



TER BESLUITVORMING

Nota actief openbaar
Ja

Onze referentie
2025-0000309178

Datum
24 april 2025

Opgesteld door

[Redacted]

Samengewerkt met
Logius, eigenaar, afnemers

Bijlage(n)
5

Aan
Van

Staatssecretaris Digitalisering en Koninkrijksrelaties
DGD00-DO

nota

Aanbieding AcICT-advies Herbouw Digipoort &
bestuurlijke reactie aan de kamers

Aanleiding

Het Adviescollege ICT-toetsing (AcICT) heeft onderzoek gedaan naar het programma Herbouw Digipoort. De staatssecretaris heeft het advies op 17 april 2025 ontvangen. Daarna zal AcICT het advies binnen twee weken op haar website publiceren¹. Het is wenselijk om de bestuurlijke reactie en het aanbieden van het advies gelijktijdig met de publicatie en daarom op 1 mei 2025 naar de kamers te sturen.

Geadviseerd besluit

Akkoord geven voor en ondertekenen van de bestuurlijke reactie.

Kern

Bestuurlijke reactie

De bestuurlijke reactie bestaat uit een kamerbrief waarin het advies aangeboden wordt en de bewindspersoon reageert op het advies.

De bestuurlijke reactie volgt de lijn van eerdere bespreking in het PO-BZK van 17 maart en 14 april. Gezien de grote consequenties van het (al dan niet tijdelijk) stil leggen van het programma is de bewindspersoon voornemens om het programma gecontroleerd voort te zetten.

De bestuurlijke reactie gaat op de drie conclusies en drie adviezen in en geeft aan welke maatregelen getroffen gaan worden. Hierbij wordt het onderzoek van KPMG over de kostenvergelijking tussen de oude en de nieuwe Digipoort en het onderzoek van de Software Improvement Group (SIG) over de technische complexiteit meegewogen. De gesprekken die zijn gevoerd met de afnemers om hun wensen mee te wegen en de gesprekken voer de toekomstverkenning Digipoort zijn hierin ook meegenomen.

Conclusies en adviezen uit het advies

Op 17 april 2025 heeft AcICT het advies over de Herbouw Digipoort naar de bewindspersoon gestuurd. Hieronder een samenvatting uit en van het advies.

¹ Artikel 9, lid 1 Wet Adviescollege ICT-toetsing,
<https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0049412¶graaf=3&artikel=9>

Conclusie

De belangrijkste conclusie uit het onderzoek is dat het programma niet gaat leiden tot een kostenefficiënte berichtenvoorziening, want:

- A. Logius maakt de nieuwe Digipoort onnodig complex.
- B. De beheersing van het programma is onvoldoende.
- C. De kans op verdere uitloop in tijd en geld is groot.

Advies

Omdat het programma nu niet beheersbaar is, achten we het niet verantwoord om op de huidige weg door te gaan. We adviseren om het programma en de beoogde oplossing te herzien:

- 1. Leg het programma gecontroleerd stil.
- 2. Onderzoek alternatieven en bepaal de richting voor het vervolg.
- 3. Versterk de sturing vanuit BZK.

Uit: Advies AcICT Herbouw Digipoort

Onze referentie

2025-0000309178

Datum

24 april 2025

Samenvatting vanuit de bestuurlijke reactie op deze adviezen:

- 1. Op basis van afwegingen over kosten, complexiteit en consequenties bij stilleggen, en gezien de vergevorderde fase van het programma kiest u ervoor om het programma met extra maatregelen gecontroleerd voort te zetten. Onder andere op basis van de onderzoeken (zie hieronder) ondersteunen de betrokkenen deze lijn.
- 2. Door al gevoerde gesprekken binnen BZK en met de afnemers in de PGDI en door recent uitgevoerde onderzoeken van KPMG (kosten) en SIG (techniek) is dit al (deels) ondervangen en daarmee opgevolgd.
- 3. U onderkent dit advies en de opvolging wordt uitgewerkt. Dit advies wordt dus opgevolgd.

