GDI in voorbereiding. Deze wet legt een generieke wettelijke basis onder het gebruik van o.a. de Berichtenbox. Daarmee ontstaat een extra stimulans voor overheden en uitvoeringsorganisaties om van deze voorziening gebruik te maken en is een onomkeerbare beweging in gang gezet van massaal elektronisch berichtenverkeer vanuit de overheid naar burgers. Deze beweging is zeer gewenst in het licht van de kabinetsdoelstellingen rond digitalisering en de daarop gebaseerde wet GDI.

Keerzijde van het succes

De toename in gebruik van de Berichtenbox is een groot succes maar kent ook een keerzijde. De groei legt in toenemende mate beslag op de (beperkte) infrastructurele capaciteit van de RDW en brengt daardoor de continuïteit van zowel de Berichtenbox als de primaire processen van RDW in gevaar. Daarnaast is de huidige Berichtenbox qua technologie en sourcing "end-of-life". Dit alles maakt een migratie naar een schaalbare en toekomstvaste Berichtenbox noodzakelijk.

Op basis van dit gegeven heeft Logius in 2015 de mogelijkheid om de Berichtenbox "as is" te migreren naar een ander rekencentrum onderzocht. Dat onderzoek wees uit dat zo'n migratie risicovol was en zeer hoge structurele kosten met zich mee zou brengen.

Daarom is Logius, in overleg met BZK, EZ, de Belastingdienst en de RDW, gestart met een onderzoek naar alternatieve oplossingen. Dit duiden wij hierna aan als de vernieuwing van de Berichtenbox.

Tussentijdse mitigerende maatregelen

Door het onderzoek naar de "as is"-migratie, gevolgd door het onderzoek naar alternatieve oplossingen is een definitief besluit over de vernieuwing van de Berichtenbox tot dusver uitgebleven.

Dat maakt het eerder geschetste risico actueel dat de Berichtenbox niet of in onvoldoende mate beschikbaar is. Om dat te voorkomen zijn Logius en RDW voornemens twee elkaar versterkende maatregelen te nemen:

- continueren van de exploitatie van de huidige Berichtenbox door de RDW, voor beperkte tijd van 1 januari 2017 tot maximaal 1 juli 2017.
- nemen van een aantal (mitigerende) maatregelen om overbelasting van de Berichtenbox op de infrastructuur van de RDW te voorkomen.

Feitelijk ontstaat hiermee ruimte in de tijd wat Logius in staat stelt op een gecontroleerde wijze invulling te geven aan de vernieuwing van de Berichtenbox.

Verkenning alternatieven

Vernieuwing van de Berichtenbox is noodzakelijk om zowel de nu voorziene toenemende stroom aan berichten correct te kunnen verwerken als te voldoen aan de toenemende eisen rond schaalbaarheid en functionaliteit.

De doelstelling voor vernieuwing is daarmee te definiëren als het vernieuwen van de Berichtenbox, leidend tot een schaalbare en veilige generieke berichtenvoorziening voor burgers die – op termijn – ook geschikt is voor uitgaand verkeer naar bedrijven (en mogelijk ook voor tweerichting berichtenverkeer met bedrijven en burgers). Daarbij moet de vernieuwde Berichtenbox ook voldoende mogelijkheden bieden voor het ontsluiten naar mobiele voorzieningen (zoals app's) en rechtstreekse 'machine-to-machine' koppelingen.

Logius

Datum
1 juni 2016

Uitgangspunten Vernieuwing

Op basis van de huidige Berichtenbox en toekomstige wensen die hieraan worden gesteld, gelden als belangrijkste uitgangspunten voor de nieuwe Berichtenbox voorziening:

- a. Standaardisatie op basis van bouwstenen uit de generieke digitale infrastructuur (GDI-platform).
- b. Gebruik van bewezen technologie.
- c. Schaalbaar, betrouwbaar, beschikbaar, beheersbaar en veilig.
- d. Marktconforme prijsstelling.
- e. Toekomstvast (nieuwe Berichtenbox kan voldoen aan de verwachte toekomstige eisen en wensen).

