



Eindrapport

Evaluatie programma Digitaal 2017

Dirk-Jan Schoneveld
Philip van Veller
Bart Keijzer
Bram Lankreijer

Januari 2018

57677

Berenschot

Samenvatting

Door het programma Digitaal 2017 zijn de afgelopen jaren diverse instrumenten ingezet om de doelstelling van Digitaal 2017 te helpen realiseren. In opdracht van het ministerie van BZK zijn deze instrumenten nu geëvalueerd. Deze rapportage bevat de uitkomsten van het uitgevoerde evaluatieonderzoek.

Programma Digitaal 2017

Het kabinet Rutte-II had in het regeerakkoord van 2012 opgenomen dat de overheidsdienstverlening beter moet. In dat kader werd gesteld: 'Ondernemers en burgers kunnen uiterlijk in 2017 zaken die ze met de overheid doen – zoals het aanvragen van een vergunning – digitaal afhandelen'. Om deze overheidsbrede doelstelling te helpen realiseren is in 2013 het programma Digitaal 2017 in het leven geroepen. Het programma Digitaal 2017 is eind 2017 afgerond.

Het overheidsbrede programma Digitaal 2017 stond onder regie van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Economische Zaken (nu: Economische Zaken en Klimaat) vanwege hun stelselverantwoordelijkheid op het gebied van de e-overheid. Digitaal 2017 was een beleids- en parapluprogramma, waarbij de daadwerkelijke realisatie van de digitale dienstverlening was belegd bij de betrokken overheidsorganisaties. Gemeenten, provincies, waterschappen, departementen en uitvoeringsorganisaties waren zelf verantwoordelijk voor hun eigen digitale dienstverlening en daarmee voor de realisatie van het doel.

Stelselverantwoordelijkheid

De stelselverantwoordelijkheid brengt met zich mee dat BZK (samen met EZ) beperkte formele sturingsinstrumenten had, maar wel politiek verantwoordelijk was voor de resultaten en hierover rapporteerde aan de Tweede Kamer. Het programma Digitaal 2017 kreeg binnen deze bestuurlijke context vorm, met - daardoor - vooral een ondersteunend en faciliterend karakter. De gedachte was dat het programma de ontwikkeling van de digitale overheid het best zou kunnen stimuleren vanuit verschillende rollen: agendering, onderzoek, moni-

toring, communicatie, facilitering en rapportage (inclusief verantwoording).

Ingezette instrumenten

Door het programma Digitaal 2017 zijn verschillende instrumenten ingezet die het programma kenmerken. Overheidsorganisaties waren de doelgroep hiervan. Het was vervolgens aan deze overheidsorganisaties om de instrumenten actief ter hand te nemen en de beoogde effecten te realiseren. In bestuurskundige termen wordt in dit verband gesproken over 'doorwerking'.

De twaalf ingezette instrumenten die zijn onderzocht in het kader van het evaluatieonderzoek zijn: de visiebrief digitale overheid, de roadmap, de implementatieagenda, voortgangsrapportages, monitors over de GDI (generieke digitale infrastructuur) en dienstverlening, de projectleider implementatieagenda, de wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de website Optimaal Digitaal, de community Gebruiker Centraal, de website Digitale Overheid, de ambassadeurs Digitale Overheid en de subsidie aan het Kenniscentrum Dienstverlening van KING.

Effecten

Op 23 oktober 2017 heeft de minister van BZK, mede namens de minister van EZ, de afsluitende rapportage over Digitaal 2017 naar de Tweede Kamer gestuurd. In de brief wordt geconcludeerd dat de digitale dienstverlening van overheidsorganisaties in 2017 een goed peil heeft bereikt. In het evaluatieonderzoek is de bijdrage daaraan van het programma Digitaal 2017 onderzocht.

Doorwerking

De ingezette instrumenten hadden tot doel door te werken richting de andere overheidsorganisaties, zodat zij de beoogde effecten zouden realiseren. Hierbij valt een onderscheid te maken tussen conceptuele, agenderende en instrumentele doorwerking. De mate en aard van de doorwerking varieert

naar instrument en doelgroep. Het totaalbeeld is dat het programma in staat is gebleken op basis van voortschrijdend inzicht het instrumentarium aan te passen en tot een coherente aanpak te komen. Er was uiteindelijk sprake van een fijnmazige combinatie van verschillende soorten instrumenten die samen een gebalanceerd palet vormden.

In de praktijk hadden ook externe factoren, anders dan de ingezette instrumenten, invloed op overheidsorganisaties en de bereikte effecten.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Voor de laatste jaren is het programma op stoom gekomen en zijn er resultaten geboekt door nadrukkelijker de samenwerking te zoeken met andere overheidsorganisaties en aan te sluiten bij de eigen ambities van die overheidsorganisaties.

Het beeld dat uit het evaluatieonderzoek naar voren komt is dat het programma Digitaal 2017 vooral van meerwaarde is geweest voor kleinere organisaties en waterschappen. De doeltreffendheid, in termen van doorwerking van de ingezette instrumenten, is hier het grootst. Voor grotere organisaties en provincies was de doorwerking minder groot.

Hoewel het programma formeel stopt, ebt hetgeen in werking is gezet komende tijd nog door. Zo hadden verschillende instrumenten een agenderend karakter. Dat betekent dat het programma Digitaal 2017 heeft geholpen het onderwerp bij die organisaties op de politieke-bestuurlijke agenda's te zetten. Het vervolg is dat deze agenda's komende tijd worden uitgevoerd.

De doelmatigheid van het programma is gedurende de kabinetsperiode verbeterd. Het programma Digitaal 2017 had voorts diverse waarborgen ingebouwd die een bijdrage leverden aan een doelmatige bedrijfsvoering. Het programma stuurde erop om het (beperkte) beschikbare budget doelmatig in te zetten.

Tot slot

Het programma Digitaal 2017 heeft, binnen de gestelde kaders, behoorlijk wat bereikt. Het programma had echter meer kunnen bereiken met andere kaders. Zo had het programma met meer politiek-bestuurlijke betrokkenheid en een effectievere overleg- en governance structuur naar verwachting meer impact kunnen hebben. En met een hoger budget had het programma haar faciliterende rol steviger kunnen invullen en meer overheidsorganisaties kunnen ondersteunen.

Het rapport belicht tot slot een aantal succesfactoren van en voor overheidsbrede programma's op het gebied van digitalisering:

- Neem een maatschappelijke opgave als vertrekpunt.
- Formuleer een gezamenlijke ambitie.
- Hanteer een gedifferentieerde operationalisering.
- Schets een helder perspectief op de stelselverantwoordelijkheid.
- Gebruik een mix van instrumenten.
- Werk horizontaal samen met stakeholders.
- Zorg dat de basis op orde is.
- Zorg voor een vruchtbare overleg- en governance structuur.
- Verzeker je van stevige politiek-bestuurlijke betrokkenheid.

Inhoud

Samenvatting	2
1. Inleiding	5
1.1 Achtergrond	6
1.2 Doel en onderzoeksvragen	6
1.3 Werkwijze	7
1.4 Leeswijzer	7
2. Totstandkoming van het programma	8
2.1 Het regeerakkoord uit 2012	9
2.2 Stakeholders digitale dienstverlening	10
2.3 Positionering van het programma	10
3. Doelen en instrumenten	11
3.1 Operationele doelen	12
3.2 Ingezette instrumenten	13
3.3 Typering instrumenten	15
3.4 Organisatie en financiën	15
4. Effecten en externe factoren	16
4.1 Bereikte effecten	17
4.2 Externe factoren	18
5. Doeltreffendheid en doelmatigheid	19
5.1 Doorwerking naar overheidsorganisaties	20
5.2 Doorwerking van instrumenten	23
5.3 Doelmatigheid	26
6. Succesfactoren van programma's op het gebied van digitalisering	27
6.1 Tijdsgewricht	28
6.2 Diverse succesfactoren	29
7. Conclusies	31
Bijlagen	
Bijlage 1: Gesprekspartners	
Bijlage 2: Bronnenlijst	

Inleiding

Hoofdstuk 1



1.1 Achtergrond

Het kabinet Rutte-II had in het regeerakkoord van 2012 opgenomen dat de overheidsdienstverlening beter moet. In dat kader werd gesteld: ‘Ondernemers en burgers kunnen uiterlijk in 2017 zaken die ze met de overheid doen – zoals het aanvragen van een vergunning – digitaal afhandelen’.¹⁾ Om deze overheidsbrede doelstelling te helpen realiseren is in 2013 het programma Digitaal 2017 in het leven geroepen. Het programma Digitaal 2017 is eind 2017 afgerond.

Het overheidsbrede programma Digitaal 2017 stond onder regie van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Economische zaken (nu: Economische Zaken en Klimaat – EZK).²⁾ Gemeenten, provincies, waterschappen, departementen en uitvoeringsorganisaties waren echter zelf verantwoordelijk voor hun eigen digitale dienstverlening en daarmee voor de realisatie van het doel. Het programma ondersteunde en faciliteerde hierbij.

Door het programma zijn de afgelopen jaren diverse instrumenten ingezet om de doelstelling van Digitaal 2017 te helpen realiseren. In opdracht van het ministerie van BZK zijn deze instrumenten nu geëvalueerd. Deze rapportage bevat de uitkomsten van het uitgevoerde evaluatieonderzoek.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van de evaluatie is niet alleen om te evalueren welke instrumenten impact hebben gehad, maar ook om te zien welke aanbevelingen naar voren komen uit de gesprekken met de verschillende stakeholders.

Voor de evaluatie zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd door BZK:

1. Is er sprake van doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingezette instrumenten?
2. Zijn de instrumenten relevant en is de aanpak coherent? Is er sprake van toegevoegde waarde van het programma ten opzichte van de diverse actoren?

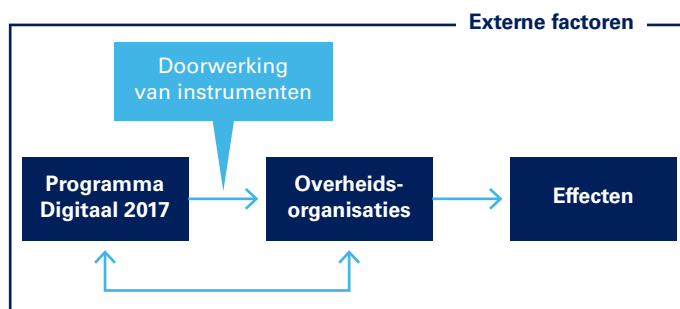
1) Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 410, nr. 15.

2) In dit rapport houden we verder nog EZ aan.

3. Zijn er verschillen vanuit de optiek van verschillende typen overheidsorganisaties?
4. Wat zou er beter hebben gekund en welke lessen kunnen getrokken worden als soortelijke beleidsdoelen gerealiseerd moeten worden?

1.3 Werkwijze

Het programma Digitaal 2017 heeft de afgelopen jaren verschillende instrumenten ingezet. Overheidsorganisaties waren de doelgroep hiervan. Het was vervolgens aan deze overheidsorganisaties om de instrumenten actief ter hand te nemen en de beoogde effecten te realiseren. In bestuurskundige termen wordt in dit verband gesproken over ‘doorwerking’. Het evaluatieonderzoek richt zich voor wat betreft de doeltreffendheid dan ook op de doorwerking van de ingezette instrumenten. Onderstaande figuur geeft dit schematisch weer.



