

Ministerie van BZK Beleidsdoorlichting artikel 6.2 en 6.3

Status: definitief

2020-0481/SM/LC/SN

September 2020

September 2020

Deze rapportage is geschreven onder verantwoordelijkheid van Selwyn Moons (Partner) en onder leiding van Lars Canté (Senior Manager). 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. Voor vragen naar aanleiding van dit rapport kunt u contact opnemen met Lars Canté via mail (lars.cante @pwc.com) of telefonisch (06 25 00 80 30).

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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK) vrijwaart PwC te allen tijde tegen vordering van derden die voortvloeien uit of samenhangen met door ons verrichte werkzaamheden in relatie tot BZK, behoudens indien en voor zover sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid van PwC.

In het geval u een verzoek ontvangt op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: "Wob verzoek") ter zake van schriftelijke uitingen van PwC, verzoeken wij u ons hierover (in ieder geval voorafgaand aan de te nemen beslissing op het Wob verzoek en derhalve voorafgaand aan eventuele openbaarmaking) te informeren. In dat kader is het verzoek ons alle beschikbare achtergrondinformatie met betrekking tot het Wob verzoek te verstrekken. Daarbij stelt u ons in de gelegenheid om onze visie te geven op het Wob verzoek, vooruitlopend op de door u te nemen beslissing op het Wob verzoek.

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

1.	Opzet beleidsdoorlichting	9
1.1.	De vorige beleidsdoorlichting van artikel 6.2 en 6.3	9
1.2.	Onderzoeksvragen	10
1.3.	Scope en beperkingen van de beleidsdoorlichting	11
1.4.	Maatregelen om kwaliteit te garanderen	12
1.5.	Onderzoekskader: operationalisering doeltreffendheid en doelmatigheid	12
1.6.	Onderzoeksaanpak	14
1.7.	Leeswijzer	15
2.	Beleid en beleidstheorie	16
2.1.	Introductie	16
2.2.	Beleid digitale samenleving: verschuivende doelen	16
2.3.	Verantwoordelijkheid	17
2.4.	Reconstructie beleidstheorie	17
3.	Uitgaven	21
3.1.	Omvang en uitgaven	21
3.2.	Onderbouwing uitgaven	23
4.	Doeltreffendheid en doelmatigheid	24
	Toelichting bij visuele weergaven effecten en relaties	24
4.1.	Thema 1. Gegevens	25
4.2.	Thema 2. Digitale inclusie	31
4.3.	Thema 3. Informatiesamenleving	38
4.4.	Thema 4. Bestuurlijke en maatschappelijke verankering van beleid	45
4.5.	Thema 5. Juridische verankering van beleid	53
4.6.	Thema 6. Experimenteren	60
4.7.	Thema 7. Voorzieningen voor identificatie en authenticatie	64
4.8.	Thema 8. Portalen	74
4.9.	Samenvatting doeltreffendheid en doelmatigheid artikel 6.2 en 6.3	81
5.	Beantwoording vragen staatssecretaris	83
6.	Conclusies	85
7.	Aanbevelingen	91
A.	Bijlage A – Literatuurlijst	97
B.	Bijlage B – Leden begeleidingscommissie en deelnemers werksessies	99

C. Bijlage C – Aansluiting thema’s op Rijksbegroting	101
D. Bijlage D - Beleidstheorie per thema	104

Samenvatting

Achtergrond en aanleiding

Volgens de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (hierna: RPE) dient ieder artikel uit de Rijksbegroting ten minste iedere vier tot zeven jaar te worden geëvalueerd.

Deze beleidsdoorlichting heeft betrekking op de artikelen 6.2 en 6.3 van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (hierna: BZK). Deze beleidsartikelen zijn gericht op het domein van digitale overheidsdienstverlening, informatiebeleid en informatiesamenleving over de periode 2015 – 2019 en maken deel uit van begrotingsartikel 6, gericht op overheidsdienstverlening en informatiesamenleving.

De RPE schrijft vijftien onderzoeksvragen voor die leidend zijn voor een beleidsdoorlichting (zie paragraaf 1.2 onderzoeksvragen). Het onderzoeken van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid staat hierin centraal. De staatssecretaris van BZK heeft daarnaast in een brief aan de Tweede Kamer, waarin deze beleidsdoorlichting is aangekondigd, een drietal aanvullende vragen bij deze beleidsdoorlichting gesteld. Samengevat zijn deze vragen gericht op het beoordelen of in het gevoerde beleid burgers en bedrijven centraal zijn gesteld, zoals in de vorige beleidsdoorlichting was aanbevolen.

De centrale doelstelling voor de digitale overheid omvat het bieden van eenvoudige en betrouwbare digitale dienstverlening aan burgers en het bieden van veilige en betrouwbare digitale voorzieningen. Daarmee wordt beoogd de potentie te benutten die de digitale overheid heeft voor maatschappelijke opbrengsten en besparingen, maar ook voor vertrouwen in en kwaliteitsverbetering van overheidsdienstverlening. Belangrijk onderdeel van het vertrouwen in digitale dienstverlening betreft informatieveiligheid. In haar beleid heeft BZK dan ook nadruk gelegd op de uitdagingen die digitalisering voor de maatschappij met zich meebrengt en de noodzaak de rechten van burgers tegen ongewenste aspecten van digitalisering te beschermen.

Aanpak onderzoek

Deze beleidsdoorlichting betreft een syntheseonderzoek van evaluaties en analyses die in de periode 2015 – 2019 zijn uitgevoerd. De ruimte die een beleidsdoorlichting biedt voor het doen van aanvullend primair onderzoek is in de regel beperkt. Onze onderzoekaankpak kenmerkt zich door het naar boven halen van feitelijke en herleidbare informatie op basis van literatuurstudie, aangevuld met kennis en inzichten van beleidsexperts van het ministerie van BZK en andere stakeholders, opgehaald in werksessies. Op basis hiervan hebben wij de beleidstheorie gereconstrueerd en hebben wij een oordeel over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid opgesteld.

Reconstructie beleidstheorie

In de vorige beleidsdoorlichting is opgemerkt dat er sprake was van een impliciete beleidstheorie, waardoor een zichtbaar kader waaraan doeltreffendheid en doelmatigheid gemeten kon worden, ontbrak. Om in deze beleidsdoorlichting doeltreffendheid op systematische wijze in kaart te brengen is ervoor gekozen te starten met de reconstructie van de beleidstheorie.

Bij de reconstructie van de beleidstheorie hebben wij op basis van materialiteit voor de begrotingsartikelen in kaart gebracht aan welke activiteiten de begrotingsuitgaven precies zijn uitgegeven. Alle begrotingsuitgaven en bijbehorende activiteiten hebben wij vervolgens ondergebracht binnen acht inhoudelijke thema's, waarmee wij tevens opvolging geven aan een aanbeveling uit de vorige beleidsdoorlichting om de doeltreffendheid systematisch te onderzoeken. Deze thema's zijn gevalideerd met beleidsexperts van de directie Informatiesamenleving en overheid (hierna: DIO) van BZK en de leden van de begeleidingscommissie.

De acht thema's betreffen:

#	Thema
1	Gegevens
2	Digitale Inclusie
3	Informatiesamenleving
4	Bestuurlijke en maatschappelijke verankering van digitale overheid
5	Juridische verankering van beleid
6	Experimenteren
7	Voorzieningen voor identificatie en authenticatie
8	Portalen

Op basis van documentanalyse en werksessies met beleidsexperts van DIO hebben wij voor alle thema's en activiteiten de doelen en de beoogde resultaten (output en outcome) in kaart gebracht. Met deze informatie hebben we vervolgens één beleidstheorie voor de beleidsartikelen 6.2 en 6.3 opgesteld.

Onderzoeken doeltreffendheid en doelmatigheid

Voortbouwend op de documentanalyse hebben wij een syntheseonderzoek uitgevoerd. Wij hebben per thema en per instrument vastgesteld of er relevante rapporten waren die uitspraken bevatten over doeltreffendheid en doelmatigheid. Vervolgens hebben wij deze bevindingen tegen het kader van de thematische beleidstheorieën afgezet om te bepalen in welke mate de beoogde resultaten zijn bereikt. De bevindingen en eerste conclusies hebben wij vervolgens in werksessies met beleidsmedewerkers van het ministerie van BZK en met externe betrokkenen gevalideerd. Ook heeft validatie van onze tussentijdse bevindingen en de conceptversie van dit rapport plaatsgevonden met de leden van de begeleidingscommissie van deze beleidsdoorlichting.

Conclusies

Wij geven hier de algemene conclusies met betrekking tot doeltreffendheid en doelmatigheid en gaan kort in op de conclusies per thema.

Overkoepelende conclusies

Er is sprake van een verschuiving in de doelstellingen op het beleidsterrein digitale overheid over de periode 2015 – 2019. Enerzijds werd beoogd het aanbod van betrouwbare digitale diensten uit te breiden. Anderzijds is meer aandacht ontstaan voor maatschappelijke uitdagingen en het versterken van de zeggenschap van burgers en bedrijven.

Outcomes die beoogd werden betreffen – op hoofdlijnen – een toename van aanbod (voorzieningen en aangesloten organisaties) en gebruik, betere beschikbaarheid en gebruiksvriendelijkheid, vertrouwen in de overheid en zelfbeschikking.

Op het niveau van de beoogde maatschappelijke effecten is niet sluitend vast te stellen of deze zijn gerealiseerd. In de meeste gevallen zijn geen specifieke, meetbare doelen gesteld. Daarnaast is doelbereik in veel gevallen een gedeelde verantwoordelijkheid met andere ministeries, medeoverheden en/of uitvoeringsorganisaties, waarbij de rol van BZK zich beperkt tot een coördinerende rol. De volgende resultaten zijn zichtbaar geworden in deze beleidsevaluatie:

- De afgelopen jaren is het aanbod van betrouwbare digitale dienstverlening en het gebruik toegenomen.
- Integratie van voorzieningen heeft geleid tot meer overzicht en minder lasten. DIO heeft in de periode 2015 – 2019 gewerkt aan de 'één-overheidsgedachte'. Zowel in de voorzieningen als in de (interdepartementale) samenwerking is dit zichtbaar geworden.

- Verbeteringen met als doel transparantie van overheid (-gerelateerde) informatie te vergroten (denk aan open data) zijn, ondersteund door wetgeving, deels doorgevoerd in de evaluatieperiode. Ook zijn verbeteringen gerealiseerd die ervoor zorgen dat diensten toegankelijk blijven en groepen burgers digitaal vaardiger worden.

Op verschillende onderdelen van het beleidsterrein van artikel 6.2 en 6.3, waaronder toekomstgerichte, betrouwbare identificatie en authenticatie, inclusie en bewustzijn over de vraagstukken rond publieke waarden, zijn belangrijke resultaten op grotere schaal nog te behalen. Deels is dit te verklaren doordat deze onderdelen recenter (gedurende de evaluatieperiode) zijn gestart.

Conclusies per thema

Met betrekking tot beleidsartikelen 6.2 en 6.3 concluderen wij dat het beleid overwegend doeltreffend is geweest. Voor zeven van de acht thema's hebben wij doeltreffendheid deels waargenomen. Dit betekent dat onder deze thema's activiteiten zijn ondernomen die doeltreffend zijn gebleken. Voor één thema (Experimenteren) hebben wij geen doeltreffendheid waargenomen en voor geen van de thema's hebben wij doeltreffendheid volledig waargenomen. Binnen thema's waar doeltreffendheid deels is waargenomen, hebben wij bereiking van doelen het sterkst waargenomen bij thema's die gericht zijn op uitvoering van digitale voorzieningen en daarmee concrete resultaten opleveren. Het gaat dan om de thema's 1 Gegevens, 7 Identificatie en Authenticatie en 8 Portalen). Voor thema's die in grote mate gericht zijn op kennisdeling (zoals thema 2 Inclusie en thema 3 Informatiesamenleving) hebben wij, met name op instrumenten gericht op bewustwording, de doeltreffendheid in mindere mate waargenomen. Voor thema's gericht op voorbereiden en realiseren van wetgeving (thema 5 Juridische verankering) lijkt (potentie voor) doeltreffendheid hoog te zijn. Het verschil in mate van bereiking van doeltreffendheid per thema kan verklaard worden door de volgende oorzaken:

- De wisselende mate waarin beleidsinstrumenten en resultaten zich laten meten. Voor thema's gericht op kennisdeling en experimenteren is dit over het algemeen minder eenvoudig.
- De mate waarin het ministerie van BZK invloed heeft op de doelbereiking: daar waar het ministerie meer invloed heeft op de thema's, bijvoorbeeld waar zij haar eigen uitvoeringsorganisaties direct kan aansturen, is de waargenomen doelmatig- en doeltreffendheid doorgaans hoger.
- De looptijd van de inzet van de beleidsinstrumenten. Daar waar BZK niet direct aanstuurt en juist de coördinerende rol heeft om partijen te verbinden en om maatschappelijke uitdagingen te adresseren, is doelmatig- en doeltreffendheid lastiger aan te tonen. Wel vermelden wij dat BZK dit aspect de laatste jaren uit de evaluatieperiode meer vorm en inhoud heeft gegeven.

Aanbevelingen

Wij geven de volgende aanbevelingen om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid binnen de beleidsartikelen 6.2 en 6.3 te vergroten.

1. **Gebruik de beleidstheorie om de inzet van capaciteit en middelen te optimaliseren.** Aan de hand van de gereconstrueerde beleidstheorie, die een overzicht geeft van de gealloceerde financiële middelen en fte's per thema tijdens de onderzoeksperiode, is een betere aansluiting van inzet van middelen en capaciteit op de doelstellingen in de toekomst mogelijk.
2. **Overweeg nog sterker in te zetten daar waar de meeste kans ligt om digitale inclusie te bevorderen.** Specifiek op de instrumenten die worden gerealiseerd ten behoeve van inclusie maar ook bij optimalisatie van voorzieningen is de maatschappelijke impact in potentie groot omdat mogelijkheden worden gecreëerd voor burgers en bedrijven om (beter) deel te kunnen nemen. Met name voor de groep die altijd hulp behoeven om mee te kunnen is het de vraag of nu voldoende wordt ondernomen om hen te ondersteunen. Hier kan BZK meer op inzetten.

3. **Vertaal de overkoepelende visie door naar beleid.** De Agenda NL Digibeter beschrijft de visie voor de digitale overheid. Uit de analyse per thema blijkt dat bij verschillende programma's de uitgaven voor instrumenten aanzienlijk schommelden over de periode 2015 – 2019. De doeltreffendheid en de doelmatigheid kan bevorderd worden door een beter op de visie afgestemde programmering te volgen met stabiel(er)e budgetten. Hierdoor kan aan stakeholders (denk aan medeoverheden, uitvoeringsorganisaties, private partijen) duidelijkheid worden geboden op welke manier zij aan de visie kunnen bijdragen.
4. **Versterk de monitoring en evaluatie en houd de beleidstheorie actueel.** Voor verschillende instrumenten en programma's is het in deze beleidsdoorlichting niet mogelijk geweest te achterhalen of de beoogde doelen zijn bereikt. Monitoring en evaluatie past goed bij het beleid dat het ministerie van BZK rond digitale overheid voert, waarbij gebruik wordt gemaakt van pilots en innovatie met als doel te leren. Ook het gebruik van een beleidstheorie en het stellen van doelen sluit aan bij een goede monitoring en evaluatie van het gevoerde beleid en ondernomen activiteiten. Wij raden BZK aan vooraf concrete beoogde uitkomsten te formuleren en de in dit rapport opgestelde beleidstheorie voor de beleidsartikelen 6.2 en 6.3 actueel te houden.

1. Opzet beleidsdoorlichting

Dit onderzoek betreft een beleidsdoorlichting van de beleidsartikelen 6.2 en 6.3 van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Volgens de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)¹ dient ieder artikel uit de Rijksbegroting ten minste iedere vijf tot zeven jaar geëvalueerd te worden. De laatste evaluatie van de artikelen 6.2 en 6.3 heeft plaatsgevonden in 2015².

Bij een beleidsdoorlichting staan de vragen centraal of de uitgaven zijn gebruikt op een manier die heeft bijgedragen aan de beleidsdoelen (doeltreffendheid) en of dit op een efficiënte manier heeft plaatsgevonden (doelmatigheid). In dit hoofdstuk beschrijven we het doel van de doorlichting en de onderzoeksaanpak.

1.1. De vorige beleidsdoorlichting van artikel 6.2 en 6.3

De laatste evaluatie van de artikelen 6.2 en 6.3 heeft plaatsgevonden in 2015. Deze doorlichting had ook betrekking op artikel 6.1 (Verminderen regeldruk). Met betrekking tot de artikelen 6.2 en 6.3 is geconcludeerd dat het beleid overwegend doeltreffend is geweest. De doelmatigheid van sub-artikel 6.2 heeft de studie niet kunnen vaststellen. Ten aanzien van artikel 6.3 wees de destijds beschikbare informatie erop dat 'de uitgaven proportioneel zijn'. Het rapport bevat onder andere de volgende conclusies en aanbevelingen:³

- *'Een expliciete beleidstheorie met duidelijke doelen en subdoelen ontbreekt. Stel deze op en stel deze centraal. Daardoor kunnen monitoring en evaluaties gericht plaatsvinden en kan worden gestuurd op doeltreffendheid en doelmatigheid.'*
- *Er lijkt sprake van een wat onnatuurlijke splitsing tussen ontwikkeling (artikel 6.2) en beheer (artikel 6.3) en een indeling naar taken in plaats van thema's. Een thematische indeling zou kunnen helpen inzicht te creëren in de bijdrage van activiteiten aan de beoogde doelstellingen.*
- *Goed zicht op de implementatie en adoptie door andere (overheids)organisaties is van groot belang voor het bereiken van een digitale overheid. Monitoring en sturing van die adoptie zou nog beter ingericht kunnen worden.*
- *Om de doelmatigheid van de e-dienstverlening te verhogen wordt steeds vaker gekozen voor doorbelasting. Omdat er grote kosten gemoeid zijn met de doorontwikkeling van de e-overheid en omdat financieringsalternatieven ook negatieve effecten op gebruik kunnen hebben, wordt geadviseerd besluiten over de voorzieningen zorgvuldig te maken.*
- *Toepassing van de generieke infrastructuur wordt ondersteund. Om te zorgen dat een realistisch beeld bestaat van de kosten van verschillende alternatieven wordt geadviseerd gedurende de uitvoering kosten-batenanalyses te herhalen en herijken.'*

De aanbevelingen uit 2015 waren bij aanvang van deze beleidsdoorlichting nog steeds relevant. Deze beleidsdoorlichting bouwt daarmee voort op de eerdere inzichten.

¹ Ministerie van Financiën, *Regeling periodiek evaluatieonderzoek*, 15 maart 2018.

² Berenschot, *De dienstverlenende en innovatieve overheid, Beleidsdoorlichting artikel 6.1 – 6.3*, 2015.

³ Idem.

1.2. Onderzoeksvragen

De Regeling Periodieke Evaluaties (RPE) is leidend voor een beleidsdoorlichting. In de RPE staan vijftien onderzoeksvragen die de leidraad vormen voor een beleidsdoorlichting. Door deze vragen als uitgangspunten te hanteren, wordt ervoor gezorgd dat beleidsdoorlichtingen op vergelijkbare wijze plaatsvinden. De vragen helpen om te komen tot uitspraken over doelmatigheid en doeltreffendheid.

De vijftien onderzoeksvragen in een beleidsdoorlichting volgens de toelichting bij de RPE

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid?
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief uitgaven op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

In aanvulling op de RPE-vragen heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken ten behoeve van dit onderzoek drie nadere onderzoeksvragen geformuleerd⁴. Deze vragen betreffen:

1. In hoeverre leveren de financiële en beleidsmatige instrumenten behorend bij artikel 6.2 en 6.3 een effectieve en efficiënte bijdrage aan:
 - a. het borgen van rechten en plichten van burgers en bedrijven in de informatiesamenleving?
 - b. een voor de burgers en bedrijven veilige, snelle en betrouwbare digitale overheidsdienstverlening?
 - c. de inrichting, beschikbaarstelling, instandhouding, werking, beveiliging en betrouwbaarheid van generieke voorzieningen?
2. In hoeverre is de digitale overheid voor iedereen toegankelijk?
3. In hoeverre staat de gebruiker centraal en worden er maatschappelijke vraagstukken opgepakt?

⁴ Staatssecretaris van het ministerie van BZK, *Beleidsdoorlichting Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, KST 20986 nr. 36, 4 oktober 2019.

Vraag 1 sluit aan bij de algemene vorm en vraagstelling van een beleidsdoorlichting. Met name vragen 2 en 3 brengen een gerichte inhoudelijke focus aan.

1.3. Scope en beperkingen van de beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting betreft de begrotingsartikelen 6.2 en 6.3 van de begrotingswet van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hoofdstuk VII Rijksbegroting) over de periode 2015 – 2019. Wij hebben gezamenlijk met beleidsexperts de beleidstheorie (zie Bijlage D) opgesteld in het eerste deel van ons onderzoek (zie hierover ook paragraaf 1.5 Operationalisering doeltreffendheid en doelmatigheid). Nadat deze is geaccordeerd hebben wij de beleidstheorie als kader voor het onderzoek gebruikt.

In principe gaat de beleidsdoorlichting alleen uit van de informatie die de periode 2015 – 2019 betreft. Echter zullen wij wanneer dit relevant is om de doeltreffendheid en doelmatigheid in de betreffende periode te duiden, informatiebronnen die betrekking hebben op de periode hiervóór (zoals de vorige beleidsdoorlichting) of hierna (zoals aanstaande wetsbesluiten) in voorkomende gevallen ook meenemen. De beleidsdoorlichting blijft daarmee nadrukkelijk een momentopname. Dit betekent dat resultaten die mogelijk na 2019 bereikt zijn of verwacht worden in principe niet worden meegewogen. Dit kan betekenen dat wij voor activiteiten die in grote mate vertraagd zijn of laat in de beleidsperiode zijn gestart kunnen concluderen dat hiervoor in de onderzochte periode doeltreffendheid of doelmatigheid niet is aangetoond.

De beleidsdoorlichting is daarnaast in de kern een syntheseonderzoek. Dit betekent dat het oordeel over de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid gevormd wordt op basis van het samenvoegen van reeds uitgevoerde studies, evaluaties en onderzoeken over het gevoerde beleid binnen de artikelen 6.2 en 6.3. Deze synthese verrijken wij verder aan de hand van interviews en werksessies met de betrokken beleidsexperts van het ministerie en de relevante stakeholders van het beleidsterrein. Het is onze ervaring dat binnen een beleidsdoorlichting een aantal factoren beperkend kunnen zijn op de mate waarin doeltreffendheid en/of doelmatigheid kan worden vastgesteld. Wij sommen deze hier op en werken deze in de genoemde secties verder uit:

1. Meerdere partijen en factoren spelen een rol bij het bereiken van doelen (hier gaan wij nader op in binnen paragraaf 2.3 en 2.4.2).
2. Doelstellingen en activiteiten kunnen wijzigen en/of laat in de doorgelichte periode worden gestart (paragraaf 2.4.3)
3. Doelen worden niet altijd SMART uitgewerkt (paragraaf 2.4.3)
4. Niet alle doelen lenen zich ervoor om gemeten te worden. Bepalen waar dit al dan niet mogelijk is vormt onderdeel van de doorlichting (RPE vraag 9, zie hoofdstuk 6.Conclusies)

Wanneer sprake is van optreden van bovengenoemde factoren, merken wij dit ook in de bevindingen op, zodat duidelijk is in hoeverre verwacht mag worden dat doeltreffendheid en doelmatigheid bepaald kan worden en welke specifieke beperkingen hierop van toepassing zijn.

1.4. Maatregelen om kwaliteit te garanderen

Wij hebben in onze onderzoeksaanpak de volgende maatregelen genomen om te zorgen dat de bevindingen betrouwbaar en gevalideerd zijn.

Tabel 1. Kwaliteitsmaatregelen

Nr	Onderwerp	Maatregel
1	Betrouwbaarheid en kwaliteit van onderliggende studies en documenten	Wij hebben alleen gebruikgemaakt van documenten met een vastgestelde status. Dit geldt voor documenten van het ministerie van BZK en voor door externe partijen uitgevoerde onderzoeken. Het onderzoeken van de betrouwbaarheid van ieder afzonderlijk rapport voert te ver voor deze beleidsdoorlichting. Wel hebben wij kennisgenomen van de gehanteerde onderzoeksmethodes en wanneer dit relevant is in ons rapport expliciet de omvang/doelgroep van het onderzoek benoemd.
2	Validatie van bevindingen	Op verschillende momenten hebben wij met beleidsmedewerkers en met de begeleidingscommissie onze bevindingen gedeeld. Gedurende de onderzoeksperiode (februari – september 2020) hebben vier bijeenkomsten van de Begeleidingscommissie plaatsgevonden. In de vergaderingen werden over het algemeen de beelden bevestigd. Ook hebben wij tijdens de validatie expliciet gevraagd om de betrouwbaarheid van de gehanteerde bronnen te bevestigen (in relatie tot punt 1).
3	Tegengaan bias in interpretatie & analyse	Wij hebben ons onderzoek door verschillende onderzoekers uit ons onderzoeksteam laten uitvoeren. Verschillende leden van het onderzoeksteam hebben onafhankelijk van elkaar naar de data gekeken. Ook de bevindingen op themaniveau zijn telkens door een tweede onderzoeker gecontroleerd. Hierdoor neemt de kans op omissies en misinterpretaties aanzienlijk af.

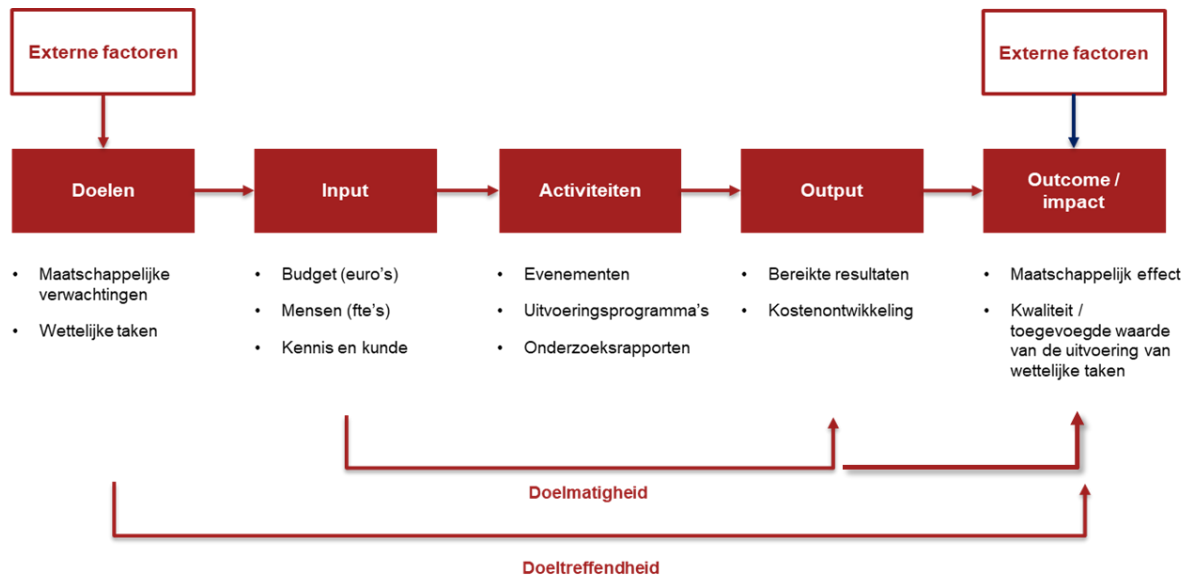
1.5. Onderzoekskader: operationalisering doeltreffendheid en doelmatigheid

Om deugdelijke en logisch herleidbare analyses en conclusies te kunnen opstellen, is het van belang voorafgaand aan de start van het onderzoek een onderzoekskader op te stellen. De bevindingen uit schriftelijke en mondelinge bronnen worden tegen dit kader afgezet en van betekenis voorzien. Het onderzoekskader voor dit onderzoek wordt gevormd door (1) de beleidstheorie en (2) definities van doelmatigheid en doeltreffendheid conform de RPE.

De beleidstheorie

In figuur 1 is de schematische weergave van de beleidstheorie uit de handreiking beleidsdoorlichtingen als uitgangspunt gebruikt, en toegespitst op het beleidsterrein van de digitale overheid en informatiesamenleving. De operationalisering van de thema's doeltreffendheid en doelmatigheid bezien wij in de volgende samenhang en in relatie tot de beleidstheorie. De beleidstheorie is een beschrijving van het beleid, de doelen van dit beleid en de motivering voor (of theorie achter) het beleid – deze definitie komt uit de 'handreiking beleidsdoorlichtingen' van het ministerie van Financiën⁵. In onze eigen woorden beschrijft de beleidstheorie wat met beleid wordt beoogd, waarom dit wordt beoogd, hoe men dit tracht te bereiken, en wat de veronderstellingen zijn waarom het beleid effect heeft.

⁵ Bron: Rijksoverheid, *Handreiking beleidsdoorlichtingen*, van <https://rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doelmatigheid>



Figuur 1. Beleidsstheorie

Definities doelmatigheid en doeltreffendheid

De 'handreiking beleidsdoorlichtingen' van het ministerie van Financiën biedt goede en voor ons herkenbare definities voor doeltreffendheid en doelmatigheid, die wij in ons onderzoek hebben toegepast.

Doeltreffendheid: We spreken van doeltreffendheid als de beoogde outcome is waargenomen en geheel is toe te schrijven aan het gevoerde beleid.

We kennen aan de doeltreffendheid van de activiteiten binnen ieder thema een score toe op basis van de aangetroffen outcomes en de relatie met de activiteiten van het ministerie van BZK. We hanteren een schaal van 1 tot 3:

- 1 = doeltreffendheid niet waargenomen
- 2 = doeltreffendheid deels waargenomen
- 3 = doeltreffendheid waargenomen

Een score van 1 kan betekenen dat geen (betrouwbare) informatie beschikbaar is waardoor resultaten en de relatie niet vastgesteld kunnen worden. Het kan ook betekenen dat er geen of weinig bewijs is dat de doelen bereikt zijn met het instrument.

Doelmatigheid: De handreiking beleidsdoorlichtingen geeft aanwijzingen en definities die aansluiten bij onze wijze om doelmatigheid te onderzoeken: 'We spreken over doelmatigheid van beleid als het gewenste beleidseffect tegen zo min mogelijk uitgaven wordt bereikt. Om iets te kunnen zeggen over de doelmatigheid, moet de doeltreffendheid dus al zijn onderzocht. Beleid dat niet doeltreffend is, is per definitie immers ook niet doelmatig.'⁶ Voor onze aanpak betekent dit dat wij:

- Eerst doeltreffendheid vaststellen om vervolgens (wanneer mogelijk) de doelmatigheid te bepalen. Wanneer de doeltreffendheid niet is aangetoond concluderen wij over het algemeen dat ook de doelmatigheid niet vast te stellen is.

⁶ Bron: Rijksoverheid, *Handreiking beleidsdoorlichtingen, 'Het meten van doelmatigheid'*. <https://www.rijksbegroting.nl/beleidsbeoordelingen/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsbeoordelingen/het-meten-van-doelmatigheid>.

- Doelmatigheid vaststellen op basis van bestaande onderzoeken en bronnen of anders bepalen of het op andere wijze plausibel te maken is. Aangezien de beleidsdoorlichting een syntheseonderzoek betreft is de voornaamste bron onderzoeken die informatie bevatten over de efficiëntie van beleidsuitvoering. Daarnaast halen wij ook informatie op van betrokkenen tijdens interviews en validatie (bijvoorbeeld over interne processen gericht op sturing op efficiëntie).
- Wanneer mogelijk gebruikmaken van vergelijkingen met inputs (uitgaven) en resultaten op andere momenten en/of van beleidsalternatieven. Idealiter worden hiervoor benchmarks (bijvoorbeeld met andere landen) gebruikt. In onze ervaring zijn bruikbare benchmarks echter zelden voorhanden. Ook maken we als deze informatie beschikbaar is gebruik van kengetallen (input afgezet tegen output).

Voor doelmatigheid hanteren we de volgende driepuntsschaal:

- 1 = doelmatigheid niet waargenomen
- 2 = doelmatigheid deels waargenomen
- 3 = doelmatigheid waargenomen

NB. Aangezien doelmatigheid zich moeilijk laat vaststellen, is een 1 score niet vreemd. Wij benadrukken dat het niet kunnen vaststellen van de doelmatigheid (en daarmee het oordeel geven 'doelmatigheid niet waargenomen') betekent dat wij onvoldoende informatie tot onze beschikking hadden om te bepalen of al dan niet doelmatig is gehandeld door de verantwoordelijke directie. De conclusie omtrent doelmatigheid zal dan vaak ook kort zijn.

Operationalisering van de overige onderzoeksvragen

De drie vragen van de staatssecretaris van het ministerie van BZK geven een extra dimensie aan het onderzoek. Op een meer operationeel niveau omvatten zij in feite een set thema's die gezamenlijk een indicatie vormen van de maatschappelijke outcome die het ministerie van BZK beoogt te bereiken met de inzet van beleidsinstrumenten. Omdat deze activiteiten de kern zijn van de beoogde outcome, geldt hiervoor dat wij eerst de doeltreffendheid en doelmatigheid bepalen (hoofdstuk 4) en de inzichten vervolgens gebruiken om deze specifieke vragen te beantwoorden (hoofdstuk 5).