De eisen en wensen zijn uitgewerkt in een programma van eisen (PvE) dat in meer detail invulling geeft aan de bovengestelde uitgangspunten.

Oplossingsscenario's

Op basis van de gestelde doelstellingen en uitgangspunten zijn meerdere oplossingsalternatieven onderzocht op haalbaarheid en maakbaarheid.

Als eerste alternatief is gekeken naar de mogelijkheid van een overbruggingscontract met de RDW, waarbij de dienstverlening van de RDW aan Logius gedurende enige tijd (tot uiterlijk 2019) binnen een nieuw op zette omgeving bij de RDW wordt voortgezet. Hoewel dit alternatief er voor zorgt dat Logius voldoende tijd heeft voor de realisatie van een structurele en toekomstvaste oplossing bleek dit alternatief al snel niet levensvatbaar vanwege aanbestedingstechnische beperkingen.

Vervolgens is gekeken welke scenario's door Logius kunnen worden aangedragen binnen de bestaande mantelafspraken en/of Europese aanbestedingsregels.

Dit behelst de volgende scenario's:

- a) Uitvraag binnen de Raamovereenkomst voor Applicatie(door)ontwikkeling in combinatie met infrastructuur beheer onder het Managed Services EASI-2010 contract.
- b) Hergebruik van bestaande Logius bouwstenen binnen de nadere overeenkomst van Keteninformatieservices (KIS) in combinatie met infrastructuur beheer onder het Managed Services EASI-2010 contract.
- c) Volledig zelfstandige Europese aanbesteding.

Gebleken is dat zowel een uitvraag binnen de Raamovereenkomst voor Applicatie(door)ontwikkeling (a) als een volledig zelfstandige Europese aanbesteding (c) niet tijdig tot een oplossing leiden om de continuïteit van dienstverlening te kunnen garanderen. Daardoor vallen beide af als alternatief scenario.

In het scenario van hergebruik van bestaande Logius bouwstenen binnen de nadere overeenkomst van Keteninformatieservices (KIS) in combinatie met het onderbrengen van het infrastructuur beheer onder het Managed Services EASI-2010 contract is gebleken dat dit zowel aanbestedingsrechtelijk als qua doorlooptijd binnen de gestelde randvoorwaarden kan worden gerealiseerd.

Doordat in dit scenario gebruik wordt gemaakt van de GDI bouwstenen wordt het mogelijk om berichten uit de berichtenbox voor zowel burgers, bedrijven als intermediairs op transparante wijze (via portalen en system-2-system) te ontsluiten.

Logius

Datum
1 juni 2016

Voorkeursscenario stuurgroep

Op 24 mei 2016 heeft de stuurgroep de verschillende scenario's besproken. In zijn bespreking heeft de stuurgroep uitdrukkelijk aandacht besteed aan de voorliggende adviezen van respectievelijk Deloitte, de landsadvocaat en de strategisch adviseur van Logius (zie bijlage). De stuurgroep heeft bij het maken van zijn keuze voor een advies aan het Nationaal Beraad de aspecten functionaliteit, kosten, doorlooptijd en rechtmatigheid expliciet gewogen.

De uitkomst van deze weging is dat de stuurgroep zijn voorkeur uitspreekt voor de GLOBE oplossing ((her)gebruik van bestaande Logius bouwstenen). Doorslaggevend bij deze afweging is dat GLOBE tijdig invulling kan geven aan de gestelde eisen ten aanzien van doorlooptijd en continuïteit van dienstverlening en voldoet aan de gestelde uitgangspunten. Dit wordt vervolgens ondersteund door positief advies van zowel Deloitte over de maakbaarheid en kosteneffectiviteit als van de landsadvocaat ten aanzien van rechtmatigheid (gebruik bestaande mantelcontracten). Daarnaast heeft Logius aantoonbaar ervaring met het implementeren en operationaliseren van deze generieke bouwstenen voor massale berichtverwerking (OTP en SBR).