Dit evaluatierapport is als volgt tot stand gekomen: Allereerst is een documentenstudie verricht waarbij beleidsdocumentatie, monitors, rapportages en achtergrondinformatie zijn doorgenomen. Daarmee is een beleidsreconstructie gemaakt. In dit kader zijn ook expertgesprekken gevoerd met medewerkers van BZK, EZ en VNG/KING. Vervolgens zijn gesprekken gevoerd met andere stakeholders om een beeld te krijgen van, onder meer, de doorwerking. Er zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van onder meer departementen, uitvoeringsorganisaties, koepels en medeoverheden.³⁾ Daarna heeft er een workshop plaatsgevonden waarin vertegenwoordigers van verschillende overheidsorganisaties en koepels met elkaar in gesprek zijn gegaan over de succesfactoren van en voor overheidsbrede programma's op het gebied van digitalisering.

Het resultaat van het onderzoek is opgetekend in deze rapportage.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingsgroep. Deze groep is driemaal bijeen gekomen.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 komt de totstandkoming van het programma aan bod. Hoofdstuk 3 gaat in op de doelen en ingezette instrumenten en hoofdstuk 4 op de bereikte effecten en externe factoren. Hoofdstuk 5 gaat in op de doeltreffendheid en doelmatigheid. Hoofdstuk 6 bespreekt succesfactoren van en voor overheidsbrede programma's op het gebied van digitalisering. Hoofdstuk 7 besluit met de conclusies.

3) In de bijlage staat een overzicht van de personen waarmee is gesproken over het programma Digitaal 2017.

Totstandkoming van het programma

Hoofdstuk 2

Dit hoofdstuk gaat in op de totstandkoming van het programma. De paragrafen 2.1 en 2.2 zijn beschrijvend van aard en tot stand gekomen aan de hand van documentenstudie en gevoerde expertgesprekken. In paragraaf 2.3 komen vervolgens enkele bevindingen van Berenschot aan de orde ten aanzien van de positionering van het programma.



2.1 Het regeerakkoord uit 2012

Rond de start van Rutte-II, in 2012, viel al waar te nemen dat digitalisering van de samenleving zich in rap tempo ontwikkelde. In die tijdsgeest paste een transparante overheid die meer gebruik maakt van de digitale mogelijkheden voor betere dienstverlening. Binnen deze context is het vorige regeerakkoord tot stand gekomen, met daarin als doelstelling dat burgers en bedrijven in 2017 digitaal zaken met de overheid moeten kunnen doen. Hierbij gaat het om het regelen van bijvoorbeeld een rijbewijs, bouwvergunning, uitkering, aangifte van geboorte of inkomstenbelastingen. De kabinetsdoelstelling had betrekking op alle overheidsorganisaties die dienstverlening aan burgers en bedrijven aanbieden. Dat betrof het overgrote deel van de overheidsorganisaties.

Om invulling te geven aan de kabinetsdoelstelling is in 2013 een ambtelijk programma opgesteld, waarbij de focus lag op het realiseren van de mogelijkheid voor burgers en ondernemers om zaken via een digitaal kanaal aan te kunnen vragen. De organisatorische constellatie van dit programma heeft destijds plaats gekregen binnen het bestuurlijke stelsel dat

Nederland kenmerkt. In de visiebrief⁴⁾ refereert de minister van BZK in dit kader aan zijn stelselverantwoordelijkheid voor de e-overheid voor burgers, aan de verantwoordelijkheid van de minister voor Wonen en Rijksdienst (W&R) voor de rijksdienst en aan de verantwoordelijkheid van de minister van EZ voor de e-overheid voor bedrijven. De regie op de kabinetsdoelstelling is derhalve komen te liggen bij de minister van BZK, samen met de minister van EZ en (tot 27 januari 2017) de minister voor W&R.⁵⁾ Deze coördinerende ministeries zijn voor de e-overheid verantwoordelijk en kader stellend in een gedecentraliseerd en gedeconcentreerd stelsel bestaande uit departementen, uitvoeringsorganisaties en medeoverheden.

4) Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 26 643, nr. 280.

5) De minister van BZK is overall coördinerend voor dit onderwerp. Het ministerie van W&R zal hierna niet afzonderlijk worden genoemd, tenzij dat expliciet van belang is.

2.2 Stakeholders digitale dienstverlening

De ambitie om digitale dienstverlening tot stand te brengen gold overheidsbreed. Er was een reeks aan stakeholders betrokken bij deze ambitie. Stakeholders waren:

- De Tweede Kamer.
- De ministeries van BZK en EZ.
- De mede-departementen met op hun beurt een (zeggenschaps)relatie met betrekking tot de onder het departement ressorterende uitvoeringsorganisaties.
- Uitvoeringsorganisaties (zoals diensten, agentschappen, ZBO's).
- Verbanden van uitvoeringsorganisaties, te weten de Manifestgroep (grote uitvoeringsorganisaties) en Klein Lef (kleine uitvoeringsorganisaties).
- Medeoverheden: provincies, waterschappen en gemeenten met op hun beurt een (leden)relatie met de koepels.
- De koepels: Interprovinciaal Overleg (IPO), Unie van Waterschappen (UvW) en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).
- Andere organisaties op dit beleidsterrein, zoals de Digicommissaris⁶⁾ en ICT-leveranciers.

2.3 Positionering van het programma

De formele sturingsmogelijkheden van de minister van BZK jegens niet direct onder hem ressorterende overheidsorganisaties zijn beperkt, maar het invullen van een stelselverantwoordelijkheid hoeft ook niet beperkt te zijn tot formele sturing. In een stelsel kunnen meerdere instrumenten worden ingezet: gericht op het bereiken van een gezamenlijke visie en doelen, gericht op inhoudsontwikkeling en innovatie, financieel, faciliterend, verbindend, et cetera. De stelselverantwoordelijke minister kan hierin differentiëren.

Spanning in verantwoordelijkheden

De minister van BZK was afgelopen periode verantwoordelijk voor het stelsel als geheel, maar formeel niet voor de resultaten die het stelsel voortbracht. Aan de Tweede Kamer legde de minister, samen met de minister van EZ en tot 27 januari 2017 de minister van W&R, politieke verantwoordelijkheid af over een ambitie die in het regeerakkoord van 2012 was gedefinieerd, maar in de praktijk was hij voor de realisatie ervan afhankelijk van anderen departementen, uitvoeringsorganisaties en medeoverheden. De minister had dus primair een voorwaardenscheppende verantwoordelijkheid. De verantwoordelijkheid voor het behalen van resultaten en uitkomsten was neergelegd bij anderen.⁷⁾ Elke overheidsorganisatie gaat namelijk over haar eigen diensten en ook over de digitalisering daarvan.

Het programma Digitaal 2017 kreeg binnen bovengenoemde bestuurlijke context vorm, met -daardoor - vooral een ondersteunend en faciliterend karakter. BZK paste dus in beperkte mate een centrale, verticale sturingsfilosofie toe, maar opereerde binnen het stelsel steeds meer in een horizontaal netwerkperspectief. De gedachte was dat het programma de ontwikkeling van de digitale overheid het best zou kunnen stimuleren vanuit verschillende rollen: agendering, onderzoek, monitoring, communicatie, facilitering en rapportage (inclusief verantwoording).

6) Op 1 augustus 2014 is de Digicommissaris gestart.

7) NSOB (2016), De som en de delen; in gesprek over systeemverantwoordelijkheid.

Doelen en instrumenten

Hoofdstuk 3

Paragraaf 3.1 gaat in op de operationele doelen van het programma Digitaal 2017. Paragraaf 3.2 introduceert de ingezette instrumenten en de gedachten erachter. In hoofdstuk 5 komt vervolgens de doorwerking van de instrumenten aan de orde.



Dit hoofdstuk is tot stand gekomen aan de hand van bestudering van de documentatie en expertgesprekken met medewerkers van BZK en EZ.

3.1 Operationele doelen

Na de start van Rutte-II is op ambtelijk niveau gewerkt aan een operationele uitwerking van het kabinetsdoel. Dit resulteerde in 2015 in een tweetal operationele doelstellingen:⁸⁾

- Uiterlijk in 2017 bieden alle overheidsorganisaties in ieder geval de meest gebruikte producten en diensten digitaal aan op een voor het betreffende product of dienst zo hoog mogelijk volwassenheidsniveau.
- Vergroting van de gebruikmaking van de generieke digitale infrastructuur (GDI) ter verbetering van de digitale dienstverlening aan burgers en bedrijven.

De operationele doelstellingen zijn in de laatste jaren van het programma toegespitst op de digitale beschikbaarheid en digitale volwassenheid van de meest gebruikte producten.⁹⁾ Er werd geen cijfermatig doel geëxpliciteerd, doch impliciet en ambtelijk was meer dan 90% digitale beschikbaarheid het streefcijfer.

Het uiteindelijke maatschappelijke doel was niet digitalisering op zich, maar betere dienstverlening aan burgers en bedrijven. Deze maatschappelijke doelstelling is geoperationaliseerd met als indicatoren de tevredenheid op basis van life events. Er was geen specifieke streefwaarde geformuleerd, maar uit gesprekken met BZK komt naar voren dat een stijging van de tevredenheid als doel werd gesteld.

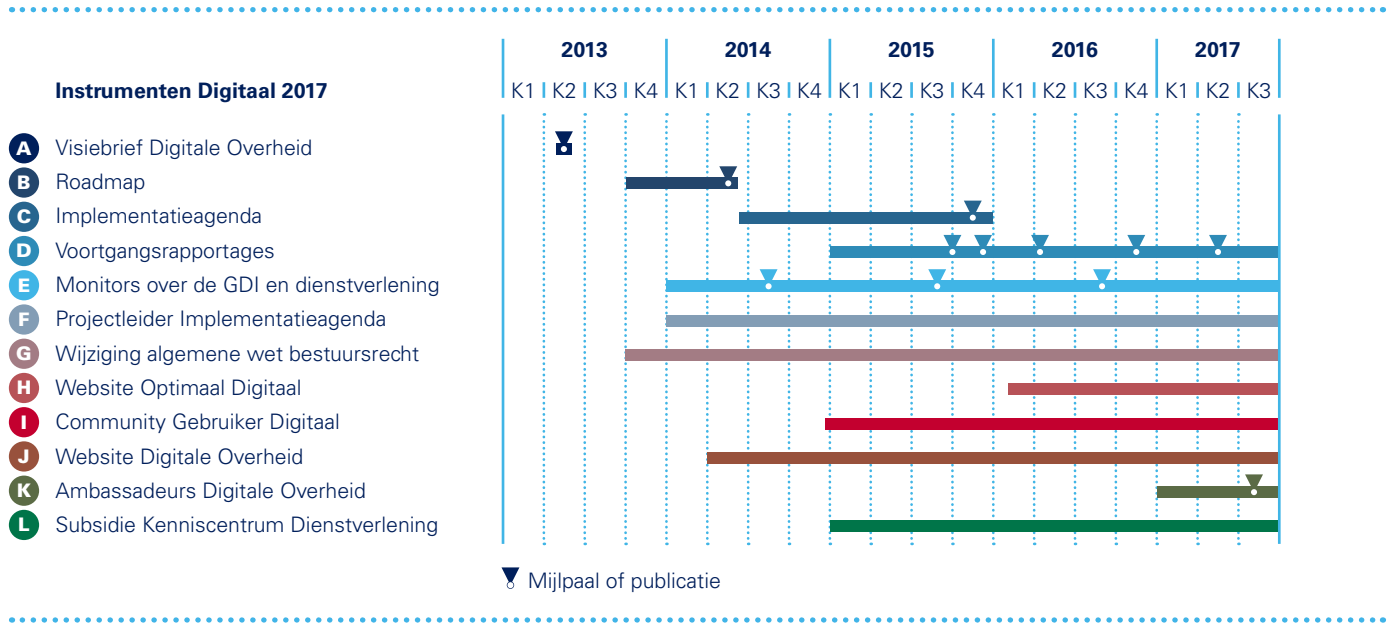
8) Programma Digitaal 2017 et al (2015), Overheidsbrede implementatieagenda digitale dienstverlening 2017.

