

**From:** " 5.1.2.e "  
**Sent:** Thu, 23 Feb 2023 16:23:18 +0100  
"Kuijken, Wim" <Wim.Kuijken@kiesraad.nl>; " 5.1.2.e " < 5.1.2.e @kiesraad.nl>; " 5.1.2.e "  
" < 5.1.2.e @kiesraad.nl>  
**Cc:** " 5.1.2.e " < 5.1.2.e @kiesraad.nl>; " 5.1.2.e " < 5.1.2.e @minbzk.nl>  
**Subject:** DHV  
**Importance:** High

Aan de voorzitter van de Kiesraad, de heer Kuijken,  
ter attentie van de 5.1.2.e 5.1.2.e  
ter attentie van de 5.1.2.e , 5.1.2.e

In het kader van het aankomende besluit van de Kiesraad over de overeenkomst met Paragon omtrent de ontwikkeling van het Digitaal Hulpmiddel Verkiezingen, verzoek ik u hierbij om het ministerie van BZK per ambtsbericht te informeren over de uitkomst van deze beslissing en de aanpak voor het vervolg.

Het doel van het ambtsbericht is het ministerie van BZK te voorzien van de nodige informatie omtrent het besluit van de Kiesraad en de aanpak voor het vervolg dat daarop volgt. De informatie uit het ambtsbericht wordt gebruikt om de Tweede Kamer over deze casus te informeren.

Het ambtsbericht wordt bij verzending van de Kamerbrief actief openbaar gemaakt als onderliggend document.

Omtrent de communicatie over voorliggende casus trekken het ministerie van BZK en de Kiesraad samen op. Ten behoeve van de interne besluitvorming ontvangt het ministerie van BZK het ambtsbericht graag uiterlijk 7 werkdagen voorafgaand aan het moment van communicatie.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Namens deze,

5.1.2.e  
5.1.2.e

**From:** "5.1.2.e"  
**Sent:** Tue, 28 Feb 2023 18:19:59 +0100  
**To:** "5.1.2.e" <5.1.2.e@minbzk.nl>; "5.1.2.e" <5.1.2.e@minbzk.nl>; "5.1.2.e" <5.1.2.e@minbzk.nl>; "5.1.2.e" <5.1.2.e@rijksoverheid.nl>; "5.1.2.e" <5.1.2.e@minbzk.nl>; "5.1.2.e" <5.1.2.e@kiesraad.nl>  
**Cc:** "5.1.2.e" <5.1.2.e@kiesraad.nl>; "5.1.2.e" <5.1.2.e@kiesraad.nl>; "5.1.2.e" <5.1.2.e@kiesraad.nl>; "5.1.2.e" <5.1.2.e@kiesraad.nl>  
**Subject:** vertrouwelijk: update nav Kiesraadvergadering  
**Attachments:** 20230224 Notitie eerste mogelijke toekomstscenario's DHV.docx

Dag collega's,

Graag geef ik jullie een korte update nav de Kiesraadvergadering. Voorzitter Kiesraad heeft vanmiddag 5.1.2.e geïnformeerd. Ik heb 5.1.2.e geïnformeerd. 5.1.2.e probeer ik maandag weer te bereiken.

In het kort:

Kiesraad is voornemens medio maart aan de leverancier een 5.1.2.i 5.1.2.e brief te sturen waarin Kiesraad aangeeft voornemen te hebben om per 11/4 de leverancier in gebreke te stellen indien leverancier niet conform afspraken optiedossier levert op 11 april a.s. Vervolgens beoordeelt Kiesraad de levering van 11 april. Naar aanleiding van deze levering op 11/4 beraadt Kiesraad zich op vervolgstappen 5.1.1.b

Ondertussen werkt Kiesraad samen met BZK-collega's (jullie) aan verder uitwerken van eventuele toekomstscenario's:

- Europees aanbesteden (openbaar of onderhands)
- Modulair ontwikkelen van nieuwe programmatuur

Daarnaast wordt op het waarschijnlijke advies 5.1.2.i 5.1.2.i verder gewerkt aan de tijdelijke oplossing (wsch tussentijds aanbesteden van dienstverlening die nu met OSV wordt ontvangen/uitgevoerd).

Ondertussen werkt team Kiesraad gewoon door richting de datum van eerste oplevering.

Er was veel waardering ook voor de samenwerking en het resultaat in een eerste notitie, waarvan ik de eindversie nog even bijvoeg.

Ik wil jullie vragen deze informatie niet buiten deze groep te delen. Maar dat spreekt voor zich natuurlijk.

Mochten jullie vragen hebben, wend je dan ajb tot 5.1.2.e of 5.1.2.e

We vervolgen onze samenwerking na de voorjaarsvakantie.

Groeten, 5.1.2.e

5.1.2.e

**KIESRAAD**

Bezoekadres: Zurichtoren, Muzenstraat 85, 2511 WB Den Haag

Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag

T 5.1.2.e / 5.1.2.e

E 5.1.2.e @kiesraad.nl

W [www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl)



## Notitie

### Onderwerp

Verkenning mogelijke toekomstscenario's ontwikkeling DHV

### Datum

13 februari 2023

### Ons kenmerk

### Onderdeel

Kiesraad

### Inlichtingen

5.1.2.e

Aan: Kiesraad

### Blad

1 van 13

## Inleiding

De Kiesraad heeft op 13 mei 2022 met Paragon Communicatie Services B.V. (hierna: Paragon) de Overeenkomst Digitale hulpmiddelen verkiezingen gesloten. Op grond van de Overeenkomst dient Paragon software aan de Kiesraad te leveren en vervolgens beschikbaar te stellen die de Kiesraad kan inzetten ter ondersteuning van het verkiezingsproces.

De Overeenkomst gaat uit van een oplevering van de door Paragon te realiseren oplossing per 1 maart 2023. Conform het optiedossier bij de aanbesteding is er een aangepaste afspraak gemaakt die inhoudt dat niet per 1 maart 2023 de volledig gevraagde software wordt opgeleverd, maar over te gaan op drie oplevermomenten (11 april, 21 juni en 13 september 2023). Op basis van die planning dienen de onderdelen Herindelings- Gemeenteraad- en Europees Parlementsverkiezing per 11 april 2023 te worden opgeleverd. Nadien volgen opleveringen Provinciale Staten, Eilandsraden en Waterschappen per 21 juni 2023 en Tweede Kamer, Eerste Kamer en Kiescollege Eerste Kamer op 13 september 2023. Nu hoogst onzeker is dat Paragon conform het optiedossier de software kan realiseren is het voor de Kiesraad van belang mogelijke scenario's voor de ontwikkeling van een DHV in kaart te brengen. Voorliggende notitie geeft een eerste uitwerking aan die scenario's.

Deze eerste uitwerking is tot stand gekomen in samenwerking met collega's van CZW/JA, RIS, BZK/DenB, CDI Office en CIO Office, waarbij deze collega's vanuit een adviesrol hebben meegedacht en bijgedragen. Dat is zeer waardevol gebleken.

Volgend op de Kiesraadvergadering van 30 januari jl. is advies 5.1.2.e aan de 5.1.2.i op de volgende punten:

5.1.2.i

5.1.2.i

5.1.2.i

### **Eerste analyselijijn**

Samengevat komen we – op basis van de gesprekken met de genoemde betrokken onderdelen van BZK - tot de volgende eerste analyselijijn op hoofdlijnen voor mogelijke toekomstscenario's. Vooropgesteld: deze eerste analyselijijn vergt nadere uitwerking. De analyselijijn heeft als vertrekpunt dat een besluit wordt genomen wordt over het al dan niet voortzetten van de overeenkomst met Paragon.<sup>1</sup>

- 1. Zowel bij heronderhandelen als bij het beëindigen van de overeenkomst is het realistisch dat OSV2020 langer inzetbaar moet zijn. Dan is beantwoording van de vraag hoe de Kiesraad wil omgaan met de continuering van de dienstverlening van OSV2020 voor een nader te bepalen tijd?**
  - a. Noodzaak voor aanvullende diensten (art. 2.163d Aanbestedingswet)
  - b. Onvoorzienbare omstandigheden (art. 2.163e Aanbestedingswet)
  - c. Mededinging ontbreekt om technische redenen (art. 2.32 lid 1 sub b onder 2 Aanbestedingswet)
- 2. Belangrijk daarbij is ook de vraag of de Kiesraad nog steeds naar centrale verkiezingssoftware wil?**
  - a. Nee -> Tijdelijke continuering dienstverlening en onderhoud OSV2020
  - b. Ja -> Zelf ontwikkelen of laten ontwikkelen
- 3. Ook is van belang hoe de Kiesraad DHV Software wil (laten) ontwikkelen?**
  - a. Zelf ontwikkelen
  - b. Laten ontwikkelen (door leverancier)
  - c. Modulair trapsgewijs of grootschalige vernieuwing in één keer.
- 4. Daarbij is ook relevant hoe de Kiesraad de juiste resources kan contracteren?**
  - a. Inhuur ontwikkelaars
  - b. Inbesteden
  - c. Aanbesteden; Openbare/niet-openbare aanbesteding

Deze eerste analyselijijn werken we in de notitie nader uit.