Een cruciale randvoorwaarde bij de voorgestelde oplossing van de stuurgroep is dat de RDW de exploitatie en het beheer van de huidige applicatie in ieder geval tot 1 juli 2017 voor zijn rekening neemt. Om te voorkomen dat de groei in het aantal geactiveerde Berichtenboxen en in het aantal te verwerken berichten de stabiliteit en de continuïteit in gevaar brengt moeten Logius en RDW een aantal mitigerende maatregelen nemen (die zowel betrekking hebben op de Berichtenbox zelf als op MijnOverheid).

Nadere toelichting GLOBE

De GLOBE oplossing bestaat uit het leveren van dienstverlening ten behoeve van de Berichtenbox voor burgers met bestaande Logius bouwstenen die reeds worden ingezet voor Digipoort (o.a. OTP, MSW) en SBR dienstverlening.

Logius

Datum
1 juni 2016

In essentie is de huidige Berichtenbox een voorziening voor grootschalige ontvangst en opslag van berichten, en het bieden van beveiligde toegang tot die berichten. Er zijn functioneel grote overeenkomsten met andere berichtverwerkende voorzieningen waarvoor Logius verantwoordelijk is, zoals Digipoort. Ook de processen voor beheer en exploitatie rondom deze voorzieningen kennen grote overeenkomsten, met grote aandacht voor o.a. continuïteit, aansluiten van partijen, ketenmonitoring en veiligheid.

De Logius voorzieningen zijn gerealiseerd op basis van technische en functionele bouwstenen die gestandaardiseerd worden aangeboden in de vorm van een dienst. Kenmerken van deze bouwstenen zijn een grote mate van standaardisatie, modulariteit en (daardoor) flexibiliteit en schaalbaarheid.

GLOBE wordt aangeboden als integrale dienst die is opgebouwd uit standaard diensten waarbij techniek, processen, ondersteuning en ontwikkeling als geheel geleverd en afgenomen worden. Onderdeel van de GLOBE dienstverlening zijn de bestaande serviceorganisatie en beheerprocessen. De serviceorganisatie monitort de berichtverwerking volcontinu en is 24*7 beschikbaar voor incidentmanagement.

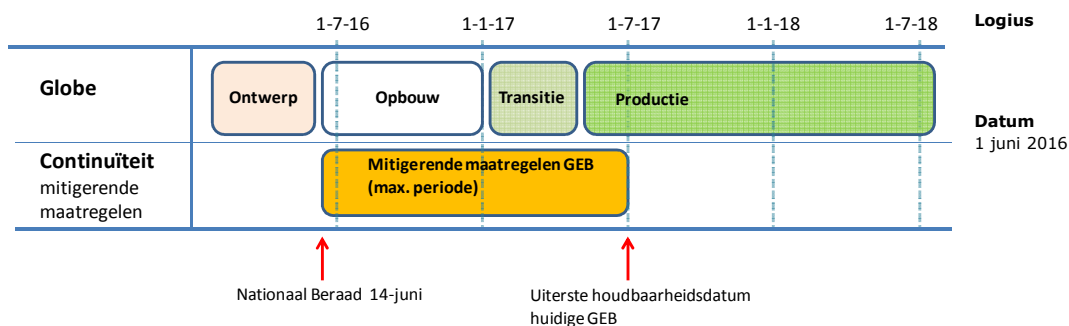
De GLOBE dienst maakt gebruik van GDI bouwstenen die continu worden doorontwikkeld in technische en functionele zin. Deze vernieuwingen zijn daarmee ook direct beschikbaar voor GLOBE. Daarnaast maakt de modulaire opzet van de bouwstenen het eenvoudiger om in doorontwikkeling op verzoek te voldoen.

Planning

De realisatie en in gebruik name van GLOBE als nieuwe Berichtenbox kent meerdere fasen.