Onderzoeken

Direct nadat de contouren van het AcICT-advies bekend werden heeft Logius twee externe onderzoeken ingesteld.

KPMG (op 18 april) en SIG (op 8 april) hebben twee rapporten opgeleverd over respectievelijk de kostenvergelijkingen tussen de oude en nieuwe Digipoort en technische aspecten van de Digipoort.

In het onderzoek naar de kostenvergelijking tussen de oude Digipoort en de nieuwe Digipoort die Logius gemaakt heeft concludeert KPMG dat "de kostenvergelijking opgesteld is vanuit een gedegen denkproces". Vergelijkbaar met de conclusies van AcICT beveelt KPMG aan om de kostenvergelijking te actualiseren, naar een gedetailleerder niveau te brengen en beter toe te lichten.

In het onderzoek naar de technische aspecten van Digipoort concludeert SIG dat "Digipoort goed onderhoudbaar is; architectuur is flexibel en schaalbaar". Naar de maatstaven van SIG gaat het om een "klein systeem". SIG geeft een aantal adviezen om de kwaliteit van Digipoort te borgen op het vlak van de roadmap, migratiestrategie, de onderhoudbaarheid, niet-functionele eisen en life-cycle management.

Niet stil leggen van het programma

De afnemers – waaronder de Belastingdienst (Ministerie van Financiën), KVK (Ministerie van Economische Zaken), UWV (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport), e-procurement (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) – zijn van mening dat het onverstandig is om het Programma Herbouw Digipoort stil te leggen.

Onze referentie

2025-0000309178

Datum

24 april 2025

Dit wordt onderbouwd met de onderstaande argumenten.

- Voortduren van **onrechtmatigheid** contracten oude Digipoort.
- Sterke(re) **stijging van de kosten op de oude Digipoort** ten opzichte van de nieuwe Digipoort door afhankelijkheid van latende leverancier.
- Er kan niet voldaan worden aan **nieuwe wetgeving** omdat dat niet op de oude Digipoort mogelijk is (bijvoorbeeld de duurzaamheidsrapportages).
- Hogere kosten omdat (nieuwe) berichtenstromen op zowel de oude als nieuwe Digipoort en dus twee keer geïmplementeerd moeten worden.
- Hoger personeelsverloop en daarmee **verlies van opgebouwde kennis**.
- Het **programma bevindt zich in een afrondende fase**. De beheerorganisatie is in de basis reeds opgezet. De migratieplanning is vastgelegd. De infrastructuur wordt reeds gebruikt voor andere overheidsdiensten en Digipoort is daardoor niet meer de eerste dienst op dit platform.
- Afnemers geven aan dat het nu wijzigen van het programma het alleen duurder en ingewikkelder maakt.
- Functionaliteiten naar afnemers verleggen, gaat tegen het **kernprincipe van het generieke karakter** van de GDI in.
- Functionaliteiten bij afnemers leggen, leidt tot meer kosten bij de afnemers. Voor Digipoort dalen de kosten maar overheidsbreed zullen de kosten stijgen.
- Het **ontbreekt afnemers aan capaciteit** om zelf functionaliteiten te gaan ontwikkelen.

Toelichting

Onderzoeken en gesprekken met afnemers

Direct na de ontvangst van het eerste voorlopige conceptadvies, heeft Logius met het doel haar eigen aannames te valideren twee externe onderzoeken uit laten voeren. Gelijktijdig is DGDOO-DO in gesprek gegaan met de afnemers in de Programmaraad GDI (PGDI). Eerder was al een toekomstverkenning voor Digipoort gestart. Hieronder een samenvatting van deze onderzoeken en gesprekken.

Er zijn twee onderzoeken uitgevoerd.