---

<sup>1</sup> Ter voorbereiding op deze scenario's is zorgvuldigheidshalve onderzocht of er voorbeelden beschikbaar zijn waarbij heronderhandeling van de overeenkomst tot een succesvolle samenwerking heeft geleid. De uitkomst hiervan is opgenomen in Appendix B.

### **Gevraagde besluitvorming**

De Kiesraad wordt gevraagd:

5.1.2.i



3. In te stemmen met het nader uitwerken van de volgende scenario's:
  - i. Indien dit rechtmatig kan: (tijdelijk) verlengen van de dienstverlening van Elect iT<sup>2</sup>
  - ii. Opnieuw aanbesteden van het DHV waarbij onderzocht wordt wat de beste sourcingstrategie is.
    - Hiertoe een evaluatie uit te voeren van de aanbesteding, gunning en eerste fase van ontwikkeling van het huidige DHV-traject en hieruit te leren lessen te benutten voor een mogelijk toekomstig scenario.
  - iii. Het modulair ontwikkelen van nieuwe programmatuur die OSV2020 op termijn moet vervangen. Bij dit scenario wordt steeds per module uitgewerkt wat de beste ontwikkelstrategie en sourcingstrategie is.

---

<sup>2</sup> In geval rechtmatige verlenging niet mogelijk blijkt, is onrechtmatige verlenging technisch gezien een optie. Deze werken we nu niet uit.

## Uitwerking eerste analyselijm

### **1. Zowel bij heronderhandelen als bij het beëindigen van de overeenkomst is het realistisch dat OSV2020 langer inzetbaar moet zijn. Dan is beantwoording van de vraag hoe de Kiesraad wil omgaan met de continuering van de dienstverlening van OSV2020 voor een nader te bepalen tijd?**

#### Achtergrond OSV2020

De initieel ontwikkelde software OSV is in de loop der jaren doorontwikkeld tot OSV2020. De aanleiding voor de doorontwikkeling was een rapport van Fox-IT in 2017, waarin geconcludeerd werd dat de OSV software niet voldeed. Gemaakte aanpassingen op de OSV software werden als niet toereikend geëvalueerd, waarop Fox-IT in 2019 in hun rapport 'noodzaak nieuwe software' met de aanbeveling kwam om de huidige OSV-oplossing te vervangen vóór de Tweede Kamerverkiezing van 2021. Naar aanleiding van bevindingen en suggesties in dit rapport is OSV2020 ontwikkeld. Jaarlijks wordt OSV2020 getest op security en wettelijke kaders. Tot op heden zijn er geen ernstige bevindingen gedaan bij onafhankelijke reviews/testen.

De huidige overeenkomst met Elect-iT voor de OSV2020 programmatuur loopt uiterlijk tot en met 13 juli 2025. Dat houdt in dat als de Kiesraad gebruik maakt van OSV2020 tot die datum, dat de programmatuur moet voldoen aan huidige en nieuwe wet- en regelgeving. Elect-iT heeft zich contractueel geconfirmeerd aan het onderhoud en doorontwikkeling voor een jaarlijks bedrag van € 5.1.2.f

5.1.2.i

#### Intellectueel eigendom

De Kiesraad heeft het intellectueel eigendom op het voor de Kiesraad ontwikkelde gedeelte van de software waarmee de software geschikt wordt gemaakt voor het Nederlandse verkiezingsstelsel (maatwerksoftware). Het intellectueel eigendom van de standaardsoftware is in handen van de Duitse overheid (Statistisches Bundesamt). De Statistisches Bundesamt heeft de Kiesraad in 2009 een doorlopend en onherroepelijk gebruiksrecht gegeven op de software en de doorontwikkeling dat uitgevoerd wordt door Elect-iT.

5.1.2.i

5.1.2.i

- a. Noodzaak voor aanvullende diensten (art. 2.163d Aanbestedingswet)
- b. Onvoorziene omstandigheden (art. 2.163e Aanbestedingswet)
- c. Mededinging ontbreekt om technische redenen (art. 2.32 lid 1 sub b onder 2 Aanbestedingswet)

- a. Noodzaak voor aanvullende diensten (art. 2.163d Aanbestedingswet)

Deze 'noodzaak' van de aanvulling lijkt een zekere mate van klemmendheid uit te drukken dat de aanvullende diensten op dit moment moeten worden uitgevraagd. Het zonder enige exogene aanleiding plaatsen van een dergelijke opdracht is dus risicovol.<sup>3</sup> Wij menen dat bij een (niet-voorziene) voortijdige beëindiging van de Overeenkomst DHV zonder meer sprake is van een dergelijke klemmende noodzaak. De software is cruciaal voor het uitvoeren van het verkiezingsproces en de Kiesraad zal ook tussen juli 2025 en het gereedkomen van nieuwe software over verkiezingssoftware moeten kunnen beschikken.

Een beroep op de uitzondering is verder met name gerechtvaardigd indien de aanvullende prestaties dienen ter gedeeltelijke vervanging of als aanvulling van de bestaande diensten, en de aanbestedende dienst bij vervanging van de leverancier genoodzaakt zou zijn materiaal of diensten met andere technische kenmerken aan te kopen, en daardoor incompatibiliteit of buitensporige technische problemen bij het functioneren de werking en in het onderhoud zouden ontstaan. Die situatie doet zich hier aannemelijk voor.

Voorwaarde voor een beroep op de uitzondering voor 'aanvullende diensten' is dat de verhoging van de prijs niet meer bedraagt dan 50% van de waarde van de oorspronkelijke opdracht. Nu het hier gaat om een beoogde aanpassing van de NOK Beheer/Onderhoud OSV raden wij veiligheidshalve aan om de waarde van deze NOK als referentie aan te houden 5.1.2.f

- b. Onvoorziene omstandigheden (art. 2.163e Aanbestedingswet)

Ter rechtvaardiging van een verlenging van de Wijzigingsovereenkomst zou de Kiesraad mogelijk ook een beroep kunnen doen op onvoorziene omstandigheden. Voorwaarde voor een geslaagd beroep is dat de Kiesraad moet worden geconfronteerd met externe omstandigheden die zij niet konden voorzien bij het plaatsen van de opdracht. In dat geval is enige flexibiliteit mogelijk om de opdracht zonder nieuwe aanbestedingsprocedure aan deze omstandigheden aan te passen. Het begrip *onvoorziene omstandigheden* betreft omstandigheden die niet konden worden voorzien ondanks een normaal zorgvuldige voorbereiding van de aanvankelijke gunning door de aanbestedende dienst, rekening houdend met de beschikbare middelen, de aard en de kenmerken van het specifieke project, de goede praktijk op het betrokken gebied en het feit dat er een redelijke verhouding moet zijn tussen de voor de voorbereiding van de gunning uitgetrokken middelen en de verwachte waarde ervan.

5.1.2.i

nieuwe dienstverlener. De dienstverlener heeft vervolgens een jaar de tijd gehad om het eerste gedeelte van DHV op te leveren. Dat Paragon nu tekortschiet hoefde de Kiesraad in uitgangspunt niet te verwachten.

---

c. Mededinging ontbreekt om technische redenen (art. 2.32 lid 1 sub b onder 2 Aanbestedingswet)

De Kiesraad mag afzien van een aanbesteding en een onderhandelingsprocedure zonder aankondiging opstarten indien een overheidsopdracht slechts door één bepaalde ondernemer kan worden verricht omdat het om technische redenen aan mededinging ontbreekt. Dit geldt uitsluitend indien geen redelijk alternatief of substituut bestaat en het ontbreken van mededinging niet het gevolg is van een kunstmatige beperking van de voorwaarden van de aanbesteding.

Technische redenen kunnen gelegen zijn in de omstandigheid dat het voor een andere ondernemer technisch onhaalbaar is de vereiste prestaties te leveren, of dat specifieke kennis, instrumenten of middelen nodig zijn die maar één ondernemer tot zijn beschikking heeft.

Het is de aanbestedende dienst die moet bewijzen dat er inderdaad maar één ondernemer is die in staat is het uitgevraagde te leveren. Een beroep op deze uitzondering zal dus nadere onderbouwing vergen en is risicovol omdat een partij (Ordina) tijdens de Europese Aanbesteding voor DHV had aangegeven dat zij voornemens waren door te kunnen en willen ontwikkelen op de OSV-software. Een beroep op deze uitzonderingsgrond lijkt hiermee niet goed verdedigbaar.

Toetsingscriteria van deze oplossing a, b en c	
Rechtmatigheid	+ Ja
Doorlooptijd	+ Kort (programmatuur is in gebruik)
Technologie	+ Bewezen technologie (programmatuur is in gebruik) + Elect-iT is een officiële verkiezingssoftware maker + De OSV2020 programmatuur voldoet en wordt doorontwikkeld - Look en feel van de programmatuur is verouderd - De programmatuur betreft een decentrale oplossing - Leverancier zit in het buitenland, voertaal is niet altijd in het Nederlands - Geen Intellectueel Eigendom over de standaard programmatuur
Impact Kiesraad organisatie	+ Continuering van dienstverlening OSV2020 is voor de korte termijn noodzakelijk voor het verkiezingsproces, geen alternatief. + Klein (programmatuur is in gebruik) + Samenwerking met Elect-iT is nu goed + Huidige afspraken in de overeenkomst met betrekking tot afkoop beheer en ontwikkeling zou gecontinueerd moeten worden - De Kiesraad zal uit moeten leggen aan stakeholders dat er nog voor een X termijn met OSV2020 zullen moeten blijven werken.