Op basis van het programma van eisen (PvE) wordt in de ontwerpfase de basis gelegd voor de opbouw en inrichting van GLOBE. Na afronding van de opbouw fase, en het succesvol doorlopen van de testfase (ketenintegratie en acceptatietesten), is de nieuwe Berichtenbox productie gereed en klaar om de eerste (nieuwe) berichtstromen te verwerken. In de opvolgende transitie fase worden bestaande data, afnemers en berichtstromen gemigreerd van de huidige naar de nieuwe Berichtenbox. Vanaf de Transitie start de Nazorg en stabilisatie fase, waarbij de 'oude' Berichtenbox zal worden afgebouwd en ontmanteld.

Om zeker te stellen dat de huidige Berichtenbox de continuïteit van dienstverlening kan garanderen moeten Logius en RDW (zoals eerder aangegeven) mitigerende maatregelen treffen. Voor het activeren van deze maatregelen (en de werking ervan) is rekening gehouden in de totaalplanning aan activiteiten voor de Berichtenbox.



Financiën

Om inzicht te krijgen in de benodigde financiële dekking voor de vernieuwing van de Berichtenbox zijn de totale kosten (incidenteel, structureel en overbrugging) in relatie tot de Berichtenbox meerjarig inzichtelijk gemaakt inclusief de huidige beschikbare dekking in de begroting van MijnOverheid. Dit resulteert in onderstaand overzicht:

| Totale kosten Berichtenbox | 2016 | 2017 | 2018 | Totaal 2016 - 2018 |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------------|
| 1a. Incidentele programmakosten | € 2.855.179 | € 1.702.656 | € - | € 4.557.835 |
| 1b. Incidentele kosten inrichting GLOBE (KIS en MS) | € 2.280.000 | € 760.000 | € - | € 3.040.000 |
| 2. Structurele (exploitatie en beheer) kosten GLOBE (KIS en MS) | € 3.546.893 | € 11.530.680 | € 12.725.832 | € 27.803.405 |
| 3. Overbruggingskosten | € 528.267 | € 701.633 | € - | € 1.229.900 |
| 4a. Doorontwikkeling GEB | € 600.000 | € - | € - | € 600.000 |
| 4b. Bijdrage aan migratie (werkplan GEB) | € 400.000 | € 300.000 | € - | € 700.000 |
| 5. Structurele (exploitatie en beheer) kosten GEB | € 2.211.691 | € 1.105.846 | € - | € 3.317.537 |
| 6. Logius Beheerkosten | € - | PM | PM | PM |
| Sub totaal | € 12.422.030 | € 16.100.815 | € 12.725.832 | € 41.248.677 |
| Beschikbaar in de begroting MijnOverheid | 2016 | 2017 | 2018 | Totaal 2016 - 2018 |
| 1a. Begroting (exploitatie en beheer) kosten GEB | € 2.300.000 | € 2.300.000 | € 2.300.000 | € 6.900.000 |
| 1b. Begroting (exploitatie en beheer) kosten MijnOverheid | € 483.000 | € 483.000 | € 483.000 | € 1.449.000 |
| 2a. Begroting doorontwikkelkosten GEB | € 1.300.000 | € 1.300.000 | € 1.300.000 | € 3.900.000 |
| 2b. Begroting doorontwikkelkosten MijnOverheid | € - | PM | PM | € - |
| 3. Volumegroei | € - | PM | PM | € - |
| Sub totaal | € 4.083.000 | € 4.083.000 | € 4.083.000 | € 12.249.000 |
| Totalen | 2016 | 2017 | 2018 | Totaal 2016 - 2018 |
| Totale kosten Berichtenbox (incl. vernieuwing en migratie) | € 12.422.030 | € 16.100.815 | € 12.725.832 | € 41.248.677 |
| Begroting Berichtenbox (als onderdeel MijnOverheid) | € 4.083.000 | € 4.083.000 | € 4.083.000 | € 12.249.000 |
| Totaal ongedekte kosten | € 8.339.030 | € 12.017.815 | € 8.642.832 | € 28.999.677 |

De incidentele kosten zijn geraamd door Logius en worden bepaald door de eenmalige project en programmakosten die nodig zijn om GLOBE te implementeren. Dit betreft de eenmalige kosten van zowel Logius (eigen medewerkers en inhuur) als haar onderliggende leveranciers en in te schakelen adviseurs.

