

Ministerie van BZK Evaluatie van de Investeringspost

Eindrapport

2021

Deze rapportage is geschreven onder verantwoordelijkheid van Selwyn Moons (Partner) en Lars Canté (Director). Dit rapport wordt u door hen aangeboden vanuit PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. Het betreft dus geen document opgesteld door accountants. Wij hebben aangereikte informatie (zowel schriftelijk als mondeling) dan ook voor juist en volledig aangenomen en hier geen controle op uitgevoerd.

U blijft te allen tijde zelf volledig verantwoordelijk voor eventuele op het rapport gebaseerde besluitvorming en/of beslissing(en). PwC aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid (ook niet voor nalatigheid) voor de gevolgen van enig handelen of nalaten door u en/of derden op basis van (de inhoud van) het rapport, en wijst iedere verantwoordelijkheid, zorgplicht en/of aansprakelijkheid - contractueel, op basis van onrechtmatige daad (inclusief nalatigheid) of anderszins - af voor enig besluit en/of enige beslissing waaraan (de inhoud van) het rapport ten grondslag ligt.

Wij stellen het rapport en de bijbehorende managementsamenvatting uitsluitend op voor u als opdrachtgever, in overeenstemming met de opdrachtbevestiging. Wij accepteren richting geen enkele andere partij aansprakelijkheid of zorgplicht op basis van de inhoud van ons rapport. Het Ministerie van BZK vrijwaart PwC te allen tijde tegen vordering van derden die voortvloeien uit of samenhangen met door ons verrichte werkzaamheden in relatie tot het Ministerie, behoudens indien en voor zover sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid van PwC.

Het rapport en de bijbehorende managementsamenvatting alsmede enig geschil voortvloeiende uit of verband houdend met (de inhoud van) het rapport worden uitsluitend beheerst door Nederlands recht.



Inhoudsopgave

Managementsamenvatting en overkoepelende conclusies en aanbevelingen	5
Deel I: Introductie	11
1. Aanleiding van de evaluatie	12
2. Evaluatieaanpak	13
2.1. Onderzoeksvragen evaluatie IP	13
2.2. Evaluatiekader	14
2.3. Onderzoeksmethodes en bronnen	15
Deel II: Bevindingen	18
3. Onderzoeksvraag 1: Keuze om de IP op te nemen als apart artikelonderdeel	19
3.1. Vergelijking financiering innovatie & doorontwikkeling ten tijde van de AP GDI (2015-2018) met de IP (2019-2021) (1a)	19
3.2. Overwegingen die hebben geleid tot het instellen van de IP (1b)	24
3.3. Afbakening scope en omvang van de IP (1c)	26
3.4. Voor- en nadelen van de IP (1d)	29
3.5. Conclusies en aanbevelingsrichtingen	31
4. Onderzoeksvraag 2: Effectiviteit en efficiëntie van de governance op de IP	33
4.1. Governance van de IP (2a)	34
4.2. Effectiviteit van het proces van het beslissen over de allocatie van middelen in de IP (2b)	36
4.3. Monitoring, bijsturing en verantwoording van de uitvoering van projecten waaraan via de IP is bijgedragen (2c)	40
4.4. Conclusie effectiviteit governance	41
4.5. Efficiëntie van het proces van het indienen van voorstellen tot het verkrijgen van geld (2e)	42
4.6. Conclusie efficiëntie governance IP	44
4.7. Conclusies en aanbevelingsrichtingen	44
5. Onderzoeksvraag 3: Besteding van middelen van IP	46
5.1. Analyse van doelen en het portfolio van projecten gefinancierd uit de middelen IP (3a)	47
5.2. Behaalde of voorziene resultaten en (neven)effecten en doelmatigheid (3b en 3c)	51
Subdoel 1. Samen innoveren en experimenteren	52
Subdoel 2. Verantwoord omgaan met data	57
Subdoel 3. Digitale inclusie	59
Subdoel 4. Regie op gegevens en (her)gebruik	62
Subdoel 5. Betrouwbare digitale identiteit en machtigingen	64
Subdoel 6. Ondersteunen bij levensgebeurtenissen	67
Subdoel 7. Verbeterde interactie verheid en bedrijven	69
Subdoel 8. Moderniseren basisinfrastructuur	71

5.3. Conclusie doeltreffendheid en doelmatigheid	73
5.4. Beperkingen en witte vlekken analyse doeltreffendheid en doelmatigheid	75
5.5. Oorzaken en sturing op onderuitputting (vraag 3d)	75
5.6. Conclusie onderuitputting	78
5.7. Conclusies en aanbevelingsrichtingen	78
Deel III: Appendices	80
A. Documentenlijst	81
B. Criteria portfoliomanagement kader	83
C. Criteria casus selectie	84
D. Doelen en subdoelen	85
E. Governance IP	86
F. Overzicht IP en Innovatiebudget projecten	87
G. Projecten naar instrument, regeling en subdoel voor 2019-2020	91
H. Relatie IP tot de beleidsdoorlichting artikel 6.6	94

Managementsamenvatting en overkoepelende conclusies en aanbevelingen

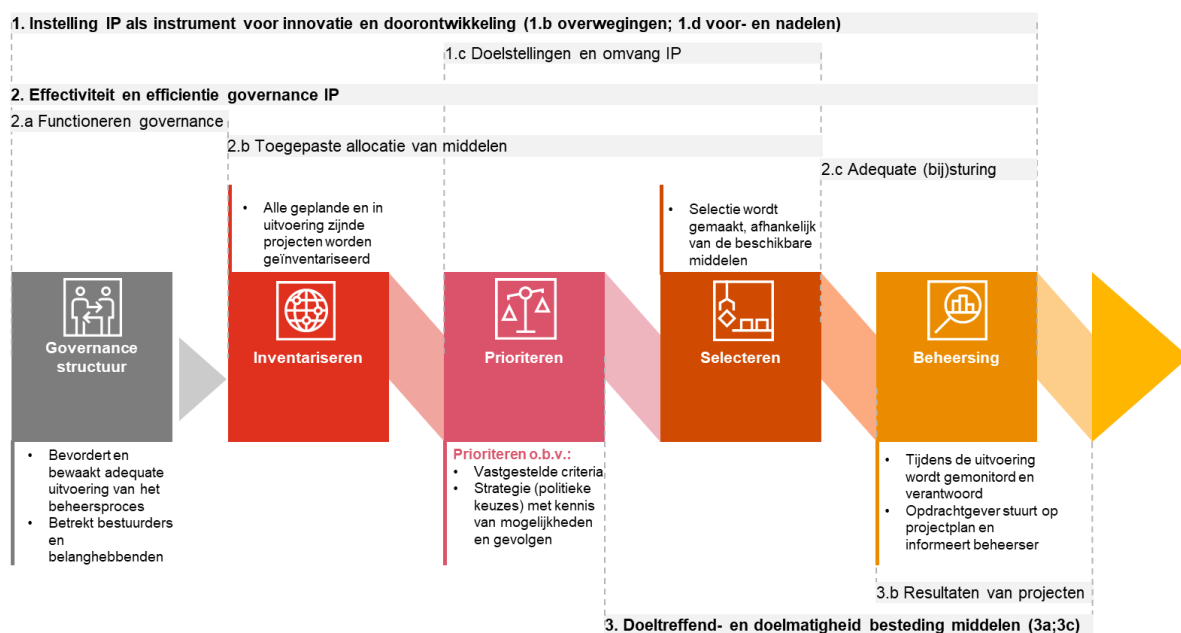
Aanleiding

De regievoering over de Digitale Overheid wordt in toenemende mate interbestuurlijk georganiseerd, onder leiding van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK). Met de instelling van de Investeringspost (hierna: IP) als beleidsartikel op de begroting van BZK in 2019, draagt BZK ook verantwoordelijkheid voor de sturing op de inzet van middelen voor innovatie en doorontwikkeling van de basisinfrastructuur en de brede digitale agenda.

PwC evalueert in opdracht van het ministerie van BZK de IP en richt zich daarbij op drie onderzoeksvragen: ten eerste de vraag of de IP, als een apart artikelonderdeel bij BZK, een geschikt instrument is om innovaties en doorontwikkeling van de Digitale Overheid te organiseren (onderzoeksvraag 1), de vraag of ondersteunend daaraan de governance van de IP effectief en efficiënt werkt (onderzoeksvraag 2) en de vraag of de middelen doeltreffend en doelmatig worden besteed (onderzoeksvraag 3). Het onderzoek is verricht in de periode maart tot en met juli 2021.

Evaluatieaanpak

Voor de evaluatie hebben wij het onderzoekskader 'effectief portfoliomanagement' gehanteerd, gebaseerd op de richtlijn die bij de rijksoverheid gebruikt wordt ten behoeve van de sturing, prioritering en beheersing op ICT-projecten (Figuur 1). Informatie hebben wij verzameld middels een uitgebreide documentanalyse, 31 diepte-interviews en 12 casestudies.



Figuur 1. Onderzoekskader governance IP: effectief portfoliomanagement

Bevindingen per onderzoeksvraag

Wij behandelen per onderzoeksvraag onze belangrijkste bevindingen.

Onderzoeksvraag 1. De overweging voor inrichting van de IP als apart beleidsartikel was in de context van het betreffende moment begrijpelijk en kent duidelijke voordelen. Zo zijn met de inrichting van de IP de inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid in lijn gebracht. De begrotingspost AP GDI, de voorloper van de IP, werd beheerd door het ministerie van Financiën, terwijl het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beleidsmatig verantwoordelijk was. Daarnaast worden met de IP (meer) middelen beschikbaar gesteld voor innovatie, waar voorheen (nagenoeg) geen middelen specifiek voor innovatie beschikbaar waren. Tot slot werd het kansrijke moment van het vrijvallen van de interbestuurlijk opgebrachte middelen uit de AP GDI benut door deze middelen om te zetten in de IP. Een nadeel van interbestuurlijke financiering van innovatie en doorontwikkeling is dat het om een stevig kader (afbakening en prioritering) vraagt, waar dit niet standaard in de governance van de begrotingscyclus van een beleidsartikel geborgd is. Een ander nadeel is dat de vaststaande omvang van de IP niet aan blijkt te sluiten bij de behoefte aan de flexibele beschikbaarheid van middelen voor nieuwe projecten.

Onderzoeksvraag 2. Met betrekking tot de effectiviteit van de governance concluderen wij dat de IP is ingericht volgens de stappen uit het kader 'effectief portfoliomanagement' maar dat aan de criteria (zoals prioritering volgens een strategie en projectbeheersing met voldoende afstemming) in de praktijk vaak niet worden voldaan, en zodoende nog niet effectief is. De governance kan effectiever bijdragen aan de doelstellingen, onder andere door een meerjarenstrategie op te stellen en door met onafhankelijke bewaking interbestuurlijke besluitvoering te bevorderen. De effectiviteit kan verder worden vergroot door een verandering in proces en gedrag gericht op meer transparantie naar opdrachtnemers en consistente sturing op projecten. De efficiëntie kan ook nog verbeterd worden, met name door het versimpelen en/of integreren van processtappen.

Onderzoeksvraag 3. Met betrekking tot de doeltreffendheid van de besteding van middelen stellen wij dat met de onderzochte casestudy-projecten wordt bijgedragen aan de innovatie door de overheid en aan de realisatie van generieke voorzieningen die weer bijdragen aan de brede digitale overheidsagenda zoals vastgelegd in de visie NL DIGIbeter. Tegelijkertijd nemen wij versnippering in de projectenportefeuille waar en op de doorontwikkeling een behoefte naar verdere (en snellere) integratie van generieke voorzieningen. Met betrekking tot doelmatigheid zien wij dat de toename van (kleinschalige) pilots in potentie bijdraagt aan doelmatige doorontwikkeling (effectiviteit wordt eerst getest) maar nemen wij ook een gebrek aan borging waar. Tot slot constateren wij dat er ondanks overvraging van het beschikbare budget in 2019 uiteindelijk onderuitputting van 35% op de projecten is opgetreden. Effectievere governance kan op dit punt een rol spelen door het versnellen van de toekenning en tijdige afstemming met opdrachtnemers.

Conclusies en aanbevelingen

Wij hebben onderstaande overkoepelende conclusies en aanbevelingen¹ vastgesteld, die dienen als input voor de betreffende ministeries om de afweging te maken voor het al dan niet behouden van de IP (als apart artikel) als financieringsinstrument voor innovatie en doorontwikkeling.

¹ Aanvullend hierop geven we aan het eind van ieder hoofdstuk nog concrete aanbevelingsrichtingen om de werking van de IP te verbeteren.

Conclusies

1. Met de inrichting van de IP is een kansrijke situatie benut om financiering en sturing op innovatie en doorontwikkeling interbestuurlijk in te richten.

In 2018 is de interbestuurlijke governance voor de Digitale Overheid onder leiding van de Digicommissaris beëindigd en met het Instellingsbesluit Sturing Digitale Overheid ingericht in het Overheidsbreed Beleidsoverleg Digitale Overheid (OBDO) en de Programmeringsraad Logius (PL). Ook zijn in 2018 de financieringsafspraken herzien en is besloten tot doorbelasting van de beheer en exploitatie (B&E) kosten van de GDI, waardoor reeds overheidsbreed ingelegde middelen 'vrijkwamen'. Er is besloten deze middelen in te zetten voor innovatie en doorontwikkeling, onder de verantwoordelijkheid van de nieuwe interbestuurlijke governance. Hierbinnen zijn voor de IP een separate governance (in de vorm van het ICM en indieners), kaders en processen, en financieringsafspraken opgesteld. De voorloper van de IP, de Aanvullende Post GDI kende geen expliciete aandacht voor innovatie. Met de IP is de ruimte die ontstond benut om hier invulling aan te geven.

2. De financiering voor I&D (IP) sluit niet aan op de praktische inrichting van het brede beleidsterrein van de Digitale Overheid.

De levenscyclus van voorzieningen omvat zowel realisatie, beheer en exploitatie en doorontwikkeling. De interbestuurlijke governance van de Digitale Overheid voert regie over de gehele Digitale Overheid en kent op bestuurlijk en strategisch niveau geen onderverdeling naar de fase van de levenscyclus van voorzieningen. Voor de financiering geldt deze opsplitsing naar levensfase echter wel vanaf de doorbelasting (B&E) en de instelling van de IP (innovatie en doorontwikkeling). Dit resulteert op de financiële tafels in complexe discussies over het onderscheid tussen de fases en de bijpassende financiering (en dus wat wel en niet onder de IP valt), terwijl de financiële tafels door de beperkte scope geen zicht hebben op de Digitale Overheid in totaliteit.

3. De financiering van meerjarige projecten, samen met een vaste omvang van de IP, leidt tot afname van de ruimte voor financiering van nieuwe projecten.

De GDI is continu in ontwikkeling, en daarmee is de behoefte voor innovatie en doorontwikkeling van de Digitale Overheid ook dynamisch. De constante omvang van de IP maakt dat het niet kan mee ademen met de dynamiek van de Digitale Overheid. Daarbij is een groot deel van het beschikbare jaarlijkse budget reeds gecommitteerd aan meerjarige projecten. Het reserveren van middelen voor meerjarige projecten maakt dat de beschikbare ruimte na het eerste jaar snel is afgenomen, wat resulteert in een relatief hogere overvraging en daarmee ook minder ruimte voor flexibiliteit voor de start van nieuwe (urgente) projecten. Daarbij is in de jaren na 2018 geen raming gemaakt van de benodigde doorontwikkeling van de GDI-voorzieningen. Echter, de toenemende overvraging op de IP dwingt ertoe om de afbakening van de scope en de beschikbare middelen te herzien.

4. De geplande strategische kaders voor innovatie en doorontwikkeling ontbreken nog steeds.

Reeds door het Nationaal Beraad werd bij de benutting van de AP GDI voor doorontwikkeling in 2018 aangegeven dat de herijking van de GDI een belangrijk uitgangspunt zou vormen voor de verdere besluitvoering voor de uitgaven aan doorontwikkeling vanuit deze middelen. Het Instellingsbesluit Sturing Digitale Overheid (2018) benoemt het Programmaplan Basisinfrastructuur (PBI) en NL DIGIbeter als strategisch kader voor de IP. Het PBI is echter nog steeds niet gepubliceerd, wat de interbestuurlijke sturing op de besteding van de middelen belemmert. Ook is hierdoor niet duidelijk of de juiste projecten zijn geselecteerd.

5. De IP heeft financiering voor innovatie geïntroduceerd, maar zonder een betekenisvolle classificering van innovatieprojecten 'concurreren' de meest uiteenlopende projecten voor dezelfde middelen.

Vóór de inrichting van de IP werden geen middelen door meerdere departementen ingebracht voor de innovatie voor de Digitale Overheid. Met de komst van de IP als apart beleidsartikel

werden interbestuurlijk ingelegde middelen hier wel voor gebruikt, zowel middels het innovatiebudget (voor kleinere en meer specifieke voorstellen) als met andere IP-projecten (voor grotere en generieke investeringen). De IP bevindt zich met de recente inrichting nog in een pionierende fase waarin nog weinig kaders zijn opgesteld. Tegelijkertijd staan innovatieve projecten soms ver af van projecten gericht op benodigde doorontwikkeling (bijv. vernieuwing) van GDI-voorzieningen. Dit leidt tot discussies over definities van innovatie, doorontwikkeling, beheer en exploitatie en daarmee de vraag welke uitgaven wel of niet onder de IP zouden moeten vallen. Gevolg is dat er een breed portfolio van concurrerende projecten is ontstaan.

6. Hoewel de governance invulling geeft aan brede interbestuurlijke betrokkenheid, introduceert de structuur van drie indieners een dynamiek van discussie en belangenbehartiging die door het secretariaat ICM niet afdoende kan worden gestuurd.

Onder de IP zijn de PL, de Directie Digitale Overheid (DDO), en het OBDO verantwoordelijk voor het indienen van verschillende voorstellen. Zij moeten vervolgens in het ICM gezamenlijk besluiten over de inzet van een budget dat in toenemende mate (tussen 2019 en 2021) overvraagd werd. Dit maakt dat in de praktijk een cultuur van touwtrekken en belangenbehartiging is ontstaan. Daarmee lijkt het gezamenlijke doel uit het oog verloren te zijn. Dit heeft in voorkomende gevallen tot gevolg dat projecten die niet voldoen aan de voorwaarden (bijv. betrekking op basisregistratie of sectorspecifiek) toch gefinancierd worden. Ook speelt hier mee dat er geen onafhankelijke partij is die objectief de investeringsvoorstellen inhoudelijk kan beoordelen. Om in deze context tot gedragen besluitvoering te komen, is onafhankelijke en daadkrachtige bevordering en bewaking van het selectieproces nodig – het ICM heeft hier in wisselende mate aan kunnen voldoen maar behoeft meer continuïteit en transparantie in het proces richting betrokkenen.

7. De toekenningscriteria en randvoorwaarden voor de financiering bieden onvoldoende houvast voor de prioritering en selectie, waardoor belangen en willekeurige overwegingen de doorslag (kunnen) geven.

Hoewel het kader van criteria de beoordelaars (doorgaans) in staat stelt om niet passende voorstellen af te wijzen, biedt het geen houvast om geschikte voorstellen onderling te vergelijken en daarmee te prioriteren. Dit geeft andere belangen meer ruimte wat een geobjectiveerde keuze voor de selectie van investeringsvoorstellen in de weg zit (zie ook aanbeveling 6).

8. De directie DO van BZK staat soms te ver af van de uitvoering van projecten en procedures voor projectbeheersing worden niet (consistent) opgevolgd.

In veel gevallen is de beleidsdirectie Digitale Overheid de opdrachtgever voor IP-projecten. Met name voor projecten die verder af staan van het eigen beleidsdomein, is het voor de directie lastig om voldoende aangehaakt te zijn en te sturen. De projectbeheersing kan nog beter worden ingericht en consistent toegepast, waarbij bijvoorbeeld de sturing op resultaten maar ook op besteding van middelen geformaliseerd (bijv. rapportage templates) en opgevolgd (m.n. regelmatig en tijdig contact met opdrachtnemers) moet worden. Naast de processen speelt hier dus ook het component gedrag en een benodigde gedragsverandering (bij de opdrachtgever) mee. Dit wijst op een cultuur van vrijblijvendheid. Ook door opdrachtnemers wordt nu nog te vaak een gebrek aan betrokkenheid en informatie ervaren.

9. De projecten waaraan vanuit de IP-middelen zijn besteed lijken in veel gevallen resultaten te bereiken in lijn met de brede digitale agenda; een definitief oordeel kunnen wij nog niet geven omdat veel projecten nog in uitvoering zijn.

De projecten die wij hebben onderzocht laten zien dat de IP veel innovatieve projecten financiert die ook bijdragen aan (door)ontwikkeling van de GDI en de brede Digitale Overheid. Dit is een positieve ontwikkeling waarbij kansen ontstaan om overheidsbreed de digitale dienstverlening te verbeteren en door gebruik van pilots vaak ook nog doelmatig wordt omgegaan met middelen (doordat eerst kleinschalig wordt getest). Daarnaast blijkt borging van het eigenaarschap (om op te schalen bij succes) niet altijd ingeregeld. Tegelijkertijd vergen juist deze projecten voldoende betrokkenheid omdat tussentijds veel bijsturing plaatsvindt en oorspronkelijke doelen daarom niet altijd worden bereikt. Een definitief oordeel kunnen wij nog niet geven omdat veel projecten nog in uitvoering zijn.

Aanbevelingen

- 1. Zorg dat de interbestuurlijke governance (en BZK), nog meer in staat wordt gesteld de financiering van innovatie en doorontwikkeling te bezien als onderdeel van de algehele financiering van de Digitale Overheid.**

Wij zien dat met het voornemen de Digitale Overheid centraal te financieren, en af te stappen van de doorbelasting van de beheer- en exploitatiekosten van generieke voorzieningen aan de afnemers, een belangrijke stap wordt gezet voor centrale financiering en sturing. Door ook de financiering en planning van innovatie en doorontwikkeling af te stemmen op de gerelateerde uitgaven (waaronder beheer en exploitatie) kan meer samenhang worden gerealiseerd. Aangezien de IP breder is dan alleen de GDI, geldt dit ook voor de samenhang tussen de uitgaven aan de bredere digitale agenda vanuit de IP en vanuit andere middelen. In dat kader pleiten wij ervoor de mogelijkheden te onderzoeken hierop in meer samenhang sturing te geven.

- 2. Zorg bij het vormen van een overkoepelende strategie, dat innovatie én doorontwikkeling structureel worden meegenomen.**

Voor het prioriteren op en het ramen van innovatie en doorontwikkeling is het wenselijk om specifiek aandacht te besteden aan het structureel meenemen van innovatie en doorontwikkeling in de overkoepelende strategie, zoals het Programmaplan Basisinfrastructuur (PBI) en het Meerjarenprogramma Infrastructuur Digitale Overheid (MIDO). Dankzij de IP wordt er nu interbestuurlijk aan innovatie gewerkt. Deze werkwijze zou ook expliciet onderdeel kunnen worden van de strategische genoemde plannen en bijbehorende begrotingen.

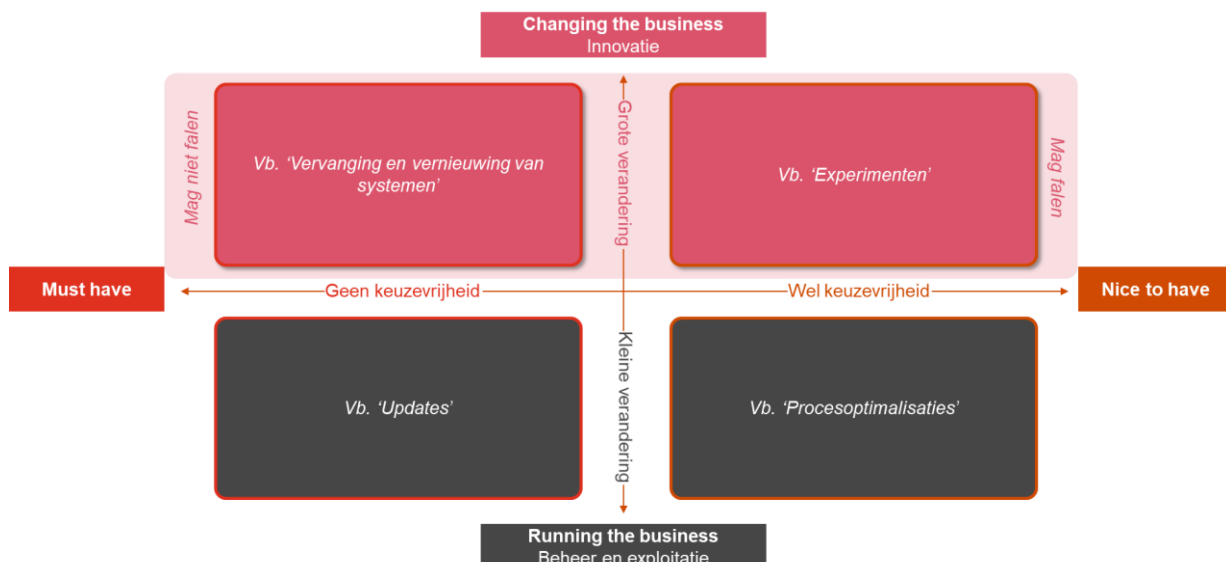
- 3. Onderzoek de mogelijkheid om de omvang van de IP dynamischer in te richten teneinde recht te doen aan de behoefte bij (door)ontwikkeling en innovatie.**

Voor de Digitale Overheid is bekend dat de kosten voor (door)ontwikkeling fluctueren en op de middellange termijn een grote mate van onzekerheid kennen. Een vast jaarlijks budget sluit hier niet goed bij aan. Tegelijkertijd kent de huidige regeling het voordeel dat de middelen reeds structureel interbestuurlijk zijn samengebracht. Begin met het onderzoeken van de mogelijkheden om tot nieuwe financieringsafspraken te komen die de overheid in staat stellen de beschikbare middelen voor innovatie en doorontwikkeling mee te laten ademen met de behoefte voor de Digitale Overheid.

- 4. Introduceer en hanteer een nadere specificering en categorisering voor innovatie- en doorontwikkelingskosten zodat meer zicht ontstaat op onderling belang en urgentie.**

We adviseren om voor innovatie en doorontwikkeling de definities maar ook categorieën nader te specificeren in het kader van de Digitale Overheid. Dit draagt bij aan betere vergelijkbaarheid en het maken van de afweging of investeringen noodzakelijk zijn. Juist omdat hier in de praktijk veel discussie rond ontstaat zal een dergelijke specificering bijdragen aan een eenduidig begrip.

Een mogelijkheid hierbij is om een indeling te maken aan de hand van de dimensies 'keuzevrijheid' en 'mate van verandering'. In Figuur 2 hebben wij deze categorisering weergegeven. Keuzevrijheid omslaat een spectrum met aan de ene kant 'must have' zoals het vervangen van systemen die aan de end-of-life zitten en aan de andere kant 'nice to have' zoals experimentele innovaties. Meerdere definities kunnen gehanteerd worden. Het is hierbij van belang dat de definities zijn afgestemd en door alle betrokkenen gedragen zijn. 'Mate van verandering' loopt van 'running the business' naar 'changing the business'. Activiteiten onder 'running the business' kunnen dan kleine procesoptimalisaties of doorgroei zijn ten tijde van beheer en exploitatie en 'changing the business' omvat meer impactvolle veranderingen.



Figuur 2. Voorbeeld van een categorisering van innovatie en doorontwikkeling

Binnen de beschikbare interbestuurlijke middelen voor innovatie en doorontwikkeling binnen de IP kan nog meer gebruik worden gemaakt van een dergelijke classificering om te bepalen hoe de middelen worden verdeeld. Het is hierbij van belang dat alle categorieën of typen innovatie en doorontwikkeling ergens in het systeem van de Digitale Overheid gedekt worden.

5. Stel vast en stuur op welke financieringsvorm en welk kanaal het meest passend is bij het type innovatie en doorontwikkeling.

Door regelmatig in kaart te brengen welke financieringskanalen innovatie en doorontwikkeling van de Digitale Overheid financieren en door hierin voldoende afstemming te behouden tussen de kanalen, wordt voorkomen dat investeringsvoorstellen worden ingediend die niet binnen de IP passen. Er kan bijvoorbeeld gekeken worden naar de Europese financiering en welke projecten hier gebruik van dienen te maken.

Deel I: Introductie

1. Aanleiding van de evaluatie

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) heeft de taak om de digitalisering van de overheid en -dienstverlening vorm te geven, de ontwikkelopgave te sturen en de regie te voeren op de overheidsbrede digitalisering. De besluitvoering voor de Digitale Overheid wordt in toenemende mate interbestuurlijk georganiseerd, onder leiding van BZK. Vanaf 2019 is met de instelling van de Investeringspost als beleidsartikel op de begroting van BZK, de verantwoordelijkheid uitgebreid met de sturing op de inzet van middelen voor innovatie en doorontwikkeling van de basisinfrastructuur en de brede digitale agenda.

De voorganger van de IP was de Aanvullende Post Generieke Digitale Infrastructuur (AP GDI). Deze bestond uit interbestuurlijk opgehaalde middelen om de tekorten in beheer en exploitatie én doorontwikkeling van de GDI te dekken. Deze middelen zijn in 2015 bij de instelling van de GDI governance, onder leiding van de Digicommissaris, en met bestuurlijke besluitvoering door het Nationaal Beraad, bij elkaar gebracht op de aanvullende post op de begroting van het ministerie van Financiën.

In 2018 zijn duurzame financieringsafspraken gemaakt waarbij is besloten om beheer- en exploitatiekosten voor generieke voorzieningen door te belasten aan afnemers. Omdat voor innovaties en doorontwikkeling géén middelen generiek worden doorbelast is besloten de AP GDI te benutten voor doorontwikkeling van de Digitale Overheid, waaronder de GDI. Hierbij is door het Nationaal Beraad en de betreffende ministeries besloten tot het omzetten van de AP in de IP als een aparte post op de begroting van BZK. Hiermee is tevens de verantwoordelijkheid voor investeringen in de Digitale Overheid van Financiën overgeheveld naar BZK. Sinds de overdracht van de middelen van de AP GDI naar de IP op de begroting van BZK geldt ook een nieuwe governance, die via het Instellingsbesluit Sturing Digitale Overheid is vormgegeven.² Dit betreft een tijdelijk besluit waarbij als voorwaarde is gesteld dat de werking van de Investeringspost (hierna: IP) als apart artikel op de begroting van BZK in 2021 zou worden herzien, mede op basis van een uit te voeren evaluatie.

PwC evalueert in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de IP. Deze evaluatie richt zich op de vraag of de keuze om de IP op te nemen als een apart artikelonderdeel een goed middel is om innovaties en doorontwikkeling van de Digitale Overheid te organiseren. Ondersteunend daaraan onderzoekt de evaluatie de governance van de IP, en de doelmatige en doeltreffende besteding van de middelen.

Leeswijzer

In dit rapport beschrijven wij eerst de evaluatieaanpak, waaronder de scope van het onderzoek en de onderzoeksvragen (Hoofdstuk 2). Vervolgens beschrijven we in het tweede deel van het rapport de bevindingen voor ieder van de drie hoofdvragen (Hoofdstuk 3 tot en met 5). Aan het eind van ieder hoofdstuk geven wij voor de betreffende onderzoeksvraag de conclusies en aanbevelingsrichtingen³ weer. De overkoepelende conclusies en aanbevelingen geven we tezamen met de managementsamenvatting aan het begin van dit rapport weer.

² Bron: Rijksoverheid, *Instellingsbesluit Sturing Digitale Overheid*, 23 februari, 2018, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040648/2018-02-23>

³ De evaluatie IP is primair gericht op het evalueren van de onderzoeksvragen. De aanbevelingsrichtingen zijn daarmee bedoeld om suggesties aan te dragen voor betrokkenen om het gevoerde beleid te verbeteren.

2. Evaluatieaanpak

In dit hoofdstuk lichten wij de voor de evaluatie van de Investeringspost gehanteerde onderzoeksvragen (en de relatie daartussen), ons evaluatiekader, de evaluatiemethodes en bronnen nader toe.

2.1. Onderzoeksvragen evaluatie IP

Voor de evaluatie van de IP hebben wij in overleg met de opdrachtgever de volgende drie hoofdvragen opgesteld met een aantal ondersteunende deelvragen.⁴ De evaluatie leidt, vanuit de beantwoording van de drie hoofdvragen samen, tot een oordeel over de algehele werking van de Investeringspost (IP).

Tabel 1. Onderzoeksvragen evaluatie IP

#	Onderzoeksvragen
1	Is de IP, ingesteld als apart artikelonderdeel, een geschikt instrument om innovatie en doorontwikkeling te financieren?
1a	Hoe werd voor de IP (en AP) de financiering van innovaties en doorontwikkeling van de Digitale Overheid vormgegeven?
1b	Welke overwegingen hebben geleid tot het instellen van de IP?
1c	In hoeverre zijn doelstellingen en de omvang van de IP bij de start op passende wijze vormgegeven? ⁵
1d	Welke voor- en nadelen heeft de IP?
2	Is de governance van de IP effectief en efficiënt?⁶
	<i>Effectiviteit</i>
2a	Hoe functioneert de governance waarin wordt beslist over de allocatie van middelen op de IP?
2b	Hoe en op welke gronden zijn de middelen op de Investeringspost in 2019 en 2020 gealloceerd? (<i>d.m.v. geschikte criteria en overeenkomstig doelstellingen, uitgangspunten en randvoorwaarden?</i>)
2c	Hoe adequaat is de monitoring, bijsturing en verantwoording van de uitvoering geweest van initiatieven waaraan via de IP is bijgedragen? (<i>heeft dit geleid tot bijsturing en verantwoording over doelbereik en inzet van middelen?</i>)
2d	Levert de sturing een belangrijke bijdrage aan het realiseren van de doelstellingen?
	<i>Efficiëntie</i>
2e	Hoe efficiënt is het gehele proces van het indienen van voorstellen tot het verkrijgen van geld?
3	Zijn de middelen van de IP doeltreffend en doelmatig besteed?
3a	Welke projecten zijn gefinancierd uit de middelen van de IP die bijdragen aan de doelstellingen uit NL DIGIbeter en/of aan de GDI (als apart onderdeel van NL DIGIbeter)?
3b	Welke resultaten zijn behaald en welke neveneffecten zijn gerealiseerd of worden voorzien?
3c	Welke uitspraken kunnen worden gedaan over de doelmatigheid van de inzet van deze middelen?
3d	De onderuitputting: Wat zijn de redenen waarom er sprake is van onderuitputting en hoe wordt daarop gestuurd?

⁴ Enkele deelvragen hebben wij aangepast of in volgorde veranderd ten opzichte van het inceptierapport op basis van inzichten in samenhang.

⁵ Deze vraag hebben wij aangevuld met de omvang van de IP, gezien de samenhang met doelstelling en het verzoek in begeleidingscommissie van januari 2021 om hier aandacht aan te besteden.

⁶ NB. Op voorstel van BZK hebben wij voor hoofdvraag 2 (governance) de onderzoeksvragen samengevoegd met de vragen rond governance uit de beleidsdoorlichting. In de Bijlage H lichten wij toe hoe wij de vragen hebben geïntegreerd.

De drie hoofdvragen uit bovenstaand overzicht lichten wij kort toe.

Onderzoeksvraag 1 (Keuze om de IP op te nemen als apart artikelonderdeel) gaat in op de wijze waarop de IP is ingericht en welke overwegingen hiertoe hebben geleid. Om een oordeel te geven over de huidige inrichting nemen wij de bredere financiering van innovatie en doorontwikkeling in ogenschouw. Voor de IP beschouwen we specifiek de keuze in afbakening van de doelstelling en beschikbare middelen.

Onderzoeksvraag 2 (Effectiviteit en efficiëntie van de governance op de IP) gaat in op de governance van de IP waarbij wij zowel de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden als de processen evalueren. Dit omvat de *effectiviteit* van het beoordelen van de investeringsvoorstellen, het selecteren van projecten en het alloceren van middelen en het sturen op voortgang en de *efficiëntie* van het gehele proces van het uitvragen van investeringsvoorstellen tot de decharge.

Onderzoeksvraag 3 (Besteding van middelen van IP) gaat in op de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de projecten die zijn gefinancierd vanuit de IP. Dit betreft de resultaten die met de projecten zijn bereikt in relatie tot de doelstellingen (doeltreffendheid) en de mate waarin dit kosteneffectief is gerealiseerd (doelmatigheid). Bij het onderzoeken van de bestede middelen is ook aandacht voor de onderuitputting en oorzaken daarvan.

2.2. Evaluatiekader

Het evaluatiekader dat wij hanteren bestaat uit de volgende onderdelen:

- **Onderzoekskader voor portfoliomanagement:** Een model voor effectief portfoliomanagement met beoordelingscriteria van waaruit wij de drie onderzoeksvragen benaderen.
- **Indicatoren per onderzoeksvraag:** per onderzoeksvraag hebben wij (in samenspraak met de begeleidingscommissie⁷) bepaald welke specifieke indicatoren hiervoor relevant zijn (weergegeven per hoofdvraag in het betreffende hoofdstuk). Specifiek voor het meten van de doeltreffendheid van innovatieprojecten hanteren wij aanvullend een set criteria voor succesvolle innovatieprojecten (opgenomen in Hoofdstuk 5).

Onderzoekskader voor portfoliomanagement

Voor het evalueren van de IP hanteren wij een onderzoekskader dat is opgesteld op basis van het handboek ICT-portfoliomanagement dat een bruikbaar model bevat dat binnen de rijksoverheid gehanteerd dient te worden ten behoeve van de sturing, prioritering en beheersing op ICT-projecten⁸. Dit hebben wij aangevuld met verdere literatuurstudie⁹ en modellen die gehanteerd worden bij PwC voor governance vraagstukken¹⁰. Vanuit dit kader hanteren wij onderstaande definitie voor portfoliomanagement in de evaluatie van de IP.

Portfoliomanagement Digitale Overheid: Een samenhangend geheel van processen en besluiten met als doel het inventariseren, (her)prioriteren, selecteren, actief beheren en evalueren van de verzameling toekomstige en in uitvoering zijnde projecten die de maximale bijdrage levert aan de rijksbrede en departementale doelstellingen, gegeven de beschikbare capaciteit en financiële middelen.¹¹

⁷ Tijdens het onderzoek hebben wij deze verder aangevuld o.b.v. gebleken informatiebeschikbaarheid en inzichten verkregen tijdens de informatieverzameling.

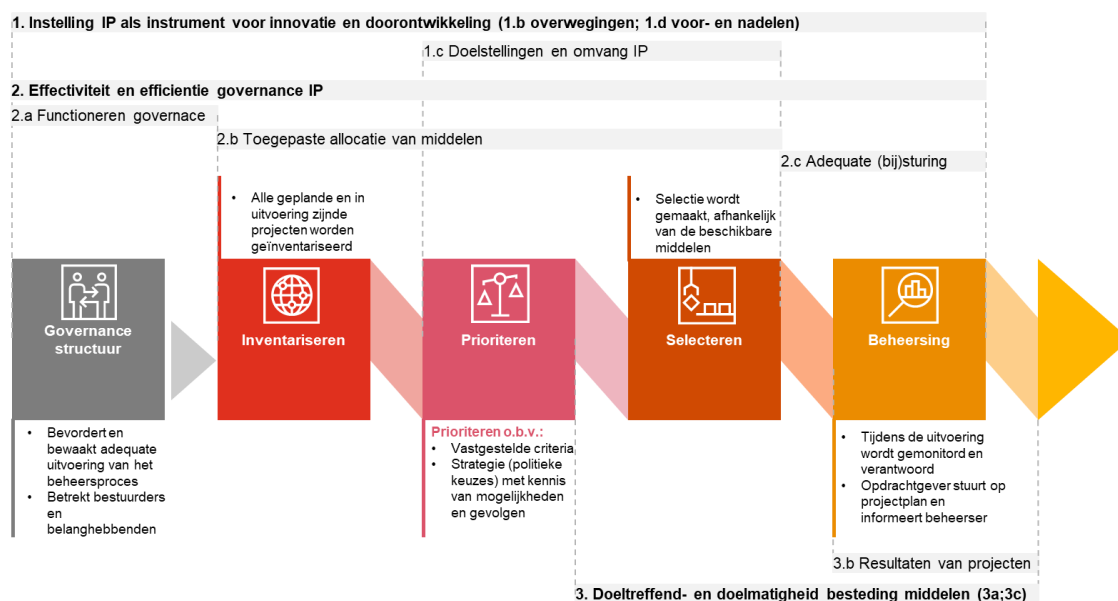
⁸ Bron: BZK, *Handboek Portfoliomanagement Rijk voor projecten met een ICT-component van ten minste €5 miljoen*, 2017.