9) Digitale volwassenheid is een wijze om uit te drukken in hoeverre er sprake is van een geavanceerde digitale toepassing. Het gaat om de kwaliteit van de online overheidsdienstverlening. Digitale beschikbaarheid is een wijze om uit te drukken of producten en diensten überhaupt in digitale vorm worden aangeboden door de betreffende overheidsorganisaties.

3.2 Ingezette instrumenten

Door het programma Digitaal 2017 zijn verschillende instrumenten ingezet die het programma kenmerken. Andere overheidsorganisaties waren de doelgroep. De ingezette instrumenten van het programma hadden uiteindelijk tot doel door te werken bij deze doelgroepen.

Er zijn twaalf instrumenten door het programma Digitaal 2017 geselecteerd voor de evaluatie, waarin een zekere mate van chronologie zit.¹⁰⁾ Onderstaand schema geeft dat weer. De ingezette instrumenten worden vervolgens nader beschreven.



10) Buiten de scope van deze evaluatie vallen de werkzaamheden ter ondersteuning van de zelfredzaamheid en digivaardigheid van mensen en de inhoud van het Digiprogramma (over de generieke digitale infrastructuur).

A Visiebrief Digitale Overheid

Op 23 mei 2013 heeft minister Plasterk de visiebrief digitale overheid 2017 aan de Tweede Kamer aangeboden.¹¹⁾ Deze brief is een eerste uitwerking van de kabinetsdoelstelling en geeft op hoofdlijnen aan hoe de doelstelling uit het regeerakkoord voor burgers wordt aangepakt.¹²⁾

B Roadmap

Eerdergenoemde visiebrief kondigt een roadmap aan als vervolgstap. Verder was er op 7 november 2013 een Algemeen Overleg waarin Kamerlid Berndsen-Jansen vraagt om een roadmap. Op 23 juni 2014 stuurt de minister de tussenbalans over de digitale overheid naar de Tweede Kamer, waarin de voortgang en roadmap aan de orde komen. De roadmap is een (niet uitputtend) sectorgewijs overzicht van belangrijke digitaliseringactiviteiten en projecten van overheidsorganisaties die bijdragen aan de kabinetsdoelstelling.¹³⁾

C Implementatieagenda

De overheidsbrede implementatieagenda, van 3 november 2015, volgde op de roadmap.¹⁴⁾ De implementatieagenda is een interbestuurlijk document. Hierin staat wat er op hoofdlijnen moet gebeuren om te komen tot een toegankelijke digitale overheid. Het doel van de agenda was enerzijds om overzicht te bieden en samenhang aan te brengen in de activiteiten van de verschillende overheidsorganisaties en anderzijds om stakeholders te committeren en aan te sporen tot het uitvoeren van de opgenomen activiteiten.

D Voortgangsrapportages

Bij de vaststelling van de implementatieagenda in het Nationaal Beraad in november 2015 is afgesproken binnen de overleg- en governance structuur van de Digicommissaris periodiek de voortgang van deze agenda te bespreken in de Regieraad Dienstverlening.¹⁵⁾ Het doel hiervan was om de digitale dienstverlening te verbeteren, bij te sturen waar nodig en om prioriteiten te stellen. In het verlengde hiervan werd de voortgang jaarlijks aan de Tweede Kamer gerapporteerd.

E Monitors over de Generieke Digitale Infrastructuur en dienstverlening

Afgelopen jaren zijn verschillende periodieke monitors (metingen) uitgevoerd om de stand van zaken en ontwikkelingen in beeld te krijgen bij de verschillende overheidsorganisaties op het vlak van digitale dienstverlening. De gedachte was dat hier een stimulerende werking vanuit zou gaan en dat overheidsorganisaties hiermee van elkaar zouden leren.

- Monitor van het digitale aanbod van meest gebruikte overheidsdiensten.¹⁶⁾
- Monitor van het gebruik en waardering van overheidsdiensten.¹⁷⁾
- Monitor van de Generieke Digitale Infrastructuur (monitor GDI). De monitor GDI brengt de voortgang in beeld van de implementatie van voorzieningen en bouwstenen van de GDI.¹⁸⁾

F Projectleider Implementatieagenda

De projectleider implementatieagenda, werkzaam vanuit het programma Digitaal 2017, richtte zich op het – op maat – stimuleren, ondersteunen en faciliteren van (koepels van) overheidsorganisaties om het digitale aanbod van diensten te vergroten.

G Wijziging Algemene wet bestuursrecht

Met de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer wordt de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gewijzigd en wordt geregeld dat burgers en bedrijven het recht krijgen om elektronisch zaken te doen met de overheid. Overheidsorganisaties worden hierdoor verplicht om een digitaal kanaal beschikbaar te stellen.

H Website Optimaal Digitaal

De website Optimaal Digitaal is een website waarin mensen die bij overheidsorganisaties werken tips kunnen vinden over hoe hun dienstverlening verbeterd kan worden. De website bevat beproefde methoden, voorbeelden en instructies voor toepassing in de eigen organisatie.

I Community Gebruiker Centraal

Gebruiker Centraal is een (online) community, met website, voor professionals die bezig zijn met de online dienstverlening van de overheid. Hiermee wordt onderlinge kennisuitwisseling bevorderd. Het uiteindelijke doel is om overheidsorganisaties hiermee een helpende hand te bieden bij het verbeteren van de (digitale) dienstverlening door de gebruiker centraal te stellen.

11) Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 26 643, nr. 280.

12) Hiermee komen de onderwerpen van drie nota's met betrekking tot digitalisering samen die in 2011 onder het kabinet Rutte-I werden opgesteld: de Digitale Agenda, het iNUP en de I-strategie Rijk.

13) Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 26 643, nr. 316.

14) Programma Digitaal 2017 et al (2015), Overheidsbrede implementatieagenda digitale dienstverlening 2017.

15) <https://digitaleoverheid.pleio.nl/file/group/30467512/all#41685182>

16) Zie bijvoorbeeld: Deloitte (2017), Meting aanbod digitale dienstverlening.

17) Zie bijvoorbeeld: I&O Research (2016), Rapport: (Digitale) contacten met de overheid.

18) Zie bijvoorbeeld: Ministerie van BZK (2017), Monitor Generieke Digitale Infrastructuur.

J Website Digitale Overheid

Op de website Digitale Overheid staat achtergrondinformatie en staan nieuwsfeiten over de digitale overheid in den brede. Het is een site waar (actuele en achtergrond) informatie wordt gedeeld over digitale dienstverlening en infrastructuur (standaarden, producten en voorzieningen).

K Ambassadeurs Digitale Overheid

Twee ambassadeurs hebben een ronde gemaakt, met name langs gemeenten, waar ruimte was voor verruiming van het aanbod van digitale diensten, gelet op de uitkomsten van de aanbodmeting van 2016. Het doel was om aandacht te vragen voor de digitale overheid, maar de verwachting was niet dat dit onmiddellijk tot hogere scores in beschikbaarheid of klanttevredenheid zou leiden.

L Subsidie Kenniscentrum**Dienstverlening**

Met het Kenniscentrum Dienstverlening werkt KING/VNG aan het verbeteren van de gemeentelijke dienstverlening, in samenwerking met gemeenten, het ministerie van BZK, het ministerie van EZ en andere stakeholders. Het Kenniscentrum ontvangt sinds enkele jaren ook subsidie vanuit het programma. Het doel hiervan is het verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening door gemeenten en het vergroten van het digitale dienstenaanbod.

3.3 Typering instrumenten

De ingezette instrumenten, zoals hiervoor beschreven, zijn onder te verdelen in drie categorieën:

- **Instrumenten met een vrijblijvend karakter.** Dit zijn de instrumenten die de doelgroepen naar behoefte kunnen gebruiken of raadplegen. Het gaat bijvoorbeeld om informatie op de websites of de (kennis)producten van de gesubsidieerde projecten die het Kenniscentrum Dienstverlening uitvoert.
- **Instrumenten met een sturend karakter.** Dit zijn de instrumenten die richtinggevend zijn en minder vrijblijvend, doch niet dwingend. Het gaat bijvoorbeeld om de visiebrief, roadmap, (projectleider) implementatieagenda, monitors, voortgangsrapportages en ambassadeurs.
- **Instrumenten met een dwingend karakter.** Dit zijn instrumenten die de doelgroep verplichten tot handelen. Alleen de wijziging van de Awb kan hiertoe worden gerekend. Dat vraagt van overheidsorganisaties om hier hun organisatie overeenkomstig op in te richten.

3.4 Organisatie en financiën

Het programma Digitaal 2017 werd gecoördineerd door de ministeries van BZK en EZ vanuit hun verantwoordelijkheid voor de digitale dienstverlening aan respectievelijk burgers en bedrijven.¹⁹⁾

Voor Digitaal 2017 is destijds een programmastructuur ingericht met een programmateam. Het kernteam bestond uit 3 personen en daarnaast waren er diverse personen betrokken in de schil. Het programma werd bemand met medewerkers vanuit het rijk (en interim pool).

Het programma was gepositioneerd in de lijn van het ministerie van BZK, te weten binnen – wat nu heet – de directie Informatiesamenleving en Overheid (DIO).

Bij de start van het programma is ervoor gekozen de financiering primair binnen de bestaande begrotingskaders van BZK te realiseren. Dat betekent dat er geen substantiële extra middelen zijn vrijgemaakt voor Digitaal 2017. De uitgaven bedroegen vanaf 2015 tot en met 2017 jaarlijks circa € 1.000.000, exclusief apparaatskosten. In de jaren daarvoor lagen de uitgaven op een lager niveau.

De financiering van de ingezette instrumenten werd primair gedragen door het ministerie van BZK (een klein deel betrof cofinanciering). Alle overheidsorganisaties waren zelf verantwoordelijk voor de financiering van hun eigen projecten en initiatieven op het gebied van digitale dienstverlening. Er is geen zicht op de totale kosten die overheidsorganisaties in Nederland in dat verband hebben gemaakt.

¹⁹⁾ De digitale dienstverlening van de overheid aan bedrijven komt onder het kabinet Rutte-III onder verantwoordelijkheid van BZK. Het gaat hierbij om de randvoorwaardelijke beleidsontwikkeling voor de digitale overheid en de ontwikkeling van de digitale basisvoorzieningen voor bedrijven.

Effecten en externe factoren

Hoofdstuk 4

In paragraaf 4.1 komen de bereikte effecten aan de orde zoals die zijn gemeten en onderzocht in de verschillende onderzoeken en monitors. In paragraaf 4.2 komen de externe factoren aan de orde. Deze paragraaf is tot stand gekomen aan de hand van bestudering van de documentatie, gesprekken met stakeholders en een analyse van Berenschot.



4.1 Bereikte effecten

Op 23 oktober 2017 heeft de minister van BZK, mede namens EZ, de afsluitende rapportage over Digitaal 2017 naar de Tweede Kamer gestuurd. In de brief wordt geconcludeerd dat de digitale dienstverlening van overheidsorganisaties in 2017 een goed peil heeft bereikt. Over de bereikte effecten merkt de brief op:²⁰⁾

De gemiddelde digitale volwassenheid van de hele overheid is 75% in 2017. Dit is een stijging van 4 procentpunt ten opzichte van 2016 en 17 procentpunt ten opzichte van de eerste meting in 2014 toen alleen de medeoverheden in het onderzoek waren betrokken. In 2014 was het percentage nog 58%.

- De gemiddelde digitale beschikbaarheid van de gehele overheid is 90% in 2017 tegenover 88% in 2016. Grote uitvoeringsorganisaties, zoals de Belastingdienst, UWV, SVB, RVO en DUO, scoren 99% digitale beschikbaarheid.

