

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

461

Vragen van het lid **Leijten** (SP) aan de Minister en Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over *een mislukt ICT-project dat gegund is aan een stichting van een ambtenaar* (ingezonden 28 januari 2022).

Antwoord van Minister **Bruins Slot** (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (ontvangen 21 oktober 2022). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 1827.

Inleiding:

Op 24 februari 2022 heb ik u laten weten de vragen niet binnen de gebruikelijke termijn te kunnen beantwoorden. Voor een gedegen en volledige beantwoording achtte ik een grondige analyse van de gang van zaken noodzakelijk. Naast een analyse van archiefstukken zijn in het kader van het feitenonderzoek gesprekken gevoerd met betrokkenen. Dit om het beeld te completeren en de context waarin stukken moeten worden gelezen te verhelderen. Dit bij elkaar, inclusief de noodzaak van zorgvuldigheid jegens betrokken personen, heeft ertoe geleid dat dit onderzoek de nodige tijd heeft gekost.

Op grond van het feitenonderzoek heb ik vastgesteld wat de feitelijke gang van zaken is geweest rondom de stichting waarover onderhavige vragen gaan.

De oprichting van deze stichting is niet verlopen volgens de procedure van het Stichtingenkader. Door deelname van ambtenaren in het bestuur van de stichting heeft de schijn van belangenverstrengeling kunnen ontstaan. De besluitvorming over de gunning voor het ontwikkelen van een prototype van een beveiligde voorziening voor video-vergaderen, is onvoldoende onderbouwd en vastgelegd. De opdracht is niet gedocumenteerd in de vorm van een contract en de interne verantwoordingsprocedure was gebrekkig.

In onderstaande beantwoording ga ik daar nader op in. Daarbij komen ook aan de orde de lessen die ik trek uit deze casus en de verbeteracties die inmiddels binnen mijn departement in gang zijn gezet.

Vraag 1 en 2

Waarom is ervoor gekozen een ICT-project te gunnen aan een stichting van een ambtenaar van het ministerie?¹

Kunt u uiteenzetten welke afwegingen zijn gemaakt om tot dit besluit te komen?

Antwoord 1 en 2

Laat ik eerst ingaan op het ontstaan van de stichting. Voor het goed functioneren van de rijksoverheid is het van belang zicht te hebben op en kennis te hebben van de ontwikkelingen in de samenleving.

Om die reden heeft de Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk (UBR) – als onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) – medio april 2018 een kennisgroep opgericht van ambtenaren en marktpartijen, waarin in een vertrouwde omgeving informatie kon worden uitgewisseld over het bevorderen van digitale betrouwbaarheid en het verantwoord gebruik van identiteit, gegevens en systemen. Specifiek besprak de kennisgroep nieuwe methoden om in een digitale omgeving zeker te weten dat iemand is die hij zegt te zijn.

In de zomer van 2019 vonden gesprekken plaats tussen een aantal actieve leden van de kennisgroep, waarin zich geleidelijk de gedachte ontwikkelde de kennisgroep te formaliseren in een stichtingsvorm.

Daarop heeft een niet-ambtelijk lid van de kennisgroep als natuurlijk persoon op 19 december 2019 stichting New Trust Foundation (NTF) opgericht. De betrokkene deed dit in overleg met en met financiële steun van UBR. Doordat een externe stichting NTF oprichtte, meenden betrokkenen van UBR dat aan de regels werd voldaan. Uit de Brede evaluatie van de organisatiekaders van rijksorganisaties op afstand blijkt dat er meer algemeen onduidelijkheid bestaat over wat moet worden verstaan onder «doen oprichten». Op de aanbeveling dit begrip te verduidelijken, ben ik ingegaan in de kabinetsreactie op deze evaluatie¹.