1. Kostenvergelijking tussen oude en nieuwe Digipoort (KPMG)
2. Kwaliteit en complexiteit van de software en softwarearchitectuur (SIG)

Daarnaast zijn en worden gesprekken gevoerd met de afnemers.

3. Afnemers in onder andere de Programmeringsraad GDI (PGDI)
4. Toekomstverkenning in het Tactisch Afnemers Overleg (TAO)

1. Kostenvergelijking tussen oude en nieuwe Digipoort

Uit de kostenvergelijking tussen de oude Digipoort en de nieuwe Digipoort die Logius gemaakt heeft, kan geconcludeerd worden dat de nieuwe Digipoort een kostenefficiënte vervanging van de oude Digipoort is.

Onze referentie

2025-0000309178

Datum

24 april 2025

KPMG concludeert dat de kostenvergelijking is opgesteld "met een afgebakende scope in gedachte, met volledigheid in kostensoorten en met gebruik van concrete assumpties, te begrijpen rekenformules en (destijds) beschikbare documentatie en data. Daarmee is de kostenvergelijking opgesteld vanuit een gedegen denkproces".

Daarnaast geeft KPMG ook adviezen die in grote mate aansluiten op de conclusies die AcICT in haar advies trekt. KPMG adviseert de "kostenvergelijking te actualiseren en verder uit te breiden naar een gedetailleerder niveau met meer toelichtingen, en uit te bouwen naar een volwaardige businesscase om strategische besluitvorming te bevorderen op basis van een completer beeld".

Tegelijkertijd zijn er enkele aanbevelingen die zowel AcICT als KPMG doen. De financiële verantwoording zal moeten verbeteren door deze gedetailleerder en duidelijker te maken en vervolgens periodiek te gebruiken voor verdere besluitvorming.

2. Kwaliteit en complexiteit van de software en softwarearchitectuur

Uit het onderzoek van SIG komt naar voren dat de nieuwe Digipoort "goed onderhoudbaar" en de "architectuur [...] flexibel en schaalbaar" is. SIG geeft aan dat de nieuwe Digipoort voldoet aan "de huidige eisen en de toekomstplannen". De nieuwe Digipoort is een "klein systeem volgens de SIG benchmark".

3. Afnemers in onder andere de PGDI

De afnemers zien een grote impact als ze de functionaliteit die nu generiek wordt ontwikkeld in Digipoort, ieder voor zich moeten realiseren en implementeren. Ze begrijpen dat de complexiteit van het programma Herbouw Digipoort met decentrale oplossingen kan worden verlaagd, maar ze voorzien daarmee toenemende complexiteit in hun eigen organisaties, langere doorlooptijden voor het realiseren van de functionaliteit en overheidsbreed hogere kosten. Ze zijn daar dan ook geen voorstander van. Ze willen graag dat de nieuwe Digipoort nieuwe berichtstromen gaat ondersteunen, zodat nieuwe processen en huidige en komende (Europese) wet- en regelgeving ondersteund kan worden. De afnemers vinden de huidige investering goed te rechtvaardigen. Zeker gezien de vergesloopte status en voortgang van het programma vinden zij het een rationele keuze om het programma Herbouw Digipoort af te ronden.

4. Toekomstverkenning Digipoort

In september 2024 is gestart met een verkenning² naar de toekomst van Digipoort. Deze verkenning met afnemers had tot doel om te kijken naar de toekomst van Digipoort na de herbouw Digipoort. Onder andere eventuele andere vormen van Digipoort waaronder maar niet uitsluitend het door AcICT gesuggereerde "decentrale" model.

Opvolging adviezen

1. Leg het programma gecontroleerd stil

² Programmeringsplan GDI 2025

Het (tijdelijk) stilleggen van het programma heeft grote consequenties. De kosten van Digipoort zullen flink stijgen, er zijn extra investeringen nodig om de continuïteit van de oude Digipoort langer te garanderen, berichtstromen zullen op beide omgevingen beschikbaar moeten komen, afnemers verwachten problemen in hun primaire processen, afnemers moeten langer op (wettelijk noodzakelijke) functionaliteit wachten, de migratieplanning moet worden herijkt en ik zie extra risico's bij stilleggen op het gebied van technische schuld, contracten en kennisbehoud.