- De aansluitingen van overheidsorganisaties op de GDI en het gebruik van de generieke onderdelen zijn gemiddeld met 25 à 30% gestegen ten opzichte van eind 2015.
- Uit het onderzoek uit 2016 naar de tevredenheid van burgers over overheidsdienstverlening komt een gemiddelde van 7,1 naar voren. In 2015 was de gemiddelde tevredenheid van burgers en ondernemers 7,0.
- Op de internationale ranglijst digitale overheidsdienstverlening, de Europese Digital Economy en Society Index (DESI), staat Nederland op een vierde plek.²¹⁾

In zijn eindbrief concludeert de minister dat de doelstelling van het kabinet in hoge mate is gerealiseerd, maar ook dat de urgentie binnen de overheid om de dienstverlening verder te verbeteren nog onverminderd aanwezig is.

De eindbrief belicht, zoals hierboven aangegeven, de tevredenheid van de overheidsdienstverlening en geeft daarmee een

20) Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 26 643, nr. 495.

21) <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/how-digital-your-country-europe-improves-still-needs-close-digital-gap>

indicatie van de mate waarin de maatschappelijke doelstelling, betere dienstverlening aan burgers en bedrijven, is bereikt.

4.2 Externe factoren

In de praktijk hebben ook externe factoren, naast de twaalf ingezette instrumenten, invloed op overheidsorganisaties en de bereikte effecten. Er zijn externe factoren die een positieve bijdrage hebben geleverd aan het verwezenlijken van de ambities van Digitaal 2017 en er zijn factoren die daaraan een minder positieve bijdrage hebben geleverd. De belangrijkste externe factoren zijn:

- **Maatschappelijke en technologische ontwikkelingen.** De voortschrijdende technologie maakt nieuwe digitale toepassingen mogelijk. Dit gebeurt in de samenleving op grote schaal. De private sector past moderne technologie veelal vroegtijdig toe, waardoor de digitale dienstverlening zich in rap tempo ontwikkelt. Burgers en bedrijven raken zo vertrouwd met een hoog dienstverleningsniveau en in toenemende mate verwachten zij 24/7 online zaken te kunnen doen met de overheid. Dit stimuleert de ontwikkeling van de digitale overheid.
- **Eigen digitale initiatieven van overheidsorganisaties.** Naast de kabinetsdoelstelling hebben tal van overheidsorganisaties veelal een eigen digitale agenda en/of zelfstandige initiatieven om de ontwikkeling van de digitale dienstverlening te stimuleren binnen hun eigen organisatie, gemeente en/of regio. Te denken valt hierbij aan de Digitale Agenda 2020 van de gemeenten.²²⁾
- **Gerelateerde initiatieven.** Om de digitale overheid te stimuleren zijn er tal van initiatieven die niet zozeer vallen onder Digitaal 2017, maar hier wel invloed op (gaan) hebben of hadden. Te denken valt aan de wijziging van de Bekendmakingswet²³⁾, de Wet GDI (inmiddels genaamd: Wet digitale overheid)²⁴⁾, het Digiprogramma, de Algemene verordening gegevensbescherming²⁵⁾ en ontwikkelingen rond MijnOverheid. Binnen de gemeenten speelt daarnaast sterk de informatievoorziening in het sociaal domein en de (digitale) voorbereidingen op de komst van

de Omgevingswet. Sommige gemeenten experimenteren ook met het beschikbaar stellen van open data en vormen van datagedreven sturing om hun (digitale) dienstverlening te verbeteren.

- **Bezuinigingen.** Uit de gespreksronde komt naar voren dat sommige overheidsorganisaties afgelopen jaren te maken hadden met andere prioriteiten, zoals een bezuinigingsopgave. Een dergelijke opgave kan enerzijds concurreren met ambities in het kader van digitale dienstverlening. Anderzijds kan digitalisering ook worden aangegrepen als middel om de (digitale) dienstverlening meer kosten-efficiënt en goedkoper aan te bieden.
- **Digicommissaris.** De Digicommissaris is halverwege de kabinetsperiode van Rutte-II ingesteld om het werk aan de digitale overheid vlot te trekken. De facto was zijn opdracht gericht op het organiseren van een overleg- en governance structuur en het oplossen van de bijbehorende, complexe financiële problematiek. Uit de evaluatie van ABDTOPConsult komt naar voren dat dit een opdracht bleek die niet alleen veel tijd en energie vroeg van de Digicommissaris en zijn stakeholders, maar ook een zware wissel trok op het arrangement waarin de Digicommissaris en diverse partijen samenwerkten. De focus lag daarbij te eenzijdig op geld en governance, waardoor de inhoud van het werk naar de achtergrond verdween, zo concludeert de evaluatie.²⁶⁾ Dit is ook van invloed geweest op het programma Digitaal 2017, omdat overleg en besluitvorming hierover via de governance van de Digicommissaris liep.

22) Zie: <https://www.da2020.nl/homepage>

23) Het voorstel tot wijziging van deze wet zal naar verwachting eind 2017 in consultatie worden gegeven (Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 26 643, nr. 495). De wet wordt gewijzigd om het vinden en raadplegen van bekendmakingen voor burgers en ondernemers eenvoudiger te maken.

24) In december 2017 heeft de ministerraad ingestemd met het wetsvoorstel Digitale Overheid. De wet is gericht op het verbeteren van de digitale overheid door standaarden voor elektronisch verkeer verplicht te stellen. Ook geeft het regels over informatieveiligheid en over de toegang van burgers en bedrijven tot online dienstverlening bij de (semi)overheid.

25) De AVG vervangt per 25 mei 2018 de huidige Wet bescherming persoonsgegevens.

26) ABDTOPConsult (2017), De Digidelta; Samen versnellen, evaluatie nationaal commissaris digitale overheid.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Hoofdstuk 5



De ingezette instrumenten hadden tot doel door te werken richting de doelgroepen, de andere overheidsorganisaties. Hierbij is het zinvol onderscheid te maken tussen de verschillende typen van doorwerking die zijn te onderscheiden. Zo kan er sprake zijn van instrumentele doorwerking, in de zin dat het andere overheidsorganisaties aanzet tot handelen op het thema in kwestie. Dit is de meest zichtbare vorm van doorwerking. Aan deze vorm van doorwerking gaat vooraf dat een thema eerst een plek heeft moeten krijgen op de politieke, bestuurlijke en/of ambtelijke agenda van de betreffende overheidsorganisatie. Dit heet agenderende doorwerking. Hieraan gaat weer bewustwording en gedachtenvorming vooraf. Dit heet conceptuele doorwerking.

Dit hoofdstuk gaat in op de doorwerking die het programma Digitaal 2017 daadwerkelijk heeft gehad. Terwijl in hoofdstuk 3 de opzet en de doelen van de instrumenten zijn beschreven, volgt hier de beschrijving van de praktijktoets. Paragraaf 5.1 belicht de doorwerking naar de verschillende overheidsorganisaties en paragraaf 5.2 belicht de doorwerking van de ingezette instrumenten. Paragraaf 5.3 gaat vervolgens in op de doelmatigheid van het programma.

Het hoofdstuk is tot stand gekomen aan de hand van bestudering van documentatie, gesprekken met stakeholders en een analyse van Berenschot.

5.1 Doorwerking naar overheidsorganisaties

Provincies

Bij de start van het programma Digitaal 2017 stond digitalisering van de dienstverlening niet hoog op de agenda van het IPO en de provincies. Het thema heeft bij de provincies de afgelopen jaren ook geen hoge vlucht genomen. Dat komt volgens de provincies in belangrijke mate doordat burgers en ondernemers van de provincie nauwelijks digitale dienstverlening verlangen. Provincies bieden transactionele dienstverlening, in tegenstelling tot bijvoorbeeld gemeenten, ook beperkt aan; burgers en bedrijven hebben in beperkte mate te maken met de provincie als het gaat om het verkrijgen van een toestemming, ontheffing of het aanvragen van een vergunning. Dat maakte het ook niet eenvoudig de meerwaarde van digitale dienstverlening, ofwel de business case, bij de provincies helder te maken, zo komt uit de gevoerde gesprekken naar voren.

De doorwerking van het instrumentarium van het programma Digitaal 2017 is beperkt geweest bij provincies, maar langzaam krijgt het thema steeds meer een plek bij provincies; Interprovinciaal is recent de start gemaakt met het programma 'Digitale Agenda Provincies'. Ook hebben de provincies in 2017 gewerkt aan de vindbaarheid van informatie door een betere koppeling tussen de provinciale websites en de Provinciale Producten Catalogus.

De digitale beschikbaarheid bij de provincies is 77% in 2017 vergeleken met 72% in 2016. De score op volwassenheid is 61% in 2017; een stijging van dertien procentpunt ten opzichte van 2014.

Waterschappen

Bij de UvW en de waterschappen is het beeld anders dan bij provincies. Het thema stond tot enige tijd geleden niet heel prominent op de agenda, maar inmiddels wel. Het programma Digitaal 2017 heeft hier vooral een (agenderende) bijdrage aan geleverd, zo komt uit de gesprekken naar voren. Voor waterschappen is het programma richtinggevend geweest. Medio 2016 hebben de waterschappen ook het digikompass ontwikkeld; de visie op de dienstverlening van de waterschappen in de i-samenleving.

Uit eerdergenoemde meting van het aanbod digitale dienstverlening komt naar voren dat de score van waterschappen op digitale beschikbaarheid 91% is in 2017 vergeleken met 89% in 2016. De score van waterschappen op digitale volwassenheid is 87% in 2017 en dit is veertien procentpunt hoger ten opzichte van de eerste meting in 2014.

Gemeenten

Digitale dienstverlening staat bij de gemeenten door hun grote mate van directe dienstverlening al langer op het netvlies. Zowel door VNG/KING als bij individuele gemeenten werden reeds inspanningen gedaan om dienstverlening te digitaliseren.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

De gemeenten kenden vóór 2012 al een ontwikkeling naar digitale volwassenheid en dienstverlening, onder meer via de landelijke programma's i-NUP en EGEM. Toen het programma Digitaal 2017 van start ging, was de VNG bezig met de voorbereidingen van het programma 'Digitale Agenda 2020'. De Buitengewone Algemene Ledenvergadering van de VNG gaf eind 2014 formeel opdracht om deze agenda verder te ontwikkelen. In juni 2015 werd dit door de Algemene Ledenvergadering formeel geaccordeerd voor vier jaar.

De agenda is onderdeel van de beweging binnen de gemeentelijke wereld om - in ieder geval op het collectieve niveau van VNG en haar kwaliteitsinstituut KING - meer proactief met dit onderwerp om te gaan. Digitaal 2017 wordt door de VNG wel gezien als een goede, nieuwe impuls aan deze ambitie, maar het concept van digitale dienstverlening stond reeds op de agenda.

De Digitale Agenda 2020 kent een breder palet aan onderwerpen dan het programma Digitaal 2017. Op het niveau van de koepels besloten de VNG en KING om de ambities en inspanningen van Digitaal 2017 daarom te incorporeren in hun eigen, bredere Digitale Agenda 2020. De instrumentele doorwerking van Digitaal 2017 kan daarom niet los worden gezien van de Digitale Agenda 2020.

Betrokkenen vanuit de gemeenten geven aan dat de relatie met het programma Digitaal 2017 zich steeds meer ontwikkelde naar een horizontale samenwerking, waarbij overheidsorganisaties gezamenlijk werkten aan maatschappelijke opgaven en oplossingen, waaronder ICT. Verschillende instrumenten, zoals de ambassadeurs, werden meer een gezamenlijke inspanning richting realisatie van de ambitie.