Per 1 januari 2020 is een ambtenaar werkzaam bij UBR op persoonlijke titel en onbezoldigd in de rol van voorzitter toetreden tot het bestuur van stichting NTF. Hij heeft hiervoor toestemming gekregen van zijn leidinggevende, die daarbij heeft aangegeven dat de werkzaamheden niet mogen conflicteren met de aanstelling bij het Rijk, altijd duidelijk moet worden gemaakt in welke rol naar buiten wordt getreden en het verzoek doet de nevenwerkzaamheden in P-Direkt te registreren. Per 26 maart 2020 is een tweede ambtenaar werkzaam bij UBR als secretaris tot het bestuur toetreden. Eveneens met toestemming en onbezoldigd.

Bij het uitbreken van de coronacrisis in maart 2020 heeft het Rijk Webex gekozen als voorziening voor video-vergaderen. Deze voorziening kon op dat moment alleen gebruikt worden voor ongerubriceerde informatie. Voor de langere termijn en specifieke groepen onderzocht de CIO Rijk via proeftuinen geschikte voorzieningen voor gerubriceerde informatie. In dat kader heeft UBR stichting NTF – uit middelen die voor innovatie beschikbaar waren – gefinancierd voor het door X-systems doen opleveren van een prototype van een veilige voorziening voor video-vergaderen. De reeds opgedane kennis en kunde in de reeds bestaande kennisgroep en de crisissituatie door corona speelden bij deze afweging een rol. Binnen deze context was er vertrouwen dat op korte termijn tot een veilige, geheel in Nederland ontwikkelde voorziening kon worden gekomen. Deze stichting vond men beter in staat om niet alleen aan het Rijk, maar ook aan marktpartijen diensten te leveren. UBR zou alleen de overheid kunnen bedienen. Als voorwaarden stelde UBR dat alle bestuursleden gelijke zeggenschap hadden en dat alle verplichtingen die de stichting aanging ook de instemming behoeften van alle drie de bestuursleden.

Zie voorts de beantwoording van vraag 4.

¹ De Volkskrant, «Overheid liet eigen vergaderplatform bouwen, maar nam het nooit in gebruik», 27 januari 2022, <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/overheid-liet-eigen-vergaderplatform-bouwen-maar-nam-het-nooit-in-gebruik--bc4122388/>.

¹ Kamerstuk 31 490, nr. 309.

Vraag 3

Kunt u ook aangeven welke adviezen er zijn ingewonnen voorafgaand aan het besluit? Kunt u deze adviezen delen met de Kamer?

Antwoord 3

Voorafgaand aan de opdrachtverstrekking is juridisch inkoopadvies ingewonnen bij de Haagse Inkoop Samenwerking (HIS). Deze organisatie adviseert departementen bij inkooptrajecten – waaronder BZK – en is organisatorisch ondergebracht bij UBR. Kern van het advies was dat vanwege de coronasituatie het noodzakelijk was om over te kunnen gaan op directe opdrachtverlening op basis van dwingende spoed aan een partij die direct beschikbaar was. Vanwege de aard van de activiteiten, namelijk uitwisselen van gevoelige informatie, adviseerde de HIS de opdracht geheim te verklaren.

Tevens gaf de HIS aan dat het bestuur van NTF wellicht moest worden uitgebreid met één of meer personen van overheidswege, om invloed te kunnen uitoefenen op beslissingen binnen de stichting. Het advies wijst erop dat diverse varianten mogelijk zijn die nog verder moeten worden uitgediept en besproken met partijen. Zo kon ook gedacht worden aan een raad van toezicht waaraan besluitvorming moet worden voorgelegd.

De directie Constitutionele Zaken en Wetgeving (CZW) van het Ministerie van BZK heeft gereageerd op het advies van de HIS en geoordeeld dat een beroep op dwingende spoed beter te verdedigen zou zijn dan een beroep op geheimverklaring om één op één te gunnen en af te zien van aanbesteding. Daarbij heeft de directie CZW gewezen op de noodzaak van goede onderbouwing en vastlegging.