1.6. Onderzoeksaanpak

Hieronder beschrijven wij de methodes en bronnen die wij voor de beleidsdoorlichting hebben gebruikt.

Reconstructie beleidstheorie

Bij de reconstructie van de beleidstheorie zijn wij op basis van materialiteit nagegaan hoe het ministerie van BZK, en specifiek de directie Informatiesamenleving en Overheid (DIO), de haar beschikbaar gestelde middelen heeft gebruikt en welke activiteiten daarmee zijn uitgevoerd. Deze benadering betekent dat wij de begrotingsuitgaven (realisaties) uit de jaarverslagen hebben uitgesplitst met behulp van de financiële administratie om na te gaan waaraan de geaggregeerde bedragen zijn uitgegeven⁷. Om het grote aantal instrumenten in samenhang en in het kader van de daarmee beoogde doelen te kunnen onderzoeken hebben wij de instrumenten in acht inhoudelijke thema's onderverdeeld (zie sectie 2.4).

⁷ Deze aanpak is gestoeld op de aanname dat de bedragen in de financiële administratie (mutatie-overzicht van het ministerie van BZK 15-19) zorgvuldig en correct gelabeld zijn. Wij hadden de indruk dat dit het geval was, al hebben wij in sommige gevallen (zoals bij sluitposten) aannames moeten doen. Het is aannemelijk dat dit tot een goede uitkomst heeft geleid, omdat de uitgaven per thema zijn gevalideerd door de betrokken beleidsmedewerkers.

Daarnaast hebben wij op basis van een **documentanalyse** van een groot aantal documenten (kamerbrieven, onderzoeksrapporten naar uitgaven en doelmatigheid en doeltreffendheid van onderdelen van het gevoerde beleid, jaarplannen en -begrotingen van de DIO en haar voorlopers, etc.) een beeld opgebouwd van de activiteiten die de directie heeft ondernomen. Door de documentanalyse en de aanpak op basis van materialiteit te combineren zijn wij tot een lijst van activiteiten gekomen die wij hebben geordend naar **acht inhoudelijke thema's** (zie Hoofdstuk 2)⁸. De thematische indeling is door medewerkers van de directie gevalideerd en wordt herkend.

Om per thema de beleidstheorie vast te stellen, hebben we gebruik gemaakt van de uitkomsten van de documentanalyse, en deze vervolgens gevalideerd in werksessies per thema met gemiddeld vier beleidsmedewerkers van DIO. Met deze bouwstenen (input, activiteiten en beoogde resultaten) hebben we vervolgens de beleidstheorieën per thema opgesteld. Nadat we deze theorieën hadden aangescherpt op basis van de werksessie, zijn ze schriftelijk nogmaals naar tevredenheid afgestemd met de betrokken beleidsmedewerkers.

Onderzoeken doeltreffendheid en doelmatigheid

Parallel aan de reconstructie van de beleidstheorie hebben wij een inventarisatie gemaakt van alle beschikbare evaluatiebronnen en onderzoeken. Deze bronnen vormen de kern van de beleidsdoorlichting. Wij hebben per thema en per instrument vastgesteld of er relevante rapporten waren die uitspraken deden over doeltreffendheid en doelmatigheid of hier aanwijzingen voor bevatten. Wij hebben een groot aantal **rapporten geanalyseerd** (zie literatuurlijst in Bijlage A). Dit heeft ons in staat gesteld een eerste uitwerking van de bevindingen voor doeltreffendheid en doelmatigheid vast te leggen.

Vervolgens hebben we per thema **werksessies ter validatie** georganiseerd met beleidsmedewerkers en met externe stakeholders, waaronder de wetenschap en (vertegenwoordigers van) medeoverheden en uitvoeringsorganisaties. Een lijst met deelnemers hebben wij opgenomen in Bijlage B. In deze werksessies hebben we aanvullende informatie opgehaald en gereflecteerd op de huidige bevindingen om deze te valideren en aan te scherpen. De aangescherpte bevindingen zijn vervolgens nogmaals schriftelijk afgestemd. Tussentijdse resultaten hebben we gepresenteerd aan de Begeleidingscommissie. De input van de Begeleidingscommissie hebben we telkens meegenomen in een volgende fase van onderzoeksactiviteiten en in de uiteindelijke rapportage.

1.7. Leeswijzer

In **Hoofdstuk 2** beschrijven we het beleid en de beleidstheorie (input RPE vraag 1 tot en met 5). **Hoofdstuk 3** bevat de uitgaven (input RPE vraag 6 en 7). **Hoofdstuk 4** bevat de gedetailleerde bevindingen en analyse van doeltreffendheid en doelmatigheid voor ieder thema (input RPE vraag 8 tot en met 13). Op themaniveau geven we steeds de conclusies en aanbevelingen weer en we sluiten het hoofdstuk af met een opsomming van de aangetroffen doeltreffendheid en doelmatigheid voor alle thema's (4.9). **Hoofdstuk 5** bevat een bespiegeling op de drie aanvullende onderzoeksvragen. **Hoofdstuk 6** bevat de conclusies. In dit hoofdstuk geven we op basis van de eerdere hoofdstukken beknopt antwoord op de onderzoeksvragen 1 tot en met 13 van de RPE. **Hoofdstuk 7** sluit af met de aanbevelingen, waarin we antwoord geven op RPE vragen 14 en 15.

⁸ In de initiële clustering kwamen wij op 13 thema's (uitgaven aan grote uitvoeringsorganisaties zoals ICTU en Logius werden daarbij onder een eigen thema geschaard). De regelingen in de rijksbegroting zijn opgebouwd uit 123 budgetposities (instrumenten).

2. Beleid en beleidstheorie

2.1. Introductie

In dit hoofdstuk geven wij een beschrijving van het beleidsterrein en presenteren wij de daarop aansluitende beleidstheorie die wij in het eerste deel van het onderzoek hebben gereconstrueerd. Het doel van de beleidstheorie is tweeledig. Enerzijds is het bedoeld om voor de opdrachtgever de onderbouwing en aannames voor het beleid inzichtelijk te maken⁹. Anderzijds is een groot voordeel van het gebruik van een beleidstheorie dat het de onderzoeker in staat stelt doeltreffendheid en doelmatigheid op systematische wijze te onderzoeken.

2.2. Beleid digitale samenleving: verschuivende doelen

In brede zin is de aanleiding voor het beleid op informatiebeleid en informatiesamenleving de snelle vaart waarin de samenleving digitaliseert, de verwachtingen die leven dat ook de overheid digitaliseert en de verantwoordelijkheid van de overheid zorg te dragen voor de kansen en risico's die dit met zich meebrengt. We beschrijven de doelstelling en aanleiding over de periode van de beleidsdoorlichting en geven daarbij direct de continuïteit en verandering binnen deze doelstelling en aanleiding weer.

Doelstelling en aanleiding. In 2015 is de doelstelling voor de digitale overheid door het ministerie van BZK als volgt omschreven *'Een zo goed, eenvoudig en betrouwbaar mogelijke dienstverlening aan burgers door te zorgen voor veilige en betrouwbare voorzieningen voor efficiënt gebruik van overheidsinformatie en -gegevens, verbeteren van de informatiepositie van de burger, minder regeldruk en het bevorderen van maatschappelijk initiatief (actief burgerschap).'*¹⁰ Motivatie voor deze ambitie waren onder andere de kansen die een open overheid biedt voor maatschappelijke opbrengsten en besparingen, maar ook vertrouwen en kwaliteitsverbetering.¹¹ Ook werd benadrukt dat het belang van informatieveiligheid is toegenomen, met name omdat de overheid zelf in grote mate afhankelijk is geworden van het functioneren van ICT en voor de beveiliging van gegevens van burgers.¹² Deze ambitie en aanleiding is relevant gebleven en vormt ook in 2019 nog onderdeel van de doelstelling.¹³

Verschuivende beleidsdoelen. De aandacht op het beleidsterrein informatiebeleid en informatiesamenleving is gedurende de doorgelichte periode steeds meer komen te liggen op het belang van de gebruiker. De instelling van de Digicommissaris en diens rapportages vanaf 2016 met de titel 'Succesvol digitaal: stel mensen centraal' geven hier uiting aan. Vanaf 2017 wordt ook het belang van de uitdagingen die digitalisering voor de maatschappij met zich meebrengt erkend en als onderdeel van de doelstelling opgenomen (bescherming van de rechten van burgers tegen ongewenste aspecten van digitalisering).¹⁴ Ook toegankelijkheid van de dienstverlening en inclusie vormt daar onderdeel van. In 2019 zijn deze aanvullingen op de ambitie van het ministerie van BZK nog steeds actueel. De beschreven verschuiving onderschrijft dat, specifiek op het terrein van ICT en digitalisering, beleid mee-ontwikkelt met de actualiteit. Wij houden in de beleidsdoorlichting rekening met deze verschuivingen en merken bij voorbaat op dat hierdoor bij veel recentere instrumenten de tijd waarin doeltreffendheid en doelmatigheid gerealiseerd kon worden binnen de scope van deze beleidsdoorlichting beperkt is.

⁹ Voortbouwend op de conclusie uit de vorige beleidsdoorlichting dat er sprake is van een impliciete beleidstheorie.

¹⁰ Bron: het ministerie van BZK, *Vaststelling van de begrotingsstaten, 2015*.

¹¹ Bron: het ministerie van BZK, *Bestedingsplan directie Burgerschap en informatiebeleid, 2015*.

¹² Idem. P.8

¹³ Bron: het ministerie van BZK, *Vaststelling van de begrotingsstaten 2019*.

¹⁴ Bron: het ministerie van BZK, *Vaststelling van de begrotingsstaten 2017*.

2.3. Verantwoordelijkheid

De verantwoordelijkheid van de rijksoverheid en specifiek het ministerie van BZK staat beschreven in de jaarlijkse begrotingen. *'het ministerie van BZK is stelselverantwoordelijk voor de inrichting en governance van de digitale overheid, waaronder de digitale basisinfrastructuur die deze mogelijk maakt. De minister van BZK heeft de rol om voortdurend de beleidsagenda op het terrein van de informatiesamenleving en overheid te herijken aan de eisen van de tijd.'*¹⁵. Dit omvat als voornaamste verantwoordelijkheid:

- Kaders: agenderen, wetgeving, standaarden, architectuurkaders en richtlijnen rekening houdend met Europese ontwikkelingen en verplichtingen;
- Voorzieningen: inrichting, beschikbaarstelling, instandhouding, werking, beveiliging en betrouwbaarheid van generieke voorzieningen (gegevens, informatie en identificatie).

Bovengenoemde beschrijving van de verantwoordelijkheid van het ministerie van BZK vereist een vorm van vereniging van twee doelstellingen, waarbij continu vooruit wordt gedacht. Innovatie (exploratie) dient verenigd te worden met uitvoering en optimalisatie van huidige processen en diensten (exploitatie). Dit vereist een sterk adaptief vermogen. Waar het realiseren en optimaliseren van voorzieningen betreft heeft het ministerie van BZK een zelfstandige verantwoordelijkheid om doelen te bereiken. Bij het stellen van kaders en een Rijks-brede visie, is sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid waarbij het behalen van doeltreffendheid van een groot aantal partijen afhangt. Dit is natuurlijk ook bepalend voor de afbakening van wat de doelen zijn waarop voor het ministerie van BZK de doeltreffendheid en doelmatigheid bepaald kan worden. In de volgende secties gaan we hier verder op in.

In 2015 was de verantwoordelijkheid binnen het ministerie belegd bij de directie Burgerschap en Informatiebeleid. Vanaf 2016 heet deze directie Informatiesamenleving en Overheid (DIO)¹⁶. Wij zullen deze naam dan ook gebruiken in het vervolg van het rapport.

2.4. Reconstructie beleidstheorie

2.4.1. Onderverdeling artikelen naar 8 thema's

De beleidstheorie bevat een onderverdeling van de artikelen 6.2 en 6.3 naar acht thema's. De thema's beslaan de belangrijkste activiteiten die in het kader van de digitale overheid worden ondernomen. Wij hanteren een thematische onderverdeling omdat alleen aan de hand van een clustering de samenhang van activiteiten inzichtelijk te maken is en doelmatigheid en doeltreffendheid op een geaggregeerd en samenhangend niveau kan worden gemaakt. Tabel 2. Toelichting thema's geeft een overzicht en korte beschrijving van de acht thema's¹⁷.

Tabel 2. Toelichting thema's

# Thema	Toelichting
1 Gegevens	Activiteiten in het kader van gegevens zoals regie op gegevens, gegevenshuishouding overheid en gegevenslandschap.
2 Digitale Inclusie	Activiteiten in het kader van digitale inclusie.
3 Informatiesamenleving	Activiteiten in het kader van overige aspecten van de informatiesamenleving, zoals publieke waarden, grondrechten, identiteit, transparantie en de informatiepositie van burgers, veiligheid en vitale infrastructuur.

¹⁵ Bron: het ministerie van BZK, *Vaststelling van de begrotingsstaten 2019*.

¹⁶ Ten tijde van de beleidsdoorlichting werd deze omgevormd tot directie Digitale Overheid (DDO).

¹⁷ Daarnaast hebben we het thema 'Effectsturing' (Activiteiten gericht op het inrichten van een governance op de digitale overheid, financiering en evaluatie en monitoring) geïdentificeerd maar niet apart meegenomen in de doorlichting omdat dit ondersteunende processen betreft.

# Thema	Toelichting
4 Bestuurlijke en maatschappelijke verankering van digitale overheid	Activiteiten om beleid bestuurlijk en maatschappelijk te verankeren, zoals i-NUP, Digitaal 2017, Digicommissaris de Nationale Digitale Agenda, Maak Waar! en NL Digibeter.
5 Juridische verankering van beleid	Activiteiten die bijdragen aan de totstandkoming van wetgeving, zoals het maken van de wGDI, WDO, WOO inclusief de bijbehorende beleidsvorming over identificatie & authenticatie, standaarden, open data en open overheid.
6 Experimenteren	Activiteiten zoals hackatons, policylabs, AI in dienstverlening en startup in residence.
7 Voorzieningen voor identificatie en authenticatie	Activiteiten van het ministerie van BZK in het kader van opdrachtgeverschap aan Logius voor DigiD, eID, eIDAS, eHerkenning, eTD en Machtigen.
8 Portalen	Informatievoorziening aan burgers en professionals door middel van portalen. Omvatten activiteiten van het ministerie van BZK in het kader van opdrachtgeverschap (zoals MijnOverheid door Logius).

2.4.2. Wisselende verantwoordelijkheid van BZK op de acht thema's

In relatie tot de beschreven verantwoordelijkheid van het ministerie van BZK, kunnen de thema's (met enige voorzichtigheid) op een glijdende schaal worden geplaatst van thema's waar het ministerie primair verantwoordelijkheid draagt voor doeltreffendheid en thema's waar deze in grote mate gedeeld is met andere partijen.

- Het ministerie van BZK coördineert het overheid-brede beleid ten aanzien van digitale dienstverlening en toegankelijkheid van de overheid. Ten aanzien van de thema's 2, 3, 4 en in zekere zin ook thema 5 (hoewel actie door anderen via wetgeving en handhaving wordt afgedwongen), geldt dat de mate van doelbereiking in grote mate afhankelijk is van andere (overheids)partijen.
- Ten aanzien van de thema's 1, 6, 7 en 8 geldt dat het ministerie van BZK zorgdraagt voor de uitvoering (als opdrachtgever). Doelbereik ligt primair binnen de invloedssfeer van het ministerie van BZK (en haar uitvoeringsorganisaties).

In de analyse van de doeltreffendheid in hoofdstuk 5 houden wij rekening met de mate waarin de maatschappelijke resultaten verwacht mogen worden als gevolg van de activiteiten van het ministerie van BZK.

2.4.3. Toelichting bij beleidstheorie

Figuur 2 geeft de overkoepelende beleidstheorie voor artikel 6.2 en 6.3 weer. Voor ieder van de acht thema's hebben we een afzonderlijke beleidstheorie uitgewerkt. Deze uitwerking per thema hebben wij opgenomen in Bijlage D.

Doelen: De beleidstheorie omvat de periode van 2015 tot en met 2019. Zoals in paragraaf 2.2 beschreven, is in deze periode de nadruk in de **doelen** verschoven van het realiseren van digitale voorzieningen en dienstverlening naar een groter belang van maatschappelijke uitdagingen en inclusie. Dit heeft geleid tot wijzigingen in de ondernomen activiteiten en tot een verschuiving in de beoogde resultaten. Deze **verschuiving** is met name vanaf 2017 zichtbaar. Om in de beleidstheorie recht te doen aan de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden, hebben wij in Figuur 2 een verticale dimensie toegepast, weergegeven met de tijdslijn en grijze kleurovergang.

Input: De uitgaven bedragen gemiddeld **126 miljoen** euro per jaar en de directie telt gemiddeld 70 fte per jaar. Wij geven een nadere toelichting van de uitgaven (bedragen en fte's) in hoofdstuk 3.

Activiteiten: De beleidstheorie geeft de verschillende **beleidsactiviteiten** en thema's in samenhang weer.

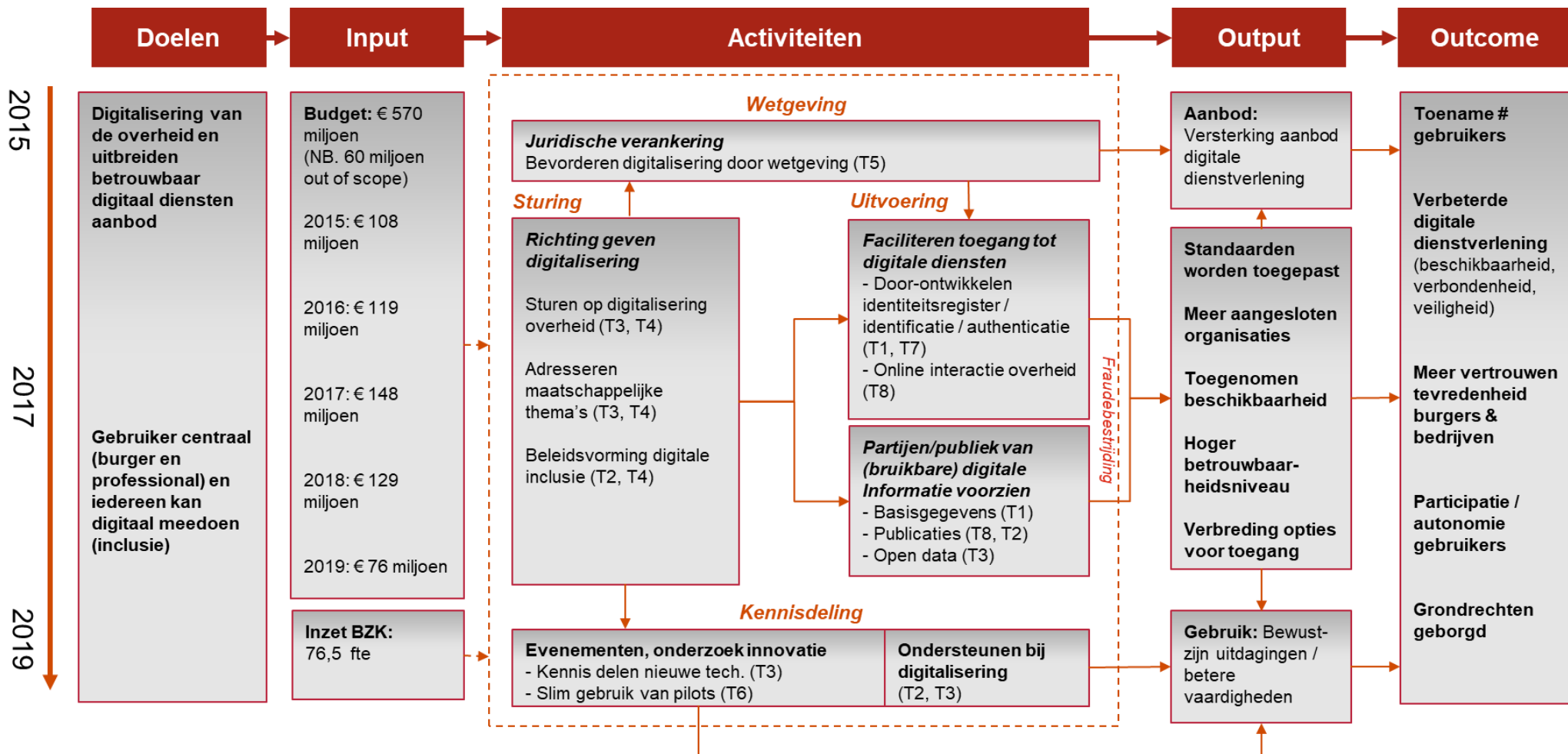
- **Sturing:** Het vertrekpunt van het ministerie van BZK is het richting geven aan de digitalisering en het uitzetten van de koers voor de digitale overheid en samenleving. Dit krijgt uiting in:
 - **Wetgeving:** juridische vastlegging van regels en afspraken om beoogde verandering te bereiken. De regelgeving beïnvloedt zowel de uitvoering (indirect effect) als gebruik (direct effect).
 - **Uitvoering:** het ministerie van BZK geeft opdracht om digitale voorzieningen te ontwikkelen en beheren. Deze voorzieningen dragen direct bij aan het digitale aanbod en gebruik.
 - **Kennisdeling:** het ministerie van BZK draagt zorg voor kennisuitwisseling en ondersteuning bij digitalisering van de overheid en in de maatschappij. Activiteiten zijn gericht op bewustzijn en het opdoen van vaardigheden. Ook innovatie en experimenteren maken hier onderdeel van uit.

Zoals figuur 2 weergeeft bestaan er afhankelijkheden tussen de onderdelen en overstijgen verschillende thema's het type activiteiten. Dit geeft weer dat veel activiteiten niet zelfstandig tot de beoogde resultaten leiden, maar in combinatie met andere instrumenten. Om een voorbeeld te geven, het slagen van eID is afhankelijk van sturing, verankering in wetgeving, ontwikkeling en uitvoering van de voorzieningen en bewustwording onder gebruikers.

Hoewel dit geen onderdeel vormt van deze beleidsdoorlichting, hebben wij voor de volledigheid ook fraudebestrijding in de beleidstheorie opgenomen. Dit vindt met name plaats rond de uitvoering: de uitgifte en het gebruik van authenticatiemiddelen en basisgegevens (zie Figuur 2).

Output: De activiteiten die het ministerie van BZK (samen met partners) onderneemt leiden tot directe uitkomsten. De verschillende typen outputs houden logisch verband met elkaar en moeten gezamenlijk bijdragen aan de beoogde outcomes. Het model geeft weer dat outputs zijn beoogd zowel op de aanbodkant (bijvoorbeeld aantal aangesloten organisaties) als op de gebruikerskant (bijvoorbeeld trainingen digitale vaardigheden burgers). Ook is richting 2019 meer aandacht voor participatie zichtbaar in de beoogde output (zoals machtigen en mensen zelfredzaam maken). De doorlopende doelstelling om betrouwbare digitale voorzieningen aan te bieden is zichtbaar in outputs zoals de toename van beschikbaarheid en een hoger betrouwbaarheidsniveau.

Outcome: De beleidstheorie beschrijft een vijftal centrale outcomes die bijdragen aan de doelen (ofwel de maatschappelijke impact). Waar de nadruk in het begin van de onderzoeksperiode voor veel voorzieningen nog lag op het bereik (aantal gebruikers), is dit verschoven naar een maatschappelijk perspectief waarbij de gebruiker meer zeggenschap heeft en de gebruiker centraal staat (rechten worden geborgd).



Figuur 2. Overkoepelende beleidstheorie 6.2 en 6.3

3. Uitgaven

In dit hoofdstuk geven we een beschrijving van de uitgaven op begrotingsartikel 6.2 en 6.3 over de periode 2015 – 2019. Dit omvat de gerealiseerde uitgaven op het begrotingsartikel en de inzet van beleidsmedewerkers (fte's).

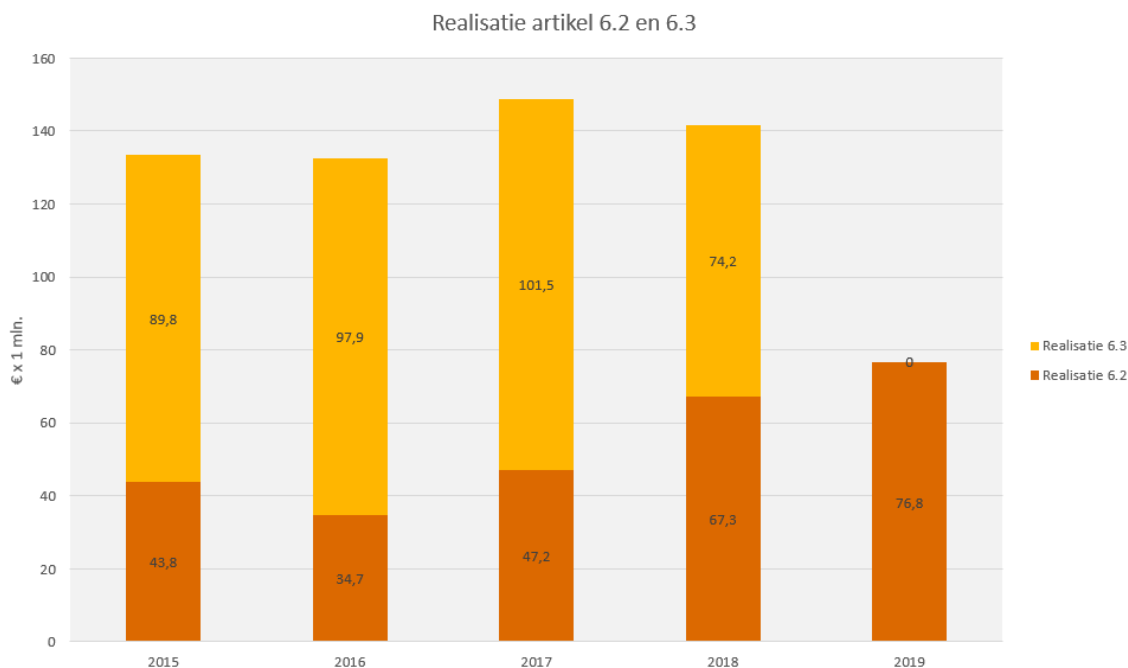
3.1. Omvang en uitgaven

We beschrijven eerst de uitgaven voor de sub-artikelen 6.2 en 6.3 afzonderlijk. Vervolgens gaan we uit van de gecombineerde uitgaven.

Uitgaven

Over de periode 2015 tot en met 2019 bedragen de gerealiseerde uitgaven gemiddeld **126 miljoen euro per jaar**. (Figuur 3). Voor sub-artikel **6.2** Informatiebeleid en ontwikkeling e-overheidsvoorzieningen is dit gemiddeld **54 miljoen euro per jaar** tussen 2015 en 2019 en voor sub-artikel **6.3** Betrouwbare levering van e-overheidsvoorzieningen is dit gemiddeld **91 miljoen euro per jaar** tussen 2015 en 2018¹⁸.

Uitgaven per jaar: Onderstaande figuur geeft de ontwikkeling van de gerealiseerde uitgaven per jaar weer.



Figuur 3. Ontwikkeling van de gerealiseerde uitgaven op beleidsartikelen 6.2 en 6.3 per jaar

Wij merken het volgende op:

- **Begroting versus Realisatie:** De werkelijke uitgaven vallen jaarlijks hoger uit dan de begrote uitgaven (in enkele jaren meer dan 50%). Hier kunnen verschillende oorzaken voor zijn. Hiertoe verwijzen wij naar de betreffende jaarverslagen van het Ministerie van BZK over deze periode. Wij gaan in de beleidsdoorlichting uit van de gerealiseerde uitgaven.

¹⁸ NB. In 2019 zijn geen uitgaven gemaakt op sub-artikel 6.3.

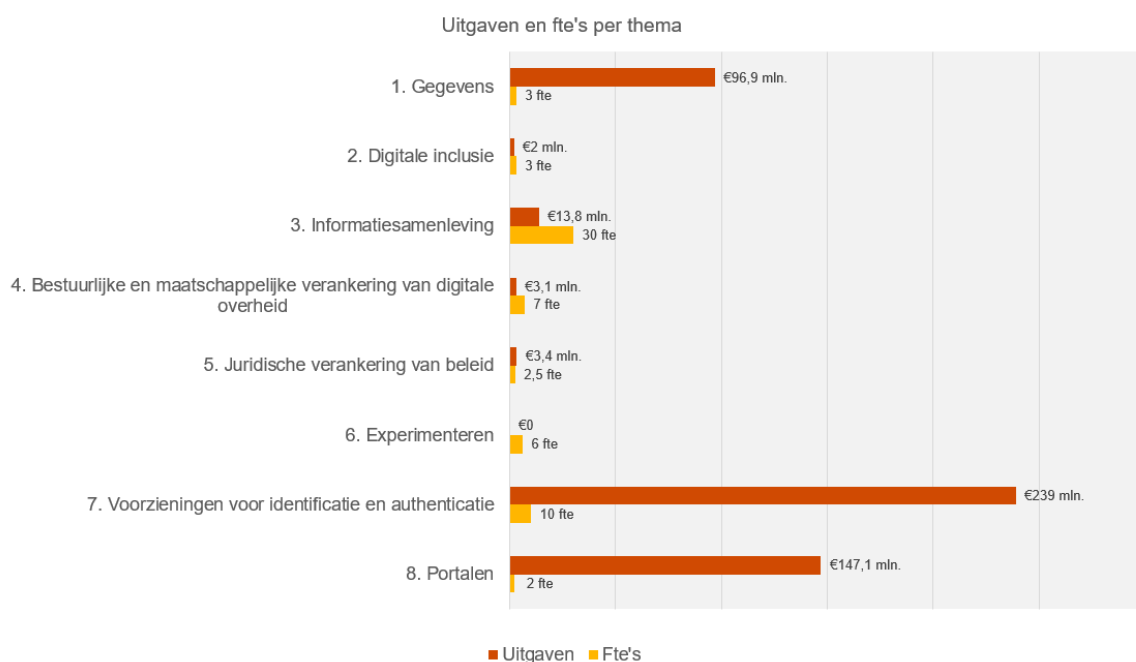
- **Wijziging 2019:** Vanaf 2019 is er geen afzonderlijke begroting voor sub-artikel 6.3. Deels is dit te verklaren door de doorbelasting van de GDI-voorzieningen.¹⁹ Vanaf 2019 zijn de uitgaven bij overige artikelen ondergebracht (specifiek artikel 6.2 en 6.6).

Uitgaven binnen de beleidsdoorlichting

In de brief van de staatssecretaris ter aankondiging van de beleidsdoorlichting²⁰ wordt aangegeven dat uitgaven voor Fraudebestrijding niet binnen scope vallen omdat deze meegenomen zijn in de doorlichting van artikel 6.5. Het bedrag dat hieraan is uitgegeven (€ 63 miljoen) nemen wij niet mee in de beleidsdoorlichting²¹.

Uitgaven per thema

Hieronder geven wij per thema weer met welke uitgaven en fte's ieder thema gepaard gaat.



Figuur 4. Uitgaven en fte's per thema ²²

Toelichting uitgaven: Wij hebben **507,5 miljoen** euro van de totale gerealiseerde uitgaven tussen 2015 en 2019 kunnen onderbrengen in de thematische verdeling die wij hanteren. Dit is 90% van de uitgaven binnen artikel 6.2 en 6.3. Voor de overige 10% was het op basis van de informatie in de financiële administratie niet geheel duidelijk tot welke thema deze uitgaven behoorden (zie Tabel 3 en 3). Wij gaan ervan uit dat deze overige uitgaven evenredig bijdragen aan de verschillende thema's.

Wij zijn nadrukkelijk uitgegaan van de Rijksbegroting en hebben de aansluiting hiermee in de thematische verdeling behouden. Een overzicht van de exacte aansluiting is opgenomen in Bijlage C.

¹⁹ Bron: Rijksoverheid, *Rijksbegroting Artikel 6*, 2019.

https://rijksbegroting.nl/2019/voorbereiding/begroting_kst248515_11.html

²⁰ Bron: het ministerie van BZK, *Beleidsdoorlichting 6.2 en 6.3. Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 2019.

²¹ De totale uitgaven binnen scope van deze doorlichting komen daarmee op 570.202.973 euro.

²² NB: Aan Digitale inclusie blijkt uit de financiële administratie 4,8 miljoen euro te zijn besteed. 2,8 miljoen euro aan extra uitgaven die zijn geboekt onder budgetposities die grotendeels uitgaven bevatten passend bij andere thema's. Aan Experimenteren is voor circa 350.000 euro onder de noemer proeftuinen besteed en 500.000 euro aan experimenten, onder budgetposities die aansluiten op de rijksbegroting en vooral uitgaven bevatten passend bij andere thema's.

Tabel 3. Toelichting uitgaven

Categorisatie	Uitgaven
Subtotaal thematische indeling	€ 507,5 mln.
Totaal niet gealloceerd	€ 62,7 mln.
Totaal binnen scope	€ 570,2 mln.
% gealloceerd binnen thematische indeling	90%
% niet gealloceerd	10%

Tabel 4. Voorbeelden niet-gealloceerde bedragen

Niet-gealloceerd bedrag	Bedrag
Algemene bijdrage ICTU	€ 12,7 mln.
Algemene bijdragen Logius	€ 19 mln.
Bijdragen gemeenten	€ 2,6 mln.
Subsidies	€ 1,3 mln.
Subsidies overheidsdienstverlening	€ 3 mln.