⁹ Met name de onderzoeken *Grip op ICT*, Commissie Elias, en *Aanpak ICT door het Rijk*, 2012, door de Algemene Rekenkamer onderschrijven het belang van portfoliomanagement voor de digitale overheid.

¹⁰ Zoals het PwC High Performing Organisations model, met principes voor effectieve governance en samenwerkingen.

¹¹ Idem. (p.15)

Figuur 3 geeft het onderzoekskader weer. Per onderdeel van het beheersproces hanteren wij de weergegeven beoordelingscriteria. In bijlage B worden deze criteria nader toegelicht.



Figuur 3. Onderzoekskader governance IP: effectief portfoliomanagement

Relatie tot onderzoeksvragen: Zoals in het figuur weergegeven, sluit het onderzoekskader aan op de onderzoeksvragen van de evaluatie, waarbij vraag 1 betrekking heeft op de gekozen vorm voor financiering van innovatie en doorontwikkeling bij aanvang (**ex-ante**); vraag 2 ingaat op de effectiviteit en efficiëntie van ditzelfde proces in de praktijk (**ex-durante**); en vraag 3 betrekking heeft op de projectselectie en de doeltreffendheid en doelmatigheid van de projecten (**ex-post**). Gezamenlijk geeft dit een volledig beeld van het functioneren en de effectiviteit van de IP en de krachten en verbeterpunten.

2.3. Onderzoeksmethodes en bronnen

Voor de evaluatie gebruiken wij als bronnen en methodes 1) Analyse van documentatie en data 2) diepte-interviews met betrokkenen en 3) casestudie projecten. Deze lichten wij nader toe.

Documentatie en data

De belangrijkste documenten die aan deze evaluatie ten grondslag liggen zijn ICM stukken, waaronder overzichten van de projecten en investeringsagenda's. Daarnaast zijn ook onderzoeken naar de Digitale Overheid, waaronder op het gebied van governance en portfoliomanagement in dit onderzoek gebruikt. Voor de casestudies zijn de projectdossiers geanalyseerd. Zie bijlage A voor een volledig overzicht van de gebruikte documentatie.

Interviews

Onderstaand overzicht geeft de interviews weer die wij met verschillende stakeholders hebben gevoerd als onderdeel van de evaluatie IP. Wij hebben in het bijzonder aandacht besteed aan het betrekken van uitvoerders (opdrachtnemers) bij de evaluatie IP. Hierbij hebben wij ons met name gericht op de uitvoerders van de grotere IP-projecten.

Tabel 2. Geïnterviewde partijen. N= 31

Aantal gesprekken	Type stakeholder	Organisatie/stakeholder
10	Opdrachtnemers	Logius, RvIG, VNG, RVO, RDW, AZ DPC, ICTU, KOOP (UBR), KvK, Manifestgroep
6	Secretariaten	ICM, OBDO, PL
4	Adviseurs leden ICM	SZW, FEZ, BZK DO, VNG
4	Opdrachtgevers	BZK DO, IRF (AP), DGOO
7	Casus projecten	Logius, Bibliotheek, BZK, APG, Gemeente Utrecht, VNG Realisatie, Rechtspraak

Casus projecten

Wij hebben uit alle IP-projecten een selectie van 8 projecten gemaakt die we nader hebben onderzocht.¹² In Bijlage C beschrijven wij de toegepaste criteria voor de selectie van casus projecten in meer detail. De analyse van de casusprojecten heeft tot doel inzicht te geven in de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de IP en geeft input voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 3 (zie Hoofdstuk 5). Voor de casus projecten hebben wij documentonderzoek gedaan en interviews afgenomen, waaronder in een enkel geval met eindgebruikers.

Tabel 3. Uitgevoerd casusonderzoek

#	Projecten IP	NL DIGIbeter doelstelling	Uitvoerder	Geïnterviewd
1	APG/PGGM pilot ecosysteem	1. We investeren in innovatie	RvIG	Opdrachtnemer / Pensioenfonds
2	Datagedreven beleid	2. Beschermen van publieke rechten en waarden	VNG	Opdrachtnemer
3	Common Ground en innovatie	3. Toegankelijk, begrijpelijk en voor iedereen (gegevens)	VNG	Opdrachtnemer VNG realisatie
4	Ondersteuning kwetsbare burgers	3. Toegankelijk, begrijpelijk en voor iedereen (Inclusie)	OCW / RDW	Bibliotheek
5	Programma Machtigen (en Koppeling Bewindregister met Machtigingsvoorziening)	3. Toegankelijk, begrijpelijk en voor iedereen (Identificatie)	Logius	Raad voor de Rechtspraak ¹³
6	Levensgebeurtenissen	4. Onze dienstverlening maken we persoonlijker	KvK / AZ DPC	Opdrachtgever
7	SDG Pilots	4. Onze dienstverlening maken we persoonlijker	ICTU	n.v.t. ¹⁴
8	Ontwikkeling Platform services	5. Klaar voor de toekomst	Logius	Opdrachtgever / opdrachtnemer

¹² In eerste instantie hadden wij ook het innovatieproject Blauwe Knop geselecteerd. In de dataverzameling bleek dat met het innovatiebudget en het APG-project veel informatie werd verzameld op dit doel, en hebben we daarom in plaats van Blauwe knop op het doel Machtigen een aanvullend project geselecteerd (zie 5).

¹³ De Raad voor de Rechtspraak hebben wij geïnterviewd over een ander project en schriftelijk hebben wij aanvullende informatie over het project rond Machtigen ontvangen.

¹⁴ Een interview is een aantal keer gepland met RVO maar de contactpersoon kon door persoonlijke omstandigheden niet deelnemen.

Naast bovenstaande IP-projecten hebben we ook 3 innovatiebudget-projecten uit 2019 geselecteerd. Hier hebben wij ook documentatie geanalyseerd en interviews gevoerd.

Tabel 4. Selectie projecten innovatiebudget voor casus onderzoek

#	Jaar	Projecten innovatiebudget	Uitvoerder	Bijdrage IP	Interviews
1	2019	Perceelwijzer	Waterschap Aa en Maas	€ 150.000	
2	2019	Verbeteren samenwerking tussen overheden voor familiale bewindvoerders	Rechtspraak	€ 128.000	Rechtspraak
3	2019	Huwelijksplanner cf. Common Ground	Gemeente Utrecht	€ 150.000	Gemeente Utrecht

Deel II: Bevindingen

3. Onderzoeksvraag 1: Keuze om de IP op te nemen als apart artikelonderdeel

Het eerste onderdeel van dit onderzoek bevat de analyse van of de IP als apart artikel een geschikt instrument is om innovatie en doorontwikkeling te realiseren (hoofdvraag 1). Dit omvat de vergelijking op hoofdlijnen van de werking van de Aanvullende Post GDI (AP GDI) en de Investeringspost (IP) (deelvraag 1a), inclusief een analyse van de verhouding tot de bredere financiering van innovatie en doorontwikkeling van de Digitale Overheid. Vervolgens beschrijven wij de overwegingen die hebben geleid tot de instelling van de IP (1b). Wij analyseren daarna twee fundamentele en onderling afhankelijke aspecten van het ontwerp van de IP: de doelstelling van de IP en de (toereikendheid van de) middelen van het IP-budget (1c). De bevindingen uit deze deelvragen vertalen wij in voor- en nadelen van de IP (1d). Bij het beantwoorden van deze vragen hanteren wij onderstaande indicatoren.

Tabel 5. Kader analyse deelvraag de IP als apart artikel: indicatoren per deelvraag

Onderzoeksvragen	Indicatoren
1a Hoe werd voor de IP (en AP) de financiering van innovaties en doorontwikkeling van de Digitale Overheid vormgegeven?	Middelen (€ en bron), doel, regie en gezamenlijk besluitvorming, (eenduidige) processen; # verschillende kanalen voor I&D financiering
1b Welke overwegingen hebben geleid tot het instellen van IP?	Belangrijkste overwegingen die hebben geleid tot keuze IP
1c In hoeverre zijn doelstellingen en de omvang van de IP op passende wijze vormgegeven?	Mate waarin innovatie & doorontwikkeling doelen waren; prioritering in doelstellingen; beschikbare middelen (€ en bron)/ geschiktheid omvang; middelen in relatie tot aanvragen; verhouding innovatie / doorontwikkeling
1d Welke voor- en nadelen heeft de IP?	Perceptie voor- en nadelen; mate waarin de IP oplossing biedt voor ervaren beperkingen; beperkingen IP; alternatieve financieringsvormen (type en voordelen)

3.1. Vergelijking financiering innovatie & doorontwikkeling ten tijde van de AP GDI (2015-2018) met de IP (2019-2021) (1a)

Om de instelling en het ontwerp van de IP te begrijpen en te beoordelen is een begrip van de context waarin deze tot stand is gekomen en de verhouding tot de financiering van innovatie en doorontwikkeling vóór de instelling van de IP benodigd. Wij analyseren daartoe de financiering en sturing op innovatie en doorontwikkeling in de periode voor en na de instelling van de IP. Onderstaand overzicht (Figuur 2) geeft weer welke kanalen hiervoor werden aangewend. Dit lichten wij daaronder nader toe.

3.1.1. Opzet van de AP GDI en de IP

In eerste instantie vergelijken wij op hoofdlijnen de AP GDI en de IP, op de aspecten weergegeven in Figuur 2. Daarbij gaan wij nader in op de mate waarin financiering van innovatie en doorontwikkeling (expliciet) onderdeel vormde van de AP GDI.

	Aanvullende Post GDI	Investeringspost
 Doel	<ul style="list-style-type: none"> • Opvangen financiële tekorten op beheer, exploitatie en doorontwikkeling van de GDI 	<ul style="list-style-type: none"> • Gezamenlijke doorontwikkeling en innovatie van de Digitale Overheid
 Budget verantwoordelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> • MinFin 	<ul style="list-style-type: none"> • BZK
 Middelen	<ul style="list-style-type: none"> • €70 mln. per jaar opgebracht middels een doorberekening van een verdeelsleutel aan (mede)overheden 	<ul style="list-style-type: none"> • €57 mln. per jaar (vanaf 2018) op begroting BZK opgebracht middels (een zelfde) verdeelsleutel aan (mede)overheden
 Regie	<ul style="list-style-type: none"> • BZK 	<ul style="list-style-type: none"> • BZK
 Governance	<ul style="list-style-type: none"> • Via de Digicommissaris waarbij Nationaal Beraad en regieraden besluiten over besteding middelen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Via de Digitale Overheid waarbij de Agenda Digitale Overheid (NLDIGibeter) en het Programmaplan Basisinfrastructuur leidend zijn. Het ICM, OBDO, PL en de Staatssecretaris ICM vormen de kern van de governance.
 Separate kanalen voor financiering innovatie en doorontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsgeld BZK, beleidsgeld (mede)overheden 	<ul style="list-style-type: none"> • Doorbelasting van B&E kosten, beleidsgeld (mede)overheden en Europese gelden

Figuur 4. Vergelijking tussen Aanvullende Post GDI met Investeringspost

De Aanvullende Post GDI had als **doel** om het beleidsgeld op beheer, exploitatie én doorontwikkeling van de GDI aan te vullen. Innovatie had daarin nog een beperkte rol.

In 2015 bleek het beleidsgeld van BZK voor de beheer, exploitatie en doorontwikkeling voor de GDI niet dekkend waardoor financiële tekorten ontstonden.¹⁵ Voor de GDI voorzieningen werden vanuit beleidsgeld enkel investeringen en incidentele kosten gedekt, terwijl kosten voor meerjarig onderhoud en beheer en ontwikkeling niet van te voren waren ingecalculleerd.¹⁶ Vanaf 2015 bestond een tekort van ca €80 mln. dat in de jaren daarop verwacht werd op te lopen tot €100 mln. per jaar.¹⁷ In de Ministerraad van 5 maart 2015 is daarop besloten om de tekorten voor de GDI via een verdeelsleutel, tot in lengte van dagen, door te berekenen aan medeoverheden en departementen.¹⁸ Deze middelen werden tezamen gebracht op de Aanvullende Post GDI (AP GDI) op de begroting van het ministerie van Financiën.¹⁹ De middelen op de AP GDI bedroegen volgens de structurele reeks €70 mln. per jaar.²⁰

De besluitvorming over de AP GDI liep via de governance van de Digicommissaris, waarin het Nationaal Beraad, bestaande uit de Digicommissaris en vertegenwoordigers van ministeries, departementen en uitvoeringsorganisaties,²¹ besloot over de besteding van de middelen. Gelden uit de AP GDI werden vrijgegeven op basis van het indienen van bestedingsplannen bij IRF, die de plannen toetste.²² Onder het Nationaal Beraad (bestuurlijk niveau) zijn op strategisch niveau regieraden ingesteld voor besluitvoering en regie op samenhangende delen van de GDI (clusters), om te zorgen voor doorzettingskracht onder andere op de innovatie en doorontwikkeling. Hiervoor werd met meerjarenplannen gewerkt (als onderdeel van het Digiprogramma) met doelstellingen ten aanzien van onder andere innovatie en doorontwikkeling.²³

Hoewel voor doorontwikkeling van reeds bestaande voorzieningen en de ontwikkeling van nieuwe voorzieningen veel aandacht was onder het Digiprogramma, was dit niet het geval voor innovatie. De beperkte aandacht voor innovatie voor de GDI werd deels toegeschreven aan 'het ontbreken

¹⁵ Bron: BZK DO en Bureau Digicommissaris, *Toekomst aanvullende post*, 7 jan. 2018

¹⁶ Bron: Nationaal Beraad, *Vastgesteld verslag Nationaal Beraad*, 10 feb. 2015

¹⁷ Bron: Nationaal Beraad, *Vastgesteld verslag Nationaal Beraad*, 10 feb. 2015

¹⁸ Bron: BZK DO en Bureau Digicommissaris, *Toekomst aanvullende post*, 7 jan. 2018

¹⁹ Bron: De Digicommissaris, *Digiprogramma 2017 Succesvol digitaal: stel mensen centraal*, november 2016

²⁰ Bron: De Digicommissaris, *Digiprogramma 2018: Digitaliseren met vertrouwen*, januari 2018

²¹ Bron: De Digicommissaris, *Concept verslag Nationaal beraad Digitale Overheid*, 17 januari 2018

²² Bron: BZK DO en Bureau Digicommissaris, *Toekomst aanvullende post*, 7 jan. 2018

²³ Bron: Nationaal Beraad, *Vastgesteld verslag Nationaal Beraad*, 10 feb.2015. P.43.

van 'generieke' middelen voor innovatie'²⁴. Wel werd het belang van pilots en experimenteren erkend om de werking van nieuwe stelselvoorzieningen te testen (bijvoorbeeld voor gegevens en de basisregistratie).²⁵

De IP heeft expliciet als **doel** om innovatie en doorontwikkeling van de Digitale Overheid te financieren. Hiermee komen voor het eerst ook voor innovatie 'generieke' middelen beschikbaar.

De IP is in werking getreden in 2019. De IP heeft een financiële omvang van ca. €57 miljoen per jaar en is bestemd voor innovatie en doorontwikkeling van de Digitale Overheid.²⁶

De bestemming van de middelen uit de IP wordt afgestemd in de governance van de Digitale Overheid die op 23 februari 2018 in werking is getreden. Binnen deze governance wordt interbestuurlijk samengewerkt aan beleidsmatige vraagstukken van de Digitale Overheid. Hiertoe is door het OBDO de Agenda Digitale Overheid (NL DIGIbeter) opgesteld. Als opvolger van het Digiprogramma werd beoogd ook het Programmaplan Digitale Basisinfrastructuur op te stellen, wat zou gaan over de GDI en de ontwikkeling daarvan.²⁷ Hoewel dit document ook voor de besluitvoering op de IP een belangrijk strategisch document dient te vormen, is deze in de voorgaande jaren nog niet opgesteld en wordt hier momenteel aan gewerkt. Dit heeft consequenties voor de selectie van investeringsvoorstellen in de IP. Hier wijden we verder over uit in Paragraaf 4.2.

3.1.2. Financiering van innovatie en doorontwikkeling uit beleidsgeld BZK vóór de IP

Naast de middelen uit de AP GDI werd vanuit beleidsmiddelen innovatie en doorontwikkeling van de GDI en overige digitale dienstverlening bekostigd. Wij gaan hier nader in op de middelen die beschikbaar waren en zijn benut vanuit het beleidsgeld Digitale Overheid bij BZK.²⁸

Vanuit beleidsgeld van BZK werd in de periode 2015-2018 doorontwikkeling (en in mindere mate innovatie) begroot maar aanzienlijk minder werkelijk uitgegeven

De middelen uit het beleidsgeld van BZK werden in de periode 2015-2018 ingezet voor een diversiteit aan projecten gericht op de Digitale Overheid.²⁹ Innovatie en doorontwikkeling kon tot op zekere hoogte ook met deze middelen gefinancierd worden. Zo was er een begrotingspost ingericht specifiek voor '(Door)ontwikkeling e-overheidsvoorzieningen'. Wat wel of niet onder doorontwikkeling viel en vanuit deze of andere begrotingsposten gefinancierd diende te worden, is echter niet volledig vastgelegd. Uit onderstaande analyse van de betalingen van BZK aan innovatie en doorontwikkeling blijkt dat de middelen in deze post slechts beperkt zijn benut en dat veel middelen juist uit andere begrotingsposten voor doorontwikkeling zijn aangewend.

²⁴ Bron: Digiprogramma 2018 p. 11.

²⁵ Idem. P.14.

²⁶ Bron: BZK DO en Bureau Digicommissaris, *Toekomst aanvullende post*, 7 jan. 2018

²⁷ Bron: Rijksoverheid, *Rijksbegrotingsfasen*, 2019, van, https://www.rijksbegroting.nl/2019/voorbereiding/begroting,kst248515_11.html

²⁸ NB. EZK was tot 2018 verantwoordelijk voor de digitale overheid voor bedrijven. Op de uitgaven voor doorontwikkeling en innovatie vanuit dit ministerie hebben wij geen zicht.

²⁹ Bron: PwC, *Beleidsdoorlichting artikel 6.2 en 6.3*, 2020.

Benutting beleidsgeld voor innovatie en doorontwikkeling van de Digitale Overheid 2015-2018³⁰

In de jaren 2015 en 2018 is in totaal €33,5 mln. uitgegeven op posten genaamd '(Door)ontwikkeling e-overheidsvoorzieningen'. Dit terwijl voor deze jaren in totaal ruim €91,5 mln. was begroot. Met name in 2017 en 2018 ligt de realisatie ver onder de begroting. In 2017 lag de nadruk hierbij in de begroting op het *Programma Digitaal* en de doelstelling dat *burgers en bedrijven alle zaken digitaal konden doen* (met regie op gegevens). De begroting 2018 geeft aan dat deze kosten o.a. *Moderniseren van digitaal identificeren en authenticeren* (waaronder eID en digitaal machtigen) omvatten.³¹ De verklaring voor onderrealisatie ligt waarschijnlijk in dat kosten zijn uitgesteld (bijvoorbeeld eID en Machtigen) en deels in dat kosten op andere posten zijn ondergebracht. Zo is in 2017 €7,5 mln. voor ontwikkeling stelselvoorziening eID geboekt op *Bijdragen agentschappen (Logius)*.

Tabel 6. Financiering Innovatie en doorontwikkeling tijdens AP

Jaar	Begroot	Gerealiseerd
2015	14.251	18.443
2016	23.502	10.958
2017	33.121	2.278
2018	20.769	1.809
Totaal	91.643	33.488

Naast deze post is voor ca. €30 mln. aan andere uitgaven te herleiden gericht op (door)ontwikkeling tussen 2015 en 2018 (waarvan ca. €25 mln. aan Logius). Met name gericht op stelselvoorzieningen maar ook op *MijnOverheid* in 2018, *BSNk* in 2017 en *Digilevering* in 2016 (allen ca. €1,5 mln.).

Voor innovatie is de aansluiting met de uitgaven in 2015-2018 nog moeilijker eenduidig en volledig te maken. In deze uitgaven treffen wij experimenten en proeftuinen aan voor va. €700k.

Vanaf de instelling van de IP werd innovatie en doorontwikkeling vanuit beleidsgeld DO niet meer begroot; hoewel hier nog wel middelen voor zijn aangewend

Alhoewel de post '(Door)ontwikkeling e-overheidsvoorzieningen' vanaf de instelling van de IP als artikel 6.6 in 2019 niet meer bestaat, worden voor innovatie en doorontwikkeling tot op zekere hoogte nog steeds beleidsmiddelen van DO BZK op de overige begrotingsartikelen Digitale Overheid (art. 6.2) ingezet.³² Zo worden ook onder bijdragen aan agentschappen, waaronder Logius, in 2019 uitgaven gedaan aan doorontwikkeling van voorzieningen, zoals de doorontwikkeling eID BSNk (€484k).³³ Ook voor innovatie lijkt dit het geval te zijn waar ook in 2019 met beleidsgeld proeftuinen werden gefinancierd.³⁴ Het is niet bekend hoeveel middelen voor de proeftuinen werden ingezet.

³⁰ Bron: *Mutaties uitgaven BZK, 2015-2018*.

³¹ Bron: Rijksbegroting 2018. https://rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting,kst236851_8.html

³² Bron: Rijksbegroting 2018. https://rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting,kst236851_8.html

³³ Bron: BZK, overzichten mutaties 2015-2019.

³⁴ Zoals de proeftuin Wet Open Overheid en Proeftuin digitale inclusie Groningen

3.1.3. Doorbelasting van innovatie en doorontwikkeling en overige middelen Bepaalde doorontwikkelingen kunnen vanaf 2018 doorbelast worden aan afnemers; voor innovatie is dit niet het geval

Slechts een specifiek deel van doorontwikkelingskosten kan worden doorbelast. De B&E-kosten worden op basis van het profijtbeginsel gedekt door systematiek van doorbelasting.^{35 36} Door het ontbreken van een duidelijke link met het te behalen voordeel (het profijtbeginsel) kunnen innovatie en doorontwikkeling doorgaans niet doorbelast worden.^{37 38} In een notitie van de Digicommissaris met betrekking tot duurzame financiering³⁹ is echter beschreven dat een deel van de innovatie- en doorontwikkelingskosten van de Digitale Overheid wel geschaard kunnen worden onder B&E-kosten waardoor de beheerder van de voorziening deze kan activeren en doorbelasten aan haar afnemers. Dit betreft kosten voor instandhouding van de voorziening, inclusief correctief onderhoud, kleine releasematige aanpassingen, kosten voor (informatie)veiligheid en het up-to-date houden van de technische basis.⁴⁰ Ook kosten voor opslag/afschrijving voor de noodzakelijke technische vervanging/vernieuwing van de infrastructuur en kosten voor uitbreiding van beheercapaciteit van voorziening voor toename van gebruik zijn toerekenbaar en kunnen doorbelast worden. Kosten van specifieke – niet generieke – doorontwikkeling worden toegerekend en gefactureerd aan de vragende partij en worden daarmee niet doorbelast. Ook innovatiekosten en generieke doorontwikkeling of realisatie van generiek gewenste uitbreidingen van de functionaliteit worden expliciet niet onder toerekenbare kosten gevat.⁴¹

Financiering vanuit andere kanalen (bijv. departementen en Europese fondsen) hebben invloed op de beschikbaarheid van middelen voor innovatie en doorontwikkeling

Naast de financiering vanuit de verantwoordelijke ministeries en de interbestuurlijk samengebrachte middelen (AP GDI en IP) wordt voor veel innovatie en doorontwikkeling gebruik gemaakt van andere fondsen, overheidsgeld en eigen inbreng. Zo wordt in de prioritering van investeringsvoorstellen door het (secretariaat) ICM ook aangeduid voor welke voorstellen andere financiering (verantwoordelijke departementen) passender is.⁴² Anderzijds zijn er ook IP-projecten die een deel van hun financiering uit andere kanalen verkrijgen. Met name de Europese financiering die beschikbaar is gesteld lijkt een belangrijk kanaal te worden voor financiering van ontwikkeling en innovatie in de digitale dienstverlening. Zo komt voor Nederland uit het *Recovery and Resilience* fonds van de Europese Commissie, die de economische gevolgen van de Covid-19 crisis moet helpen mitigeren, €5,6 miljard beschikbaar. Van deze €5,6 miljard moet 20% (dus €1,12 miljard) besteed worden aan digitale ontwikkeling (van de overheid). Deze middelen zijn vanaf 2021 beschikbaar. De scope van dit onderzoek is niet toereikend om een indicatie te geven en vergelijking te maken van de omvang en ontwikkeling van de overige financiering in de periode vóór en na de instelling van de IP.

Conclusie: Met de instelling van de IP is de financiering en sturing op innovatie en doorontwikkeling verbreed; waarbij voor innovatie meer middelen beschikbaar zijn maar waarbij dit voor doorontwikkeling niet vaststaat

In de wijze waarop vóór de IP innovatie en doorontwikkeling van de Digitale Overheid werden gefinancierd blijken enkele overeenkomsten maar ook belangrijke verschillen:

³⁵ Gebruikers van de GDI betalen naar rato van gebruik mee aan de B&E-kosten

³⁶ Bron: De Digicommissaris, *Nationaal Beraad Digitale Overheid Conceptverslag*, 15-11-2016

³⁷ Bron: De Digicommissaris, *Nationaal Beraad Digitale Overheid Conceptverslag*, 15-11-2016

³⁸ Daarnaast is de doorbelasting gebonden aan, en wordt daarmee beperkt door, de financiële reglementen met betrekking tot het activeren van kosten van agentschappen en uitvoeringsorganisaties³⁸, wat het activeren van innovatie en doorontwikkeling limiteert.

³⁹ Bron: De Digicommissaris, *Notitie: Duurzame financieringsafspraken GDI: Uitwerking besluit MR 8 juli 2016, met het oog op Voorjaarsbesluitvorming 2017*, 27-01-2017

⁴⁰ Idem.

⁴¹ Idem.

⁴² Omvang van voorstellen doorverwezen naar andere financiering: 2019 ~€15 mln.; 2020 €4 mln. Bron: BZK, Overzicht toetsing investeringsvoorstellen, 2019-2020.

- De bekostiging van doorontwikkeling van de digitale dienstverlening lag vóór de IP voor een groter deel bij de departementen, met name BZK en EZK. Echter werd met het Nationaal Beraad en de introductie van de Aanvullende post GDI in 2015 interbestuurlijke sturing en financiering voor (een deel van) de doorontwikkeling van de GDI ingeregeld.
- Zowel de middelen uit de AP GDI als de IP waren bestemd voor de financiering van doorontwikkeling. Hoewel in documentatie van bijvoorbeeld het Nationaal Beraad⁴³ doorontwikkeling en innovatie samen worden genoemd, blijkt niet duidelijk wat onder innovatie werd verstaan en blijkt niet gestuurd te worden op beschikbaar stellen van middelen voor innovatie. De IP heeft de financiering voor innovatie van digitale dienstverlening en de interbestuurlijke sturing hierop geïntroduceerd.
- Hoewel de instelling van de IP doet vermoeden dat hiermee méér middelen beschikbaar zijn gekomen voor doorontwikkeling van de digitale dienstverlening, kan dit niet worden vastgesteld. Zo werd een deel van de AP GDI al benut voor doorontwikkeling en is met de instelling van de IP ook het beleidsbudget BZK voor doorontwikkeling opgeheven. Gemiddeld werd bij BZK ongeveer €23 mln. per jaar begroot voor doorontwikkeling (Tabel 6) aangevuld met ca. 20% van dit bedrag vanuit de AP GDI. Dit suggereert dat het bedrag van €57 mln. dat met de IP beschikbaar is gesteld aanzienlijk groter is. We hebben echter geen zicht op de middelen die bij andere departementen en (mede)overheden besteed werden aan innovatie en doorontwikkeling van de bredere digitale dienstverlening, die nu onder de IP worden meegenomen. Dit maakt dat het niet mogelijk is om de gehele financiering van doorontwikkelingskosten vóór en na de IP te vergelijken. Voor innovatie kan wel worden gesteld dat hiervoor met de IP (en het innovatiebudget) meer middelen beschikbaar zijn gekomen.

3.2. Overwegingen die hebben geleid tot het instellen van de IP (1b)

In 2018 is de AP GDI op de begroting van Financiën overgegaan in de IP als apart beleidsartikel op de begroting van BZK. Hieronder beschrijven we de aanleiding en overwegingen.

3.2.1. Overwegingen die hebben geleid tot het instellen van de IP

Met de doorbelasting van de toerekenbare beheer- en exploitatiekosten voor de GDI verviel de noodzaak tekorten met de AP GDI op te vullen; op de kosten voor innovatie en doorontwikkeling na

Het kabinet Rutte-II heeft op 24 februari 2017 besloten de toerekenbare beheer- en exploitatiekosten van de GDI door te belasten, te beginnen in 2018 voor drie voorzieningen (DigiD, MijnOverheid (MO) en Digipoort).⁴⁴ Vanaf 2019 zijn ook de overige voorzieningen van de GDI doorbelast.⁴⁵ Doordat de kosten voor beheer en exploitatie van de GDI naar gebruik werden doorbelast, kwam het beleidsgeld van BZK bestemd voor de beheer en exploitatie van de GDI te vervallen.⁴⁶ Daarmee verviel grotendeels ook de noodzaak van de AP GDI voor het opvullen van de tekorten op de GDI en vielen deze middelen als het ware vrij. Echter dient te worden opgemerkt dat, zoals in Paragraaf 3.1.3 weergegeven, de meeste kosten voor doorontwikkeling op de GDI niet konden worden doorbelast. Deze middelen zijn (mede daarom) vanaf 2019 omgezet in de IP bestemd voor innovatie en doorontwikkeling.

⁴³ Bijv. Nationaal Beraad, *Vastgesteld verslag Nationaal Beraad*, 10-02-2015

⁴⁴ Bron: Rijksoverheid, *Rijksbegrotingsfasen*, 2019, van, https://www.rijksbegroting.nl/2019/voorbereiding/begroting,kst248515_11.html

⁴⁵ Bron: BZK DO en Bureau Digicommissaris, *Toekomst aanvullende post*, 7 jan. 2018

⁴⁶ Bron: BZK DO en Bureau Digicommissaris, *Toekomst aanvullende post*, 7 jan. 2018

Meerdere overwegingen lagen aan de instelling van de IP ten grondslag

De overwegingen die tot keuze voor het oprichten van de IP hebben geleid zijn af te leiden uit het voorstel van BZK DO, Bureau Digicommissaris en het Nationaal Beraad, waarin drie combinaties zijn overwogen:⁴⁷

1. Middelen op de begroting BZK (gekozen combinatie)
2. Middelen op begroting het ministerie van Financiën, beslisbevoegdheid bij
 - a. Staatsecretaris BZK
 - b. OBDO
3. Opheffen AP GDI en middelen terugstorten

De eerste combinatie is gekozen, waarbij de middelen als een apart beleidsartikel op de begroting van BZK werden gezet en het OBDO verantwoordelijkheid heeft gekregen voor een zwaarwegend advies aan de staatssecretaris BZK over de besteding van deze middelen.⁴⁸ Een aantal overwegingen^{49 50}, evenals de randvoorwaarden die het Nationaal Beraad⁵¹ hadden meegegeven, vormen de grondslag voor deze keuze:

- Inhoudelijk: Gezamenlijke middelen die onder de AP GDI werden verzameld voor tekorten op beheer, exploitatie en doorontwikkeling van de GDI, worden overgeboekt op de IP en hoeven daardoor niet teruggeboekt te worden naar de (mede)overheden. De middelen komen daarmee beschikbaar voor innovatie en doorontwikkeling, wat aansluit bij de Rijksbrede wens zoals beschreven in het rapport 'Maak Waar!'.
- Politiek-bestuurlijk: Het doet recht aan de verschoven ministeriële verantwoordelijkheid en wijst daarbij één politiek verantwoordelijke aan (BZK) waardoor escalatie vanuit het Nationaal Beraad naar de Ministerraad wordt voorkomen.
- Procesmatig: Daarnaast is deze keuze het meest eenduidig en vergt het de minste administratie door het wegvallen van de controle door het ministerie van Financiën op overboekingen naar met name het ministerie van BZK en EZK. Hierdoor kunnen de middelen ook sneller besteed worden na besluitvorming.⁵² Bovendien vervalt de noodzaak voor het gebruik van een tussenrekening omdat de middelen op een apart beleidsartikel vallen.⁵³

Deze keuze voldoet ook aan de randvoorwaarden die zijn meegegeven door het Nationaal Beraad.^{54 55} Het Nationaal Beraad heeft randvoorwaarden opgesteld om te voorkomen dat de middelen uit de Investeringspost aan andere zaken op de begroting van BZK uitgegeven werden.⁵⁶ De eerste randvoorwaarde betrof dat de allocatie van middelen aangevraagd dient te worden middels het indienen van een meerjarig bestedingsplan bij IRF. Daarnaast diende de IP als apart artikelonderdeel opgenomen te worden zodat de middelen geormerkt werden en dus niet gebruikt konden worden voor het opvullen van budgettekorten van het ministerie van BZK. Ook diende het resultaat van de IP jaarlijks gedeeld te worden met het OBDO en de Programmeringsraad Logius. Tot slot diende het OBDO een zwaarwegend advies over de allocatie van middelen aan de staatssecretaris van BZK mee te geven.^{57 58}

⁴⁷ Bron: BZK DO en Bureau Digicommissaris, *Toekomst aanvullende post*, 7 jan. 2018

⁴⁸ Idem

⁴⁹ Idem

⁵⁰ Bron: DIO, *Notitie Bestedingsplan AP GDI*

⁵¹ Bron: Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Bestedingsplan Aanvullende Post BZK, 2019-2020*

⁵² Bron: DIO, *Notitie Bestedingsplan AP GDI*

⁵³ Bron: BZK DO en Bureau Digicommissaris, *Toekomst aanvullende post*, 7 jan. 2018

⁵⁴ Bron: Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Bestedingsplan Aanvullende Post BZK, 2019-2020*

⁵⁵ Bron: Nationaal Beraad, *Concept verslag Nationaal Beraad*, 17 jan. 2018

⁵⁶ Idem

⁵⁷ Bron: DIO, *Notitie Bestedingsplan AP GDI*

⁵⁸ Bron: Nationaal Beraad, *Concept verslag Nationaal Beraad*, 17 jan. 2018

Conclusie: Bij de instelling van de IP is gekozen het beschikbaar komen van de middelen uit de AP voor innovatie en doorontwikkeling te benutten, en de financiële verantwoordelijkheid bij het inhoudelijke departement te plaatsen

Na de intrede van de doorbelasting van de GDI, ontstond de mogelijkheid om de middelen op de AP opnieuw te alloceren. In 2018 is door het Nationaal Beraad besloten de middelen (dat jaar) te blijven benutten voor doorontwikkeling van de GDI. De kans om deze interbestuurlijk opgebrachte middelen blijvend te benutten voor innovatie en doorontwikkeling lijkt om pragmatische overwegingen te zijn aangegrepen (zo hoefde niet steeds opnieuw financiering opgehaald te worden en hoeft niet opnieuw over de omvang onderhandeld te worden). Zowel de omvang als het doel van de IP zijn daardoor (ten minste gedeeltelijk) bepaald door de AP GDI. In de volgende paragraaf gaan wij nader op de mate waarin de doelstelling helder is en de middelen toereikend zijn.

3.3. Afbakening scope en omvang van de IP (1c)

Voortbouwend op de analyse van de ontwikkelingen in de financiering van innovatie en doorontwikkeling van de Digitale Overheid, gaan wij nader in op twee samenhangende aspecten van het ontwerp van de IP, namelijk de mate waarin de scope (of doelstelling) is afgebakend (Paragraaf 3.3.1) en de toereikendheid van de omvang van de IP (Paragraaf 3.3.2).

3.3.1. De scope van de IP

De scope van de IP beslaat de gehele Digitale Overheid en is niet afgebakend tot de GDI – in de praktijk leidt dit tot veel discussie

Gezien de IP zijn oorsprong kent in de AP GDI, lijkt het evident dat de IP primair gericht is op innovatie en doorontwikkeling van de GDI. Het Nationaal Beraad geeft in de Nota Voorstel Investeringsambities 2018 het volgende aan: *‘In dit Nationaal Beraad zal een besluit worden genomen over de toekomst van de Aanvullende Post. Het voorgestelde besluit is om de middelen van de Aanvullende Post in te blijven zetten voor de digitale overheid, waaronder de doorontwikkeling en innovatie van de GDI.’*⁵⁹ ⁶⁰ Daarin wordt echter opgemerkt dat de besteding dient te worden bepaald volgens het Instellingsbesluit Sturing Digitale Overheid en de aangekondigde herijking van de GDI (Programmaplan Digitale Basisinfrastructuur). Het instellingsbesluit voor de OBDO stelt dat de middelen *‘uit de AP GDI (of zijn opvolger) besteed dient te worden aan innovaties binnen de Digitale Overheid en het Programmaplan Digitale Basisinfrastructuur’*.⁶¹ Daarbij draagt het OBDO verantwoordelijkheid voor de brede agenda digitalisering. Hieruit maken wij op dat de doelstelling van de IP zich niet beperkt tot de GDI, maar de gehele Digitale Overheid omvat. Specifiek over de GDI is wel opgenomen dat de Programmeringsraad Logius tot taak heeft *‘advies te geven aan het OBDO ten aanzien van gewenste en/of noodzakelijke doorontwikkeling van de voorzieningen bij Logius, voor zover die bekostigd moeten worden uit de Aanvullende Post of zijn opvolger’*.⁶² In de beschrijving van het IP proces van het secretariaat ICM bevestigen zij de scope van de IP in dezelfde bewoording, en geven daarbij weer dat de IP zich niet beperkt tot de GDI. Wij geven deze in Figuur 5 weer.

Daarnaast wordt in de procesbeschrijving de scope afgebakend door de basisregistraties hierbuiten te plaatsen: *‘De basisregistraties zijn buiten scope van de governance geplaatst en zijn daarmee ook buiten scope van de Investeringspost.’*⁶³

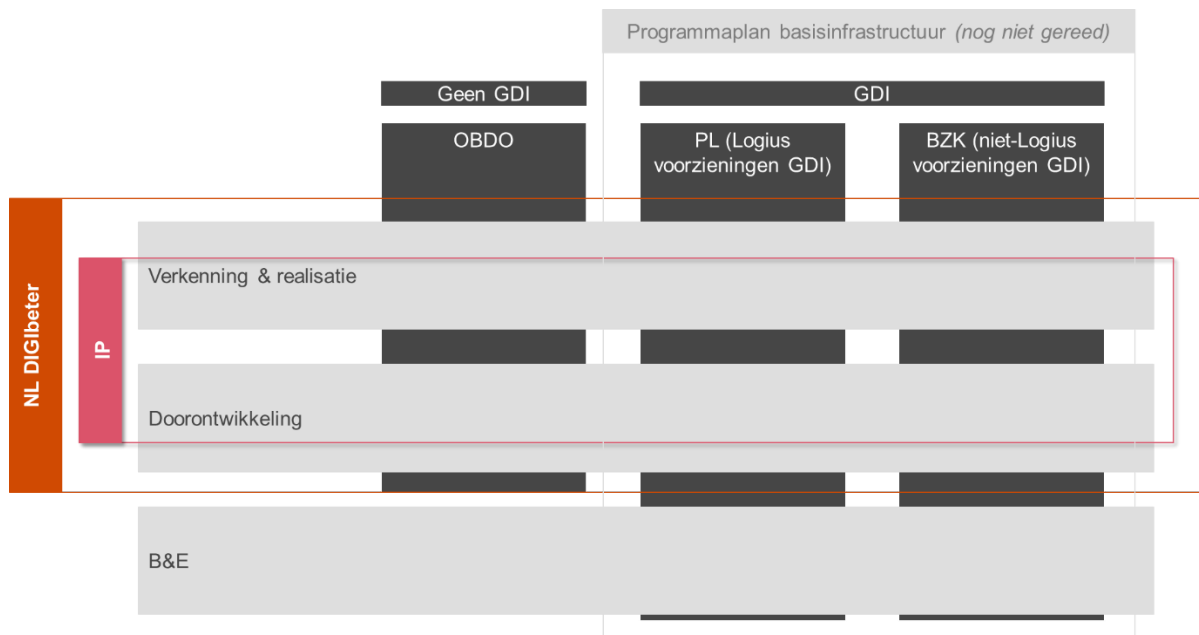
⁵⁹ Bron: Nationaal Beraad, Nota Voorstel Investeringsambities 2018, 4 januari 2018.