## 2. Wil de Kiesraad nog steeds naar centrale verkiezingssoftware?

In de situatie dat de overeenkomst met Paragon wordt beëindigd dient de Kiesraad opnieuw te overwegen of zij nog steeds ontwikkeling van centrale verkiezingssoftware nastreeft.

Indien de Kiesraad er voor kiest om niet over te gaan naar centrale programmatuur, kan worden verkend of continuering van de huidige OSV2020 software en dienstverlening van Elect rechtmatig mogelijk is, incl. de doorontwikkeling van OSV2020 binnen de huidige decentrale architectuur.



Ook kan er voor worden gekozen om nieuwe decentrale software te ontwikkelen. Deze laatste variant wordt hier nog niet uitgewerkt. Wel gelden hiervoor dezelfde inkoopvragen als voor het verkrijgen van nieuwe centrale verkiezingssoftware.

Als de keuze blijft om op termijn over te gaan naar nieuwe en centraal aangeboden verkiezingssoftware dan zal een keuze gemaakt moeten worden tussen het zelf ontwikkelen of het laten ontwikkelen van de verkiezingssoftware (zie punten 4 en 5). Ook moet dan in geval van het laten ontwikkelen een keuze worden gemaakt in de wijze waarop selectie van een leverancier plaatsvindt.

### **3. Wil de Kiesraad de DHV Software laten ontwikkelen of zelf ontwikkelen?**

In de situatie dat de overeenkomst met Paragon beëindigd wordt en er een nieuw DHV moet worden vormgegeven, rijst de vraag hoe de Kiesraad dat wil doen. Op deze vraag zijn twee antwoorden mogelijk: zelf ontwikkelen of laten ontwikkelen. Voor de invulling van deze vragen is het van belang de geleerde lessen / de evaluatie van de huidige samenwerking hierbij te betrekken.

#### **a. Zelf ontwikkelen**

Voor de toekomstige ontwikkeling van nieuwe programmatuur zou overwogen kunnen worden om dat in het vervolg in eigen beheer te doen. De Kiesraad maakt gebruik van diverse Rijks raamovereenkomsten voor de inhuur van ICT personeel. Deze raamovereenkomsten kunnen gebruikt worden om gekwalificeerde ontwikkelaars in te huren. Deze ontwikkelaars kunnen dan onder leiding van de Kiesraad een nieuw DHV ontwikkelen. Dit vraagt echter ook andere eisen aan de organisatie van de Kiesraad dan die nu gesteld worden. Ook brengt het zelf ontwikkelen van software risico's met zich mee. Software in eigen huis ontwikkeld, moet ook onderhouden worden. Om dit te realiseren dient het I&I team hierop ingericht te worden, zodat het beheer en onderhoud toekomst bestendig wordt, er kennis is om deze partij te begeleiden en inhoudelijk te kunnen leiden. Daarnaast brengt zelf ontwikkelen en in beheer nemen ook een aansprakelijkheidsrisico met zich mee dat moet worden gewogen. Deloitte heeft in april 2022 een quick scan gedaan naar de mogelijkheid voor de Kiesraad om de software zelf te ontwikkelen (rapport is bijgevoegd en in april 2022 ook in Kiesraad besproken). Het was volgens Deloitte technisch gezien wel mogelijk; de impact ervan op de organisatie was echter groot.

#### **b. Laten ontwikkelen**

Het laten ontwikkelen van nieuwe programmatuur geschiedt in geval van een Europese aanbesteding op een vergelijkbare manier als de recente aanbesteding van DHV. Als voor dit scenario wordt gekozen dan is het van belang om op basis van de geleerde lessen een keuze te maken over de inkoopstrategie (zie 5) en het contracteren van een nieuwe leverancier.

#### **c. Modulair trapsgewijs of grootschalige vernieuwing in één keer?**

Bij de beslissing om centrale verkiezingssoftware te laten ontwikkelen, is destijds de keuze gemaakt om een geheel nieuwe applicatie te laten ontwikkelen, dat alle gewenste functionaliteit, nieuw en bestaand, in één keer zou moeten vervangen. De huidige aanbesteding leert dat dit een groot en complex project is, (mede) waardoor doorlooptijd en haalbaarheid moeilijk te garanderen is. In deze variant, wordt de keuze gemaakt om nieuwe software te gaan gebruiken, maar de ontwikkeling in zelfstandige stukjes te verdelen en om vanuit de huidige situatie (decentraal, OSV2020) in kleine stapjes de gewenste verbeteringen te realiseren. Een voorbeeld van hoe en dergelijke modulaire vorm eruit zou kunnen zien staat in Appendix A. Een keuze voor zelf ontwikkelen of een marktpartij selecteren voor de ontwikkeling, staat hier los van.

#### 4. Hoe kan de Kiesraad de juiste resources contracteren voor de ontwikkeling van een nieuw DHV?

Bij het vormgeven van de toekomstscenario's doen zich verschillende inkoopvragen voor, gericht op de inhuur van ontwikkelaars en op de inkoop / aanbesteding van nieuwe programmatuur. Voor het maken van de afweging tussen outsourcing en inbesteding is het antwoord op de vraag "welke rol gaat IT spelen in het verkiezingsproces op langere termijn en wat wordt de rol van de Kiesraad daarin?" cruciaal. Deloitte merkte daarover in hun rapport van april 2022 het volgende op:

- Indien de verwachting is dat de rol van IT binnen het verkiezingsproces weinig gaat veranderen, dat DHV functioneel dus redelijk stabiel zal zijn en er geen grote nieuwe ontwikkelingen zullen komen is outsourcing een route die hierbij past.
- Indien de verwachting daarentegen is dat de rol van IT binnen het verkiezingsproces gaat veranderen, dat DHV een gestage doorontwikkeling zal kennen en/of naast DHV nog andere IT initiatieven gestart zullen worden is het wenselijk om te kiezen voor een route die meer grip, flexibiliteit en wendbaarheid biedt met als consequentie een grotere verantwoordelijkheid. Inbesteding of zelf ontwikkelen is bij deze verwachting een route die daarbij zou kunnen passen. De grotere rol van IT binnen het verkiezingsproces, de doorontwikkeling van DHV en de nieuwe IT initiatieven vormen dan de randvoorwaarden die nodig zijn om intern IT talent te kunnen aantrekken en behouden.

##### a. Inhuur ontwikkelaars

In de situatie dat de Kiesraad zelf de software ontwikkeling ter hand neemt, door middel van inhuur van externe ontwikkelaars, zal de Kiesraad tevens een ontwikkel/test/productie omgeving moeten inrichten. Voor het technisch beheer en hosting zal een externe partij moeten worden geselecteerd. In het Deloitte-rapport is het zelf ontwikkelen van DHV programmatuur beschreven en laat zien welke veranderingen de Kiesraad als organisatie moet ondergaan om een dergelijk traject aan te kunnen.

Toetsingscriteria van deze oplossing.	
Rechtmatigheid	+ Ja, zolang het verwerven van software ontwikkelaars of organisaties die de software ontwikkeling op zich nemen gebeurt via de daarvoor bestemde raamovereenkomsten.
Doorlooptijd	+ Door zelf de volledige regie te hebben over de ontwikkeling van de software kan er tijdig bijgestuurd worden en aanpassingen worden gemaakt. + Meer flexibiliteit in manier van werken (Agile) <sup>4</sup> - Het blijft nieuw te ontwikkelen programmatuur waarvoor een zekere doorlooptijd benodigd is.
Technologie	+ De Kiesraad heeft de grootst mogelijke controle over het te realiseren eindproduct + De Kiesraad heeft de volledige intellectuele eigendom over het product - De Kiesraad zal zelf deel overeenkomsten moeten afsluiten met derden leveranciers, bijvoorbeeld voor de infrastructuur. - Kwaliteit van de opgeleverde software is afhankelijk van het functioneren van de ontwikkelaars die ingehuurd kunnen worden.
Impact Kiesraad organisatie	+ Geen Europese aanbesteding nodig + Voertaal kan volledig in het Nederlands + Kennisopbouw in eigen huis + Geen vendor lock-in

<sup>4</sup> Hierbij bestaan ook verschillende opties van werken, waaronder ook de afweging wel/geen extern team inkopen. Het is van groot belang dit zorgvuldig af te wegen.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Volledige verantwoordelijkheid, risico's en aansprakelijkheid</li> <li>- De afdeling I&amp;I van de Kiesraad is helemaal niet ingericht op het aansturen van een team ontwikkelaars. Hiervoor zal het team behoorlijk aangepast moeten worden. Zie hiervoor ook het rapport van Deloitte dd 21 april 2022.</li> <li>- Ontwikkelcapaciteit zal ook in de beheer fase aanwezig moeten zijn.</li> <li>- Ontwikkelaars die ingehuurd worden zijn er per definitie tijdelijk. Kennis gaat verloren na afloop van de betreffende (raam)overeenkomsten.</li> <li>- Opzetten van een Technisch beheer afdeling. De Kiesraad zal zelf deel overeenkomsten moeten afsluiten met derden leveranciers, bijvoorbeeld voor de infrastructuur. Hiervoor is tijdelijk en structureel expertise nodig die breder en verder gaat dan contract- en leveranciersmanagement. Vraagt ook inhoudelijke kennis en mogelijkheid inhoudelijk regie te voeren op deze leveranciers.</li> </ul>
--	--

b. Inbesteden (Software laten ontwikkelen door een Overheidsorganisatie)

Een variant op het inhuren van ontwikkelaars bij een externe leverancier is software laten ontwikkelen door een overheidsorganisatie. In geval dit gebeurt bij een overheidsorganisatie betekent dit dat die de regie voert over deze ontwikkelaars. In de aanbesteding van DHV 2021 is deze mogelijkheid onderzocht en is toen niet als meest gewenste scenario beoordeeld. ICTU had destijds aangegeven dat dit een te grote opdracht was met een te grote impact op de organisatie en een te groot afbreuk risico. Nadere afstemming met overheidspartijen is noodzakelijk om te bepalen of dit alsnog een haalbaar scenario zou kunnen zijn. Nota bene vindt na ontwikkeling bij een overheidsorganisatie als ICTU veelal overdracht plaats voor beheer. Daartoe moet de Kiesraad dan wel in staat zijn.