Toelichting fte's: Het aantal fte's geeft een gemiddelde weer van de betrokken beleidsmedewerkers gedurende de doorlichtingsperiode. Het is belangrijk te benadrukken dat dit slechts een indicatie is²³. De verdeling is vooral bedoeld om een beeld te geven van de ordegrrootte van de verschillende thema's en de input die daarvoor is gebruikt.

3.2. Onderbouwing uitgaven

Gezien de diversiteit aan instrumenten en activiteiten die op het beleidsartikel zijn ondernomen is het lastig een eenduidige onderbouwing te geven van de uitgaven (bijvoorbeeld in termen van volume en tarieven). Voor de nadere onderbouwing van de uitgaven verwijzen wij naar de beleidstheorie per thema (Bijlage D). Deze geeft de uitgaven weer in relatie tot de beoogde doelen en de beoogde outcomes. In hoofdstuk 4 geven wij in veel gevallen aan welke uitgaven zij gerealiseerd voor afzonderlijke instrumenten en hoe dit zich verhoudt tot opbrengsten (activiteiten en outputs).

In het algemeen kunnen wij stellen dat de gemaakte uitgaven zijn gebruikt voor een diversiteit aan activiteiten waaronder wetgeving, opdrachtgeverschap en toezicht, richting geven en coördinatie van betrokken partijen. Met name opdrachtgeverschap beslaat een groot aandeel van de uitgaven. De onderbouwing van de specifieke uitgaven wordt daarnaast gemaakt als onderdeel van de Rijksbegroting. Wij hebben dit als uitgangspunt gebruikt bij het verder uitwerken van de beleidstheorie.

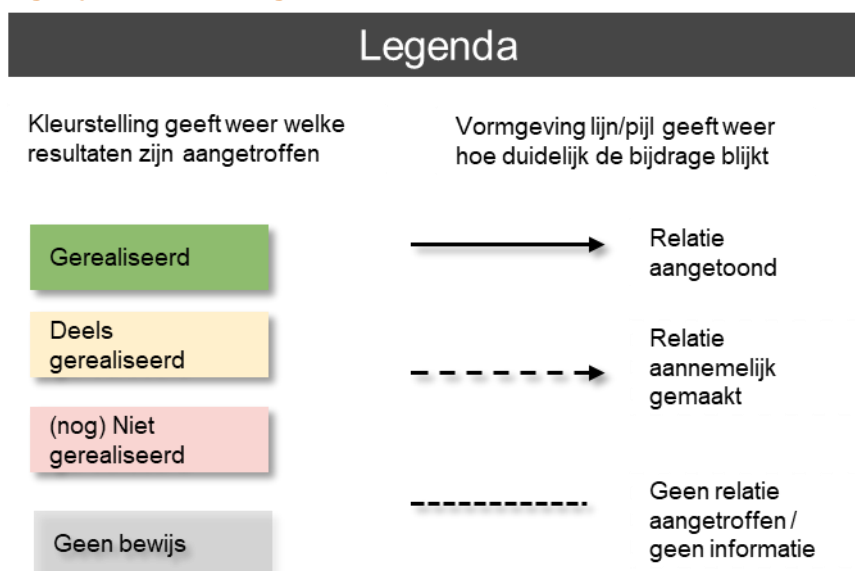
²³ Deze inschatting is door het ministerie van BZK gemaakt en in werksessies en gesprekken met de directiesecretaris gevalideerd. PwC heeft op basis van deze input de fte's van thema 7 (naar boven) en thema 6 en 3 (naar beneden) licht bijgesteld. NB: Inhuur van externen en de medewerkers van uitvoeringsorganisaties (bijvoorbeeld Logius) is hierin ook niet meegenomen.

4. Doeltreffendheid en doelmatigheid

In dit hoofdstuk beschrijven we onze bevindingen over de doeltreffendheid en doelmatigheid bij ieder van de acht thema's. Als kader hanteren we de overkoepelende beleidstheorie (hoofdstuk 2) en de thema-specifieke beleidstheorieën (bijlage D). Onze bevindingen bestaan uit een beschrijving van de informatie die wij uit de documentstudie en werksessies hebben opgehaald. Daarbij beschrijven we ook of bronnen al dan niet beschikbaar zijn gebleken (RPE 8 en 9).

Wij geven eerst een toelichting bij de visuele weergave van resultaten en presenteren vervolgens in secties 4.1 tot en met 4.8 per thema de bevindingen (door middel van de visuele weergave gevolgd door de gedetailleerde uitwerking). Voor ieder thema eindigen we met een **conclusie** over doeltreffendheid en doelmatigheid en beknopte aanbevelingen. In 4.9 geven we een opsomming van de bevindingen.

Toelichting bij visuele weergaven effecten en relaties



Figuur 5. Legenda beleidstheorieën

Per thema geven wij de beleidstheorie weer met daarin een visuele presentatie van de mate waarin de geplande activiteiten en beoogde outputs en outcomes zijn aangetroffen en in hoeverre hierbij aannemelijk is dat dit het gevolg is van het gevoerde beleid.

Relatie aangetoond: de onderbouwende rapporten en onderzoeken geven inzicht in de relatie van de uitgevoerde activiteiten en de effecten. In sommige gevallen kan een relatie afgeleid worden (bijvoorbeeld trends die blijken uit analyse van monitoringdata).

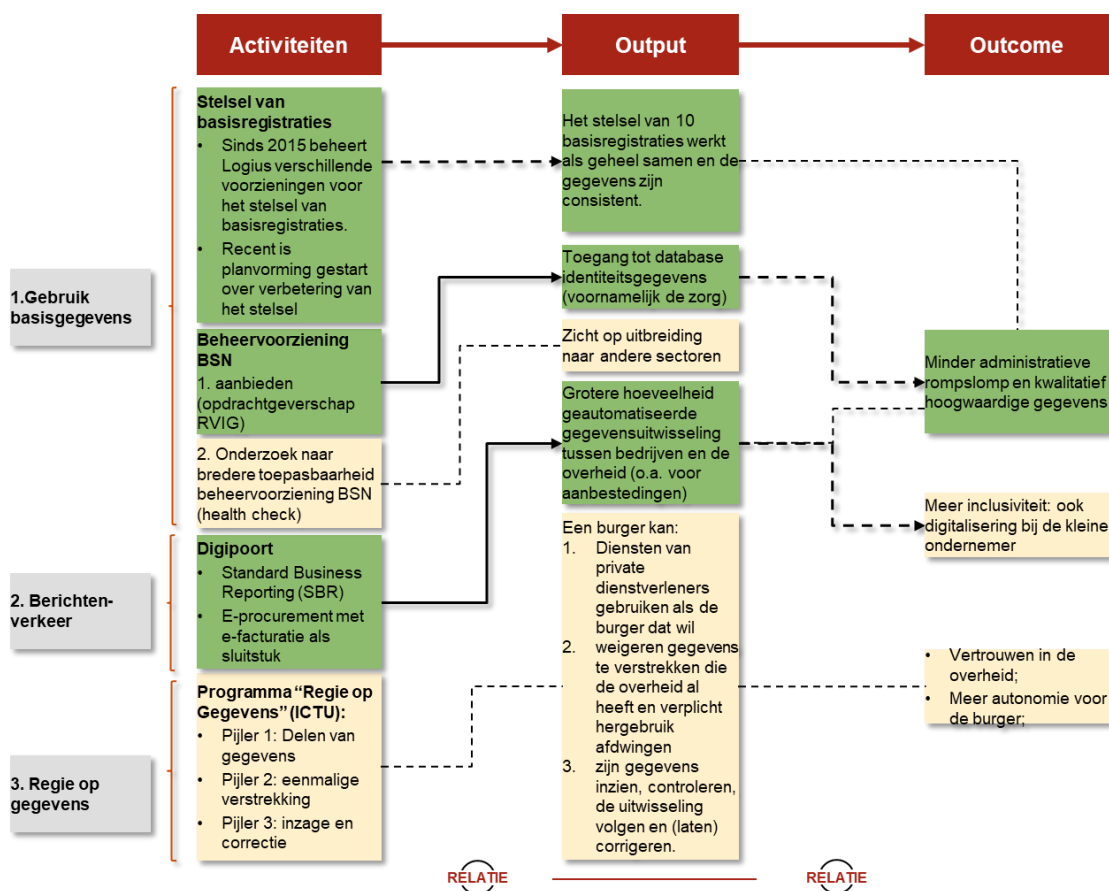
Relatie aannemelijk gemaakt: de relatie kan op twee manieren aannemelijk worden gemaakt, ook als deze niet aangetoond kan worden:

1. De onderbouwende rapporten en onderzoeken geven indicaties dat een relatie bestaat. De relatie is niet volledig aangetoond maar op basis van de informatie is het wel waarschijnlijk dat de activiteiten ten minste in zekere mate bijdragen aan het resultaat.
2. Input geïnterviewde experts: wanneer de bronnen geen volledig beeld geven kan de relatie alsnog aannemelijk worden gemaakt aan de hand van ervaringen en praktijkvoorbeelden die zijn ontvangen tijdens interviews, werksessies en validatierondes.

Geen relatie aangetroffen/geen informatie: de relatie is niet aangetoond noch aannemelijk gemaakt. Wanneer geen bronnen beschikbaar zijn of in de bronnen geen aanleiding wordt gevonden om de relatie te veronderstellen zullen we dit ook concluderen. We hebben dan geen indicatie om een aanname over de bijdrage van de activiteiten aan het beoogde en/of gerealiseerde effect op te baseren. Als ook in de interviews geen onderbouwing wordt gegeven die een conclusie aannemelijk maakt, zullen wij bij deze veronderstelde relatie opmerken dat de informatie niet is aangetroffen.

4.1. Thema 1. Gegevens

Onderstaande figuur laat zien welke activiteiten, outputs en outcomes zijn aangetroffen en in hoeverre een relatie is aangetroffen tussen het gevoerde beleid en de effecten ten aanzien van het thema 'Gegevens'.



Figuur 6. Thema 1. Visuele weergave van gevonden resultaten en relaties

Als onderbouwing geven wij hieronder een beschrijving van onze bevindingen en conclusies, in relatie tot bovenstaande figuur.

4.1.1. Bevindingen

Het ministerie van BZK en specifiek de directie Informatiesamenleving en Overheid (DIO) heeft een belangrijke rol in het faciliteren van gegevensuitwisseling. Dit omvat de volgende instrumentgroepen:

1. Gebruik basisgegevens
2. Berichtenverkeer
3. 'Regie op Gegevens'

1. Gebruik basisgegevens

Stelsel van basisregistraties

Beleid en ontwikkeling van het stelsel van basisregistraties is eind jaren '90 gestart (Programma Stroomlijning Basisgegevens). In de periode tot 2015 is door het ministerie van BZK met tussenpozen gewerkt aan het stelsel van basisregistraties. In deze kabinetsperiode is vanaf eind 2018/begin 2019 meer beleidsmatige aandacht gekomen voor het stelsel van basisregistraties, en kreeg het ook aandacht van de Algemene Rekenkamer²⁴. Er zijn tien basisregistraties, waarvan de Basisregistratie Personen (BRP) er één is. Deze vormen met elkaar een stelsel. Het ministerie van BZK is niet verantwoordelijk voor deze tien basisregistraties, maar voor de coördinatie daarvan. Het gaat daarbij vooral over het creëren van synergie en samenhang.

De stelselvoorzieningen (Digikoppeling, Digimelding, Digilevering en Stelselcatalogus) in het stelsel van basisregistraties en afspraken over de netwerken zijn gericht op het efficiënter maken van de overheidsdienstverlening, tussen overheidsorganisaties, burgers en bedrijven²⁵.

Output

- Zoals de monitor GDI laat zien is tussen 2015 en 2019 het gebruik van Digimelding toegenomen van 102 naar 345 aangesloten overheidsorganisaties. Digilevering wordt vooral intensiever gebruikt met een stijging van 10 miljoen naar 63 miljoen verzonden berichten. Het aantal aangesloten basisregistraties bij Digilevering is dan ook van 2 toegenomen naar 6.^{26 27} Dit is een duidelijke indicatie dat het uitwisselen van gegevens op een eenduidige manier is versterkt.
- Een onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) naar de samenhang tussen verschillende basisregistraties, zoals BRP en de basisregistratie Waarde Onroerende Zaken (WOZ) heeft aangetoond dat deze samenhang van gegevens hoog is. Dit is een indicatie van de beoogde output 'het stelsel van 10 basisregistraties werkt als geheel samen en de gegevens zijn consistent'.²⁸

Outcome

- Het rapport van de Algemene Rekenkamer²⁹ merkt verschillende tekortkomingen op om met het stelsel de gebruiker centraal te stellen. Zo is er geen gezamenlijke aanpak van problemen en geen uniforme voorziening/loket waar burger en bedrijven met problemen rond de basisregistraties terecht kunnen, hoewel dit wel is toegezegd met de agenda NL Digibeter. Belangrijke oorzaken volgens het rapport zijn gebrek aan een samenhangende aanpak vanuit het ministerie van BZK, onvoldoende sturing en ontbreken van een visie naar de toekomst.
- Het is aannemelijk dat met name de toename in het berichtenverkeer via Digilevering (bijvoorbeeld over basisregistratie WOZ) leidt tot een efficiëntere dienstverlening. Er zijn echter geen bronnen bekend waaruit dit blijkt. Wij stellen daarom vast dat de *doeltreffendheid niet is waargenomen*.

²⁴ Bron: Algemene Rekenkamer, *Grip op gegevens: het stelsel van basisregistraties voor burger en bedrijven*, 2019.

²⁵ Bron: Directie Informatiesamenleving en Overheid (DIO), *Jaarplan 2016*, 2016.

²⁶ Bron: Ministerie van het ministerie van BZK, *Monitors GDI*, 2016-2020.

²⁷ Bron: Rijksoverheid, *Monitors Digitale Overheid*, 2016-2020.

²⁸ Bron: CBS, *Driemeting kwaliteit Stelsel van Basisregistraties*, 2019.

²⁹ Bron: Algemene Rekenkamer, *Grip op gegevens: het stelsel van basisregistraties voor burger en bedrijven*, 2019.

Doelmatigheid

Wij hebben de doeltreffendheid van de bijdrage van het ministerie van BZK aan het stelsel van basisregistraties niet kunnen vaststellen. Het stelsel van basisregistraties is dan volgens de richtlijnen voor beleidsdoorlichtingen van het Rijk per definitie *niet aantoonbaar doelmatig*.³⁰ De geraadpleegde rapporten bevatten geen analyse van de doelmatigheid.

Beheervoorziening BSN

De activiteit van het ministerie van BZK rondom de beheervoorziening BSN is het opdrachtgeverschap aan de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RVIG). Zij zorgen ervoor dat het IT-systeem draait. De beheervoorziening BSN is een voorziening voor organisaties die geen gegevens uit de BRP kunnen krijgen. De beheervoorziening BSN wordt momenteel voornamelijk in de zorg gebruikt (circa 90% van het gebruik).

Output

- De GDI monitor laat zien dat gebruik van de beheervoorziening BSN is gestegen van 80 miljoen in 2015 naar 180 miljoen in 2019. Het aantal aangesloten overheidsorganisaties bleef tussen 2015 en 2019 praktisch gelijk met circa 500.³¹ Deze stijging in gebruik en continuïteit van aangesloten organisaties bevestigt het belang van de beheervoorziening BSN voor een segment van aanbieders.
- Momenteel werkt de Auditdienst Rijk (ADR) aan een health check. Deze is toekomstgericht en onderzoekt of het BSN niet breder gebruikt kan worden, bijvoorbeeld buiten de overheid bij banken en verzekeraars. Hiervan zijn echter nog geen resultaten zichtbaar.

Outcome

- Het is waarschijnlijk dat dienstverleners hierdoor minder administratieve lasten hebben en dienstverlening in zekere mate verbetert. Er zijn echter geen onderliggende studies beschikbaar die dit aantonen. Daarmee is voor de BSN-voorziening *doeltreffendheid niet waargenomen*, maar wel aannemelijk.

Doelmatigheid

Aangezien de doeltreffendheid niet kan worden aangetoond, kan dit onderdeel volgens de richtlijnen voor beleidsdoorlichtingen van het Rijk per definitie ook *niet aantoonbaar als doelmatig* vastgesteld worden.³² De uitgaven voor BSN-beheer tussen 2015 en 2019 bedragen 18 miljoen euro. Daarbij lopen de uitgaven jaarlijks op, parallel aan de toename in gebruik. Hieruit blijkt dus niet dat over de beleidsperiode efficiëntie is afgenomen dan wel toegenomen.

2. Berichtenverkeer (Digipoort)

Digipoort wordt beheerd en ontwikkeld door Logius waarbij het ministerie van BZK opdrachtgever is. Digipoort stelt organisaties in staat om digitaal zaken te doen met de overheid. Door digitaal berichtenverkeer waarin verschillende processtappen zijn geautomatiseerd, kunnen veilig en efficiënt gegevens en informatie uitgewisseld worden.

³⁰ Bron: Rijksoverheid, *Handreiking beleidsdoorlichtingen*, van <https://rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doelmatigheid>

³¹ Bron: Ministerie van het ministerie van BZK, *GDI monitors*, 2015-2019.

³² Bron: Rijksoverheid, *Handreiking beleidsdoorlichtingen*, van <https://rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doelmatigheid>

Output

- Het gebruik van Digipoort laat een continue stijging zien tussen 2015 en 2019, zoals blijkt uit GDI-monitordata.³³ Dit geldt voor Standard Business Reporting (SBR)-berichten, e-facturen en overige ingestuurde berichten (in totaal van ruim 100 miljoen naar ruim 235 miljoen). Voor deze drie berichtenstromen steeg ook het aantal uitvragende organisaties en het aantal gebruikers. Digipoort heeft daarmee aantoonbaar bijgedragen aan een grotere hoeveelheid geautomatiseerde gegevensuitwisseling.

Outcome

- Het adviesrapport Publiek belang SI geeft aan dat het systeem voor e-factureren, in ieder geval in het business to business berichtenverkeer, inclusiever is geworden doordat e-facturen ook beschikbaar zijn geworden voor zzp'ers en kleinere ondernemingen. De wetgeving en het faciliteren van e-factureren heeft daaraan bijgedragen.³⁴ Op e-factureren en SBR via Digipoort wordt niet ingegaan.³⁵ Gezien het toegenomen aantal gebruikers is het wel aannemelijk dat ook dit inclusiever is geworden. Daarmee kan worden aangenomen dat de inzet op Digipoort ten minste *deels doeltreffend* is geweest.

Doelmatigheid

De Digipoort is in de beleidsperiode niet geëvalueerd. De informatie om een oordeel te geven over doelmatigheid is daarmee beperkt. Strikt genomen kan *doelmatigheid niet worden vastgesteld*. Wel kunnen we op basis van informatie over de inputs en de bereikte resultaten (zoals hierboven beschreven) de volgende bevinding doen:

Aan de Digipoort is in de beleidsperiode ruim 9 miljoen euro besteed³⁶. In 2018 en in 2019 is relatief weinig uitgegeven vergeleken met 2015 en 2016 (toen grote verbeteringen zijn gerealiseerd). Dat het aantal gebruikers blijft toenemen terwijl de kosten lager zijn, is mogelijk een indicatie van doelmatigheid.

3. Regie op Gegevens

Het programma 'Regie op Gegevens' is in 2018 (door)gestart³⁷ en is uitbesteed aan ICTU. Het programma is erop gericht burgers en bedrijven meer controle en inzicht te geven in gebruik van basisgegevens door de overheid. De eerste fase was met name gericht op 'bewustwording en kennisuitwisseling' en is nu afgerond. Daarnaast waren het uitdrukkelijk uitvoerende projecten, zoals het opstellen van spelregels, standaarden, financiering, communicatie en voorlichting.

Output

- In de beleidsbrief Regie op gegevens³⁸ beschrijft de staatssecretaris van het ministerie van BZK de ontwikkeling rond regie op gegevens. De brief beschrijft dat burgers op verschillende manieren controle over gegevens hebben verkregen. Ook benoemt de brief dat dit op een aantal punten nog moet worden gerealiseerd, zijnde het breder gebruik van gegevens door burgers zelf en de garantie op het enkel uitwisselen van benodigde gegevens.

³³ Bron: Ministerie van het ministerie van BZK, *GDI monitors*, 2015-2019.

³⁴ Bron: Rijksoverheid, *Advies publiek belang SI*, 2019.

³⁵ Bron: Rijksoverheid, *Advies publiek belang SI*, 2019.

³⁶ Bron: Mutatieoverzicht van het ministerie van BZK 2015-2019.

³⁷ In 2016 bestond het programma al bij ICTU, gefinancierd door het ministerie van BZK, zo blijkt uit de financiële informatie.

³⁸ Bron: Rijksoverheid, *Beleidsbrief Regie op Gegevens: nadere uitwerking*, 2019-0000347991, 11 juli 2019.

- In een rapport van Ecorys en PBLQ worden praktijktoetsen uit het najaar van 2019 benoemd die een leerervaring voor andere partijen hebben opgeleverd betreffende de regie op gegevens.³⁹
- Het afgelopen jaar is voornamelijk gewerkt aan studies om te komen tot kaders en spelregels. Deze hebben geen direct effect op het gebruik van persoonsgegevens.

Outcome

- Er zijn gebruikersonderzoeken die meer zicht geven op de mate waarin burgers het delen van hun gegevens tussen overheidsorganisaties en eigen regie op gegevens waarderen. Het onderzoek 'Oordeel van burgers en ondernemers over overheidsdienstverlening' concludeert dat burgers de mogelijkheid tot regie op gegevens positief beoordelen maar relatief minder belangrijk vinden⁴⁰.
- Burgers hechten meer belang aan het delen (en hergebruik) van hun gegevens tussen overheidsorganisaties (gebruiksgemak), maar ervaren dit minder sterk. Het onderzoek concludeert dat hier nog een verbeterkans ligt.⁴¹ Zoals het onderzoek opmerkt wordt hier in de agenda NL Digibeter op ingezet.
- De Algemene Rekenkamer heeft geadviseerd gebruikers meer regie te geven op gegevens.⁴² Zij merken op dat niet duidelijk is hoe het programma de regie op gegevens in de praktijk gaat versterken. Ook bevestigt het rapport het belang van zicht voor burgers en bedrijven op in welke overheidsinstanties hun gegevens te raadplegen. Dit is, zeker voor het stelsel als geheel, nog beperkt bereikt. Daarmee kan worden gesteld dat *doeltreffendheid niet is waargenomen*.

Doelmatigheid

Het programma 'Regie op gegevens' wordt volgend op de beleidsbrief van juli 2019 in aangepaste vorm voortgezet.⁴³ In 2017 heeft het programma stilgestaan. De fluctuatie van inzet op instrumenten leidt waarschijnlijk niet tot doelmatigheid: in deze wisseling is het waarschijnlijk dat inefficiënties optreden (kennis verwatert) en investeringen niet volledig worden benut. In 2016 bedroegen de uitgaven 160.000 euro, waarna in 2017 geen uitgaven zijn gemaakt voor het programma. Vanaf 2018 is 4,8 miljoen euro besteed aan het programma. Deze fluctuaties in intensiviteit van het programma en de bevinding dat de bijdrage aan resultaten onduidelijk is, suggereren dat het programma niet doelmatig is. Daarbij merken we op dat het potentieel er wel is:

- In 2020 is een kosten-batenanalyse uitgevoerd naar potentiële voordelen van 'Regie op gegevens'.⁴⁴ De maatschappelijke uitgaven en baten van regie op gegevens laten zien dat de te kwantificeren baten de uitgaven fors overstijgen. Het rapport maakt echter expliciet dat de analyse betrekking heeft op het principe van regie op gegevens en niet op het programma zelf.⁴⁵

³⁹ Bron: Ecorys & PBLQ, *Maatschappelijke uitgaven en baten van regie op gegevens*, 19 maart 2020.

⁴⁰ Bron: Center for eGovernment Studies, *Oordeel van burgers en ondernemers over overheidsdienstverlening*, 2019.

⁴¹ Bron: Center for eGovernment Studies, *Oordeel van burgers en ondernemers over overheidsdienstverlening*, 2019.

⁴² Bron: Algemene Rekenkamer, *Grip op gegevens: het stelsel van basisregistraties voor burger en bedrijven*, 2019.

⁴³ Tijdens de werksessie thema 1, april 2020, werd aangegeven dat regie op gegevens in de 'parkeerstand' stond. Dit is later gecorrigeerd: het programma loopt, echter in aangepaste vorm.

⁴⁴ Bron: ECORYS & PBLQ, *Maatschappelijke uitgaven en baten van regie op gegevens*, 19 maart 2020.

⁴⁵ Idem. P.3.

4.1.2. Conclusie doeltreffendheid en doelmatigheid

Doeltreffendheid: De bevindingen laten zien dat er op verschillende doelstellingen positieve ontwikkelingen hebben plaatsgevonden: integratie van overheidsinstanties op identiteitsregisters en in het berichtenverkeer is toegenomen. Er zijn duidelijke signalen dat de efficiëntie door de mogelijkheden voor digitale gegevensuitwisseling is toegenomen en dat de diensten inclusiever zijn, in ieder geval voor bedrijven. Wat betreft de ervaring van burgers met de mate waarin dienstverlening persoonlijk en eenvoudig is gemaakt is dit ten dele gerealiseerd als gevolg van het uitgevoerde beleid. Ook in de invloed die burgers op hun gegevens hebben zijn nog verbeteringen mogelijk. Wij kennen aan de doeltreffendheid van de activiteiten binnen het thema bestuurlijke en maatschappelijke verankering van beleid een 2 (*doeltreffendheid deels waargenomen*) toe.

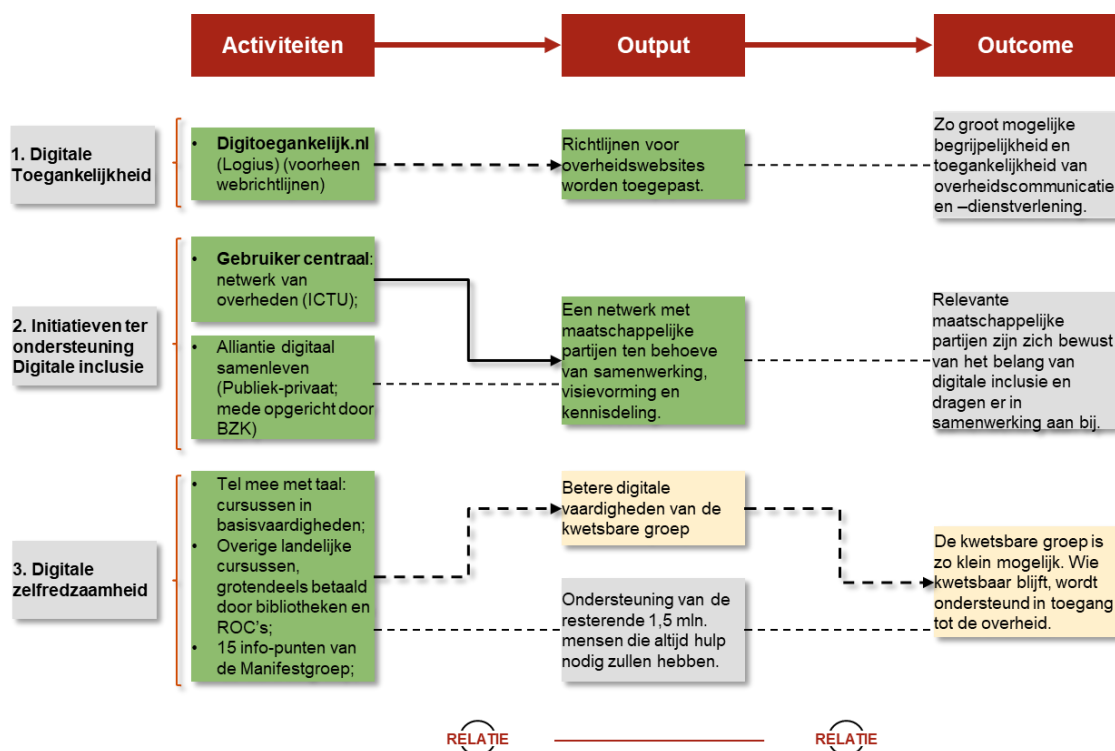
Doelmatigheid: Er is slechts beperkte informatie beschikbaar over doelmatigheid. Aan dit thema werken een geschatte 3 fte en is ruim 90 miljoen euro uitgegeven. Met name op het stelsel van basisgegevens en regie op gegevens blijven de gerealiseerde resultaten nog wat achter op de beoogde en (maatschappelijk) gewenste resultaten. Het is aannemelijk dat met een versterking van de capaciteit (fte's) deze instrumenten op korte termijn tot meer resultaten kunnen leiden. Wij kennen voor de doelmatigheid voor het thema een 1 (*doelmatigheid niet waargenomen*) toe.

4.1.3. Aanbevelingen

- **Zet in op de potentie van 'Regie op gegevens'.** Het is aan te bevelen de inzet op het programma structureel door te zetten, gezien de noodzaak van regie op gegevens en de baten die blijken uit verschillende onderzoeken. Aanpassingen naar aanleiding van voortschrijdend inzicht, zoals in 2019 gerealiseerd, passen bij een bewegend beleidsterrein. Bij het verwezenlijken van ingrijpende herzieningen en fluctuatie in beschikbare middelen moet voorkomen worden dat dit af doet aan doelmatigheid (door verschuivende rollen en verantwoordelijkheden).
- **Zorg voor vervolgonderzoek.** Verschillende onderzoeken geven inzicht in hoe burgers en bedrijven aankijken tegen meer eigenaarschap en transparantie in gebruik van gegevens door overheden. Om vast te kunnen stellen of de regie wordt verbeterd (en de beoogde outcome wordt bereikt met behulp van het programma) zal dit onderdeel geregeld gemeten moeten worden. Zet hierop ook blijvend in.
- **Versnel met pilots.** De beheervoorziening BSN laat een positieve contributie zien aan het reduceren van lasten bij gebruikers. Er wordt getoetst of dit ook in andere sectoren toegepast kan worden. Het is te adviseren dit te versnellen en ook hier met pilots te blijven werken om te bepalen of de beheervoorziening BSN de beste oplossing biedt.

4.2. Thema 2. Digitale inclusie

Onderstaande figuur laat zien welke activiteiten, outputs en outcomes zijn aangetroffen en in hoeverre een relatie is aangetroffen tussen het gevoerde beleid en de effecten ten aanzien van het thema 'digitale inclusie'.



Figuur 7. Thema 2. Visuele weergave van gevonden resultaten en relaties

Als onderbouwing geven wij hieronder een beschrijving van onze bevindingen en conclusies in relatie tot bovenstaande figuur.

4.2.1. Bevindingen

De activiteiten die het ministerie van BZK heeft ondernomen met als doel bij te dragen aan digitale inclusie behandelen we onder de volgende secties⁴⁶:

1. Digitale toegankelijkheid
2. Initiatieven ter ondersteuning digitale inclusie
3. Digitale zelfredzaamheid

Voor het hele dossier Digitale inclusie geldt dat het dossier in deze vorm is ontstaan in december 2018. Nagenoeg alles wat instrumenten betreft is in 2019 opgestart. Wij merken op voorhand op dat dit een belangrijke reden is dat wij op outcome-niveau resultaten slechts beperkt hebben kunnen waarnemen.

1. Digitale toegankelijkheid

'Digitoegankelijk' is een richtlijn gebaseerd op de Europese richtlijn die tot doel heeft ervoor te zorgen dat iedereen gebruik kan maken van het digitale aanbod. De richtlijn is in 2016 gepubliceerd. In de jaren ervoor zijn er bijdragen geleverd om ervoor te zorgen dat er een standaard voor toegankelijkheid kwam (Web Content Accessibility Guidelines en Europees EN301549) die ook in de praktijk uitvoerbaar was.

⁴⁶ De basis voor deze indeling vormen de vier sporen van het digitale inclusie-instrumentarium beschreven in het DIO jaarplan 2018. Op basis van onze onderzoeks aanpak komen wij echter tot drie groepen activiteiten.

Hieraan is door de Nederlandse overheid en Logius uitgebreid bijgedragen. Het ministerie van BZK is verantwoordelijk voor het stellen van kaders en dient zorg te dragen voor de naleving hiervan. Het doorvoeren van de verbeteringen zelf ligt bij de medeoverheden. Er is sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid waarbij het ministerie van BZK indirect invloed kan hebben op het resultaatbereik.

De eerste inwerkingtreding van de wet vond plaats in 2019 en verloopt gefaseerd.

Op 23 september 2019 werd de wet verplicht voor alle nieuwe websites en vanaf 23 juni 2021 geldt de wet ook voor apps.

Output

- Nederland heeft de richtlijn op 1 juli 2018 als tijdelijk besluit ingevoerd en tot dusver heeft Nederland zich daarmee gehouden aan de op Europees niveau gestelde termijnen. Vóór het ingaan van het tijdelijke besluit betrof de regeling een inspanningsverplichting.
- Het ministerie van BZK heeft verschillende activiteiten ondernomen om praktische toepassing van de richtlijn te ondersteunen. Op de website digitoegankelijk wordt achtergrondinformatie gegeven over het besluit. De helpdesk wordt uitgevoerd door Logius en biedt hulp en ondersteuning aan overheidsorganisaties die hun websites of apps toegankelijk moeten maken en niet weten hoe.
- DIO heeft een instrument opgezet ([toegankelijkheid-assistent](#)) dat overheidsorganisaties helpt verantwoording af te leggen (door middel van een verplichte verklaring) over hoe ze de standaard toepassen. Hoewel nog geen informatie beschikbaar is over het gebruik, zijn wel voorzieningen gecreëerd voor het opvolgen en toezicht op de richtlijn. Het ministerie van BZK heeft een brief aan de gemeentes gestuurd om ze te wijzen op de verplichting en aan te sporen tijdig maatregelen te nemen. Een aantal gemeentes heeft dit opgepakt, echter een groot aantal is er nog niet mee aan de slag gegaan. Het portaal laat zien dat verschillende organisaties er mee bezig zijn (account aangemaakt en verklaring ingediend).