⁶⁰ Hierin wordt echter ook verwezen naar het concept Instellingsbesluit Sturing Digitale Overheid en aangegeven dat, met uitzondering van urgente uitgaven, met de inzet van de AP GDI middelen in 2018 dient te worden gewacht tot de nieuwe besluitvoering.

⁶¹ Bron: Rijksoverheid, *Instellingsbesluit Sturing Digitale Overheid*, 23 feb. 2018

⁶² Idem.

⁶³ Bron: BZK, *Voorstel standaardproces Investeringspost*, 16 april 2018.



Figuur 5. De scope van de Investeringspost betreft de Digitale Overheid (waaronder de GDI)

In de praktijk bestaat veel discussie over de reikwijdte van de IP, en of deze zich dient te beperken tot innovatie en doorontwikkeling voor de GDI. Wij merken op dat de twijfel bij betrokkenen begrijpelijk is doordat de oorspronkelijke inzet van de (voorganger van de) IP en de nadruk die ook door het Nationaal Beraad en in het instellingsbesluit wordt gelegd op de GDI. Temeer omdat de herijking van de GDI, ofwel het *Programmaplan Digitale Basisinfrastructuur*, niet is opgesteld en dus geen duidelijkheid biedt over wat hiertoe (niet) gerekend dient te worden.

De mogelijkheid om GDI-voorzieningen uit de IP te financieren is afhankelijk van de fase in de levenscyclus; beheer- en exploitatiekosten zijn in ieder geval uitgesloten

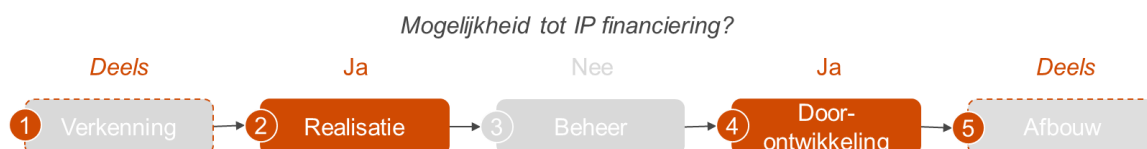
Het standaardproces Investeringspost uit 2018⁶⁴ geeft aan dat *'de duurzame financieringsafspraken [red. afspraken doorbelasting] gelden als leidraad voor waar de middelen wel en niet aan mogen worden besteed voor wat betreft de fase van de levenscyclus. Voor projecten in de verkenningsfase (1) of realisatiefase (2), doorontwikkelprojecten (4) en voor bepaalde aanbouwkosten (5) mag een beroep worden gedaan op de Investeringspost. Beheer- en exploitatiekosten (3) komen niet in aanmerking voor financiering.'* (pagina 3) Naast deze scopebepaling is als knock-out criterium in het ICM afwegingskader financiering Digitale Overheid⁶⁵ vastgelegd dat ook verkennend *beleidsonderzoek* (1) niet uit de IP gefinancierd kan worden.

Dit geeft een richting, maar laat tegelijkertijd ruimte voor interpretatie. Het is bijvoorbeeld niet geheel duidelijk welk deel van de verkenningsfase wel onder de IP kan worden geschaard. Daarnaast heeft het standaardproces IP enkel betrekking op de GDI, terwijl de IP een bredere scope heeft daar waar de gehele Digitale Overheid onder valt. Ook is niet gespecificeerd wat onder 'bepaalde aanbouwkosten' valt, hoewel dit betrekking lijkt te hebben op vervanging en de noodzaak tot reserveringen.⁶⁶ Uit interviews blijkt ook dat er veel discussie is over de dekking van de financiering van vernieuwing en vervanging, en daarmee afbouw, van voorzieningen.

⁶⁴ Idem.

⁶⁵ Idem.

⁶⁶ Bron: De Digicommissaris, *Nationaal Beraad Digitale Overheid Conceptverslag*, 15-11-2016



Figuur 6. Fase uit de levenscyclus van GDI-voorzieningen waarvoor de IP kan worden aangewend ⁶⁷

Conclusie: De scope van de IP is breed en omvat innovatie en (door)ontwikkeling van de gehele overheidsbrede digitaliseringsagenda (waaronder de GDI)

Doordat de IP zowel bestuurlijk als inhoudelijk breed is opgezet, kan een verscheidenheid aan projecten aanspraak maken op de middelen. Dit heeft als risico dat discussie ontstaat over de rechtvaardigheid van het aanspreken van de IP door bepaalde investeringsvoorstellen. Daarnaast bemoeilijkt het ontbreken van een duidelijke afbakening van de scope van de IP zowel de sturing (zie Hoofdstuk 4) als het bepalen van de toereikendheid van de omvang van de IP (zie Paragraaf 3.3.2).

3.3.2. Toereikendheid van de omvang van het IP-budget

Bij het instellen van de IP zijn de benodigde middelen niet geraamd; het is daarom niet duidelijk of de omvang van de IP toereikend is om de nodige innovatie en doorontwikkeling te financieren

In 2015 werden de benodigde doorontwikkelkosten voor de reeds bestaande GDI-voorzieningen (exclusief het cluster Gegevens, verreweg de grootste kostenpost) geschat op €17 mln. in 2015 afnemend naar €12,4 mln. in 2018 (ca. 10% van B&E-kosten).⁶⁸ Met name omdat een groot deel van de innovatie- en doorontwikkelkosten liggen bij nieuwe voorzieningen (zoals eID maar ook volgend op Europese verordeningen zoals eIDAS) liggen de werkelijke kosten hoger.

Voor de jaren na 2018 zijn voor doorontwikkeling, voor zover bij ons bekend, geen ramingen gemaakt.⁶⁹ Aangezien het aantal GDI-voorzieningen en de omvang zijn gegroeid is het waarschijnlijk dat de kosten voor doorontwikkeling na 2018 hoger geraamd worden. Daarnaast betreffen deze kosten enkel GDI-gerelateerde kosten, terwijl de IP een bredere scope heeft (de brede agenda digitalisering). Om te kunnen sturen op benodigde (door)ontwikkeling is een onderbouwde raming noodzakelijk. Het voorbeeld in onderstaande kader biedt daarbij een perspectief op de raming voor benodigde middelen voor het toekomstgericht houden van IT.

Geschatte ontwikkelkosten o.b.v. het Run, Grow & Transform Framework

Op basis van onderzoek naar IT-investeringen, kan een ruwe schatting gemaakt worden van de benodigde omvang van ontwikkelkosten t.o.v. totale beheerkosten. In het Run, Grow & Transform Framework stelt Gartner Research dat in het gemiddelde scenario 70% beheerkosten ('run') samengaan met 30% ontwikkelkosten ('grow & transform').⁷⁰ De beheer- en exploitatiekosten van Logius, die enkel betrekking hebben op de Logius voorzieningen en de GDI, bedroegen in 2020 €175 mln.⁷¹ Dit zou neerkomen op €75 mln. ontwikkelkosten. De totale beheer- en exploitatiekosten van de GDI (en de Digitale Overheid) zijn echter groter aangezien ook andere uitvoerders dan Logius voorzieningen in beheer hebben.

De beschikbare middelen wijken in toenemende mate af van wat wordt aangevraagd; maar alleen dit gegeven hoeft niet te betekenen dat de omvang van de IP niet toereikend is

⁶⁷ Bron: BZK, *Vorstel standaardproces Investeringspost*, 16 april 2018.

⁶⁸ Bron: Nationaal Beraad, *Vastgesteld verslag Nationaal Beraad*, 10-02-2015. P.38.

⁶⁹ Waarschijnlijk omdat deze samenhang met de aangekondigde herijking van de GDI.

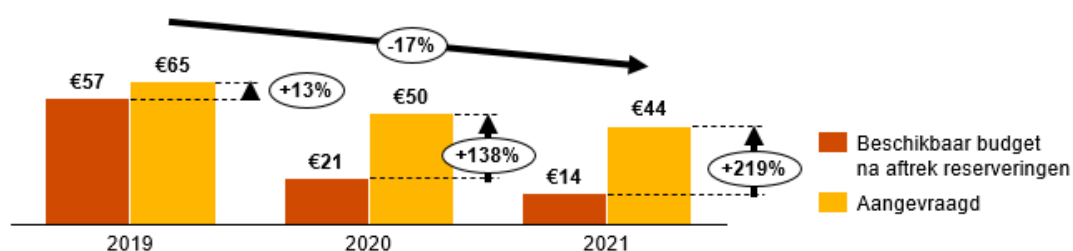
⁷⁰ Bron: Gartner Research, *IT Metrics: Align IT Investment Levels With Strategy Using Run, Grow, Transform and Beyond*, 23 mar. 2012

⁷¹ Bron: ABD Topconsult, *Vereenvoudiging doorbelasting generieke digitale infrastructuur*, 27 mar. 2020

De Investeringspost (IP) bedraagt ca. €57 mln. per jaar die is bestemd voor innovatie en doorontwikkeling. Binnen deze post is ca. €6 mln. per jaar gereserveerd voor het Innovatiebudget. Uitgaande van alleen projecten die volgens de beoordeling van het ICM passen binnen de spelregels en kaders was er in 2019 sprake van een lichte overvraging van het budget. Vervolgens is het beschikbare IP-budget in 2020 ruim 2 maal overvraagd en in 2021 zelfs ruim 3 maal overvraagd (zie Figuur 7).

In absolute zin is wel een afname zichtbaar van het totaal aan aangevraagde middelen. Hiervoor zijn verschillende verklaringen mogelijk, waaronder het gegeven dat indieners voor de investeringsronde van 2020 en 2021 van tevoren op de hoogte werden gesteld van de beperkte hoeveelheid middelen en daarom bij voorbaat het aantal voorstellen reduceerden.⁷²

Of de IP toereikend is hangt echter af van het belang en de urgentie van de innovatie en doorontwikkeling voorstellen (politiek gezien en voor de maatschappij), naast de beschikbaarheid van andere financiering.⁷³ Daarbij maakt overvraging van het budget het selecteren van de meest passende projecten mogelijk.



Figuur 7. Het netto budget aan aanvragen nam met 17% af - door meerjarige reserveringen nam de overvraging (%) van het budget wel toe (* €mln.)

De constante omvang van de IP maakt dat het niet mee kan groeien met de dynamiek van innovatie en doorontwikkeling van de Digitale Overheid

Zoals in het verslag van het Nationaal Beraad in 2015 al benoemd, is de GDI continu in ontwikkeling en zijn benodigde middelen daarom lastig te voorspellen op de middellange termijn: *'er zit en komt een dynamiek op de GDI die maakt dat de exactheid en daarmee de omvang van de benodigde middelen verder in de tijd meer bandbreedte heeft'*.⁷⁴ Omdat de omvang van de IP is bepaald door de afspraken over de gezamenlijke inbreng van middelen voor de AP GDI in 2015, zit in de huidige opzet weinig rek in de omvang van de investeringspost. Juist in het kader van groeiende kosten voor de Digitale Overheid (specifiek de GDI) is de AP GDI en vervolgens de doorbelasting tot stand gekomen. Ook voor de IP is het waarschijnlijk dat de omvang herzien dient te worden in het licht van benodigde doorontwikkeling op de generieke voorzieningen en overheidsbrede digitaliseringsagenda.

3.4. Voor- en nadelen van de IP (1d)

In relatie tot de voorgaande analyses sommen wij de voornaamste geïdentificeerde voor- en nadelen van de instelling en vormgeving van de IP op. In de volgende onderdelen van het onderzoek zullen wij hier op voortbouwen en specifiek op de governance (Hoofdstuk 4) en besteding van middelen (Hoofdstuk 5) aanvullende voor- en nadelen identificeren, in relatie tot het onderzoekskader (zie Figuur 3).

⁷² Bron: Interview secretariaat ICM, maart 2020.

⁷³ Zo worden in de beoordeling voorstellen doorverwezen naar andere financiering voor een waarde van in 2019 ~€15 mln en in 2020 €4 mln.

⁷⁴ Bron: Nationaal Beraad, *Vastgesteld verslag Nationaal Beraad*, 10 feb. 2015. p.39.

3.4.1. Voor- en nadelen van de vormgeving van de IP

Voordelen

- **Interbestuurlijke financiering:** De IP bevat interbestuurlijk opgehaalde middelen die worden ingezet voor financiering van innovatie en doorontwikkeling van de gehele Digitale Overheid. Deze interbestuurlijke financiering faciliteert departement-overstijgende financiering en sturing op generieke voorzieningen en de overheidsbrede digitale agenda. Met name voor innovatie heeft de IP (samen met Agenda NL DIGIbeter) gezorgd voor de praktische invulling van de interbestuurlijke inzet hierop. Dit stimuleert het zoeken naar dwarsverbanden en beoogt te voorkomen dat op verschillende plaatsen binnen de overheid aan dezelfde innovaties wordt gewerkt.
- **Oormerken van middelen:** Een gerelateerd voordeel van de IP als apart beleidsartikel betreft dat deze middelen geormerkt zijn. Daardoor kan het niet benut worden voor het vullen van tekorten op andere begrotingsonderdelen van BZK zelf. Een ander voordeel van het oormerken van de middelen is dat het inzichtelijk is welke middelen uitgegeven kunnen worden aan de innovatie en doorontwikkeling van de Digitale Overheid. Dit bevordert de transparantie en maakt de uitgaven beter navolgbaar.
- **Regie bij inhoudelijke departement:** Het ligt voor de hand dat het beleidsverantwoordelijke departement ook de regie over de besteding van de middelen heeft. Omdat BZK verantwoordelijk is voor het voeren van de regie op de Digitale Overheid, waaronder het aansturen van de interbestuurlijke samenwerking, en verantwoordelijk is voor het beleid Digitale Overheid, en de politieke wens bestaat om de sturing en de financiering van de GDI dichter bij elkaar te brengen, is het begrijpelijk dat de IP bij BZK is geplaatst.

Nadelen

- **De IP wekt de indruk dekkend te zijn:** Een mogelijk nadeel van het hebben van een separate post voor innovatie en doorontwikkeling van de Digitale Overheid is dat het de indruk wekt dat de IP de enige voorziening is voor innovatie en doorontwikkeling, terwijl daarnaast nog andere middelen aangewend kunnen worden voor het financieren van innovatie en doorontwikkeling. Dit schept een hoop verwachtingen en vereist veel helderheid in communicatie over waar de IP wel voor bedoeld is en waarvoor niet.
- **Separate bekostiging voor I&D vraagt om stevig kader en governance:** De governance van de Digitale Overheid voert regie over de gehele Digitale Overheid. Voor de financiering is hierin echter onderscheid gemaakt in fase van de levenscyclus van voorzieningen (zie Figuur 6 sectie 3.3.1 en Figuur 8). De verschillende fases in de levenscyclus zijn echter niet volledig af te bakenen. Door de financiering middels een separaat beleidsartikel voor innovatie en doorontwikkeling in te richten, worden deze complexe discussies in het beleidsartikel (en de governance hierop) getrokken. Dit vraagt om duidelijke kaders en een stevige governance.



Figuur 8. Weergave fragmentatie bekostiging investeringspost en doorbelasting van de Digitale Overheid.

- **Afbreuk aan levenscyclus benadering:** Het fragmenteren van de financiering van de Digitale Overheid (door middel van de doorbelasting en de IP) brengt het risico met zich mee dat onvoldoende integraal gestuurd wordt op de gehele levenscyclus van GDI-voorzieningen. Daardoor is minder stimulans bij betrokkenen voor het implementeren van innovaties (en daarmee het gebruik van projecten in de IP) die de beheer- en exploitatiekosten verlagen. Andersom is er minder stimulans om te zorgen dat de geselecteerde projecten ook na de eerste ontwikkelfase in productie, beheer en exploitatie gaan en dat dit wordt geborgd.
- **Omvang is niet dynamisch:** Twee karakteristieken van de digitalisering maken dat een inrichting van financiering flexibel dient te zijn en mee kan groeien: (1) de GDI is continu in ontwikkeling en de Digitale Overheid moet zich in rap tempo kunnen aanpassen. Het is daarom lastig in te schatten welke innovatie en doorontwikkeling op de middellange termijn noodzakelijk is; (2) de GDI breidt uit en generieke kosten voor innovatie en doorontwikkeling nemen daarom naar waarschijnlijkheid toe. Ook de toename van de Europese digitale integratie draagt hieraan bij. De omvang van de IP is (grotendeels) vastgesteld en kan daarom niet eenvoudig aangepast worden.

3.5. Conclusies en aanbevelingsrichtingen

De specifieke conclusies en enkele aanbevelingsrichtingen⁷⁵ in relatie tot hoofdvraag 1 (en de deelvragen) geven wij in onderstaand overzicht weer.

Tabel 7. Conclusies en aanbevelingsrichtingen onderzoeksvraag 1

#	Onderwerp	Conclusie	Aanbevelingsrichtingen
1a	3.1. Vergelijking financiering innovatie & doorontwikkeling ten tijde van de AP GDI (2015-2018) met de IP (2019-2021)	Met de instelling van de IP is de financiering en sturing op innovatie en doorontwikkeling verbreed; waarbij voor innovatie meer middelen beschikbaar zijn dan ten tijde van de AP maar waarbij dit voor doorontwikkeling niet vaststaat	De ontwikkeling naar meer aandacht voor interbestuurlijke sturing en financiering van doorontwikkeling en innovatie is positief en dient te worden doorgezet. Om te zorgen dat BZK passend regie kan voeren in de interbestuurlijke samenwerking, is het aan te bevelen nog meer helderheid te scheppen over de relatie van de IP tot de overige middelen (beleidsgeld DO) en de rol van BZK (in de besluitvoering, opdrachtgeverschap). Zowel intern als bij andere partijen is behoefte aan deze transparantie gewenst.
1b	3.2. Overwegingen die hebben geleid tot het instellen van de IP	Bij de instelling van de IP is gekozen het beschikbaar komen van de middelen uit de AP voor innovatie en doorontwikkeling te benutten, en de financiële verantwoordelijkheid bij het inhoudelijke departement te plaatsen	
1c	3.3. Afbakening scope en omvang van de IP	De scope van de IP is breed en omvat innovatie en (door)ontwikkeling van de gehele overheidsbrede digitaliseringsagenda (waaronder de GDI)	Hoewel de scope afgebakend blijkt te zijn, dient met name te worden gewerkt aan het verder specificeren van de scope (als hier behoefte aan is), zorgen dat deze consistent wordt toegepast (zie hoofdvraag 2) en dat betrokkenen een gedeeld beeld van de scope van de IP krijgen (ten eerste door dit nog beter vast te leggen en te delen) zodat discussies hierover voorkomen kunnen worden.
		Bij het instellen van de IP zijn de benodigde middelen niet geraamd, de beschikbare middelen wijkten in toenemende mate af van wat wordt	Ten eerste dient gezorgd te worden voor een actuele meerjarenraming,

⁷⁵ De evaluatie IP is primair gericht op het evalueren van de onderzoeksvragen. De aanbevelingsrichtingen zijn daarmee bedoeld om suggesties aan te dragen voor betrokkenen om het gevoerde beleid te verbeteren.

aangevraagd, en de constante omvang van de IP maakt dat het niet mee kan groeien met de dynamiek van innovatie en doorontwikkeling van de Digitale Overheid

mede gebaseerd op bestaand onderzoek.⁷⁶

Overweeg vervolgens de mogelijkheid om van een vaste omvang van de IP naar een flexibele omvang over te gaan, die ruimte biedt voor fluctuatie in behoefte aan digitale doorontwikkeling. Houdt daarbij met name rekening met de balans eenjarige en meerjarige projecten zodat flexibiliteit behouden wordt om elk jaar nieuwe projecten te starten die toekomen aan de huidige behoefte van innovatie en doorontwikkeling.

1d	3.4 Voor- en nadelen van de IP	<p>Voordelen:</p> <ul style="list-style-type: none">• Interbestuurlijke financiering• Oormerken van middelen• Regie bij inhoudelijk departement <p>Nadelen:</p> <ul style="list-style-type: none">• De IP wekt de indruk dekkend te zijn• Separate bekostiging voor I&D vraagt om stevig kader en governance• Afbreuk aan levenscyclus benadering• Omvang is niet dynamisch	<p>Zorg dat de interbestuurlijke governance die nu al verantwoordelijkheid draagt over de besluitvoering over de brede digitale overheidsagenda, hier daadwerkelijk in samenhang op stuurt. Op zijn minst heeft dit integrale raming. Bij voortzetting van de separate financiering van I&D is het van belang dat de governance die adviseert over de besteding van de middelen zwaar genoeg is en/of beschikt over een voorafgestemd kader met criteria (zie aanbevelingsrichtingen hoofdstuk 2)</p>
----	--------------------------------	--	---




⁷⁶ Zie bijvoorbeeld “Kwantificering Werk aan Uitvoering” van EY

4. Onderzoeksvraag 2: Effectiviteit en efficiëntie van de governance op de IP

Onderzoeksvraag 2 gaat in op de effectiviteit en de efficiëntie van de governance van de IP. Uitgangspunt voor deze analyse zijn de onderzoeksvragen beschreven in Paragraaf 2.1. Hierbij hebben wij de relatie tussen de deelvragen en het kader (zie Figuur 3) waaraan wij de governance van de IP toetsen weergegeven.

Wij analyseren in dit hoofdstuk achtereenvolgend de **effectiviteit** en **efficiëntie** van de governance. De *effectiviteit* omvat de volgende onderdelen: de effectiviteit van de governance structuur (deelvraag 2a); het proces van prioritering en toekenning (2b); en de beheersing van projecten d.m.v. monitoring en bijsturing (2c). De *efficiëntie* omvat het *gehele* proces, van het uitvragen van investeringsvoorstellen tot de decharge (2e).

Tabel 8. Kader analyse deelvraag de effectiviteit en efficiëntie van de governance op de IP

Onderzoeksvragen	Indicatoren	Kader
Effectiviteit		
2a Hoe functioneert de governance waarin wordt beslist over de allocatie van middelen op de IP?	Betrokkenheid stakeholders; ervaren waarde van de advies-governance rollen in goedkeuringsproces	 Governance
2b Hoe en op welke gronden zijn de middelen op de Investeringspost in 2019 en 2020 gealloceerd?	Objectiviteit en effectiviteit waarmee de meest passende voorstellen worden geselecteerd; Aansluiting criteria bij doelstelling IP; B&E-kosten in besluitvorming in acht genomen; ervaren transparantie en consistentie in selectie mate van belangenverstrengeling;	 Prioriteren en selecteren
2c Hoe adequaat is de monitoring, bijsturing en verantwoording van de uitvoering geweest van initiatieven waaraan via de IP is bijgedragen?	Heldere monitor & rapportage verplichting; afspraken nageleefd; Frequentie & vorm afstemming OG/ON; Ervaringen waarin (niet) tijdig is bijgestuurd t.b.v. doelbereik en inzet middelen	 Beheersen
2d Levert de sturing een belangrijke bijdrage aan het realiseren van de doelstellingen?		
Efficiëntie		
2e Hoe efficiënt is het gehele proces van het indienen voorstellen tot het verkrijgen van geld? Welke bevindingen en aanbevelingen zijn er?	Ervaren efficiëntie proces door betrokkenen; duur goedkeuring opdrachtbrieven, start projecten, financiering; bestede tijd aan uitwerken en beoordelen voorstellen (in relatie tot omvang); verbetermogelijkheden	Gehele proces

Effectiviteit van de governance IP

4.1. Governance van de IP (2a)



De inrichting van de governance is een voorwaarde voor een effectief beheersproces. In de analyse hanteren wij de principes voor governance bij interbestuurlijk portfoliomanagement (hiernaast weergegeven). Om een oordeel te geven over de governance op de IP beschrijven wij eerst de algehele governance Digitale Overheid en de rol van de IP hierin, om vervolgens onze bevindingen te presenteren over het functioneren en de effectiviteit van de governance structuur van de IP.

4.1.1. Governance omtrent het toekennen van middelen

De Governance omtrent het toekennen van middelen (o.a. bewaking en besluitvoering) is vastgelegd en kent brede betrokkenheid; hoewel partijen als uitvoerders en eindgebruikers beperkt vertegenwoordigd zijn

De Investeringspost kent een governance specifiek ingericht voor dit instrument. Het ICM is verantwoordelijk voor de monitoring en verantwoording over de investeringsagenda en voert daarmee de regie over het proces van het indienen en beoordelen van investeringsvoorstellen (oftewel het bevorderen en bewaken van een adequate uitvoering van het proces).⁷⁷ Het OBDO is verantwoordelijk voor het beoordelen van, en zwaarwegend advies geven over, de besteding van middelen. De staatssecretaris van BZK neemt als budgethouder een definitief besluit over de besteding van de middelen ('selecteren' in het kader).^{78 79} De Programmeringsraad Logius (PL) heeft volgens het instellingsbesluit de taak om adviezen te geven aan het OBDO ten aanzien van gewenste en/of noodzakelijke doorontwikkeling van de voorzieningen bij Logius, voor zover deze bekostigd moeten worden uit de IP.⁸⁰ Op projectniveau is per project een opdrachtgever aangesteld. De verdeling van rollen en verantwoordelijkheden is weergegeven in Figuur 9.

Op het niveau van investeringsvoorstellen spelen vier partijen een rol, te weten PL, OBDO en DDO als indieners en het secretariaat ICM als regisseur. De drie indieners dienen verschillende type voorstellen in. De PL dient voorstellen in met betrekking tot de GDI, de DDO met betrekking tot programma's gericht op de GDI die (doorgaans) niet bij Logius vallen, zoals 'eIDAS' en OBDO een grote variëteit aan overheidsbrede voorstellen in relatie tot agenda NL DIGIbeter (geen GDI).



De **governance structuur** draagt door het interbestuurlijke karakter ook bij aan het principe dat diverse belanghebbenden betrokken worden in de besluitvoering. De inclusie van drie verschillende indieners in het proces borgt dat veel partijen vertegenwoordigd zijn, waarmee het invulling geeft aan het criterium 'Betrekken bestuurders en belanghebbenden'. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de uitvoerders zelf, maar ook eindgebruikers en marktpartijen niet direct vertegenwoordigd zijn. De kans tot bredere en/of meer onafhankelijke vertegenwoordiging werd in diverse interviews benadrukt. Als referentiekader: de regieraden onder het Nationaal Beraad betrokken onder meer beheerders, leveranciers, en vertegenwoordigers van private partijen (bijv. koepelorganisaties). Ook werden klankbordgroepen van burgers en bedrijven ingericht om de ervaringen van eindgebruikers in beeld te brengen.⁸¹ Het is vanuit dit perspectief te adviseren om te bezien of de vertegenwoordiging van andere belanghebbenden nog beter ingericht kan worden.

⁷⁷ Bron: ICM, *Agenda 20180709*, 9 juli 2018

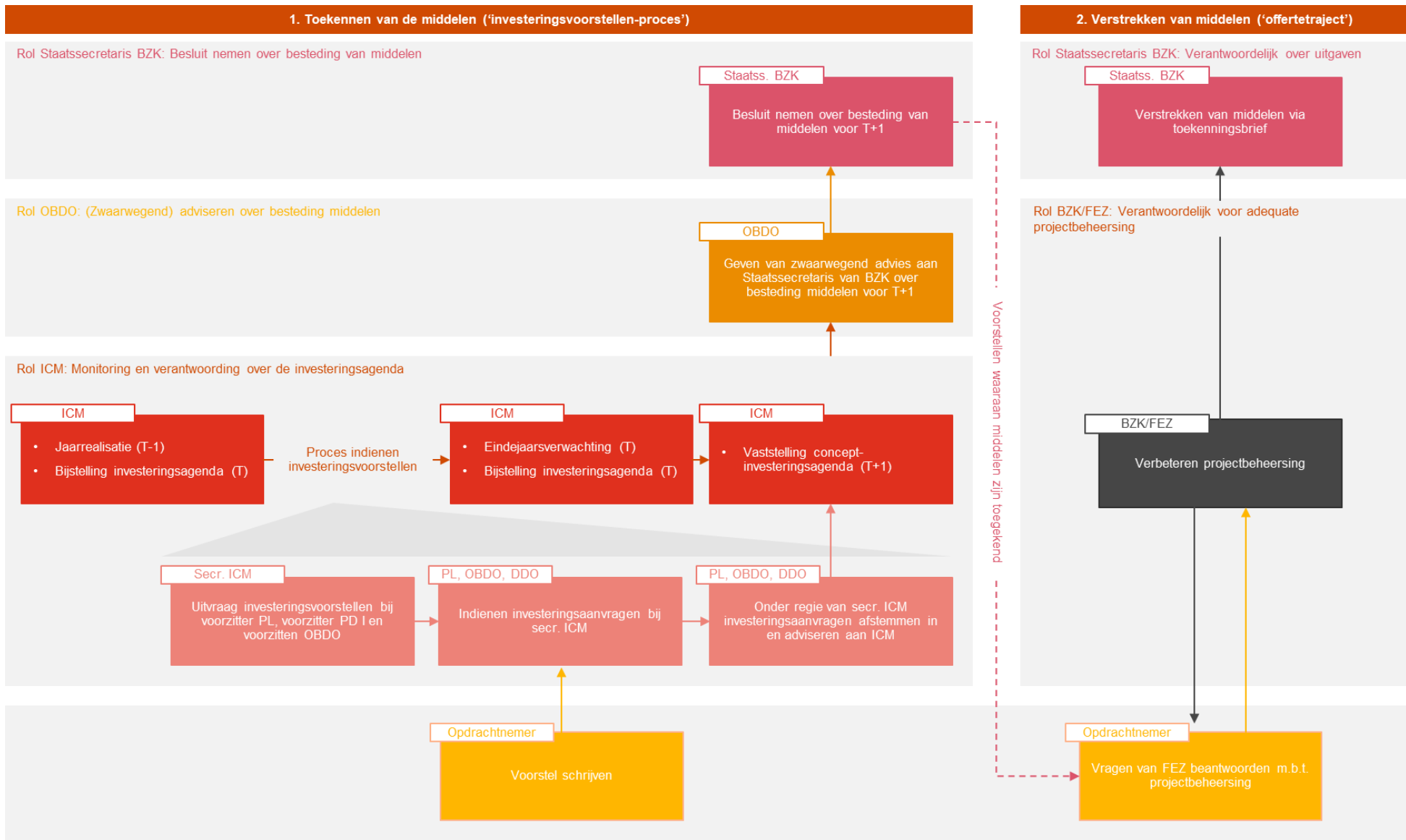
⁷⁸ Bron: Rijksoverheid, *Instellingsbesluit Sturing Digitale Overheid*, 23 februari, 2018, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040648/2018-02-23>

⁷⁹

Bron: DIO, *Notitie Voorstel Standaardproces Investeringspost*, 16 april 2018

⁸⁰ Bron: Rijksoverheid, *Instellingsbesluit Sturing Digitale Overheid*, 23 februari, 2018, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040648/2018-02-23>

⁸¹ Bron: Nationaal Beraad, *Vastgesteld verslag Nationaal Beraad*, 10 feb. 2015, p. 43-44.



Figuur 9. Governance van de Investeringspost op hoofdlijnen voor selectie projecten en toekenning middelen.⁸² Het bijpassende organogram is weergegeven in Bijlage E.

⁸² Bron: ICM, *Agenda ICM*, 2018, 2019, 2020

Het secretariaat ICM legt zich toe op de bevordering en bewaking van het indienings- en beoordelingsproces; dit behoeft in de praktijk echter meer regie en continuïteit

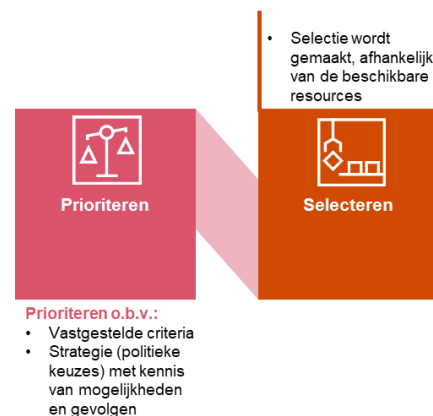
Het secretariaat ICM voert in haar rol de regie op het proces van het selecteren van voorstellen. In deze rol beoordeelt het secretariaat ICM de voorstellen enkel procesmatig en niet inhoudelijk. De inhoudelijke beoordeling dient door de leden van het ICM (waaronder de drie indieners) uitgevoerd te worden. Tegelijkertijd constateren we dat de drie indieners uiteenlopende, en vaak tegenstrijdige, belangen hebben en dat de besluitvoering gezien de diversiteit aan projecten (die vaak lastig te vergelijken zijn) niet volledig objectief kan geschieden (zie Paragraaf 4.2 over de toekenning). Dit vergt een secretariaat dat het proces bewaakt maar ook voldoende kennis van de inhoud heeft. Ook de relatie met de eigen directie DO en directe collega's die ook indiener zijn bij het IP, is een factor die maakt dat het voor de secretaris lastig kan zijn de beoordeling van voorstellen volledig onafhankelijk te laten verlopen. Het secretariaat moet daarom sterk in zijn schoenen staan om de eigen onafhankelijkheid te bewaken. Daarmee is de vervulling van de rol in grote mate afhankelijk van de secretaris en de aanpak die deze hanteert. Er is erkenning voor de lastige rol die het secretariaat dient te vervullen en waardering voor de inzet om de verschillende partijen samen te brengen. Tegelijkertijd merken wij op dat wanneer een secretariaat de touwtjes minder in de hand houdt of veel ruimte laat voor discussie zonder te sturen op besluiten, dit direct merkbaar is in de effectiviteit van het proces. Er is daarom een (te) grote afhankelijkheid van het karakter en de aanpak van één of enkele personen. Het grote aantal wijzigingen in de bezetting van het secretariaat, samen met de benodigde wijzigingen in het proces in de eerste jaren, doet af aan de mate waarin een constante lijn wordt gevolgd.



Het secretariaat ICM heeft in de onderzochte periode haar taak om 'adequate uitvoering van het gehele proces te bevorderen en bewaken' in wisselende mate vervuld. Door aanvragers en indieners wordt ervaren dat het secretariaat ICM niet altijd controle houdt op het proces. Ook is het van belang dat het secretariaat ICM over relevante inhoudelijke kennis beschikt om de rol te vervullen. Wisselingen in het secretariaat ICM zijn daarbij in het verleden niet bevorderlijk geweest voor het behouden van kennis en ervaringen uit voorgaande jaren.

4.2. Effectiviteit van het proces van het beslissen over de allocatie van middelen in de IP (2b)

Het proces van de besluitvoering over allocatie van middelen omvat primair de prioritering en selectie. Wij hanteren de daarbij genoemde principes om op effectiviteit te toetsen. Wij gaan daarbij met name in op de heldere politieke keuzes en strategie, de vastgestelde (selectie)criteria, en de mate waarin de verantwoordelijke partij(en) besluitvaardig optreden om tot een transparante selectie te komen.



4.2.1. Beschrijving besluitvormingsproces

Het ICM voert de regie over het indienen van investeringsvoorstellen (zie Figuur 9). Dit proces start met een uitvraag voor investeringsvoorstellen bij de voorzitter OBDO, voorzitter PL en voorzitter DDO. Deze partijen kunnen vervolgens eerst een conceptueel en daarna een definitief investeringsvoorstel indienen bij het secretariaat ICM. Vervolgens beoordelen en prioriteren het OBDO, de PL en DDO de investeringsvoorstellen onder begeleiding van het secretariaat ICM. De uiteindelijke selectie wordt ter goedkeuring voorgelegd in het ICM waarna deze wordt vastgelegd in een concept-investeringsagenda.⁸³

⁸³ Bron: Logius, Programmeringsraad Logius, *IP 2020 Prioritering*, 2019.

4.2.2. Selectie en prioritering: knock-out en toekenningscriteria

Voor de beoordeling van investeringsvoorstellen worden enkele criteria gehanteerd. In 2018 zijn spelregels geïntroduceerd waaraan voorstellen dienden te voldoen. Deze zijn in de volgende jaren verder bijgesteld. In de ronde van 2022 waren dit onderstaande goedkeurings- en knock-out criteria.⁸⁴ De knock-out criteria zijn vastgelegd in het ICM afwegingskader financiering Digitale Overheid 22 juni 2018.

Tabel 9. Selectiecriteria voor het selecteren van investeringsvoorstellen

Spelregels (2018) ⁸⁵	Goedkeuringscriteria (2022)	Knock-out criteria (2018)
<ul style="list-style-type: none"> Voor projecten in de verkenningsfase of realisatiefase, doorontwikkelprojecten en voor bepaalde afbouwkosten mag een beroep worden gedaan op de investeringspost. Beheer- en exploitatiekosten komen niet in aanmerking voor financiering. 	<ul style="list-style-type: none"> Het voorstel draagt bij aan doelstellingen en uitvoering van NL DIGIbeter, Programmaplan Basisinfrastructuur of doorontwikkeling van een generieke voorziening. Het voorstel heeft betrekking op de Digitale Overheid; 	<ul style="list-style-type: none"> Beheer- & exploitatiekosten van voorzieningen;⁸⁶ Sectorale en specifieke voorstellen. Verkenkend beleidsonderzoek; Het stimuleren van uitvoering van reeds bestaande wet- en regelgeving; Het aansluiten van organisaties op voorzieningen; Het financieel compenseren (subsidieren) van de gevolgen van digitalisering. Coördinerend (regulier) beleidswerk.
<ul style="list-style-type: none"> De inzet van middelen moet altijd bijdragen aan het behalen van een van de doelstellingen uit de brede agenda Digitale Overheid, waaronder de doorontwikkeling en innovatie van GDI. 	<ul style="list-style-type: none"> Het gaat om eenmalige, incidentele kosten, of betreft early adopter problematiek of incidentele kosten voor afbouw van een voorziening; 	
<ul style="list-style-type: none"> De middelen worden alleen ingezet voor incidentele zaken, nooit voor structurele zaken. 	<ul style="list-style-type: none"> De investering leidt tot of draagt bij aan een generiek inzetbare afspraak, standaard of voorziening; 	

De criteria helpen om voorstellen te filteren die niet voldoen; ze bieden echter weinig houvast voor effectieve prioritering, waardoor (eigen) belangen en overwegingen een te grote rol krijgen

Het beoordelingsproces is effectief als de meest passende investeringsvoorstellen worden geselecteerd. Hiertoe dient (1) zowel een minimale ondergrens waar de investeringsvoorstellen aan moeten voldoen te worden bepaald (toekenning en knock-out criteria) als (2) een wijze van prioritering van de investeringsvoorstellen (prioriteringscriteria). Hoewel van een minimale ondergrens sprake is, zijn er geen eenduidige prioriteringscriteria die de beoordelaars in staat stellen om tot een objectievere afweging te komen. In de procesbeschrijving voor de IP-uitvraag 2022 is een afwegingskader opgenomen met het verzoek tot het maken van een prioritering door de drie indieners. Daarbij constateren wij dat dit slechts een summier uitwerking geeft van de prioriteringswijze en dat het ook in de jaren daarvoor ontbrak aan een toelichting van de benodigde afwegingen.