Onze referentie
2025-0000309178

Datum
24 april 2025

2. Onderzoek alternatieven en bepaal de richting voor het vervolg

Er zijn een tweetal onderzoeken uitgezet (zie hierboven). Deze onderzoeken geven aan dat de uitgangspunten van Logius op het gebied van de financiën en complexiteit goed zijn. Wel wordt geadviseerd om met name op financieel vlak verbeteringen aan te brengen.

Alternatieven werden en worden onderzocht in de "Toekomstverkenning Digipoort" (zie hierboven). Dit traject zal versneld en geïntensiveerd worden.

3. Versterk de sturing vanuit BZK

We herkennen ons in de opmerkingen van AcICT en zullen dit advies dan ook opvolgen.

- Logius zal gaan werken aan een (actueel) financieel inzicht. De eigenaar zal hierop gaan sturen.
- De eigenaar en opdrachtgever zullen kritischer moeten zijn ten aanzien van de resultaten en deze periodiek moeten toetsen aan de business-case.

Vershil van inzicht DGDOO-DO en AcICT

Tijd- en kostenverloop

Het AcICT geeft aan dat de kosten van Programma Herbouw Digipoort naar 81 miljoen euro zullen stijgen. Na een toelichting van AcICT herkennen we de optelsom van deze bedragen. Deze kosten zijn reeds verantwoord in de programma's Herbouw Digipoort³, SAMEN⁴ en het IT-fundament⁵ en het beheer en de exploitatie⁶ van de oude Digipoort. Zo wordt voor de kosten in de berekening van AcICT een deel van de beheer en exploitatie van de oude Digipoort opgeteld bij het programma Herbouw Digipoort.

Er is één vertraging en kostenstijging van 28 mln naar 47 mln geweest, mede door vertragingen met het IT-fundament. Er is geen indicatie voor een "extra" vertraging.

Beheerkosten

KPMG concludeert in haar onderzoek dat Logius de verwachte kostenposten voor het beheer van de nieuwe Digipoort in beeld heeft en goed kan onderbouwen.

³ Rijks ICT-dashboard Herbouw Digipoort, <https://www.rijksictdashboard.nl/ict-activiteiten/3da78563-4385-4cdf-a001-f66f6168d623>

⁴ Rijks ICT-dashboard SAMEN, <https://www.rijksictdashboard.nl/ict-activiteiten/2de85dfe-3245-454f-8573-0dcdfb2dabf4>

⁵ Rijks ICT-dashboard IT fundament, <https://www.rijksictdashboard.nl/ict-activiteiten/3a3d5a07-a140-4b50-a0a0-28931c6e825e>

⁶ GDI Programmeringsplan 2025, <https://www.digitaleoverheid.nl/mido/generieke-digitale-infrastructuur-gdi/meerjarenvisie-en-programmeringsplan/>

Mogelijk schat AcICT deze kosten hoger in omdat de ontwikkelkosten (zie de paragraaf hiervoor) ook hoger uitvallen.

Onze referentie
2025-0000309178

Datum
24 april 2025

Herbouw Digipoort is echter zo opgezet dat hogere ontwikkelkosten moeten leiden tot lagere beheerlasten. Dit wordt bevestigd door extern onderzoek van SIG, specifiek voor het beheer van de broncode van Digipoort.

Digipoort versus Douanepoort

AcICT vergelijkt de kosten per bericht van Digipoort en de Douanepoort. KPMG vindt dat de poorten zowel technisch als organisatorisch verschillen en het aantal berichten is van een andere orde. Digipoort is een generieke voorziening en neemt taken van afnemers over terwijl Douanepoort een enkel doel heeft. Er kan niet zomaar een vergelijking tussen beide systemen gemaakt worden.