Outcome

- Er zijn naar ons weten nog geen studies uitgevoerd naar de effectiviteit van de geboden ondersteuning aan overheidsorganisaties (de richtlijn, de website, helpdesk en voorlichtingen) en het toezicht. De gesprekspartner van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) geeft aan dat zij weinig ondersteuning ervaren en dat de richtlijnen daardoor nog onvoldoende geland zijn.⁴⁷
- De wetgeving vormt een verplichting. Alle overheidsorganisaties die nieuwe websites hebben opgezet, hebben dus al moeten voldoen aan de bepalingen voor toegankelijkheid. Het is te voorbarig om te bepalen in welke mate de opvolging van de richtlijnen daadwerkelijk bijdraagt aan toegankelijker online-voorzieningen. *Doeltreffendheid is derhalve niet waargenomen* voor de uiteindelijke doelstelling.

Doelmatigheid

Uitgaven voor Digitoegankelijk (inclusief de toegankelijkheidstool) sinds 2015 bedragen ten minste 2,7 miljoen euro. Aangezien de verplichting een Europees besluit is, zou dit vergeleken kunnen worden met de inzet in andere EU-lidstaten. Zeer recent is een studie uitgevoerd naar de implementatie van de toegankelijkheidsrichtlijnen en verwachte uitgaven voor verschillende lidstaten.⁴⁸ Dit is met name een baseline studie, het vervolg gaat eind 2020 van start.

⁴⁷ Bron: Werksessie thema 2, juni 2020.

⁴⁸ Bron: Europese Commissie, *The evaluation of implementation costs and future effects of the Web Accessibility Directive*, juli 2020.

Daarin komt een aantal aanwijzingen voor doelmatigheid naar voren. Voor een periode van zes jaar (2018 – 2023) worden langs verschillende scenario's de uitgaven tussen 380.000 en 800.000 euro geschat.⁴⁹ Uit de uitgaven van het ministerie van BZK blijkt dat in 2018 en 2019 al ruim 1 miljoen euro is besteed. Ook zijn in de bedragen in de studie de uitgaven voor organisaties zelf meegenomen en die bedragen minstens 50% van het totaal. Het is dus waarschijnlijk dat het ministerie van BZK in de periode tot 2023 ver boven de geschatte uitgaven zal uitkomen (en zelfs boven het hoogste uitgavenscenario voor *high-cost countries* van 2 miljoen euro). Ook wordt voor de optie van een uploadsysteem voor toegankelijkheidsverklaringen over een periode van zes jaar een bedrag van 132.542 euro geschat.⁵⁰ Het ministerie van BZK heeft hieraan in 2018 250.000 euro besteed en in 2019 133.000 euro.⁵¹ Dit geeft een aanwijzing dat digitoegankelijk doelmatiger kan zijn.

2. Initiatieven ter ondersteuning digitale inclusie

Twee samenwerkingsinitiatieven gericht op digitale inclusie zijn in de beleidsdoorlichtingsperiode opgezet en ondergebracht bij DIO: Gebruiker Centraal en Alliantie digitaal samenleven. Dat het programma met name kennisverspreiding betreft, maakt dat de resultaten moeilijk te bepalen zijn. De doelstelling (bewustzijn en acteren op inclusie door maatschappelijke partijen) kent een gedeelde verantwoordelijkheid waaraan het ministerie van BZK in het beste geval een bijdrage kan leveren.

Gebruiker Centraal

Gebruiker Centraal is een community voor professionals om digitale dienstverlening te ontwerpen op de behoefte van de gebruiker. Het gaat daarbij om het hanteren van goede uitgangspunten voor digitale dienstverlening en het meenemen van eindgebruikers in het ontwerp. Het doel is bewustzijn creëren bij organisaties met betrekking tot *best practices* en het belang van denken vanuit de eindgebruiker. Het programmateam ontwikkelt een heel scala aan instrumenten dat beschikbaar wordt gesteld aan de community. Gebruiker Centraal is ondergebracht bij ICTU en wordt sinds 2015 door het ministerie van BZK (mede)gefinancierd.

Output

- De online-gemeenschap en website Gebruiker Centraal is welbekend. Het opzetten van een netwerk gericht op kennisdeling is daarmee bereikt. In gesprek met experts werd dit beeld bevestigd en aangegeven dat het initiatief de communicatie goed op orde heeft.⁵²
- In gesprekken wijzen beleidsmedewerkers erop dat elk jaar een Gebruiker Centraal conferentie wordt georganiseerd en dat de schaalgrootte ieder jaar toeneemt. Bestuurlijke aandacht is ook toegenomen maar de verbinding met gemeentelijk bestuur kan worden versterkt.
- Gebruiker Centraal is opgezet met het doel bewustwording te creëren. Door middel van de activiteiten is hieraan bijgedragen, al kan niet worden vastgesteld op wat voor schaal hieraan is bijgedragen. Vanuit VNG wordt aangegeven dat bekendheid zeer gering is in de kringen van bestuur van gemeentes, terwijl zij een belangrijke doelgroep zijn. Het ministerie van BZK merkt op dat een netwerk van ambassadeurs werkzaam is, maar erkent dat dit actiever zou kunnen zijn.

⁴⁹ Idem. P.7.

⁵⁰ Idem. P.43

⁵¹ Bron: Mutatieoverzicht het ministerie van BZK 2015 – 2019.

⁵² Bron: Werksessie thema 2, april 2020.

Outcome

- Er zijn voor zover bij ons bekend geen onderzoeken uitgevoerd naar het gebruik van de bronnen van de bijdragen van Gebruiker Centraal aan betere dienstverlening. Gezien de belangrijkste inzet het verspreiden van kennis is, is het effect ook moeilijk meetbaar. We concluderen dat *doeltreffendheid niet is waargenomen*.

Doelmatigheid

Omdat doeltreffendheid niet kan worden vastgesteld kan volgens de richtlijnen beleidsdoorlichtingen van het Rijk ook *niet worden bepaald* in hoeverre sprake is van *doelmatigheid*.⁵³ Tussen 2015 en 2019 is 1,64 miljoen euro besteed aan Gebruiker Centraal. Er zijn geen benchmarks of andere studies om de uitgaven tegen af te zetten. De meeste uitgaven (1 miljoen euro) hebben in 2019 plaatsgevonden.

Alliantie digitaal samenleven

De alliantie heeft tot doel het bevorderen van digitale inclusie in de samenleving en is opgericht in 2019. Het gaat om een publiek-privaat partnerschap met nu een 30-tal partners. Om dit doel te bereiken onderneemt de alliantie verschillende activiteiten, waaronder het seniorenprogramma, waarbij ze met de titel *Aan of Uit* als doel heeft ouderen te helpen om digitaal vaardig te worden.

Output

- De alliantie is in maart 2019 opgezet en zoals de website ook weergeeft zijn er ten minste 30 partners aangesloten. Dit resultaat is binnen de doorlichtingsperiode bereikt.
- Het initiatief heeft een onderzoek gelanceerd om ouderen meer online te krijgen en daar is een festival ('grijs en wijs') voor georganiseerd.
- In 2019 zijn er veel gesprekken met verschillende mensen gevoerd om uit te zoeken waar de alliantie het beste op in kan zetten. Uit de gesprekken met experts blijkt dat de verwachting is dat in 2020 vooral veel activiteiten worden opgeleverd. Daarmee valt de alliantie grotendeels buiten de scope van de doorlichting. Gesprekspartners van VNG merken op dat het nog niet geheel duidelijk is wat de alliantie doet.⁵⁴

Outcome

- De verwachting is dat de alliantie bijdraagt aan het bewustzijn van het belang van inclusie alsook het ondersteunen en verkleinen van de kwetsbare groep. Er zijn nog geen outcomes bereikt.
- Naar het idee van VNG kan ook met dit initiatief de verbinding gelegd worden tussen wat de alliantie doet en wat een gemeente doet. Gezien het korte bestaan en de opstartfase van de alliantie is dit nog beperkt gerealiseerd. We concluderen dat *doeltreffendheid niet is waargenomen*.

⁵³ Bron: Rijksoverheid, *Handreiking beleidsdoorlichtingen*, van <https://rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doelmatigheid>

⁵⁴ Bron: Werksessie thema 2, juni 2020.

Doelmatigheid

Omdat doeltreffendheid niet kan worden vastgesteld kan volgens de richtlijnen beleidsdoorlichtingen van het Rijk ook *niet worden bepaald* in hoeverre sprake is van *doelmatigheid*.⁵⁵ Ook naar de doelmatigheid zijn (nog) geen studies uitgevoerd.

3. Digitale zelfredzaamheid

Het ministerie van BZK voorziet in verschillende instrumenten gericht op het ontwikkelen van digitale vaardigheden van burgers. Daaronder vallen ook het aanbod van cursussen en opzetten van informatiepunten. Het ministerie van BZK is één van de partners die de programma's ondersteunt en resultaten zijn dus hooguit deels toe te schrijven aan deze bijdrage.

- *Tel mee met taal (en overige cursussen)*: Het doel met Tel mee met Taal is het bevorderen van de basisvaardigheden (onder andere digitale vaardigheden) voor mensen die nog nooit digitaal iets hebben gedaan of zeer weinig. Het programma helpt deze mensen door middel van cursussen om de vaardigheden op te doen; deels via maatschappelijke organisaties, deels via werkgevers/gemeentes. Het ministerie van BZK heeft hier vanaf 2019 aan meegewerkt. Daarnaast financiert het ministerie van BZK de ontwikkeling van nieuwe modules voor cursussen.
- *15 informatiepunten van de Manifestgroep*: een cofinancieringsproject geïnitieerd door het ministerie van BZK dat wordt getrokken door Manifestgroep en Koninklijke Bibliotheek (uitvoerder). Het informatiepunt biedt mensen in de buurt een fysiek loket waar ze naartoe kunnen met algemene vragen over overheidsdienstverlening van grote landelijke uitvoerders. Als de eerste loketten succesvol zijn, moet dit uitgroeien tot een landelijk dekkend ondersteuningsnetwerk.

Output

- Het ontstaan van steeds meer loketten: Op 1 juli 2019 zijn de eerste 15 loketten geopend. Er zit een meerjarig plan achter: in 2020 moeten er 73 bij komen.
- Sinds 2015 zijn aan het programma Tel mee met Taal ook de digivaardigheden toegevoegd. Dit onderdeel wordt stevig opgebouwd. Onderzoeksbureau Ecorys heeft de monitoring en evaluatie op het programma tussen 2016 en 2018 uitgevoerd. De evaluatie wijst erop dat effectief is bijgedragen aan het verkleinen van de groep kwetsbaren: *'Met 87.157 nieuwe deelnemers is de kwantitatieve doelstelling (45.000) ruimschoots behaald'*.⁵⁶

Outcome

- Experts wijzen er in de gesprekken op dat het een uitkomst is dat mensen nu ergens terecht kunnen (ondersteuning). Telefooncentrales van de uitvoerders die voorlichting bieden bij loketten verwijzen mensen door naar de cursussen in de bibliotheken, bijvoorbeeld als ze merken dat iemand digitaal ongeletterd is.
- Uit de evaluatie blijkt dat van de ondervraagde deelnemers aan cursussen meer dan de helft (58%) een toename in digitale vaardigheden ervaart (met name de innovatieve projecten gericht op digitale vaardigheden).⁵⁷ Wij concluderen dat *doeltreffendheid deels is waargenomen*.

⁵⁵ Bron: Rijksoverheid, *Handreiking beleidsdoorlichtingen*, van <https://rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doelmatigheid>

⁵⁶ Idem, P.6.

⁵⁷ Bron: Rijksoverheid, *Monitor actieprogramma Tel mee met Taal 2016-2018*, 2019.

Doelmatigheid

De evaluatie van onderzoeksbureau Ecorys geeft geen aanwijzingen voor doelmatigheid. Wel raakt één van de onderzoeksvragen aan de efficiëntie (specifiek de inrichting van taalhuizen), maar wordt hier geen duidelijke conclusie uit getrokken. De *doelmatigheid* van de inzet van het ministerie van BZK op digitale zelfredzaamheid kan *niet worden vastgesteld*.

4.2.2. Conclusie doeltreffendheid en doelmatigheid

Doeltreffendheid: Op themaniveau concluderen we dat het te vroeg is om uitspraken te doen over doeltreffendheid van digitale inclusie. Activiteiten zijn grotendeels in 2018 en 2019 uitgevoerd en er is nog weinig informatie beschikbaar over resultaatbereik. Monitoring en toezicht is overduidelijk een belangrijke component, met name voor digitoegankelijk maar ook voor de zelfredzaamheidsprojecten. Wel is op output-niveau zichtbaar dat verschillende activiteiten hebben geleid tot grotere betrokkenheid van organisaties en toegenomen kennisdeling. De effecten van deze activiteiten om meer burgers er bij te betrekken zal in de komende jaren zichtbaar worden. Over het algemeen bestaat het beeld dat de activiteiten bijdragen aan digitale inclusie, maar dat de nodige verbeteringen mogelijk zijn. We spreken van doeltreffendheid als de beoogde outcome is waargenomen en is toe te schrijven aan het gevoerde beleid. In het geval van digitale inclusie is de *doeltreffendheid deels waargenomen*.⁵⁸

Doelmatigheid: Van de activiteiten binnen het thema is de doelmatigheid per definitie in het uiterste geval deels aantoonbaar, omdat de doeltreffendheid deels is waargenomen. Vervolgens bepalen twee maatstaven de doelmatigheid:

1. *De verhouding tussen de effecten en uitgaven van verschillende beleidsalternatieven:* Er zijn voor de activiteiten ook geen voor de hand liggende beleidsalternatieven in beeld.
2. *De doelmatigheid van de bedrijfsvoering: zoveel mogelijk output tegen zo min mogelijk input:* Voor het afzetten van input tegen output hebben wij per instrument de uitgaven bekeken. Alleen in het geval van digitoegankelijk hebben wij dit (voorzichtig) kunnen vergelijken met de benchmark uitgaven in Europa. Daaruit blijkt dat mogelijk dezelfde resultaten tegen lagere uitgaven gerealiseerd kunnen worden. De geschatte 3 fte die wordt ingezet lijkt redelijk ten opzichte van de activiteiten die worden gerealiseerd.

Wij kennen voor de doelmatigheid voor het thema een 1 (*doelmatigheid niet waargenomen*) toe.

4.2.3. Aanbevelingen

- **Ondersteun burgers met grootste afstand.** Gedreven vanuit de EU, verschillende overheidsinstanties (waaronder het ministerie van BZK) en van onderop (initiatieven in de maatschappij) wordt gezorgd dat digitale inclusie op de agenda staat en wordt verbeterd. Hierin zijn echter nog grote stappen nodig. Met name voor de groep die altijd hulp behoeven om mee te kunnen is de vraag of voldoende wordt ondernomen om hen te ondersteunen. Activiteiten gericht op zelfredzaamheid door trainingen blijken effectief. Ook hier kan een intensivering zorgen voor versnelling.
- **Meet waar mogelijk.** Hoewel het dus is aan te bevelen aan te sluiten bij bestaande initiatieven en/of in samenwerking nieuwe initiatieven op te zetten, moet ook worden nagedacht over hoe de divergerende en out-of-the-box benaderingen (die waarschijnlijk nodig zijn) gemonitord kunnen worden op doeltreffendheid. Digitoegankelijk is een voorbeeld waar monitoring (naar verwachting) een integraal onderdeel vormt van het instrument. Daarbij worden nulmetingen door overheidsorganisaties zelf verricht en wordt in verklaringen op voortgang gerapporteerd.

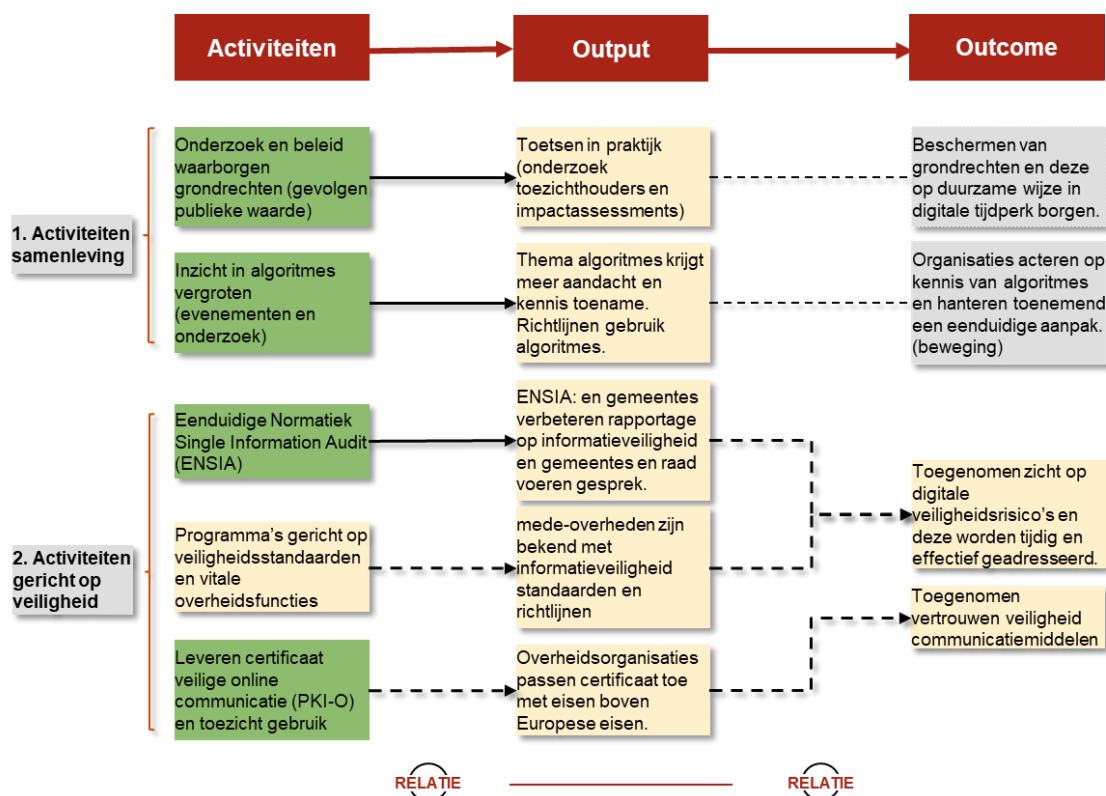
⁵⁸ Dit betekent niet dat de outcome er niet is (geweest). Tijdens ons onderzoek is het echter niet aannemelijk geworden.

Dit kan goed worden benut als bron voor een evaluatie aangaande de effectiviteit van de richtlijn op nationaal niveau en zelfs in Europees verband. Juist voor een instrument waarin het ministerie van BZK indirect bijdraagt aan het uiteindelijke doel kan het waardevol zijn om de doorwerking (van de combinatie van wetgeving, voorlichting, handhaving en monitoring) in beeld te brengen.

- **Met de benodigde metingen kan pragmatisch worden omgesprongen.** Als het bijvoorbeeld lastig blijkt om te meten hoeveel mensen van niet-digivaardig naar de categorie digivaardig verplaatsten en andersom, dan is er misschien een ander type meting mogelijk. Bijvoorbeeld door te meten hoeveel burgers in Nederland toegang hebben tot een bepaalde mate van ondersteuning (in de vorm van hulp of cursussen) en te meten of dat aanbod groeit. Of door burgers die ondersteuning of een cursus aangeboden krijgen, vooraf te vragen wat hun niveau van vaardigheid en gebruik is, en dat na de interventie nogmaals te doen. Voor het programma *Tel mee met Taal* is dit als een real-time evaluatie toegepast en dit leidt tot waardevolle inzichten over doeltreffendheid. Dit kan als voorbeeld dienen voor andere instrumenten.
- **Sluit aan bij Europese *best practices*.** Nederland voldoet tot dusver aan de voorwaarden voor de richtlijnen Digitoegankelijk. Om te zorgen dat de inzet zo doeltreffend en doelmatig mogelijk is, kunnen lidstaten van elkaar leren over wat goed werkt. De evaluaties die daarover worden verricht dragen hieraan bij. Zeker wat betreft doelmatigheid lijken er kansen om zaken kosten-efficiënter te realiseren. De (bestaande) actieve betrokkenheid van Nederland op Europees niveau om kennis uit te wisselen op dit gebied wordt dus aangemoedigd.

4.3. Thema 3. Informatiesamenleving

Onderstaande figuur laat zien welke activiteiten, outputs en outcomes zijn aangetroffen en in hoeverre een relatie is aangetroffen tussen het gevoerde beleid en de effecten ten aanzien van het thema 'informatiesamenleving'.



Figuur 8. Thema 3. Visuele weergave van gevonden resultaten en relaties

Als onderbouwing geven wij hieronder een beschrijving van onze bevindingen en conclusies in relatie tot bovenstaande figuur.

4.3.1. Bevindingen

De activiteiten die het ministerie van BZK heeft ondernomen met doel bij te dragen aan de informatiesamenleving behandelen we onder de volgende secties⁵⁹:

1. Activiteiten samenleving
2. Activiteiten gericht op veiligheid

Wij merken op voorhand op dat er een aantal beperkingen bestaat om voor de instrumenten op dit thema doeltreffendheid vast te stellen. Zoals uit bovenstaande visualisatie blijkt, heeft het ministerie van BZK met name een coördinerende rol. Resultaatbereik is in grote mate afhankelijk van de bijdrages van medeoverheden en andere partijen.

⁵⁹ De door ons opgestelde verdeling voor de beleidsdoorlichting wijkt niet veel af van de vier sporen voor het digitale inclusie-instrumentarium beschreven in het DIO jaarplan 2018.

1. Activiteiten samenleving

Programma Publieke Waarden en Technologisering

Het Programma Publieke Waarden en Technologisering loopt sinds 2018 en maakt onderdeel uit van de Nationale Data Agenda (NDA). Doel is het beschermen van grondrechten en publieke waarden. Het ministerie van BZK doet onderzoek en formuleert beleid over het borgen van de publieke waarden. Volgens de Data Agenda Overheid neemt het ministerie van BZK het initiatief om overheid-brede principes voor verantwoord datagebruik op te stellen en het opstellen van een Code Goed Digitaal Bestuur. Daarnaast worden er congressen georganiseerd over data en artificial intelligence (project Maatschappelijke Dialoog).⁶⁰

Output

- Uit de voortgangsrapportage Data Agenda Overheid blijkt dat in september 2019, vanuit de OECD-werkgroep (*Datadriven Public Sector*), waar het ministerie van BZK aan deelneemt, 'overheid-brede dataprincipes voor verantwoord omgaan met data' zijn vastgesteld.⁶¹
- Daarnaast zijn samen met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) 'Principes voor de Digitale Samenleving' vastgesteld. Deze principes geven richting aan een landelijk kader voor datagebruik in de publieke ruimte.⁶²
- Wij hebben geen inzicht gekregen in bronnen die duidelijk maken in hoeverre de kaders en principes worden toegepast en of hierop wordt toegezien. Gezien dit deel in 2019 is gestart, is het waarschijnlijk dat hier nog beperkt inzicht in is.

Outcome

- Er zijn geen onderzoeken verricht naar de mate waarin de principes bijdragen aan het beschermen van grondrechten en om deze op een duurzame wijze in het digitale tijdperk te borgen. Gesprekspartners bevestigen dat outcomes niet direct zichtbaar zijn maar wijzen erop dat het bij gemeentes meer leeft en meer lokale besturen het gesprek aangaan rond dataprincipes, publieke waarden en technologieën zoals artificial intelligence.⁶³
- Daarmee kan geconstateerd worden dat voor het Programma Publieke Waarden en Technologisering *doeltreffendheid niet is waargenomen*. Dit is te verklaren door het feit dat de activiteiten relatief kortgeleden zijn gestart en het activiteiten (onder andere kennisdeling) en effecten betreft die zich moeilijk laten meten.

Doelmatigheid

Gezien de beperkt aangetroffen doeltreffendheid van het Programma Publieke Waarden en Technologisering, kan dit programma volgens de richtlijnen beleidsdoorlichtingen ook *niet* als *doelmatig* worden aangemerkt.⁶⁴ Naar de doelmatigheid van het programma zijn tot dusver geen studies uitgevoerd.

⁶⁰ Bron: Rijksoverheid, *Rapport NL Digitaal: Data Agenda Overheid*, p. 14-15, 28 februari 2019.

⁶¹ Bron: Rijksoverheid, *Rapport NL Digitaal: Data Agenda Overheid*, p. 2, 28 februari 2019.

⁶² Idem.

⁶³ Bron: VNG, werksessie thema 3, juni 2020.

⁶⁴ Bron: Rijksoverheid, *Handreiking beleidsdoorlichtingen*, van <https://rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doelmatigheid>

Inzicht in algoritmen

Het ministerie van BZK beoogt inzicht in en controle op algoritmen te vergroten. Om hiertoe te komen is de afgelopen jaren vooral beleid opgesteld en onderzoek gedaan naar richtlijnen over hoe je algoritmen moet gebruiken. Deze richtlijnen worden samen ontwikkeld met het ministerie van Justitie en Veiligheid (verder: JenV). Hierin is niet met een stip op de horizon gewerkt. Verder heeft het ministerie van BZK in 2019 het Transparantielab geïnitieerd, waarin geëxperimenteerd wordt met vormen van transparantie van algoritmen en overheidsorganisaties kennis uitwisselen, en is een start gemaakt met onderzoek naar het toezicht op algoritmen.

Output

- De staatssecretaris van BZK schreef in oktober 2019 een kamerbrief over *artificial intelligence*, publieke waarden en mensenrechten en er werd veelvuldig onderzoek uitgevoerd.⁶⁵ In de kamerbrief wordt ook opgemerkt dat de risico's van algoritmen in kaart zijn gebracht. Hieruit blijkt dat er meer aandacht voor het thema algoritmen is gekomen in de evaluatieperiode en dat de kennis omtrent het thema is vergroot.

Outcome

- Alhoewel het duidelijk is dat er meer aandacht is voor het thema algoritmen en dat de kennis omtrent het thema is vergroot, is het onduidelijk of en hoe organisaties acteren op kennis van algoritmen en of ze een toenemend eenduidige aanpak hanteren. Mogelijk is het hiervoor nog te vroeg.
- De Algemene Rekenkamer voert momenteel een onderzoek uit naar het gebruik van algoritmes door de overheid en de sturing daarop. Het onderzoek wordt naar verwachting begin 2021 afgerond. Verwachting is dat dit onderzoek ook de doeltreffendheid van de inzet door het ministerie van BZK in kaart zal brengen. Daarmee kan worden geconcludeerd dat voor de inzet op inzicht in algoritmen vooralsnog *doeltreffendheid niet is waargenomen*.

Doelmatigheid

Ook voor doelmatigheid geldt dat dit niet kan worden vastgesteld gezien beperkte informatie over doeltreffendheid en ontbreken van benchmarks om de gemaakte uitgaven tegen af te zetten. Uitgaven voor de activiteiten rond algoritmes zijn met 270.000 euro relatief gering. Voor het onderdeel inzicht in algoritmen hebben wij *doelmatigheid niet kunnen vaststellen*.⁶⁶

2. Activiteiten gericht op veiligheid

ENSIA

Het doel van Eenduidige Normatiek Single Information Audit (verder: ENSIA) is het vergroten van bewustwording van informatieveiligheid én het behouden van vertrouwen van burgers en ondernemers door middel van het implementeren van een zo efficiënt en effectief mogelijk ingericht verantwoordingsstelsel voor informatieveiligheid. Hierin zijn de eisen voor verantwoording van verschillende wetten omtrent informatieveiligheid samengevoegd om verantwoording (voornamelijk richting gemeenteraden) efficiënter te laten verlopen, gericht op horizontale verantwoording.

⁶⁵ Bron: Staatssecretaris van het ministerie van BZK, *Kamerbrief over artificiële intelligentie, publieke waarden en mensenrechten*, p. 4, 8 oktober 2019

⁶⁶ Bron: Rijksoverheid, *Handreiking beleidsdoorlichtingen*, van <https://rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doelmatigheid>

Output

- De Evaluatie en versterking ENSIA-stelsel⁶⁷ merkt op dat ENSIA effectief is in het ondersteunen van gemeentes, maar merkt ook een aantal aandachtspunten op. Zo sluit de gebruikte taal niet aan bij bestuurders en managers, wat sturing op informatiebeveiliging bemoeilijkt. Hiernaast is de auditaanpak nu niet integraal ingericht, waardoor het gemeenten en toezichthouders meer belast. Bovendien kost de huidige ENSIA-tooling veel tijd en zijn er overbodige handelingen nodig. Daarnaast is financiering onvoldoende verankerd in de planning- en controlcyclus van het ministerie van BZK. Dit wordt beaamd in interviews met beleidsexperts van het ministerie van BZK.⁶⁸

Outcome

- Uit de Evaluatie en versterking ENSIA-stelsel blijkt dat de implementatie van ENSIA bewustwording over informatieveiligheid bij gemeenten heeft bevorderd, maar dat deze toch achterblijft.⁶⁹ Ook wordt gesteld dat een wettelijke basis om meer stelsels te integreren met ENSIA noodzakelijk is.⁷⁰ Om nog beter aansluiting te maken met de werkelijkheid van gemeentes zullen nog stappen gezet moeten worden (ook in ondersteuning, bijvoorbeeld bij de implementatie van de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO)). De beoogde outcomes zijn dus ten dele bereikt.
- VNG en het ministerie van BZK beamen dat het primaire doel is verwezenlijkt, namelijk (horizontale) verantwoordelijkheid van het college van Burgemeester en Wethouders om te rapporteren en het gesprek te voeren over informatieveiligheid. Daardoor resulteert ENSIA in beter zicht op veiligheidsrisico's.
- Daarmee is *gedeeltelijke doeltreffendheid* aannemelijk.

Doelmatigheid

Volgens de richtlijnen beleidsdoorlichtingen van het Rijk is er onvoldoende informatie beschikbaar om de doelmatigheid vast te kunnen stellen.⁷¹ *Doelmatigheid is niet aantoonbaar.* Wel zijn er een aantal bevindingen uit de uitgevoerde evaluatie versterking ENSIA-stelsel die betrekking hebben op de doelmatigheid.

- Beleidsmedewerkers wijzen erop dat ENSIA voordelen oplevert ten opzichte van de situatie voor ENSIA, waarin medeoverheden op verschillende momenten en volgens verschillende richtlijnen moesten rapporteren. Het stroomlijnen hiervan door middel van ENSIA draagt daarom bij aan meer efficiëntie. Dit is aannemelijk.
- De evaluatie merkt op dat de huidige auditaanpak extra uitgaven met zich meebrengt voor toezichthouders en gemeentes. Belangrijke aanleiding is dat de verticale en horizontale verantwoording nog verschillen en bijvoorbeeld de zelfevaluatie-vragenlijst meer geüniformeerd kan worden. Daarbij wordt specifiek opgemerkt dat de ENSIA-tool veel tijd kost en redundante handelingen nodig zijn.⁷²

⁶⁷ Bron: I-Interim Rijk, *Evaluatie en versterking ENSIA-stelsel*, p. 5, 2020.

⁶⁸ Bron: Werksessie 3, juni 2020

⁶⁹ Bron: I-Interim Rijk, *Evaluatie en versterking ENSIA-stelsel*, p. 5, 2020.

⁷⁰ Beleidsmedewerkers het ministerie van BZK merken op dat dit niet is overgenomen in het actieplan. Een actie is wel het aantal deelnemende stelsels uit te breiden maar daar is geen wetgeving voor nodig.

⁷¹ Bron: Rijksoverheid, *Handreiking beleidsdoorlichtingen*, van <https://rijksbegroting.nl/beleidsbeoordelingen/evaluatie-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doelmatigheid>

⁷² Bron: I-Interim Rijk, *Evaluatie en versterking ENSIA-stelsel*, p. 7, 2020. NB. Als reactie merken betrokken beleidsmedewerkers op dat nieuwe tooling en implementatie van de BIO dit op korte termijn gaan verbeteren.

- Voorts wordt erop gewezen dat een aangescherpte governance, waarin de Regieraad richtinggevend en besluit-vast optreedt, een betere efficiëntie in de operatie tot gevolg kan hebben.⁷³

Veiligheidsstandaarden en vitale overheidsfuncties

Doel van informatieveiligheidsstandaarden is het winnen van vertrouwen van burgers dat gegevensuitwisseling met de overheid veilig verloopt. Voorbeelden hiervan zijn internet.nl, het verplichtstellen van de https-standaard en de BIO. Op internet.nl is een meetinstrument te vinden dat de implementatie van informatieveiligheidsstandaarden meet. Hiernaast is https-standaard verplicht gesteld en onderdeel van de 'pas toe of leg uit lijst'⁷⁴. Dit gebeurt wanneer de Wet Digitale Overheid van kracht is. Vitale infrastructuur Digitale Overheid gaat over het benoemen van vitale onderdelen van de overheid. Vitale onderdelen zijn voorzieningen die zo belangrijk zijn dat ze een verstoring effect hebben op de maatschappij als ze uitvallen.