Daarnaast constateren wij dat het lastig blijkt om de investeringsvoorstellen te beoordelen aan de hand van één set aan prioriteringscriteria omdat de voorstellen qua inhoud ver uit elkaar kunnen liggen. Het ontbreken van een strategie en algehele visie van de Digitale Overheid maakt dat de criteria hier niet op gestaafd kunnen worden. Dit lijkt tot gevolg te hebben dat politieke belangen

⁸⁴ Bron: Ministerie van BZK, *Notitie uitvraag IP 2022*, 26 januari 2021

⁸⁵ Naast deze 'criteria' zijn twee genoemde spelregels betrekking op financiering (budgetvastlegging voor meerjarige projecten) en op het proces (noodzaak indienen bestedingsplan).

⁸⁶ Een uitzondering kan gemaakt worden voor early adopters

en persoonlijke voorkeuren een te grote invloed krijgen op de selectie van initiatieven, waar inhoudelijke argumenten leidend zouden moeten zijn.

De gevolgen van het ontbreken van een adequate set aan prioriteringscriteria werd met name zichtbaar in de jaren dat het IP-budget sterk overvraagd was. Een groot aantal projecten voldeed aan de minimeisen, waardoor deze criteria niet voldoende waren om een selectie van investeringsvoorstellen te maken die binnen het IP-budget paste. Het secretariaat ICM heeft daartoe de criteria en beoordeling achteraf aangescherpt. Ook heeft het secretariaat ICM in 2019 aan de drie indieners gevraagd of ze hun eigen voorstellen konden prioriteren waarna in een gezamenlijke ICM-sessie is besloten welke voorstellen financiering kregen.

Voorts merken wij op dat er enkele tegenstrijdigheden besloten liggen in de expliciete criteria en criteria die (impliciet) in de prioritering zijn toegepast, die wij hebben verbonden aan onderstaande principes voor passende criteria.

Ervaren beperkingen en principes voor criteria

Criteria dienen aan te sluiten bij het *gewenste type investeringsvoorstel*, waarbij het gewenste type investeringsvoorstel dient aan te sluiten op de strategie. Het criterium 'zichtbaarheid' is bijvoorbeeld niet passend bij investeringsvoorstellen die 'back office' ontwikkelingen betreffen. In dat geval zou het juist beter zijn als de gebruikers van de verandering niets merken.

Criteria dienen zoveel mogelijk *onderling op elkaar* aan te sluiten. Het criterium 'mate van innovativiteit' kan bijvoorbeeld strijdig zijn met de mate van specificering van een plan voor het structureel inbedden van het innovatieve voorstel. Niet bij alle innovaties kunnen bijvoorbeeld de beheer- en exploitatiekosten worden ingeschat. Hiervoor kan onderscheid gemaakt worden tussen 'experimentele' innovaties die 'mogen falen' en 'te bestendigen' innovaties die 'niet mogen falen' (zie ook Figuur 2). Het inschatten van de beheer- en exploitatiekosten bij experimentele fases kan nog te voorbarig zijn, daar waar het bij 'te bestendigen' innovaties wel mogelijk is.

De complexiteit van de doelstellingen op het domein Digitale Overheid maakt dat, ondanks het hanteren van een adequate set criteria, het doorlopen van het selectieproces niet volgens een 'wiskundige-formule' kan plaatsvinden. Het selectieproces kan dus niet volledig gestandaardiseerd en geobjectiveerd kan worden. Het selecteren van projecten vraagt om maatwerk. In dat opzicht is ruimte die in de sturing op het beoordelingsproces wordt gelaten voor discussie wenselijk. Wij onderschrijven daarbij het belang dat naast het hanteren van de criteria een onafhankelijke inhoudelijke beoordeling bijdraagt aan een objectieve beoordeling.

Het belang van portfoliomanagement wordt erkend maar dient nog prominenter ingericht te worden om synergievoordelen te behalen

Met name de afweging van synergievoordelen tussen investeringsvoorstellen kunnen een prominentere rol krijgen in het wegen van investeringsmogelijkheden. Dit zorgt ervoor dat meer samenhang ontstaat tussen projecten en daardoor effectiever aan de overkoepelende doelstellingen bijgedragen kan worden. Daarbij wordt dan nadrukkelijker gestuurd op het gezamenlijke effect van de projecten in plaats van afzonderlijke projecten. Het ICM heeft aangegeven dat hier reeds meer aandacht voor is op de agenda en dat hier binnen de gehele directie Digitale Overheid aan wordt gewerkt en beoogd wordt dit ook nadrukkelijker bij de IP in te voeren.⁸⁷ Onzes inziens leent de IP zich bij uitstek voor integraal portfoliomanagement.

⁸⁷ Bron: Interview ICM, mei 2021.



Er is sprake van vastgestelde criteria, al blijken deze niet voldoende om de prioritering op te baseren. Enkele richtlijnen zijn in 2020 meegegeven voor de prioritering maar deze bieden veel ruimte voor eigen invulling. Ook zijn criteria tussentijds en soms ad-hoc aangepast, waardoor onduidelijkheid bij betrokkenen ontstond.

Wat betreft de prioritering o.b.v. strategie en met een afweging van de mogelijkheden en gevolgen merken wij op dat op strategie onvoldoende geprioriteerd wordt voor de Digitale Overheid als geheel. Met name bij het secretariaat OBDO komt een verscheidenheid aan voorstellen binnen die een verbinding hebben met de agenda NL DIGIbeter, maar waarbij een samenhang en een concrete meerjarige strategie ontbreekt. Wel wordt met de prioritering door de indieners invulling gegeven aan het criteria dat kennis van de mogelijkheden en gevolgen en politieke keuzes beter worden meegewogen.

4.2.3. Selectie van projecten

De selectie van projecten heeft geleid tot een portfolio dat grotendeels aansluit bij de criteria; tegelijkertijd zijn hier meerdere uitzonderingen op gemaakt, dit doet af aan de transparantie en leidt tot discussie

Met de governance rond de selectie van projecten wordt beoogd een project-portfolio samen te stellen dat is gericht op innovatie en doorontwikkeling ter bevordering van overheidsbrede digitale dienstverlening. Afzonderlijke projecten die worden geselecteerd passen doorgaans binnen de kaders van de IP. Een veel terugkerend onderwerp in gesprekken met betrokkenen is echter het gegeven dat er projecten in de uiteindelijke investeringsagenda zijn opgenomen die strikt genomen niet aan de voorwaarden voldoen of op zijn minst twijfelachtig zijn. In veel gevallen blijkt met name rond deze projecten ook veel discussie te zijn geweest in de beoordelings- en selectieprocedure. In voorkomende gevallen heeft een politiek besluit of een besluit vanuit de beleidsdirectie dan de doorslag gegeven.⁸⁸ Hoewel wij geen volledige analyse hebben gemaakt van de rechtmatigheid van alle geselecteerde projecten, lichten wij enkele voorbeelden uit van projecten die niet geheel lijken aan te sluiten bij de voorwaarden en/of doelstellingen van de IP.

- De investering leidt tot of draagt bij aan een generieke voorziening⁸⁹: onder andere het project APG/PGGM pilot ecosystems heeft primair betrekking op een toepassing in één sector, namelijk de pensioensector. Hoewel beargumenteerd kan worden dat de samenwerking met RvIG borgt dat de uitkomsten bij succes ook voor de bredere digitale dienstverlening kan worden ingezet, heeft het project in de praktijk een sterk sectoraal karakter (zie casestudie in sectie 5.2). Daarnaast heeft dit project betrekking op de basisregistratie, die volgens de procesbeschrijving van het ICM niet onder de IP valt (zoals beschreven in sectie 3.3.1).
- Het stimuleren van uitvoering van reeds bestaande wet- en regelgeving: een heikel punt in de beoordeling is het gegeven dat ontwikkeling en innovatie die benodigd zijn in het kader van voorzieningen die wettelijk verplicht zijn gesteld, bijvoorbeeld door Europese verordeningen (zoals eIDAS en Single Digital Gateway – zie casestudie in sectie 5.2), uit de IP worden gefinancierd. Voor eIDAS begrijpen wij dat is besloten deze geheel uit de IP te financieren. Dat voor eIDAS ook een project ‘beheer eIDAS’ in de portfolio zit suggereert tevens dat dit niet alleen betrekking heeft op eenmalige, incidentele kosten⁹⁰.

⁸⁸ Ook komt het voor dat voor voorstellen waarvoor in eerdere jaren is besloten dat deze niet voldoen aan de eisen, deze in volgende jaren opnieuw worden ingediend.

⁸⁹ Geen sectorale en specifieke voorstellen

⁹⁰ Geen beheer- en exploitatiekosten van voorzieningen



De projectselectie heeft geleid tot een portfolio van projecten die in grote mate aansluiten bij de doelstelling om met de IP aan innovatie en (door)ontwikkeling van de basisinfrastructuur en overheidsbrede digitaliseringsambities bij te dragen. De meeste projecten hebben een generiek karakter. Echter zijn er verschillende projecten waarbij het de vraag is of deze aan alle gestelde criteria voldoen. Hierin uit zich ook de besluitvoering waarin besluiten over te financieren projecten soms door andere overwegingen zijn ingegeven en de selectie niet eenduidig plaatsvindt.

Bij de selectie van projecten worden de beschikbare middelen door het secretariaat ICM in beschouwing genomen. Zo wordt ook de omvang van voorstellen meegewogen om bijvoorbeeld te zorgen dat niet te veel grote projecten worden geselecteerd, waardoor geen budget voor relatief kleinere projecten over zou blijven. Ook wordt gewerkt met een reservelijst zodat middelen die beschikbaar komen (doordat geselecteerde projecten niet of later op gang komen) gefinancierd kunnen worden. Hierbij is in 2019 en 2020 voorgekomen dat reeds kleinere projecten op de reservelijst gefinancierd konden worden maar een groter project met een hogere prioriteit benutting van de beschikbare middelen tegenhield. In sommige opzichten kunnen de middelen dus nog slimmer worden ingezet.

4.3. Monitoring, bijsturing en verantwoording van de uitvoering van projecten waaraan via de IP is bijgedragen (2c)



Beheersing

- Tijdens de uitvoering wordt gemonitord en verantwoord
- Opdrachtgever stuurt op projectplan en informeert beheerser

De beheersing heeft betrekking op de sturing ten tijde van de uitvoering van projecten, maar ook op de afronding (decharge) en op het (indienen van voorstellen voor) doorzetten van meerjarige projecten (herprioritering).

Wij beoordelen de effectiviteit met name op de mate waarin effectief is gestuurd, gemonitord en verantwoord en in hoeverre hierin proactief is opgetreden door de opdrachtgever en de procesbeheerser (secretariaat ICM).

4.3.1. De verantwoording van het proces

De verantwoording (zowel op resultaten als op financiën) verbetert, maar volgt nog een te vrij proces; hierin kan nog een professionaliseringsslag gemaakt worden

We treffen een gevarieerd beeld aan met betrekking tot de wijze waarop en frequentie waarmee verantwoording afgelegd dient te worden over projecten. Dit impliceert dat een redelijk vrij proces wordt doorlopen. De opdrachtgever vanuit BZK lijkt hier een grote invloed te hebben en hierin speelt de afstand van de inhoud van het project tot het regulier werk van de beleidsmedewerker een rol. Daarnaast geeft het onderzoek van Taskforce Ramingen aan dat de variatie in de wijze van verantwoording mogelijk ook wordt veroorzaakt doordat de verantwoordelijkheden voor de opdrachtnemer en opdrachtgever niet in alle gevallen duidelijk zijn waardoor (te) weinig wordt verantwoord.⁹¹

We constateren dat het proces meer gestructureerd en gestandaardiseerd is dan bij de start van de IP. Dit wordt onderschreven door de respondenten en blijkt ook uit het introduceren van een standaard format voor de verantwoording. Bij de start van de IP in 2019 was er nog geen standaard format voor verantwoording. Deze is er inmiddels wel maar is met name gericht op het proces en laat inhoudelijk veel ruimte voor eigen invulling. Hoewel projecten hiermee niet gedwongen worden informatie aan te leveren die voor het project niet relevant is, zou meer sturing kunnen zorgen voor helderheid bij opdrachtnemers over wat er verwacht wordt en vergelijkbare informatie opleveren. Daarbij wordt in het format enkel op procesmatig en financieel

⁹¹ Bron: Logius, *Programmeringsraad Logius, pl 13 Nadere kwantitatieve analyse ip 2019, 2020*.

vlak verantwoording gevraagd, waar verantwoording op het vlak van effecten in termen van output en outcome relevant zijn om op te kunnen sturen.

4.3.2. De monitoring en bijsturing van het proces

Monitoring en bijsturing vindt nog beperkt plaats – dit komt mede door het ontbreken van een consistente verantwoording

Het ICM heeft de mogelijkheid om per vergadering (drie I per jaar) de investeringsagenda bij te stellen (T). De bijstelling geschiedt op basis van (verwachte) realisatie en ingediende investeringsvoorstellen. In dat kader tracht het ICM in het voorjaar inzicht te geven in de jaarverantwoording over T-1 en in het najaar in de eindejaarsverwachting over T.⁹² Het ICM heeft gedurende het jaar (T) ook de mogelijkheid om projecten te stoppen of het budget te reduceren of verschuiven. Dit proces is weergegeven in Figuur 9.

De verslagen van het ICM en de programmeringsraad Logius wijzen erop dat desondanks er weinig (tussentijds) gestuurd kan worden op investeringen uit de IP.⁹³ Bijsturing op basis van de verantwoording heeft tot dusver nauwelijks plaatsgevonden. Wel zien we dat in toenemende mate wordt gestuurd op onderuitputting. Het secretariaat ICM heeft eind 2019 per mail aan de projectleiders gevraagd of het mogelijk was om de vastgestelde begroting voor het daaropvolgende jaar 25% naar beneden bij te stellen. Respondenten suggereren dat dit enkel gebaseerd leek te zijn op argumenten voor kostenbesparing en niet op inhoudelijke project-specifieke argumenten en voor hen kwam dit als een verrassing.

Veel grotere uitvoerders kennen hun weg naar de beleidsmedewerkers en hebben ook geregeld contact voor andere projecten. In die gevallen vindt dan vaak voldoende afstemming plaats. Echter laat de afstemming tussen secretariaat ICM en de opdrachtgever vaak te wensen over. Deze informeren de ander niet altijd over de voortgang van projecten.



Sturing vanuit BZK DO opdrachtgevers is in veel gevallen beperkt en deels is dit het gevolg van projecten die inhoudelijk ver van het beleidsdomein van opdrachtgevers staan. In andere gevallen gaat dit wel goed, zoals binnen het domein toegang, waarin bij de opdrachtgevers wel voldoende kennis aanwezig is en dit dicht bij hun beleidsterrein ligt. Daarnaast speelt mee dat de begeleiding van IP-projecten door sommige BZK DO opdrachtgevers als verplichte taak wordt ervaren. Er is sprake van monitoring en verantwoording maar de bestaande processen worden niet altijd helder met opdrachtnemers gecommuniceerd en consistent opgevolgd. Anderzijds is in veel gevallen sprake van een stuurgroep waarin de opdrachtgever vertegenwoordigd is en wordt met de verantwoordelijke beleidsmedewerker wel geschakeld over de voortgang van het project. De sturing op de realisatie en uitputting is in toenemende mate door het secretariaat ICM vormgegeven.

4.4. Conclusie effectiviteit governance

Met betrekking tot de effectiviteit van de governance concluderen wij dat de IP de verschillende fases en criteria uit het kader 'portfoliomanagement' (zie Figuur 3) tot op zekere hoogte volgt. Zo zijn er processen ingericht voor het inventariseren, prioritering en selecteren van de projecten waar ook een grote variëteit aan stakeholders bij betrokken worden. Tegelijkertijd concluderen wij dat de governance aan effectiviteit kan winnen door te zorgen dat het prioriterings- en selectieproces leidt tot een projectselectie die bijdraagt aan inhoudelijke doelstellingen. Het ontbreken van een meerjarenstrategie met afgestemde politieke prioriteiten en een onafhankelijke bewaking van het besluitvormingsproces maakt dat de huidige projectselectie beïnvloed wordt door andere belangen en willekeurige overwegingen.

⁹² Bijv. ICM, *Agenda ICM*, 9 mei 2019

⁹³ Bron: ICM, *Agenda ICM 20200617*, 17 jun. 2020

Efficiëntie governance IP

4.5. Efficiëntie van het proces van het indienen van voorstellen tot het verkrijgen van geld (2e)

Wij bouwen voort op bovenstaande beschrijving van de effectiviteit van de sturing op de IP met een analyse van de mate waarin het proces efficiënt verloopt en op welke punten dit mogelijkheid biedt voor verbeteringen. Het gehele proces is weergegeven in Figuur 9.

4.5.1. Efficiëntie van het gehele proces

Het gehele proces van het indienen van voorstellen tot het verkrijgen van geld kent, met name in de eerste jaren, een te lange doorlooptijd

Stukken van de Programmeringsraad Logius suggereren dat de procedure voor het toekennen van de middelen en het verkrijgen van geld moeizaam verloopt, waardoor het ook lang duurt voordat middelen beschikbaar komen.^{94 95} In verschillende interviews wordt dit bevestigd. Daarbij wordt in de documentatie en interviews aangegeven dat het laat vrijkomen van middelen de uitvoering van projecten vertraagt of ervoor zorgt dat sommige projecten moeten staken, wat op haar beurt weer kan leiden tot onderuitputting (onderuitputting bespreken we uitgebreider in Paragraaf 0).^{96 97}

Het proces van het indienen van voorstellen tot het verkrijgen van geld verloopt via twee volgtijdelijke processen (zie ook Figuur 9). Het eerste proces betreft het 'toekennen van middelen' is IP-specifiek. Dit proces is gevangen in het traject met 'investeringsvoorstellen'. Het tweede proces is 'het verstrekken van middelen' en is een standaard en verplicht proces dat doorlopen moet worden voor alle uitgaven die BZK voldoet. Dit proces wordt gevangen in het 'offertetraject'. Omdat deze processen beide een eigen governance (zie Paragraaf 344.1.1) en daarmee een eigen dynamiek hebben, maken we in deze paragraaf onderscheid tussen beiden processen.

Het proces omtrent het *indienen van investeringsvoorstellen* duurt lang wat uitvoering stopt en/of ramingen onzeker maakt

Het traject omtrent de investeringsvoorstellen loopt in 2021 van eind januari tot en met juli, wat neerkomt op een totale doorlooptijd van ca. 6 maanden. De start- en einddata van dit proces zijn een aantal keer gewijzigd.

Het proces van het tot het toekennen van middelen lijkt lang te duren. Daarnaast strookt de periode waarin het proces plaatsvindt niet met de P&C-cyclus van de uitvoerders. Dit heeft met name te maken met de verschillen tussen de begrotingssystematiek van de Rijksoverheid dat gebaseerd is op een kasstelsel en de begrotingssystematiek van uitvoerders dat gebaseerd is op een baten-lasten stelsel. Uitvoerders kregen pas rond april (T) zekerheid met betrekking tot het verkrijgen van geld, terwijl zij uiterlijk december (T-1) de begroting af dienen te ronden. Dit stopt de uitvoering van projecten. In de praktijk begonnen uitvoerders daarom vaak al in januari (T) met uitvoeren van projecten, terwijl ze nog niet zeker waren of ze daadwerkelijk de gelden kregen. Voor sommige uitvoerders is dit echter niet mogelijk. Zij moesten wachten tot een formele toekenning van de middelen voordat men kon beginnen met het project.

Uitvoerders lopen daarmee het risico dat ze de middelen uiteindelijk niet krijgen terwijl ze het al wel begroot hebben of zelfs al gestart zijn met de uitvoer van het project. Aan de andere kant lopen ze het risico dat ze de middelen niet begroten, terwijl ze deze uiteindelijk wel voor één jaar toegekend krijgen en daarmee uit dienen te voeren. Om tegemoet te komen aan de uitvoerders

⁹⁴ Bron: Logius, *Programmeringsraad Logius, pl 13 Nadere kwantitatieve analyse ip 2019, 2020*.

⁹⁵ Bron: Logius, *Programmeringsraad Logius, pl 09 aanbiedingsformulier IP 2021, 2018*.

⁹⁶ Bron: Programmeringsraad Logius, *pl 13 Nadere kwantitatieve analyse ip 2019, 2020*

⁹⁷ Bron: Programmeringsraad Logius, *pl 09 aanbiedingsformulier IP 2021, 2018*

verstrekke BZK/FEZ daarom opdrachten met terugwerkende kracht. Dit is echter onrechtmatig en daarmee niet wenselijk.

Om tegemoet te komen aan de wens van de uitvoerders om het IP-proces beter af te stemmen met de P&C-cyclus van de rijksoverheid heeft het ICM de cyclus tweemaal naar voren verplaatst. De eerste keer viel het zwaartepunt van het proces in de zomer, dit was om praktische redenen niet wenselijk. Daarna is deze nog verder naar voren gehaald. Dit maakt de ramingen echter onzekerder: vroeg in jaar T-1 dienen de inzet en middelen geschat te worden voor T+1 en T+2. Zoals blijkt uit ICM-stukken waren zij zich bewust van de voor- en nadelen en zijn deze overwogen.⁹⁸

De communicatie gedurende dit proces lijkt nog niet optimaal. Zo waren verschillende respondenten niet op de hoogte van de vervroeging van de investeringsagenda van 2022, waardoor ze niet voorbereid waren voor het indienen van een voorstel. Hoewel we opmerken dat het voor de meeste respondenten over het algemeen duidelijk lijkt wanneer ze iets in dienen te leveren, lijkt het voor de meesten niet duidelijk wanneer ze iets terug kunnen verwachten. Dit geldt voor het proces tijdens de investeringsvoorstellen, maar ook voor de decharge van de opdracht. Dit maakt het lastig om te anticiperen op het proces en maakt dat het proces als niet transparant ervaren.

Het offertetraject – de stap van toekenning naar het verstrekken van middelen – is niet goed afgestemd op het beoordelingstraject; waardoor meerwerk voor opdrachtnemers en de (financiële) beoordelaars ontstaat

Als de projecten zijn geselecteerd en het geld is toegekend start het offertetraject waarin BZK de middelen verstrekt alvorens deze te hebben verantwoord. Nadat opdrachtnemers de offerte hebben ingediend heeft FEZ een vastgesteld aantal weken om de offerte te beoordelen. Dit is een begrotingstechnisch verplicht onderdeel dat volgtijdelijk plaatsvindt. Omdat voor het investeringsvoorstel vergelijkbare maar niet exact dezelfde informatie wordt verzocht en omdat zowel op het voorstel als op de offerte een financiële (en zelfs inhoudelijk) controle plaats vindt levert dit zowel voor de aanvragers als voor BZK, en specifiek FEZ, meer werk op. Bij verschillende uitvoerders wekt het daarbij ergernis dat in het offertetraject niet enkel op de financiën wordt beheerst, maar dat er aanvullend ook inhoudelijke opmerkingen worden gemaakt.

4.5.2. Bestede tijd

Het ICM heeft het gehele proces getracht te verbeteren - de proportionaliteit van de bestede tijd aan IP-proces varieert per betrokkene

Het proces omtrent de beoordeling van investeringsvoorstellen vraagt tijd van alle betrokkenen, waarin het secretariaat ICM een centrale rol heeft. Hierbij wordt door henzelf opgemerkt dat de bestede tijd als proportioneel wordt ervaren. Dit komt mede doordat het secretariaat ICM verschillende taken delegeert. Voorstellen met een omvang groter dan €2 mln. worden financieel beoordeeld door FEZ en de (voorlopige) opdrachtgever van DO beoordeelt de voorstellen inhoudelijk. Het secretariaat ICM toetst zelf de projecten kleiner dan €2 mln. op financieel vlak.

Het secretariaat ICM heeft als regisseur dit proces getracht te verlichten en te versnellen door vanaf 2020 aan de drie indieners te vragen vóór de beoordeling van de voorstellen, de eigen voorstellen te prioriteren. In het ICM, waarin de drie indieners deelnemen, was het daardoor ook niet nodig om alle voorstellen te bespreken. Dit proces kan echter nog efficiënter worden ingericht door te zorgen dat de inhoudelijke beoordeling en prioritering door de indieners pas plaatsvindt nadat door het secretariaat ICM is vastgesteld dat de projecten aan de minimumeisen voldoen. Nu komt het voor dat de indieners tijd steken in de beoordeling van een voorstel waarvan het secretariaat ICM (of FEZ) later besluit dat deze niet aan de knock-out criteria voldoet. De

volgordelijkheid van de inhoudelijke en financiële beoordeling staat daarmee ter discussie, waar een integratie van beide processen efficiëntie op kan leveren.

Daarnaast is het de vraag of voor alle indieners de bestede tijd voor het prioriteren van de voorstellen proportioneel is. Binnen het DO en de PL worden vaak minder maar grotere voorstellen ingediend die inhoudelijk relatief dicht bij elkaar liggen, waar binnen het OBDO vaak meer voorstellen ingediend worden die ook kleinere omvang hebben en inhoudelijk verder uit elkaar liggen. Het secretariaat OBDO is daardoor, logischerwijs, meer tijd kwijt met de prioritering wat mogelijk niet proportioneel is ten opzichte van de omvang van de projecten.

4.6. Conclusie efficiëntie governance IP

Ondanks dat maatregelen zijn getroffen als het naar voren halen van de P&C-cyclus of het verbeteren van het investeringsvoorstellenformat is de efficiëntie van de governance IP nog niet optimaal. Met name de lange doorlooptijden, waardoor indieners pas laat zekerheid krijgen over financiering wordt als een probleem ervaren. Ook bij decharge gaat er veel tijd overheen voordat uitkering van de laatste financiële middelen plaatsvindt. Daarnaast worden betrokkenen zeer beperkt op de hoogte gesteld van de voortgang en de tijdslijn.

Het secretariaat ICM heeft het proces voor het toekennen van middelen vervroegd, waardoor indieners eerder zekerheid krijgen. Dit wordt door betrokkenen gewaardeerd. Een verdere versimpeling en/of integratie van processtappen zou er verder voor kunnen zorgen dat de doorlooptijden verbeteren. Zo sluiten de processen van prioritering door indieners, en de inhoudelijke en de financiële beoordeling nog niet goed op elkaar aan en wordt van indieners verwacht dat zij voor ieder project afzonderlijk én een voorstel indienen én een offerte die vervolgens worden beoordeeld. Hierdoor wordt het proces onnodig lang uitgebreid.

4.7. Conclusies en aanbevelingsrichtingen

De specifieke conclusies en enkele aanbevelingsrichtingen⁹⁹ in relatie tot hoofdvraag 2 (en de deelvragen) geven wij in onderstaand overzicht weer.

Tabel 10. Conclusies en aanbevelingsrichtingen onderzoeksvraag 2

#	Onderwerp	Conclusie	Aanbevelingsrichtingen
Effectiviteit			
2a	4.1. Governance van de IP	De Governance voor het toekennen van middelen (onder andere bewaking en besluitvoering) is vastgelegd en kent brede betrokkenheid; hoewel partijen als uitvoerders en eindgebruikers beperkt vertegenwoordigd zijn Het secretariaat ICM legt zich toe op de bevordering en bewaking van het indienings- en beoordelingsproces; dit heeft in de praktijk echter meer regie en continuïteit	1. Stel een strategie van de IP op die aansluit bij de scope en bij de (nog op te stellen) overkoepelende strategieën. Stel op basis hiervan naast toelatingscriteria ook prioriteringscriteria op zodat de invloed van (eigen) belangen worden geminimaliseerd en regievoerders tot een objectieve prioritering van de projecten kunnen komen. 2. Overweeg het secretariaat ICM, of een onafhankelijke derde, aan de hand van deze criteria de voorstellen ook inhoudelijk te laten beoordelen zodat in de ICM-vergadering vervolgens efficiënt en onderbouwd afwegingen kunnen worden gemaakt.
2b	4.2 Effectiviteit van het proces van het beslissen	De criteria helpen om voorstellen te filteren die niet voldoen; ze bieden echter weinig	

⁹⁹ De evaluatie IP is primair gericht op het evalueren van de onderzoeksvragen. De aanbevelingsrichtingen zijn daarmee bedoeld om suggesties aan te dragen voor betrokkenen om het gevoerde beleid te verbeteren.

	over de allocatie van middelen in de IP	houvast voor effectieve prioritering, waardoor (eigen) belangen en overwegingen een te grote rol krijgen	3. Neem bij het selecteren van projecten integraal portfoliomanagement nog meer in acht, zodat ook synergievoordelen meegewogen worden
		De selectie van projecten heeft geleid tot een portfolio dat grotendeels aansluit bij de criteria; tegelijkertijd zijn hier meerdere uitzonderingen op gemaakt, dit doet af aan de transparantie en leidt tot discussie	
2c	4.3. Monitoring, bijsturing en verantwoording van de uitvoering van projecten waaraan via de IP is bijgedragen	De verantwoording (zowel op resultaten als op financiën) verbetert, maar volgt nog een te vrij proces; hierin kan nog een professionaliseringsslag gemaakt worden	1. Vervolg de inzet op het structureren van het verantwoordingsproces, bijvoorbeeld middels het standaardiseren van het format en de afspraken over communicatie en afstemming met opdrachtnemers. Neem hierin naast financiële verantwoording, ook verantwoording op resultaten op (niet alleen output maar ook gemeten effecten). 2. Bij het beleggen van het opdrachtgeverschap wordt al vaker gebruik gemaakt van de mogelijkheid deze bij een ander departement te beleggen. Blijf hierin de bewuste afweging maken (met voor- en nadelen) in welke gevallen BZK DO opdrachtgever is (en welke medewerker) en wanneer niet
		Monitoring en bijsturing vindt nog beperkt plaats – dit komt mede door het ontbreken van een consistente verantwoording	

Efficiëntie

2e	4.5. Efficiëntie van het proces van het indienen van voorstellen tot het verkrijgen van geld	Het gehele proces van het indienen van voorstellen tot het verkrijgen van geld kent, met name in de eerste jaren, een te lange doorlooptijd Het proces omtrent het indienen van investeringsvoorstellen duurt lang wat uitvoering stopt en/of ramingen onzeker maakt Het offertetraject – de stap van toekenning naar het verstrekken van middelen – is niet goed afgestemd op het beoordelingstraject; waardoor meerwerk voor opdrachtnemers en de (financiële) beoordelaars ontstaat	1. Een belangrijke en gemakkelijke verbeteringslag ligt in het zorgen voor heldere communicatie over het proces zodat de verwachtingen aan de kant van de indieners gemanaged zijn. Geef hierin in ieder geval aan wanneer indieners iets van het ICM terug kunnen verwachten 2. Zorg dat input voor het offertetraject zoveel mogelijk aan de voorkant, in het investeringsvoorstellen-traject, wordt afgevangen. Bijvoorbeeld middels het verbeteren van het voorstellen format. Communiceer hier ook duidelijk over 3. Overweeg daarnaast om het selectieproces efficiënter en minder tijdrovend te maken voor betrokkenen door het secretariaat ICM, of een onafhankelijke derde, een voorselectie te laten maken of o.b.v. de criteria strenger te toetsen op aansluiting bij de randvoorwaarden en knock-out criteria.
----	--	--	--

5. Onderzoeksvraag 3: Besteding van middelen van IP

De derde onderzoeksvraag van dit onderzoek heeft betrekking op de besteding van de middelen in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid. De hieronder vallende deelvragen en indicatoren die wij hierin hanteren zijn weergegeven in Tabel 11. Om tot een beoordeling over de besteding van middelen te komen, analyseert dit hoofdstuk eerst de doelen en het portfolio van projecten die in 2019 en 2020 zijn gefinancierd vanuit de IP (deelvraag 3a, Paragraaf 5.1). Vervolgens presenteren wij de resultaten per subdoel (a.d.h.v. de onderzochte casestudie projecten) en onze observaties over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de IP (respectievelijk de deelvragen 3b en 3c). Vervolgens beschrijven wij het benodigde aanvullende onderzoek dat onderdeel zal vormen van de beleidsdoorlichting van artikel 6.6 om een definitief oordeel te vormen van de doeltreffendheid en doelmatigheid. Tot slot gaat dit hoofdstuk in op de onderuitputting van de IP-middelen (deelvraag 3d, Paragraaf 5.5).

Tabel 11. Kader analyse deelvraag de IP als apart artikel: criteria per deelvraag

Onderzoeksvragen	Indicatoren
Doeltreffendheid	
3a Welke projecten zijn gefinancierd uit de middelen IP die bijdragen aan de doelstellingen uit NL DIGIbeter en/of aan de GDI (als apart onderdeel van NL DIGIbeter)?	Uitgaven uit de middelen IP 2019 en 2020 # projecten per doelstellingen uit NL DIGIbeter
3b Welke resultaten zijn behaald en welke neveneffecten zijn gerealiseerd of worden voorzien?	Door projecten gerealiseerde resultaten Onbedoelde (positieve/ negatieve) effecten Innovatie-specifieke indicatoren (zie tabel)
Doelmatigheid	
3c Welke uitspraken kunnen worden gedaan over de doelmatigheid van de inzet van deze middelen?	Totale (benutte) middelen Ratio kosten-output Aantoonbare efficiëntie-winst Perceptie efficiëntie-winst betrokkenen
Onderuitputting	
3d De onderuitputting: Wat zijn de redenen waarom er sprake is van onderuitputting en hoe wordt daarop gestuurd?	Realisatie vs. begroting en project opdrachtwaarde (ook i.r.t. overloop naar volgende jaren) Oorzaken volgens betrokkenen

In aanvulling op bovenstaande indicatoren, hanteren wij in het analyseren van de resultaten voor de innovatieprojecten onderstaande succes-criteria.

Tabel 12. Succescriteria innovatieprojecten

Succescriteria	Beoordeling binnen evaluatie
Verbeterde dienstverlening (directe resultaten / outputs)	Door zichtbare, directe resultaten / outputs
Voordeel gebruiker (gemak)	Door vergroot gebruikersgemak, ervaring meegenomen
Introductie innovatie	Significante verbetering t.o.v. wat bestond en het vervullen van een voorbeeldrol
Lessen geleerd / kennis gedeeld	Door faciliteren hergebruik (open source)
Efficiëntie vergroot	Implementatie schaal-plannen na afronding
Opgeschaald	Drempels overkomen en duplicatie voorkomen
Nieuwe samenwerking tot stand gebracht	Door besparen kosten en tijd en door het wegnemen van barrières

5.1. Analyse van doelen en het portfolio van projecten gefinancierd uit de middelen IP (3a)

Een eenduidig begrip van de doelen waaraan de projecten dienen bij te dragen is benodigd voor de evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid. In ons onderzoek maken we gebruik van de beleidsdoelen die voor de Investeringspost zijn gesteld. Wij beschrijven hieronder deze doelen en maken daarvan een nadere clustering (van subdoelen). Vervolgens analyseren wij de middelen en projecten t.a.v. de subdoelen.¹⁰⁰

5.1.1. Beleidsdoelen voor de IP

De projecten die vanuit de IP worden gefinancierd dienen, zoals beschreven in het Instellingsbesluit Sturing Digitale Overheid (ISDO), bij te dragen aan de agenda NL DIGIbeter.¹⁰¹ In Paragraaf 3.3.1 hebben we reeds toegelicht dat het Programmaplan Digitale Basisinfrastructuur nog niet gereed is, wat het afbakenen van de scope van de IP bemoeilijkt. Momenteel wordt ook het Meerjarenprogramma Infrastructuur Digitale Overheid (MIDO) opgesteld dat met ingang van 2022 gepubliceerd moet worden. Het MIDO is de meerjarige gezamenlijke programmering van de doorontwikkeling van de GDI en heeft daarmee naar alle waarschijnlijkheid invloed op de beleidsdoelen uit de IP. Omdat zowel het Programmaplan Digitale Basisinfrastructuur als het MIDO nog niet gereed zijn gaan we in onze analyse uit van de Agenda NL DIGIbeter en de doelstellingen rond de GDI die daarin zijn opgenomen. De overkoepelende doelstellingen uit NL DIGIbeter zijn abstract en weinig concreet, daarom clusteren wij de verschillende projecten in verschillende subdoelen.

Koppeling van projecten en doelen in de ICM Investeringsagenda

In de investeringsagenda van de IP is ieder project verbonden aan één van de 5 doelen uit NL DIGIbeter en aan één van de 71 actielijnen. Bij de analyse van de data met betrekking tot de uitgaven van de innovatiepost valt op dat voor een beperkt aantal actielijnen uit agenda NL DIGIbeter projecten worden uitgevoerd (21 van de 71). Daarnaast valt op dat een groot deel van het IP-budget naar slechts enkele actielijnen gaat. Zo gaan naar de twee actielijnen, “Modernisering Basisinfrastructuur” (doel 5) en de “Verdere Ontwikkeling van DigiD” (doel 3) in 2019 en 2020 samen respectievelijk €21.6 mln. en €15.3 mln. Dit is bijna een derde van alle uitgaven in 2019 en 2020 samen. De reden waarom een groot deel van de middelen naar doelstelling 3 en 5 gaan is omdat innovatie en doorontwikkeling van de GDI onder deze doelstellingen vallen.

Tussenbevindingen doelstellingen NL DIGIbeter

De doelen zijn erg breed geformuleerd: Wij merken op dat de 5 hoofdthema's van NL DIGIbeter zeer breed en veelomvattend zijn en deels overlappen – zo is innovatie gericht op inclusievere dienstverlening en is dit ook onderdeel van doel 3 ('voor iedereen'). Ook roept dit de vraag op of de doelstellingen op een gelijk niveau geformuleerd zijn, en of bijvoorbeeld innovatie gezien kan worden als een doelstelling op zich, of dat dit een voorwaarde is om andere doelen te bereiken. Een doel als 'klaar voor de toekomst' is erg breed geformuleerd en kan meerdere van de andere doelen omvatten. Dat het doel zich met name richt op het moderniseren van de basisinfrastructuur blijkt niet direct uit de titel van dit doel.

Het ontbreken van een tussenniveau maakt de aansluiting met projecten lastig: een focus aanbrengen is met het oog op prioritering van belang. De 5 pijlers zijn hiervoor ingesteld maar vervolgens weer uit beeld verdwenen. De IP dient bij te dragen aan NL DIGIbeter, maar met het ontbreken van een duidelijke focus in de doelen is het lastig concreet te maken aan welke doelstelling projecten nou bijdragen.

¹⁰⁰ NB. Dit is geen analyse van het bereiken van de doelstellingen van de brede digitaliseringsagenda, maar een analyse van de bijdrage die de investeringsagenda aan de doelen levert.

¹⁰¹ Bron: Rijksoverheid, *Rijksbegroting 2020*; instellingsbesluit sturing digitale overheid (ISDO)

5.1.2. Clustering van de IP naar subdoelen

Omdat de doelstellingen en de actielijnen voor het evalueren van de doeltreffendheid onvoldoende focus bieden, is voor een clustering gekozen waarbij wij gebruik maken van subdoelen die wij afleiden uit NL DIGIbeter¹⁰².