Logius

GLOBE wordt als dienst afgenomen onder de bestaande mantelcontracten van Logius. De overeengekomen kosten voor deze dienst in combinatie met de kosten van Logius voor regievoering op het contract en de dienst bepalen de structurele kosten voor de nieuwe Berichtenbox. De genoemde structurele kosten zijn gebaseerd op offertes van de leveranciers, aangevuld met een PM post van de structurele regiekosten door Logius.

Datum
1 juni 2016

Totdat volledige transitie naar een nieuwe stabiele productieomgeving heeft plaatsgevonden is de bestaande Berichtenbox operationeel. Hierdoor zullen voor een bepaalde periode dubbele beheerlasten voor de Berichtenbox aan de orde zijn (nieuwe omgeving reeds gestart, huidige omgeving nog operationeel). Daarnaast zijn mitigerende maatregelen op de bestaande omgeving noodzakelijk als overbruggingsperiode totdat de nieuwe Berichtenbox voorziening de oude voorziening volledig heeft vervangen.

Advies stuurgroep

De stuurgroep adviseert het Nationaal Beraad om

- De vernieuwing van de Berichtenbox te realiseren met GLOBE.
- Kennis te nemen van de randvoorwaarde daarbij dat de RDW de exploitatie en het beheer van de huidige applicatie in ieder geval tot 1 juli 2017 voor zijn rekening neemt;
- In te stemmen met het doorvoeren van een aantal mitigerende maatregelen (die zowel betrekking hebben op de Berichtenbox zelf als op MijnOverheid), met als doel de stabiliteit en continuïteit van de huidige GEB-applicatie te verzekeren;
- De voor de uitvoering van de hiervoor genoemde besluiten benodigde budgetten beschikbaar te stellen (uit de aanvullende post).

Bijlage: onderliggende adviezen bij voorstel tot vernieuwing Berichtenbox Logius

Logius heeft in de afgelopen maanden voorbereidingen getroffen voor de besluitvorming over de migratie van de Berichtenbox. Daarbij heeft Logius rond twee vragen extern advies gevraagd:

Datum
1 juni 2016

a. kan het?

Is het mogelijk de huidige applicatie daadwerkelijk te vervangen door een applicatie die gebaseerd is op de Logius-bouwstenen, en levert deze nieuwe applicatie dezelfde functionaliteit als de huidige applicatie? Voor de beantwoording van deze vraag is Deloitte ingeschakeld. Deloitte rapporteert maandelijks over zijn bevindingen aan de stuurgroep migratie.

In de stuurgroepvergadering van 24 mei 2016 heeft Deloitte het volgende oordeel gegeven over de haalbaarheid: "Op basis van huidig beschikbare en verzamelde informatie is de inschatting dat de GLOBE oplossing technisch maakbaar en realiseerbaar als vervanging van de huidige GEB". In de stuurgroep vergadering heeft Deloitte bevestigd dat het mogelijk is de functionaliteit met behulp van de bouwstenen te ontwikkelen en daarmee de gevraagde functionaliteit, zoals beschreven in het programma van eisen, te realiseren.

Daarbij geeft Deloitte aan dat een aantal zaken nog ingeregeld moet worden (inregelen van het beheer van de nieuwe oplossing binnen de operationele governance van Logius, de transitie naar de nieuwe oplossing en de bemensing van de beheerorganisatie). Deze zaken staan feitelijk los van het ontwikkeltraject van de nieuwe applicatie en zijn daar niet blokkerend voor. Deloitte zal de inrichting van het een en ander in de komende maanden volgen en de stuurgroep over zijn bevindingen informeren.