Output

- Uit de kamerbrief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken blijkt dat de implementatie van informatieveiligheidsstandaarden achterloopt.⁷⁵ In oktober 2018 lag de implementatiegraad op ongeveer 87%. Implementatie wordt eventueel verplicht in Wet DO.
- Hiernaast benoemt de staatssecretaris dat de https-standaard verplicht zal worden gesteld in de Wet DO, die in 2019 van kracht zou gaan, maar nog steeds niet van kracht is.

Outcome

- De beoogde outcome dat Informatieveiligheidsstandaarden breder worden toegepast door medeoverheden en gemeenten is slechts deels behaald. De BIO, die vanaf 1 januari 2019 geïmplementeerd wordt door overheden moet de veiligheid van de overheid vergroten. Uitkomst is dat het kader voor informatieveiligheid eenduidig is en dat alle overheidslagen er mee bezig zijn. Of deze activiteiten daadwerkelijk bij hebben gedragen aan de outcome betreffende het vertrouwen is niet gemeten (dit wordt bevestigd tijdens interviews) en is dus niet duidelijk.
- In interviews wordt ook benadrukt dat het ondersteunen van gemeentes de nodige inzet zal vergen. Met name voor kleinere gemeentes, waar minder capaciteit is, blijven risico's bestaan dat informatieveiligheid onvoldoende in zicht is.
- Er zijn verschillende factoren die invloed hebben op de veiligheid van digitale informatie-uitwisseling en gebruik. In verschillende opzichten is de veiligheid toegenomen. Zo monitort Bureau Forum Standaardisatie toepassing van veiligheidsstandaarden op websites en email. Daaruit blijkt dat toepassing toeneemt en daarmee de garantie van veiligheid.⁷⁶ Echter, zoals het WRR-rapport 'Voorbereiden op Digitale Ontwrichting'⁷⁷ laat zien, is de overheid in verschillende opzichten onvoldoende in staat de veiligheid te garanderen bij incidenten. Ook de kamerbrief als reactie op het rapport wijst erop dat vanuit het ministerie van BZK, in de faciliterende rol, meer kan worden ondernomen om de veiligheid te garanderen.⁷⁸

⁷³ Idem. P.14.

⁷⁴ <https://www.forumstandaardisatie.nl/open-standaarden/https-en-hsts>, geraadpleegd op 11-08-2020.

⁷⁵ Bron: Staatssecretaris van het ministerie van BZK, *Kamerbrief Verhogen informatieveiligheid bij de overheid*, p.5, 2018.

⁷⁶ Bron: Rijksoverheid, *Groeï informatieveiligheidsstandaarden bij overheid, maar ook werk aan de winkel*, 12 augustus 2019.

⁷⁷ Bron: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *WRR-rapport nr. 101: Voorbereiden op digitale ontwrichting*, 2019.

⁷⁸ Bron: Rijksoverheid, *Kamerbrief evaluatie Citrix-problematiek en reactie rapport WRR*, 20 maart 2020.

- Daarmee kan worden geconstateerd dat voor veiligheidsstandaarden van vitale overheidsfuncties *doeltreffendheid deels is waargenomen*. Zoals aangegeven heeft het ministerie van BZK hierin een gedeelde verantwoordelijkheid. Wij hebben met name gekeken naar de doeltreffendheid van het ministerie van BZK.

Doelmatigheid

Er zijn geen aanvullende kosten-batenanalyses betreffende dit onderwerp uitgevoerd en er is derhalve onvoldoende informatie beschikbaar om de doelmatigheid te bepalen. De *doelmatigheid is daarmee niet aantoonbaar*.

PKI-Overheid

Het stelsel PKI-Overheid (verder: PKI-O) beveiligt de communicatie van de overheid op overheid-overheidsniveau en op burger-overheidsniveau. Dit gebeurt niet vanuit een wettelijke taak, maar vanuit maatschappelijk bewustzijn. Deze extra stap in de beveiliging versterkt de veiligheidsborging. Worden door Trust Service Providers (verder TSP's) beschikbaar gesteld aan overheidsorganisaties. Het ministerie van BZK is opdrachtgever aan Logius voor beheer en toezicht.

Output

- Alhoewel PKI-O geen wettelijke basis heeft, wordt het wel op verschillende manieren afgedwongen (bijvoorbeeld via Digikoppeling, eHerkenning, RVIG en MedMIJ). Het aantal uitstaande PKI-Overheidscertificaten schommelt in de onderzoeksperiode rond de 600.000.⁷⁹ In 2019 zakte dit onder de 600.000 en was dit aantal weer lager dan de voorgaande twee jaren.
- Uit interviews met beleidsexperts van het ministerie van BZK blijkt dat er beleidsmatig nauwelijks aandacht wordt besteed aan het breder uitrollen van PKI-O. Hoewel dit significant is, wordt gebruik voor de beveiliging van overheidswebsites op minder dan 50% geschat. Daaruit blijkt dat de meerwaarde ten opzichte van andere (goedkopere) PKI-certificaten beperkt wordt ervaren.⁸⁰

Outcome

- Uit het rapport PKI-Overheid – 'Onderzoek naar de mogelijkheden om gebruik te vergroten bijvoorbeeld via verplichtstelling' van Innovator, blijkt dat een digitaal PKI-O certificaat meerwaarde heeft voor overheidsdienstverleners, bijvoorbeeld in het vertrouwen dat ze uitstralen naar burgers.
- Het rapport geeft ook aan dat het potentieel van PKI-O nog niet volledig wordt benut: allereerst is PKI-O erg complex, en het publiek-private stelsel is moeilijk. Gebruik is daardoor beperkt, mede doordat er geen verplichting is en niet voor alle partijen duidelijk is wat de voordelen zijn.⁸¹ Er kan geconcludeerd worden dat de bijdrage van PKI-O aan vertrouwen in veiligheid van de communicatiemiddelen slechts ten dele is bereikt.
- Belangrijke kanttekening van gesprekspartners is dat hoewel het gebruik afneemt, informatie die van groot belang is zonder uitzondering met PKI-certificaat wordt gebruikt. Zonder het certificaat krijg je geen toegang tot BRP. Er zijn daarom geen aanwijzingen dat veiligheid afneemt.
- Daarmee kan geconcludeerd worden dat *doeltreffendheid deels is waargenomen*.

⁷⁹ Bron: Ministerie van het ministerie van BZK, *Monitors GDI, 2015-2020*.

⁸⁰ Bron: Innovator, *PKIoverheid – onderzoek naar de mogelijkheden om gebruik te vergroten bijvoorbeeld via verplichtstelling*, p. 41-42, 2019.

⁸¹ Idem.

Doelmatigheid

De evaluatie naar PKI-O bevat geen bevindingen over de doelmatigheid. Tussen 2015 en 2019 bedragen de uitgaven voor het ministerie van BZK 5,9 miljoen euro.⁸² Dit bedrag wordt door Logius gebruikt voor beheer en toezicht van het certificaat. Hoewel PKI-O duurder is dan andere certificaten biedt dit geen bruikbare benchmark.

4.3.2. Conclusie doeltreffendheid en doelmatigheid

Doeltreffendheid: Over het algemeen lijkt voor het beleid rondom het thema informatiesamenleving doeltreffendheid slechts gedeeltelijk te kunnen worden vastgesteld. Hiervoor zijn twee redenen aan te wijzen. Allereerst omvat dit thema activiteiten die pas net van start zijn gegaan, zoals publieke waarden in het digitale domein en het gebruik van algoritmen. In de beleidsperiode zijn er vooral stappen gezet om meer kennis op dit gebied te verkrijgen. Ten tweede is er veelal een wettelijke basis nodig om doeltreffend te kunnen zijn, bijvoorbeeld rond informatieveiligheidsstandaarden, het PKI-certificaat en ENSIA. Het uitstel van de Wet DO heeft hier niet aan bijgedragen. De stappen die zijn gezet om uniforme standaarden toe te passen en verantwoordelijkheden voor informatieveiligheid bij alle overheidslagen te integreren hebben wel positieve effecten. In het geval van Informatiesamenleving is de beoogde outcome zoals gezegd deels waargenomen.⁸³ Ook is er gedeeltelijk een relatie te leggen met het gevoerde beleid. Wij kennen voor de doeltreffendheid voor het thema een 1 (*doeltreffendheid deels waargenomen*) toe.

Doelmatigheid: Wat betreft doelmatigheid zijn er nauwelijks onderzoeken uitgevoerd op de instrumenten onder het thema 'Informatiesamenleving'. Doelmatigheid kan daarmee niet worden vastgesteld. Aan het thema werken geschat een 30 fte en is ruim 20 miljoen euro uitgegeven. Het aantal fte's lijkt in dit geval hoog ten opzichte van het vastgestelde doelbereik. Wij kennen voor de doelmatigheid voor het thema een 1 (*doelmatigheid niet waargenomen*) toe.

4.3.3. Aanbevelingen

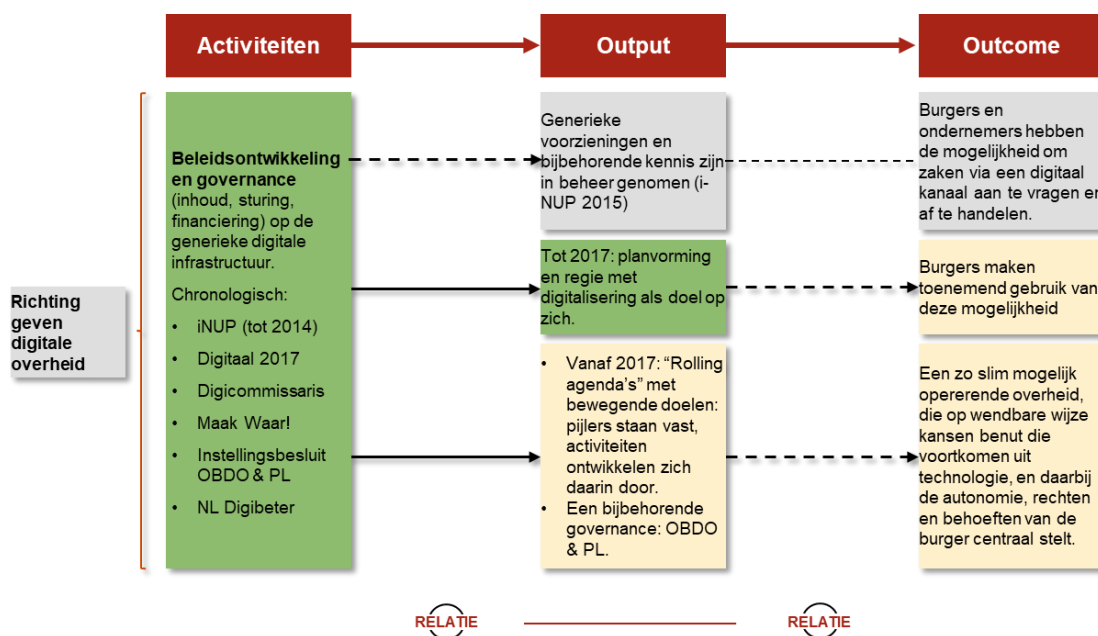
- **Verbeter veiligheidsinstrument met inzichten uit evaluaties.** Uit de verschillende evaluaties die zijn uitgevoerd naar het verbeteren van de digitale veiligheid blijkt dat de instrumenten (zoals ENSIA) eenvoudiger kunnen en/of meer voorlichting behoeven. Het is aan te bevelen hier werk van te maken om de doeltreffendheid te vergroten.
- **Bepaal toegevoegde waarde PKI-O.** Hoewel het PKI-O certificaat nog steeds wordt afgenomen, lijkt het certificaat in de huidige vorm beperkte meerwaarde te hebben ten opzichte van certificaten in de markt. Een kosten-batenanalyse lijkt op zijn plaats om te bepalen wat de meerwaarde van PKI-O is en of er geen betere alternatieve instrumenten zijn voor gebruik van de financiële middelen vanuit het ministerie van BZK.

⁸² Bron: Mutatieoverzicht het ministerie van BZK 2015 – 2019.

⁸³ Dit betekent niet dat de outcome er niet is (geweest). Tijdens ons onderzoek is het echter niet aannemelijk geworden.

4.4. Thema 4. Bestuurlijke en maatschappelijke verankering van beleid

Onderstaande figuur laat zien welke activiteiten, outputs en outcomes zijn aangetroffen en in hoeverre een relatie is aangetroffen tussen het gevoerde beleid en de effecten ten aanzien van het thema 'bestuurlijke en maatschappelijke verankering van beleid'.



Figuur 9. Thema 4. Visuele weergave van gevonden resultaten en relaties

Als onderbouwing geven wij hieronder een beschrijving van onze bevindingen en conclusies in relatie tot bovenstaande figuur.

4.4.1. Bevindingen

De activiteiten die het ministerie van BZK heeft ondernomen met als doel bij te dragen aan bestuurlijke en maatschappelijke verankering van het beleid behandelen we per programma⁸⁴:

1. iNUP
2. Digitaal 2017
3. Digicommissaris
4. Maak Waar! & NL Digibeter
5. Instellingsbesluit OBDO & PL

Voor deze instrumenten geldt dat het ministerie van BZK een coördinerende rol heeft en dat het ministerie van BZK bij kan dragen aan het bereiken van de beoogde resultaten, maar dat deze in samenwerking gerealiseerd moeten worden. Wij beperken ons in onderstaande bevindingen op de rol van het ministerie van BZK.

⁸⁴ De basis voor deze indeling vormen de vier sporen van het digitale inclusie-instrumentarium beschreven in het DIO jaarplan 2018. Op basis van onze onderzoeksaanpak komen wij echter tot drie groepen activiteiten.

1. iNUP

De agenda van iNUP bestond uit:

- Afronden en in beheer brengen van de basisvoorzieningen tot een overheidsbrede toekomstbestendige informatie-infrastructuur.
- Grootschalige implementatie bij alle overheden⁸⁵.

Eind 2014 is de implementatie van het Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-overheid (kortweg iNUP), het fundament van de generieke digitale infrastructuur, afgerond. In 2015 worden de generieke voorzieningen en bijbehorende kennis die binnen i-NUP zijn ontwikkeld in beheer genomen ⁸⁶.

Output

- Alle voorzieningen zijn zoals beoogd overgedragen aan de lijn⁸⁷.

Outcome

- Wij hebben geen informatie kunnen vinden die bewijst dan wel weerlegt dat de generieke voorzieningen in beheer zijn genomen, en dat dit een bepaald maatschappelijk effect teweeg heeft gebracht. Wij concluderen daarom dat *doeltreffendheid niet is waargenomen*.

Doelmatigheid

Conform de handleiding beleidsdoorlichtingen is van beleid waarvan de doeltreffendheid niet is aangetoond, per definitie de doelmatigheid niet aan te tonen.⁸⁸ We hebben ook geen overige informatie aangetroffen die aannemelijk maakt dat iNUP wel of niet doelmatig was.

De *doelmatigheid is niet aantoonbaar*.

2. Digitaal 2017

'Bedrijven en burgers kunnen uiterlijk in 2017 zaken die ze met de overheid doen – zoals het aanvragen van een vergunning – 'digitaal afhandelen'). De ambitie vertaalt zich in vier hoofddoelstellingen:

1. Eind 2017 kunnen alle schriftelijke transacties (schriftelijke producten) tussen burgers en bedrijven met de overheid digitaal afgehandeld worden.
2. Eind 2017 maken burgers en bedrijven in overwegende mate gebruik van het digitale kanaal bij gebruik van de overheidsdienstverlening.
3. De digitale overheidsdienstverlening wordt door burgers en bedrijven ervaren als toegankelijk (op maat, herkenbaar, begrijpelijk, makkelijk bruikbaar) betrouwbaar en veilig.
4. Eind 2017 is er geïntegreerde digitale overheidsdienstverlening aan burgers en bedrijven: vanaf een begin-locatie zijn (al dan niet via toeleiding) alle (gerelateerde) digitale zaken af te handelen⁸⁹.

⁸⁵ Bron: Rijksoverheid, *Eindrapport iNup*, december 2014. (voor de onderzoeksperiode, maar gebruikt om het doel van iNUP vast te stellen).

⁸⁶ Bron: Rijksoverheid, *Begrotingsstaten Rijksbegroting 2015*, 2015.

⁸⁷ Bron: Rijksoverheid, *Eindrapport iNup*, december 2014. (voor de onderzoeksperiode, maar gebruikt om het doel van iNUP vast te stellen).

⁸⁸ Bron: Rijksoverheid, *Handreiking beleidsdoorlichtingen*, van <https://rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doelmatigheid>

⁸⁹ Bron: Directie Informatiesamenleving en Overheid (DIO), *Bestedingsplan 2015*.

Output: De volgende outputs zijn gerealiseerd⁹⁰:

- Accountmanager Digitaal 2017: focus op decentrale overheden die een steuntje in de rug konden gebruiken.
- Ambassadeurs Digitale Overheid (van Bureau Digicommissaris) bezochten 90 gemeentes om te helpen bij ontwikkeling digitale overheid.
- Er zijn pilots uitgevoerd om inzicht te krijgen in het gebruik van digitale communicatie van gemeente door burgers/ondernemers.
- Platform 'Optimaal Digitaal', dat handreikingen biedt voor online-dienstverlening, is mogelijk gemaakt.
- Kennisplatform 'Gebruiker Centraal' is mogelijk gemaakt voor organiseren thematische bijeenkomsten en 'Maak het bruikbaar festival'.
- Er is ondersteunend instrumentarium ontwikkeld, zoals 'Gewoon Toegankelijk', dat websites toetst op toegankelijkheid.
- Er is subsidie verstrekt aan Kenniscentrum Dienstverlening van KING voor innovatieve dienstverleningsprojecten in het gemeentelijke veld.

Outcome

- 'De tevredenheid van burgers en ondernemers over overheidsdienstverlening rond 60 levensgebeurtenissen blijft licht stijgen. Van een rapportcijfer 6,7 in 2010, 6,8 in 2013 en 6,9 in 2014, komt het cijfer voor de waardering van de gezamenlijke overheidsorganisaties (keten) in de meting van 2015 uit op een 7,0. In de meting van 2016, waarin alleen burgers zijn bevraagd, werd de dienstverlening door de keten op een 7,1 gewaardeerd.'⁹¹
- Qua gebruik blijkt op peildatum 31 december 2018 een lichte stijging (5-10%) waargenomen bij de meeste digitale overheidsvoorzieningen waaronder DigiD. Een uitzondering hierop is Digiport, waar een forse stijging (30%) is waargenomen⁹². Het is niet bekend wat de natuurlijke stijging van het gebruik van digitale overheidsvoorzieningen is (zonder interventies zoals Digitaal 2017), maar het lijkt aannemelijk dat een bepaalde lichte stijging er altijd is, dus dat de bijdrage van Digitaal 2017 aan de beoogde outcome beperkt te noemen is.
- Er is geen informatie beschikbaar over welke diensten gedigitaliseerd zijn dankzij Digitaal 2017, of gedigitaliseerd hadden moeten worden. Echter, tot op heden kan nog niet alle overheidsdienstverlening digitaal (denk aan aangifte doen van een geboren kind of het aanvragen van een rijbewijs), dus de doelstelling dat zaken (geïnterpreteerd als: alle zaken) met de overheid digitaal kunnen worden afgehandeld, is niet bereikt.
- 'Geconcludeerd kan worden dat de digitale dienstverlening van overheidsorganisaties in 2017 een goed peil heeft bereikt. Daarmee is de doelstelling van het kabinet in hoge mate gerealiseerd.'⁹³

Hoewel de beoogde outcome (in bescheiden mate) is waargenomen, is het op basis van de beschikbare evaluatierapporten niet mogelijk een causaal verband te leggen met het ingezette beleid. Deze constatering is tijdens een werksessie met beleidsexperts expliciet besproken en werd door alle aanwezigen ondersteund. Wij concluderen daarom dat *doeltreffendheid niet is waargenomen*.

⁹⁰ Bron: Diverse bronnen waaronder Evaluatie Digitaal 2017, Kamerbrief over Eindrapportage Digitaal 2017, DIO Bestedingsplan 2015, Monitors GDI en voortgangsrapportages.

⁹¹ Bron: Digitale Overheid, *Voortgangsrapportage Digitaal 2017*, 15 december 2016.

⁹² Bron: Ministerie van het ministerie van BZK, *Monitor GDI 2019*, 2019.

⁹³ Bron: Rijksoverheid, *Kamerbrief over 'Eindrapportage Digitaal 2017'*, 26 september 2018.

Doelmatigheid

Conform de handleiding beleidsdoorlichtingen is van beleid waarvan de doeltreffendheid niet is aangetoond, per definitie de *doelmatigheid niet aan te tonen*.⁹⁴

3. Digicommissaris

'In de kern richt de opdracht van de Digicommissaris zich op inhoud, sturing en financiering van de generieke digitale infrastructuur. De Nationaal Commissaris Digitale Overheid (NCDO) krijgt de opdracht beleidsontwikkeling en vernieuwing aan te jagen, daarmee de totstandkoming van (voorzieningen voor) de Digitale Overheid te bevorderen, het beheer van essentiële voorzieningen te borgen en het gebruik van die voorzieningen te stimuleren. De NCDO stuurt op het realiseren en op een effectief gebruik (baten) van de generieke digitale infrastructuur (GDI). De Nationaal Commissaris stelt de GDI samen uit bestaande en in ontwikkeling zijnde voorzieningen, standaarden, basisregistraties en producten die essentieel zijn voor zowel het functioneren van de overheid als voor haar (digitale) dienstverlening aan burgers en bedrijven.'⁹⁵

Output

- 'De Digicommissaris heeft in opzet een governance-structuur gerealiseerd met een sluitend geheel: besluitvorming vindt plaats vanaf de inhoudelijke gespreksfora (regieraden, klankbordgroep bedrijven) via het Nationaal Beraad naar de Ministeriële Commissie Digitale Overheid onder voorzitterschap van de minister-president. Betrokken partijen voelen uiteindelijk te weinig binding met de Digicommissaris; als het erop aan komt, banen zij toch hun eigen weg. De Digicommissaris heeft veel werk verricht aan het financiële kader van de digitale overheid. Hij heeft het initiële incidentele financiële tekort opgelost, en uitgangspunten vastgesteld voor een structurele bekostiging, met de doorbelasting van toerekenbare uitgaven als bepalend onderdeel. De uitwerking van deze principes heeft geleid tot een bekostigingsmodel dat recentelijk is vastgesteld door het kabinet.'⁹⁶

Outcome

- De evaluatie van NCDO concludeert dat het programma 'een opdracht bleek die niet alleen veel tijd en energie vroeg van de Digicommissaris en zijn stakeholders, maar ook een zware wissel trok op het arrangement waarin de Digicommissaris en diverse partijen samenwerkten. De focus lag daarbij te eenzijdig op geld en governance, waardoor de inhoud van het werk naar de achtergrond verdween'.⁹⁷ Dit is ook van invloed geweest op het programma Digitaal 2017, omdat overleg en besluitvorming hierover via de governance van de Digicommissaris liep.
- Eén van de stakeholders voegde tijdens een werksessie de volgende notie toe over het werk van de Digicommissaris: '*Vanuit de uitvoering delen wij de resultaten van de evaluatierapporten, echter met een kanttekening. De Digicommissaris heeft lopen vechten tegen een begroting die verdeeld was over verschillende departementen. Hij had de moed om zo'n digitale eenheidsvisie te realiseren, terwijl je weet dat de financiële kaders niet toegegeven worden in dit kabinet. De Digicommissaris heeft alles gedaan wat hij kon doen, maar het is niet gelukt.*'
- Dit beeld bevestigt dat de doeltreffendheid van de Digicommissaris beperkt is. Wij concluderen daarom dat *doeltreffendheid niet is waargenomen*.

⁹⁴ Bron: Rijksoverheid, *Handreiking beleidsdoorlichtingen*, van <https://rijksbegroting.nl/beleidsbeoordelingen/evaluatie-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doelmatigheid>

⁹⁵ Bron: ABD TOPConsult, *De Digidelta: Samen versnellen. Evaluatie NCDO*, 2017.

⁹⁶ Bron: Idem.

⁹⁷ Bron: Idem.

Doelmatigheid

Conform de handleiding beleidsdoorlichtingen is van beleid waarvan de doeltreffendheid niet is aangetoond, per definitie de *doelmatigheid niet aan te tonen*.⁹⁸

4. Maak Waar! & NL Digibeter

Maak Waar! is het adviesrapport van de Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid over het functioneren van de digitale overheid in relatie tot de snelle digitalisering van de samenleving.⁹⁹

Op advies van de betrokken beleidsexperts worden de bevindingen over Maak Waar! en NL Digibeter gezamenlijk beschreven. De beleidsexperts hebben toegelicht dat Maak Waar! een stap vormt in de richting van de visievorming die is geland in NL Digibeter. Daarom is over Maak Waar! ook geen apart onderzoeksmateriaal beschikbaar.

NL Digibeter is een zogenaamde 'rolling agenda' met bewegende doelen (die jaarlijks wordt bijgesteld). Pijlers staan vast, activiteiten ontwikkelen zich daarbinnen door. Een centrale vraag is: hoe combineren we het benutten van kansen met het borgen van rechten? Samen met bedrijven en wetenschappers wil de overheid innoveren en ruimte maken voor experimenten en investeren in kennis. Het is ook een uitnodiging aan de maatschappij om mee te denken.¹⁰⁰

Output

- Er is een rapport opgeleverd (Maak Waar!) met een gedragen boodschap door vele betrokken maatschappelijke partijen. Ook is er een agenda opgeleverd (NL Digibeter). Het rapport heeft bijgedragen aan een aantal belangrijke veranderingen in de manier waarop de overheid bezig is met de digitale samenleving. Met name de verschuiving naar sturen op maatschappelijk belang en niet alleen op voorzieningen. Concreet heeft het ook bijgedragen aan het versnellen en verdiepen van de samenwerking tussen het ministerie van BZK, EZK en JenV op de digitale overheid.¹⁰¹
- De agenda NL Digibeter is sinds 2018 jaarlijks geactualiseerd. De agenda is ingericht naar thema's die aansluiten bij de pijlers. De rapporten zijn een uiting van de focus op het maatschappelijk belang en het grotere plaatje van de digitalisering. De focus, toekomstvisie en praktische toepasbaarheid kan beter, hoewel hier al verbeteringen in zijn aangebracht.¹⁰² De rapporten geven ook aan welke outputs bereikt zijn.¹⁰³
- VKA plaatst in de evaluatie van de governance op digitale overheid een kanttekening bij de Agenda NL Digibeter. Bij het opstellen hiervan zijn verschillende partijen betrokken, echter zijn burgers, bedrijven en leveranciers van IT-diensten hier niet direct bij betrokken.

Outcome

- Tijdens de werksessie meldde een vertegenwoordiger vanuit de VNG het volgende: 'gemeenten hebben in de afgelopen jaren enorme sprongen gemaakt om de maatschappelijke opgave dichterbij het Rijk te brengen. Wij koppelen constant de maatschappelijke opgave door aan de Rijksoverheid. Dit is gewijzigd in de samenwerking.'

⁹⁸ Bron: Rijksoverheid, *Handreiking beleidsdoorlichtingen*, van <https://rijksbegroting.nl/beleidsbeoordelingen/evaluatie-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsbeoordelingen/het-meten-van-doelmatigheid>

⁹⁹ Bron: Rijksoverheid, 'Maak Waar!', 18 april 2017.

¹⁰⁰ Bron: www.digitaleoverheid.nl

¹⁰¹ Bron: Beleidsmedewerkers n.a.v. werksessie thema 4, juni 2020.

¹⁰² Bron: Rijksoverheid, Evaluatie Governance en Doorbelasting – Regievoering op beleid en uitvoering, p. 30, 1 april 2020.

¹⁰³ Hier wordt bij de betreffende thema's in deze doorlichting nader op ingegaan.

- Betrokkenen merken op dat het opstellen van de beleidsagenda een eerste en substantiële stap is geweest.¹⁰⁴ Op basis van de bevindingen stellen we vast dat *doeltreffendheid deels is waargenomen*.

Doelmatigheid

Conform de handreiking beleidsdoorlichtingen bepalen twee maatstaven de doelmatigheid: 1) de verhouding tussen de effecten en uitgaven van verschillende beleidsalternatieven, en 2) de doelmatigheid van de bedrijfsvoering: zoveel mogelijk output tegen zo min mogelijk input. Ten aanzien van 1) zijn bij ons geen voor de hand liggende beleidsalternatieven in beeld voor de gehanteerde instrumenten (een onderzoeksrapport en een 'rolling agenda'). Ten aanzien van 2) zal hieronder op themaniveau een uitspraak worden gedaan, omdat de input (uitgaven en fte's) alleen op themaniveau bekend is.

5. Instellingsbesluit OBDO & PL

OBDO en Programmeringsraad Logius vormen samen sinds 2018 de governance die als doel heeft dat door verschillende betrokken overheidspartijen gewerkt kan worden aan bewegende doelen. De pijlers staan vast, de activiteiten ontwikkelen zich daarbinnen door.

Output

- Het rapport Evaluatie Governance en Doorbelasting¹⁰⁵ concludeert dat de governance is opgezet en werkt, zowel de OBDO als de Programmeringsraad Logius. Daarmee is bereikt dat sinds begin 2018 overheidsbreed overleg plaatsvindt over digitalisering. Echter, uit de evaluatie blijkt dat er aandachtspunten zijn voor het functioneren van de governance, met name van de OBDO (waaronder op de voortgang en focus). Daarbij wordt opgemerkt dat het vanwege de breedte van het onderwerp moeilijk is de juiste kennis te betrekken.
- Het onderzoek concludeert dat met name het onderdeel regievoering, waarbij wordt gestuurd op integrale programmering digitalisering, nog ontbreekt, terwijl hier wel sterke behoefte aan is (gezien de uiteenlopende thema's en betrokken partijen). Het beoogde Programmaplan basisinfrastructuur heeft onder andere deze functie maar is nog niet uitgewerkt. Vanuit de PL wordt aan een strategische roadmap gewerkt voor de voorzieningen in beheer en ontwikkeling bij Logius. Deze is echter nog niet afgerond.

Outcome

- De interbestuurlijke samenwerking wordt met de nieuwe governance versterkt. Dit leidt ertoe dat partijen elkaar vaker en beter weten te vinden.¹⁰⁶
- Het onderscheid dat is ontstaan tussen beleidsvorming en uitvoering wordt positief ervaren, omdat dit de verschillende relaties en verantwoordelijkheden zichtbaar maakt. Echter, juist de verbinding tussen de beleids-brede kaders en de uitvoeringstaak ontbreekt nog. Gezien de belangrijke tekortkomingen kan niet worden geconcludeerd dat het instellingsbesluit al leidt tot een beter opererende governance.
- Wij concluderen dat *doeltreffendheid deels is waargenomen*.

¹⁰⁴ Bron: Rijksoverheid, Evaluatie Governance en Doorbelasting – Regievoering op beleid en uitvoering, p. 30, 1 april 2020.

¹⁰⁵ Bron: Rijksoverheid, Evaluatie Governance en Doorbelasting – Regievoering op beleid en uitvoering, 1 april 2020.

¹⁰⁶ Idem. P. 40.

Doelmatigheid

Conform de handreiking beleidsdoorlichtingen bepalen twee maatstaven de doelmatigheid: 1) de verhouding tussen de effecten en uitgaven van verschillende beleidsalternatieven, en 2) de doelmatigheid van de bedrijfsvoering: zoveel mogelijk output tegen zo min mogelijk input. Ook hier geldt dat ten aanzien van 1) geen voor de hand liggende beleidsalternatieven in beeld zijn. Ten aanzien van 2) zal hieronder op themaniveau een uitspraak worden gedaan, omdat de input (uitgaven en fte's) alleen op themaniveau bekend is.

4.4.2. Conclusie doeltreffendheid en doelmatigheid

Doeltreffendheid: De beoogde output is goed zichtbaar (inbeheername iNUP-voorzieningen, activiteiten in het kader van Digitaal 2017, Digicommissaris, een rapport (Maak Waar!), een rolling agenda (NL Digibeter) en een governance (OBDO/PL). De beoogde maatschappelijke outcome is volgens onze evaluaties slechts beperkt uit evaluaties gebleken, en waar dit het geval is, is de relatie met het uitgevoerde beleid niet goed te leggen (zoals ook door de betrokken beleidsexperts is bevestigd). Doeltreffendheid van de activiteiten aan het begin van de onderzoeksperiode is niet bekend (iNUP) of laag (digitaal 2017; Digicommissaris). Latere jaren is de doeltreffendheid deels aangetoond (Maak Waar!, OBDO/PL, NL Digibeter) en is er sprake van een veelbelovende maatschappelijke dialoog en planvorming maar onvoldoende bewijs voor daadwerkelijke doorwerking in de maatschappij (anders dan bewustzijn en een maatschappelijk gesprek). Dat moet de komende jaren gaan gebeuren. Wij kennen aan de doeltreffendheid van de activiteiten binnen het thema bestuurlijke en maatschappelijke verankering van beleid een 2 (*doeltreffendheid deels waargenomen*) toe.