De inspanningen vanuit het programma Digitaal 2017 werden ook rechtstreeks op de gemeenten gericht. De gemeenten werden daardoor zowel bediend door de VNG en KING onder de vlag van de Digitale Agenda 2020, als vanuit het programma Digitaal 2017. Daarmee werd de doorwerking van de instrumenten van Digitaal 2017, die voornamelijk conceptueel en deels ook agenderend was, inhoudelijk en in effect versterkt, maar qua profiel ook vertroebeld.

Individuele gemeenten

De ambitie om de digitale dienstverlening te versterken is in de gemeentelijke praktijk een van de vele ambities en opgaven die gemeenten moeten realiseren. Digitalisering is daarbij geen doel op zich; het draait uiteindelijk om goede dienstverlening. De capaciteit (mensen en middelen) om dat te realiseren, verschilt per gemeente. Een programma als Digitaal 2017 moet dus in het gemeentelijk perspectief worden gezien. De gemeenten maken zelf hun keuzes om gebruik te maken van instrumenten die hen worden aangereikt. De keuzes in de ontwikkeling van digitale dienstverlening werden verder ingegeven door lokale behoeften én (financiële en prioritaire) mogelijkheden.

Uit de gespreksronde komt naar voren dat het programma Digitaal 2017 wel bij de gemeenten bekend was, maar werd

gezien in samenhang met de Digitale Agenda 2020 (als één van de ondersteunende programma's op centraal niveau). De eerdergenoemde visiebrief was daarbij een overwegend bekend document met een conceptuele doorwerking. De monitors kenden een meer agenderende-instrumentele doorwerking en hebben mede door de uitstraling naar de bestuurlijke betrokkenen (wethouders, raadsleden) effect gehad.

Diverse initiatieven die op landelijk niveau werden genomen, sloegen tegelijkertijd neer op het niveau van de gemeenten. Degenen die zich binnen de gemeenten bezig hielden met de ontwikkeling van digitale dienstverlening, hadden overigens niet altijd haarscherp voor ogen welke centrale instantie nu precies welke activiteiten ten behoeve van de gemeenten ontplooidde. Met betrekking tot vrijblijvende instrumenten, zoals websites, digitale nieuwsbrieven en bijeenkomsten, werd dat bij gemeenten in dank aanvaard; bruikbare informatie was altijd welkom. Waar het ging om de monitors waarin gemeenten werden gerangschikt, ontstond verwarring en soms ook irritatie over het feit dat er meerdere monitors over de dienstverlening van gemeenten waren. Tevens was de gehanteerde methodiek uit de monitor met enige regelmaat onderwerp van gesprek.

Uit de meting van het aanbod digitale dienstverlening komt een score van 81% in 2017; in 2016 was dat 78%. Ten aanzien van digitale volwassenheid is de score 67% in 2017. Dit is vijftien procentpunt hoger ten opzichte van de eerste meting in 2014. Gemeenten met meer inwoners scoren over het algemeen hoger op digitale beschikbaarheid en volwassenheid dan kleinere gemeenten.

Departementen en uitvoeringsorganisaties

Digitalisering van de dienstverlening stond, bij de start van Digitaal 2017, al hoog op de agenda van de grote uitvoeringsorganisaties van het rijk. Zeker de grotere uitvoeringsorganisaties, zoals de Belastingdienst en het UWV, investeerden al jaren in digitalisering. De uitvoeringsorganisaties behorende tot de Manifestgroep zijn gemiddeld gezien dan ook de hoogst scorende organisaties op zowel digitale beschikbaarheid als digitale volwassenheid. Ze hebben de beschikking over middelen en een volwassen ICT-organisatie waardoor er prioriteit en kwalitatieve aandacht gegeven kan worden hieraan. Het beeld dat voren komt uit de gevoerde gesprekken is dat het instrumentarium van het programma Digitaal 2017 daardoor beperkte aanvullende waarde had in termen van instrumentele en agenderende doorwerking. Het had vooral zijn meerwaarde op conceptueel vlak. Het beeld hierbij is dat

het programma heeft bijgedragen aan awareness en het brede debat en het denken over digitale dienstverlening verder op gang heeft gebracht.

Het beeld vanuit de kleinere uitvoeringsorganisaties van het rijk - met over het algemeen een iets lagere digitale volwassenheid en minder middelen - is dat de meerwaarde over het geheel genomen hoger is. Instrumenten hebben hier gemiddeld genomen zowel conceptuele, agenderende als instrumentele doorwerking gehad. Tot slot, Klein Lef, een vrijwillig samenwerkingsverband van kleine uitvoeringsorganisaties van het rijk: de werkgroep digitalisering van Klein Lef is ontstaan naar aanleiding van het programma Digitaal 2017.

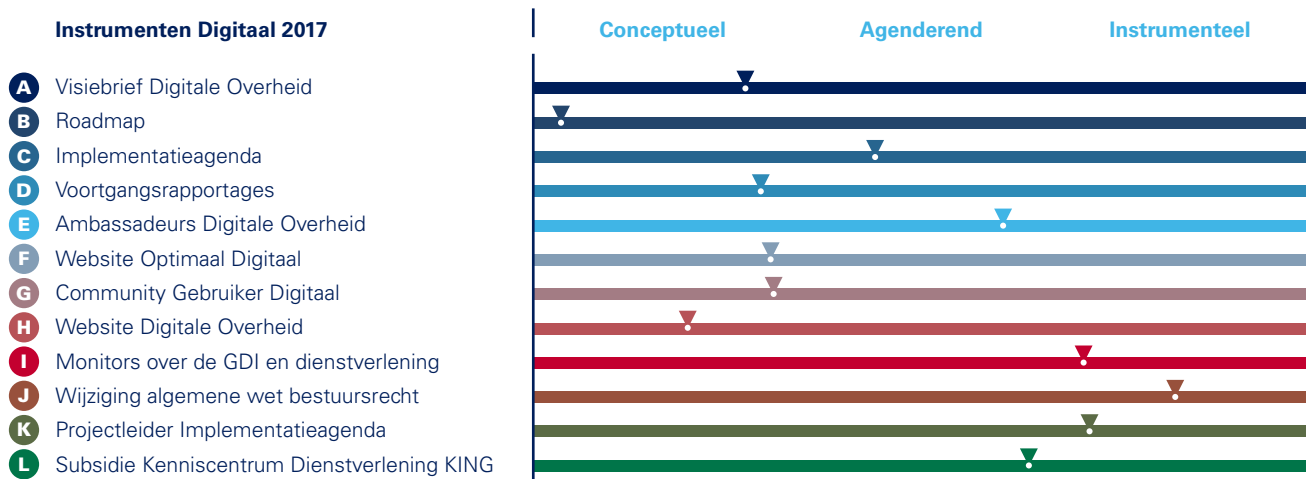
De score van de departementen en uitvoeringsorganisaties (tezamen) op digitale beschikbaarheid is 97% in 2017 en dit is een stijging van één procentpunt ten opzichte van 2016. De departementen en uitvoeringsorganisaties scoren op digitale volwassenheid in 2017 met 76% hoger dan in 2015.

- De uitvoeringsorganisaties behorende tot de Manifestgroep scoren met 99% hetzelfde als in 2016. De score van de digitale volwassenheid 91% in 2017. Dit is een stijging van één procentpunt ten opzichte van de eerste meting in 2015.
- De uitvoeringsorganisaties behorende bij Klein Lef scoren in 2017 één procentpunt hoger dan in 2016. De score in 2017 is 94%. De ontwikkeling rondom digitale volwassenheid is negatief: met 70% één procentpunt lager dan tijdens de eerste meting in 2015.

5.2 Doorwerking van instrumenten

Onderstaande tabel geeft een beeld van het type doorwerking waarvan primair sprake was per instrument.

Daarna volgt een toelichting op de doorwerking per instrument.



A B C Visiebrief, roadmap en implementatieagenda

Het programma Digitaal 2017 is gestart met de visiebrief, de roadmap en vervolgens de implementatieagenda.²⁷⁾ Deze instrumenten liggen in elkaars verlengde en zijn in feite allemaal gebruikt om de kabinetsdoelstelling steeds verder te operationaliseren en om in toenemende gezamenlijkheid richting te geven aan de ambities. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat vooral de visiebrief en implementatieagenda daarin in zekere mate zijn geslaagd; voor verschillende organisaties hielpen deze instrumenten om het onderwerp op de agenda te krijgen. De roadmap daarentegen is vooral gebruikt om te rapporteren aan de Tweede Kamer. Uit de gespreksronde komt naar voren dat de roadmap verder geen noemenswaardige meerwaarde of doorwerking had.

Het breed gedragen beeld dat uit de gespreksronde naar voren komt is dat het programma geen gemakkelijke start kende. Dat komt doordat er bij aanvang beperkte gemeenschappelijkheid was over het denken over digitale dienstverlening en het gesprek hierover tijd vroeg in een speelveld met veel stakeholders. Ook werd in de beginfase geworsteld met de scope van het programma Digitaal 2017. Vanuit het rijk speelde voorts dat men zocht naar een goede uitwerking van de kabinetsdoelstelling, een passende sturingsfilosofie en een

rolopvatting die recht deed aan de positie van BZK en EZ en alle andere stakeholders. Tot slot liepen digi-vraagstukken rond algehele financiering en governance dwars door Digitaal 2017 heen. Er was bij de start in 2013 bijvoorbeeld geen functionerende interbestuurlijke overlegstructuur. Dit alles heeft eraan bijgedragen dat het programma niet eerder dan met het verschijnen van de implementatieagenda op stoom kwam.

D Voortgangsrapportages

Het programma Digitaal 2017 heeft vanaf het najaar van 2015 elk halfjaar de voortgang gerapporteerd aan de Regieraad Dienstverlening en Nationaal Beraad. Het programma bereidde de rapportages voor en andere overheidsorganisaties leverden hier in min of meerdere mate informatie voor aan. In het verlengde hiervan rapporteerde het programma jaarlijks de voortgang richting de ministers en de Tweede Kamer. Hiermee hield BZK, als coördinerend ministerie, vinger aan de pols en het overzicht op de stand van zaken.

De overleg- en governance structuur van de Digicommissaris bood, voor wat betreft het programma Digitaal 2017, een passend gremium in de zin dat hier alle relevante stakeholders vertegenwoordigd waren. Het bood een agenderende structuur om de voortgang te bespreken, koers uit te zetten, accenten te leggen en aandacht te vragen voor het thema. Een stuk lastiger bleek het voor deelnemers om vervolgens hieraan opvolging te geven binnen hun overheidsorganisatie. De beelden van onze gesprekspartners over de meerwaarde

²⁷⁾ De visiebrief en roadmap zijn ook gedeeld met de Tweede Kamer. De implementatieagenda is als interbestuurlijk stuk niet met de Tweede Kamer gedeeld.

van deze overleg- en governance structuur, met betrekking tot het programma Digitaal 2017, lopen dan ook uiteen. Sommigen zagen de interbestuurlijke structuur waarin Digitaal 2017 werd besproken als meerwaarde om samen het gesprek te kunnen voeren en te agenderen. Anderen waren van mening dat de uitkomsten van dat gesprek vervolgens weinig opvolging vonden, waardoor er nauwelijks sprake was van instrumentele doorwerking.

Na de visiebrief hebben de ministers verschillende voortgangsrapportages en een eindrapportage aan de Kamer gestuurd. De eerste voortgangsrapportage van 23 juni 2014 (de roadmap) is samen met andere gerelateerde stukken geagendeerd en besproken in een Algemeen Overleg (AO) van 25 juni 2014.²⁸⁾ De rapportage van 14 december 2015 en 15 december 2016²⁹⁾ is in een AO van 18 januari 2017³⁰⁾ meegenomen, waarin meerdere gerelateerde stukken waren geagendeerd. Het programma Digitaal 2017 is daarin niet expliciet besproken. De eindrapportage van 23 oktober 2017³¹⁾ is op 14 december 2017 parlementair behandeld, maar niet of nauwelijks aan bod gekomen.