Tabel 13. Doelen en subdoelen van de Investeringspost

Doelstelling	Subdoelen ¹⁰³	Toelichting
1. We investeren in innovatie	1.Samen innoveren en experimenteren	In het publieke domein worden diverse experimenten uitgevoerd met nieuwe dienstverleningsconcepten (o.a. gericht op het concept 'regie op gegevens'.)
	2.Verantwoord omgaan met data	Een verantwoorde inzet van data en algoritmen door de overheid draagt bij aan het oplossen van maatschappelijke problemen, het vergroten van transparantie en het verbeteren van dienstverlening. (NL DIGITAAL)
	3.Digitale inclusie	Voorkomen dat mensen worden buitengesloten vereist toegankelijk en begrijpelijk digitale diensten, digitale vaardigheden en begrip van de kansen en risico's van digitalisering.
2. Beschermen van publieke rechten en waarden	4.Regie op gegevens (en (her)gebruik)	Burgers kunnen in beginsel hun gegevens inzien/ontvangen en digitaal delen met derden, bijvoorbeeld als dat nodig is om iets te regelen. ¹⁰⁴ De informatiehuishouding van de overheid, m.n. de basisregistraties, is cruciaal voor een klantgerichte, betrouwbare en efficiënte dienstverlening van de overheid aan burgers.
	5.Betrouwbare digitale identiteit en machtigingen	Inloggen op het betrouwbaarheidsniveau dat past bij de gevoeligheid van de gebruikte persoonsgegevens. Mensen in staat stellen tot het rechtsgeldig namens en ten behoeve van iemand gebruik maken van de digitale dienstverlening van de overheid.
	6.Ondersteunen bij levensgebeurtenissen	Overheidsdienstverlening beter laten aansluiten op de leefwereld van burgers door een werkwijze, dienstverlening en informatieverstrekking die uitgaat van levensgebeurtenissen ¹⁰⁵ .
3. Toegankelijk, begrijpelijk en voor iedereen	7.Verbeterte interactie overheid en bedrijven ¹⁰⁶	Verbeteren van de digitale interactie met ondernemers (en burgers) om administratieve lasten te verminderen, het zakendoen met de overheid makkelijker te maken en transparantie te vergroten.
	8.Moderniseren basisinfrastructuur	Vanwege veranderende behoeften van burgers en bedrijven, technologische ontwikkelingen, nieuw functionele en niet-functionele eisen en veranderende veiligheidsrisico's is doorontwikkeling van de GDI naar een breed gedragen digitale basisinfrastructuur nodig. ¹⁰⁷
4. Onze dienstverlening maken we persoonlijker		
5. Klaar voor de toekomst		

¹⁰² Dit zijn de titels die gehanteerd worden per hoofdstuk in NL DIGIbeter, die de pijlers bevatten en de andere overkoepelende thema's voor NL DIGIbeter beschrijven. Actielijnen zijn in de bijlage van NL DIGIbeter gegroepeerd naar deze "subdoelen", en dus sluit deze aan bij de categorisering door het ICM.

¹⁰³ Wij hebben de volgende aanpassingen gemaakt t.o.v. de onderverdeling in het inceptierapport en de classificering door het ICM. 1. Wij hebben het project DIGI Campus geschaard onder het subdoel Samen innoveren en experimenteren; 2. Wij hebben enkele subdoelen geclusterd omdat deze subdoelen veel overlap hebben en om zo focus aan te brengen in onze analyse (Basisregistraties en Regie op gegevens; Digitale identiteit en Machtigingen).

¹⁰⁴ In de beleidsbrief Regie op Gegevens zijn de uitgangspunten hiervoor geformuleerd.

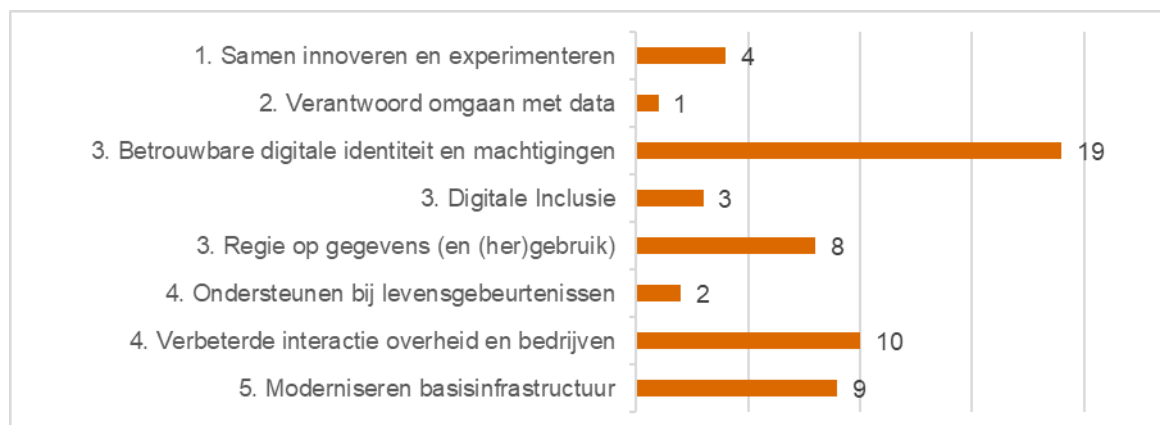
¹⁰⁵ In het regeerakkoord is afgesproken dat de overheidsdienstverlening meer vanuit het perspectief van de burger of ondernemer zal worden georganiseerd.

¹⁰⁶ In NL DIGIbeter hoofdthema 'Overheid en bedrijven'. Projecten hebben ook betrekking op burgers.

¹⁰⁷ Bron: Rijksoverheid, *Beleidskader digitale basisinfrastructuur*

5.1.3. Aantal IP-projecten per subdoel

Wij hebben in onze analyse 56 verschillende IP-projecten geïdentificeerd.¹⁰⁸ In 2019 hebben 32 projecten financiering ontvangen uit de IP. In 2020 hebben 38 projecten financiering ontvangen uit de IP, waarvan 12 projecten die in 2019 ook financiering hebben ontvangen. In 2020 zijn 24 projecten gestart. Onderstaande grafiek (Figuur 10) geeft het aantal projecten per subdoel weer. Hieruit blijkt dat het aantal projecten per subdoel sterk uiteenloopt. Vanuit de IP worden voor subdoelen “3. Betrouwbare digitale identiteit en machtigingen” de meeste projecten gefinancierd. Ook de subdoelen “4. Verbeteren interactie overheid en bedrijven” en “5. Moderniseren basisinfrastructuur” hebben relatief veel projecten. Doel 2, daarentegen, heeft slechts één project dat in de periode 2019 -2020 is gestart¹⁰⁹.



Figuur 10. Aantal projecten per subdoel

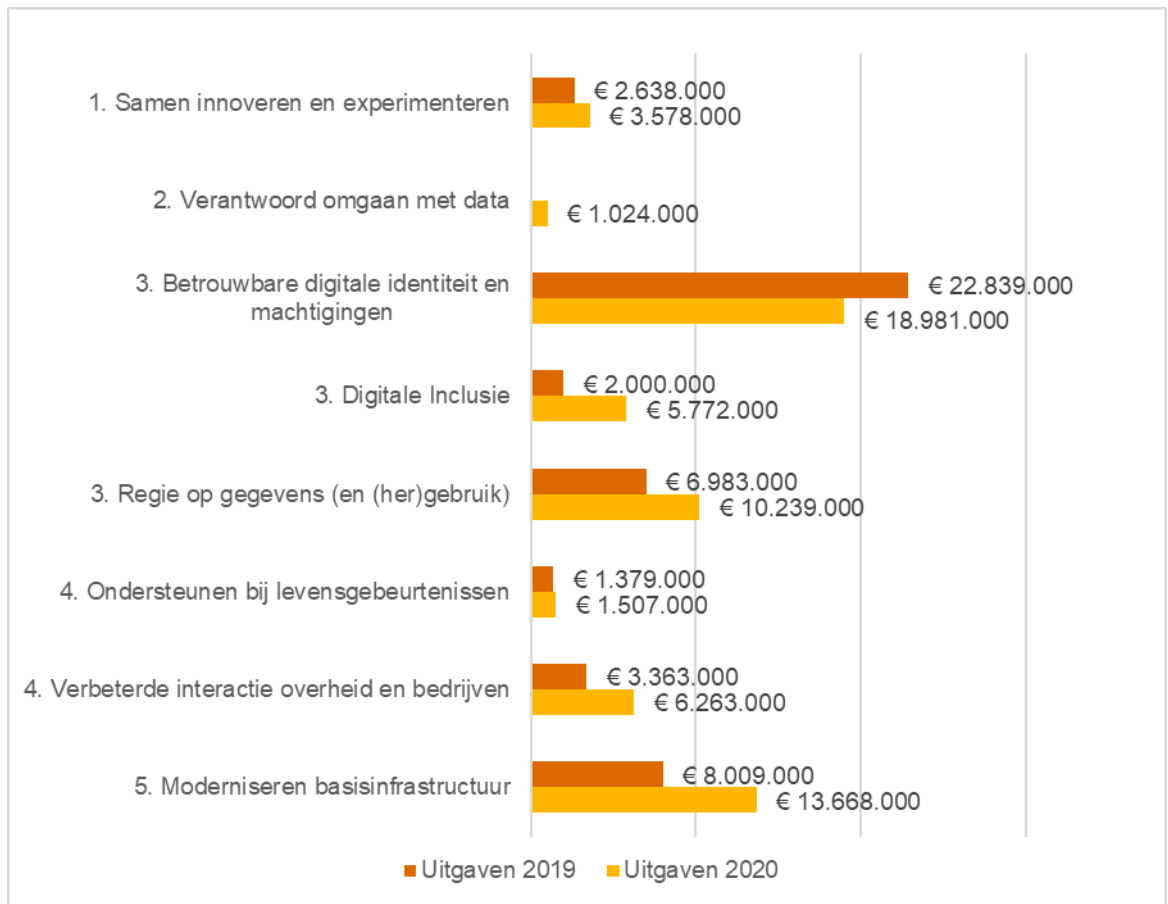
5.1.4. Uitgaven per subdoel

Wij hebben een aansluiting gemaakt van de uitgekeerde bedragen in 2019 en 2020 (rapportage zoals voor Rijksbegroting) aan de verschillende IP-projecten (zie Appendix G). Daarmee hebben we een volledig zicht op de input per project.¹¹⁰ Hieronder geven wij de kosten weer in relatie tot de subdoelen. Hier is te zien dat de meeste financiële middelen in 2019 en 2020 ten bate kwamen van de doelstellingen drie en vijf.

¹⁰⁸ Aan de hand van de verschillende projectcodes. Som: 32 nieuwe projecten in 2019 + 24 nieuwe projecten in 2020 = 56

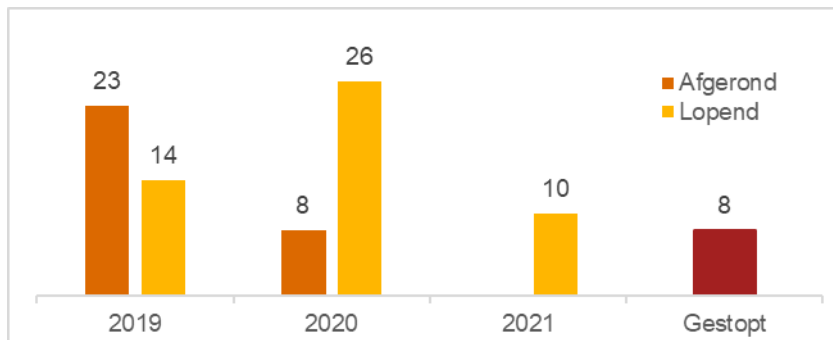
¹⁰⁹ In 2021 zijn voor dit doel nog enkele andere projecten gestart.

¹¹⁰ Omdat binnen de IP wordt gewerkt met bevoorschotting en tussentijdse aanpassingen van projectbudgetten, kan het zijn dat de inputs zoals hier weergegeven uiteindelijk anders uitvallen. Bovendien gaan wij hier niet in op de realisatie van de input. Dit bespreken wij in paragraaf 5.5.



Figuur 11. Uitgaven per subdoel in 2019 en 2020. Totaal 2019: € 47.211.000. Totaal 2020: € 61.031.000.¹¹¹

Figuur 12 geeft de status van de projecten weer (per februari 2021). Enerzijds laat dit zien dat rond de 40% van de projecten in 2019 en 2020 waren afgerond. Dit betekent anderzijds ook dat een groot deel van de projecten nog niet was afgerond. Voor een groot deel van de IP-projecten kan daarom nog niet definitief worden vastgesteld of deze de beoogde doelen hebben gerealiseerd. In die gevallen bieden wij daarom vooral zicht op of de resultaten waarschijnlijk zullen plaatsvinden (voorzien resultaten).



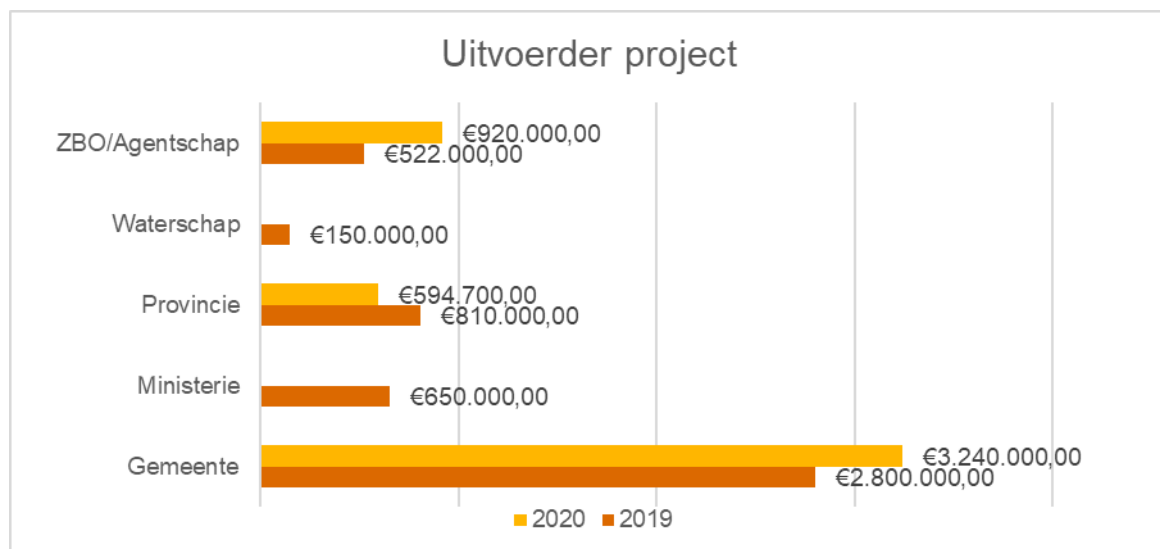
Figuur 12. Overzicht van lopende en afgeronde projecten

5.1.5. Projecten en uitgaven Innovatiebudget

De uitgaven voor het innovatiebudget, dat ca 10% per jaar uit de IP ontvangt, zijn in het overzicht van IP-financiering niet meegenomen. Daarom lichten wij hier kort de projecten en de uitgaven van het innovatiebudget toe. In 2019 en in 2020 zijn respectievelijk 20 en 24 innovatieprojecten gefinancierd uit de IP (zie Tabel 37). Deze projecten zijn innovatieve (eenjarige) projecten rond

¹¹¹ Het betreft hier alleen de IP-projecten, niet de projecten uit het innovatiebudget

het vraagstuk van digitale overheidsdienstverlening.¹¹² De projecten in het innovatiebudget worden deels gefinancierd uit de eigen bijdrage van de desbetreffende instanties en deels uit een bijdrage uit de IP.¹¹³ De financiering vanuit de Investeringspost bedroeg in 2019 gemiddeld €250.000 en in 2020 €200.000. Figuur 13 geeft de uitgaven per type uitvoerder weer. Het grootste deel van de middelen die beschikbaar zijn gesteld voor het innovatiebudget gaan naar de verschillende gemeentes die (gezamenlijk) aanvragen hebben ingediend.



Figuur 13. Uitgaven uit innovatiebudget per jaar en per uitvoerder

5.2. Behaalde of voorziene resultaten en (neven)effecten en doelmatigheid (3b en 3c)

In dit onderdeel beschrijven we onze bevindingen over de doeltreffendheid en doelmatigheid bij ieder van de subdoelen. Hierbij maken wij gebruik van de informatie over de projecten bij ieder subdoel. De belangrijkste bron voor de evaluatie van de resultaten zijn de geselecteerde casestudie projecten (zie Tabel 14). Wij presenteren per subdoel de aangetroffen resultaten en overige effecten a.d.h.v. de relevante innovatiecriteria, (zie 2.2). Met name voor pilotprojecten zijn de innovatiecriteria van belang omdat succes hiervoor niet slechts afhangt van het maatschappelijke effect maar juist ook van aspecten zoals het leereffect. Observaties over de doelmatigheid en doeltreffendheid beschrijven wij per subdoel en ten slotte overkoepelend voor de hele IP.

¹¹² Bron: Innovatiebudget, *criteria projecten*. Via: <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/innovatie/innovatiebudget/criteria/>

¹¹³ De eigen bijdrage is bij kleine projecten (tot €200.000) minimaal 25% en bij grote projecten (meer dan €200.000) minimaal 40%.

Tabel 14. Overzicht subdoelen en geselecteerde projecten

#	Subdoelen	Geselecteerd project	Startjaar	Einddatum ¹¹⁴
1	Samen innoveren en experimenteren	APG/PGGM pilot ecosysteem	2019	31-5-2021
		Innovatiebudget	2019	n.v.t.
2	Verantwoord omgaan met data	Datagedreven beleid	2020	31-12-2021
3	Digitale inclusie	Ondersteuning kwetsbare burgers	2019	31-12-2021
4	Regie op gegevens (en (her)gebruik)	Common Ground	2019	30-6-2021
5	Betrouwbare digitale identiteit en digitale machtigingen	Programma Machtigen	2019	31-12-2020
6	Ondersteunen bij levensgebeurtenissen	Levensgebeurtenissen	2019	31-12-2021
7	Verbeterde interactie overheid en bedrijven ¹¹⁵	Single Digital Gateway	2020	Verschillend
8	Moderniseren basisinfrastructuur	Ontwikkeling Platform services	2019	31-12-2021

Subdoel 1. Samen innoveren en experimenteren

Het subdoel ‘Samen innoveren en experimenteren’ is erop gericht maatschappelijke opgaven op te lossen door onder meer innovatieve voorbeeldprojecten te stimuleren.¹¹⁶ De voorbeeldprojecten richten zich op het verbeteren van dienstverlening op korte termijn (binnen 9 maanden) door het wegnemen van barrières. Dit subdoel omvat zowel IP-projecten als het gehele innovatiebudget, waarvoor wij achtereenvolgend de resultaten bespreken. Wij zullen eerst het project APG/PGGM pilot ecosysteem bespreken en onze observaties over de doelmatigheid en doeltreffendheid delen. Vervolgens doen wij hetzelfde voor de drie innovatiebudget projecten.

Tabel 15. Projecten voor subdoel Samen innoveren en experimenteren

Projectnaam	Uitvoerder	Uitgaven 2019	Uitgaven 2020
APG/PGGM pilot ecosysteem ¹¹⁷	RvIG	€ 600.000	€ 900.000
Innovatiebudget	Verschillende uitvoerders	€4.936.069	€4.764.771
Blauwe Knop	RDW		€ 668.820
Blauwe Knop	DUO Bedrijfsadministratie	€ 650.000	

Bevindingen casestudie: ‘APG/PGGM pilot ecosysteem’

Het project ‘APG/PGGM pilot ecosysteem’ onderzoekt de levering van een experimenteel werkend prototype ten behoeve van een nieuwe manier van ontsluiting van persoonsgegevens uit de BRP.¹¹⁸ Dit om de pensioenadministratieprocessen te verbeteren, de uitvoeringskosten omlaag te brengen en de kwaliteit (o.a. beveiliging) te verhogen. Pensioenfondsen hebben te maken met grote administratieve uitdagingen als gevolg van de veranderende arbeidsmarkt waarin werknemers steeds sneller en vaker van baan wisselen. Niet alleen capaciteit maar ook

¹¹⁴ Dit is de beoogde einddatum zoals die wordt aangehouden door het secretariaat ICM

¹¹⁵ In NL DIGIbeter hoofdthema ‘Overheid en bedrijven’. Projecten hebben ook betrekking op burgers.

¹¹⁶ Bron: NL DIGIbeter 2019

¹¹⁷ Casus projecten zijn gemarkeerd: de overige projecten in deze tabel worden niet besproken

¹¹⁸ Bron: *IP Rapportage APG Pilot Ecosysteem BRP, 2020*

(uitvoerings)kennis gaat hiermee verloren en daarmee groeit de behoefte naar verdere automatisering van administratieve processen. De pilot gebruikt block chain waardoor geen kopieën van gegevens meer nodig zijn.¹¹⁹ De opdrachtgever van dit project is de directie DO en de opdrachtnemer is RvIG.

Tabel 16. Bevindingen beleidstheorie casestudie: 'APG/PGGM pilot ecosysteem'

<i>Input</i>	Het project 'APG/PGGM pilot ecosysteem' heeft in 2019 en 2020 respectievelijk €600.000 en €900.000 ontvangen uit de IP. Ook in 2021 zal dit project middelen ontvangen uit de IP (in verband met de latere start) In totaal ontvangt dit project €2,1 mln. uit de IP. ¹²⁰
<i>Activiteiten</i>	Het project heeft een doorlooptijd van 2 jaar en is opgedeeld in 6 fases waarin het prototype wordt onderzocht, gebouwd, getest en geëvalueerd.
<i>Output</i>	De output van dit project bestaat uit een werkend en geëvalueerd prototype waarbinnen persoonsgegevens uit de BRP eenvoudig uitgewisseld kunnen worden. Het betreft een verkennend project en deze heeft niet als doel om een implementeerbaar product op te leveren. Als de pilot een succes blijkt kan er besloten worden door de partners om de pilot verder te ontwikkelen. Bij het bouwen van het prototype bleek dat er een grote hoeveelheid juridische en governance complicaties waren, waardoor de aandacht van het project met name naar het adresseren van deze barrières is uitgegaan.
<i>Outcome</i>	Er is een actieplan uitgewerkt om in 2022/2023 een pilot te starten die daadwerkelijk de snellere uitwisseling van gegevens kan realiseren. Uitzicht op doorzetting van het verkennende project in een pilot (wat kan worden gezien als de succesvolle outcome van het verkennende project) is echter afhankelijk van beschikbare financiering, die wederom van externe financiering afhankelijk is (binnen RvIG zijn deze waarschijnlijk niet beschikbaar).
<i>Overige effecten</i>	Het project betreft een typisch innovatieproject, waarbij de nadruk ligt op het experimenteren en onderzoeken. Het innovatieve karakter ligt in het technische aspect van het ontsluiten van de BRP-gegevens waarbij gebruikt gemaakt wordt van nieuwe technologieën zoals block chain. Dit maakt dat de uitgangspunten voor effecten van een innovatieproject gehanteerd kunnen worden. Waaronder de volgende: <i>Samenwerking:</i> de samenwerking tussen RvIG en APG is volgens betrokkenen goed verlopen. Hiermee is een constructieve publiek-private samenwerking tot stand gebracht, die ook als voorbeeld kan dienen voor andere partijen. <i>Leren:</i> Door dit ontwikkeltraject is geleerd over de (juridische) randvoorwaarden en benodigde aanpassingen om de toepassing te realiseren. Juist de ruimte voor kennisuitwisseling (bijv. tussen juristen van beide partijen) wordt als zeer waardevol ervaren.

Observaties doeltreffendheid en doelmatigheid

Aangezien het een experimenterend project betreft beoordelen wij het project niet alleen op het bereiken van de beoogde resultaten, maar ook of innovatie-criteria zijn bereikt. In aanvulling hierop noemt NL DIGIbeter voor het subdoel innoveren, het wegnemen van barrières en het vervullen van een voorbeeldrol. Het in de praktijk brengen van het prototype ligt niet binnen de scope van het project en hiertoe is een vervolgpilot benodigd. Wel is er een verkenning opgeleverd van de mogelijkheid om BRP-gegevens beter uit te wisselen. Hiervoor is onderzoek

¹¹⁹ Bron: *investeringsvoorstel APG/PGGM pilot ecosysteem*, 2018

¹²⁰ Bron: *Addendum opdrachtbrief APG PGGM pilot ecosysteem BRP*, 2020

gedaan naar juridische implicaties en naar implicaties voor de governance, en is een pilot gebouwd en getest. Hieruit is gebleken dat het vergemakkelijken van de uitwisseling en ontsluiting van BRP-gegevens via bijvoorbeeld block chain, kan werken. Daarnaast is met name veel inzet verricht om (bijv. op juridisch vlak) barrières weg te nemen. Er bleken vooral barrières te bestaan op het gebied van privacy, wat de ontsluiting van de gegevens bemoeilijkt. De publiek-private samenwerking is bij het aanpakken van deze barrières als zeer waardevol ervaren.

Omdat het project in grote mate de bij de start geformuleerde doelstellingen heeft bereikt kan gesteld worden dat het project technisch gezien doeltreffend is geweest, hoewel het geen directe bijdrage levert aan de beoogde maatschappelijke doelen. Wij merken daarbij wel het volgende op:

- Het doel van de IP is om aan generieke voorzieningen bij te dragen, echter heeft het project niet direct geleid tot benutting (of uitwisseling) van de ervaring buiten de pensioensector. Mogelijk wordt in het vervolgtraject benutting buiten de pensioensector wel werkelijkheid.
- De gewenste outcome voor het project kan gezien worden als een kwalitatief goed voorstel voor het bewerkstelligen van een vervolgproject t.b.v. de daadwerkelijke implementatie. Echter is dit afhankelijk van de beschikbaarstelling van financiën. De kwaliteit van de evaluatie (stap 5) en het actieplan (die gezamenlijk de 'business case' vormen) hebben hier invloed op. Wanneer de pilot uitwijst dat de implementatie mogelijk is en waarschijnlijk tot de gewenste resultaten zal leiden, maar de realisatie niet wordt doorgezet kan gesteld worden dat het project minder doeltreffend is geweest.

Met betrekking tot doelmatigheid merken wij het volgende op.¹²¹ Hoewel wij geen benchmark hebben om de kosten van het project tegen af te zetten, merken wij wel op dat de kosten voor dit project (ca. € 0,75 mln. per jaar) hoger zijn dan de gemiddelde kosten voor grote innovatiebudget projecten van ca. €0,5 mln, waar dit project qua opzet en outcomes veel van weg heeft. Ook merken wij op dat het project (waarin tussentijds verschuivingen in aandachtsgebieden) laat zien dat voldoende sturing op uitgaven door de opdrachtgever van belang is. De doelmatigheid van de besteding van middelen zal ook afhangen van de borging van de uitkomsten in de realisatie.

Bevindingen casestudies Innovatiebudget

Onder het subdoel Samen innoveren en experimenteren behandelen wij ook de resultaten van het innovatiebudget (IB), die in dit doel beogen bij te dragen.¹²² Hiertoe hebben wij 3 casestudies geselecteerd waarvoor wij de resultaten presenteren en onze observaties rond de doeltreffendheid en doelmatigheid beschrijven.

Tabel 17. Casestudie Innovatiebudget

Project	Opdrachtnemer (coördinator)	Opdrachtwaarde
Perceelwijzer	Waterschap Aa en Maas	€ 150.000
Verbeteren samenwerking tussen overheden voor familiale bewindvoerders	Rechtspraak	€ 128.000
Huwelijksplanner cf. Common Ground	Gemeente Utrecht	€ 150.000

¹²¹ <https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doelmatigheid>

¹²² NB. Volgend op deze evaluatie vindt ook een uitgebreide evaluatie plaats om de effecten van het innovatiebudget te onderzoeken. Deze evaluatie is beperkt tot de uitgevoerde casestudies.

Perceelwijzer

De perceelwijzer is een app die als doel heeft om de communicatie tussen waterschap en agrarische ondernemers te verbeteren. Dit project heeft in 2019 €150.000 ontvangen uit het innovatiebudget. Met deze middelen is onder andere een testversie van een app ontwikkeld. De testversie bleek een succes en inmiddels is de app voor iedereen te downloaden in de app store. De app is een paar duizend keer gedownload in de app stores en de app wordt goed beoordeeld door de gebruikers.¹²³

Tabel 18. Bevindingen casestudie Perceelwijzer

Succescriteria	
Verbeterde dienstverlening (directe resultaten/ outputs)	Via de app kan eenvoudig locatie specifieke informatie worden uitgewisseld die onder anderen te maken hebben met de waterhuishouding.
Voordeel gebruiker (gemak)	De app heeft als voordeel voor de boeren dat zij actuele en betrouwbare informatie over het eigen perceel tot hun beschikking hebben. Voor de waterschappen heeft het als voordeel dat boeren hen ook informatie kunnen geven of een melding doen als iets niet in orde is.
Efficiëntie vergroot	Omdat de waterschappen nu meldingen binnenkrijgen via de app, hoeft er minder ingezet te worden op het telefonische bereikbaar zijn.
Opgeschaald	Dit project is gestart vanuit een initiatief van een aantal waterschappen, waarbij waterschap Aa en Maas het project trok. In eerste instantie was de app alleen beschikbaar in enkele waterschappen, inmiddels is het project opgeschaald en krijgt de app een landelijke dekking. ¹²⁴
Nieuwe samenwerking tot stand gebracht	Naast de genoemde waterschappen zijn ook andere partijen bij het project betrokken en met de uitrol is deze kennis verder verspreid. Dit sluit aan bij het doel van hergebruik en het voorkomen van duplicatie.

Verbeteren samenwerking tussen overheden voor familiale bewindvoerders

Dit project, dat werd uitgevoerd door de Rechtspraak en CJIB, had als doel een online kennisnetwerk in te richten voor mensen die bewind voeren voor familieleden. De directe aanleiding was dat de dienstverlening met een onvoldoende werd beoordeeld. Om dit te bewerkstelligen is onderzoek gedaan naar de klantreizen van de bewindvoerders en zijn gesprekken gevoerd met ketenpartners. Het beoogde kennisnetwerk is in september 2020 live gegaan.¹²⁵ Dit project heeft voor €128.000 aan financiering ontvangen uit het innovatiebudget. Deze middelen werden voornamelijk gebruikt om de extra personele kosten mee te betalen van de verschillende projectleiders.

¹²³ Bron: *Apple en Google App Store*

¹²⁴ Bron: *Aanbiedingsbrief agenda digitale overheid NL DIGIbeter actualisatie 2020*

¹²⁵ Bron: *Resultaten Innovatiebudget Digitale Overheid 2019*

Tabel 19. Bevindingen casestudie Verbeteren samenwerking tussen overheden voor familiale bewindvoerders

Succescriteria	
Verbeterde dienstverlening (directe resultaten / outputs)	Er is via het kennisnetwerk harde en zachte informatie ter beschikking gesteld aan de doelgroep door het verbeteren van de website rechtspraak.nl. Een doelgroep van ongeveer 60.000 particuliere bewindvoerders wordt hiermee potentieel gediend. Deze groep werd namelijk niet goed geïnformeerd over hun rol, taken en verplichtingen (en stonden niet centraal).
Voordeel gebruiker (gemak)	Er is sprake van meer gebruikersgemak en er is gewerkt om de informatie beter vindbaar te maken. Eén voorbeeld hiervan is de Whatsapp contactmogelijkheid, waar door gebruikers gebruik van wordt gemaakt en het aantal contacten vergroot.
Lessen geleerd / kennis gedeeld	De kennis van dit project is onder andere hergebruikt bij een project waarbinnen de dienstverlening naar burgers met schulden werd verbeterd. Ook is de opgestelde klantreis gedeeld met BZK.
Opgeschaald	Het project is na financiering van het IB gecontinueerd met eigen middelen. Het project heeft gezorgd voor meer bereidheid binnen het eigen management om hier verder op in te zetten en naar andere doelgroepen binnen de Rechtspraak (verbreding). Momenteel zijn 1300 bewindvoerders ondersteund via het portaal dat is opgezet. Bovendien zijn webpagina's rondom het bewind voeren opnieuw vormgegeven en aangevuld met nieuwe tools en informatie. Hiermee zijn potentieel alle particuliere bewindvoerders geholpen. De verwachting is dat dit project na de uitrol 20-30.000 burgers kan ondersteunen de komende twee jaar.
Nieuwe samenwerking tot stand gebracht	De rechtspraak was niet aangesloten met de aanpak Levensgebeurtenissen. Via het innovatiebudget zijn er nu banden met andere organisaties (o.a. UWV) gelegd, om gebruikers te informeren. De verbondenheid is een belangrijke uitkomst van het project, waarbij ook de Directie Digitale Overheid en de rechtspraak elkaar beter vinden (bijv. rond Machtigen).
Aanvullende /Aandachtspunten	Het is waarschijnlijk dat het project zonder de financiering vanuit de IP niet was gestart. Tegelijkertijd is de uitvoerder per toeval bij het innovatiebudget terecht gekomen en zou nog meer ondernomen kunnen worden om overheden aan elkaar te verbinden en het innovatiebudget juist bij medeoverheden die hier verder vanaf staan onder de aandacht te brengen.

Huwelijksplanner cf. Common Ground

Het project Huwelijksplanner, met als uitvoerders verschillende gemeentes, heeft een dienst ontwikkeld waarmee mensen zelf digitaal hun huwelijk bij de gemeente te kunnen regelen. Het project is onderdeel van de Common Ground aanpak, dat als doel heeft om de gemeentelijke informatievoorziening te hervormen om zo de dienstverlening te verbeteren. Dit project heeft €150.000 ontvangen uit het innovatiebudget. Met deze middelen is onder andere een prototype gebouwd, die echter nog niet gebruikt kan worden. Dit project beoogt bij te dragen aan de doelstellingen van het subdoel 'Ondersteunen bij levensgebeurtenissen' door de dienstverlening van de overheid beter aan te laten sluiten op de belevingswereld van de burgers.

Tabel 20. Bevindingen casestudie Huwelijksplanner cf. Common Ground

Succescriteria	
Verbeterde dienstverlening (directe resultaten / outputs)	Veel componenten van de Huwelijksplanner zijn af, maar de app is nog niet te gebruiken om huwelijken mee te plannen. Een test is gepland om dit jaar nog plaats te vinden.
Voordeel gebruiker (gemak)	Het ervaren gebruiksgemak door huwelijksstellen is getest door hun reacties op het ontwerp van de app te ontvangen. Hieruit bleek onder andere dat men het initiatief waardeert, maar dat de app eenvoudig in het gebruik moest zijn om van toegevoegde waarde te zijn. De eindgebruikers zijn dus actief betrokken bij het ontwikkelingsproces.
Lessen geleerd / kennis gedeeld	Het project kent een iteratief ontwikkeltraject dat problemen identificeert en deze vervolgens oplost. De ontwikkeling voor en volgens de Common Ground principes zijn relatief nieuw en daar levert de huwelijksplanner een belangrijke bijdrage aan. Leerpunten zijn er ook op terrein van opdrachtgever – opdrachtnemerschap in een innovatieve omgeving en zijn er wegen bewandeld die weliswaar leerzaam zijn maar niet direct concreet resultaat opleveren (bijvoorbeeld de manier van componentenbouw, zaakgericht werken).
Efficiëntie vergroot	Met het introduceren van de huwelijksplanner verwacht men minder telefoonverkeer. De grootste efficiëntie winst is echter te behalen bij de 40% 'ingewikkelde' huwelijken (bijvoorbeeld: andere locatie) waar de app zich nu nog niet op richt.
Opgeschaald	Bij de ontwikkeling van de app is de opschaalbaarheid meegenomen. In navolging van de huwelijksplanner wordt nu ook de begrafenisplanner met de ontwikkelde componenten van de huwelijksplanner binnen de Common Ground-infrastructuur ontwikkeld.
Nieuwe samenwerking tot stand gebracht	Dit project is mede tot stand gekomen met behulp van het project Common Ground. Verschillende gemeentes hebben aangegeven zich aan te willen sluiten bij dit project (herbruikbaarheid).

Observaties doeltreffendheid en doelmatigheid innovatiebudget

Om een beeld te krijgen van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het innovatiebudget hebben wij gekeken naar de resultaten van de projecten uit 2019 en daarvan drie projecten nader onderzocht. Deze projecten zijn inmiddels afgerond en lijken in grote mate de gewenste resultaten te hebben bereikt en doeltreffend te zijn. Vooral het project Perceelwijzer is een succes gebleken waarbij de initiële steun vanuit het innovatiebudget ertoe heeft geleid dat de dienstverlening van de waterschappen aan de boeren verbeterd is. Bij het project over de familiale bewindvoering zien wij dat het project bijdraagt aan een nieuwe vorm van dienstverlening (burger centraal) en dat het de dienstverlening heeft verbeterd. Het project Huwelijksplanner heeft nog geen outputs opgeleverd die direct bijdragen aan het verbeteren van de dienstverlening omtrent het huwelijk inplannen, maar heeft aangetoond dat de pilot wel direct leidt tot nieuwe samenwerkingen, herbruikbaarheid en een nieuwe werkwijze waarbij kleine applicaties eenvoudig kunnen worden ontwikkeld (Common Ground).

Om een beter beeld van de doelmatigheid en doeltreffendheid te vormen heeft BZK een uitvraag uitgezet om het innovatiebudget apart te evalueren. Wij zullen in de beleidsdoorlichting 6.6 een groter aantal innovatiebudget projecten onderzoeken (zie aanvullend onderzoek 5.4).

Subdoel 2. Verantwoord omgaan met data

Het subdoel 'Verantwoord omgaan met data' richt zich op het oplossen van problemen met datagedreven werken en het kwalitatief verbeteren van overheidsdata.¹²⁶ Het project 'Datagedreven beleid' is het enige project dat in 2019 en 2020 onder dit subdoel is gefinancierd.

¹²⁶ Bron: NL DIGITAAL, Data Agenda Overheid

Wij bespreken dit project nader om uitspraken te kunnen doen over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de IP inzake het subdoel 'Verantwoord omgaan met data'.

Tabel 21. Projecten voor subdoel Verantwoord omgaan met data

Projectnaam	Uitvoerder	Uitgaven 2019	Uitgaven 2020
Datagedreven beleid	VNG		€ 1.023.988

Bevindingen casestudie: 'Datagedreven beleid'

Aanleiding voor het project zijn de uitdagingen rondom het vinden en het effectief en efficiënt ontsluiten en hergebruiken van data bij gemeenten. Dit zorgt onder anderen voor veel extra werk bij gemeentelijke data-analisten¹²⁷. Dit project heeft tot doel het ontwikkelen van een generieke infrastructuur voor gemeentes om op uniforme manier via API's toegang te krijgen tot externe datasets en deze te combineren en te analyseren. Dit moet alle (dus ook kleinere) gemeentes in staat stellen om datagedreven beleid te voeren op de maatschappelijke opgaven waar zij voor staan, te beginnen met de energietransitie.¹²⁸ Dit project maakt gebruik van de Common Ground innovatie infrastructuur.

Tabel 22. Bevindingen beleidstheorie casestudie: 'Datagedreven beleid'

<i>Input</i>	Het project 'Datagedreven beleid' heeft in 2020 €1 mln. aan financiering ontvangen uit de IP. De middelen vanuit de IP worden voornamelijk gebruikt om een prototype data-analyse tool te ontwikkelen en deze uiteindelijk te implementeren bij alle 355 gemeenten. De middelen worden concreet gebruikt om een projectleider, adviseurs en analisten in te huren. Ook 2021 zijn er middelen bij de IP aangevraagd.
<i>Activiteiten</i>	VNG is vóór het project gestart met verkennend onderzoek op de mogelijkheden voor de maatschappelijke opgave Transitievisie Warmte en is een klankbordgroep van 12 gemeentes opgezet. Beoogde activiteit voor het project zelf is ontwikkelen van een prototype data-analyse tool waar de 12 gemeenten gebruik van kunnen maken voor datagedreven beleid op de Transitievisie Warmte. Opschaalbaarheid naar andere gemeentes en generieke herbruikbaarheid voor andere maatschappelijke opgaven zijn voorwaarden. Om dit te bevorderen wordt o.a. een open community opgericht waar data en lessen uitgewisseld kunnen worden tussen gemeentes.
<i>Output</i>	In het kader van het project zijn verschillende maatschappelijke opgaves geïdentificeerd die gebruikt worden als input voor het bouwen van de data-analyse tool. Voor het werkspoor energietransitie (Transitievisie Warmte) is een prototype gebouwd die zou kunnen dienen om de energietransitie datagedreven te ondersteunen. Het project heeft de eerste ontwikkelingen gemaakt voor het dataplatform. Dit is echter nog niet operationeel, mede omdat er problemen waren bij het beschikbaar krijgen van de benodigde data.
<i>Outcome</i>	De tool is nog niet operationeel en effecten voor eindgebruikers (gemeenten) zijn er niet. Ook de beoogde versimpeling van het werk voor gemeentelijke data-analisten en het maken van datagedreven besluiten is nog niet opgetreden.
<i>Overige effecten</i>	<i>Samenwerking:</i> Dit project stimuleert verschillende gemeentes en organisaties met elkaar samen te werken om datagedreven beleid mogelijk te maken. Daarbij wordt ook informatie uitgewisseld over ontwikkeltrajecten om zo duplicatie te voorkomen.