Doelmatigheid: Zoals gezegd is van de activiteiten binnen het thema de doelmatigheid per definitie maximaal gedeeltelijk aantoonbaar, omdat de doeltreffendheid gedeeltelijk is waargenomen. Vervolgens bepalen twee maatstaven de doelmatigheid:

1. *De verhouding tussen de effecten en uitgaven van verschillende beleidsalternatieven:* Er zijn voor de activiteiten ook geen voor de hand liggende beleidsalternatieven in beeld.
2. *De doelmatigheid van de bedrijfsvoering: zoveel mogelijk output tegen zo min mogelijk input:* Wij merken allereerst op dat tussen 2015 en 2019 op themaniveau 3,3 miljoen euro is uitgegeven. Jaarlijks zijn circa 7 fte belast met de uitvoering van de activiteiten. Hoe doelmatig dit is, zal nader blijken wanneer de inspanningen uit het tweede gedeelte van de onderzoeksperiode meer hun vruchten gaan afwerpen. Op dit moment nemen wij de doeltreffendheid van de inzet op deze activiteiten gedeeltelijk waar, en klinkt een fte-aantal van 7 per jaar en gemiddeld <1 miljoen euro aan uitgaven per jaar, als redelijk, gezien het grote aantal maatschappelijke partijen dat wordt bereikt en bij de activiteiten betrokken is. Zoals gezegd zijn de doeltreffendheid en dus ook doelmatigheid van de eerste helft van de onderzoeksperiode niet waargenomen. Dit beeld wordt herkend door de deelnemers in de werksessies, die erop wijzen dat de belangrijkste stappen binnen dit thema sinds 2017 zijn gezet.

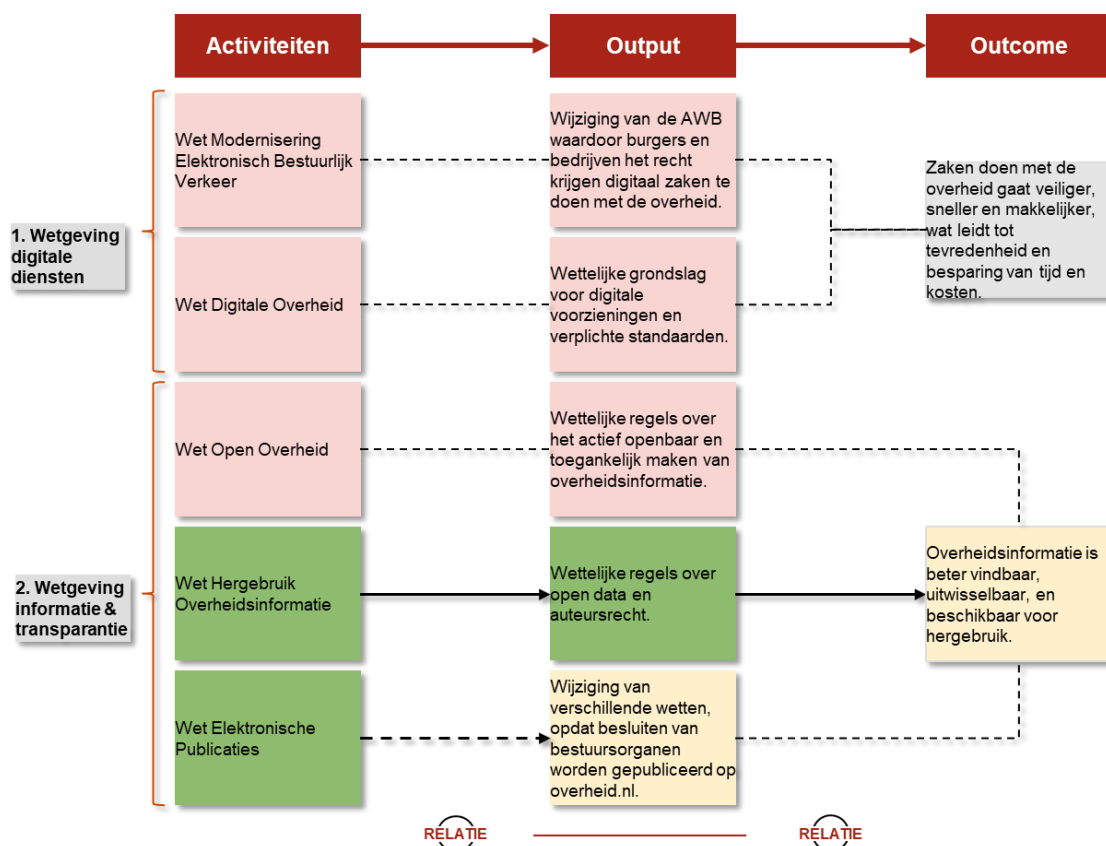
Wij kennen voor de doelmatigheid voor het thema een 1 (*doelmatigheid niet waargenomen*) toe. Voornaamste reden hiervoor is dat voor dit type instrumenten (sturing) lastig te bepalen is of de resultaten in verhouding staan tot de kosten. Temeer omdat wij beperkt zicht hebben op de doeltreffendheid.

4.4.3. Aanbevelingen

- **Organiseer monitoring.** Richt monitoring in van het doel en de beoogde effecten van de koers (rolling agenda's) die sinds 2017 is ingeslagen. Deze koers is uitvoerig onderbouwd en afgestemd; het ligt voor de hand dat het een verstandige koers is. Het is echter van belang de interventielogica ook doorlopend te toetsen (en bij te stellen) door een nulmeting en een latere meting van de beoogde maatschappelijke outcome te organiseren.
- **Kijk nogmaals kritisch naar de formulering van de beoogde maatschappelijke outcome.** Tijdens de werksessies kwam naar voren dat het lastig is om te meten in hoeverre de beoogde maatschappelijke outcome wordt bereikt. Gezien de huidige omschrijving van de beoogde outcome is dat goed voor te stellen. De omschrijving heeft een grote scope (de gehele overheid) en is tegelijk algemeen geformuleerd (kansen benutten die voortkomen uit technologie) en van een hoog ambitieniveau (daarbij de autonomie, rechten en behoeften van de burger centraal stellen). Het kan zinvol zijn tijd te investeren in het formuleren van een kleinere, meer behapbare en beter meetbare beoogde outcome. Bijvoorbeeld door de scope kleiner te maken (verschillende doelen voor verschillende overheidslagen, met meetbare doelstellingen bij pilotorganisaties), de formulering minder algemeen (bepaalde relevante technologieën of ontwikkelingen kiezen als focus), en in de gekozen focus al voorsorteren op het centraal stellen van burgers en bedrijven. Autonomie, rechten en behoeften van burgers en bedrijven zijn hierbij goede leidende principes, maar hoeven misschien niet het doel van de agenda te zijn.
- **Zorg voor een integrale programmering.** Hoewel er een overkoepelende visie is voor digitalisering bij de overheid en in de maatschappij (NL Digibeter), ontbreekt de doorvertaling naar de uitvoering in de vorm van een integrale uitvoeringsprogrammering. Dit draagt bij aan een gedeeld begrip van concrete outcomes waaraan wordt gewerkt (aanbeveling 2) alsook aan het monitoren en sturen (aanbeveling 1). Deze integrale programmering is voorzien in het OBDO instellingsbesluit maar nog niet gerealiseerd. Geef hier op korte termijn invulling aan.

4.5. Thema 5. Juridische verankering van beleid

Onderstaande figuur laat zien welke activiteiten, outputs en outcomes zijn aangetroffen en in hoeverre een relatie is aangetroffen tussen het gevoerde beleid en de effecten ten aanzien van het thema 'juridische verankering van beleid'.



Figuur 10. Thema 5. Visuele weergave van gevonden resultaten en relaties

Als onderbouwing geven wij hieronder een beschrijving van onze bevindingen en conclusies in relatie tot bovenstaande figuur.

4.5.1. Bevindingen

De activiteiten die het ministerie van BZK heeft ondernomen met het doel bij te dragen aan de Juridische verankering van beleid behandelen we onder de volgende secties:

1. Wetgeving digitale diensten
2. Wetgeving informatie & transparantie

In het algemeen geldt dat de bijdrage die het ministerie van BZK door middel van wetgeving (en handhaving) kan hebben aanzienlijk kan zijn maar wel indirect is. Van de partijen die onder de wetgeving vallen wordt geacht dat zij bepaalde rechten en plichten opvolgen. Wij beperken ons tot de effecten die direct gerelateerd kunnen worden aan de inzet van het ministerie van BZK.

1. Wetgeving digitale diensten

Wet Modernisering Elektronisch Bestuurlijk Verkeer

De Wet Modernisering Elektronisch Bestuurlijk Verkeer verplicht overheden om de digitale weg te openen voor alle wettelijke taken van de overheid. Daarnaast voorziet het in een aantal vormen van rechtsbescherming. Uitgangspunt is dat stimuleren van medeoverheden alleen niet voldoende is. Daarbij geldt dat als er geen specifiek digitaal kanaal is, de burger het recht heeft om ieder kanaal te gebruiken.

Output

- Beoogde output is een wijziging van de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB), waardoor burgers en bedrijven het recht krijgen digitaal zaken te doen met de overheid. Er werd gestreefd naar inwerkingtreding in 2017. De wet is op dit moment aanhangig bij de Tweede Kamer met de verwachting de wet per 1 juni 2021 te realiseren. Tijdens de werksessie over de beleidstheorie suggereerde de betrokken beleidsexpert dat deze vertraging het gevolg is van onvoldoende wetgevingscapaciteit (fte).¹⁰⁷

Outcome

- Op de beoogde schaal zijn geen outcomes zichtbaar omdat de wet nog niet is aangenomen en de verplichting dus nog niet van kracht is. Wel merkt VNG op dat gemeentes er op eigen initiatief soms al mee aan de slag gaan en sommige gemeentes ver zijn met het organiseren van het digitale verkeer en meerdere kanalen gebruiken (zoals de wet beoogt).¹⁰⁸ Dit is afhankelijk van hun digitale volwassenheid. In welke mate gemeentes daadwerkelijk voldoen aan de wet is niet bekend. Wij concluderen dat omdat de wet ten tijde van de doorlichting nog niet is aangenomen, *doeltreffendheid vooralsnog niet is aangetoond*.

Doelmatigheid

Conform de handleiding beleidsdoorlichtingen is van beleid waarvan de doeltreffendheid niet is aangetoond, per definitie de doelmatigheid niet aan te tonen.¹⁰⁹ In het geval van de Wet Modernisering Elektronisch Bestuurlijk Verkeer ligt dit bovendien voor de hand, aangezien de wet nog niet door het parlement is aangenomen. Hiermee is de *doelmatigheid vooralsnog niet aangetoond*.

Wet Digitale Overheid (WDO)

De Wet Digitale Overheid (verder: WDO) regelt voorzieningen waarmee digitaal verkeer mogelijk wordt gemaakt op het gepaste betrouwbaarheidsniveau. Een belangrijk deel van de wet gaat over het **eID-stelsel** – de wettelijke basis voor private inlogmiddelen. Het feit dat DigiD werkt en wordt uitgegeven is een verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van BZK, deze verantwoordelijkheid wordt geregeld in de WDO. Een aantal onderdelen (onder andere werken met BSN's) moet een grondslag hebben; dat gebeurt in de WDO. Belangrijk onderdeel van die veiligheid is dat hun identiteit voldoende grondig wordt vastgesteld wanneer gevoelige en/of persoonlijke gegevens worden gedeeld. Om de beoogde outcome te bereiken moet dus zowel de wet worden aangenomen, als de beoogde gedragsverandering worden bewerkstelligd bij de betreffende overheidspartijen en gebruikers.

¹⁰⁷ Bron: Werksessie thema 5, april 2020.

¹⁰⁸ Bron: Werksessie thema 5, juni 2020.

¹⁰⁹ Bron: Rijksoverheid, *Handreiking beleidsdoorlichtingen*, van <https://rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doelmatigheid>

Onder thema 5 wordt alleen de wet zelf bekeken; de overige inspanningen van de directie om de gedragsverandering daadwerkelijk te laten plaatsvinden worden besproken onder thema 7.

Output

- De WDO ligt momenteel in de Eerste Kamer. De initiële start was beoogd voor 2018. De vertraging is deels toe te schrijven aan de wetswijziging over het open toelatingssysteem en de wijzigingen in de scope (waar deze oorspronkelijk de gehele GDI zou beslaan). Ook de streefdatum van 1 juli 2020 is niet haalbaar gebleken. Onderdeel van het proces zijn een technische briefing en een deskundigensessie. 1 januari 2021 zou de volgende mogelijkheid zijn.

Outcome

- De beoogde outcome is dat burgers en bedrijven veilig digitaal zaken kunnen doen met de overheid. Gezien de wet nog niet is ingevoerd, heeft deze nog niet (op de beoogde schaal) tot resultaten geleid.¹¹⁰ Een mogelijk gevolg is dat nu al geanticipeerd wordt op de naderende verplichtingen. Hiervoor zijn echter geen indicaties.
- De Autoriteit Persoonsgegevens concludeerde eerder dat het niveau in ieder geval bij een aantal uitvoeringsorganisaties¹¹¹ nog veel te laag was. De aandacht hiervoor heeft geleid tot verbeteringen bij deze organisaties.¹¹² Wij concluderen dat omdat de wet ten tijde van de doorlichting nog niet was aangenomen, *doeltreffendheid vooralsnog niet is aangetoond*.

Doelmatigheid

Conform de handreiking beleidsdoorlichtingen is van beleid waarvan de doeltreffendheid niet is aangetoond, per definitie de doelmatigheid niet aan te tonen.¹¹³ In het geval van de Wet Digitale Overheid ligt dit bovendien voor de hand, aangezien de wet nog niet door het parlement is aangenomen. Hiermee is de *doelmatigheid vooralsnog niet aangetoond*.

2. Wetgeving informatie & transparantie

Wet Open Overheid (WOO)

De Wet Open Overheid (verder: WOO) is een initiatiefwet uit 2012. Het doel van deze wet is om overheden en semi-overheden transparanter te maken. De wet moet ervoor zorgen dat overheidsinformatie beter vindbaar, uitwisselbaar, eenvoudig te ontsluiten en goed te archiveren is. De WOO zal de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) gaan opvolgen. Vooral de Tweede Kamer houdt zich bezig met de wet en de rol van het ministerie van BZK is beperkt.

Output

- Beoogde output van de WOO zijn wettelijke regels over het actief openbaar en toegankelijk maken van overheidsinformatie. Het wetsvoorstel voor de WOO is in april 2016 door de Tweede Kamer aangenomen. De Eerste Kamer heeft de behandeling van het voorstel echter opgeschort om ruimte te geven aan verder onderzoek naar de impact van de WOO voor overheden.

¹¹⁰ De mate waarin ontwikkelingen rond de bestaande voorzieningen voor identificatie en authenticatie (eIDAS, DigiD) bijdragen aan betrouwbaarheid wordt behandeld onder thema 7.

¹¹¹ Waaronder de UWV, waarover AP rapporteerde in het onderzoek *Werkgeversportaal UWV Onderzoek naar het gebruik van meerfactorauthenticatie bij de toegang tot het werkgeversportaal van UWV*, augustus 2017.

¹¹² Het UWV heeft verbeteringen doorgevoerd blijkt uit vervolgonderzoek van de AP, van <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/uwv-verbetert-beveiliging-werkgeversportaal-na-onderzoek-ap>.

¹¹³ Bron: Rijksoverheid, *Handreiking beleidsdoorlichtingen*, van <https://rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doelmatigheid>

- In januari 2019 is de Wijzigingswet Wet Open Overheid (WOO) bij de Tweede Kamer ingediend. De verwachting is dat de wet in de loop van 2020 wordt besproken in het parlement.

Outcome

- Beoogde outcome is overheidsinformatie beter vindbaar, uitwisselbaar, eenvoudig te ontsluiten, en goed te archiveren maken. Uiteindelijk is het wetsvoorstel bedoeld om transparantie te bevorderen en te werken aan een meer transparante overheid. Omdat het wetsvoorstel nog niet door de Eerste Kamer is goedgekeurd is deze nog niet in werking getreden. De wet heeft daarom nog niet bijgedragen aan de beoogde outcome.
- De gesprekspartner van VNG wijst erop dat een deel van de informatie die actief openbaar moet worden gemaakt voor een deel al (vrijwillig en onafhankelijk van het verloop) door gemeentes wordt gedeeld.¹¹⁴ Zij bereiden zich dus al voor om bepaalde informatie actief openbaar te maken, werkprocessen aan te passen, en tot meer openheid en transparantie te komen over informatie die beschikbaar is. Het ministerie van BZK en VNG werken daarin al samen. De wet verplicht tot het opstellen van een meerjarenplan hoe je kunt verbeteren. Het ministerie van BZK heeft daarvoor een versie opgesteld en VNG heeft dit als deelplan uitgewerkt voor gemeentes.
- In de uitvoeringstoets doet VNG Realisatie verschillende aanbevelingen om gemeentes beter te ondersteunen (waaronder door een WOO-contactpersoon en handreikingen) in de voorbereiding op de wet en om deze uitvoerbaar te maken.¹¹⁵ Wij concluderen dat omdat de wet ten tijde van de doorlichting nog niet was aangenomen, *doeltreffendheid vooralsnog niet is aangetoond*.

Doelmatigheid

Conform de handleiding beleidsdoorlichtingen is van beleid waarvan de doeltreffendheid niet is aangetoond, per definitie de doelmatigheid niet aan te tonen.¹¹⁶ In het geval van de Wet Open Overheid ligt dit bovendien voor de hand, aangezien de wet nog niet door het parlement is aangenomen. Hiermee is de *doelmatigheid vooralsnog niet aangetoond*.

Wet Hergebruik Overheidsinformatie (WHO)

De Wet Hergebruik Overheidsinformatie (verder: WHO) verplicht overheidsinstanties om op verzoek overheidsinformatie beschikbaar te stellen voor hergebruik als open data. De WHO is in juni 2015 vastgesteld en sinds 1 oktober 2016 officieel van kracht. De WHO is een doorvertaling van Europese wetgeving, de zogenaamde Public Sector Information Directive (verder: PSI-richtlijn). Deze PSI-richtlijn is in 2019 herzien, wat impact heeft op de Nederlandse WHO. Voor zover bij ons bekend zijn er geen concrete doelen gesteld over beschikbaarheid en (her)gebruik van open data.

Output

- De beoogde output van de WHO is het wettelijk vastleggen van regels over open data en auteursrecht. Deze output is bereikt met het in werking treden van de WHO op 1 oktober 2016. De herziening van de PSI-richtlijn in 2019 is echter nog niet verwerkt.

¹¹⁴ Bron: Werksessie thema 5, juni 2020.

¹¹⁵ Bron: VNG, *Uitvoeringstoets Wet Open Overheid*, 2019.

¹¹⁶ Bron: Rijksoverheid, *Handreiking beleidsdoorlichtingen*, van <https://rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doelmatigheid>

Het aanvullende voorstel voor herziening ligt nog bij het ministerie van BZK en zal in 2021 naar de Tweede Kamer gaan.

- In het groepsinterview wordt erop gewezen dat ook onderzoeksdata worden toegevoegd en onderwijs en onderzoeksdata steeds meer als open data worden aangeboden. Daarin verschuift de manier waarop het beschikbaar komt naar nieuwe vormen, zoals het aanbieden van data via API's.¹¹⁷

Outcome

- De beoogde outcome met de wet is overheidsinformatie beschikbaar maken voor hergebruik met maatschappelijke en/of commerciële doelen. Deze outcome is in grote mate bereikt met het in werking treden van de WHO op 1 oktober 2016. Echter, het beschikbaar komen van andere databronnen (zoals *high value data sets* en internationale data) is een voortdurend proces.
- In 2017 is een onderzoek naar de kosten voor gemeentes als gevolg van de WHO uitgevoerd.¹¹⁸ Het onderzoek merkt op dat de kosten beperkt zijn, vooral omdat het aantal WHO-verzoeken laag lijkt. Een belangrijke reden hiervoor lijkt te zijn dat bij de doelgroep de WHO niet goed bekend is. Dit is een indicatie dat de wet niet zijn volle potentie bereikt. Het onderzoek adviseert om de doeltreffendheid van de WHO op een later moment grondiger te laten evalueren.
- In 2018 heeft de Europese Commissie een impactassessment laten uitvoeren naar de effectiviteit van de PSI-richtlijn. Het rapport concludeert dat de richtlijn een positieve maatschappelijke en economische bijdrage heeft.¹¹⁹ De wetten van lidstaten, en dus ook de WHO, dragen hieraan bij. Momenteel voert VNG Realisatie een impactanalyse uit naar de gevolgen van de herziening van de Europese PSI-richtlijn. Deze resultaten zijn echter nog niet bekend.
- Overige doelen die met de wet worden bereikt zijn controleerbaarheid van overheid (door journalisten) en het aanjagen van innovatie doordat bedrijven/startups steeds meer toegang krijgen tot alle data. Aangezien deze outcomes met de wet zichtbaar worden gerealiseerd, is *doeltreffendheid aangetoond*.

Doelmatigheid

De doeltreffendheid van de Wet Hergebruik Overheidsinformatie is vastgesteld. Vervolgens bepalen conform de handreiking beleidsdoorlichtingen twee maatstaven de doelmatigheid: 1) de verhouding tussen de effecten en uitgaven van verschillende beleidsopties, en 2) de doelmatigheid van de bedrijfsvoering: zoveel mogelijk output tegen zo min mogelijk input. Beide maatstaven slaan in het geval van de WHO aantoonbaar positief uit: 1) een wet is een goedkoop instrument in vergelijking met andere instrumenten, en 2) de directie heeft met slechts 2,5 fte aan alle wetten binnen dit thema gewerkt. Dat de input lager had gekund is moeilijk voorstelbaar. Ten aanzien van 1) merken we voorts op dat zowel uit de studie naar de kosten van de WHO als de studie naar de PSI blijkt dat de kosten voor medeoverheden laag zijn. Ook benoemt de tweede studie dat de maatschappelijke economische baten groot zijn vergeleken met de beperkte kosten voor overheden.¹²⁰ Daarom beoordelen wij de werkzaamheden aan de WHO als *aantoonbaar doelmatig*.

¹¹⁷ Werksessie thema 5, juni 2020.

¹¹⁸ KING, *Onderzoek uitvoeringskosten Wet hergebruik overheidsinformatie*. 2017.

¹¹⁹ Deloitte, *Study to support the review of Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information*, 2018.

¹²⁰ Idem. Executive summary.

Wet Elektronische Publicaties (WEP)

De Wet Elektronische Publicaties (verder: WEP) is een wijzigingswet en zal met name de Bekendmakingswet wijzigen. Met het wetsvoorstel WEP zullen de publicatievoorschriften uit de Bekendmakingswet, de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB), de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet, de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) samengevoegd worden. Door deze standaardisatie wordt het voor burgers mogelijk om op één website alle algemene bekendmakingen, mededelingen en kennisgevingen van de overheid te raadplegen.

Output

- De WEP is op 10 december 2019 aangenomen door de Tweede Kamer. De plenaire behandeling van het voorstel door de Eerste Kamer vond plaats op 23 juni 2020. Deze wet is aangenomen en wordt op 1 januari 2021 van kracht.
- Beoogde output van de WEP is een wijziging van verschillende wetten opdat besluiten van bestuursorganen worden gepubliceerd op overheid.nl.¹²¹ Momenteel wordt hierop al een groot aantal publicaties geplaatst. Vanaf de bekrachtiging van de WEP zal dit voor alle publicaties gelden.

Outcome

- Beoogde outcome is goede, duidelijke informatievoorziening van burgers over besluiten van bestuursorganen. Het beschikbaar stellen van de publicaties is deels gerealiseerd, hoewel de verwachting is dat de bijdrage van de wet aan betere informatievoorziening voor burgers met het in werking treden van de wet zal toenemen. Wij concluderen daarom dat de *doeltreffendheid (nog) niet is waargenomen* maar op zeer korte termijn wel wordt verwacht.

Doelmatigheid

Conform de handleiding beleidsdoorlichtingen is van beleid waarvan de doeltreffendheid niet is aangetoond, per definitie de doelmatigheid niet aan te tonen.¹²² In het geval van de WEP ligt dit bovendien voor de hand, aangezien de wet nog niet in werking is getreden. *Doelmatigheid is niet aantoonbaar.*

4.5.2. Conclusie doeltreffendheid en doelmatigheid

Doeltreffendheid: In het algemeen is veel werk verzet om de wetten gericht op de juridische verankering van het beleid rond digitale overheid door te voeren. Echter, een aantal beoogde wetten hebben, om verschillende redenen, vertraging opgelopen. De wet die is doorgevoerd - Wet Hergebruik Overheidsinformatie (WHO) – heeft aantoonbare effecten. Ook de wetten die recent (Wet Elektronische Publicaties) of nog niet zijn aangenomen hebben in zeer beperkte mate al invloed op de organisaties die met de wetten te maken krijgen. Zo bereiden gemeentes zich in sommige gevallen voor en voeren vooruitlopend op de wetgeving veranderingen door (bijvoorbeeld door informatie beschikbaar te stellen). De beoogde effecten met deze wetten zijn echter nog niet gerealiseerd op het gewenste niveau. In het geval van juridische verankering van beleid is de beoogde outcome zoals gezegd gedeeltelijk waargenomen¹²³. Ook is er gedeeltelijk een relatie te leggen met het gevoerde beleid.

¹²¹ Via webadres <https://www.officielebekendmakingen.nl/>.

¹²² Bron: Rijksoverheid, *Handreiking beleidsdoorlichtingen*, van <https://rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doelmatigheid>

¹²³ Dit betekent niet dat de outcome er niet is (geweest). Tijdens ons onderzoek is het echter niet aannemelijk geworden.

Wij kennen aan de doeltreffendheid van de activiteiten binnen het thema Juridische verankering van beleid een 2 (*doeltreffendheid gedeeltelijk waargenomen*) toe.

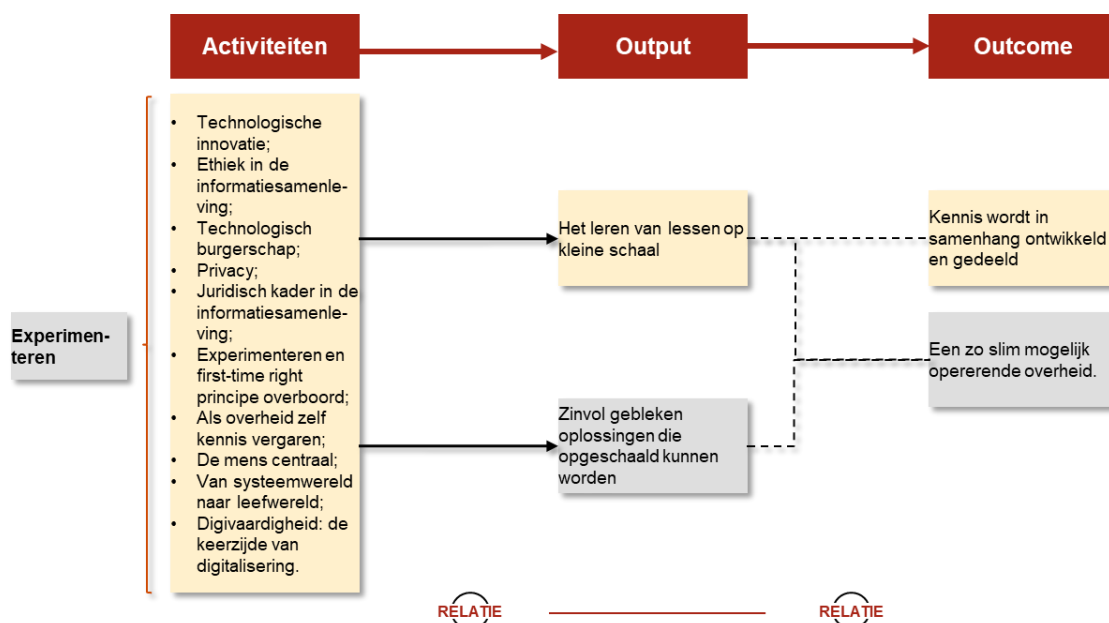
Doelmatigheid: Ten aanzien van doelmatigheid valt op dat drie van de vijf wetten van deze directie reeds aangenomen hadden moeten zijn, terwijl dit niet het geval is. Uit de werksessies met de betrokken medewerkers kwam het beeld naar voren dat de personele capaciteit binnen de directie die is aangewend voor wetgeving, te beperkt is. Het beeld dat tijdens de werksessie naar voren kwam (te weinig beleidsmedewerkers betrokken bij de wetgeving) wordt onderschreven door de uitkomst van de fact-based analyse ten behoeve van de beleidstheorie, die erop wijst dat met slechts 2,5 fte per jaar aan vijf wetten wordt gewerkt, waarvan de potentiële maatschappelijke impact aanzienlijk is. Aangezien één van de vijf wetten zowel is aangenomen als aantoonbaar doelmatig is, concluderen wij dat de doelmatigheid binnen dit thema gedeeltelijk is aangetoond. Wij kennen aan de doelmatigheid van de activiteiten een 2 (*doelmatigheid deels waargenomen*) toe.

4.5.3. Aanbevelingen

- **Kijk kritisch naar de bemensing van de wetgevingstrajecten.** Uit de werksessies komt het beeld naar voren dat de wetgevingstrajecten van de directie in potentie een grote maatschappelijke impact hebben. Zo is de WDO een drijvende kracht achter het succes van de activiteiten onder het thema identificatie en authenticatie; dit is qua uitgaven verreweg de grootste activiteit van de directie. Drie van de vijf wetgevingstrajecten zijn echter ernstig vertraagd, waarbij uit de werksessies het beeld naar voren kwam dat binnen de directie onvoldoende personele capaciteit beschikbaar is om de benodigde voortgang te boeken. Aangezien de wetgevingstrajecten potentieel een grote impact hebben (en dus in potentie relatief doeltreffend en doelmatig zijn), maar binnen de directie relatief bescheiden bemenst zijn, verdient het aanbeveling kritisch te kijken naar de personele inzet op wetgevingstrajecten en deze mogelijk te vergroten. Bijkomend voordeel hiervan is, dat de betrokken beleidsmedewerkers dan meer ruimte en tijd hebben om maatschappelijke partijen, burgers en bedrijven te consulteren bij het opstellen van wetten, wat naar verwachting eraan zal bijdragen dat de directie in haar doen en laten (tijdens het uitvoeren en handhaven van de wetten) burgers en bedrijven meer centraal stelt.
- **Kijk kritisch naar de uitgaven aan de wetgevingstrajecten.** Het valt op dat voor andere thema's (zoals Informatiesamenleving) niet alleen meer fte's maar ook meer financiële middelen beschikbaar zijn. Het zou kunnen dat wetgeving simpelweg een betaalbaarder instrument is, maar wellicht zouden de wetgevingstrajecten gebaat zijn bij extra financiële middelen om draagvlakbijeenkomsten te organiseren of inhoudelijke expertise in te huren waar nodig.
- **Voorzie in de nodige ondersteuning om partijen voor te bereiden op wetten.** Ook wanneer wetten nog niet zijn aangenomen blijken deze al wel effect te kunnen hebben doordat wordt geanticipeerd. Het ministerie van BZK speelt hierin een actieve rol en werkt met partners aan het voorbereiden van partijen die beïnvloed worden door de wetten. In voorkomende gevallen blijkt dat partijen (zoals gemeentes) meer ondersteuning en/of (financiële) compensatie kunnen gebruiken (zoals bij de WOO). Hier ligt ook een rol voor het ministerie van BZK en een kans aangezien dit zelfs vóór realisatie van wetten kan leiden tot de gewenste veranderingen.

4.6. Thema 6. Experimenteren

Onderstaande figuur laat zien welke activiteiten, outputs en outcomes zijn aangetroffen en in hoeverre een relatie is aangetroffen tussen het gevoerde beleid en de effecten ten aanzien van het thema 'Experimenteren'.



Figuur 11. Thema 6. Visuele weergave van gevonden resultaten en relaties

Als onderbouwing geven wij hieronder een beschrijving van onze bevindingen en conclusies in relatie tot bovenstaande figuur.

4.6.1. Bevindingen

In het kader van experimenteren zijn proeftuinen georganiseerd. Deze proeftuinen hadden als doel om de overheid flexibeler om te laten gaan met nieuwe technologieën om zo een slimme digitale overheid te creëren. Op het gebied van experimenteren wordt een *permanent beta* manier van werken gehanteerd. 2018 was een financieel kantelpunt rondom dit thema: in het kader van de agenda NL Digibeter is een nieuw begrotingsartikel gecreëerd, artikel 6.6 Investeringspost digitale overheid¹²⁴. Vanaf 2018 zijn in de Agenda Digitale Overheid de visie en activiteiten op het gebied van innovatie en experimenteren beschreven. Daaruit blijkt duidelijk dat hierop sterker wordt ingezet. Voor de proeftuinen die tot eind 2017 werden georganiseerd was het *Maak Waar-rapport* de beleidsmatige handleiding. Het rapport omschrijft de noodzaak om op innovatieve wijze beleid en voorzieningen te ontwikkelen: 'Digitaal is 'permanent bèta', iteratief, experimenteren moet, en fouten zijn een opmaat naar een volgende release'¹²⁵. De rol van het ministerie van BZK was in eerste instantie het zelf vormgeven van experimenten gericht op digitalisering. Wij merken op dat de doelen onvoldoende SMART gedefinieerd zijn gebleken om gerealiseerde resultaten aan te meten. Wij nemen deze constatering mee in de aanbevelingen op dit thema.

Output

¹²⁴ Vanaf 2019 is 6.6 in de rijksbegroting opgenomen. Dit omvat 'Doorontwikkeling en innovatie digitale overheid'. Dit artikel valt buiten de scope van deze doorlichting.