Toetsingscriteria van deze oplossing.	
Rechtmatigheid	+ Inbesteden mag
Doorlooptijd	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Door de ontwikkeling van de software bij een overheidsorganisatie onder te brengen is er directer contact mogelijk en kan er tijdig bijgestuurd worden</li> <li>- Het blijft nieuw te ontwikkelen programmatuur waarvoor een zekere doorlooptijd benodigd is.</li> </ul>
Technologie	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ De Kiesraad heeft meer controle over het te realiseren eindproduct</li> <li>+ De Kiesraad heeft de volledige intellectuele eigendom over het product</li> <li>- De Kiesraad zal zelf deel overeenkomsten moeten afsluiten met derden leveranciers, bijvoorbeeld voor de infrastructuur.</li> </ul>
Impact Kiesraad organisatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Technisch beheer kan waarschijnlijk door de overheidsorganisatie worden uitgevoerd die de ontwikkeling voor haar rekening neemt</li> <li>- Kiesraad moet voldoende resources hebben om de betreffende overheidsorganisatie aan te sturen.</li> <li>- Na ontwikkeling zal Kiesraad software in beheer moeten nemen. Daartoe moet de organisatie worden ingericht.</li> <li>- Vergt een robuuste wegging hoe Kiesraad kwaliteit kan blijven borgen.</li> </ul>

c. Europees aanbesteden (Openbaar of niet openbaar)

Als er gekozen wordt voor een Europese aanbesteding, dan begint de Kiesraad wederom aan een traject om een leverancier te contracteren om een nieuw DHV te ontwikkelen conform lessons learned en vernieuwde specificaties. In de vorige Europese aanbesteding is gekozen voor een niet openbare procedure. Het verschil tussen een openbare en niet openbare procedure is dat bij een openbare procedure alle geïnteresseerde partijen mogen inschrijven als zij vinden dat ze aan de selectiecriteria voldoen. De niet-openbare procedure is een aanbestedingsprocedure in 2 rondes. De aanbesteding wordt algemeen bekend gemaakt. In de eerste ronde kan iedere geïnteresseerde aanbieder zich als gegadigde aanmelden. De aanbestedende dienst laat een vooraf vastgesteld aantal gegadigden toe. Deze voldoen allen aan de geschiktheidseisen. De aanbestedende dienst selecteert op basis van vooraf kenbaar gemaakte selectiecriteria het van te voren vastgestelde maximaal aantal gegadigden en deze gaan door naar de tweede ronde, de eigenlijke inschrijving.

Een openbare procedure kan, afhankelijk van het aantal inschrijvers, een kortere procedure zijn omdat de voorselectie ronde achterwege kan blijven.

Toetsingscriteria van deze oplossing.	
Rechtmatigheid	+ Een Europese aanbesteding mag altijd en is daarmee de meest rechtmatige oplossing
Doorlooptijd	- De aanbestedingsprocedure heeft een doorlooptijd van ongeveer 9 tot 12 maanden voordat er een leverancier geselecteerd is - Je weet niet wie er op inschrijft / of er een partij op inschrijft - Het blijft nieuw te ontwikkelen programmatuur waarvoor een zekere doorlooptijd benodigd is.
Technologie	+ De Kiesraad heeft meer controle over het te realiseren eindproduct + De Kiesraad heeft de volledige intellectuele eigendom over het product + De Kiesraad kan de overeenkomsten met derden leveranciers in de aanbesteding opnemen, bijvoorbeeld voor de infrastructuur.
Impact Kiesraad organisatie	- Personele capaciteit benodigd vanuit de Kiesraad, ter voorbereiding op de aanbesteding - Bureau Kiesraad is te klein om dit soort aanbestedingen en hierop volgende ontwikkeling te dragen. - Additionele externe capaciteit is benodigd + Onduidelijkheden uit de vorige aanbesteding kunnen verholpen worden (lessons learned) + Nieuwe eisen (zoals voertaal en ontwikkelmethode) kunnen nog meer benadrukt worden

## **Appendix A : Mogelijke uitwerking trapsgewijs door ontwikkelen**

Een mogelijk opdeling van de gewenste functionaliteit van DHV in kleiner, beter behapbare, componenten, is als volgt:

- A. Een webapplicatie die de huidige KS-module vervangt, hier kan de nieuwe kandidaatstellingmodule in meegenomen worden;
- B. Een webapplicatie die de huidige PG-module vervangt;
- C. Een invoerapplicatie die stand-alone werkt a la OSV2020, maar die gedownload kan worden (bv via iets als Diginetwerk) ipv per DVD wordt verspreid;
- D. Een webapplicatie die de digitale overdracht van bestanden vervangt (waar GSBs de uitslagen uit C invoeren/uploaden en ondertekenen en deze hier door de HSBs/CSBs worden geaggregeerd) en waar de uitslag en zetelverdeling wordt berekend.
- E. Een webapplicatie die de uitslagen en gemeentelijke processen-verbaal presenteert zoals vastgesteld bij D.

Elk van deze stappen is eenvoudiger te realiseren dan de applicatie zoals nu aanbesteed, en elke stap is direct inzetbaar en een concrete verbetering van het verkiezingsproces.

De individuele stappen/applicaties kunnen los van elkaar ontwikkeld worden, zelfs door verschillende partijen en/of parallel aan elkaar. Ook kan per applicatie bekeken worden of deze uitbesteed wordt, of dat deze onder eigen controle wordt ontwikkeld. Hier moet wel met zorg gekeken worden dat de uiteindelijke set aan applicaties wel beheerd kan worden. Vijf verschillende leveranciers brengt een nieuwe set aan uitdagingen mee om deze relaties en applicaties te managen.

Als stappen A t/m E gerealiseerd zijn, is nagenoeg de gehele DHV functionaliteit gerealiseerd. De uiteindelijke oplossing ziet er anders uit, aangezien het vijf losse applicaties zijn, maar dat kan ook juist een kracht zijn:

- 1) De PG- en KS-module, en het uitslagenportaal zijn aan het internet verbonden, terwijl C en D dat niet hoeven te zijn. Doordat deze applicatie gescheiden zijn, verkleint dit de aanvalsoppervlakte op de uitslagen- en zetelverdelingsmodule;

- 2) Door C en D twee aparte applicaties te maken, verdwijnt de behoefte aan een decentrale variant, en hoeft er geen Diginetwerkconnectie meer te zijn op alle tellocaties (invoer gebeurt a la OSV2020 in C op een stand-alone systeem).
- 3) De kracht van decentrale invoer blijft behouden. De gemeentelijke uitslagen worden lokaal vastgesteld, er geen centrale plek waar een aanvaller meerder gemeenten tegelijk kan aanvallen om meerdere GSB-uitslagen te manipuleren;
- 4) Het aantal gebruikers van de centrale component (D) is significant kleiner dan voorzien voor DHV. Dit komt de stabiliteit en monitornaarheid (minder gebruikers betekent minder ruis voor een aanvaller om zich in te verstoppen) ten goede.

Mochten we in de toekomst verder willen centraliseren, dan kan dit makkelijk. Applicaties A en B kunnen makkelijk gecombineerd worden, hetzelfde geldt voor C en D, in de zin dat de interfaces goed gedefinieerd zijn en de stap om applicaties te combineren overzichtelijk en behapbaar is.

Een consequentie van deze modulaire aanpak is wel, dat er een alternatief moet zijn/blijven voor de modules die nog niet ontwikkeld worden. Bestaande programmatuur moet daarvoor geschikt zijn of gemaakt worden. Leveranciers moeten met elkaar samenwerken, overeenkomsten over het gebruik van onderdelen van software dienen afgesloten te worden.