De doelstellingen van het programma Digitaal 2017 hebben van de landelijke politiek weinig aandacht gekregen. Daarmee hebben de rapportages niet of nauwelijks bijgedragen aan het realiseren van de doelstellingen bij overheidsorganisaties. Volgens sommige geïnterviewden zou meer aandacht van de politiek aan het thema wel degelijk bij hebben kunnen dragen hieraan.

E *Ambassadeurs Digitale Overheid*

In de eerste helft van 2017 hebben twee ambassadeurs, in opdracht van het programma Digitaal 2017, circa 90 gemeenten bezocht om de ontwikkelingen rond digitale dienstverlening in hun gemeente te bespreken en eventuele knelpunten te inventariseren. De ambassadeurs waren verbonden aan het bureau Digicommissaris en werden bewust gepresenteerd als 'outsiders' en niet als onderdeel van het ministerie van BZK.

Uit de gesprekken tekenen we op dat de ervaring leert dat een insteek op 'gelijkwaardig niveau van bestuurders onder elkaar' helpt om de bewustwording en urgentie bij gemeenten te versterken. Ook de visitatiecommissie Informatieveiligheid is hier een voorbeeld van.³²⁾ Daarbij hoeven niet noodzakelijker-

wijs alle gemeenten te worden bezocht. De focus kan liggen op (categorieën van) gemeenten waar de behoefte ligt en zeker op regionaal niveau spreken bestuurders elkaar regelmatig zodat het onderwerp zich doorvertelt.

De werkwijze van de ambassadeurs paste binnen het ondersteunende en faciliterende karakter van het programma. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de rondgang door diverse bestuurders werd gewaardeerd en bijdroeg aan, naast een toenemend urgentiebesef en bewustwording, de dialoog tussen rijk en lokale bestuurders. De ambassadeurs droegen tevens bij aan een verdere kennispositie bij VNG en KING over de stand in het land en de beelden en wensen die daar leven. Uit het eindverslag van de ambassadeurs komt ook naar voren dat de gesprekken niet alleen een beeld hebben opgeleverd van waar gemeenten momenteel staan, maar vooral ook over de plannen die ze hebben om de volgende stap te zetten.³³⁾ Er is dus vooral sprake van agenderende doorwerking.

F G H *Websites en community*

Aan het programma Digitaal 2017 zijn twee websites en een community gerelateerd: Optimaal Digitaal, Digitale Overheid en Gebruiker Centraal. Met name Gebruiker Centraal³⁴⁾ werd veel herkend door onze gesprekspartners bij overheidsorganisaties. Deze community, bestaande uit zakelijke dienstverleners en overheidsfunctionarissen, ondersteund door een website, richtte zich specifiek op de kwaliteit van het digitale aanbod door overheidsorganisaties. Deze community is door betrokkenen buiten BZK of EZ op eigen initiatief opgestart in 2014 en is vervolgens door het programma Digitaal 2017 gefinancierd. Door kennissessies te organiseren en een plek te faciliteren waar mensen van gedachten konden wisselen over ontwikkelingen en knelpunten van hun huidige digitale dienstverlening, proberen de initiatiefnemers specifiek aandacht te besteden aan het optimaliseren van het bestaande digitale aanbod. De bijeenkomsten werden in 2016 gemiddeld gewaardeerd met een 7,9 en een 8,1 in 2017.³⁵⁾

Optimaal Digitaal³⁶⁾ is een voortvloeisel uit Massaal Digitaal, een eerder doorbraakproject van de ministeries van EZ en BZK. Optimaal Digitaal richtte zich afgelopen periode op online tips en handreikingen voor onder meer het optimaliseren van digitale dienstverlening. Ook deze site kenmerkt zich door een sterk accent op de gebruikerszijde van de digitale overheid.

28) Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 26 643, nr. 325.

29) Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 26 643, nr. 381.

30) Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 26 643, nr. 443.

31) Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 26 643, nr. 495.

32) https://vng.nl/files/vng/durven-leren_20170906.pdf

33) Ambassadeurs Digitale Overheid (2017), Eindverslag van gesprekken met 90 gemeenten.

34) <https://www.gebruikercentraal.nl/>

35) Gebruiker Centraal (2017), Voorstel activiteiten gebruiker centraal 2018-2021.

36) <https://optimaaldigitaal.gebruikercentraal.nl/>

Gebruiker Centraal en Optimaal Digitaal hebben, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken, voor verschillende overheidsorganisaties meerwaarde gehad en een bijdrage geleverd aan de bewustwording met betrekking tot de kwaliteit van het digitale aanbod en het denken hierover. In die was er vooral sprake van conceptuele doorwerking. Het onderscheid tussen Gebruiker Centraal en Optimaal Digitaal is alleen voor andere overheidsorganisaties niet altijd scherp.

Digitale Overheid³⁷⁾ focust zich sec op de informatievoorziening en dient als naslagwerk, een verzamelaarsplaats van actualiteiten en nieuwsberichten rond het thema digitalisering van de overheid. De site richt zich zo meer op de brede communicatievoorziening rond het thema digitalisering van de overheid (niet alleen op het programma Digitaal 2017). In de gesprekken bleek dit doel te worden onderschreven en herkend.

I *Monitors over de GDI en dienstverlening*

De afgelopen jaren is, bij herhaling, een drietal verschillende monitors uitgevoerd: de monitor naar het digitale aanbod van overheidsdiensten, de monitor naar gebruik en waardering van overheidsdiensten en de monitor GDI. Vooral de meting naar het digitale aanbod is relevant voor het programma Digitaal 2017. Om de staat van de digitale dienstverlening in beeld te brengen is hiermee in 2017 voor het vierde jaar op rij de digitale volwassenheid van de meest gebruikte producten voor burgers en bedrijven onderzocht. De invulling van deze monitor is in de loop der jaren overigens wel aan enige verandering onderhevig geweest. Zo maken sinds 2015 ook rijksorganisaties deel uit van de monitor en in de meting van 2016 is naast de digitale volwassenheid ook de digitale beschikbaarheid in kaart gebracht.

Hoewel er over de methodiek achter de monitor her en der kritiek valt waar te nemen vanuit overheidsorganisaties, is het overkoepelende beeld van Berenschot dat de monitor van meerwaarde is geweest voor Digitaal 2017. Met de monitor is de stand van de digitale dienstverlening meetbaar gemaakt en op uniforme wijze inzichtelijk geworden, waardoor ranking en onderlinge vergelijking mogelijk werd. Dergelijke informatie was er eerder nog niet, waardoor het vanuit beleidsoptiek lastiger was data gedreven te sturen. Voor veel overheidsorganisaties die minder hoog scoorden is de monitor voorts een stimulans geweest om een tandje bij te schakelen. Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat dat niet altijd direct resulteerde in een hogere ranking in de volgende monitor,

omdat de meting jaarlijks werd uitgevoerd en er tussen de monitors soms niet voldoende tijd was om de digitale dienstverlening te verbeteren.

J *Wijziging Algemene wet bestuursrecht*

Afgelopen jaren is gewerkt aan een wetsvoorstel om burgers en bedrijven het recht te geven op een digitaal kanaal voor aanvragen, klachten en andere officiële berichten. Dit houdt tevens een plicht in voor bestuursorganen om deze berichten in ontvangst te nemen. De ministerraad heeft medio 2017 ingestemd met het wetsvoorstel. Het ligt nu ter advies voor bij de Raad van State. De wet zal naar verwachting in 2018 in werking treden.

Het traject om de wet te wijzigen loopt al enige tijd. Hoewel het recht voor burgers en ondernemers op een digitaal kanaal pas van toepassing is als de wet in werking treedt, spoort de aankondiging ervan overheidsorganisaties al aan de organisatie erop in te richten, zo tekenen wij op uit onze gespreksronde. De overheidsorganisaties waarmee in het kader van dit evaluatieonderzoek is gesproken, zijn voorts overwegend positief over deze wetswijziging.

K *Projectleider Implementatieagenda*

De rol van de projectleider was om vooral stimulerend op te treden door goede relaties op te bouwen met sleutelpersonen bij de overheidsorganisaties. In de tweede fase van het programma is gekozen om de inzet van de projectleider vooral te richten op organisaties die relatief laag scoorden in de monitor van het digitale aanbod van diensten. Gedurende het programma heeft de projectleider, volgens de geïnterviewden, vooral als een verbinder gewerkt; luisteren naar alle stakeholders, deze eventueel bij elkaar brengen en faciliteren waar mogelijk. Deze invulling is van meerwaarde geweest voor verschillende stakeholders om hen (verder) op weg te helpen. Wij concluderen dat deze invulling vooral haar beperking kende in het feit dat de werkzaamheden werden ingevuld door een enkele medewerker. Daardoor was er geen sprake van een breed bereik.

L *Subsidie Kenniscentrum Dienstverlening KING*

Het Kenniscentrum functioneert als platform voor kennisdeling en kennisvermeerdering en biedt generieke implementatieondersteuning voor en door gemeenten op het gebied van dienstverlening. Er is een aantal concrete projecten door het Kenniscentrum uitgevoerd in het kader van het programma Digitaal 2017, zoals de leermodule klantreizen en de leer-

37) <https://www.digitaleoverheid.nl/>

module dienstverleningsprocessen. Nadere informatie is te vinden op de website van het Kenniscentrum.³⁸⁾

Voor verschillende gemeenten zijn de projecten daadwerkelijk van meerwaarde geweest en heeft het een agenderende en, in mindere mate, een instrumentele doorwerking gehad. Dat was vooral het geval voor gemeenten die actief op zoek gingen naar informatie over digitale dienstverlening. Uit onze gespreksronde bleek ook dat de projectuitkomsten niet voor alle gemeenten optimaal zichtbaar waren. Dat heeft ook te maken met het feit dat niet alle werkzaamheden van het Kenniscentrum plaatsvinden in het kader van het programma Digitaal 2017 en er op gemeenten veel afkomt als het gaat om de digitale overheid.

5.3 Doelmatigheid

Bij doelmatigheid gaat het om de mate waarin het programma de ter beschikking staande middelen efficiënt heeft ingezet. Het gaat hierbij om de relatie tussen de bestede middelen, de werkwijze van het programma en de geleverde prestaties. Hierover het volgende:

- **Middelen.** Omdat het programma in de lijn van de BZK directie Informatiesamenleving en Overheid was geplaatst, waren alle controle- en verantwoordingsmechanismen van het departement van toepassing. Op directieniveau was er adequaat inzicht in de uitputting van het budget en werd daar op gestuurd. Vanaf 2015 is er sprake geweest van een jaarlijks budget van circa € 1 miljoen. Dit is een bescheiden budget gezien de doelstellingen. Het financiële systeem bood de programmamanager – mede vanwege de overgang naar een nieuw financieel systeem – beperkt zicht op de mate van uitputting van dit budget. Dit werd handmatig bijgehouden. Per saldo is er geen sprake geweest van overschrijdingen.
- **Werkwijze.** Het programma kende geen makkelijke start en bij aanvang was er ook geen goed functionerende interbestuurlijke overleg- en governance structuur voor de GDI, terwijl er sprake was van een complexe omgeving met veel stakeholders. Met het aantreden van de Digicommissaris kreeg de governance vorm, maar hiermee ontstond ook een extra afstemmingslaag voor het programma Digitaal 2017. De meningen van onze gesprekspartners zijn verdeeld als het gaat om de vraag of alle tijd en inspanning rond deze afstemming inzake het

programma Digitaal 2017 ook heeft opgewogen tegen de meerwaarde ervan.