Ten behoeve van besluitvorming in het Nationaal Beraad heeft Deloitte onderzoek gedaan naar de technische haalbaarheid en kosteneffectiviteit van GLOBE. Op het gebied van technisch haalbaarheid adviseert Deloitte positief. Ten aanzien van kosteffectiviteit is het oordeel dat deze herleidbaar zijn en passen binnen de bestaande raamovereenkomsten van Logius. Inschatting van Deloitte is dat de MS offerte marktconform is qua kosten voor de GLOBE oplossing; voor KIS is een selectie van een representatieve benchmark nodig voordat een conclusie kan worden getrokken.

b. mag het?

Is het (juridisch) toegestaan de applicatie te laten ontwikkelen door bestaande mantelpartijen en is het (juridisch) toegestaan de exploitatie eveneens onder een bestaand mantelcontract onder te brengen? Logius heeft de landsadvocaat hierover advies gevraagd.

De landsadvocaat onderkent in zijn advies drie scenario's. Die scenario's zijn:

- realisatie van de nieuwe functionaliteit door de bestaande leverancier voor Ketteninformatie services (KIS), exploitatie door Managed Services (EASI);
- realisatie van de nieuwe functionaliteit door een van de leveranciers die onder de Raamovereenkomst voor Applicatie(door)ontwikkeling vallen, exploitatie door Managed Services (EASI);
- overbruggingscontract met de RDW, waarbij de dienstverlening van de RDW aan Logius (de Staat) gedurende enige tijd (tot uiterlijk 2019) binnen een nieuw op zetten omgeving bij de RDW wordt voortgezet.

Het derde scenario is overigens geen "echt" scenario, in die zin dat dit scenario niet leidt tot een nieuwe applicatie. Dit scenario verzorgt dat Logius voldoende tijd heeft voor de realisatie van een van de andere scenario's.

Logius

Waar het gaat om de eerste twee scenario's luidt het advies van de landsadvocaat dat het mogelijk is om, binnen een aantal helder geformuleerde randvoorwaarden, de functionaliteit door middel van een van deze scenario's te realiseren. De landsadvocaat spreekt geen voorkeur uit voor een van beide scenario's.

Datum
1 juni 2016

Logius heeft in de stuurgroepvergadering van 24 mei 2016 aangegeven dat het mogelijk is de door de landsadvocaat benoemde randvoorwaarden in te vullen.

Daarnaast heeft de strategisch adviseur van de stuurgroep, Cor Franke, de stuurgroep geadviseerd ten behoeve van de besluitvorming rond de migratie. Zijn beeld is dat de stuurgroep op basis van het advies van Deloitte de voorbereiding van de ontwikkeling van GLOBE met kracht kan doorzetten. Het advies van de landsadvocaat staat daar niet aan in de weg, uit dat advies blijkt namelijk dat dit scenario juridisch mogelijk is, mits Logius een aantal randvoorwaarden invult.

Verder is het naar zijn mening van belang dat de stuurgroep op zo kort mogelijke termijn een keuze maakt voor een scenario voor de migratie en dit ter formele besluitvorming voorlegt aan het Nationaal Beraad. Tempo in de besluitvorming is naar zijn mening van belang om de gekozen leverancier in staat te stellen de nodige voorbereidingen te treffen, zodat de ontwikkeling direct na het besluit van de stuurgroep in juni 2016 kan starten.

Bij de keuze voor een van beide scenario's moet Logius volgens hem in ieder geval de volgende aspecten wegen:

- de kennis die bij de leverancierscombinatie beschikbaar is over de bouwstenen, die bepaalt namelijk hoe snel de ontwikkeling kan starten.
- de planning die de leverancier hanteert voor de levering van de functionaliteit. De terugvaloptie die de RDW biedt heeft namelijk een beperkte looptijd (voorshands tot en met medio 2017).
- de kosten die de leveranciers in rekening gaan brengen voor de dienstverlening.
- de rechtmatigheid van de gekozen oplossing. De juridische houdbaarheid van de verlenging van het RDW-contract is namelijk beperkt, Logius heeft namelijk al gebruik gemaakt van de beschikbare opties voor verlenging. Deze houdbaarheid wordt kleiner naarmate de verlenging langer duurt. Verdere verlenging is feitelijk onrechtmatig.