## **Appendix B: verkenning casuïstiek heronderhandeling overeenkomst**

Heronderhandelen houdt in dat met de leverancier gesproken wordt over verdergaande aanpassing van de overeenkomst, met als doel alsnog te komen tot de oplevering van de gewenste software met de gewenste kwaliteit. Dit binnen de kaders van de wet- en regelgeving. Hierbij kan gedacht worden aan de aanpassing van de fatale termijnen, waarbij de betalingen worden opgeschort. Artikel 5.3 van de OVK biedt deze mogelijkheid. Zorgvuldigheidshalve is uitgezocht of er potentieel vergelijkbare casussen zijn die tot een succesvolle samenwerking hebben geresulteerd. Als voorbeeld zijn twee casussen gevonden bij Logius waar er sprake was van heronderhandeling van de overeenkomst:

Bij casus A betrof het continuering van een overeenkomst t.b.v voorzieningen voor digitale overheid. Hier was sprake van een vendor lockin. De nieuwe oplossingen waren (nog) niet gereed, waardoor de overeenkomst (onrechtmatig) moest worden gecontinueerd.<sup>5</sup>

Bij casus B betroffen de realisatie van de nieuwe infrastructuur van Logius. Bij de start van een migratie van infrastructuur zijn enkele issues naar boven gekomen, waardoor migratie werd stilgelegd. Dit leidde tot vertraging. De impact van deze vertraging is inzichtelijk gemaakt (zie ook bijlage bij de Kamerbrief, "Stand van zaken"). Parallel gingen Logius en leverancier aan de slag om de issues op te lossen.

Beide gevallen zijn niet één op één te vergelijken met de huidige Paragon situatie. In de situatie van de Kiesraad speelt ook een rol dat het vertrouwen dat de huidige leverancier dit traject tot een goed einde kan brengen zeer beperkt is.

---

<sup>5</sup> In deze situatie moet de Kiesraad niet terecht willen komen.

**From:** "5.1.2.e"  
**Sent:** Thu, 30 Mar 2023 06:53:59 +0100  
**To:** "5.1.2.e" <5.1.2.e@minbzk.nl>  
**Subject:** FW: 20230328 ambtsbericht DHV  
**Attachments:** 20230328 ambtsbericht DHV.docx

Hoi 5.1.2.e lukt het hier nog vandaag op te reageren? Ik wil het graag meesturen met de Kiesraadstukken, vandaar. Groeten, laat maar even weten.

5.1.2.e

---

**Van:** 5.1.2.e <5.1.2.e@kiesraad.nl>  
**Datum:** dinsdag 28 mrt. 2023 1:11 PM  
**Aan:** 5.1.2.e <5.1.2.e@minbzk.nl>, 5.1.2.e <5.1.2.e@kiesraad.nl>  
**Onderwerp:** 20230328 ambtsbericht DHV

Dag 5.1.2.e

Bijgaand graag een eerste concept. Zou je willen tegenlezen en adviseren?

Ik neem ook 5.1.2.e al even mee.

Groeten, 5.1.2.e



# KIESRAAD

- 
- 
- 
- 
- 
- 
- 

Onderwerp	Inhoud ambtsbericht
Datum	28 maart 2023
Opstellers	5.1.2.e

## Verzoek om ambtsbericht

23 februari jl. heeft de Kiesraad onderstaand bericht ontvangen:

*"Aan de voorzitter van de Kiesraad, de heer Kuijken,*

*ter attentie van de* 5.1.2.e 5.1.2.e

*ter attentie van de* 5.1.2.e ; 5.1.2.e

*In het kader van het aankomende besluit van de Kiesraad over de overeenkomst met Paragon omtrent de ontwikkeling van het Digitaal Hulpmiddel Verkiezingen, verzoek ik u hierbij om het ministerie van BZK per ambtsbericht te informeren over de uitkomst van deze beslissing en de aanpak voor het vervolg.*

*Het doel van het ambtsbericht is het ministerie van BZK te voorzien van de nodige informatie omtrent het besluit van de Kiesraad en de aanpak voor het vervolg dat daarop volgt. De informatie uit het ambtsbericht wordt gebruikt om de Tweede Kamer over deze casus te informeren.*

*Het ambtsbericht wordt bij verzending van de Kamerbrief actief openbaar gemaakt als onderliggend document.*

*Omtrent de communicatie over voorliggende casus trekken het ministerie van BZK en de Kiesraad samen op. Ten behoeve van de interne besluitvorming ontvangt het ministerie van BZK het ambtsbericht graag uiterlijk 7 werkdagen voorafgaand aan het moment van communicatie.*

*De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

*Namens deze,*

5.1.2.e

5.1.2.e

Ter voorbereiding op besluitvorming van de Kiesraad inzake het voornemen de overeenkomst met Paragon te ontbinden en op te zeggen én ter voorbereiding op communicatie over dit voornemen (straks: besluit) van de Kiesraad, vindt u onderstaand een tekstvoorstel voor het ambtsbericht.

In het verzoek om ambtsbericht wordt gevraagd in te gaan op:

- de uitkomst van de beslissing van de Kiesraad inzake de overeenkomst met Paragon
- aanpak voor vervolg

### **Tekstvoorstel ambtsbericht**

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Postbus 20011

2500 EA Den Haag

Onderwerp: ambtsbericht over beëindiging overeenkomst Paragon inzake ontwikkeling nieuw Digitaal Hulpmiddel Verkiezingen

Op 23 februari jl. ontving ik van uw ministerie een ambtsbericht waarin de Kiesraad wordt verzocht informatie te verschaffen over het besluit van de Kiesraad inzake de overeenkomst met Paragon omtrent de ontwikkeling van het Digitaal Hulpmiddel Verkiezingen, waarmee uw ministerie de Tweede Kamer kan informeren.

Hieronder treft u de gevraagde informatie aan:

Op 13 mei 2022 is de Kiesraad een overeenkomst aangegaan met Paragon Customer Communications (Paragon) om te komen tot de ontwikkeling van een nieuw Digitaal Hulpmiddel Verkiezingen (DHV). Dit nieuwe digitale hulpmiddel dient op termijn het huidige digitale hulpmiddel (OSV2020) te vervangen.

Onderdeel van de overeenkomst is dat Paragon op 11 april 2023 (fatale datum) een eerste deeloplevering van het nieuwe DHV aan de Kiesraad oplevert. Op 20 maart jl. heeft Paragon aangegeven dat Paragon deze oplevering niet op 11 april 2023 zal realiseren. Gezien het feit dat Paragon de eerste oplevering op 11 april 2023 niet kan realiseren én in het licht van het algemene beeld van de voortgang van de realisatie van het project dat de Kiesraad inmiddels heeft, en het feit dat de Kiesraad niet het vertrouwen heeft dat de totale oplevering van de software binnen de hiertoe gestelde fatale termijn van 21 september 2023 door Paragon kan worden opgeleverd, heeft de Kiesraad op 3 april jl. besloten om de overeenkomst met Paragon te ontbinden en op te zeggen.

Met verschillende afdeling van uw ministerie is in de afgelopen periode overleg gevoerd over de manier waarop de Kiesraad de ontwikkeling van een nieuw digitaal hulpmiddel in de toekomst vorm kan geven. Gezien het belang van het beschikbaar hebben van verkiezingssoftware is de Kiesraad voornemens om de huidige verkiezingssoftware (OSV 2020) bij Europese aanbesteding te continueren en door te ontwikkelen, in ieder geval tot en met 2030. Daarnaast start de Kiesraad een ontwikkeltraject waarin de Kiesraad zelf en met externe partijen nieuwe verkiezingssoftware modulair ontwikkelt en in beheer gaat nemen. Deze plannen worden momenteel uitgewerkt onder verantwoordelijkheid van de Kiesraad en in samenwerking met de collega's van uw ministerie.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

DE KIESRAAD,

Voor deze,

W.J. Kuijken

Voorzitter

**From:** "5.1.2.e"  
**Sent:** Thu, 30 Mar 2023 16:27:16 +0100  
**To:** "5.1.2.e" <5.1.2.e@kiesraad.nl>  
**Cc:** "5.1.2.e" <5.1.2.e@kiesraad.nl>  
**Subject:** 20230328 ambtsbericht DHV  
**Attachments:** 20230328 ambtsbericht DHV.docx

Hey 5.1.2.e bijgevoegd onze opmerkingen bij het ambtsbericht.

Op een punt hadden we nog onze bedenkingen hoe dat precies vorm te geven. Het ambtsbericht is namelijk bedoeld om het ministerie van informatie te voorzien die gebruikt kan worden in de verantwoording aan de Kamer.

Omdat het nu nog vrij algemeen blijft is het de vraag in hoeverre meer duiding mogelijk is. Is er bijvoorbeeld een feitenrelaas beschikbaar dat openbaar gemaakt kan worden? (wat je als bijlage bij het ambtsbericht zou kunnen voegen bijvoorbeeld?)