Vanuit het programma werd op diverse manier gestuurd op doelmatigheid. Uit de periodieke monitor naar het digitale aanbod van dienstverlening bij overheidsorganisaties kwam bijvoorbeeld naar voren dat bepaalde overheidsorganisaties nog betrekkelijk laag scoorden op de digitaliseringsgraad. Specifiek op deze overheidsorganisaties heeft het programma zich vervolgens nader toegelegd, teneinde de beschikbare middelen efficiënt in te zetten. Voorts is erop gestuurd om synergie voordeel te behalen vanuit de verschillende instrumenten. Zo zijn de verschillende technische platformen (van digitaleoverheid.nl, de community Gebruiker Centraal en de website Optimaal Digitaal) afgelopen tijd samengevoegd uit efficiency overwegingen.

- **Prestaties.** In opdracht van het programma zijn uiteenlopende monitors uitgevoerd door externe onderzoeksbureaus en tevens is het beheer van technische platformen aan ICTU uitbesteed. Voor zover ons bekend zijn alle gedane onderzoeken uitgevoerd conform de vigerende inkoop- en aanbestedingsregels op basis van economisch meest voordelige inschrijvingen. Daarnaast zijn voor de verstrekte subsidies ook aanvragen en verantwoordingsrapportages opgesteld. Dit alles draagt bij aan doelmatigheid.

Het programma had enige tijd nodig om goed uit de startblokken te komen, maar kwam gaandeweg op stoom. De doelmatigheid van het programma is gedurende de kabinetsperiode verbeterd. Op basis van bovenstaande valt voorts te concluderen dat diverse waarborgen waren ingebouwd die een bijdrage leverden aan een doelmatige bedrijfsvoering.

38) Zie: <https://www.kinggemeenten.nl/kenniscentrumdienstverlening>

Succesfactoren van programma's op het gebied van digitalisering

Hoofdstuk 6

Het doel van de evaluatie is niet alleen om te evalueren welke instrumenten impact hebben gehad, maar ook om te bezien welke aanbevelingen naar voren komen uit de gesprekken met de verschillende stakeholders. Dit hoofdstuk gaat hierop in en beschrijft in meer algemene zin succesfactoren van en voor overheidsbrede programma's op het gebied van digitalisering.



Dit hoofdstuk is tot stand gekomen aan de hand van de gespreksronde, de workshop met vertegenwoordigers uit het veld en inzichten uit de literatuur en van Berenschot.

6.1 Tijdsgewricht

Succesfactoren voor het welslagen van overheidsbrede programma's zijn volgens ons niet statisch, maar kunnen veranderen. De succesfactoren zijn anno 2017 mogelijk anders dan enkele jaren geleden. De omstandigheden veranderen. De huidige succesfactoren, zoals opgetekend in dit hoofdstuk, zijn te plaatsen in het volgende tijdsgewricht:

- Digitalisering van de publieke dienstverlening is normaal geworden, terwijl dit enkele jaren geleden vooral nog in de steigers stond.
- Het vraagstuk is overheidsbreed en daarmee horizontaal van aard, terwijl BZK politiek verantwoordelijk is, de rijksoverheid van oudsher verticaal is georganiseerd en medeoverheden autonoom zijn. Daartussen bestaat een spanningsveld.
- Een regeerakkoord spreekt van een centraal geformuleerde doelstelling die niet per definitie gedragen wordt door alle overheidsorganisaties.
- De digitaliseringstrend zet komende jaren door, maar inmiddels is er ook meer aandacht voor de bijkomende effecten van digitalisering.
- De doorzettende digitalisering van de samenleving roept fundamentele ethische en maatschappelijke vraagstukken op (bijvoorbeeld rondom privacy, gelijke behandeling, autonomie).³⁹⁾

³⁹⁾ Rathenau Instituut (2017), Opwaarderen; Borgen van publieke waarden in de digitale samenleving.

6.2 Diverse succesfactoren

Hieronder lichten we de voornaamste succesfactoren toe vanuit een stelselperspectief van een coördinerend ministerie, waarbij de kanttekening past dat elk programma uniek is. Succesfactoren zijn niet letterlijk te kopiëren naar een ander overheidsbreed programma:

Neem een maatschappelijke opgave als vertrekpunt

Uit de workshop komt naar voren dat het raadzaam is om de maatschappelijke opgave centraal te stellen en scherp het maatschappelijk probleem te formuleren dat het overheidsingrijpen rechtvaardigt en probeert op te lossen. Een positieve maatschappelijke business case voor alle sectoren en overheidsorganisaties is daarbij noodzakelijk, waarbij de gekozen maatschappelijke benadering uiteindelijk kan verschillen tussen sectoren en overheidsorganisaties. Alleen dan is het te verwachten dat alle betrokkenen zich ook inzetten om de ambities te verwezenlijken.

Idealiter weerspiegelen de doelstellingen de maatschappelijke effecten die worden beoogd met het beleid. Anders geformuleerd, het gaat om het formuleren van maatschappelijke doelstellingen, hetgeen niet eenvoudig is. Als de doelstellingen niet de maatschappelijke opgave weerspiegelen maar iets anders (bijvoorbeeld resultaten in plaats van effecten), dan brengt dat een eigen dynamiek met zich mee. In de workshop werd hierop gewezen. Het kan bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat de sturing, de tussentijdse monitoring en het debat gedurende de beleidsperiode in mindere mate gaan over het uiteindelijk beoogde maatschappelijke effect, maar over andere zaken.

Formuleer een gezamenlijke ambitie

Nederland kenmerkt zich door het poldermodel. Betrokkenen gaan van oudsher met elkaar om de tafel zitten om beleid te ontwikkelen. Dit is vooral vruchtbaar op terreinen waar stakeholders samen moeten optrekken en de rijksoverheid kader stellend is en er sprake is van een gedecentraliseerd en gedeconcentreerd stelsel bestaande uit departementen, uitvoeringsorganisaties en medeoverheden. Dit betekent, zo komt ook uit de workshop naar voren, dat het noodzakelijk is om het uitwerken van ambities, doelstellingen en uitvoeringsagenda's in gezamenlijkheid te doen. Dit vraagt om een dialoog op basis van gelijkwaardigheid. De klassieke hiërarchische sturing waarbij de rijksoverheid de lijnen uitzet, is daarbij geen begaanbare route meer.

Hanteer een gedifferentieerde operationalisering

Het is behulpzaam als een centraal geformuleerde (kabinets) doelstelling een nadere operationalisering kent, waarbij gedifferentieerd wordt naar sectoren en overheidsorganisaties. Dat is nodig omdat de situaties en omstandigheden van elkaar verschillen. Eén operationalisering die voor iedereen hetzelfde is volstaat niet, zo komt naar voren uit de gespreksronde.

Schets een helder perspectief op de stelselverantwoordelijkheid

De centrale opgave van het ministerie van BZK was om, in haar coördinerende positie, de kabinetsdoelstelling te bereiken zonder (veel) formele en financiële sturingsmogelijkheden richting de stakeholders die de resultaten uiteindelijk moesten voortbrengen. Voor de stakeholders in het stelsel was het niet altijd helder hoe BZK haar rol als stelselverantwoordelijke zag en invulde, zo komt ook uit de workshop naar voren. Als de – omvang en wijze van invulling van de – stelselverantwoordelijkheid echter helder is voor alle stakeholders, dan voorkomt dat ruis over en weer. De effectiviteit van een stelsel staat of valt met de kwaliteit van de onderlinge samenwerking, de afspraken en de communicatie.⁴⁰⁾

Gebruik een mix van instrumenten

Omstandigheden en situaties verschillen tussen sectoren en overheidsorganisaties en kunnen ook gaandeweg een kabinetsperiode wijzigen. Dat betekent dat het aanbevelenswaardig is ook wendbaar te zijn, zodat geanticipeerd kan worden op wijzigende omstandigheden. Eveneens betekent dit dat het voor de hand ligt om, als programma, een fijnmazig palet van verschillende instrumenten in te zetten, zodat recht kan worden gedaan aan de verschillen die er zijn. Uit de gesprekken met de coördinerende ministeries komt naar voren dat een dergelijke mix nodig is om effectief te zijn in een speelveld waarin er weinig formele sturingsmogelijkheden zijn. Met een gemêleerd palet kunnen de stakeholders optimaal bediend worden. Dit betekent een mix van vrijblijvende, sturende en dwingende instrumenten, zoals bij het programma Digitaal 2017 uiteindelijk het geval was.

Werk horizontaal samen met stakeholders

Om als - politiek - verantwoordelijk departement impact te hebben op een onderwerp als de digitale dienstverlening zal het coördinerende ministerie moeten samenwerken met tal van stakeholders buiten de eigen organisatie. Het zal meerwaarde moeten bieden in horizontale samenwerking, waarvan bij het programma Digitaal 2017 steeds meer sprake was gedurende de looptijd van het programma. Meerwaarde is er

40) ROB (2016), De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen.

voor andere overheidsorganisaties vooral als het coördinerende ministerie ook stevig(er) investeert in haar faciliterende rol. Naast haar rol op het gebied van communicatie, onderzoek en rapportage kan het departement met haar faciliterende rol juist andere overheidsorganisaties ondersteunen bij het realiseren van de doelstellingen dan wel belemmeringen die dit in de weg staan opruimen. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat het programmateam hierbij voorts het best beslagen ten ijs komt als er optimaal kennis van het reilen en zeilen van de andere overheidsorganisaties aanwezig is.

Zorg dat de basis op orde is

In de Wet digitale overheid wordt het (verplicht) gebruik van de generieke digitale infrastructuur vastgelegd voor de digitale dienstverlening van de overheid. Verdere professionalisering van de digitale dienstverlening is daardoor afhankelijk van een goed functionerende digitale infrastructuur. De dienstverlening en infrastructuur zijn in toenemende mate met elkaar verweven (het gaat hierbij om de generieke digitale infrastructuur, maar ook om - zo komt naar voren uit gesprekken met overheidsorganisaties - de specifieke infrastructuur op het niveau van organisaties zelf). Door deze verwevenheid is het bij toekomstige programma's op het gebied van digitalisering van belang een (integrale) benadering te kiezen die niet te smal is geformuleerd.

Zorg voor een vruchtbare overleg- en governance structuur

Het breed gedragen beeld onder alle stakeholders is dat een interbestuurlijke samenwerking op een overheidsbreed vraagstuk, zoals de digitalisering van de overheidsdienstverlening, een goede overleg- en governance structuur vergt om tot betekenisvolle resultaten te komen. Dat is nodig, onder meer om te komen tot een gezamenlijk perspectief op de inhoud en een gezamenlijke ambitie die richting geeft aan de inspanningen. Als stakeholders goed zijn verbonden op inhoud en ambitie, worden resultaten makkelijker behaald dan wanneer zij elkaar niet weten te vinden, verschillen in inhoudelijke opvattingen hebben of andere doelen nastreven.

Verzeker je van stevige politiek-bestuurlijke betrokkenheid

De totstandkoming van digitale dienstverlening was (en is) niet alleen een ambtelijk proces. Zeker wanneer financiële en personele middelen moeten worden ingezet bij het doorvoeren van veranderingen, speelt ook een politiek-bestuurlijke afweging en sturing. Ook omdat de digitaliseringsgolf in de afgelopen periode sterk aan kracht heeft gewonnen, de maatschappelijke impact van digitalisering onmiskenbaar is toegenomen en er inmiddels steeds meer aandacht is voor de bijkomende effecten van digitalisering.

Politiek-bestuurlijke betrokkenheid, die bij het programma Digitaal 2017 minder prominent aanwezig was, is nodig om de urgentie te benadrukken en om handelen te stimuleren, zo komt ook uit de gesprekken naar voren. Dat begint bij de verantwoordelijke bewindspersoon zelf en loopt door naar verantwoordelijke bewindspersonen en bestuurders bij andere departementen, uitvoeringsorganisaties en medeoverheden. Niet in de laatste plaats heeft de Tweede Kamer hierin ook een rol van betekenis. De leden van de Tweede Kamer kunnen, als volksvertegenwoordigers, bij uitstek het kabinet aansporen stevig in te zetten op een thema, zoals digitalisering.