¹²⁵ Bron: Rijksoverheid, 'Maak Waar!', p. 10, 18 april 2017.

- In de beleidsnota Proeftuinen 'Maak Waar!'¹²⁶, worden de thema's beschreven die zich lenen voor proeftuinen. Niet op alle thema's zijn daadwerkelijk proeftuinen gerealiseerd. Slechts voor enkele proeftuinen is informatie bekend over resultaten.
- Het **beleidslab digitale identiteit** heeft ruim een jaar gelopen en werd geleid door het ministerie van BZK, in samenwerking met de VNG, een aantal gemeenten en Waag. In dit beleidslab stonden de volgende vragen centraal: '*Kun je online kenbaar maken wie je bent en wat je wilt? Of hebben we onszelf veroordeeld tot technologie die ondoorzichtig, onbetrouwbaar, onveilig en onvoldoende is?*' De uitkomst van het beleidslab is een wegingskader, dat ervoor zorgt dat er gezamenlijk nagedacht kan worden over ethiek, waarden en normen voor digitale identiteit. Het wegingskader is online beschikbaar, voor alle medewerkers van de overheid en voor organisaties en bedrijven die zich willen verdiepen in nieuwe vormen van digitale identiteit en data-uitwisseling.
- In de groepsinterviews kwam naar voren dat de belangrijkste uitkomst van het wegingskader is om kleine experimenten die zijn uitgevoerd op te schalen en zo open mogelijk deelbaar te maken¹²⁷. Dit sluit aan bij de beoogde outputs van de proeftuinen.
- **Behoorlijk datagebruik in de openbare ruimte** had als doel om de knelpunten met betrekking tot behoorlijk datagebruik in de openbare ruimte te inventariseren. Na afloop van de proeftuin is er een project behoorlijk datagebruik gestart dat voortbouwt op deze proeftuin. Er zijn diverse concrete casussen beschreven en er is een reeks dialoogtafels met burgers georganiseerd. Daarnaast is een aantal thematische essays in boekvorm geschreven die de knelpunten in kaart heeft gebracht om de bredere maatschappelijke discussie op gang te brengen. Daarmee zijn de beoogde outputs bereikt.¹²⁸

Outcome

- Daar waar de activiteiten aannemelijk hebben geresulteerd in de beoogde outputs, valt geen lijn te trekken tussen de outputs en de outcome. Er is geen documentatie en/of validatie of de op kleine schaal ontwikkelde lessen ook daadwerkelijk opgeschaald zijn en hebben geresulteerd in een slimmer opererende overheid. Wel wordt door de beleidsmedewerkers aangegeven dat het wegingskader nog steeds wordt toegepast om complexe keuzes duidelijk te maken. Veel uitvoeringsorganisaties hebben aan de hand daarvan nagedacht over identificatie en authenticatie.
- In het groepsgesprek is verder aangegeven dat het opzetten van het beleidslab heeft geleid tot het agenderen van bestuurlijke vraagstukken waardoor brede discussies op gang zijn gekomen.¹²⁹ Daarbij helpt de proeftuin om een gedeeld beeld en kader rond technologie te vormen.
- Daarnaast is in de groepsinterviews aangegeven dat de proeftuinen invloed hebben gehad op de wijze waarop de begrotingsgelden besteed werden.¹³⁰ Deze aanpassingen naar aanleiding van de proeftuinen kan duiden op een flexibele houding van de overheid. Echter, hoewel met ingang van Agenda NLDigibeter experimenteren een prominentere positie heeft gekregen in de strategie van het ministerie van BZK op het gebied van digitalisering, lijkt in deze verschuiving de voorgaande inzet beperkt te zijn doorgezet. Wij concluderen dat, gezien het ontbreken van evaluatiemateriaal, in het geval van de pilots de *doeltreffendheid niet kan worden vastgesteld*.

¹²⁶ het ministerie van BZK, Beleidsnota Proeftuinen 'Maak Waar!', 23 augustus 2017

¹²⁷ Bron: Werksessie thema 6, juni 2020.

¹²⁸ Bron: Werksessie thema 6, april 2020.

¹²⁹ Bron: Werksessie thema 6, juni 2020.

¹³⁰ Idem.

Doelmatigheid

Aangezien doeltreffendheid niet is waargenomen kan volgens de richtlijnen beleidsdoorlichtingen van het Rijk ook de doelmatigheid van de uitgaven niet worden vastgesteld.¹³¹ Er is voorts ook geen informatie beschikbaar over de exacte uitgaven die aan dit thema relateren. Wij merken hierbij wel op dat het verschuiven van de activiteiten op experimenteren naar een ander begrotingsartikel en daarmee andere beleidsmedewerkers mogelijk ondoelmatigheid (onder andere door vroegtijdig stoppen activiteiten, verleggen focus en tijdsinvestering in kennisontwikkeling) tot gevolg heeft gehad. Wij concluderen dat de *doelmatigheid niet is aangetoond*.

4.6.2. Conclusie doeltreffendheid en doelmatigheid

Doeltreffendheid: Met de proeftuinen die zijn opgezet en uitgevoerd is bijgedragen aan de uitwisseling van kennis en leren door te doen. De beoogde effecten zijn een zo slim mogelijk opererende overheid dankzij opgeschaalde zinvol gebleken oplossingen. Wij hebben geen informatie aangetroffen over de resultaten die de proeftuinen hebben gerealiseerd, of deze tot opschaling hebben geleid en of ze bij hebben gedragen aan een meer structurele verandering in de manier van werken. De directie lijkt wel zelf te hebben geleerd, er is een eerste basis gelegd voor toekomstige experimenten (wegingskader) en er is een maatschappelijke discussie op gang gebracht. Echter, wij hebben onvoldoende kunnen aantonen dat er sprake is van doelbereik en de beoogde outcome is niet waargenomen.¹³² Wij kennen aan de doeltreffendheid van de activiteiten binnen het thema experimenteren een 1 (*doeltreffendheid niet waargenomen*) toe.

Doelmatigheid: Zoals gezegd is van de activiteiten binnen het thema de doelmatigheid per definitie niet aantoonbaar, omdat de doeltreffendheid niet is waargenomen. Vervolgens bepalen twee maatstaven de doelmatigheid:

1. *De verhouding tussen de effecten en uitgaven van verschillende beleidsalternatieven:* Er zijn voor de activiteiten ook geen voor de hand liggende beleidsalternatieven in beeld.
2. *De doelmatigheid van de bedrijfsvoering: zoveel mogelijk output tegen zo min mogelijk input:* in de begroting zijn de uitgaven niet direct te verbinden aan de activiteiten onder dit thema. Aan dit thema werken, geschat, 6 fte. Gezien de ondernomen activiteiten lijkt dit veel. Echter, dit aantal heeft waarschijnlijk betrekking op alle innovatie-activiteiten (ook die binnen andere thema's).

Wij kennen voor de doelmatigheid voor het thema experimenteren een 1 (*doelmatigheid niet waargenomen*) toe.

4.6.3. Aanbevelingen

- **Zorg zoveel mogelijk voor continuïteit.** Op het beleidsterrein digitalisering vinden continu ontwikkelingen plaats. Ook beleidsmatig worden veranderingen doorgevoerd op basis van nieuwe inzichten. Bij NL Digibeter heeft dit bijvoorbeeld geleid tot verschuiving en uitbreiding van het werkveld innovatie (van 6.2 naar een nieuw beleidsartikel 6.6.).

Hierbij is het van belang vooruit te kijken, en voort te bouwen op ervaringen die eerder zijn opgedaan, zodat meer continuïteit ontstaat binnen directies (werkverdeling en

¹³¹ Bron: Rijksoverheid, *Handreiking beleidsdoorlichtingen*, van <https://rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doelmatigheid>

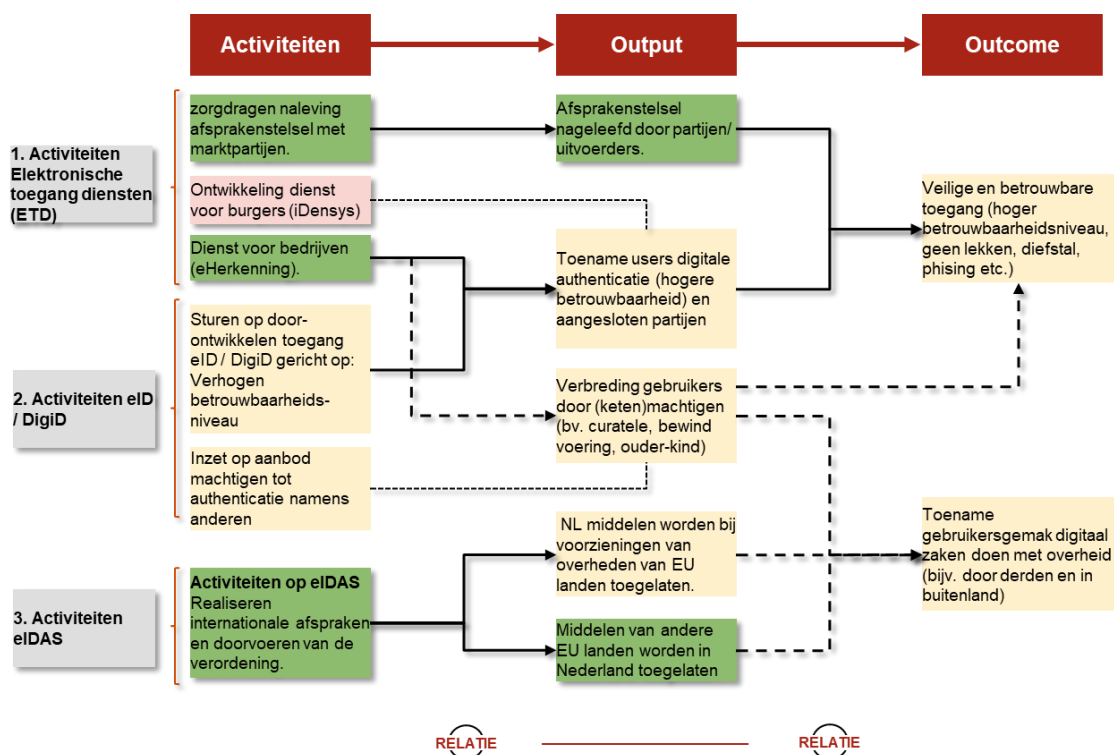
¹³² Dit betekent niet dat de outcome er niet is (geweest). Tijdens ons onderzoek is het echter niet aannemelijk geworden.

verantwoordelijkheden). Het thema experimenteren is een voorbeeld waar een grote bestuurlijke wijziging heeft plaatsgevonden met een zekere mate van ondoelmatigheid tot gevolg.

- **Verbeter de meetbaarheid.** Pilots/proeftuinen lenen zich over het algemeen goed voor het meten van effectiviteit. Hoewel dit vooral betrekking heeft op directe resultaten, kan dit waardevolle inzichten opleveren om te bepalen welke activiteiten op te schalen. Monitoring dient daarom voldoende aandacht te krijgen. Om de potentie van experimenteren te kunnen benutten dient vooraf duidelijk te zijn met welk doel geëxperimenteerd wordt en helpt het om de doelstelling zo concreet (en SMART) mogelijk te maken. Er lijkt sprake te zijn van verschillende doelen die niet even duidelijk in beeld zijn bij alle betrokkenen.

4.7. Thema 7. Voorzieningen voor identificatie en authenticatie

Onderstaande figuur laat zien welke activiteiten, outputs en outcomes zijn aangetroffen en in hoeverre een relatie is aangetroffen tussen het gevoerde beleid en de effecten ten aanzien van het thema 'Voorzieningen voor identificatie en authenticatie'.



Figuur 12. Thema 7. Visuele weergave van gevonden resultaten en relaties

Als onderbouwing geven wij hieronder een beschrijving van onze bevindingen en conclusies in relatie tot bovenstaande figuur.

4.7.1. Bevindingen

De activiteiten die het ministerie van BZK heeft ondernomen met het doel bij te dragen aan voorzieningen voor identificatie en authenticatie behandelen we onder de volgende secties:

1. Activiteiten voor elektronische toegang diensten (ETD)
2. Activiteiten eID/DigiD
3. Activiteiten eIDAS

1. Activiteit voor elektronische toegangsdiensten (ETD)

De Elektronische toegangsdiensten (verder: ETD) voorziet in (standaarden voor) identificatiemiddelen voor burgers (ondergebracht in Idensys) en voor bedrijven (ondergebracht in eHerkenning). In 2017 is het instellingsbesluit besturing elektronische toegangsdiensten door het ministerie van Economische Zaken ingevoerd.¹³³ Het afsprakenstelsel elektronische toegangsdiensten (ETD-stelsel) regelt de afspraken en voorzieningen voor eHerkenning en Idensys met als doel gegevens op een veilige en gebruiksvriendelijke wijze uit te kunnen wisselen.¹³⁴ Het Agentschap Telecom oefent hier sinds 2016 toezicht op uit. Het toezicht op

¹³³ Bron: Overheid.nl, *Instellingsbesluit besturing elektronische toegangsdiensten*, geraadpleegd op 20 juli 2020, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0036524/2017-11-03/>.

¹³⁴ Bron: Afsprakenstelsel Elektronische Toegangsdiensten, *Algemene introductie*, geraadpleegd op 20 juli 2020, van <https://afsprakenstelsel.etoegang.nl/display/as/Algemene+introductie>.

Idensys en eHerkenning komt te vallen onder de Wet digitale overheid. Het ministerie van BZK draagt de verantwoordelijkheid voor de naleving van het afsprakenstelsel door marktpartijen (vooral in technische zin). Ook is het ministerie van BZK opdrachtgever voor Logius die het afsprakenstelsel beheert en zorg draagt voor aansluiting op het stelsel door nieuwe overheidspartijen en ondersteuning aan bedrijven (gebruikers).

Zorgdragen naleving afsprakenstelsel

Output

- Er zijn verschillende indicaties dat het afsprakenstelsel wordt nageleefd. Het afsprakenstelsel is transparant en wordt bijgehouden.¹³⁵ Er is een werkende governancestructuur om toe te zien op ETD, waarbij de Commissie van Deskundigen ook toeziet en de staatssecretaris informeert over toetreding, handhaving, en incidenten. Het Agentschap Telecom (AT) houdt toezicht op de werking van ETD. In de analyse van Governance Afsprakenstelsels door PBLQ wordt opgemerkt dat de governance van ETD door verschillende fases is gegaan en steeds meer naar publiek toezicht is bewogen (met vastlegging per wet in het vooruitzicht).¹³⁶ Hoewel de intentie was om het stelsel volledig privaat te organiseren, wordt geen oordeel gedaan over de doeltreffendheid.

Outcome

- Er zijn geen indicaties dat het stelsel niet wordt nageleefd. Er vinden audits plaats vanuit het toezicht op ETD en er bestaat een duidelijk kader om te zorgen dat risico's worden gemonitord. Na een uitgebreid reviewproces is eHerkenning goedgekeurd door Europese lidstaten om in deze landen gebruikt te worden.¹³⁷ Daarmee is het systeem echter nog niet geïmplementeerd. Wel kan worden gesteld dat het systeem bijdraagt aan een veiliger en betrouwbaarder vorm van authenticatie en daarmee *doeltreffend* is.

Doelmatigheid

Het ETD-afsprakenstelsel is in de beleidsperiode niet geëvalueerd. De informatie om een oordeel te geven over doelmatigheid is daarmee beperkt. Wel kunnen we op basis van informatie over de inputs en de bereikte resultaten (zoals hierboven beschreven) de volgende bevinding doen:

- Aan het toezicht door het AT is in de periode 2018 – 2019 ruim 3 miljoen euro besteed. Het is aannemelijk dat wanneer voor een private opzet van de governance was gekozen de uitgaven lager zouden zijn. Het is echter niet duidelijk of dezelfde mate van kwaliteit van het toezicht dan zou worden bereikt. De uitgaven lijken proportioneel.

¹³⁵ Bron: Idem.

¹³⁶ Bron: PBLQ, *Analyse Governance Afsprakenstelsels voor Programma Regie op Gegevens*, 2019.

¹³⁷ Bron: Agentschap Telecom, *jaarbericht 2019*, geraadpleegd op 13 juli 2020, van <https://magazines.agentschaptelecom.nl/staatvandeether/2019/01/eidas-etd-wbni>

Idensys

In het kader van de doelstelling dat burgers en bedrijven in 2017 digitaal zaken met de overheid kunnen doen is in de vorm van een publiek-private samenwerking, in 2016 Idensys als standaard voor online toegang voor burgers ontwikkeld en getoetst door middel van pilots.

Output

- De pilots zijn in 2018 beëindigd. De brief van de staatssecretaris van BZK bij beëindiging van de pilots noemt dat 6.000 identificatiemiddelen aan burgers zijn uitgegeven onder de pilot (waarvan een klein deel op niveau hoog).¹³⁸
- Uitrol van Idensys is nog niet gerealiseerd. Tijdens de werksessie wordt bevestigd dat de pilots zijn stopgezet vanwege de voorbereiding van de Europese aanbesteding voor open toelating in het burgerdomein. Het zou kunnen dat Idensys onder de WDO terugkeert, maar deelnemers achten dit niet waarschijnlijk.¹³⁹

Outcome

- Onderzoek naar de pilots naar toepassing van Idensys wees uit dat de gebruikers het meest positief zijn 'over het waarborgen van de privacy, de betrouwbaarheid en de veiligheid van het inloggen. Over deze aspecten oordeelt 65% tot 75% positief en slechts 5% negatief.'¹⁴⁰
- Uit de onderzoeken bij de pilots bleek ook dat gebruikers geen voordelen ervaren in gebruiksgemak maar dat de aansluiting juist als complex werd ervaren. Dit zijn twee van de aandachtspunten die zijn meegegeven voor ontwikkeling van Idensys: ondersteun bij aanvraag en aandacht voor gebruikswaarde.
- In het evaluatierapport door de commissie Kuipers wordt over Idensys identificatiemiddelen opgemerkt 'dat er nog geen grootschalige markt tot ontwikkeling heeft kunnen komen in Nederland [...]. Hier doet zich dus met name de vraag voor of en hoe de desbetreffende markt een kans kan krijgen tot ontplooiing te komen. Dat kan te maken hebben met de eerder bedoelde vraag rond businessmodellen en pricing, maar ook met zaken als acceptatie door burgers en de haalbaarheid voor dienstaanbieders. Hiertoe zou mede gekeken moeten worden naar de aansluitondersteuning.'¹⁴¹ Kortom: de tot nu toe geleverde inspanningen hebben nog niet geleid tot een haalbare implementatie. De mogelijke meerwaarde die Idensys biedt is dus beperkt gebleven tot toepassing in de pilots en de lessen die hiervan zijn geleerd.¹⁴² Daarmee is Idensys *vooral nog niet doeltreffend* geweest.

Doelmatigheid

Aangezien Idensys vooral nog niet doeltreffend is geweest, is dit onderdeel volgens de richtlijnen voor beleidsdoorlichtingen van het Rijk¹⁴³ per definitie ook niet aantoonbaar doelmatig. Echter, aangezien Idensys in zekere zin met name als pilot heeft gefunctioneerd, is doelmatigheid niet

¹³⁸ Beantwoording van de vragen van het lid Middendorp (VVD) over de berichten 'pilots met Idensys stopt per 31 december 2018' en 'Einde pilot inloggen met Idensys en iDIN', 2019.

¹³⁹ Bron: Werksessie thema 7, juni 2020.

¹⁴⁰ Bron: Panteia, *Deelnemersonderzoek Idensys-pilots*, 20 januari 2017.

¹⁴¹ Bron: Ministerie van het ministerie van BZK, *Advies van de commissie evaluatie pilots publieke en private authenticamiddelen (commissie-Kuipers)*, mei 2016.

¹⁴² Zo is het wel aangetoond dat het mogelijk is nieuwe middelen in te zetten en is de moeilijkheid aangetoond het voor private aanbieders mogelijk te maken met een gratis middel (DigiD) te concurreren. Werksessie thema 7. Juni 2020.

¹⁴³ Bron: Rijksoverheid, *Handreiking beleidsdoorlichtingen*, van <https://rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doelmatigheid>.

uitgesloten. Tussen 2015 en 2019 is 20,8 miljoen euro uitgegeven aan Idensys¹⁴⁴. Gezien de outputs maar ook de outcomes is het aannemelijk dat deze uitgaven op een andere wijze tot meer resultaten hadden kunnen leiden. Daarmee concluderen we dat uitgaven voor Idensys *beperkt doelmatig* zijn.

eHerkenning

eHerkenning viel tot 2017 onder de verantwoordelijkheid van EZK, in 2018 en 2019 was dit het ministerie van BZK.

Output

- Op eHerkenning laat de monitor GDI een forse stijging zien in het aantal organisaties dat is aangesloten en diensten aanbiedt, het aantal bedrijven dat inlogt en het aantal uitgegeven eHerkenningmiddelen. Deze stijging in de voorgaande periode wordt ook opgemerkt in de voortgangsrapportage Digitale Toegang van 29 januari 2020.¹⁴⁵ Het laatste jaar is deze vooral toe te schrijven aan de aansluiting van het UWV en de Belastingdienst.¹⁴⁶
- In de periode van de beleidsdoorlichting heeft nadruk gelegen op beheer en exploitatie. Daarin is echter ook ingezet op doorontwikkeling van functionaliteiten en uitbreiding. Een voorbeeld is de ketenmachtigingsfunctionaliteit die in 2019 is opgeleverd, die bedrijven de mogelijkheid biedt zich door anderen te laten vertegenwoordigen.

Outcome

- Het kan worden gesteld dat de gebruiksvriendelijkheid in de dienstverlening van eHerkenning is bevorderd door doorontwikkeling. Zo is volgens alle gesprekspartners het uitgifteproces gebruiksvriendelijker geworden – dit kan nu volledig automatisch. Ook is de ketenmachtigingsfunctionaliteit verbeterd. Echter, er wordt opgemerkt dat de ketenmachtiging nog niet helemaal goed werkt, met name gezien de ‘restgroep-problemen’: bedrijven die niet staan ingeschreven bij de Kamer van Koophandel (KVK) maar wel zakendoen met de overheid kunnen er nog geen gebruik van maken.¹⁴⁷
- In het voortgangsrapport wordt opgemerkt dat het aantal middelen dat op niveau substantieel wordt afgegeven in 2020 aanzienlijk is toegenomen, van 400 per maand naar 20.000 per maand.¹⁴⁸ Dit wijst erop dat ETD bijdraagt aan het doel een groter deel van het aanbod op hogere betrouwbaarheidsniveaus te krijgen. De activiteiten rondom eHerkenning zijn daarmee als *doeltreffend* aan te merken.

Doelmatigheid

In de beleidsperiode zijn geen evaluaties uitgevoerd die uitspraken doen over de doelmatigheid van eHerkenning. De uitgaven voor eHerkenning bedragen niet meer dan 8 miljoen euro in 2018 en 2019.¹⁴⁹ Gezien het aanbod in de markt is geregeld en gebruikers betalen voor eHerkenning, zijn de uitgaven voor de overheid aanzienlijk lager dan voor DigiD. Vanuit dat opzicht lijkt eHerkenning efficiënt te werken. Echter, er zijn geen benchmarks beschikbaar voor vergelijkbare identificatiestelsels. *Doelmatigheid* is derhalve *niet aangetoond*.

¹⁴⁴ Bron: Mutatieoverzicht het ministerie van BZK 2015-2019. Waarvan 8 miljoen euro uitgaven voor eHerkenning en Idensys gezamenlijk bestaat.

¹⁴⁵ Bron: het ministerie van BZK, *Voortgangsrapportage Digitale Toegang*, p.2, 29 januari 2020.

¹⁴⁶ Bron: Werksessie thema 7, juni 2020.

¹⁴⁷ Bron: Werksessie thema 7, juni 2020.

¹⁴⁸ Bron: het ministerie van BZK, *Voortgangsrapportage Digitale Toegang*, p.2, 29 januari 2020.

¹⁴⁹ Bron: Mutatieoverzicht het ministerie van BZK 2015-2019. Betreft uitgaven voor zowel Idensys als eHerkenning.

2. Activiteit eID/ DigiD

De voorgaande jaren is gewerkt aan doorontwikkeling van de identificatie en authenticatie. Nadruk is daarbij nog meer komen te liggen op veiligheid en inclusie. Door DigiD op een hoger niveau te brengen en daarnaast meerdere identificatiemiddelen aan te bieden zullen meer overheidsorganisaties (verplicht) online diensten veilig toegankelijk maken.¹⁵⁰ Dit is erop gericht een grotere groep burgers van de digitale voorzieningen gebruik te kunnen laten maken (onder andere door machtigen). Het ministerie van BZK geeft mede richting aan de ontwikkeling, de uitvoering ligt bij Logius.

EID-stelsel

Het stelsel elektronische identiteit (eID) wordt ontwikkeld om betrouwbaarheidsniveau van verificatie te verhogen en te zorgen dat ook andere, private, identificatiemiddelen gebruikt kunnen worden (multi-middelen aanpak). Het eID-stelsel zal, wanneer de WDO in werking treedt, zorgen voor de infrastructuur om verschillende middelen aan te sluiten en te kunnen gebruiken (mogelijk met het BSN-koppelregister om de koppeling van private identifier met het BSN te maken).

Output

- De pilots met eID-multi-middelen zijn uitgevoerd. In de kamerbrief Impuls eID¹⁵¹ wordt omtrent de pilots geconcludeerd dat eID toepasbaar is maar dat nog het nodige werk moet worden verricht. Zo wordt aanbevolen ter voorkoming van fraude door derden een middelen-overstijgend overzicht van de eigen actieve middelen en het gebruik daarvan beschikbaar te stellen en de mogelijkheden te onderzoeken om de verwerking van het BSN tot een minimum te beperken, omdat dat nu nog te vaak uitgewisseld wordt.
- Het belang van het zo spoedig mogelijk beschikbaar komen van meerdere (private) middelen voor authenticatie op een hoger betrouwbaarheidsniveau wordt door het ministerie van BZK onderschreven.¹⁵² Realisatie van toelating van private alternatieven is afhankelijk van invoering van de WDO. Alternatieve middelen kunnen momenteel dus nog niet worden toegepast.

Outcome

- Het blijkt dat de meerwaarde van het eID-systeem nog niet duidelijk is voor (toekomstige) gebruikers. Dit blijkt uit de pilots die zijn uitgevoerd (onder andere in de zorg) maar ook uit een communicatieonderzoek dat het ministerie van BZK heeft uitgevoerd: 'de deelnemers aan het onderzoek begrijpen niet waarom er nieuwe inlogmiddelen bij komen en waarom er meerdere middelen naast elkaar bestaan.'¹⁵³ Hieruit wordt de les getrokken dat gevoel een belangrijke rol speelt bij eID. Communicatie om nut en noodzaak van eID duidelijk te maken is van groot belang en is, logischerwijs, momenteel nog niet uitgevoerd. Afhankelijkheden in acht genomen wordt vastgesteld dat de uitrol van eID gedurende de doorlichtingsperiode slechts beperkt doeltreffend is.

¹⁵⁰ Bron: Zie o.a. <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/identiteit/veilig-inloggen-overheden-en-zorgverleners/>

¹⁵¹ Bron: Ministerie van het ministerie van BZK, *Kamerbrief Impuls eID Bijlage IV: Eindrapportage Commissie Kuipers*, 25 augustus 2016

¹⁵² Bron: het ministerie van BZK, *Voortgangsrapportage programma eID*, juni 2017.

¹⁵³ Bron: het ministerie van BZK, *Voortgangsrapportage programma eID*, juni 2017. En Nictiz, *Het nieuwe eID-stelsel; een introductie voor de zorgsector*, p.16, 22 mei 2017.

Doelmatigheid

Gezien de aangetroffen beperkte doeltreffendheid van eID tot dusver, is dit onderdeel volgens de richtlijnen beleidsdoorlichtingen van het Rijk per definitie ook beperkt doelmatig.¹⁵⁴ Hierin moet worden meegenomen dat de geleverde inzet rond eID ter voorbereiding is geweest op implementatie van het stelsel. Pas wanneer het stelsel daadwerkelijk geïmplementeerd wordt kan dus worden vastgesteld of de inzet in de afgelopen periode doelmatig is geweest. Wel zijn er in de doorgelichte beleidsperiode kosten-batenanalyses gedaan naar potentiële financiële voordelen met eID. Derhalve concluderen wij dat *doelmatigheid niet is aangetoond*.

- De Business Case publieke eID-middelen¹⁵⁵ geeft een uitwerking van de uitgaven en baten voor vier publieke eID-middelen (ten opzichte van DigiD). Daaruit blijkt dat het waarschijnlijk is dat de voordelen hoger zijn dan de uitgaven, met name door preventie van fraude.
- De herijking van de businesscase inloggen BSN Domein in 2018 concludeert dat de potentiële maatschappelijke baten opwegen tegen de uitgaven. Echter, er worden suggesties gedaan om de uitgaven terug te dringen en de mogelijkheden te onderzoeken voor kosten-efficiëntere manieren om hetzelfde effect op veiligheid en betrouwbaarheid te realiseren.

DigiD

Digitaal identificatiemiddel DigiD wordt momenteel op verschillende betrouwbaarheidsniveaus aangeboden. In de periode onder de beleidsdoorlichting is gewerkt aan ontwikkeling van DigiD hoog en bredere toepassing van betrouwbaarheidsniveau substantieel.

Output

- De monitor GDI laat zien dat authenticaties op niveau midden (met name met DigiD App) en substantieel tussen 2017 en 2019 een vlucht hebben genomen en nu 1/5 van alle DigiD authenticaties beslaan. Het aantal aangesloten organisaties en webdiensten stijgt gestaag.¹⁵⁶ Het ministerie van BZK stelt maandelijkse voortgangsrapportages op die zij aan de programmaboord sturen om inzicht te geven in welk deel van de mensen nu inlogt op het niveau substantieel.
- De volgende belangrijke resultaten zijn in gesprekken benoemd om DigiD verder te ontwikkelen. 1) Ontwikkelen van DigiD-hoog. Dit is bedoeld om DigiD-hoog te kunnen gebruiken met rijbewijs (in 2018 gerealiseerd) of NIK (nog niet gerealiseerd en wordt in 2021 verwacht). 2) Daarnaast is ingezet op de doelgroep verbredende maatregelen, door andere toepassingen dan mobiel, bijvoorbeeld door pilots met DigiD-aanvraagstations en -servicelocaties zodat gegevens op een veilige manier kunnen worden ingezien.¹⁵⁷

Outcome

- Hoofddoel is betrouwbaar inloggen bij de overheid (en het voorkomen van digitale diefstal). Tijdens gesprekken met de betrokken beleidsmedewerkers wordt aangegeven dat DigiD veilig is, maar wel naar een hoger beveiligingsniveau toe moet voor 15 miljoen gebruikers.¹⁵⁸ Acceptatie van DigiD door EU-lidstaten is in de onderzoeksperiode in gang gezet. DigiD hoog en substantieel zijn in 2020 daadwerkelijk geaccepteerd voor Europees gebruik (met twee

¹⁵⁴ Bron: Rijksoverheid, *Handreiking beleidsdoorlichtingen*, van <https://rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doelmatigheid>

¹⁵⁵ Bron: Ecorys, *Business Case publieke eID-middelen*, 2015.

¹⁵⁶ Bron: Ministerie van het ministerie van BZK, *GDI Monitors*, 2015 – 2019.

¹⁵⁷ Bron: Logius, *Derde viermaandsrapportage Logius*, p. 65, 2019.

¹⁵⁸ Bron: Werksessie thema 7, april 2020.

verbeterpunten voor betrouwbare identificatie). Hoewel dit buiten de onderzoeksperiode valt, is het een indicatie voor de verbeterde betrouwbaarheid voor authenticatie die met DigiD wordt bereikt.

- De DigiD-laag gebruikers moeten straks ook in substantieel en hoog kunnen werken. In de werksessie is het belang van inclusie benadrukt. Het huidige DigiD-substantieel en -hoog maakt gebruik van smartphone met NFC-lezer). Niet iedereen beschikt hierover. Dat geldt ook voor gebruik van WID-documenten, voor inloggen op niveau hoog, waarover mensen met een niet-Nederlandse identiteit niet beschikken.¹⁵⁹ Daarvoor wordt naar een andere oplossing gezocht (bijvoorbeeld via gemeentes).¹⁶⁰ Inloggen op hogere betrouwbaarheidsniveaus heeft dus nog een weg te gaan wat betreft inclusie.
- Uit kwalitatief onderzoek¹⁶¹ onder burgers blijkt dat de ervaringen met DigiD overwegend positief zijn en dat de DigiD app als gebruiksvriendelijk wordt ervaren maar dat het bij sommigen twijfels oproept over veiligheid. Op basis van de beschikbare informatie is het aannemelijk dat DigiD bijdraagt aan veilige en betrouwbare digitale toegang maar dat dit nog niet op de gewenste schaal is gerealiseerd.
- Daarmee kan worden gesteld dat de inzet op DigiD en de bijdrage van het ministerie van BZK *doeltreffend* is geweest.

Doelmatigheid

De maatschappelijke baten van DigiD zijn evident. Er zijn geen onderzoeken voorhanden waarin uitspraken over doelmatigheid worden gedaan (bijvoorbeeld een internationale benchmark) Wij concluderen daarom dat doelmatigheid van DigiD niet kan worden vastgesteld. Wel noemen wij graag de relevante bevindingen die een indruk geven van de financiële baten van DigiD.