Groet, 5.1.2.e

# KIESRAAD

- 
- 
- 
- 
- 
- 
- 

Onderwerp	Inhoud ambtsbericht
Datum	28 maart 2023
Opstellers	5.1.2.e

## Verzoek om ambtsbericht

23 februari jl. heeft de Kiesraad onderstaand bericht ontvangen:

"Aan de voorzitter van de Kiesraad, de heer Kuijken,

ter attentie van de 5.1.2.e 5.1.2.e

ter attentie van de 5.1.2.e, 5.1.2.e

*In het kader van het aankomende besluit van de Kiesraad over de overeenkomst met Paragon omtrent de ontwikkeling van het Digitaal Hulpmiddel Verkiezingen, verzoek ik u hierbij om het ministerie van BZK per ambtsbericht te informeren over de uitkomst van deze beslissing en de aanpak voor het vervolg.*

*Het doel van het ambtsbericht is het ministerie van BZK te voorzien van de nodige informatie omtrent het besluit van de Kiesraad en de aanpak voor het vervolg dat daarop volgt. De informatie uit het ambtsbericht wordt gebruikt om de Tweede Kamer over deze casus te informeren.*

*Het ambtsbericht wordt bij verzending van de Kamerbrief actief openbaar gemaakt als onderliggend document.*

*Omtrent de communicatie over voorliggende casus trekken het ministerie van BZK en de Kiesraad samen op. Ten behoeve van de interne besluitvorming ontvangt het ministerie van BZK het ambtsbericht graag uiterlijk 7 werkdagen voorafgaand aan het moment van communicatie.*

*De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

*Namens deze,*

5.1.2.e

5.1.2.e

Ter voorbereiding op besluitvorming van de Kiesraad inzake het voornemen de overeenkomst met Paragon te ontbinden en op te zeggen én ter voorbereiding op communicatie over dit voornemen (straks: besluit) van de Kiesraad, vindt u onderstaand een tekstvoorstel voor het ambtsbericht.

In het verzoek om ambtsbericht wordt gevraagd in te gaan op:

- de uitkomst van de beslissing van de Kiesraad inzake de overeenkomst met Paragon
- aanpak voor vervolg

**Tekstvoorstel ambtsbericht**

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Postbus 20011

2500 EA Den Haag

Onderwerp: ambtsbericht over beëindiging overeenkomst Paragon inzake ontwikkeling nieuw Digitaal Hulpmiddel Verkiezingen

Op 23 februari jl. ontving ik van uw ministerie [een ambtsbericht waarin de Kiesraad wordt verzochten verzoek om](#) informatie te verschaffen over het besluit van de Kiesraad inzake de overeenkomst met Paragon omtrent de ontwikkeling van het Digitaal Hulpmiddel Verkiezingen, waarmee uw ministerie de Tweede Kamer kan informeren.

Hieronder treft u de gevraagde informatie aan:

Op 13 mei 2022 is de Kiesraad een overeenkomst aangegaan met Paragon Customer Communications (Paragon) om te komen tot de ontwikkeling van een nieuw Digitaal Hulpmiddel Verkiezingen (DHV). Dit nieuwe digitale hulpmiddel dient op termijn het huidige digitale hulpmiddel (OSV2020) te vervangen.

Onderdeel van de overeenkomst is dat Paragon op 11 april 2023 (fatale datum) een eerste deeloplevering van het nieuwe DHV aan de Kiesraad oplevert. Op 20 maart jl. heeft Paragon [aangegeven formeel te kennen gegeven](#) dat Paragon deze oplevering niet op 11 april 2023 zal realiseren. Gezien het feit dat Paragon de eerste oplevering op 11 april 2023 niet kan realiseren [en](#) in het licht van het algemene beeld van de voortgang van de realisatie van het project dat de Kiesraad inmiddels heeft, en het feit dat de Kiesraad niet het [vertrouwen](#) heeft dat de totale oplevering van de software binnen de hiertoe gestelde fatale termijn van 21 september 2023 door Paragon kan worden opgeleverd, heeft de Kiesraad op 3 april jl. besloten om de overeenkomst met Paragon te ontbinden en op te zeggen.

5.1.1.b [Redacted]

[vorm kan geven.](#) Gezien het belang van het beschikbaar hebben van verkiezingssoftware [bij verkiezingen](#) is de Kiesraad voornemens om de huidige verkiezingssoftware (OSV 2020) bij Europese [5.1.1.b](#) [Redacted] [ieder geval](#) tot en met

5.1.1.b [Redacted]

5.1.1.b [Redacted] [uit op de](#) start de

Kiesraad een ontwikkeltraject waarin de Kiesraad zelf en met externe partijen nieuwe verkiezingssoftware [de komende jaren modulair-stapsgewijs](#) ontwikkelt en in beheer gaat nemen. Deze plannen worden momenteel uitgewerkt onder verantwoordelijkheid van de Kiesraad en in samenwerking met de collega's van uw ministerie.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

DE KIESRAAD,

5.1.1.b

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

Voor deze,

W.J. Kuijken

Voorzitter

**From:** "5.1.2.e"  
**Sent:** Fri, 31 Mar 2023 11:18:03 +0100  
**To:** "5.1.2.e" <5.1.2.e@minbzk.nl>; "5.1.2.e" <5.1.2.e@kiesraad.nl>  
**Subject:** 20230331 ambtsbericht DHV  
**Attachments:** 20230331 ambtsbericht DHV.docx  
**Importance:** High

Hoi 5.1.2.e en 5.1.2.e

Dank voor jullie reflecties. Overgenomen. En zichtbaar nu ook aanvullingen gedaan.

Daarbuiten: ja er is een feitenrelaas. Dienen we steeds ook bij te werken. Dat is 10 pagina's inmiddels. Ik zou dat nog wel eerst goed willen kunnen bijwerken voordat het meegaat. Dus de vraag is: moet het mee?

Dank voor jullie laatste blik nog even. Ik zou graag nog een eindversie aan de KR willen sturen vandaag. Lukt dat?

Groeten, 5.1.2.e

# KIESRAAD

- 
- 
- 
- 
- 
- 
- 

Onderwerp	Inhoud ambtsbericht
Datum	28 maart 2023
Opstellers	5.1.2.e

## Verzoek om ambtsbericht

23 februari jl. heeft de Kiesraad onderstaand bericht ontvangen:

"Aan de voorzitter van de Kiesraad, de heer Kuijken,

ter attentie van de 5.1.2.e 5.1.2.e

ter attentie van de 5.1.2.e, 5.1.2.e

*In het kader van het aankomende besluit van de Kiesraad over de overeenkomst met Paragon omtrent de ontwikkeling van het Digitaal Hulpmiddel Verkiezingen, verzoek ik u hierbij om het ministerie van BZK per ambtsbericht te informeren over de uitkomst van deze beslissing en de aanpak voor het vervolg.*

*Het doel van het ambtsbericht is het ministerie van BZK te voorzien van de nodige informatie omtrent het besluit van de Kiesraad en de aanpak voor het vervolg dat daarop volgt. De informatie uit het ambtsbericht wordt gebruikt om de Tweede Kamer over deze casus te informeren.*

*Het ambtsbericht wordt bij verzending van de Kamerbrief actief openbaar gemaakt als onderliggend document.*

*Omtrent de communicatie over voorliggende casus trekken het ministerie van BZK en de Kiesraad samen op. Ten behoeve van de interne besluitvorming ontvangt het ministerie van BZK het ambtsbericht graag uiterlijk 7 werkdagen voorafgaand aan het moment van communicatie.*

*De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

*Namens deze,*

5.1.2.e

5.1.2.e

Ter voorbereiding op besluitvorming van de Kiesraad inzake het voornemen de overeenkomst met Paragon te ontbinden en op te opzeggen én ter voorbereiding op communicatie over dit voornemen (straks: besluit) van de Kiesraad, vindt u onderstaand een tekstvoorstel voor het ambtsbericht.

In het verzoek om ambtsbericht wordt gevraagd in te gaan op:



- de uitkomst van de beslissing van de Kiesraad inzake de overeenkomst met Paragon
- aanpak voor vervolg

### Tekstvoorstel ambtsbericht

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Postbus 20011

2500 EA Den Haag

Onderwerp: ambtsbericht over beëindiging overeenkomst Paragon inzake ontwikkeling nieuw Digitaal Hulpmiddel Verkiezingen

Op 23 februari jl. ontving ik van uw ministerie een verzoek om informatie te verschaffen over het besluit van de Kiesraad inzake de overeenkomst met Paragon omtrent de ontwikkeling van het Digitaal Hulpmiddel Verkiezingen, waarmee uw ministerie de Tweede Kamer kan informeren.

Hieronder treft u de gevraagde informatie aan:

Op 13 mei 2022 is de Kiesraad een overeenkomst aangegaan met Paragon Customer Communications (Paragon) om te komen tot de ontwikkeling van een nieuw Digitaal Hulpmiddel Verkiezingen (DHV). Dit nieuwe digitale hulpmiddel dient op termijn het huidige digitale hulpmiddel (OSV2020) te vervangen.

Onderdeel van de overeenkomst is dat Paragon op 11 april 2023 (fatale datum) een eerste deeloplevering van het nieuwe DHV aan de Kiesraad oplevert. Op 20 maart jl. heeft Paragon formeel te kennen gegeven dat Paragon deze oplevering niet op 11 april 2023 zal realiseren. Gezien het feit dat Paragon de eerste oplevering op 11 april 2023 niet kan realiseren en in het licht van het algemene beeld van de voortgang van de realisatie van het project dat de Kiesraad inmiddels heeft, waarbij de Kiesraad moet concluderen dat interne planningen door de leverancier niet worden gehaald en op te leveren documenten onvolledig en van onvoldoende kwaliteit zijn, heeft de Kiesraad en het feit dat de Kiesraad niet het vertrouwen heeft dat de totale oplevering van de software binnen de hiertoe gestelde fatale termijn van 21 september 2023 door Paragon kan worden opgeleverd. Deze fatale datum is relevant omdat – na test- en acceptatietests van de Kiesraad en een wettelijk verplichte externe toets op de opgeleverde software de uitrol naar gebruikers voor eerste gebruik van de software bij de Europees Parlementverkiezingen in mei 2024 niet in het gedrang mag komen. Daarom, heeft de Kiesraad op 3 april jl. besloten om de overeenkomst met Paragon te ontbinden en op te zeggen.