Conclusies

Hoofdstuk 7

In dit hoofdstuk komen de conclusies aan de orde door de onderzoeksvragen te beantwoorden.



Is er sprake van doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingezette instrumenten?

Digitaal 2017 was een beleids- en parapluprogramma, waarbij de daadwerkelijke realisatie van de digitale dienstverlening was belegd bij de betrokken overheidsorganisaties. Vooral de laatste jaren is het programma op stoom gekomen en zijn er resultaten geboekt door nadrukkelijker de samenwerking te zoeken met andere overheidsorganisaties en aan te sluiten bij de eigen ambities van die overheidsorganisaties.

Het beeld dat uit het evaluatieonderzoek naar voren komt is dat het programma Digitaal 2017 vooral van meerwaarde is geweest voor kleinere organisaties en waterschappen. De doeltreffendheid, in termen van doorwerking van de ingezette instrumenten, is hier het grootst. Voor grotere organisaties en provincies was doorwerking minder groot.

Hoewel het programma formeel stopt, ebt hetgeen in werking is gezet komende tijd nog door. Zo hadden verschillende instrumenten een agenderend karakter. Dat betekent dat het programma Digitaal 2017 heeft geholpen het onderwerp bij die organisaties op de politieke-bestuurlijke agenda's te

zetten. Het vervolg is dat deze agenda's komende tijd worden uitgevoerd waardoor de (digitale) dienstverlening bij de betreffende organisaties verder verbetert.

Met betrekking tot de doelmatigheid geldt dat het programma enige tijd nodig had om goed uit de startblokken te komen. De doelmatigheid van het programma is gedurende de kabinetsperiode verbeterd. Het programma digitaal 2017 had voorts diverse waarborgen ingebouwd die een bijdrage leverden aan een doelmatige bedrijfsvoering. Het programma stuurde erop om het (beperkte) beschikbare budget doelmatig in te zetten.

.....

Zijn de instrumenten relevant en is de aanpak coherent? Is er sprake van toegevoegde waarde van het programma ten opzichte van de diverse actoren?

Er zijn door het programma in de loop van de tijd verschillende typen instrumenten ingezet. Instrumenten met een vrijblijvend, sturend of een dwingend karakter. Een uitzondering daargelaten (de roadmap) was het palet uiteindelijk gebalanceerd en van toegevoegde waarde. Juist de fijnmazige

combinatie van verschillende soorten instrumenten droeg hieraan bij. Dat betekent ook dat de afzonderlijke instrumenten slechts in beperkte mate individueel zijn te beoordelen.

Ten aanzien van de coherentie geldt dat de instrumenten gedurende de rit tot stand zijn gekomen. Het complete palet van instrumenten was niet van tevoren uitgedacht. Dat gebeurde meer fasegewijs. Gaandeweg de rit deden zich afgelopen jaren verschillende ontwikkelingen voor en ontstonden er nieuwe inzichten. Daarop is het instrumentarium vervolgens aangepast. Zo zijn bijvoorbeeld de ambassadeurs Digitale Overheid begin 2017 gestart omdat daar aanleiding voor was. Het programmateam is in staat gebleken op basis van voortschrijdend inzicht het instrumentarium aan te passen en uiteindelijk tot een coherente aanpak te komen.

Zijn er verschillen vanuit de optiek van verschillende overheidsorganisaties?

Het breed gedragen beeld dat naar voren is gekomen uit de gespreksronde en workshop is dat Digitaal 2017 nieuwe dynamiek heeft gebracht en het debat over (digitale) dienstverlening verder op gang heeft gebracht. Daarnaast verschilt de mate en aard van de doorwerking van de ingezette instrumenten, zoals eerder uiteengezet. Dat komt vooral omdat de situaties en omstandigheden tussen de sectoren en overheidsorganisaties verschillen.

Voor onze gesprekspartners viel het niet altijd mee om te reflecteren op het programma Digitaal 2017, omdat ook externe factoren hun invloed hebben en omdat de scheidslijn tussen het programma en andere initiatieven voor sommigen troebel was. De afzender van een instrument of initiatief stond niet altijd helder op het netvlies, want er zijn verschillende partijen die zich richten op het verbeteren van de (digitale) dienstverlening. Naast BZK en EZ gaat het dan bijvoorbeeld om de Digicommissaris en VNG/KING.

Wat zou er beter hebben gekund en welke lessen kunnen getrokken worden als soortelijke beleidsdoelen gerealiseerd moeten worden?

Het programma Digitaal 2017 heeft, binnen de gestelde kaders, behoorlijk wat bereikt. Het programma had echter meer kunnen bereiken met andere kaders. Zo had het programma met meer politiek-bestuurlijke betrokkenheid en een effectievere overleg- en governance structuur naar verwachting meer impact kunnen hebben. En met een hoger budget had het programma haar faciliterende rol steviger kunnen invullen en meer overheidsorganisaties kunnen ondersteunen.

Om nadere lessen te trekken voor de toekomst is gekeken naar de succesfactoren waarvan sprake is bij een programma als Digitaal 2017. Er zijn verschillende factoren te onderscheiden. Deze succesfactoren zijn niet statisch, maar kunnen veranderen in de loop der tijd. De succesfactoren zijn anno 2017 mogelijk anders dan enkele jaren geleden. De volgende factoren zijn te onderscheiden:

- Neem een maatschappelijke opgave als vertrekpunt.
- Formuleer een gezamenlijke ambitie.
- Hanteer een gedifferentieerde operationalisering.
- Schets een helder perspectief op de stelselverantwoordelijkheid.
- Gebruik een mix van instrumenten.
- Werk horizontaal samen met stakeholders.
- Zorg dat de basis op orde is.
- Zorg voor een vruchtbare overleg- en governance structuur.
- Verzeker je van stevige politiek-bestuurlijke betrokkenheid.

In hoofdstuk 6 zijn deze succesfactoren uitgewerkt.

Bijlagen

Bijlage 1: Gesprekspartners

Gesprekspartners

1. Anja Lelieveld, ministerie van BZK
2. Arjan Roorda, Noorderzijlvest
3. Bert Bekenkamp, IPO
4. Bart Drewes, gemeente Bronckhorst
5. Bram de Bruin, gemeente Bladel
6. Corine van den Berg, ministerie van BZK
7. Daisy Geurts, bureau Digicommissaris
8. Dymphna van Beek, ministerie van BZK
9. Edo Plantinga, Logius
10. Ellis Lamfers, Klein Lef
11. Esther Hengeveld, KING
12. Evelina de Valk, ministerie van BZK
13. Frans Wieles, gemeente Pijnacker-Nootdorp
14. Frits Warner, ministerie van BZK
15. Gé Linssen, ministerie van EZ
16. Jos Maessen, gemeente Amsterdam
17. Hans Flier, ministerie van BZK
18. Harrie Roumen, ministerie van Financiën
19. Henk Olthaar, gemeente Bronckhorst
20. Henri Rauch, VNG
21. Ingrid Hoogstrate, KING
22. Janine Jongepier, ministerie van BZK
23. Jaron Haas, ministerie van BZK
24. Koos Straver, ministerie van EZ
25. Luc Boss, SVB / Manifestgroep community
26. Mariska Zwinkels, ministerie van OCW
27. Miguel Boerboom, VNG
28. Miranda van Camp, gemeente Bladel
29. Nicole de Keijzer, UvW
30. Patrick van der Hoeven, ministerie van BZK
31. Petra Schrauwen, ministerie van Financiën
32. Raymond Alexander, gemeente 's-Hertogenbosch
33. Remco Siegerist, UWV
34. Ruud de Vries, bureau Digicommissaris
35. Sjaak Portegies, provincie Zeeland
36. Theo van den Brink, VNG
37. Tino de Velde, gemeente Amsterdam
38. Victor Zuydveld, ICTU

Begeleidingsgroep

39. Frits Warner, ministerie van BZK (opdrachtgever)
40. Corine van den Berg, ministerie van BZK
41. Koos Straver, ministerie van EZ
42. Thomas Zandstra, ministerie van BZK
43. Dymphna van Beek, ministerie van BZK
44. Wim Rietdijk, ministerie van BZK
45. Aarjen Slot, Audit Dienst Rijk, ministerie van Financiën
46. Fanny Kunneman, Audit Dienst Rijk, ministerie van Financiën

Bijlage 2: Bronnenlijst

Bronnenlijst

- ABDTOPConsult (2017), De Digidelta; Samen versnellen, evaluatie nationaal commissaris digitale overheid.
- Ambassadeurs Digitale Overheid (2017), Eindverslag van gesprekken met 90 gemeenten.
- Deloitte (2017), Meting aanbod digitale dienstverlening.
- Gebruiker Centraal (2017), Voorstel activiteiten gebruiker centraal 2018-2021.
- I&O Research (2016), Rapport; (Digitale) contacten met de overheid.
- KING (2017), Verantwoording Kenniscentrum Dienstverlening 2016.
- KING (2016), Subsidieaanvraag Kenniscentrum Dienstverlening 2017.
- KING (2017), Voortgang Kenniscentrum Dienstverlening januari-juni.
- Ministerie van BZK (2017), Monitor Generieke Digitale Infrastructuur.
- Ministerie van BZK (2017), Plan van Aanpak Ambassadeurs.
- Ministerie van BZK (2017), Factsheet; Modernisering Algemene wet bestuursrecht.
- Ministerie van BZK (2017), Jaarplan directie I&O 2017.
- NSOB (2016), De som en de delen; In gesprek over systeemverantwoordelijkheid.
- Programma Digitaal 2017 et al (2015), Overheidsbrede Implementatieagenda digitale dienstverlening 2017.
- Rathenau Instituut (2017), Opwaarderen; Borgen van publieke waarden in de digitale samenleving
- ROB (2016), De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen.
- Team Digitaal (2014), Programmaplan Digitaal 2017.
- Team Digitaal (2016), Werkplan Digitaal 2017.
- Team Digitaal (2017), Werkplan Digitaal 2017.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 410, nr. 15.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 29 362, nr. 212.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 26 643, nr. 280.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 29 515, nr. 346.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 26 643, nr. 325.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 26 643, nr. 292.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 26 643, nr. 316.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 26 643, nr. 381.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2016- 2017, 26 643, nr. 443.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 26 643, nr. 431.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 29 515, nr. 415.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2016, 34 550 VII, nr. 2.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 26 643, nr. 495.

Websites

- <https://www.digitaleoverheid.nl/>
- <https://digitaleoverheid.pleio.nl/groups/all>
- <https://www.digitaleoverheid.nl/beleid/>
- <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/how-digital-your-country-europe-improves-still-needs-close-digital-gap>
- <https://www.da2020.nl/homepage>
- <https://www.gebruikercentraal.nl/>
- <https://optimaaldigitaal.gebruikercentraal.nl/>
- <https://www.kinggemeenten.nl/kenniscentrumdienstverlening>
- https://vng.nl/files/vng/durven-leren_20170906.pdf
- <https://www.rijksoverheid.nl/>
- <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/09/01/meting-aanbod-digitale-dienstverlening-2017>.
- <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/05/02/de-kwaliteit-van-de-overheidsdienstverlening-2015>.
- <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/documenten/rapporten/2017/06/01/rapport-monitor-generieke-digitale-infrastructuur-2017>



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 325 medewerkers wereldwijd. Al bijna 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke en private sector met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot Groep B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

[@berenschot_nl](https://www.instagram.com/berenschot_nl)