¹²⁷ Bron: *Investeringsvoorstel 2020, Datagedreven beleid.*

¹²⁸ Bron: *investeringsvoorstel 'Datagedreven beleid', 2019*

Lessen: Het leren van de pilot is belangrijk onderdeel van het project. Een belangrijke les voor de uitvoerders is dat het datalandschap gecompliceerd is en dat benodigde data van private partijen bijvoorbeeld niet altijd verstrekt kan worden.

Opschalen: Dit project werkt vanuit het idee klein te beginnen om uiteindelijk toe te werken naar een groot dataplatform. Dit leidt niet altijd tot succes maar zorgt dat dit vroegtijdig wordt opgemerkt: bij het uitvoeren van de energietransitie pilot deden zich problemen met de beschikbaarheid van de data voor waardoor deze pilot niet opgeschaald kon worden naar andere gemeentes.

Observaties doeltreffendheid en doelmatigheid

Het project is nog niet afgerond en de bereikte outputs en outcomes zijn nog beperkt. Bij één van de werksporen die werden uitgewerkt om bij te dragen aan het opbouwen van een systeemfunctie zijn moeilijkheden opgetreden bij het verkrijgen van de data die nodig was voor het project. Hierdoor kon de geplande pilot niet volledig worden uitgevoerd en opgeschaald. Op basis van de huidige uitkomsten lijkt het project, afgezet tegen de beoogde uitkomsten, dus beperkt doeltreffend. Ook bezien vanuit de bijdragen aan opschalen het wegnemen van barrières is het doelbereik beperkt. De samenwerking over de breedte van gemeentes (met name de 12 klankbordgroep-gemeentes) draagt wel bij aan een meer integrale manier van innoveren en standaard vorm van omgang met data, maar ook hierbij is nog een lange weg te gaan om alle gemeentes te betrekken.

Daarnaast is de borging van dit project een belangrijke uitdaging. Dit project is een pilot om het invoeren van datagedreven beleid te onderzoeken. Om datagedreven beleid daadwerkelijk te implementeren zijn er aanzienlijk meer middelen nodig (geschat op €100 mln.). Het is echter niet duidelijk of deze middelen beschikbaar komen om het implementeren van datagedreven beleid mogelijk te maken. De beperking in uitzicht op de financiering van het geheel van het datagedreven beleid maakt dat de doelmatigheid van de inzet van deze middelen voor dit project twijfelachtig is, omdat de resultaten van dit project nu nog niet concreet zijn en de mogelijkheid van borging onzeker is.

Subdoel 3. Digitale inclusie

In het kader van het subdoel 'Digitale inclusie' worden de volgende projecten gefinancierd vanuit de IP (zie

Tabel 23).

Tabel 23. Projecten voor subdoel Digitale inclusie

Projectnaam	Uitvoerder	Uitgaven 2019	Uitgaven 2020
Aan de slag met de interactiestrategie	VNG Realisatie B.V.		€ 657.383
Aan de slag met de interactiestrategie	Dienst Publiek en Communicatie (DPC)	€ 100.000	€ 385.000
Ondersteuning kwetsbare burgers	RDW		€ 4.650.000
Ondersteuning kwetsbare burgers	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en	€ 1.900.000	
Onderzoek overheidsbreed loket	VNG		€ 79.860

Het subdoel 'Digitale inclusie' richt zich op het toegankelijk en begrijpelijk maken van digitale diensten.¹²⁹ Het project 'Ondersteuning kwetsbare burgers' bespreken wij nader om uitspraken te kunnen doen over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de IP inzake het subdoel Digitale Inclusie.

Bevindingen casestudie: 'Ondersteuning Kwetsbare Burgers'

Het project 'Ondersteuning kwetsbare burgers' heeft als doel om de groep van vier miljoen burgers die niet-digivaardig zijn te helpen door een hulpstructuur voor hen in te richten zodat ook zij zelfredzaam kunnen blijven of worden.¹³⁰ Het kunnen omgaan met digitale middelen wordt steeds essentiëler om mee te kunnen doen in de maatschappij, terwijl niet iedere burger in Nederland meekan in de huidige stroom van digitalisering. Om die reden moet er ingezet worden op digitale inclusie. Het project 'Ondersteuning kwetsbare burgers' is een coproductie van verschillende partijen van de Manifestgroep en de Koninklijke Bibliotheek. Het voorstel is binnen het ICM ingediend door het OBDO.

Tabel 24. Bevindingen beleidstheorie casestudie: 'Ondersteuning Kwetsbare Burgers'

<i>Input</i>	'Ondersteuning kwetsbare burgers' is een meerjarig project en heeft in 2019 en 2020 respectievelijk €1,9 mln. en €2,55 mln. aan financiering ontvangen uit de IP. Verder dragen de Koninklijke Bibliotheek en verschillende Provinciale Bibliotheekorganisaties ook bij aan de financiering van het project (ongeveer €3 mln. per jaar).
<i>Activiteiten</i>	De middelen vanuit de IP worden voornamelijk gebruikt om de hulpstructuur op te zetten en om een marketingcampagne uit te voeren. ¹³¹ De activiteiten binnen 'Ondersteuning kwetsbare burgers' behelzen het inrichten van Informatiepunten Digitale Overheid in bibliotheken en het aanbieden van cursussen gericht op het verbeteren van digitale vaardigheden van burgers. Hiertoe dienen bibliotheekmedewerkers opgeleid te worden zodat zij bekend zijn met, en kunnen navigeren in, het digitale overheidslandschap. Daarnaast wordt promotie gevoerd zodat de Informatiepunten Digitale Overheid bekend worden bij niet-digivaardigen.
<i>Output</i>	Eind 2020 waren 83 Informatiepunten Digitale Overheid gerealiseerd. De prognose is dat eind 2021 200 Informatiepunten Digitale Overheid zijn gerealiseerd. Als onderdeel van de casestudie hebben wij met de verantwoordelijke bibliotheekmedewerker bij één van de bibliotheken gesproken. Het Informatiepunt in de betreffende bibliotheek heeft ruim 1100 hulpaanvragen verwerkt in 2020.
<i>Outcome</i>	<p>Veel (kwetsbare) burgers weten hun weg te vinden naar de Informatiepunten Digitale Overheid. Hierbij speelt mee dat er in veel gevallen reeds een spreekuur aanwezig was waar men hulp kon vragen bij het gebruik van computers waar mensen vóór de start van het programma gebruik van maakten. Mond-op-mondreclame draagt er voornamelijk aan bij dat meer kwetsbare burgers de Informatiepunten Digitale Overheid weten te vinden. Met een landelijke campagne in de loop van 2021 zal er meer ruchtbaarheid en naamsbekendheid gegeven worden aan de Informatiepunten Digitale Overheid.</p> <p>Het type verzoeken loopt sterk uiteen en omvat eenvoudige verzoeken zoals het activeren van een OV-kaart tot ingewikkelde en dringende zaken met de overheid zoals brieven van de IND of de gemeente over de bijstandsuitkering waar de betreffende burgers niet uitkomen. De groep die hier voornamelijk tegen aanloopt en bij het Informatiepunt terecht komt zijn mensen met een migratieachtergrond die de Nederlandse taal beperkt machtig zijn.</p> <p>Uit gesprekken met betrokken blijkt zij in de meeste gevallen in staat zijn te helpen maar dat dit veel tijd kan vergen, om de juiste organisaties te benaderen, en omdat instanties vaak inflexibel blijken. Zo werd bij een van de hulpvragenden loonstrookjes van haar tijdelijke werk in Eritrea geëist, terwijl zij daar in contanten uitbetaald kreeg.</p>

¹²⁹ Bron: NL DIGIbeter 2019

¹³⁰ Bron: Investeringsvoorstel 'Digitale Inclusie' - Ondersteuning voor kwetsbare burgers

¹³¹ Bron: Voortgang Programma Digitale Inclusie, maart 2021

	<p>De Informatiepunten Digitale Overheid worden door gebruikers gewaardeerd. Het belang van de Informatiepunten Digitale Overheid blijkt ook uit het gegeven dat burgers tijdens de COVID-19 crisis, toen de bibliotheken voor een lange tijd gesloten waren, nergens terecht konden. In overleg met gemeenten is besloten dat voor kwetsbare burgers deze Informatiepunten Digitale Overheid wel beschikbaar moesten blijven.</p>
<i>Overige effecten</i>	<p>Samenwerking: De rol van de bibliotheek als vertrekpunt maakt dat de bibliotheek meer een spilrol krijgt tussen de burger enerzijds en partijen als de gemeente, wijkmedewerkers en overheidsinstanties. Dit heeft meer samenwerking tussen de bibliotheek en de andere maatschappelijke partijen tot gevolg.</p> <p>Lessen: De werking van het Informatiepunt en het type meldingen dat binnenkomt, is in de praktijk breder dan alleen Digitale Overheid zoals aangegeven in het ontwerp door de Manifestgroep. Bibliotheken hebben daardoor meer werk aan het Informatiepunt. Dit is door bibliotheken teruggekoppeld. De gesproken medewerker geeft aan dat hiernaar is geluisterd en actief wordt meegenomen in het programma. Een andere les is geweest dat er bij klantcontact met een van de Manifestgroep partijen, hulpzoekende burgers nog onvoldoende verwezen worden naar het cursusaanbod in bibliotheken</p> <p>Opschalen: gezien de positieve ervaringen met de Informatiepunten Digitale Overheid in de projectfase en de doelstelling (400 punten) is het waarschijnlijk dat het aantal Informatiepunten Digitale Overheid de komende tijd verder groeit. Een aandachtspunt hierbij is de werkdruk die dit voor de medewerkers oplevert, voldoende aandacht heeft.</p>

Observaties doeltreffendheid en doelmatigheid

Dit project draagt bij aan het subdoel 'Digitale inclusie' door kwetsbare burgers te helpen hun weg te vinden door het digitale overheidslandschap en door hun digivaardigheden te ontwikkelen. In het programma worden concrete resultaten gerealiseerd en zijn veel burgers geholpen met (digitaal) zakendoen met de overheid. De resultaten sluiten aan de onder het subdoel Digitale Inclusie verwoordde doelstellingen. Zo realiseert dit programma een toename in het aandeel burgers dat zelf kan navigeren in het digitale overheidslandschap en/of weet waar ze hulp kunnen vinden om hen te ondersteunen. De grote diversiteit aan verzoeken, niet voorzien in het projectplan, levert voor bibliotheken veel werk op en vormt een aandachtspunt. Hieruit maken wij op dat het programma, in grote mate doeltreffend is. Ook de mogelijkheid op te schalen merken wij op als kansrijk.

Wat betreft de doelmatigheid merken wij op dat de omvang van de kosten voor het programma in 2020 ten opzichte van 2019 hoger zijn. Dit wijst erop dat het project klein is gestart en geleidelijk is opgebouwd, wat bijdraagt aan de doelmatigheid. Dat de 'ontwerpfouten' (gebrek aan focus, wat leidt tot veel werk voor medewerkers) nog steeds merkbaar zijn wekt de indruk dat aanpassingen o.b.v. nieuwe inzichten niet direct worden gemaakt. Daarbij is het waarschijnlijk dat een duidelijkere afbakening van de taakstelling van het informatiepunt, communicatie naar gebruikers, en een standaardaanpak bij bibliotheken kunnen bijdragen aan het vergroten van de efficiëntie. De Marketing en Communicatiecampagne die vanaf juni 2021 zal gaan lopen zal hier expliciet aandacht aan geven.

Subdoel 4. Regie op gegevens en (her)gebruik

In het kader van het subdoel 'Regie op gegevens en (her)gebruik' worden de volgende projecten gefinancierd vanuit de IP.

Tabel 25. Projecten voor subdoel Regie op gegevens en (her)gebruik

Projectnaam	Uitvoerder	Uitgaven 2019	Uitgaven 2020
Innovatie & Common Ground	VNG	€ 2.194.198	€ 557.378
Haal Centraal	VNG	€ 2.520.000	€ 3.609.677
Notificatie Service	VNG	€ 281.437	€ 905.888
Ontsluiting en integraal gebruik van basisregistraties	Stichting ICTU	€ 150.000	€ 1.314.346
Totaal driedimensionaal	VNG		€ 1.994.400
PLOOI	KOOP (UBR)	€ 1.478.000	€ 1.191.750
Public Ground	VNG		€ 190.502
Regie op bouwgegevens	Stichting FIBREE	€ 359.382	€ 474.596

Het subdoel 'Regie op gegevens en (her)gebruik' richt zich op de informatiehuishouding van de overheid, m.n. de basisregistraties. Dit is cruciaal voor een klantgerichte, betrouwbare en efficiënte dienstverlening van de overheid aan burgers.¹³² Het project 'Innovatie & Common Ground' bespreken wij nader om uitspraken te kunnen doen over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de IP inzake het subdoel 'Regie op gegevens en (her)gebruik'.

Bevindingen casestudie: Innovatie & Common Ground

Het project Innovatie & Common Ground (hierna Common Ground)¹³³ is gericht op verbeterde dienstverlening aan inwoners en ondernemers door beter gebruik van basisregistraties en specifiek het terugdringen van het aantal lokale kopieën van basisgegevens door rechtstreekse afname van basisgegevens bij landelijke registraties.¹³⁴ Binnen Common Ground wordt gewerkt aan het ontwikkelen van innovatieve projecten en componenten voor de IT-systemen van (lokale) overheden en andere (overheids)organisaties om die vervolgens op te schalen en onderling te delen.¹³⁵ De opdrachtgever van Common Ground is de VNG. De opdrachtnemer is VNG realisatie.

Tabel 26. Bevindingen beleidstheorie casestudie: Innovatie & Common Ground

<i>Input</i>	'Common Ground' heeft in 2019 en 2020 respectievelijk €2,2 mln. en €550.000 aan financiering ontvangen uit de IP. De middelen worden met name gebruikt om extra personele kosten te bekostigen en om field labs te organiseren. ¹³⁶
<i>Activiteiten</i>	Het project Common Ground heeft een faciliterende functie om innovatieve projecten te stimuleren en met elkaar te verbinden. Dit doet men door 1. het ontwerpen en

¹³² Bron: NL DIGIbeter 2019

¹³³ NB. Deze analyse heeft alleen betrekking op de activiteiten en doelen waarvoor de IP aanvraag is gedaan, niet op de totale visie van Common Ground.

¹³⁴ Bron: Investeringsvoorstel 'Common Ground', 2018

¹³⁵ Bron: Addendum 2; Portfolio NL DIGIbeter en Common Ground, 2018

¹³⁶ Bron: Addendum 2; Portfolio NL DIGIbeter en Common Ground, 2018

	<p>integreren van een open source API gateway (NLX), basisinfrastructuur en componentencatalogus, zodat software kleinschalig wordt ontwikkeld en uitwisselbaar wordt; 2. het stimuleren van deze nieuwe werkwijze voor gemeentes (onder anderen met fieldlabs); en 3. investeren in innovatieprojecten gericht op toepassen common ground (d.m.v. een innovatiefonds).</p> <p>Het project Common Ground heeft vertraging opgelopen door de Covid-19 crisis. Zo kon een van de fieldlabdagen niet doorgaan. Initieel was de planning dat het project afgerond zou worden in 2020. Uiteindelijk is de einddatum 30 juni 2021 geworden.¹³⁷</p>
Output	<p>De infrastructuur is gerealiseerd en ondersteunende activiteiten, gericht op het introduceren van de nieuwe werkwijze zijn ondernomen. Dit is zichtbaar in de gezamenlijke ontwikkelcadans (per kwartaal) die opgezet waarbij teams vanuit verschillende organisaties op fieldlabs en PI events samen werken en plannen. De componenten catalogus bevat nog een beperkte hoeveelheid applicaties, maar heeft als beproeving aangetoond dat het meerwaarde oplevert.</p> <p>Er zijn 18 innovatieve projecten medegefinancierd, zoals het project 'Regionale digitalisering begraafplaatsregistratie', waarmee begraafplaatsregistratie gedigitaliseerd wordt om een betere dienstverlening te geven aan begrafenisondernemers.¹³⁸ Ook de Huwelijksplanner (die mede uit het innovatiebudget wordt gefinancierd, zie 5.1.5) heeft ondersteuning ontvangen van Common Ground. Het kleine bedrag dat vanuit Common Ground werd verleend is specifiek gebruikt om extra resultaten te bereiken die met enkel financiering vanuit het innovatiebudget niet mogelijk waren. In totaal worden er ongeveer 30 projecten binnen de innovatie-infrastructuur van Common Ground uitgevoerd.</p>
Outcome	<p>Een aantal gemeentes beproeven de infrastructuur en het integratiemechanisme (aantal niet bekend bij projectleider), met name in een proefomgeving. Onder andere de projecten 'Huishoudboekje' en 'Registratie Vakantieverhuur' worden nu geproduceerd via de infrastructuur. Er is veel draagvlak en interesse verkregen en wel 40 gemeentes die betrokken zijn bij Common Ground, waaronder kleinere gemeentes.</p>
Overige effecten	<p><i>Samenwerking:</i> Het voorkomen van dubbelingen en stimuleren van samenwerking is een van de uitgangspunten van de Common Ground aanpak. Via onder andere het Open Source werken kunnen verschillende overheden gemakkelijk innovaties met elkaar delen en hergebruiken. Samenwerking wordt ook gestimuleerd door het organiseren van field labs waarbij verschillende gemeentes kunnen samenwerken bij het oplossen van een maatschappelijk probleem.</p> <p><i>Opschalen/lessen:</i> Voor het kunnen opschalen van projecten of delen van projecten is het essentieel dat deze via Open Source worden vrijgegeven, vandaar dat Common Ground dit ook als voorwaarde ziet voor het goed functioneren van de innovatie-infrastructuur. Met betrekking tot het opschalen is een belangrijke uitdaging die het project ondervindt de borging van het project om te zorgen dat de infrastructuur werkelijk breed kan worden toegepast en het open source houden van de innovaties door het gedeelde eigenaarschap van de verschillende innovatie onderdelen (d.m.v. een open source community). Dit vertraagd de verdere realisatie en hier is in het begin van dit project beperkt over nagedacht.</p>

Observaties doeltreffendheid en doelmatigheid

De beoogde outcomes van dit project lijken grotendeels bereikt. Daarbij blijken de uitgevoerde elementen succesvol en navolging te vinden bij andere overheidsorganisaties. Het project heeft veel nieuwe samenwerkingen tussen gemeentes tot stand gebracht, om toepassingen te ontwikkelen en hergebruik te bevorderen. Het gebruik is echter nog grotendeels beperkt tot de

¹³⁷ Bron: Brief Verlenging subsidieperiode VNG subsidie IP 3.5.1 Common Ground

¹³⁸ Bron: IP Rapportage 2019 Common Ground, 2020

testomgevingen. Het project heeft aanzienlijk momentum opgebouwd rond de vernieuwing van de infrastructuur voor gebruik van gegevens. In die zin is het project, gezien als innovatieproject, doeltreffend. Echter het bereiken van het uiteindelijke doel om de digitale dienstverlening werkelijk te verbeteren is afhankelijk van de implementatie van deze generieke infrastructuur. Hierbij merken wij op dat niet geheel duidelijk is hoe deze zich dient te verhouden tot de infrastructuur die op rijksniveau wordt ontwikkeld (hoewel VNG deze discussie wel actief voert o.a. met project Public Ground).

Met betrekking tot de doelmatigheid merken wij twee zaken op: het innovatiefonds voor kleine gemeentes lijkt deels te overlappen met het innovatiebudget onder de IP. Echter voorziet het VNG-fonds in kleinere bijdrages (tot € 50K) en is het traject minder intensief voor indieners. Desalniettemin zorgt dit in voorkomende gevallen voor overlap (zeker gezien gemeentes ook een belangrijke ontvanger zijn van innovatiebudget financiering). Bezien vanuit de gehele Digitale Overheid (breder dan de IP), merken wij op dat het feit dat de borging, de realisatie en het beheer van de Common Ground-infrastructuur die (deels) ontwikkeld is met het IP-project, vooraf niet is bepaald en dat dit tot vertraging lijkt te leiden in de verdere uitrol. Dat de visie Common Ground reeds breed wordt toegepast door gemeentes, maar (een deel van) de basisinfrastructuur daarvoor vooralsnog ontbreekt, heeft waarschijnlijk een zekere mate van ondoelmatigheid tot gevolg.

Subdoel 5. Betrouwbare digitale identiteit en machtigingen

In het kader van het subdoel 'Betrouwbare digitale identiteit en machtigingen' worden de volgende projecten gefinancierd vanuit de IP (zie Tabel 27).

Tabel 27. Projecten voor subdoel Betrouwbare digitale identiteit en machtigingen

Projectnaam	Uitvoerder	Uitgaven 2019	Uitgaven 2020
Bijdrage beheer eIDAS	RvO	€ 2.900.000	€ 3.951.096
Bronidentiteit	RvIG		€ 548.000
Budget uitvoering actielijnen eID	VNG	€ 189.557	€ 688.724
Doelgroepverbreding DigiD Substantieel	Logius	€ 1.150.000	
Doorontwikkeling eIDAS 19-20	RvO	€ 3.211.000	€ 893.734
Doorontwikkeling eIDAS 20-21	RvO		€ 809.600
eID Fraude en misbruik	Logius		€ 187.950
eID routeringsvoorziening	Logius		€ 1.647.425
ID budget Publiekscampagne	Dienst Publiek en Communicatie (DPC)	€ 197.561	€ 65.950
ID budget Publiekscampagne	NOISE	€ 0	€ 242.618
Ontwikkeling eID aanbesteding en implementatie private AD's	Logius	€ 1.104.000	€ 710.005
Ontwikkeling eID BSNk	Logius	€ 3.228.500	€ 2.756.430
Ontwikkeling eID communicatie	VNG		€ 210.453
Rijbewijs met eID-functie voor gebruik bij DigiD Hoog	RDW	€ 3.044.374	

Self Sovereign Identity (SSI) en Known Traveler Digital Identity (KTDI)	RvIG		€ 1.715.500
Koppeling Bewindregister met Machtigingsvoorziening	Ministerie van Justitie en Veiligheid	€ 250.000	€ 1.011.320
Programma Machtigen	Logius	€ 7.609.377	€ 3.541.712

Het subdoel 'Betrouwbare digitale identiteit en machtigingen' richt zich op het mensen in staat stellen tot het rechtsgeldig namens, en ten behoeve van, iemand gebruik te laten maken van de digitale dienstverlening van de overheid.¹³⁹ De projecten 'Programma Machtigen' en 'Koppeling Bewindregister met machtigingsvoorziening' bespreken wij nader om uitspraken te kunnen doen over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de IP inzake het subdoel 'Betrouwbare digitale identiteit en machtigingen'. Wij bespreken beide projecten omdat er een samenhang tussen hen bestaat en er over deze projecten gezamenlijk wordt gerapporteerd, bijvoorbeeld aan de Tweede Kamer.¹⁴⁰

Bevindingen casestudie: 'Programma Machtigen'

Burgers, bedrijven en andere organisaties hebben het recht om iemand te machtigen in hun relatie met de overheid, dit geldt ook voor digitaal machtigen.¹⁴¹ DigiD-machtigen wordt al geruime tijd ingezet bij de Belastingdienst (voor 2015). DigiD-machtigen is omgezet naar "programma machtigen" dat is opgezet in 2017-2018, gericht op het verder ontwikkelen om de voorziening breder in te zetten (mede in het kader van digitale inclusie). In deze periode zijn de kosten gefinancierd uit regulier DO beleidsgeld.¹⁴² In de beleidsdoorlichting artikel 6.2 & 6.3 2015-2019 heeft PwC de resultaten onderzocht en bleek dat het programma machtigen slechts een klein gedeelte (1/7) van de geplande activiteiten had opgeleverd. Een groot deel werd naar achteren geschoven en Vrijwillig machtigen werd nog afgerond (zorgverleners). Verschillende uitvoerders (VNG en UWV) lieten blijken dat de vertraging met vrijwillig machtigen voor veel problemen zorgde.¹⁴³ Daarom is binnen het programma machtigen het onderscheid gemaakt tussen vrijwillig machtigen en vertegenwoordigen. Het Programma Machtigen is gericht op het mogelijk maken van vrijwillig machtigen, terwijl de Koppeling Bewindregister met machtigingsvoorziening is gericht op het onderdeel vertegenwoordigen.

De doorontwikkeling onder programma machtigen vindt vanaf 2019 onder de IP plaats en richt zich op het mogelijk maken en het eenvoudiger maken van het machtigen in verschillende sectoren zoals in de zorg en bij gemeenten.¹⁴⁴ De opdrachtgever van dit project is DO en de opdrachtnemer is Logius.

Tabel 28. Bevindingen beleidstheorie casestudie: 'Programma Machtigen'

<i>Input</i>	Het project Programma Machtigen is één van de grotere meerjarig projecten dat zowel in 2019 als in 2020 middelen heeft ontvangen. In 2019 ontving het project €7,6 mln. en in 2020 €2,5 mln. In 2021 zal dit project nog maximaal €3,9 mln. ontvangen uit de IP. ¹⁴⁵ De middelen worden voornamelijk gebruikt voor personele kosten die gerelateerd zijn aan de productie van de infrastructuur van Programma Machtigen.
--------------	---

¹³⁹ Bron: *NL DIGIbeter 2019*

¹⁴⁰ Bron: Staatssecretaris, *Vertraging programma Machtigen*, 18 juni 2020.

¹⁴¹ Bron: *Investeringsvoorstel Programma Machtigen*, 2018

¹⁴² Bron: Mutatieoverzicht BZK 2015-2019. Beleidsartikel 6.3 Bijdragen agentschappen, Logius

¹⁴³ Bron: PwC, *Beleidsdoorlichting Digitale overheid artikel 6.2 & 6.3*, 2020.

¹⁴⁴ Dienstverleners hebben een belangrijke rol om machtigen toe te passen, omdat machtigen voor afzonderlijke diensten wordt geregeld.

¹⁴⁵ Bron: *Opdrachtbrief 2021 Programma Machtigen*, 2020

<p><i>Activiteiten</i></p>	<p>Er wordt een publieke machtigingsvoorziening ingericht waarmee burgers en organisaties anderen kunnen machtigen.¹⁴⁶ In eerste instantie wordt de nadruk gelegd op Vrijwillig Machtigen.</p>
<p><i>Output & outcome</i></p>	<p>In juni 2019 heeft Bureau ICT-Toetsing (BIT) een kritisch oordeel gegeven over Programma machtigen, dat concludeerde dat het programma Machtigen de behoefte met de bestaande aanpak niet vervulde, “met name door het ontbreken van een goed doordachte machtigingsoplossing voor wettelijke vertegenwoordiging en het achterblijven van de aansluiting van dienstverleners”.¹⁴⁷</p> <p>In de kamerbrief d.d. 18 juni 2020 informeert de staatssecretaris de Tweede Kamer over vertraging bij het programma machtigen.¹⁴⁸ De doelstelling voor het verbeteren van het aansluitingsproces werd uitgesteld naar Q1 2021 (met uitloop naar Q2), waardoor grote groepen dienstverleners nog niet eerder konden aansluiten. Volgens het IP voortgangsrapport is in 2020 en 2021 begonnen met het implementeren van het vrijwillig machtigen bij gemeenten en binnen de zorg.¹⁴⁹</p> <p>Juni 2020 is wel de nieuwe website live gegaan om het aanvraagproces voor gebruikers te vereenvoudigen.¹⁵⁰</p> <p>Ook is één van de twee pilots naar wettelijke vertegenwoordiging gerealiseerd. De pilot rond machtigen van bewindvoerders heeft niet plaatsgevonden. In plaats daarvan is gestart om met de Raad voor de Rechtspraak te bouwen aan een digitaal register (en koppeling) dat hiervoor als basis moet fungeren.¹⁵¹ Dit project, dat ook financiering ontvangt uit de IP, richt zich op het via een pilot praktijkervaring opdoen over machtigingen bij bewindvoerders. In de tweede helft van 2021 zullen meerdere pilots van start gaan die de koppeling tussen Rechtspraak, CJIB en VNG zullen beproeven.</p>

Observaties doeltreffendheid en doelmatigheid

De gewenste outcome is dat machtigen mogelijk en eenvoudiger wordt voor burgers en instanties door het aansluiten van de overheidsdienstverleners op de bestaande en nieuwe machtigingsvoorzieningen te versnellen. Met de twee IP-projecten gericht op vrijwillig machtigen en op wettelijke vertegenwoordiging wordt gewerkt aan realisatie van de doelen. Echter kan nog steeds gesteld worden dat Programma machtigen niet de doelen bereikt die het beoogt, aangezien belangrijke activiteiten verder zijn uitgesteld, en daardoor veel dienstverleners nog niet kunnen worden aangesloten. Ook uit het BIT-rapport blijkt dat het programma machtigen lijdt onder de beperkte sturing en samenhang van GDI-voorzieningen. Hierdoor worden voordelen voor burgers (bijv. notificaties in de Berichteninbox) en de mogelijkheid tot aansluiten van dienstverleners (op één centraal koppelvlak met o.a. eHerkenning) niet optimaal benut. Dit lijkt nog steeds de doeltreffendheid van dit project te beperken.

Met betrekking tot de doelmatigheid merken wij op dat gezien de aangetroffen beperkte doeltreffendheid van Machtigen tot dusver, dit onderdeel per definitie ook beperkt doelmatig is. Over de beleidsperiode 2015-2019 is ten minste 46 miljoen euro besteed aan (programma) Machtigen.¹⁵² In 2018 zijn de potentiële kostenvoordelen uitgewerkt in een kosten-batenanalyses¹⁵³, waarin een netto-voordeel van 50 miljoen euro over een periode van vijftien

¹⁴⁶ Bron: *Investeringsvoorstel Programma Machtigen*, 2018

¹⁴⁷ Bron: *BIT, Definitief BIT-advies programma Machtigen*, 21 juni 2019.

¹⁴⁸ Bron: Staatssecretaris, *Vertraging programma Machtigen*, 18 juni 2020.

¹⁴⁹ Bron: *Offerte machtigen 2021*

¹⁵⁰ Bron: <https://www.logius.nl/actueel/online-machtigen-nu-nog-makkelijker-op-vernieuwde-website>

¹⁵¹ Bron: *Investeringsvoorstel Programma Machtigen*, 2018

¹⁵² Bron: PwC, *Beleidsdoorlichting artikel 6.2 & 6.3*, 2020.

¹⁵³ Bron: Ecorys, *Maatschappelijke uitgavenbatenanalyse Machtigingsstelsel*, december 2018.

jaar werd berekend.¹⁵⁴ Hierbij werd gerekend met kosten voor het programma van €17 mln. De voortgang van het programma ten opzichte van de kosten wijzen erop dat de kosten voor de daadwerkelijke uitrol hoger zullen uitvallen.

Subdoel 6. Ondersteunen bij levensgebeurtenissen

In het kader van het subdoel Ondersteunen bij levensgebeurtenissen worden de volgende projecten gefinancierd vanuit de IP (zie Tabel 29).

Tabel 29. Projecten voor subdoel Ondersteunen bij levensgebeurtenissen

Projectnaam	Uitvoerder	Uitgaven 2019	Uitgaven 2020
Chatbot verhuizen	VNG		€ 255.719
Levensgebeurtenissen	KVK + DPC	€ 1.379.000	€ 1.251.130

Het subdoel Ondersteunen bij levensgebeurtenissen richt zich op het verbeteren van de overheidsdienstverlening bij belangrijke levensgebeurtenissen zoals overlijden van een dierbare.¹⁵⁵ In totaal worden acht verschillende levensgebeurtenissen aangepast.¹⁵⁶ Het project Levensgebeurtenissen bespreken wij nader om uitspraken te kunnen doen over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de IP inzake het subdoel Ondersteunen bij levensgebeurtenissen.

Bevindingen casestudie: 'Levensgebeurtenissen'

Het doel van dit project is om voor burgers en bedrijven inzichtelijker te maken welke acties waar en wanneer uitgevoerd moeten worden bij de overheid bij een levensgebeurtenis. Het probleem, zoals beschreven in het investeringsvoorstel, is in de kern dat de overheid momenteel meer vanuit het perspectief van de honderden overheden is georganiseerd, dan vanuit het perspectief van de leefwereld van de gebruiker.¹⁵⁷ De opdrachtgever van het project is BZK en de opdrachtnemers zijn AZ (Programma Mens Centraal) en KvK. AZ is verantwoordelijk voor het burger-gedeelte, terwijl KvK verantwoording draagt voor het uitvoeren van het deel van het project dat is gericht op bedrijven.

Tabel 30. Bevindingen beleidstheorie casestudie: 'Levensgebeurtenissen'

<i>Input</i>	Dit meerjarige project heeft in 2019 en 2020 respectievelijk €1,38 mln. en €1,25 mln. aan financiering ontvangen uit de IP. Daarnaast heeft het project zo een 50% financiering uit andere bronnen (eigen middelen). De input wordt voornamelijk gebruikt om de personele kosten van het project en externe inhuur van onderzoekers te financieren. ¹⁵⁸ In 2021 hebben DPC en KvK ook nog financiering uit de IP ontvangen.
<i>Activiteiten</i>	De middelen van de IP werden gebruikt om de voorbereidingsfase van het project te bekostigen. In deze fase werd oriënterend onderzoek gedaan naar welke levensgebeurtenissen het beste opgepakt konden, welke verbeterpunten er waren en hoe deze gerealiseerd konden worden. Daarnaast heeft het project zich gericht op het in de praktijk brengen van enkele pilots.
<i>Output</i>	De output van de voorbereidingsfase zijn de uitgewerkte klantreizen die duidelijk maken wat er verbeterd dient te worden om de klantreis prettiger te maken.

¹⁵⁴ Daarbij is het werkelijke voordeel ook sterk afhankelijk van het aantal gebruikers van digitale authenticatie en loopt het voordeel bij een toename in gebruik verder op.

¹⁵⁵ Bron: *NL DIGIbeter 2019*

¹⁵⁶ In burgerdomein: Er is iemand in mijn omgeving overleden; Ik ga verhuizen; Ik bereid me voor op het ouder worden; Ik wil gaan studeren. In het ondernemersdomein: Ik ga starten als ondernemer; Ik wil duurzaam ondernemen; Ik wil stoppen als ondernemer; Mijn partner is overleden en is ondernemer.

¹⁵⁷ Bron: *Investeringsvoorstel 'Levensgebeurtenissen', 2018*

¹⁵⁸ Bron: *Rapportage verantwoording 2019*

	Voorbeelden van klantreizen die zijn uitgewerkt zijn 'ik wil voor mezelf beginnen' en 'overlijden'. Vervolgens is ingezet op experimenten die aantonen hoe de dienstverlening beter kan worden ingericht. ¹⁵⁹ In het kader van deze experimenten zijn twee pilots opgeleverd. Enerzijds zijn dit checklists die een persoonlijk overzicht bieden toegespitst op de situatie. Deze staan op Rijksoverheid.nl en op Ondernemersplein. ¹⁶⁰ Daarnaast is de pilot nabestaanden uitgevoerd waarbij burgers brieven ontvangen namens de overheid met een condoleance, met verwijzing naar de checklist.
<i>Outcome</i>	Hoewel het project nog loopt, zijn een aantal deelprojecten al uitgerold. Zo is op de checklists en de brief aan nabestaanden door ontvangers positief gereageerd. De respondenten vonden het prettig dat de checklist een persoonlijk overzicht gaf toegespitst op de persoonlijke situatie. Ook geven bezoekers van de checklist aan dat de informatie hen heeft geholpen. Dit zijn echter relatief kleine verbeteringen van de dienstverlening. Grote aanpassingen zijn met het project nog niet gerealiseerd, mede omdat er veel partijen betrokken zijn bij het uitvoeren van deze projecten wat ervoor zorgt dat er veel overleggen nodig zijn. ¹⁶¹
<i>Overige effecten</i>	<p>Het project betreft een innovatieproject, waarbij uitgangspunten voor effecten van een innovatieproject gehanteerd kunnen worden. Waaronder de volgende.</p> <p><i>Samenwerking:</i> Er zijn veel partijen betrokken bij de levensgebeurtenissen. Het project vervult in die zin een belangrijke ondersteunende en verbindende rol.</p> <p><i>Opschalen:</i> het project loopt aan tegen de brede scope, waarbij afhankelijkheid bestaat van de medeoverheden om tot implementatie te komen. Resultaten duurzaam te maken en ontwikkelingen die meer lange termijn aanpassingen behoeven blijken moeilijk te realiseren met deze projectopzet (waarbij relatief ad-hoc initiatieven worden gesteund). Het risico is dat de initiatieven kleinschalig blijven.</p> <p><i>Lessen:</i> Door het project merkt de overheid dat zij een rol hebben in de keten en dat concrete oplossingen zorgen dat mensen direct geholpen zijn. Ook het betrekken van mensen gedurende hele proces is een succesfactor van het project en zorgt ervoor dat geleerd kan worden van de gebruikservaring.</p>

Observaties doeltreffendheid en doelmatigheid

Bij het project Levensgebeurtenissen zijn nulmetingen uitgevoerd om bij het eind van het project uitspraken te kunnen doen over het effect van het project op de eindgebruikers. Zo zijn er metingen uitgevoerd voor het traject 'overlijden'.¹⁶² Uit deze voormeting blijkt dat er onder de respondenten de vraag leeft naar meer informatie en dat men de digitale dienstverlening van de Rijksoverheid waardeert. Uit onderzoek is ook gebleken dat veel nabestaanden door de bomen het bos niet meer zien bij het overlijden van een dierbare.¹⁶³ De inzet en aanpak (participatief) van het project lijkt daarom relevant. Het is echter nog niet duidelijk of de aanpassingen die zijn gedaan hebben geleid tot een significante verandering in de waardering van de dienstverlening van de Rijksoverheid.

De opzet van het project waarbij in samenspraak (interbestuurlijk en met burgers) wordt bepaald waar het project de meeste meerwaarde kan bieden merken wij aan als doelmatig. Zo wordt namelijk voorkomen dat reeds bestaande initiatieven worden gedupliceerd (zo is besloten op schulden geen inzet te plegen omdat hier al veel gebeurt) en worden easy wins gerealiseerd.¹⁶⁴

¹⁵⁹ Bron: *Opdrachtvoorstel Aanpak Levensgebeurtenissen, Jaarplan 2021*

¹⁶⁰ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overlijden/vraag-en-antwoord/checklist-bij-overlijden>

¹⁶¹ Bron: interview opdrachtgever, mei 2021

¹⁶² Bron: *Resultaten voormeting levensgebeurtenis 'Er is iemand in mijn omgeving overleden'*

¹⁶³ Inzichten uit onderzoek - nabestaanden

¹⁶⁴ Bron: Interview AZ DPC, maart 2021

Toch merken wij een relatief grote spreiding op van deelprojecten waardoor de inzet versnipperd oogt, wat af kan doen aan de doelmatigheid – zo is het lastiger betrokkenheid bij alle partijen te behouden en daardoor de kans groter dat deelprojecten na verloop van tijd naar de achtergrond verdwijnen.

Subdoel 7. Verbeterde interactie overheid en bedrijven

In het kader van het subdoel ‘Verbeterde interactie overheid en bedrijven’ worden de volgende projecten gefinancierd vanuit de IP (zie Tabel 31).

Tabel 31. Projecten voor subdoel Verbeterde interactie overheid en bedrijven

Projectnaam	Uitvoerder	Uitgaven 2019	Uitgaven 2020
Bureau Digitaal Europa 2020	Stichting RINIS		€ 95.100
MijnOverheid DO persoonlijke gegevens	Logius	€ 350.000	€ 70.000
MijnOverheid DO vernieuwen front-end en interactie	Logius	€ 1.300.000	
MijnOverheid hergebruik eigen gegevens	Logius	€ 262.500	€ 2.297.963
SBR eenvoudiger en rendabeler	Logius	€ 1.450.000	€ 800.000
SDG Digitaal Ondernemersplein	KvK		€ 662.000
SDG Pilots	Stichting ICTU		€ 794.000
SDG Samenwerkende Catalogi ,burgerdeel	Dienst Publiek en Communicatie (DPC)		€ 840.000
SDG Verkenning Realisatie SDG	VNG		€ 480.000
Single Digital Gateway	RvO		€ 224.000

Het subdoel ‘Verbeterde interactie overheid en bedrijven’ richt zich op het verbeteren van de digitale interactie met ondernemers (en burgers) om administratieve lasten te verminderen, het zakendoen met de overheid makkelijker te maken en transparantie te vergroten.¹⁶⁵ Het project ‘Single Digital Gateway’ (SDG) bespreken wij nader om uitspraken te kunnen doen over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de IP inzake het subdoel ‘Verbeterde interactie overheid en bedrijven’.