Gezien het belang van het beschikbaar hebben van verkiezingssoftware bij verkiezingen is de Kiesraad voornemens om de huidige verkiezingssoftware (OSV 2020) bij Europese aanbesteding te continueren en actief te onderhouden, in ieder geval tot en met 2030. OSV2020 wordt sinds de Tweede Kamerverkiezingen 2021 gebruikt, actief onderhouden en voorafgaand aan iedere verkiezing worden de wettelijke eisen en de beveiliging van OSV2020 getoetst. De rapportages van deze toetsen worden door de Kiesraad openbaar gemaakt. Ook voeren gemeenten na gebruik van OSV2020 steekproefsgewijs controles uit op de werking van OSV2020. Naast de voortzetting van het gebruik van OSV2020 start de Kiesraad een ontwikkeltraject waarin de Kiesraad zelf en met externe partijen nieuwe verkiezingssoftware de komende jaren stapsgewijs ontwikkelt en in beheer gaat nemen. Deze plannen worden momenteel uitgewerkt onder verantwoordelijkheid van de Kiesraad en in samenwerking met de collega's van uw ministerie.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

**Commented [ 5.1.2.e ]:** Wellicht goed om iets meer op te nemen wat het algemene beeld dan is. Zodat we dat oordeel ook met de Kamer zouden kunnen delen. Anders blijft het te algemeen. Hierbij speelt natuurlijk mee in hoeverre er al informatie verschaft kan worden vanwege de lopende juridische procedures.

**Commented [ 5.1.2.e ]:** In het benoemen van de elementen waar dat beeld uit is opgebouwd kan dat mogelijk idd in algemene zin?

DE KIESRAAD,  
Voor deze,

W.J. Kuijken  
Voorzitter

**From:** "5.1.2.e"  
**Sent:** Tue, 11 Apr 2023 08:58:08 +0100  
**To:** "5.1.2.e" <5.1.2.e@minbzk.nl>; "5.1.2.e" <5.1.2.e@kiesraad.nl>  
**Subject:** RE: 20230410 ambtsbericht DHV

Hoi 5.1.2.e dank je, weeg ik mee.

Groeten, 5.1.2.e

---

**Van:** 5.1.2.e <5.1.2.e@minbzk.nl>  
**Verzonden:** dinsdag 11 april 2023 09:54  
**Aan:** 5.1.2.e <5.1.2.e@kiesraad.nl>; 5.1.2.e <5.1.2.e@minbzk.nl>  
**Onderwerp:** RE: 20230410 ambtsbericht DHV

Hey 5.1.2.e

Dank, mocht de ruimte er nog zijn doe ik graag nog wat tekstuele suggesties ihkv jargon of de leesbaarheid.

Groet, 5.1.2.e

---

**Van:** 5.1.2.e <5.1.2.e@kiesraad.nl>  
**Verzonden:** dinsdag 11 april 2023 06:08  
**Aan:** 5.1.2.e <5.1.2.e@minbzk.nl>; 5.1.2.e <5.1.2.e@minbzk.nl>  
**Onderwerp:** FW: 20230410 ambtsbericht DHV

Dag 5.1.2.e en 5.1.2.e

Bijgaand vertrouwelijk de nu actuele versie van het ambtsbericht. Raadsleden reageren er vandaag nog op. Voorzitter hecht er aan dat Kiesraad regie heeft en houdt in communicatie.

We houden contact.

Groeten, 5.1.2.e

---

**From:** "5.1.2.e"  
**Sent:** Tue, 11 Apr 2023 21:50:39 +0100  
**To:** "5.1.2.e" <5.1.2.e@kiesraad.nl>; "5.1.2.e" <5.1.2.e@minbzk.nl>  
**Subject:** FW: 20230411 ambtsbericht versie 0.9  
**Attachments:** 20230411 ambtsbericht versie 0.9.docx

Dag 5.1.2.e en 5.1.2.e

Bijgaand de actuele conceptversie van het ambtsbericht. Deze laten we nog even toetsen ook door de 5.1.2.i Dan weten jullie iig wat de lijn zal zijn (en blijft tov eerdere versies).

Groeten, 5.1.2.e

Op 23 februari jl. ontving ik van uw ministerie een verzoek om informatie te verschaffen over het besluit van de Kiesraad inzake de overeenkomst met Paragon omtrent de ontwikkeling van het Digitaal Hulpmiddel Verkiezingen, waarmee uw ministerie de Tweede Kamer kan informeren. Hieronder treft u de gevraagde informatie aan:

### **Overeenkomst met Paragon**

Op 13 mei 2022 is de Kiesraad – na en zorgvuldige en uitgebreide Europese aanbestedingsprocedure samen met uw ministerie - een overeenkomst aangegaan met Paragon Customer Communications (Paragon) om te komen tot de ontwikkeling van een nieuw Digitaal Hulpmiddel Verkiezingen (DHV). Een centraal systeem dat als nieuw digitale hulpmiddel op termijn het huidige (decentrale) digitale hulpmiddel (OSV2020) zou moeten vervangen.

Paragon zou volgens overeenkomst het nieuwe digitale hulpmiddel moeten leveren op 1 maart 2023. Na het sluiten van de overeenkomst heeft Paragon, met goedkeuring van de Kiesraad, het optiedossier (onderdeel van de overeenkomst) gelicht. Dit optiedossier biedt de mogelijkheid om in plaats van één oplevering, drie (deel-)opleveringen te realiseren.

### **Paragon kan niet leveren op fatale datum 11 april 2023**

Daarmee is onderdeel van de overeenkomst dat Paragon op 11 april 2023 (fatale datum) een eerste deeloplevering van het nieuwe DHV aan de Kiesraad conform optiedossier oplevert. Op 20 maart jl. heeft Paragon formeel te kennen gegeven dat Paragon deze oplevering niet op 11 april 2023 zal realiseren. Daarbij heeft Paragon aangegeven een eerste oplevering te kunnen realiseren op 26 mei 2023, zij het met een beperktere omvang dan is overeengekomen. Gezien dit feit acht de Kiesraad het niet realistisch dat vervolgopleveringen wel tijdig en volledig worden geleverd. In het licht van het algemene beeld van de voortgang van de realisatie van het project moet de Kiesraad concluderen dat interne planningen door de leverancier niet worden gehaald, op te leveren documenten onvolledig en van onvoldoende kwaliteit zijn en planningen voor de volgende deelopleveringen nog niet door Paragon zijn gegeven. Hiermee heeft de Kiesraad niet langer het vertrouwen dat de totale oplevering van de software binnen de hiertoe gestelde termijnen, die lopen tot 13 september a.s. kan worden geleverd. Aan de kant van de Kiesraad is naar vermogen alles gedaan om de samenwerking met Paragon succesvol te laten verlopen.

### **Consequenties van het niet tijdig leveren**

De levering van de software is gericht op een ingebruikname bij de Europees Parlementverkiezingen (juni 2024). De levering van de software binnen de hiertoe gestelde termijnen is dan ook van groot belang, aangezien na levering (en acceptatie) de uitrol van de nieuwe verkiezingssoftware aan gebruikers gaat

plaatsvinden. Hiervoor is voldoende tijd nodig om de gebruikers te instrueren, op te leiden en te laten wennen aan de nieuwe software. Met oog op een goede en betrouwbare ketensamenwerking acht de Kiesraad het onwenselijk dat deze periode onder druk komt te staan ten nadele van de gebruikers.

### **Kiesraad heeft besloten tot ontbinden en opzeggen overeenkomst**

De Kiesraad is teleurgesteld over de afgelopen periode en de prestaties van Paragon. De lat voor de eisen die we stellen aan de verkiezingssoftware ligt vanzelfsprekend hoog. Gezien het bovengenoemde heeft de Kiesraad op 3 april jl. besloten om te overwegen de overeenkomst met Paragon te ontbinden en op te zeggen per 11 april 2023 als Paragon dan niet conform optiedossier tot een eerste oplevering komt en een passende nieuwe planning laat zien. Nu 11 april verstreken is zonder oplevering gaan wij tot ontbinding en opzegging over. Externe communicatie over het besluit wordt voorbereid en vindt naar verwachting 18 april 2023 plaats. Wij willen niet terecht komen in een situatie van vertraging en mogelijk oplopende kosten. Wij zullen in overleg treden met Paragon om de voorschotbetalingen á 6 miljoen euro die tot op heden zijn gedaan terug te vragen en tot een finale afrekening te komen.