Vraag 4

Kunt u voorts aangeven wie het initiatief nam om de stichting van deze ambtenaar als partner te zien voor dit project?

Antwoord 4

Aan het begin van de coronacrisis kwam in de crisisorganisatie van BZK bij de bespreking van Webex de behoefte ter sprake aan een veilige voorziening voor gerubriceerde informatie. De directeur UBR heeft deze behoefte meegenomen naar het UBR-crisisteam dat hij zelf had ingesteld.

Bij UBR werd in het kader van eerder genoemde kennisgroep al langer gesproken over de veiligheid van communicatie via digitale weg. Daardoor was de ambtenaar die per 1 januari 2020 tot het bestuur van stichting NTF was toegetreden, ook op de gedachte gekomen dat een beveiligde voorziening voor video-vergaderen nodig was.

Doordat beide lijnen in een crisissituatie bij elkaar kwamen, besloot de directie van UBR om stichting NTF in tranches te financieren voor een prototype aangaande het bouwen, werkend opleveren en beheren van een beveiligde voorziening voor video-vergaderen.

Vraag 5

Erkent u dat het geven van opdrachten aan stichtingen van ambtenaren die werkzaam zijn bij hetzelfde ministerie op z'n minst de schijn van belangenverstremgeling oproept? Zo ja, waarom blijft uw ministerie volhouden dat het een goed idee was deze opdracht aan deze stichting te gunnen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 5

De gang van zaken rondom stichting NTF riep de schijn van belangenverstremgeling op. Betrokken ambtenaren en bestuur van de stichting meenden overigens dat de belangen van UBR steeds parallel liepen met die van NTF.

Vraag 6

Zijn er meer projecten of opdrachten gegund aan stichtingen, bedrijven of organisaties anderszins waar ambtenaren buiten hun dienstverband om voorzitter, bestuurslid of eigenaar van zijn? Zo ja, kunt u daar een overzicht van geven?

Antwoord 6

Zoals aangegeven in eerder genoemde Brede evaluatie van de organisatiekaders van rijksorganisaties op afstand, bestaat er geen overzicht van stichtingen die een oprichtingsrelatie hebben met één of meerdere departementen. In eerder genoemde kabinetsreactie ben ik hier ook op ingegaan.

Vraag 7

Kunt u uitleggen waarom het doel was «een publiek-private samenwerking aangaan», terwijl het uiteindelijke doel – namelijk een goed functionerende, betaalbare en veilige online vergadervoorziening voor medewerkers – ook op een andere manier kon worden bereikt? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 7

Het aangaan van een publiek-private samenwerking was geen doel op zich. De publiek-private samenwerking was er al vanaf het ontstaan in 2018 van eerder genoemde kennisgroep. In de eerste fase van de coronacrisis was het doel om op korte termijn te komen tot een goed functionerende, betaalbare en veilige voorziening voor video-vergaderen om het functioneren van de rijksoverheid te kunnen continueren en garanderen. In die context zijn verschillende proeftuinen voor extra beveiligde systemen voor video-vergaderen onderzocht, waaronder ook de opdracht aan stichting NTF.

Zie voorts de beantwoording van vraag 1 en 2.

Vraag 8

Kunt u toelichten welke fouten er in de opdrachtverlening zijn gemaakt? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat gaat u ondernemen zodat niet dezelfde fouten opnieuw kunnen worden gemaakt?

Antwoord 8

Op basis van het juridisch (inkoop)advies is de opdracht één op één gegund aan stichting NTF. De besluitvorming over de gunning is evenwel onvolgende onderbouwd en vastgelegd. Ook is de opdracht niet gedocumenteerd in de vorm van een contract en was de interne verantwoordingsprocedure gebrekkig.

Wat betreft het besluitvormingsproces binnen UBR had een betere balans moeten worden nagestreefd tussen snelheid enerzijds en zorgvuldigheid anderzijds. Breder laten adviseren en meenemen van de resultaten hiervan, hadden kunnen leiden tot een betere kwaliteit van de besluitvorming over de opdrachtverlening.