Bevindingen casestudie: ‘Single Digital Gateway’

De Europese Commissie wil naast het realiseren van een fysieke interne markt, ook de digitale interne markt in Europa versterken.¹⁶⁶ Daartoe heeft het de Single Digital Gateway verordening met de lidstaten onderhandeld. Deze verordening is sinds december 2018 van kracht. Deze verordening regelt dat burgers en bedrijven wanneer zij wonen of zakendoen in de Europese Unie toegang hebben tot belangrijke informatie en zelf digitaal de belangrijkste zaken kunnen regelen, ongeacht hun nationaliteit. Concreet betekent dit dat er één Europees digitaal loket ingericht dient te worden.¹⁶⁷ Eind 2023 moet de verordening zijn uitgevoerd. SDG betreft een overkoepelend IP

¹⁶⁵ Bron: *NL DIGIbeter 2019*

¹⁶⁶ Bron: *Overkoepelend investeringsvoorstel SDG, 2020*

¹⁶⁷ Bron: *Regulation (EU) 2018/1724*

project met vijf onderliggende projecten die als doel hebben om (een deel van) de verordening uit te voeren.

De opdrachtgever van dit project is BZK, de opdrachtnemers zijn DPC, RVO, KvK, ICTU, Logius, VNG en Stichting RINIS. In eerste instantie hadden de verschillende bij de SDG betrokken partijen ieder een voorstel ingediend om middelen uit de IP te verkrijgen. Op advies van het ICM is gezamenlijk één voorstel ingediend, waarbij interbestuurlijk wordt samengewerkt aan de implementatie van de SDG. Wij richten ons met name op het SDG-pilot project.

Tabel 32. Bevindingen beleidstheorie casestudie: 'Single Digital Gateway'

<i>Input</i>	Het overkoepelende project en de vijf afzonderlijke projecten hebben in 2020 samen ongeveer €3,1 mln. aan middelen gekregen uit de IP. Ook in 2021 krijgen de projecten een bijdrage uit de IP, geraamd op €2,6 mln. De middelen uit de IP worden voornamelijk gebruikt om personele kosten te dekken, zo blijkt uit het investeringsvoorstel.
<i>Activiteiten</i>	<p>Er wordt gewerkt aan de doorontwikkeling van voorzieningen en pilots om grensoverschrijdende samenwerking vorm te geven, als onderdeel van één Europees loket. De Europese Commissie zorgt voor een gemeenschappelijke gebruikersinterface ('Uw Europa') met relevante webpagina's van de Unie en de lidstaten. Nederland levert hiervoor relevante links aan (notificeren). DPC en digitaal ondernemersplein DOP) vervullen hierin een rol.¹⁶⁸ Daarbij dient informatie Engelstalig beschikbaar te worden en beschikbaar gesteld via samenwerkende catalogi.</p> <p>Daartoe wordt onderzoek gedaan naar de implementatie en mogelijke impact van de SDG voor de verschillende organisaties (o.a. door VNG en RVO).</p> <p>Onderdeel van de SDG is het Once Only Principle (OOP) - een verplichting die lidstaten verplicht om persoonlijke overheidsdata van burgers en ondernemers op verzoek grensoverschrijdend uit te leveren. Digital Europe for All (DE4A) zorgt voor de standaarden, semantiek en bouwblokken die hiervoor nodig zijn. Nederland voert samen met andere Europese partijen pilots uit om deze infrastructuur vorm te geven. RVO en ICTU spelen hierbij een rol.</p>
<i>Output</i>	Uit voortgangsrapportages blijkt dat de SDG geïmplementeerd wordt. ¹⁶⁹ Ook de pilots voor DE4A vinden plaats en hiervoor zijn eind 2020 minimum viable products overeengekomen voor medio 2021. De Nederlandse partijen hebben reeds met de pilot leaders een eerste MVP opgeleverd. ¹⁷⁰ De pilots zijn nog in ontwikkeling. ¹⁷¹
<i>Outcome</i>	De beoogde outcomes van de verschillende projecten zijn het verbeteren van het functioneren van de interne markt, het wegnemen van discriminatie op het gebied van dienstverlening en het verminderen van administratieve lasten. Aangezien het instellen van de SDG nog in de kinderschoenen staat, is het nog niet duidelijk of de beoogde outcomes worden behaald in 2023. De pilots zullen wel tot data uitwisseling leiden van werkelijke gebruikers en dus zicht bieden op de daadwerkelijke voordelen. Hiertoe werkt het project ook met succes-indicatoren. ¹⁷² Het project is echter nog niet zo ver gevorderd.
<i>Overige effecten</i>	<i>Samenwerken:</i> Zoals eerder aangegeven hadden verschillende instanties die te maken hebben met de SDG-verordening eerst hun eigen voorstel ingediend bij ICM. Op advies van ICM is vervolgens gekeken naar de overlap en samenhang tussen de

¹⁶⁸ Bron: Ecorys, *kostenberekening implementatie SDG-verordening*, oktober 2020.

¹⁶⁸ Bron: *NL DIGIbeter 2019*

¹⁶⁹ Bron: *Stuurgroep SDG Informeren*, 15 december 2020

¹⁷⁰ Bron: *Maandrapportage ICTU*, Oktober 2020.

¹⁷¹ Bron: DE4A, *Newsletter*, December 2020 <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MJU/DI/DE4A/Moc-in-potencial-once-only-principle-DE4A-Newsletter-Dec-2020.pdf>

¹⁷² Bron: DE4A, *Newsletter*, December 2020.

projecten en is men gekomen tot een gezamenlijk voorstel. Het gezamenlijk indienen van dit voorstel geeft aan dat er in Nederland interbestuurlijk wordt samengewerkt om de implementatie van de SDG tot een succes te maken. Daarnaast is Nederland onderdeel van een Europees consortium om de DE4A te testen, en wordt dus internationaal op dit thema samengewerkt. Hierbij merkt ICTU wel op dat de samenwerking met de Spaanse consortiumleider niet goed verloopt.¹⁷³

Observaties doeltreffendheid en doelmatigheid

Omdat veel projecten nog niet zijn afgerond, kan nog niet worden aangegeven of het overkoepelende project doeltreffend en doelmatigheid is. Als in 2023 aan de verordening wordt voldaan zal dit ongetwijfeld bijdragen aan betere dienstverlening aan Europese burgers en bedrijven, waarbij bijvoorbeeld Samenwerkende Catalogi van DPC erop gericht zijn burgers en bedrijven snel de informatie te laten vinden die zij nodig hebben door informatie van alle verschillende overheden met elkaar te verbinden.¹⁷⁴ Of de pilots voor DE4A doeltreffend zijn moet nog worden gezien. Aangezien de uitkomsten van de pilots medebepalend zijn voor de uiteindelijke Europese infrastructuur, is de potentiële impact groot.

Volgens de kostenberekening implementatie SDG-verordening door Ecorys zal de benodigde investering voor implementatie door Nederlandse overheden en uitvoeringsorganisaties minimaal € 124 mln. bij een centrale benadering en € 114 mln. bij een decentrale benadering bedragen.¹⁷⁵ Het onderzoek bevat geen informatie over de baten die de SDG op zal leveren. Mede omdat de effecten niet bekend zijn, hebben wij op de doelmatigheid van de SDG-projecten geen zicht. Wel merken wij op dat met de opzet waarin de pilots worden gebruikt om haalbaarheid te testen en met de onderzoeken die de gevolgen voor organisaties inzichtelijk maken in principe bij kunnen dragen aan een doelmatigere implementatie van de SDG-verordening.

Subdoel 8. Moderniseren basisinfrastructuur

In het kader van het subdoel Moderniseren basisinfrastructuur worden de volgende projecten gefinancierd vanuit de IP (zie Tabel 31).

Tabel 33. Projecten voor subdoel Moderniseren basisinfrastructuur

Projectnaam	Uitvoerder	Uitgaven 2019	Uitgaven 2020
Aansluiten in een dag	Logius		€ 219.888
API strategie implementatie ondersteuning	Stichting ICTU + Stichting Geonovum	€ 583.948	€ 180.000
Berichtenbox voor bedrijven	RvO	€ 162.000	
Doorontwikkeling Diginetwerk	Logius	€ 700.000	€ 28.904
eProcurementpoort		€ 1.050.000	
Federatief berichtenstelsel	Logius	€ 3.116.000	€ 4.500.000
Herbouw Digipoort	Logius		€3.600.000,00
Ontwikkeling Platform services	Logius	€ 2.000.000	€ 4.500.000
Uitrol visie Stelseldiensten	Logius	€ 397.000	€ 639.360

¹⁷³ Bron: *Maandrapportage ICTU*, Oktober 2020.

¹⁷⁴ Bron: *Overkoepelend investeringsvoorstel SDG*, 2020

¹⁷⁵ Bron: Ecorys, *kostenberekening implementatie SDG-verordening*, oktober 2020.

Het subdoel Moderniseren basisinfrastructuur richt zich op het opbouwen van een overheidsbrede digitale infrastructuur, waarbinnen onder andere machtigen en het uitwisselen van gegevens gerealiseerd kunnen worden.¹⁷⁶ Het project Ontwikkeling Platform Services bespreken wij nader om uitspraken te kunnen doen over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de IP inzake het subdoel Moderniseren basisinfrastructuur.

Bevindingen casestudie: 'Ontwikkeling Platform Services'

Het project Ontwikkeling Platform Services richt zich op het oprichten van een platform strategie waarbinnen makkelijk bepaalde functionaliteiten doorontwikkeld kunnen worden. De behoefte hiervoor is ontstaan omdat de huidige monolithische opgezette GDI-infrastructuur onvoldoende wendbaar is om de wens tot snelle verandering te kunnen ondersteunen.¹⁷⁷ Dit project sluit aan bij de Strategie Platformverandering Logius. Met deze strategie wil Logius meegaan in de stroom van ontwikkelingen en trends op het gebied van gegevensverwerking en het creëren van containerplatforms.¹⁷⁸ Logius is de opdrachtnemer van dit project en BZK DO is de opdrachtgever.

Tabel 34. Bevindingen beleidstheorie casestudie: 'Ontwikkeling Platform Services'

<i>Input</i>	Dit meerjarige project heeft in 2019 en 2020 respectievelijk €2 mln. en €4,5 mln. aan financiering ontvangen uit de IP. Voor 2021 is er €4 mln. aangevraagd bij de IP. ¹⁷⁹ Er is gevraagd om een investering uit de IP omdat de kosten voor de ontwikkeling van dit platform niet kunnen worden doorbelast aan de gebruikers van de huidige Logius producten. ¹⁸⁰
<i>Activiteiten</i>	Met de middelen vanuit de IP is het Standaard Platform overgenomen van het ministerie van I&W en wordt nu gewerkt aan de Logius Private Cloud. Op dit platform kunnen de door Logius aangeboden diensten ontwikkeld en doorontwikkeld worden. ¹⁸¹ Het Logius Standaard Platform is een landingsplek voor applicaties (van andere overheidsorganisaties), waar gemeenschappelijke producten en diensten worden ontwikkeld, en met name van waarde is om applicaties snel en betrouwbaar online te brengen. ¹⁸² De uiteindelijke output van dit project is het creëren van een standaard digitale omgeving waar vanuit snel aanpassingen en opschalingen gedaan kunnen worden aan applicaties die gebouwd zijn met dit platform als basis.
<i>Output</i>	Per 1 juli 2020 is het Standaard Platform officieel in beheer bij Logius. Onder andere het Coronadashboard is reeds via dit platform gelanceerd. ¹⁸³ Het Standaard Platform heeft de potentie om voor alle overheidspartijen de standaard te worden. De Logius Private Cloud (LPC) is nu nog in ontwikkeling. In 2022 zal het platform naar verwachting volledig in gebruik genomen worden. Logius heeft reeds de kleine en minder vitale voorzieningen overgezet waarna zij stapsgewijs de vitale voorzieningen overplaatsen.
<i>Outcome</i>	De beoogde uitkomst voor het project is dat de afnemers van Logius profiteren van kostenefficiëntere, hoogwaardige digitale diensten. Het project is gericht op het verbeteren van de 'achterkant' van de basisinfrastructuur, en is atypisch in de zin dat het project niet direct zichtbaar is. ¹⁸⁴ De effecten voor gebruikers zijn mede daardoor lastig vast te stellen. Met het project is wel een grote kwaliteitsslag gerealiseerd van

¹⁷⁶ Bron: NL DIGIbeter 2019

¹⁷⁷ Bron: Investeringsvoorstel 'Ontwikkeling platform services', 2018

¹⁷⁸ Bron: Gartner, Toetsing containerplatform strategie

¹⁷⁹ Bron: Offerte Ontwikkeling platform services 2021

¹⁸⁰ Bron: Offerte Ontwikkeling platform services 2021

¹⁸¹ Bron: Offerte Ontwikkeling platform services 2021

¹⁸² Bron: <https://www.logius.nl/diensten/standaard-platform>

¹⁸³ Bron: Tweede VMR Logius

¹⁸⁴ Bron: interview opdrachtgever en opdrachtnemer, mei 2021

	<p>een verouderde naar een toekomstgerichte infrastructuur. Dit heeft met name invloed op de efficiëntie van de organisatie van Logius.</p> <p>De schatting is dat driekwart van de GDI-voorzieningen profijt hebben van dit project. Een randvoorwaarde die in belangrijke mate voor de overheid geldt – dat overzicht wordt gehouden over hoe gegevens worden gebruikt – wordt op deze manier ook geborgd, zo blijkt uit onderzoek van Gartner die de keuze voor de platformstrategie ondersteunt.¹⁸⁵</p>
Overige effecten	<p>Wij merken daarnaast de volgende overige effecten op:</p> <p><i>Samenwerking:</i> De samenwerking en uitwisseling binnen de overheid (tussen Logius en I&W) is van groot belang geweest bij dit project, aangezien dit duplicatie heeft voorkomen en daardoor bij heeft gedragen aan de doelmatige inzet van middelen.</p>

Observaties doeltreffendheid en doelmatigheid

Dit project draagt duidelijk bij aan het doel van het toekomstgericht inrichten van de basisinfrastructuur. Zo kan een groot deel van de door Logius uitgevoerde GDI-diensten gebruik maken van de LPC en wordt hiermee voorzien in de mogelijkheid sneller en betrouwbaar infrastructuur en voorzieningen op te starten, op te schalen en af te schalen.¹⁸⁶ Voor zover Standard Platform (LSP) en Logius Private Cloud (LPC) al worden gebruikt merken wij deze daarom aan als in grote mate doeltreffend. Echter is bredere toepassing van LSP door andere organisaties en gebruik van LPC voor alle Logius voorzieningen nodig om te stellen dat het project werkelijk doeltreffend is.

Met betrekking tot de doelmatigheid merken wij het volgende op. De huidige systemen bieden niet de mogelijkheid de infrastructuur optimaal te benutten: deze bieden altijd dezelfde capaciteit omdat op- of afschalen veel tijd kost. Dit zorgt ervoor dat er doorgaans te veel infrastructuur is (om periodieke piekmomenten aan te kunnen) en dat deze moeilijk te hergebruiken is voor andere voorzieningen. De efficiëntere inrichting die de SP mogelijk maakt draagt bij aan de doelmatigheid van de basisinfrastructuur. BZK/Logius heeft onderzoek laten uitvoeren naar de mogelijkheden om de voorziening te vernieuwen. Daaruit bleek dat de overname de meest voordelige optie was (mede omdat de bestaande teams zijn meeverhuisd). Wij merken op dat de SP nog niet kostendekkend is – daarvoor dienen meer afnemers te worden toegevoegd.¹⁸⁷ Daarnaast bestaan momenteel de LPC en zijn voorloper naast elkaar en worden daardoor dus extra kosten gemaakt.

5.3. Conclusie doeltreffendheid en doelmatigheid

Op basis van bovenstaande casestudies trekken wij voorzichtig de volgende overkoepelde observaties die betrekking hebben op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de projecten gefinancierd vanuit de IP.

Doeltreffendheid

1. *Projecten dragen effectief bij aan innovatie:* Maar liefst 6 van de 8 casestudie projecten kent een innovatief karakter (pilot opzet). Voor veel van deze projecten geldt dat bij de start nog niet geheel duidelijk is of de beoogde uitkomsten haalbaar zijn en/of gedurende het project worden bijgesteld. In enkele gevallen (Ondersteuning kwetsbare burgers en tot op zeker hoogte Levensgebeurtenissen en Common Ground) zijn de beoogde outputs

¹⁸⁵ Bron: Gartner, *Toetsing containerplatform strategie*

¹⁸⁶ Bron: interview opdrachtgever en opdrachtnemer, mei 2021

¹⁸⁷ Bron: *Tweede VMR Logius*

en resultaten bereikt. Bij andere projecten (zoals APG pilot ecosysteem en datagedreven beleid) zijn de pilots niet geslaagd in de beoogde resultaten (het opleveren en opschalen van een prototype) maar zijn in het proces wel belangrijke lessen geleerd en is meer nadruk gelegd op het herkennen en overkomen van barrières. Dit toont dat bij innovatieve projecten succes niet noodzakelijk is om het project van waarde te laten zijn. Ten slotte wordt met deze projecten samen innoveren gerealiseerd – publiek-privaat, tussen overheden (centraal en decentraal), en zelfs over de grenzen heen (met het project SDG Pilots).

2. *Versnippering bij innovatieprojecten riskeert minder doeltreffendheid:* Verschillende projecten zijn ingericht om een overkoepelend doel te bereiken (zoals ondersteunen bij levensgebeurtenissen of beter gebruik gegevens) maar doen dit door (soms ad-hoc en op aanvraag) een grote diversiteit aan activiteiten te ontplooiën. Het voordeel hiervan is dat verschillende innovaties beproefd kunnen worden. Onze indruk is echter dat hiermee de investeringspost, die toch al een uiteenlopende portfolio kent, verder versnipperd raakt in initiatieven die op zich niet bijdragen aan een generieke voorziening (voorwaarde IP-financiering). Dit geldt in ieder geval voor het innovatiefonds onder het project Common Ground en innovatie en voor Levensgebeurtenissen. Voor projectleiders wordt het daardoor lastig om de afzonderlijke initiatieven voldoende aandacht te geven en te overzien om potentie (bijv. voor opschalen) optimaal te benutten.
3. *De IP draagt bij aan betere dienstverlening door GDI (door)ontwikkeling, maar deze behoeft meer en snellere integratie:* De mate waarin projecten bijdragen aan de ontwikkeling van de generieke digitale infrastructuur loopt uiteen. Ten minste twee projecten, Programma machtigen en Ontwikkeling platform services, maken hier primair onderdeel van uit. Hoewel deze projecten in potentie een belangrijke bijdragen leveren aan een veilige en inclusieve Digitale Overheid, liet de snelheid waarmee dit gerealiseerd wordt te wensen over, met name bij het Programma machtigen.¹⁸⁸ Voor beide projecten is het aansluiten van dienstverleners een belangrijke voorwaarde voor succes en juist daar zit de uitdaging. Ook gebrek aan integratie van machtigen met andere GDI-voorzieningen vindt nog te beperkt plaats waardoor doelen ondermaats worden bereikt. Ook voor SDG (EU verordening) geldt dat voor de doeltreffende implementatie, samenwerken en implementeren als één overheid van belang is. De verordening gaat in per 2023 en wij hebben (nog) geen zicht op de doeltreffendheid.

Doelmatigheid

1. *Kleinschalig innoveren draagt bij aan doelmatige doorontwikkeling, met enige risico's:* In principe draagt werken met pilots en beproevingen bij aan een efficiëntere ontwikkeling van digitale dienstverlening. Op kleine schaal wordt getoetst of innovatieve ideeën werken. Als dit het geval is draagt het bij aan efficiëntere dienstverlening en processen. Bij veel van de pilots (waaronder APG, datagedreven beleid en Common Ground), is het echter nog niet gelukt het potentieel te realiseren. Enkele risico's hiervoor die wij zien bij projecten zijn versnippering van de middelen (waardoor toch onvoldoende ingezet kan worden om een initiatief voorbij de testfase te krijgen) en onvoldoende aandacht voor borging en beheer gepaard met hoge benodigde uitgaven wanneer een pilot succesvol is (bijv. Common Ground).
2. *Er is veel aandacht voor het voorkomen van duplicatie en meer samenwerken:* In de gevallen waarin overheidspartijen zijn samengebracht om samen initiatieven te ontplooiën (zoals gemeentes onder het innovatiebudget) draagt dit bij aan een doelmatigere inzet van middelen.

¹⁸⁸ Inmiddels zijn er bij het programma Machtigen aanpassingen gedaan waardoor het programma weer op snelheid is gekomen

5.4. Beperkingen en witte vlekken analyse doeltreffendheid en doelmatigheid

In het voorgaande hebben wij de resultaten en besteding van de middelen van (een deel van) de IP en innovatiebudget projecten geëvalueerd. Daarbij zijn wij gestuit op een aantal beperkingen.

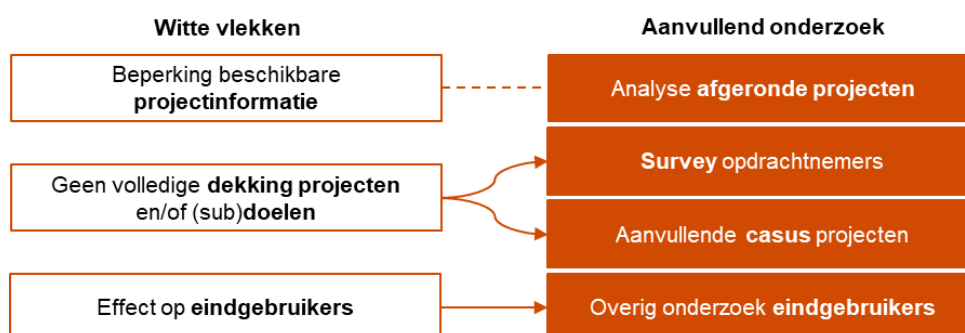
Beperkingen

Bij een groot deel van de onderzochte projecten was het ingewikkeld om een sluitende uitspraak te doen over de doelmatigheid en de doeltreffendheid omdat een groot deel van de projecten nog niet afgerond is. Wij hebben met behulp van het bestuderen van voortgangsrapportages en het houden van interviews een beeld proberen te vormen van de doelmatigheid en de doeltreffendheid, maar om tot een definitief oordeel te komen behoeven wij meer informatie.

Daarnaast hebben enkele subdoelen slechts één of enkele projecten in de investeringsagenda terwijl voor de andere subdoelen een groter aantal projecten wordt uitgevoerd. Voor de grotere subdoelen kan op basis van één casestudie niet worden vastgesteld of de IP doeltreffend is of niet. Deze beperkingen adresseren wij als onderdeel van het aanvullend onderzoek, in de beleidsdoorlichting artikel 6.6.

Aanvullend onderzoek

Een deel van de beperkingen en witte vlekken die de evaluatie IP kent, zullen wij opvangen met aanvullend onderzoek als onderdeel van de beleidsdoorlichting 6.6 en de evaluatie van het innovatiebudget.



Figuur 14. Witte vlekken in relatie tot aanvullend onderzoek

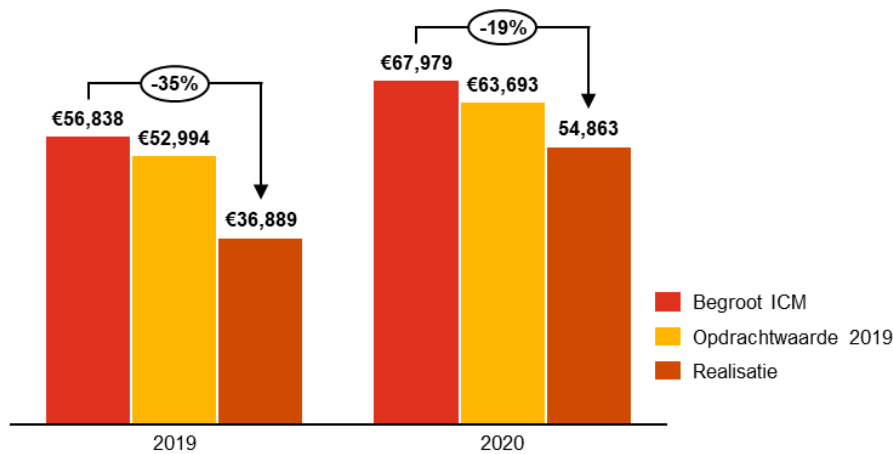
In de beleidsdoorlichting 6.6 zullen wij voor de IP nog een aantal casestudies selecteren en onderzoeken wij projecten die wel zijn afgerond. Daarbij zullen wij zoveel mogelijk de gebruikers meenemen zoals wij voor o.a. het project Ondersteunen kwetsbare burgers hebben gedaan.

Daarnaast zijn de projecten van het innovatiebudget beperkt meegenomen in deze evaluatie. Wij hebben drie van de 48 projecten nader onderzocht. Om een beter zicht te krijgen op de resultaten van het innovatiebudget heeft BZK gevraagd het innovatiebudget apart te evalueren.

5.5. Oorzaken en sturing op onderuitputting (vraag 3d)

Een specifieke onderzoeksvraag onder vraag 3 richt zich op de onderuitputting. Wij hebben op basis van de beschikbare documentatie de onderuitputting in beeld gebracht voor 2019 en 2020. Onder andere in de realisatiecijfers van de Investeringspost wordt de onderuitputting¹⁸⁹ beschreven. Daarbij wordt gekeken naar de verschillen tussen de begroting van ICM, de verstrekking door BZK (opdrachtwaarde) en de realisatie door projecten. Vervolgens beschrijven we enkele factoren die hier een rol in spelen en die wij nader onderzoeken in de volgende fase.

¹⁸⁹ Bron: DGOO, Nota afronding 2019



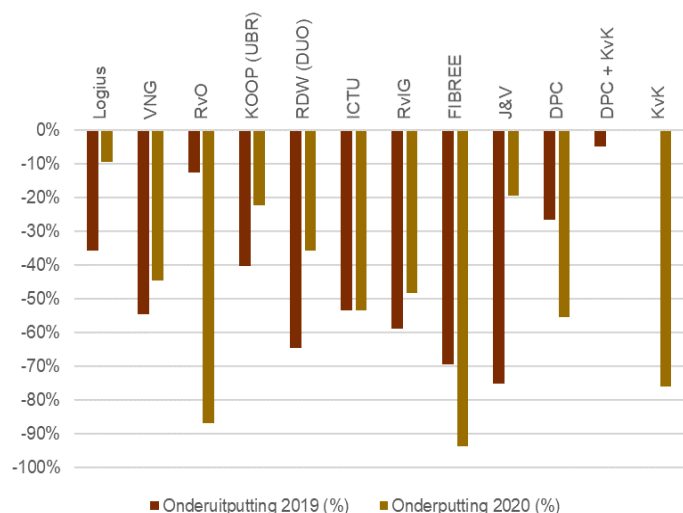
Figuur 15. Onderuitputting IP (Waarden *1000)

5.5.1. Totale onderuitputting

De onderuitputting bedroeg in 2019 bijna €20 mln. Van de begroote €57 mln. werd er namelijk maar €37 mln. uitgekeerd. Ook in 2020 was er sprake van onderuitputting. Van de begroote €68 mln. werd uiteindelijk €54,9 mln. uitgekeerd. Er bestaat dus een groot verschil tussen de begroote middelen en de realisatie door opdrachtnemers. Dit komt neer op een onderbenutting van ongeveer 35 en 19 procent in 2019 en 2020 (zie Figuur 15). Daarbij is ook te zien dat de begroting van ICM in totaal hoger uitvalt dan het daadwerkelijk door BZK uitgekeerde bedrag (de opdrachtwaarde). Dit blijkt ook het geval te zijn geweest in 2020. Opvallend bij de begroting - en de opdrachtwaarde van 2020 is dat deze waarden een stuk hoger zijn dan de beschikbare middelen van de IP. Dit heeft als belangrijkste oorzaak de toekenning van €10,2 mln. vanuit de eindejaarsmarge van BZK.

5.5.2. Uitsplitsing onderuitputting

Op basis van onze data hebben wij in beeld gebracht bij welke uitvoerders er voornamelijk onderuitputting plaatsvond. Opvallend is de relatief hoge mate van onderuitputting bij VNG en RvIG.¹⁹⁰ Van de begroote €6,4 miljoen werd slechts €2 miljoen gerealiseerd (verschil van 59 procent). Ook bij Logius was er sprake van grote onderuitputting. Van de begroote €22.4 miljoen werd er uiteindelijk €15,2 mln. gerealiseerd (32 procent). Bij kleinere opdrachtnemers zijn de percentuele verschillen soms nog groter. Zo is er bij stichting Fibree en bij het ministerie van Justitie en Veiligheid in 2019 sprake van een respectievelijke onderuitputting van 73 en 88 procent. In 2020 is te zien dat de onderuitputting bij Logius



Figuur 16. Absolute en percentuele onderuitputting (realisatie/opdrachtwaarde) per uitvoerder in 2019 en 2020¹

¹⁹⁰ Op de oorzaken van de onderuitputting gaan wij verder in Paragraaf 5.5. In 2019 had de onderuitputting bij de VNG specifiek te maken van de verlate verstrekking van de middelen vanuit BZK. De onderuitputting bij in 2019 RvIG had te maken met dat het project SSI begroot was om in 2019 te beginnen. Dit project is uiteindelijk in 2020 begonnen.

verminderd is, maar dat bij andere uitvoerders er sprake blijft van een hoge mate van onderuitputting.

5.5.3. Mogelijke oorzaken en oplossingen van onderuitputting

Uit de documentatie en de gevoerde interviews blijkt dat er meerdere oorzaken zijn voor de aanzienlijke onderuitputting bij de IP in 2019 en 2020. De belangrijkste oorzaken bespreken wij in de volgende paragrafen. Een aantal van de oorzaken voor onderuitputting zijn het gevolg van bestuurlijke verplichtingen en zijn daarom niet beïnvloedbaar. Enkele andere oorzaken kunnen wel beïnvloed worden, en worden gedeeltelijk geadresseerd door het taskforce ramingen.¹⁹¹

Niet-beïnvloedbaar

Het verschil in begrotingssystematiek maakt enige onderuitputting onvermijdelijk

De onderuitputting kent een belangrijke niet-beïnvloedbare oorzaak. Dit heeft voornamelijk te maken met de verschillen tussen de begrotingssystematiek van de Rijksoverheid dat gebaseerd is op een kasstelsel en de begrotingssystematiek van uitvoerders dat gebaseerd is op een baten-lasten stelsel. Hierdoor kunnen middelen niet over de jaargrens heen getild worden en vloeit niet-uitgegeven geld van de IP terug naar de schatkist. Daarnaast spelen externe factoren die niet te beïnvloeden zijn (maar waar wel rekening mee gehouden kan worden) ook een rol bij de onderuitputting. Zo ervaren uitvoerders last van de krapte op de arbeidsmarkt waardoor het lastig kan zijn om tijdig werknemers aan te trekken, benodigd voor de start van projecten.¹⁹²

Beïnvloedbaar

Onderuitputting als gevolg van het verschil begrotingssystematiek kan geminimaliseerd worden door beter te sturen op onderuitputting en work-arounds te gebruiken

Ondanks dat het verschil in begrotingssystematiek niet beïnvloed kan worden, zijn er wel manieren om ervoor te zorgen dat de onderuitputting wordt geminimaliseerd. Ten eerste kan er beter gestuurd worden op de onderuitputting zodat wanneer in de loop van het jaar al blijkt dat er sprake zal zijn van onderuitputting, de overgebleven middelen gebruikt kunnen worden om andere projecten te financieren. Dit was in eerste instantie niet mogelijk bij Logius vanwege de niet synchroon lopende financiële verantwoordingsprocessen, waardoor informatie over onderuitputting te laat bekend werd en niet meer gestuurd kon worden op de onderuitputting. Dit is inmiddels aangepast. Daarnaast is een verbeterpunt bij de sturing op onderuitputting dat de projectbeheersing (ook door opdrachtgevers) verbeterd kan worden. Zo wordt sneller duidelijk of er sprake is van onderuitputting waardoor er nog tijdig bijgestuurd kan worden.

Een andere manier om de onderuitputting te verkleinen is het 'overprogrammeren' van de middelen van de IP: door meer toe te kennen dan dat er daadwerkelijk budget is, kan onderuitputting voorkomen worden. Dit is in 2020 toegepast bij de IP. Ook kan de einddatum van het project opgeschoven worden waardoor het budget ook in het volgend jaar nog ter beschikking blijft.

Onderuitputting heeft ook te maken met het langzame proces van toekenning van middelen

De onderuitputting had, met name in 2019, in veel gevallen te maken met de late opdrachtverlening. Zoals beschreven in Paragraaf 4.5.1 duurt het proces van de toekenning van middelen lang. Er wordt vanuit BZK wel de mondelinge toezegging gedaan dat de middelen beschikbaar komen, maar verschillende opdrachtnemers hebben aangegeven pas te kunnen beginnen met het project als er een formele toekenning van de middelen heeft plaatsgevonden.

¹⁹¹ Bron: Logius, *Programmeringsraad Logius, pl 13 Nadere kwantitatieve analyse ip 2019, 2020.*

¹⁹² Bron: Programmeringsraad Logius, *pl 13 Nadere kwantitatieve analyse ip 2019, 2020*

Het (ver) voor de start ramen van kosten van innovatieve projecten is lastig

In veel gevallen blijkt dat in de loop van een project de daadwerkelijke kosten pas kunnen worden bepaald, bijvoorbeeld doordat het vraagstuk complexer blijkt te zijn of omdat onverwacht kosten juist meevallen. In het huidige systeem moeten de kosten al vroeg geraamd worden terwijl men nog geen goed beeld heeft van wat de kosten zullen zijn, ook omdat in deze fase dan nog geen facturen zijn opgevraagd. Doorgaans leidt dit tot te ruime raming en dus onderuitputting. Wat ook een meespeelt bij de hoge gerapporteerde onderuitputting is dat de raming in het investeringsvoorstel als maatstaf blijft dienen, zelfs als al in de offerte is aangegeven dat er minder middelen nodig zijn. Dit kan echter vrij eenvoudig worden ondervangen.

5.6. Conclusie onderuitputting

Uit de voorgaande analyse van de onderuitputting en de verschillende oorzaken van de onderuitputting, trekken wij de volgende conclusies. De onderuitputting in 2019 was aanzienlijk waardoor het noodzakelijk was voor BZK om veranderingen in het proces door te voeren. Aan de hand van onder andere de bevindingen van Taskforce Ramingen is het beoordelingsproces aangepast waardoor een aantal van de oorzaken zijn geadresseerd. Zo vinden de aanvraag en de beoordeling van de projecten nu eerder plaats. Hierdoor vindt de opdrachtverstrekking eerder plaats en heeft een project langer de tijd om de middelen uit te geven, hoewel dit het ook moeilijker maakt nauwkeurig te ramen aangezien verder vooruit wordt gepland. Een flexibele omgang met bijstelling van de middelen in het goedkeuringstraject en na aanvang van het project kan hierbij met name voor innovatieprojecten uitkomst bieden. Ook meer tijdige afstemming en informatie-uitwisseling (beheersing) tussen opdrachtnemer, opdrachtgever en het secretariaat ICM kan ervoor zorgen dat onderuitputting verder wordt verminderd.

5.7. Conclusies en aanbevelingsrichtingen

De specifieke conclusies en enkele aanbevelingsrichtingen¹⁹³ in relatie tot hoofdvraag 3 (en de deelvragen) geven wij in onderstaand overzicht weer.

Tabel 35. Conclusies en aanbevelingsrichtingen onderzoeksvraag 3

#	Onderwerp	Conclusie	Aanbeveling
3a	5.1. Analyse van doelen en het portfolio van projecten gefinancierd uit de middelen IP	Projecten worden door het secretariaat ICM gekoppeld aan de 5 thema's van NL DIGIbeter. Deze zijn erg breed geformuleerd en geven weinig houvast om de projecten in samenhang te bekijken.	Overweeg ook juist voor de aansluiting van de projecten aan de brede digitale agenda concrete doelstellingen te hanteren waar de projecten in samenhang aan bijdragen. Hiervoor geeft de agenda wel aanknopingspunten (de kopjes onder ieder thema). Wij hebben hiertoe subdoelen opgesteld en gehanteerd. Dit kan bijdragen aan het voeren van portfoliomanagement.
		De uitgaven vanuit de IP zijn niet evenredig verdeeld over de verschillende doelen en het grootste deel van de middelen uit de IP gaat naar enkele van de 71 actielijnen van NL DIGIbeter. Dit weerspiegelt dat ervoor is gekozen met de IP niet te sturen op een gelijke bijdrage aan alle doelen van de agenda NL DIGIbeter.	Om meer duidelijkheid te scheppen over de relatie van de IP tot de agenda NL DIGIbeter, kan gedacht worden aan het expliciet maken (bijv. in een vastgesteld memo) aan welke doelstellingen nu vooral wordt bijgedragen en aan welke niet, en of dit in lijn is met de behoeftes en verwachtingen. Hierdoor ontstaat

¹⁹³ De evaluatie IP is primair gericht op het evalueren van de onderzoeksvragen. De aanbevelingsrichtingen zijn daarmee bedoeld om suggesties aan te dragen voor betrokkenen om het gevoerde beleid te verbeteren.

mogelijk ook beter zicht op de 'gaps' en de mogelijkheid gericht te selecteren.