### **Hoe verder**

De komende periode evalueert de Kiesraad de aanbestedingsprocedure en de geleerde lessen uit het ontwikkelproces van het digitaal hulpmiddel. Hierin wordt samengewerkt met de collega's van uw ministerie. Daarnaast start de Kiesraad de komende periode – in goed overleg met uw ministerie, de VNG en NVVB - een ontwikkeltraject waarin de Kiesraad zelf en met externe partijen de gewenste nieuwe verkiezingssoftware de komende jaren stapsgewijs ontwikkelt en in beheer gaat nemen. Deze plannen worden momenteel uitgewerkt onder verantwoordelijkheid van de Kiesraad.

Gezien het belang van het beschikbaar hebben van ondersteunende verkiezingssoftware bij verkiezingen is de Kiesraad daarnaast voornemens om de huidige verkiezingssoftware (OSV 2020) bij Europese aanbesteding te continueren en actief te onderhouden en waar mogelijk te verbeteren, zorgvuldigheidshalve in ieder geval tot en met 2030. OSV2020 wordt sinds de Tweede Kamerverkiezingen 2021 gebruikt, actief onderhouden en voorafgaand aan iedere verkiezing worden de wettelijke eisen en de beveiliging van OSV2020 getoetst. De rapportages van deze toetsen worden altijd door de Kiesraad openbaar gemaakt. Ook voeren gemeenten na gebruik van OSV2020 steekproefsgewijs controles uit op de werking van OSV2020.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

**From:** "5.1.2.e"  
**Sent:** Wed, 12 Apr 2023 08:49:38 +0100  
**To:** "5.1.2.e" <5.1.2.e@kiesraad.nl>; "5.1.2.e" <5.1.2.e@minbzk.nl>  
**Subject:** 20230412 ambtsbericht versie 0.95  
**Attachments:** 20230412 ambtsbericht versie 0.95.docx

Dag 5.1.2.e en 5.1.2.e

Bijgaand nog een 0.95 versie, op communicatiedatum wat aangepast (geen 18 april genoemd nu).

Goed vanmiddag even te bespreken met 5.1.2.e hoe we communicatie vormgeven ook.

Groeten, 5.1.2.e

Op 23 februari jl. ontving ik van uw ministerie een verzoek om informatie te verschaffen over het besluit van de Kiesraad inzake de overeenkomst met Paragon omtrent de ontwikkeling van het Digitaal Hulpmiddel Verkiezingen, waarmee uw ministerie de Tweede Kamer kan informeren. Hieronder treft u de gevraagde informatie aan:

### **Overeenkomst met Paragon**

Op 13 mei 2022 is de Kiesraad – na en zorgvuldige en uitgebreide Europese aanbestedingsprocedure samen met uw ministerie - een overeenkomst aangegaan met Paragon Customer Communications (Paragon) om te komen tot de ontwikkeling van een nieuw Digitaal Hulpmiddel Verkiezingen (DHV). Een centraal systeem dat als nieuw digitale hulpmiddel op termijn het huidige (decentrale) digitale hulpmiddel (OSV2020) zou moeten vervangen. Paragon zou volgens overeenkomst het nieuwe digitale hulpmiddel moeten leveren op 1 maart 2023. Na het sluiten van de overeenkomst heeft Paragon, met goedkeuring van de Kiesraad, het optiedossier (onderdeel van de overeenkomst) gelicht. Dit optiedossier biedt de mogelijkheid om in plaats van één oplevering, drie (deel-)opleveringen te realiseren.

### **Paragon kan niet leveren op fatale datum 11 april 2023**

Daarmee is onderdeel van de overeenkomst dat Paragon op 11 april 2023 (fatale datum) een eerste deeloplevering van het nieuwe DHV aan de Kiesraad conform optiedossier oplevert. Op 20 maart jl. heeft Paragon formeel te kennen gegeven dat Paragon deze oplevering niet op 11 april 2023 zal realiseren. Daarbij heeft Paragon aangegeven een eerste oplevering te kunnen realiseren op 26 mei 2023, zij het met een beperktere omvang dan is overeengekomen. Gezien dit feit acht de Kiesraad het niet realistisch dat vervolgoopleveringen wel tijdig en volledig worden geleverd. In het licht van het algemene beeld van de voortgang van de realisatie van het project moet de Kiesraad concluderen dat interne planningen door de leverancier niet worden gehaald, op te leveren documenten onvolledig en van onvoldoende kwaliteit zijn en planningen voor de volgende deelopleveringen nog niet door Paragon zijn gegeven. Hiermee heeft de Kiesraad niet langer het vertrouwen dat de totale oplevering van de software binnen de hiertoe gestelde termijnen, die lopen tot 13 september a.s. kan worden geleverd. Aan de kant van de Kiesraad is naar vermogen alles gedaan om de samenwerking met Paragon succesvol te laten verlopen.

### **Consequenties van het niet tijdig leveren**

De levering van de software is gericht op een ingebruikname bij de Europees Parlementverkiezingen (juni 2024). De levering van de software binnen de hiertoe gestelde termijnen is dan ook van groot belang, aangezien na levering (en acceptatie) de uitrol van de nieuwe verkiezingssoftware aan gebruikers gaat



plaatsvinden. Hiervoor is voldoende tijd nodig om de gebruikers te instrueren, op te leiden en te laten wennen aan de nieuwe software. Met oog op een goede en betrouwbare ketensamenwerking acht de Kiesraad het onwenselijk dat deze periode onder druk komt te staan ten nadele van de gebruikers.

### **Kiesraad heeft besloten tot ontbinden en opzeggen overeenkomst**

De Kiesraad is teleurgesteld over de afgelopen periode en de prestaties van Paragon. De lat voor de eisen die we stellen aan de verkiezingssoftware ligt vanzelfsprekend hoog. Gezien het bovengenoemde heeft de Kiesraad op 3 april jl. besloten om te overwegen de overeenkomst met Paragon te ontbinden en op te zeggen per 11 april 2023 als Paragon dan niet conform optiedossier tot een eerste oplevering komt en een passende nieuwe planning laat zien. Nu 11 april verstreken is zonder oplevering is de Kiesraad voornemens op 17 april tot ontbinding en opzegging over te gaan. Externe communicatie over het besluit wordt voorbereid en vindt naar verwachting spoedig na dit besluit plaats. De Kiesraad wil niet terecht komen in een situatie van vertraging en mogelijk oplopende kosten. Wij zullen in overleg treden met Paragon om de voorschotbetalingen á 6 miljoen euro die tot op heden zijn gedaan terug te vragen en tot een finale afrekening te komen.

### **Hoe verder**

De komende periode evalueert de Kiesraad de aanbestedingsprocedure en de geleerde lessen uit het ontwikkelproces van het digitaal hulpmiddel. Hierin wordt samengewerkt met de collega's van uw ministerie. Daarnaast start de Kiesraad de komende periode – in goed overleg met uw ministerie, de VNG en NVVB - een ontwikkeltraject waarin de Kiesraad zelf en met externe partijen de gewenste nieuwe verkiezingssoftware de komende jaren stapsgewijs ontwikkelt en in beheer gaat nemen. Deze plannen worden momenteel uitgewerkt onder verantwoordelijkheid van de Kiesraad.

Gezien het belang van het beschikbaar hebben van ondersteunende verkiezingssoftware bij verkiezingen is de Kiesraad daarnaast voornemens om de huidige verkiezingssoftware (OSV 2020) bij Europese aanbesteding te continueren en actief te onderhouden en waar mogelijk te verbeteren, zorgvuldigheidshalve in ieder geval tot en met 2030. OSV2020 wordt sinds de Tweede Kamerverkiezingen 2021 gebruikt, actief onderhouden en voorafgaand aan iedere verkiezing worden de wettelijke eisen en de beveiliging van OSV2020 getoetst. De rapportages van deze toetsen worden altijd door de Kiesraad openbaar gemaakt. Ook voeren gemeenten na gebruik van OSV2020 steekproefsgewijs controles uit op de werking van OSV2020.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.



**From:** "5.1.2.e"  
**Sent:** Wed, 12 Apr 2023 09:46:44 +0100  
**To:** "5.1.2.e" <5.1.2.e@minbzk.nl>; "5.1.2.e" <5.1.2.e@kiesraad.nl>  
**Subject:** versie 0.98  
**Attachments:** 20230412 ambtsbericht versie 0.98.docx

Ter info

---

**Van:** 5.1.2.e <5.1.2.e@minbzk.nl>  
**Verzonden:** woensdag 12 april 2023 10:19  
**Aan:** 5.1.2.e <5.1.2.e@kiesraad.nl>; 5.1.2.e <5.1.2.e@minbzk.nl>  
**Onderwerp:** RE: 20230412 ambtsbericht versie 0.95

5.2.1 5.1.2.e 5.1.2.e

5.1.2.e

---

**Van:** 5.1.2.e <5.1.2.e@kiesraad.nl>  
**Verzonden:** woensdag 12 april 2023 09:50  
**Aan:** 5.1.2.e <5.1.2.e@minbzk.nl>; 5.1.2.e <5.1.2.e@minbzk.nl>  
**Onderwerp:** 20230412 ambtsbericht versie 0.95

Dag 5.1.2.e en 5.1.2.e

Bijgaand nog een 0.95 versie, op communicatiedatum wat aangepast (geen 18 april genoemd nu).

Goed vanmiddag even te bespreken met 5.1.2.e hoe we communicatie vormgeven ook.

Groeten, 5.1.2.e