Testbevindingen: meer dan 18% van de testdoelen gerealiseerd

In het advies staat dat eind januari 2025 nog maar 18% van de testdoelen gerealiseerd was. Deze 18% heeft echter betrekking op *alle* gedefinieerde testdoelen voor het hele programma en alle berichtstromen. Voor de livegang van KVK Groot was 93% van de daarvoor benodigde testdoelen gerealiseerd.

Afstemming met de eigenaar, CIO-BZK en afnemers

De uitgezette lijnen zijn in afstemming met de eigenaar, CIO-BZK en de afnemers tot stand gekomen.

Tijdslijnen

Start onderzoek AcICT	AcICT	2 juli 2024
Laatste informatiesessie met AcICT		3 oktober 2024
Afronding onderzoek volgens AcICT	AcICT	9 januari 2025
Aanvullende sessie met AcICT over de ontwikkelingen sinds de laatste informatiesessie	BZK-Logius	14 januari 2025
Eerste berichtenstroom (KVK Groot) op de nieuwe Digipoort en daarmee de livegang van de nieuwe Digipoort	BZK-Logius	3 februari 2025
Ontvangst (voorlopige conceptadvies van AcICT	AcICT	6 februari 2025
Reactie feitelijke onjuistheden	BZK	19 februari 2025
PO BZK-Stass Besproken om af te wijken van het advies en gecontroleerd door te gaan.	BZK Stas	17 maart 2025
Ontvangst conceptadvies (gedateerd op 17 maart)	AcICT	20 maart 2025
Ambtelijke reactie op conceptadvies	BZK-DGDOO	3 april 2025
PO BZK-Stass Besloten om in lijn van de wettelijke verplichting een mondelinge mededeling in de ministerraad te doen`.	BZK Stas	14 april 2025
Ontvangst definitief advies (gedateerd op 17 april)	AcICT	18 april 2025
Mededeling in ministerraad	BZK Stas	25 april 2025

Publicatie advies op website AcICT	AcICT	1 mei 2025*
Bestuurlijke reactie naar Kamers	BZK-DGDOO	1 mei 2025*
Afronding migratie	BZK-Logius	1 juli 2026

* Verwachte datum

Onze referentie

2025-0000309178

Datum

24 april 2025

Politieke context

DGDOO-DO en de Kamers hechten veel waarde aan de adviezen van AcICT. Als beleidsverantwoordelijke moet ook rekening gehouden worden met factoren die buiten het onderzoeksveld van AcICT liggen. Deze tegenstrijdigheid en de bestuurlijke afweging die gemaakt moet worden zullen vragen opwerpen.

Er wordt een Q&A voorbereid.

Krachtenveld

Mogelijk komt de suggestie om alsnog een aanbesteding uit te schrijven. Het belangrijkste argument is dat de nieuwe Digipoort veel te duur is geworden. Echter komt dit voor een belangrijk deel door de sterk stijgende tarieven van de huidige aanbestede partij. AcICT heeft een deel van deze beheerkosten van de oude Digipoort opgeteld bij de kosten voor de nieuwe Digipoort.

Communicatie

Na publicatie van het AcICT-advies wordt media-aandacht verwacht. Hiervoor is de woordvoering van BZK samen met DGDOO-DO en Logius een FAQ aan het samenstellen.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Advies Herbouw Digipoort van AcICT	
2	Onderzoek KPMG: Kostenvergelijkingen	Geanonimiseerd en bedrijfsvertrouwelijke gegevens zijn verwijderd.
3	Onderzoek SIG: Technische complexiteit	Geanonimiseerd
4	Bestuurlijke reactie voor Eerste Kamer	Gelijk aan brief voor de Tweede Kamer.
5	Bestuurlijke reactie voor Tweede Kamer	Gelijk aan brief voor de Eerste Kamer.