3b/c	5.2. Behaalde of voorziene resultaten en (neven)effecten en doelmatigheid	<p>Observaties doeltreffendheid:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Projecten dragen bij aan innovatie (er zijn veel projecten met een innovatief karakter)2. Versnippering bij innovatieprojecten riskeert minder doeltreffendheid3. De IP draagt bij aan betere dienstverlening door GDI (door)ontwikkeling, maar deze behoeft meer en snellere integratie <p>Observaties doelmatigheid:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Kleinschalig innoveren draagt bij aan doelmatige doorontwikkeling2. Er is veel aandacht voor het voorkomen van duplicatie en meer samenwerken	<ol style="list-style-type: none">1. Aangezien ook de bijdrage vanuit de IP aan innovatieve projecten kansen biedt voor het bereiken van doeltreffende en doelmatige inzet van middelen, is het aan te bevelen dit door te zetten, maar om hierbij extra aandacht te hebben voor de randvoorwaarden om tot realisatie te komen van succesvolle beproevingen (o.a. door duidelijkheid over borging)2. Dat bij enkele onderzochte projecten onduidelijk is of deze daadwerkelijk aan de eisen van de IP (en daarmee de doelstelling) voldoen, onderstreept het belang om duidelijk te zijn over de criteria en deze op te volgen. Hierbij kan overwogen worden nog meer nadruk te leggen op het generieke karakter van projecten (ook om versnippering te voorkomen)
3d	5.5. Oorzaken en sturing op onderuitputting	<p>De onderuitputting in 2019 was aanzienlijk waardoor het noodzakelijk was voor BZK om veranderingen in het proces door te voeren. Hoewel het beoordelingsproces is aangepast, doen wij de volgende observaties:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Onderuitputting als gevolg van het verschil begrotingssystematiek kan geminimaliseerd worden door beter te sturen op onderuitputting en work-arounds te gebruiken2. Onderuitputting heeft ook te maken met het langzame proces van toekenning van middelen3. Het (ver) voor de start ramen van kosten van innovatieve projecten is lastig	<p>Door te zorgen voor voldoende afstemming tussen secretariaat ICM, opdrachtgevers en opdrachtnemers kan beter en sneller gestuurd worden op onderuitputting. Ook is helderheid over wat er verwacht wordt van opdrachtnemers en wat zij kunnen verwachten tijdens het aanvraagproces van belang, onder anderen zodat zij tijdig kunnen beginnen met kosten inventariseren (offertes opvragen etc.).</p>

Deel III: Appendices

A. Documentenlijst

Type bron	Documenten
ICM	<ul style="list-style-type: none"> • Investeringsagenda (IA) 2019, 2020, 2021 • Advies IA 2020-2022 • Agenda ICM: 13/4/18 9/7/18, 18/5/18, 16/11/18, 9/5/19, 5/9/19, 07/11/19, 17/6/20, 24/9/20, 5/11/20 • Nota investeringsagenda 2020 • Indeling investeringsvoorstellen (6/12/17) • Notitie bestedingsplan AP GDI (16/4/18) • Verslag ICM (13/4/18) • Notitie uitvraag IP 2022 • Verschillende bijlages bij agenda's ICM
Nationaal Beraad	<ul style="list-style-type: none"> • Laatste vergadering Nationaal Beraad Digitale Overheid (17/1/18) • Toekomst aanvullende post (7/1/18) • Conceptverslag (21/11/17);(17/1/18) • Notitie procesvoorstel evaluatie 2018 (8/1/18) • Investeringsambities GDI 2018 + wijzigingen • Vastgesteld verslag Nationaal Beraad, 10 feb. 2015 • Nationaal Beraad Digitale Overheid Conceptverslag, 15-11-2016
(Programmeringsraad) Logius	<ul style="list-style-type: none"> • 5: Prioriteitstelling IP 2020 (17/10/19), • 10: Concept investeringsvoorstellen Investeringspost (IP) 2020 (12/9/19), • 9a: Stand van zaken afhandeling investeringsaanvragen IP 2019 (29/11/19) • 10: Aanvraagprocedure Investeringspost 2020 (13/6/19), • 9: Investeringspost besluitvorming (18/6/20), • 13: Nadere kwantitatieve analyse begroting en realisatie IP 2019 (10/9/20), • Verschillende Viermaandsrapportage Logius
Tweede Kamer	<ul style="list-style-type: none"> • Reactie op rapporten over governance en financiering GDI (13/7/20) • Vraagstelling en onderzoeksopzet beleidsdoorlichting begrotingsartikel 6.6 (7/9/20) • Bestedingsplan Aanvullende Post BZK
Rijksoverheid	<ul style="list-style-type: none"> • Instellingsbesluit Sturing Digitale Overheid • Handboek Portfoliomanagement Rijk voor projecten met een ICT-component van ten minste €5 miljoen • Rijksbegrotingsfasen, 2019
Digicommissaris	<ul style="list-style-type: none"> • Digiprogramma 2017, 2018 • Toekomst Aanvullende Post • Notitie: Duurzame financieringsafspraken GDI: Uitwerking besluit MR 8 juli 2016, met het oog op Voorjaarsbesluitvorming 2017, 27-01-2017
NL DIGIbeter	<ul style="list-style-type: none"> • Agenda NL DIGIbeter 2018, 2019, 2020
Evaluaties	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluatie Governance en Doorbelasting • Expert opinion: Vereenvoudiging doorbelasting generieke digitale infrastructuur • PwC, Beleidsdoorlichting artikel 6.2 en 6.3, 2020

Diverse opdrachtnemers

Investeringsvoorstellen, voortgangsrapportages en opdrachtbrieven van de casus projecten:

- APG/PGGM pilot ecosysteem
- Datagedreven beleid
- Ondersteuning kwetsbare burgers
- Common Ground
- Programma Machtigen
- Levensgebeurtenissen
- Single Digital Gateway
- Ontwikkeling Platform services

Innovatiebudget

- (Tussen)resultaten en voortgang projecten 2019 en 2020
 - Perceelwijzer
 - Verbeteren samenwerking tussen overheden voor familiale bewindvoerders
 - Huwelijksplanner cf. Common Ground
- Handboek innovatiebudget digitale overheid
- Criteria projecten

Overig

- Algemene Rekenkamer, Aanpak ICT door het Rijk
 - Commissie Elias, Grip op ICT
-

B. Criteria portfoliomanagement kader

Kader	Criteria	Toelichting	Bron
Governance	Betrekt bestuurders en belanghebbenden	Verder is de crux van een goede beheersstructuur bij ICT-projecten dat de juiste mensen (met name bestuurders en gebruikers) en de juiste informatie op de juiste momenten bij de besluitvorming rondom ICT-projecten worden betrokken.	Eindrapport grip op ICT
	Bevordert en bewaakt een adequate uitvoering van het beheersproces	Duidelijke vastgelegde verantwoordelijkheden - bevorderen en bewaken een adequate uitvoering van het bovenstaande proces. Informeert het bevoegd bestuursorgaan. de inrichting van de organisatie en governance, kosten en risico's, de aansluiting op en samenhang[...] projectenportfolio, op de toepassing van rijksbrede architectuur en standaarden en het gebruik van projectbeheersingsmethodieken en externe kwaliteitstoetsen.	Eindrapport grip op ICT / Handleiding portfoliomanagement
Inventariseren	Alle geplande en in uitvoering zijnde projecten worden geïnventariseerd	Alle voor de komende periode geplande en nog in uitvoering zijnde projecten worden geïnventariseerd.	Handleiding portfoliomanagement
Prioritering	Op basis van vastgestelde criteria worden projecten geprioriteerd	Op basis van interdepartementaal vastgestelde criteria worden de verschillende projecten geprioriteerd.	Handleiding portfoliomanagement
	Prioriteren o.b.v. strategie (politieke keuzes) met kennis van mogelijkheden en gevolgen	In onderlinge samenhang beheren en prioriteren van een verzameling van projecten voor het behalen van specifieke strategische doelstellingen' Betere prioritering en beheersing van ICT-projecten in relatie tot de informatiestrategie en mogelijkheden voor transparantie vergroot. De prioriteitstelling vindt veelal plaats binnen de beleidsomgeving van een ministerie, (mede) op grond van politieke keuzes. [...] adviseert in dat geval vanuit eigen rol over de mogelijkheden en eventuele gevolgen van de prioriteitstelling voor het geheel aan projecten.	Rekenkamer / Handleiding portfoliomanagement
Selectie	Selectie afhankelijk van de beschikbare resources	Op basis van aan de projecten gekoppelde schattingen worden, afhankelijk van beschikbare resources, de voor de komende periode uit te voeren projecten geselecteerd.	Handleiding portfoliomanagement
Beheersing	Tijdens de uitvoering wordt gemonitord en bijgestuurd	Tijdens de uitvoering wordt de portfolio gemonitord. Indien nodig wordt de portfolio geherprioriteerd door de daarvoor verantwoordelijke(n).	Handleiding portfoliomanagement
	Oprachtgever stuurt op projectplan en informeert beheerser	De opdrachtgevers zijn primair verantwoordelijk voor hun projecten en verstrekken informatie aan de (departementale) CIO ['beheerser'] zodat deze zijn rol in het kader van het projectportfoliomanagement en de projectbeheersing kan vervullen	Handleiding portfoliomanagement

C. Criteria casus selectie

Bij het maken van de selectie hebben we de volgende criteria gehanteerd:

1. **Spreiding doelen:** projecten gericht op alle verschillende doelen. Wij zien in de data dat het grootste aantal projecten gericht is op de doelen 3 en 5 uit de agenda NL DIGIbeter. Daarom hebben we de meeste projecten uit deze groepen selecteren. Daarbinnen hebben we ook gelet op de subdoelen waar deze projecten aan bijdragen.
2. **Spreiding uitvoeringsorganisaties:** wij hebben projecten geselecteerd van verschillende (type) uitvoeringsorganisaties. Wij hebben daarbij ook gekeken naar welke organisaties de meeste middelen vanuit de IP hebben gekregen.
3. **Innovatie:** wij hebben projecten gefinancierd uit zowel het Innovatiebudget als de Investeringspost geselecteerd. Aangezien het Innovatiebudget een relatief klein deel van de uitgaven IP omvat zal dit aandeel ook kleiner zijn. Binnen de IP-projecten maken wij ook een verdeling in meer en minder innovatie-gerichte projecten.
4. **Omvang en looptijd projecten:** wij hebben met name meerjarige projecten (met een start in 2019) geselecteerd omdat de kans groter is dat meetbare resultaten zichtbaar zijn. Daarnaast hebben we zowel grotere als kleinere projecten geselecteerd omdat die mogelijk een andere dynamiek kennen.
5. **Succesvolle en niet-succesvolle projecten:** een van de onderzoeksvragen richt zich op faal- en succesfactoren. We hebben daarom projecten geselecteerd waarbij wij verwachtten faal- en succesfactoren te kunnen identificeren.

D. Doelen en subdoelen

Hieronder geven wij een beknopte samenvatting van de doelen en actielijnen van Agenda NL DIGIbeter, dat de doelstelling weergeeft voor de IP, en waar door het ICM projecten aan worden toegekend.

5.7.1. Doelen Agenda NL DIGIbeter

In de agenda NL DIGIbeter staan vijf overkoepelende doelen, hieronder kort samengevat.

- 1. We investeren in innovatie:** Met het eerste doel wil de agenda NL DIGIbeter bereiken dat door middel van innovaties de overheidsdienstverlening inclusiever, persoonlijker, gebruiksvriendelijker en veiliger wordt. Ook het gebruik van big data om maatschappelijke problemen op te lossen wordt gezien als onderdeel van dit doel.
- 2. Beschermen van grondrechten en publieke waarden:** Het tweede doel is erop gericht bij digitalisering van de overheid extra aandacht te hebben voor rechten en waarden van burgers. Projecten dragen bijvoorbeeld bij aan bewustzijn en helpen overheidsorganisaties in staat te stellen digitale innovaties op een ethisch verantwoorde manier te realiseren.
- 3. Toegankelijk, begrijpelijk en voor iedereen:** Dit doel heeft voor ogen dat iedereen in Nederland mee moet kunnen blijven doen met de digitalisering (**digitale inclusie**). Daarnaast wil de overheid graag dat mensen hun zaken op één plek kunnen regelen (**gegevens inzien en uitwisselen**). Een ander belangrijk aspect van toegang is het mogelijk maken om digitaal zaken te kunnen doen d.m.v. een betrouwbare, veilige en gebruiksvriendelijke digitale identiteit (**identificatie en authenticatie**).
- 4. Onze dienstverlening maken we persoonlijker:** Het doel is erop gericht overheidsinformatie en dienstverlening mensgericht vorm te geven. Dit wordt bijvoorbeeld bereikt door bij grote gebeurtenissen in het leven, zoals verhuizen of het overlijden van een naaste, de overheidsdiensten inzichtelijker en persoonlijker te maken (levensgebeurtenissen). Daarnaast is er veel aandacht voor de ervaring van burgers en ondernemers en het standaardiseren van diensten, ten behoeve van de gebruikerservaring en veiligheid.
- 5. Klaar voor de toekomst:** Het vijfde doel heeft voor ogen om de basisinfrastructuur te verbeteren en te moderniseren, als randvoorwaarde voor digitale dienstverlening. Daarbij is aandacht voor het samen ontwikkelen van beleid en het maken van een visie op wat nodig is.

Actielijnen en pijlers

Naast de overkoepelende doelen van NL DIGIbeter staan in de Agenda NL DIGIbeter ook actielijnen, die meer richting geven aan de overkoepelende doelen.¹⁹⁴ In totaal staan in de Agenda NL DIGIbeter 2018 71 actielijnen. Deze actielijnen zijn niet gelijk verdeeld over de hoofddoelen. Zo heeft hoofddoel drie 27 actielijnen en hoofddoel 5 slechts vijf actielijnen. NL DIGIbeter 2019 merkt op dat van de agenda 2018 is geleerd dat “het grote aantal actielijnen - 71 acties van verschillende aard en omvang - nog onvoldoende focus gaf.”¹⁹⁵ In deze geactualiseerde agenda wordt daarom gefocust op de 5 pijlers van NL DIGIbeter (innovatie, data, digitale inclusie, regie op gegevens en digitale identiteit). Opvallend is dat deze pijlers in NL DIGIbeter 2020 niet meer worden genoemd.

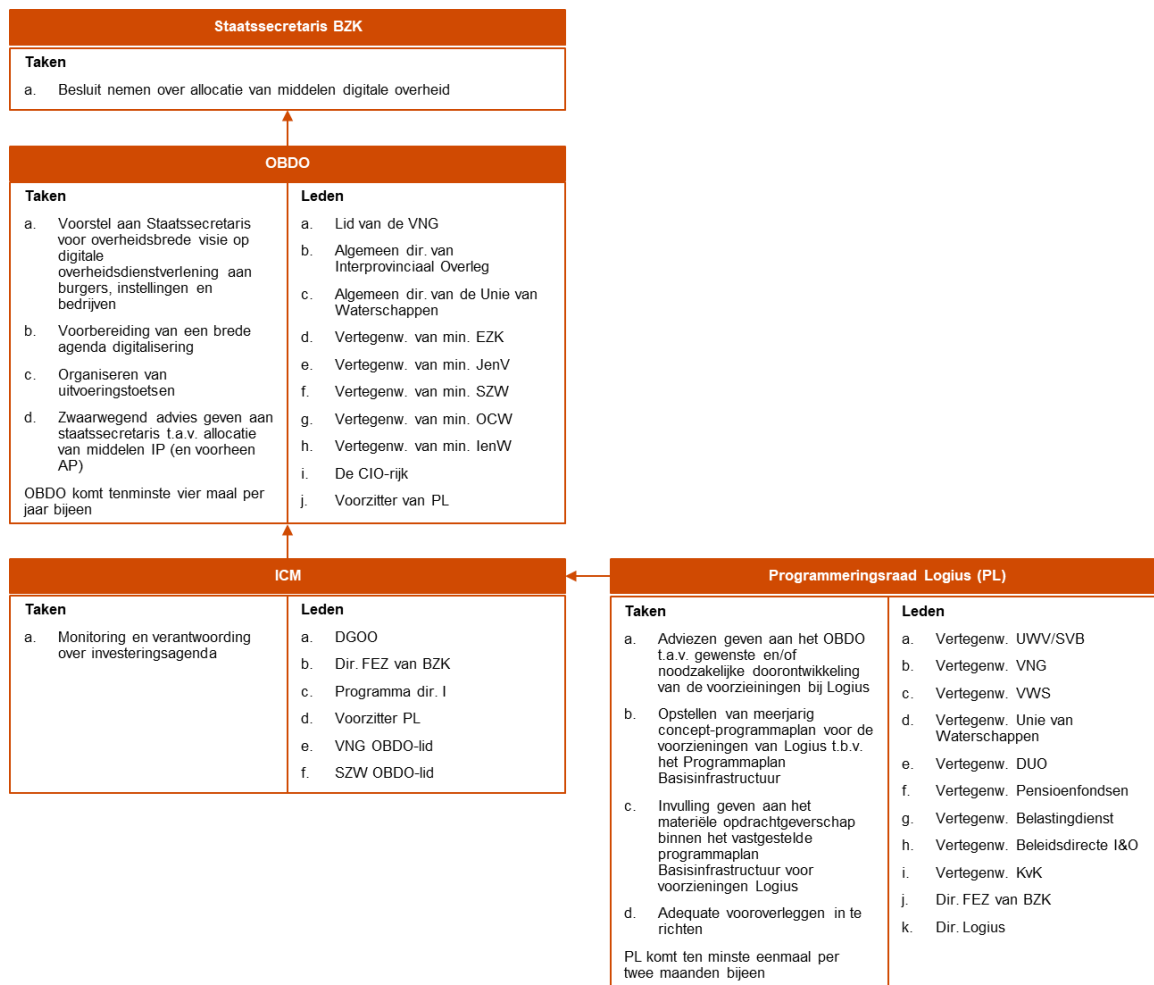
¹⁹⁴ NL DIGIbeter, *Agenda NL DIGIbeter*, 2018, 2019, 2020

¹⁹⁵ NL DIGIbeter, *Agenda NL DIGIbeter*, 2019 p.9.

E. Governance IP

De governance van de Investeringspost met de verantwoordelijkheden en samenstelling geven wij in onderstaande visualisatie weer.

Figuur 17. Organogram Investeringspost ^{196 197 198}



¹⁹⁶ Rijksoverheid, Instellingsbesluit Sturing Digitale Overheid, 23 februari, 2018, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040648/2018-02-23>

¹⁹⁷ ICM, *Agenda 20180709*, 9 juli 2018

¹⁹⁸ 1603292333 Governance Programmeringsraad Logius.pdf

F. Overzicht IP en Innovatiebudget projecten

Tabel 36. Overzicht IP-projecten 2019 en 2020

IP-projecten	Gestart	Opdrachtnemer
1.6.1 Blauwe knop (nieuwe generieke voorziening om te downloaden)	2019	DUO
3.03.1 PLOOI	2019	UBR/KOOP
3.05.1 Common Ground	2019	VNG
3.05.2 Haal Centraal	2019	VNG
3.09.1 Ondersteuning voor kwetsbare burgers	2019	OCW
3.13.1 Aan de slag met de Interactiestrategie/ AZ DPC	2019	AZ DPC
3.17.1 Doelgroepverbreding DigiD Substantieel.	2019	Logius
3.17.2 Rijbewijs met eID-functie voor gebruik bij DigiD Hoog	2019	RDW
3.17.4 Ontwikkeling eID BSNk	2019	Logius
3.17.4 Private AD Logius, deel 1	2019	Logius
3.18.1 Beheer eIDAS 2019/ RVIG	2019	RVIG
3.18.1 Beheer eIDAS 2019/RVO	2019	RVO
3.18.2 Doorontwikkeling eIDAS/Logius/FAST it's me	2019	Logius
3.18.2 Doorontwikkeling eIDAS/Logius/ontwikkeling	2019	Logius
3.18.2 Doorontwikkeling eIDAS/RVO	2019	RVO
3.21.1 SSI (Self Sovereign Identiteit) en KTDI Known Traveler Digital Identity, deel 1	2019	RVIG
3.24.1 Programma Machtigen 2019-2020, deel 1	2019	Logius
3.24.3 Koppeling Bewindsregister met Machtigingsvoorziening, RvdR deel 1	2019	RvdR
3.4.2 Regie op Bouwgegevens/ Fibree	2019	Fibree
3.4.2 Regie op Bouwgegevens/ICTU (C1076)	2019	ICTU
3.5.3 Notificatieservice	2019	VNG
3.5.4 Ontsluiting en integraal gebruik van basisregistraties, deel 1 (C1142)	2019	ICTU
4.01.1 Aanpak Levensgebeurtenissen, AZ DPC	2019	AZ DPC
4.03.1 Front-end en interactie MijnOverheid Doorontwikkeling	2019	Logius
4.03.2 MijnOverheid Doorontwikkeling persoonlijke gegevens	2019	Logius
4.03.4 MijnOverheid: Hergebruik eigen gegevens (RoG-aandeel), deel 1, pilot WoCo	2019	Logius
4.10.1 SBR eenvoudiger en rendabeler	2019	Logius
5.03.01 Digi Campus, 1e fase	2019	Logius
5.05.01 Berichtenbox voor bedrijven binnen MoVo	2019	Logius
5.05.02 "e-Procurement" poort	2019	Logius
5.05.03 Uitrol Visie Stelseldiensten	2019	Logius
5.05.09 Ontwikkeling platform services, deel 1	2019	Logius
5.05.10 Doorontwikkeling Diginetwerk, Implementatiefase	2019	Logius
5.05.12 Realisatiefase FBS (Federatief Berichtenstelsel)	2019	Logius
5.05.13 API Strategie implementatie ondersteuning/Geonovum	2019	Geonovum
5.05.13 API Strategie implementatie ondersteuning/ICTU	2019	ICTU
5.05.13 API Strategie implementatie ondersteuning/VNG, Semantiek ontmoet technologie	2019	VNG
1.6.1 Blauwe knop (nieuwe generieke voorziening om te downloaden)	2020	RDW
2.10.1 Datagedreven beleid, deel 1	2020	VNG

2.10.1 Datagedreven beleid, deel 2	2020	VNG
2.10.3 Zicht op Ondernijning	2020	BZK/DGBRW
3.09.1 Ondersteuning voor kwetsbare burgers	2020	RDW
3.13.1 Aan de slag met de Interactiestrategie/ VNG, deel 1	2020	VNG
3.17.4 Private AD Logius, deel 2	2020	Logius
3.17.8 eID Fraude en Misbruik	2020	Logius
3.17.9 eID routeringsvoorziening	2020	Logius
3.18.1 Beheer eIDAS 2020/Logius	2020	Logius
3.18.1 Beheer eIDAS 2020/RVIG	2020	RVIG
3.18.1 Beheer eIDAS 2020/RVO	2020	RVO
3.18.3 Doorontwikkeling eIDAS 20-21/Logius	2020	Logius
3.18.3 Doorontwikkeling eIDAS 20-21/RVO, deel 1	2020	RVO
3.21.1 SSI (Self Sovereign Identiteit) en KTDI Known Traveler Digital Identity. Deel 2	2020	RVIG
3.21.2 Bronidentiteit	2020	RVIG
3.24.3 Koppeling Bewindsregister met Machtigingsvoorziening, CJIB, deel 1, 560083642	2020	CJIB
3.24.3 Koppeling Bewindsregister met Machtigingsvoorziening, RvdR deel 2	2020	RvdR
3.4.3 Public Ground	2020	VNG
3.5.4 Ontsluiting en integraal gebruik van basisregistraties, deel 2 (C1221)	2020	ICTU
3.5.5 Totaal driedimensionaal	2020	VNG
4.01.1 Aanpak Levensgebeurtenissen, KvK, deel 1	2020	KvK
4.03.4 MijnOverheid: Hergebruik eigen gegevens (RoG-aandeel), deel 2	2020	Logius
4.2.2 Chatbot verhuizen	2020	VNG
4.3.5 Doorontwikkeling Mijn Overheid	2020	Logius
4.7.1a SDG Samenwerkende Catalogi, bedrijvendeel	2020	RVO
4.7.1b SDG Digitaal Ondernemersplein	2020	KvK
4.7.1c SDG Verkenning Realisatie SDG	2020	VNG
4.7.1d Bureau Digitaal Europa 2020 /ICTU, C1189	2020	ICTU
4.7.1d Bureau Digitaal Europa 2020 /RINIS	2020	RINUS
4.7.1e SDG Samenwerkende Catalogi ,burgerdeel	2020	AZ DPC
4.7.1f SDG Pilots	2020	ICTU
5.5.15 Aansluiten in een dag, deel 1	2020	Logius
5.5.17 herbouw Digipoort	2020	Logius

Tabel 37. Overzicht projecten innovatiebudget

Innovatiebudget projecten	Jaar
Zwemwater-alert	2019
Verbeteren samenwerking tussen overheden voor familiale bewindvoerders	2019
Chatbot & content	2019
Duinen en kwelders: Kwaliteit in beeld	2019
Impact met AI: Betere dienstverlening met transparante en eerlijke data science	2019
Digital twins	2019
Zicht op ondernijning: "Ondernijningsradar"	2019

Common Ground POC Gehandicaptenparkeerkaart <vroeger: Beschikbaar maken gegevens RDW voor Nederlandse gemeenten en andere overheidsorganisaties via de Common Ground architectuur	2019
Digital twin wet- en regelgeving bouwkavels Brainport Smart District.	2019
Consulgemeenten	2019
Huwelijksplanner cf. Common Ground	2019
Prioriteit voor vrachtverkeer: Connected transport	2019
Digitale identiteitskaarten en rijvaardigheidsbewijzen	2019
Van Arm naar Beter: Op weg naar één digitaal loket voor armoedebestrijding	2019
Perceelwijzer	2019
Implementatie van assetinformatiemanagent voor de openbare ruimte en infrastructuur voor provincies	2019
Energy sharing & blockchain	2019
Digitale toegankelijkheidscheck voor PDF-documenten	2019
Calculemus-FLINT: Gedeelde regels, goede dienstverlening	2019
Nederland begroot	2019
Sensorenregister NL ("Nationaal gestandaardiseerd sensorenregister")	2020
Mobile Mapping uitgerold	2020
Gegevens Woordenboek Stedelijk Licht	2020
Deliberatieve Digitale Democratie in Nederland	2020
De Stad als Dagelijks Evenement	2020
Overheidsbrede Open Source componentlibrary met UI-laag	2020
Lokaal Digitaal Stemmen	2020
Opschalen Waardepapieren	2020
Solid voor kleine erfgoedinstellingen	2020
Zicht op de stikstofketen: van bron tot effect.	2020
De Slimme Krabbelaar: toegankelijke en efficiënte digitale toegang tot de dienstverlening van het sociale domein	2020
Bouwstofwijzer	2020
Eenvoudig melden bij toezicht	2020
Webpublications de toekomst van digitale archieven	2020
Vooruit inparkeren – digitaal scanbare parkeervergunning met respect voor privacy van mensen met een handicap	2020
Gebruiksvriendelijk vrijwillig machtigen van familieleden, mantelzorgers en buddy's	2020
ID-Contact	2020

Publieke controle op algoritmen	2020
Opschalen huwelijksplanner	2020
Digitale Geboorteaangifte	2020
Generieke koppeling data- en kennisinstrumenten aan 3D-omgevingen	2020
Track and Trace - "The story of stuff"	2020
Doorontwikkeling NL Design System	2020
OPEN POEN	2020

G. Projecten naar instrument, regeling en subdoel voor 2019-2020

Onderstaande tabel bevat de aansluiting die wij hebben gemaakt tussen de financiële rapportage over de IP voor de Rijksbegroting (instrument en regeling) voor 2019 en 2020 en de IP-projecten. Ook laat het zien hoe de projecten onder de subdoelen zijn ondergebracht.

Instrument	Regeling	Projecten IP (en innovatie)	Pijler	Uitgaven 2019	Uitgaven 2020	Totaal
Bijdrage aan (andere) begrotingshoofdstukken	Diverse bijdragen	Ondersteuning kwetsbare burgers	3. Digitale Inclusie	€ 1.900.000		€ 1.900.000
		Subtotaal		€ 1.900.000		€ 1.900.000
Bijdrage aan (inter-)nationale organisaties		Bureau Digitaal Europa 2020	4. Verbeterde interactie overheid en bedrijven		€ 95.100	€ 95.100
		Subtotaal			€ 95.100	€ 95.100
Bijdrage aan agentschappen	AZ-DPC	SDG Samenwerkende Catalogi, burgerdeel	4. Verbeterde interactie overheid en bedrijven		€ 840.000	€ 840.000
	Diverse bijdragen	Aan de slag met de interactiestrategie	3. Digitale inclusie	€ 100.000	€ 385.000	€ 485.000
		Blauwe Knop	1. Samen innoveren en experimenteren	€ 650.000		€ 650.000
	Logius	Aansluiten in een dag	5. Moderniseren basisinfrastructuur		€ 219.888	€ 219.888
		DIGI campus	1. Samen innoveren en experimenteren	€ 1.388.000	€ 1.944.774	€ 3.332.774
		Doelgroepverbreding DigiD Substantieel	3. Betrouwbare digitale identiteit en machtigingen	€ 1.150.000		€ 1.150.000
		Doorontwikkeling Diginetwerk	5. Moderniseren basisinfrastructuur	€ 700.000	€ 28.904	€ 728.904
		eID Fraude en misbruik	3. Betrouwbare digitale identiteit en machtigingen		€ 187.950	€ 187.950
		eID routeringsvoorziening	3. Betrouwbare digitale identiteit en machtigingen		€ 1.647.425	€ 1.647.425
		eProcurementpoort	5. Moderniseren basisinfrastructuur	€ 1.050.000		€ 1.050.000
		Federatief berichtenstelsel	5. Moderniseren basisinfrastructuur	€ 3.116.000	€ 4.500.000	€ 7.616.000
		Herbouw Digipoort	5. Moderniseren basisinfrastructuur		€ 3.600.000	€ 3.600.000
		MijnOverheid DO persoonlijke gegevens	4. Verbeterde interactie overheid en bedrijven	€ 350.000	€ 70.000	€ 420.000
		MijnOverheid DO vernieuwen front-end en interactie	4. Verbeterde interactie overheid en bedrijven	€ 1.300.000		€ 1.300.000
		MijnOverheid hergebruik eigen gegevens	4. Verbeterde interactie overheid en bedrijven	€ 262.500	€ 2.297.963	€ 2.560.463
		Ontwikkeling eID aanbesteding en implementatie private AD's	3. Betrouwbare digitale identiteit en machtigingen	€ 1.104.000	€ 710.005	€ 1.814.005
		Ontwikkeling eID BSNk	3. Betrouwbare digitale identiteit en machtigingen	€ 3.228.500	€ 2.756.430	€ 5.984.930
		Ontwikkeling Platform services	5. Moderniseren basisinfrastructuur	€ 2.000.000	€ 4.500.000	€ 6.500.000
		Programma Machtigen	3. Betrouwbare digitale identiteit en machtigingen	€ 7.609.377	€ 2.558.162	€ 10.167.539
		Programma Machtigen	3. Betrouwbare digitale identiteit en machtigingen		€ 983.550	€ 983.550
SBR eenvoudiger en rendabeler		4. Verbeterde interactie overheid en bedrijven	€ 1.450.000	€ 800.000	€ 2.250.000	

		Uitrol visie Stelseldiensten	5. Moderniseren basisinfrastructuur	€ 397.000	€ 639.360	€ 1.036.360
	RvIG	APG/PGGM pilot ecosysteem	1. Samen innoveren en experimenteren	€ 600.000	€ 900.000	€ 1.500.000
		Bronidentiteit	3. Betrouwbare digitale identiteit en machtigingen		€ 548.000	€ 548.000
		Self Sovereign Identity (SSI) en Known Traveler Digital Identity (KTDI)	3. Betrouwbare digitale identiteit en machtigingen		€ 1.715.500	€ 1.715.500
	RVO.nl	Doorontwikkeling eIDAS 20-21	3. Betrouwbare digitale identiteit en machtigingen		€ 809.600	€ 809.600
		Berichtenbox voor bedrijven	5. Moderniseren basisinfrastructuur	€ 162.000		€ 162.000
		Doorontwikkeling eIDAS 19-20	3. Betrouwbare digitale identiteit en machtigingen	€ 3.211.000	€ 893.734	€ 4.104.734
		Innovatiebudget	1. Samen innoveren en experimenteren		€ 64.000	€ 64.000
		Innovatiebudget	3. Betrouwbare digitale identiteit en machtigingen	€ 2.900.000	€ 3.951.096	€ 6.851.096
		Single Digital Gateway	4. Verbeterde interactie overheid en bedrijven		€ 224.000	€ 224.000
		UBR	PLOOI	3. Regie op gegevens (en (her)gebruik)	€ 1.478.000	€ 1.191.750
Subtotaal				€ 34.206.377	€ 38.967.091	€73.173.468
Bijdrage aan ZBO's/RWT's	Diverse bijdragen	Koppeling Bewindregister met Machtigingsvoorziening	3. Betrouwbare digitale identiteit en machtigingen	€ 250.000	€ 526.320	€ 776.320
		Koppeling Bewindregister met Machtigingsvoorziening	3. Betrouwbare digitale identiteit en machtigingen		€ 485.000	€ 485.000
		Rijbewijs met eID-functie voor gebruik bij DigiD Hoog	3. Betrouwbare digitale identiteit en machtigingen	€ 3.044.374		€ 3.044.374
	ICTU	API strategie implementatie ondersteuning	5. Moderniseren basisinfrastructuur	€ 583.948	€ 180.000	€ 763.948
		Ontsluiting en integraal gebruik van basisregistraties	3. Regie op gegevens (en (her)gebruik)	€ 150.000	€ 1.314.346	€ 1.464.346
		SDG Pilots	4. Verbeterde interactie overheid en bedrijven		€ 794.000	€ 794.000
	KvK	Levensgebeurtenissen	4. Ondersteunen bij levensgebeurtenissen	€ 1.379.000	€ 1.251.130	€ 2.630.130
		SDG Digitaal Ondernemersplein	4. Verbeterde interactie overheid en bedrijven		€ 662.000	€ 662.000
	RDW	Blauwe Knop	1. Samen innoveren en experimenteren		€ 668.820	€ 668.820
		Ondersteuning kwetsbare burgers	3. Digitale Inclusie		€ 4.650.000	€ 4.650.000
Subtotaal				€ 5.407.322	€ 10.531.616	€15.938.938
Opdrachten	Doorontwikkeling en innovatie Digitale Overheid	ID budget Publiekscampagne	3. Betrouwbare digitale identiteit en machtigingen	€ 197.561	€ 65.950	€ 263.511
		ID budget Publiekscampagne	3. Betrouwbare digitale identiteit en machtigingen		€ 242.618	€ 242.618
		ID budget Publiekscampagne	3. Betrouwbare digitale identiteit en machtigingen	-€ 45.375		-€ 45.375
		Ontwikkeling eID communicatie	3. Betrouwbare digitale identiteit en machtigingen		€ 210.453	€ 210.453
		Subtotaal			€ 152.186	€ 519.022
Subsidies (regelingen)		Aan de slag met de interactiestrategie	3. Digitale inclusie		€ 657.383	€ 657.383
		Budget uitvoering actielijnen eID	3. Betrouwbare digitale identiteit en machtigingen	€ 189.557	€ 688.724	€ 878.281
		Chatbot verhuizen	4. Ondersteunen bij levensgebeurtenissen		€ 255.719	€ 255.719

	Common Ground en innovatie	3. Regie op gegevens (en (her)gebruik)	€ 2.194.198	€ 557.378	€ 2.751.576
	Datagedrevenbeleid	2. Data		€ 1.023.988	€ 1.023.988
	Haal Centraal	3. Regie op gegevens (en (her)gebruik)	€ 2.520.000	€ 3.609.677	€ 6.129.677
	Notificatie Service	3. Regie op gegevens (en (her)gebruik)	€ 281.437	€ 905.888	€ 1.187.325
	Onderzoek overheidsbreed loket	3. Digitale Inclusie		€ 79.860	€ 79.860
	Public Ground	3. Regie op gegevens (en (her)gebruik)		€ 190.502	€ 190.502
	Regie op bouwgegevens	3. Regie op gegevens (en (her)gebruik)	€ 359.382	€ 474.596	€ 833.978
	SDG Verkenning Realisatie SDG	4. Verbeterde interactie overheid en bedrijven		€ 480.000	€ 480.000
	Totaal driedimensionaal	3. Regie op gegevens (en (her)gebruik)		€ 1.994.400	€ 1.994.400
Subtotaal			€ 5.544.574	€ 10.918.115	€16.462.689
Totaal			€ 47.210.458	€ 61.030.944	€108.241.403

H. Relatie IP tot de beleidsdoorlichting artikel 6.6

Naast de evaluatie van de IP is PwC eveneens gevraagd het beleidsartikel 6.6 door te lichten. Aangezien de IP onderdeel uitmaakt van artikel 6.6, is er inherent een grote mate van samenhang tussen beide onderzoeken. In deze bijlage lichten wij de samenhang en verschillen tussen beide onderzoeken nader toe.

De evaluatie Investeringspost (IP) en beleidsdoorlichting van artikel 6.6 zijn in grote mate met elkaar verbonden. Daarbij maken wij ook duidelijk waarin de opdrachten elkaar versterken en waar de nadruk voor de afzonderlijke onderzoeken en de uiteindelijke rapportages ligt. De relatie van de evaluatie IP en de beleidsdoorlichting artikel 6.6 wordt weergegeven in Figuur 18 en lichten we hieronder toe.

Samenhang evaluatie IP en beleidsdoorlichting van artikel 6.6

De beleidsdoorlichting van artikel 6.6 licht het beleid rondom de IP door. De evaluatie van de IP richt zich op het evalueren van de werking IP, wat als input dient voor de vraag of de IP structureel op de begroting van BZK geplaatst dient te worden. De werking van de IP wordt geëvalueerd op drie punten, namelijk (1) het besluit om de IP als apart beleidsartikel in te stellen (2) de governance van de IP en (3) de doeltreffendheid en doelmatigheid van IP.

De beleidsdoorlichting van artikel 6.6 richt zich op het vormen van een oordeel over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gehele beleidsartikel. In dat kader staat beantwoording van de 15 Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) vragen centraal, aangevuld met aanvullend onderzoek naar eventuele 'witte vlekken'. Vragen 1 t/m 7 gaan in op de beleidstheorie, vragen 8 en 9 op verricht onderzoek, vragen 10 t/m 14 op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en vraag 15 op scenario's voor een besparing.

Verbreiding en verdieping doeltreffendheid en doelmatigheid

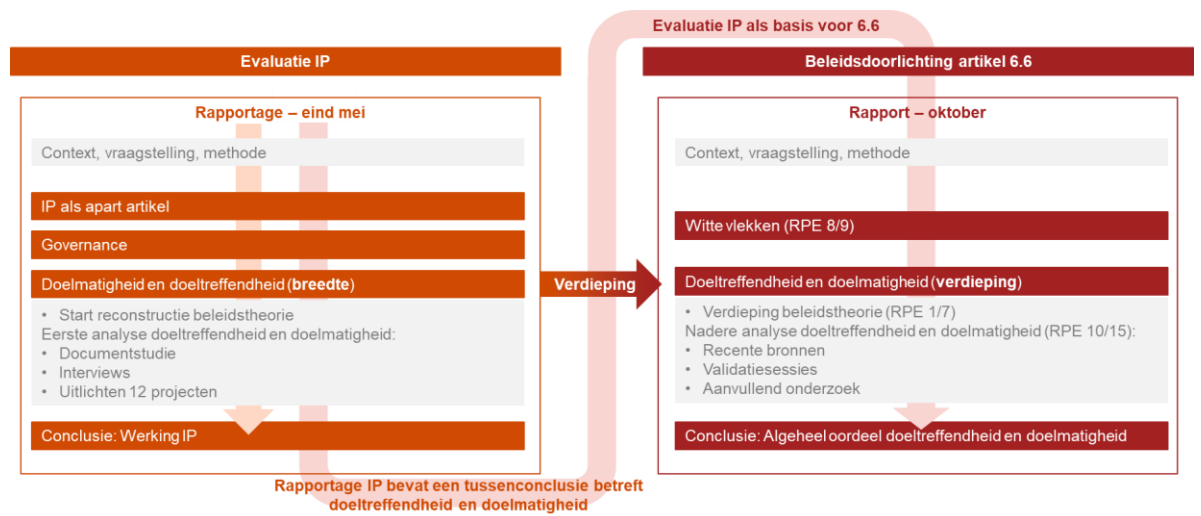
De vragen 10 t/m 14 die in de beleidsdoorlichting 6.6 worden beantwoord over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het onderzoek zijn een verdieping op onderzoeksvraag 3 van de evaluatie IP betreffende de doeltreffendheid en doelmatigheid IP. Om in de evaluatie IP iets te kunnen zeggen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de IP starten we met het reconstrueren van een 'brede' beleidstheorie middels een documentstudie, interviews en het uitlichten van 11 projecten. Deze 'brede' beleidstheorie verdiepen we vervolgens in de beleidsdoorlichting van artikel 6.6 middels aanvullende methodieken, namelijk het bestuderen van recente bronnen, validatiesessies en aanvullend onderzoek.

Resultaat van de evaluatie IP op dit punt is een globale conclusie op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de IP, waar we in de beleidsdoorlichting van artikel 6.6 een algeheel oordeel geven over de doeltreffendheid en doelmatigheid van artikel 6.6. We verwachten dat het algehele oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid een specificering biedt op het antwoord op de doeltreffendheid en doelmatigheid bij de evaluatie IP. Het kan echter zo zijn dat we door verder rijkende inzichten in de beleidsdoorlichting de bevindingen in de evaluatie IP verdiepen en nuanceren.

Overheveling governance vragen

In de offerteaanvraag van de beleidsdoorlichting van artikel 6.6 stonden ook een aantal vragen met betrekking tot de governance van het beleidsartikel. Deze hebben we op verzoek van BZK overgeheveld en geïntegreerd met de governance vragen binnen de evaluatie IP. De governance vragen uit beleidsdoorlichting 6.6 en de evaluatie IP lagen in elkaars verlengde en in sommige opzichten bevatten deze een specificering, waardoor deze goed te combineren en te

onderzoeken zijn als onderdeel van de evaluatie IP. In Figuur 18 geven wij weer hoe wij de vragen hebben geïntegreerd.



Figuur 18. Grafische weergave van de relatie tussen evaluatie IP en beleidsdoorlichting 6.6