Om zeker te stellen of stichting NTF de beschikbaar gestelde middelen rechtmatig heeft besteed, is de ADR gevraagd een rechtmatigheidsonderzoek uit te voeren. De ADR heeft geen onrechtmatigheden vastgesteld².

Wel concludeert de ADR dat voor twee opdrachten die de stichting NTF heeft verleend, een aanbestedingsprocedure had kunnen plaatsvinden. Dit gelet op de totale omvang van de uitgaven in 2020.

Uit de gang van zaken rondom stichting NTF trek ik de les dat de informatiehuishouding en de politiek-bestuurlijke sensitiviteit extra versterking behoeven binnen UBR. Vastleggen van beraadslagingen moet inherent onderdeel uitmaken van een zorgvuldig besluitvormingsproces.

Dit vraagt om het consequent inrichten en onderhouden van een transparant proces, waarin besluiten worden voorbereid in samenspraak met de benodigde experts, schriftelijk worden gemotiveerd en worden gearhiveerd.

Ambtelijk ondernemerschap hoort onlosmakelijk verbonden te zijn met het afleggen van ambtelijke rekenschap. Naleving van kaders, gedragscodes en procedures voorkomt de schijn van belangenverstrengeling. Dit vereist het periodiek investeren in kennis bij met name sleutelfuncties.

Ook een uitvoeringsorganisatie als UBR dient over de volle breedte gebruik te maken van de expertise op financieel, juridisch en HR-terrein, die centraal

² Feitelijke bevindingen inzake de rechtmatigheid van de uitgaven NTF in 2020 | Rapport | Rijks-overheid.nl.

beschikbaar is op het departement. Tevens behoeven de checks en balances binnen de organisatie zelf verbetering. Bijvoorbeeld in de vorm van heldere functiescheiding en het voorkomen van stapeling van rollen. En bij politiek-bestuurlijk gevoelige kwesties moet het bevoegd gezag het naast hogere niveau consequent meenemen in de besluitvorming.

De transitie van UBR die reeds eerder in gang is gezet, is – naast versterking van de dienstverlening – ook gericht op bovengenoemde aandachtspunten. Via de ambtelijke lijn wordt gestuurd op noodzakelijke verbeteringen en het hierbij betrekken van alle kennis en kunde die binnen de stafdirecties van BZK aanwezig is.

Een en ander sluit aan bij mijn eerste appreciatie van de belangrijke opgaven waarvoor ik mij gesteld zie³, waarin ik onder meer in ga op een goed functionerende rijksoverheid.

Vraag 9

Kunt u aangeven of de Kamer geïnformeerd is over deze opdracht en het stopzetten ervan? Zo ja, wanneer en hoe? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 9

Uw Kamer is niet geïnformeerd over de opdrachtverlening aan en het beëindigen van de samenwerking met stichting NTF. Inhoudelijke paste de doelstelling van de samenwerking met stichting NTF binnen het reguliere takenpakket van UBR, waarvan het (laten) ontwikkelen van innovatie oplossingen voor bedrijfsvoeringvraagstukken onderdeel uitmaakt. Dit laat onverlet dat bij de oprichting van stichting NTF verzuimd is de procedure te doorlopen die het Stichtingenkader voorschrijft (ARK, Ministerraad, Eerste en Tweede Kamer).

De samenwerking met stichting NTF heeft niet geleid tot een beveiligde voorziening voor video-vergaderen die bruikbaar is voor het Rijk. Het risico van geheel of gedeeltelijk mislukken van een proeftuin, is inherent aan innovatie. Het proces waarlangs deze beoogde innovatie tot stand is gekomen is echter niet zorgvuldig verlopen. Dat betreur ik en ik neem maatregelen om herhaling te voorkomen.

³ Kamerstuk 35 925, nr. 129.