- In 2013 werden 5.000 DigiD's geblokkeerd op vermoeden van fraude.¹⁶² Financieel uitgedrukt, worden hiermee met een geschatte uitgaven van 40.000 euro per fraudegeval veel uitgaven bespaard voor de maatschappij.

Machtigen

Vijf jaar geleden werd (DigiD-)Machtigen voornamelijk gebruikt bij de belastingdienst. De afgelopen periode is het verder ontwikkeld om de voorziening breder in te zetten. Het belang van het inclusie-vraagstuk heeft bijgedragen aan de recente aandacht voor machtigen. Het ministerie van BZK heeft een sturende rol terwijl de ontwikkeling voornamelijk bij Logius is belegd en dienstverleners een belangrijke rol hebben machtigen toe te passen (omdat machtigen voor afzonderlijke diensten wordt geregeld).

Output

- In 2017 stond visievorming op het gebied van machtigen in het kader van een grondige verbouwing van de machtigingsvoorziening centraal.¹⁶³ Er is recentelijk sterk ingezet om het aantal aangesloten partijen te vergroten. De GDI-monitor laat zien dan het aantal aangesloten

¹⁵⁹ Wijziging van de Regeling voorzieningen GDI in verband met de invoering van een publiek middel voor de toegang tot elektronische dienstverlening op een hoger betrouwbaarheidsniveau. 16 April 2018.

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-22566.html>

¹⁶⁰ Bron: Werksessie thema 7, juni 2020.

¹⁶¹ Bron: Kantar, *Verslag van gesprekken met burgers en bedrijven over dienstverlening*, 2019.

¹⁶² Bron: Ecorys, *Business Case publieke eID-middelen*, 2015.

¹⁶³ Bron: Directie Informatiesamenleving en Overheid (DIO), *Jaarplan 2017*.

partijen in 2015 vier was, terwijl dit er en in 2019 35 waren. Het aantal gebruikte machtigingen fluctueert de afgelopen jaren en is niet aanzienlijk toegenomen.

- DigiD-machtigen is omgezet naar “programma machtigen” dat is opgezet in 2017-2018. Het programma kende twee plateaus en had eind 2020 klaar moeten zijn. In gesprekken met beleidsmedewerkers wordt opgemerkt dat van het programma machtigen slechts een klein gedeelte van wat voor deze periode gepland was (1/7) is opgeleverd.¹⁶⁴ Een groot deel is naar achteren geschoven, waaronder wettelijk vertegenwoordigen en machtigingsrelaties, zoals ouder-kind. Vrijwillig machtigen wordt nog afgerond (zorgverleners). Het doel voor programma machtigen is dus slechts voor een klein deel bereikt in de betreffende periode.
- Verschillende gesprekspartners laten blijken dat de vertraging met vrijwillig machtigen voor veel problemen zorgt. VNG geeft aan dat gemeentes hierop hebben gewacht en vanuit het UWV wordt aangegeven dat een potentiële gebruikersgroep (bewindvoerders) nu terugvallen op papier (omdat ze ook niet de mogelijkheid hebben met DigiD midden in te loggen). Terwijl was beoogd te experimenteren met gemeenten en bewindsvoering, is dit nog niet gerealiseerd.¹⁶⁵

Outcome

- De voornaamste beoogde outcome is het bevorderen van de inclusie. Op het moment dat machtigen succesvol plaatsvindt, wordt daarmee de inclusie verhoogd. Gezien de beperkte uitbreiding van de mogelijkheden tot machtigen die tot dusver zijn gerealiseerd is het niet aannemelijk dat de beoogde resultaten gericht op inclusie zijn bereikt en kan worden gesteld dat de inzet op machtigen *beperkt doeltreffend* is.

Doelmatigheid

Gezien de aangetroffen beperkte doeltreffendheid van Machtigen tot dusver, is dit onderdeel volgens de richtlijnen per definitie ook *beperkt doelmatig*. Over de beleidsperiode is ten minste 46 miljoen euro besteed aan (programma) Machtigen. Gezien de doelen slechts deels bereikt zijn, kan gesteld worden dat de doelmatigheid beperkt is. De potentiële uitgavenvoordelen zijn uitgewerkt in kosten-batenanalyses¹⁶⁶, waaruit we de volgende bevindingen halen:

- De kosten-batenanalyse is overwegend zeer positief over de meerwaarde van Machtigen en de voordelen die dit oplevert voor gebruikers. Zo zal het leiden tot meer veiligheid, meer inclusie, betere gebruiksvriendelijkheid en minder regeldruk.
- In geld uitgedrukt zijn de mogelijke baten groter dan de bijkomende uitgaven; een voordeel van 50 miljoen euro over een periode van vijftien jaar. 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.

3. Activiteit eIDAS

Europese verordening eIDAS (Electronic Identities And Trust Services) is in september 2018 in werking getreden. eIDAS kent een tweeledig doel: enerzijds bevat het afspraken om begrippen en infrastructuur te harmoniseren en anderzijds is het erop gericht te zorgen dat overheidsorganisaties Europese goedgekeurde authenticatiemiddelen kunnen accepteren. Met eIDAS zijn afspraken gemaakt over geldende betrouwbaarheidsniveaus (laag, substantieel en hoog). Hier moet Nederland als lidstaat ook aan voldoen. Doel van de verordening is om op Europees niveau identificatie en authenticatie voor gebruik van digitale dienstverlening mogelijk te

¹⁶⁴ Bron: Werksessie thema 7, april 2020.

¹⁶⁵ Bron: Werksessie thema 7, juli 2020.

¹⁶⁶ Bron: Ecorys, *Maatschappelijke uitgavenbatenanalyse Machtigingsstelsel*, december 2018.

maken, te vereenvoudigen en veiliger te maken. Het ministerie van BZK heeft een trekkende rol om te zorgen dat buitenlandse middelen kunnen worden toegelaten in Nederland en om te zorgen dat Nederlandse middelen (nu DigiD en eHerkenning) bij buitenlandse overheden gebruikt kunnen worden.

Output

- Buitenlandse middelen die zijn goedgekeurd door Europa kunnen vanaf eind 2018 worden toegelaten bij de Nederlandse overheid. Daarmee zijn deze binnen de gestelde termijn geïmplementeerd. Hiermee voldoet Nederland aan een belangrijk deel van de verordening.
- Zoals beschreven in de voortgangsrapportage 2020 over het jaar 2019 is ook uitgaande erkenning van Nederlandse authenticatiemiddelen voor bedrijven door middel van eHerkenning gerealiseerd. Daarmee is het toegestaan voor Nederlandse bedrijven in heel Europa in te loggen met eHerkenning-middelen¹⁶⁷. Ook notificaties van DigiD zijn onlangs geaccepteerd. In de gesprekken met beleidsmedewerkers is aangegeven dat uitgaande erkenning nog niet volledig is gerealiseerd. Om de veiligheid te bevorderen worden verschillende ontwikkelingen doorgevoerd (bijvoorbeeld vergrendeling BSN-verstrekking).¹⁶⁸

Outcome

- Beleidsmedewerkers merken op dat, hoewel eHerkenning is geaccepteerd, er nog wel een knooppunt gerealiseerd moet worden voordat hier daadwerkelijk gebruik van gemaakt kan worden. Om het uitgaande verkeer werkelijk te realiseren moet nog wel wat gebeuren. Dit staat nu echter stil.¹⁶⁹
- In 2015 is een privacy impact assessment¹⁷⁰ gepubliceerd waarin mogelijke risico's met eIDAS worden gespecificeerd. De uitkomsten laten zien dat de risico's beperkt zijn. Er zijn verder beperkte bronnen die inzicht geven in de impact van eIDAS op de veiligheid en op gebruiksgemak. Wij achten het wel aannemelijk dat het gebruiksgemak is toegenomen voor gebruikers (in de reeds aangesloten landen). Wij concluderen voorts dat voor eHerkenning *doelmatigheid aannemelijk is*.

Doelmatigheid

Er zijn geen evaluaties bekend die uitspraken doen over de doelmatigheid van de inzet van het ministerie van BZK op het bekrachtigen van de eIDAS verordening. De businesscase voor eID¹⁷¹ berekent de meeruitgaven van de eIDAS-verordening op 66 miljoen euro voor beheer en ontwikkeling. De conclusie van het rapport dat de uitgaven opwegen tegen de baten is ook op dit onderdeel van kracht. De uitgaven die tot nog toe gemaakt zijn door het ministerie van BZK in het kader van eIDAS bedragen ten minste 4,6 miljoen euro en omvatten uitvoering van de verordening, realisatie koppelpunten, en notificatie ETD-stelsel.¹⁷² Voor deze uitgaven zijn geen (Europese) benchmarks voorhanden. Hoewel voor eIDAS doelmatigheid zeer aannemelijk is, en de uitgaven lijken op te wegen tegen de bereikte resultaten, kan *doelmatigheid niet worden vastgesteld*.

¹⁶⁷ Bron: het ministerie van BZK, *Voortgangsrapportage Digitale Toegang*, p.2, 29 januari 2020.

¹⁶⁸ Bron: Digitale Overheid, *Terugblik op zes maanden eIDAS, 12 april 2019*, van <https://www.digitaleoverheid.nl/nieuws/zes-maanden-na-de-ingangsdatum-van-eidas/>

¹⁶⁹ Bron: Werksessie thema 7, juni 2020.

¹⁷⁰ Bron: Privacy management partners, *Privacy impact assessment eIDAS koppelpunt*, 2015.

¹⁷¹ Bron: Ecorys, *Herijking business case inloggen in het BSN domein*, p .25, 1 maart 2018.

¹⁷² Bron: Mutatieoverzichten het ministerie van BZK 2015 – 2019.

4.7.2. Conclusie doeltreffendheid en doelmatigheid

Doeltreffendheid: Wij concluderen dat mede met de bijdrage van het ministerie van BZK belangrijke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden en successen zijn geboekt op het vlak van digitale identificatie en authenticatie. Ontwikkelingen zijn doorgevoerd die identificatie voor burgers en bedrijven op een hoger betrouwbaarheidsniveau mogelijk maken en op Europees niveau is een slag geslagen om dit te standaardiseren en te integreren. Op een aantal vlakken zijn doelstellingen tot op heden in mindere maten bereikt, met name op het gebied van invoering van de multi-middelen aanpak en mogelijkheden tot machtigen.¹⁷³ Op dat gebied lijkt het beleid daarom minder doeltreffend te zijn geweest, hoewel de mogelijke impact van die middelen op digitale inclusie juist groot is. We kennen aan de doeltreffendheid van de activiteiten binnen het thema Identificatie en authenticatie een 2 (*doeltreffendheid gedeeltelijk waargenomen*) toe.

Doelmatigheid: De doelmatigheid van identificatie en authenticatie is op basis van een aantal kosten-batenanalyses en een afweging van inputs en bereikte outcomes voor sommige instrumenten aannemelijk. Echter, over het algemeen ontbreekt informatie om doelmatigheid vast te stellen. Tegelijkertijd is voor een aantal instrumenten de doelmatigheid niet waargenomen en niet waarschijnlijk. We concluderen daarom dat de *doelmatigheid deels is waargenomen*.

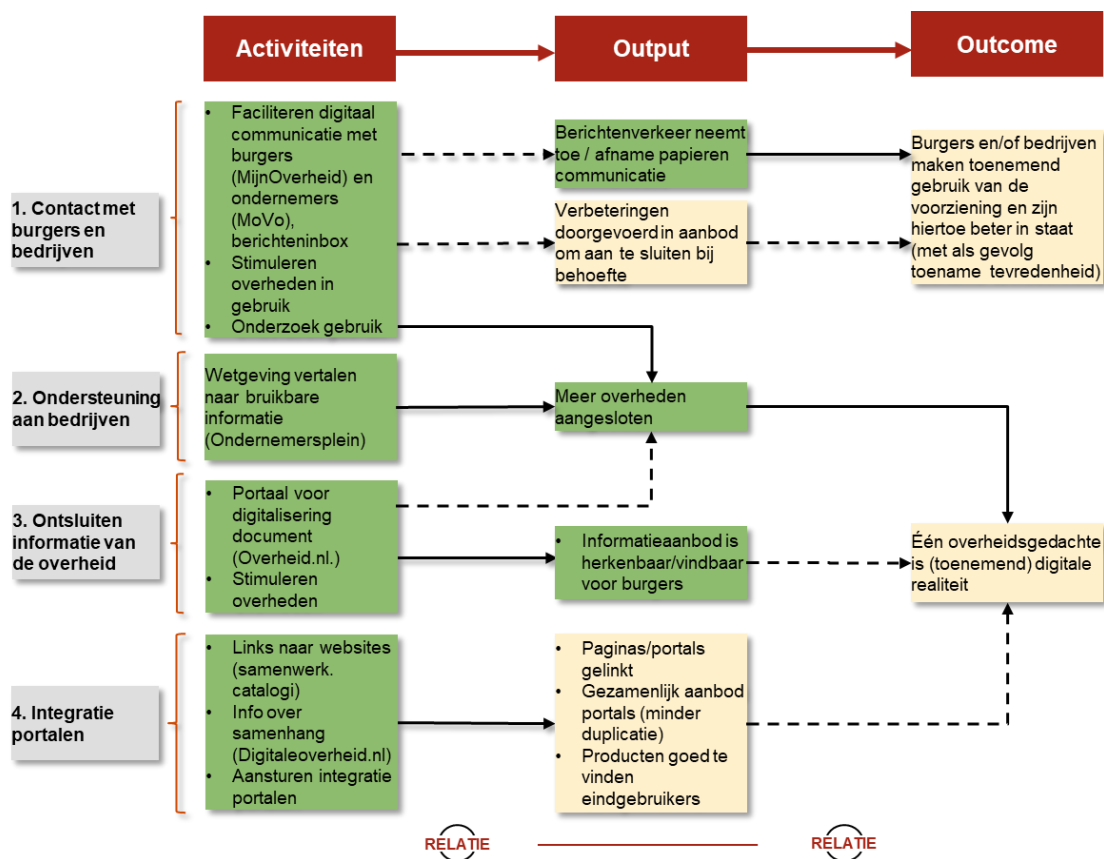
4.7.3. Aanbevelingen

- **Geef opvolging aan de lessen met betrekking tot Idensys.** De pilots voor identificatie en authenticatie zijn grondig geëvalueerd. In de antwoorden van staatssecretaris van Binnenlandse Zaken over stopzetten van de pilots wordt aangegeven dat er in 2017 nog een aantal optimalisatiewijzigingen is doorgevoerd en dat is getoetst in 2018. Wanneer de WDO doorgevoerd is en de multi-middelen-aanpak geïmplementeerd wordt, dienen de geleerde lessen te worden toegepast. Gezien de pilots inmiddels enige tijd geleden hebben plaatsgevonden, is het waarschijnlijk dat wederom in een testomgeving geëxperimenteerd zal moeten worden alvorens de uitrol breder te laten plaatsvinden.
- **Zet in op snelle en kwalitatief goede uitrol van identificatievoorzieningen.** Tijdens de doorgelichte beleidsperiode is de voortgang rond eID en DigiD Machtigen door verschillende oorzaken (complexiteit en capaciteit) vertraagd. Het is duidelijk dat er al hard gewerkt wordt om voortgang te boeken. Gezien het belang (voor veiligheid, inclusie en lastendruk) van deze voorzieningen onderschrijven wij dat voldoende capaciteit beschikbaar gesteld moet worden om implementatie te bespoedigen en voortdurende samenwerking en afstemming met de uitvoerende organisaties van belang is om problemen zo snel mogelijk op te lossen.
- **Informeer burgers vroegtijdig.** Voor draagvlak en bredere toepassing van authenticatie op een zo hoog mogelijk betrouwbaarheidsniveau (van de multi-middelen-aanpak en momenteel met DigiD) dient op begrijpelijke manier gecommuniceerd te worden over de mogelijkheden. Om de toename in authenticaties op een hoger betrouwbaarheidsniveau te versnellen speelt communicatie een belangrijke rol. Dit is zichtbaar bij de bestaande authenticatie door middel van DigiD maar ook blijkt de noodzaak uit onderzoek naar de beleving van de multi-middelen-aanpak.

¹⁷³ Beleidsmedewerkers merken op dat voor de resultaten op deze terreinen dit onderzoek eigenlijk te vroeg komt. Er wordt hard gewerkt aan Toegang en Machtigen, maar het kost nog één of twee jaar voordat de techniek af is en breed uitgerold kan worden.

4.8. Thema 8. Portalen

Onderstaande figuur laat zien welke activiteiten, outputs en outcomes zijn aangetroffen en in hoeverre een relatie is aangetroffen tussen het gevoerde beleid en de effecten ten aanzien van het thema 'portalen'.



Figuur 13. Thema 8. Visuele weergave van gevonden resultaten en relaties

Als onderbouwing geven wij hieronder een beschrijving van onze bevindingen en conclusies in relatie tot bovenstaande figuur.

We merken op dat het in veel gevallen lastig is om de inspanningen van het ministerie van BZK te scheiden van 'afnemers'. Zo is het niet het ministerie van BZK dat er werk van maakt om de Berichtenbox meer te laten gebruiken, maar zijn dit de uitvoeringsorganisaties, gemeenten, provincies en waterschappen. Gezien het feit dat het ministerie van BZK wel een coördinerende en stimulerende rol heeft, en opdrachtgever is voor het beheer van de voorzieningen, zijn de resultaten binnen dit thema ook (indirect) aan het ministerie van BZK toe te schrijven.

4.8.1. Bevindingen

De activiteiten die het ministerie van BZK heeft ondernomen met als doel bij te dragen aan de digitale inclusie behandelen we onder de volgende secties¹⁷⁴:

1. Contact met burgers en bedrijven
2. Ondersteuning aan bedrijven
3. Ontsluiten informatie aan burgers
4. Integratie portalen

1. Contact met burgers en bedrijven

MijnOverheid

Contact met burgers gaat via MijnOverheid, een persoonlijk toegangsportaal voor burgers waarin verschillende diensten van de overheid ontsloten worden. Onderdeel van MijnOverheid zijn de Berichtenbox, Lopende Zaken en de Inzage Persoonlijke Gegevens. Doel van MijnOverheid is het aanbieden van informatie via één-overheidsgedachte, het creëren van meerwaarde voor burgers en het stimuleren van samenwerking tussen verschillende overheden en uitvoerders. De rol van het ministerie van BZK is de opdrachtgeversrol aan Logius.

Output

- Er zijn overduidelijk meer overheden aangesloten en het digitale berichtenverkeer is toegenomen. De monitor GDI laat zien dat MijnOverheid tussen 2015 en 2019 in de meeste opzichten meer wordt gebruikt. Zo steeg het aantal actieve accounts op MijnOverheid (met 186%), het aantal inlogs op MijnOverheid (met 355%), het aantal verstuurd berichten in de berichtenbox van MijnOverheid (met 88%) en het aantal raadplegingen inzage persoonlijke gegevens (met 65%).
- Daarnaast is ook een groei zichtbaar in het aantal aangesloten organisaties voor de Berichtenbox (147 begin 2015 naar 436 eind 2019) en de aangesloten registraties op Inzage Persoonlijke Gegevens (van 7 naar 9). Voor Lopende Zaken daalde echter het aantal aangesloten organisaties (59 naar 28) terwijl het aantal lopende zaken wel steeg van ruim 43 miljoen euro in 2015 naar ruim 82 miljoen euro in 2019.

Outcome

- Burgers zijn overduidelijk toenemend gebruik van de voorziening gaan maken. Of zij hier ook beter toe in staat zijn is niet duidelijk uit de bestudeerde bronnen gebleken. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft in 2018 geadviseerd om de Berichtenbox op verschillende manieren gebruiksvriendelijker te maken.¹⁷⁵ In de gesprekken wordt erop gewezen dat de voorziening gebruiksvriendelijker is geworden en dat het effect blijkt uit toegenomen gebruik. Met name voor Inzage Persoonlijke Gegevens is dit aannemelijk omdat gebruikers hier op eigen initiatief gebruik van maken. Met name gebruik en bekendheid van Lopende Zaken kan worden verbeterd. In het groepsinterview wordt gesuggereerd dat met name de betere aansluiting van de berichtenbox app op de webversie gewaardeerd wordt.¹⁷⁶
- Het rapport *Dienstverlening van de overheid* gepubliceerd door Kantar in 2019 benoemt dat in de ogen van burgers de dienstverlening van de overheid gemiddeld positief wordt ervaren.¹⁷⁷ Ook wijst het rapport uit dat het overgrote deel van de burgers er waarde aan hecht informatie

¹⁷⁴ De door ons opgestelde verdeling voor de beleidsdoorlichting wijkt niet veel af van de 4 sporen voor het digitale inclusie-instrumentarium beschreven in het DIO jaarplan 2018.

¹⁷⁵ Bron: ATR, *Regeldruk als gevolg van de Berichtenbox op MijnOverheid.nl*, juli 2018.

¹⁷⁶ Bron: Werksessie thema 8, juni 2020.

¹⁷⁷ Bron: Kantar, *Dienstverlening van de overheid*, p.18, 2019.

op één plaats kunnen inzien (en daarvoor MijnOverheid de meest logische plek vindt). Het is dus aannemelijk dat de inzet om verschillende zaken in MijnOverheid samen te brengen bijdraagt aan de tevredenheid.

- Wij concluderen dat voor MijnOverheid *doeltreffendheid deels is waargenomen*.

Doelmatigheid

- Er zijn geen evaluaties geweest die de doelmatigheid van MijnOverheid hebben onderzocht. De uitgaven voor MijnOverheid zijn aanzienlijk en bedragen ten minste 83 miljoen euro tussen 2015 en 2019¹⁷⁸. Er zijn geen benchmarks beschikbaar om de uitgaven tegen af te zetten. *Doelmatigheid kan derhalve niet worden vastgesteld*.

Berichtenbox Bedrijven

Contact met bedrijven gaat via de berichtvoorziening Berichtenbox Bedrijven. Doel van deze activiteit is het faciliteren van digitale communicatie met ondernemers. Ondernemers zouden geen last mogen ondervinden van communicatie via verschillende overheidsportalen. De rol van het ministerie van BZK is de opdrachtgeversrol aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

Output

- Gebruik van Berichtenbox voor bedrijven nam over het algemeen toe: Het aantal aangesloten overheidsorganisaties op Berichtenbox Bedrijven daalde van 575 naar 555 (-3%), het aantal bedrijven met een Berichtenbox steeg van 4.500 naar 24.000 (+437%) en het aantal verstuurd berichten in de Berichtenbox voor bedrijven steeg van ruim 36.000 naar ruim 114.000 (+213%).
- De Berichtenbox Bedrijven is gebaseerd op de EU-richtlijn Dienstenrichtlijn en de daarop gebaseerde Dienstenwet. De voorziening dateert uit 2009 en is sindsdien in beheer en exploitatie bij RVO in opdracht van het ministerie van BZK, er is weinig sprake geweest van grote aanpassingen.¹⁷⁹

Outcome

- Bedrijven maken overduidelijk toenemend gebruik van de Berichtenbox voor Bedrijven. Het is onduidelijk of ze hier ook beter toe in staat zijn en wat de rol van het ministerie van BZK hierin was. Beleidsmedewerkers wijzen erop dat op basis van behoeften bij ondernemers een aantal functionaliteiten is toegevoegd om het gebruiksgemak te vergroten.¹⁸⁰
- Het rapport *Dienstverlening van de overheid* gepubliceerd door Kantar in 2019 benoemt dat door ondernemers de dienstverlening van de overheid overwegend positief wordt ervaren.¹⁸¹ Er is geen duidelijk verband met de rol van de Berichtenbox Bedrijven. Er is dus onvoldoende informatie beschikbaar om te bepalen of de inzet van het ministerie van BZK doeltreffend is. We concluderen dat voor dit onderdeel *doeltreffendheid niet is waargenomen*.

¹⁷⁸ Bron: Mutatieoverzicht het ministerie van BZK 2015-2019. NB. Voor 2018 en 2019 hebben wij in de financiële administratie de uitgaven niet volledig kunnen herleiden.

¹⁷⁹ Bron: Werksessie thema 8, juni 2020.

¹⁸⁰ 'Digitale Bereikbaarheid Service' waarmee bevoegde instanties kunnen nagaan of een gevraagde ondernemer een Berichtenbox heeft; gebruik van intermediairs voor gemeentes. Komt tegemoet aan behoefte om een hele reeks aan berichten ineens te kunnen downloaden.

¹⁸¹ Bron: Kantar, *Dienstverlening van de overheid*, 2019.

Doelmatigheid

Gezien de doeltreffendheid van Berichtenbox voor Bedrijven niet is vastgesteld kan strikt genomen niet worden vastgesteld of het beleid doelmatig is geweest.¹⁸² Wel is er voor de doorgelichte beleidsperiode, in 2014, een businesscase opgesteld met de verwachtingen omtrent de uitgaven en baten van Berichtenbox voor bedrijven voor de komende vijftien jaar. De berekeningen laten een verwachte winst (of uitgavenbesparing) tussen ruim 400 miljoen euro en 250 miljoen euro over een periode van vijftien jaar zien ten opzichte van de nul-situatie (zonder Berichtenbox voor Bedrijven).¹⁸³ Het is dus aannemelijk dat het instrument doelmatigheid heeft bevorderd.

2. Ondersteuning aan bedrijven

Ondernemersplein

Ondersteuning aan bedrijven gaat via het ondernemersplein. Het ondernemersplein beoogt ondernemers één bruikbaar antwoord te geven op hun vragen als samenwerkende overheid, de één-overheidsgedachte. Daarnaast wordt via een portaal als het ondernemersplein digitalisering binnen de overheid verder bevorderd. Het ondernemersplein valt pas sinds 2018 onder het ministerie van BZK; het is meegekomen met de afdeling Basisinfrastructuur van het ministerie van Economische Zaken (en Klimaat). Het Ondernemersplein is geïntegreerd met de KVK om meer bekendheid en bereik te realiseren.

Output

- Het aantal bezoeken daalde van 6 miljoen in 2015 naar 5,3 miljoen in 2019. Dit is een daling van 17%. Het aantal unieke bezoekers daalde van 4,2 miljoen in 2015 naar 3,3 miljoen in 2019. Dit is een daling van 21%. Deze terugval in bereik lijkt volgens de GDI-monitor te kunnen worden verklaard doordat er niet meer geïnvesteerd is in merkbekendheid.¹⁸⁴ ¹⁸⁵ De nieuwe strategie was om via de KVK en andere overheden de content onder de aandacht te brengen bij ondernemers, in plaats van te adverteren. De veronderstelling was dat dit uiteindelijk tot meer kwalitatieve bezoeken leidt voor minder kosten. In 2019 en in 2020 is een stijging waarneembaar van het aantal bezoekers. Met ruim 5,3 miljoen bezoeken in 2019 zijn de bezoekersaantallen met 10% gestegen ten opzichte van 2018. Een stijging die zich nu in 2020 voortzet.¹⁸⁶ Het aantal aangesloten partners steeg van 7 in 2015 naar 12 in 2020.¹⁸⁷ ¹⁸⁸

Outcome

- Tevredenheid van bedrijven lijkt toe te nemen. In het Kantar-rapport benoemt men dat de overzichtelijke informatie op het Ondernemersplein positief wordt beoordeeld.¹⁸⁹ Het moet worden opgemerkt dat het een kwalitatieve studie betreft met een klein aantal respondenten. Deze bevinding wordt bevestigd door interviews met beleidsexperts van het ministerie van BZK. Zij benadrukken voorts dat tevredenheid ook fluctueert met externe ontwikkelingen.¹⁹⁰

¹⁸² Bron: Rijksoverheid, *Handreiking beleidsdoorlichtingen*, van <https://rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doelmatigheid>

¹⁸³ Bron: Ecorys & Van Zutphen Economisch Advies, *Business case Berichtenbox voor Bedrijven*, 2014.

¹⁸⁴ Bron: Ministerie van het ministerie van BZK, *Monitors GDI*, 2016-2020.

¹⁸⁵ Bron: Rijksoverheid, *Monitor Digitale Overheid*, 2016-2020.

¹⁸⁶ Bron: NL Digibeter 2020. *Agenda Digitale overheid*. geactualiseerde versie., p.86.

¹⁸⁷ Bron: Ministerie van het ministerie van BZK, *Monitors GDI*, 2016-2020.

¹⁸⁸ Bron: Rijksoverheid, *Monitor Digitale Overheid*, 2016-2020.

¹⁸⁹ Bron: Kantar. *Dienstverlening van de overheid*. Juni 2019. P.7.

¹⁹⁰ Zo is met corona tevredenheid afgenomen omdat er ook een mate van ontevredenheid is met de achterliggende regelingen, waar ondernemersplein geen invloed op heeft.

- Daarnaast is er in de evaluatieperiode één extra overheidsorganisaties aangesloten op het Ondernemersplein. Hiermee lijkt het Ondernemersplein in meerdere mate bij te dragen aan de één-overheidsgedachte. Daarmee kan geconstateerd worden dat *doeltreffendheid is waargenomen*.
- Wij merken op dat voor het ondernemersplein ieder jaar een set doelen wordt opgesteld, die wordt vertaald naar meetbare KPI's. Maandelijks wordt voortgang hierop besproken. Er is zichtbaar aandacht voor het meten van en sturen op resultaten.

Doelmatigheid

Er zijn geen evaluaties geweest die de doelmatigheid van Ondernemersplein hebben onderzocht. De uitgaven voor Ondernemersplein vanaf 2018 bedragen ten minste 13,3 miljoen euro.¹⁹¹ Er zijn geen benchmarks beschikbaar om de uitgaven tegen af te zetten. Wel wordt door beleidsmedewerkers inzicht gegeven in hoe wordt gestuurd op doelmatigheid. Maandelijks zijn er overleggen tussen het ministerie en Ondernemersplein waar uitgaven en doelen worden besproken. Op basis van onder andere ervaringen met andere IT-projecten en onderbouwing van de kosten in verhouding tot de ambities met de beoogde doelen wordt het budget jaarlijks vastgesteld. Het is dus duidelijk dat wordt gestuurd op doelmatige uitvoering. De mate waarin dit daadwerkelijk resulteert in *doelmatigheid kan niet worden vastgesteld*.

3. Ontsluiten informatie van de overheid

Het ontsluiten van informatie aan burgers geschiedt via online portalen, zoals overheid.nl. Het doel van overheid.nl is het aanbieden van diensten en informatie van alle overheden aan de burger. De rol van het ministerie van BZK is de opdrachtgeversrol aan Logius.

Output

- Volgens de monitors GDI en digitale overheid steeg het aantal bezoekers van overheid.nl van ruim 20 miljoen bezoeken in 2015 naar ruim 37 miljoen bezoeken in 2019. Dit geeft aan dat het informatieaanbod in meerdere mate vindbaar is voor burgers.
- Hiernaast steeg het aantal aangesloten (overheids)organisaties tussen 2017 en 2019 van 772 naar ruim 2.500. Er is dus steeds meer informatie van verschillende overheden vindbaar op overheid.nl en er wordt steeds meer gebruik van gemaakt.¹⁹² Het is dus duidelijk dat het informatieaanbod in meerdere mate herkenbaar/vindbaar is voor burgers, en overheden bekend zijn met mogelijkheden en aangesloten zijn.

Outcome

- Met overheid.nl zou één overheidsgedachte toenemend digitale realiteit moeten zijn, waarin alle diensten en informatie van alle overheden geplaatst zouden worden¹⁹³. Dit kwam ook naar voren als wens van burgers en bedrijven in het Kantar-rapport van 2019 *Wensen en waardering van overheidsdienstverlening*¹⁹⁴, waarin burgers en bedrijven aangeven dat één platform waar alle zaken met de overheid geregeld kunnen worden gewenst is. Uit interviews met het ministerie van BZK blijkt dat dit in mindere mate gelukt is, waar een aantal departementen eigen portalen heeft geïntroduceerd (bijvoorbeeld rijksoverheid.nl door het ministerie van Algemene Zaken).¹⁹⁵

¹⁹¹Bron: Mutatieoverzicht het ministerie van BZK 2015-2019.

¹⁹² Bron: Rijksoverheid, *Monitor Digitale Overheid*, p. 11, 2020.

¹⁹³ Bron: Werksessie thema 8, april 2020. NB. tot dusver is geen geaccordeerd beleidsstuk opgesteld betreffende het toewerken naar één portaal.

¹⁹⁴ Bron: Kantar, *Dienstverlening van de overheid*, p.18, 2019.

¹⁹⁵ Bron: Werksessie thema 8, juni 2020.

- In de groepsinterviews is besproken dat de link tussen de losse portalen en overheid.nl wel is versterkt. Daarnaast is de kanttekening geplaatst dat overheid.nl niet enkel door burgers, maar door een bredere groep (met name juristen, ondernemers) wordt gebruikt. Gezien de aangetroffen outputs en outcomes kunnen we stellen dat voor dit onderdeel *doeltreffendheid deels is waargenomen*.

Doelmatigheid

Aangezien de doeltreffendheid van Overheid.nl en andere online portalen niet is vastgesteld, kan strikt genomen niet worden vastgesteld of het instrument doelmatig is geweest.¹⁹⁶ Er kan niet worden aangetoond in welke mate de bestede 7 miljoen euro heeft bijgedragen aan de gevonden outcomes en of deze tegen lagere uitgaven gerealiseerd hadden kunnen worden. *Doelmatigheid kan derhalve niet worden vastgesteld.*

4. Integratie portalen (Samenwerkende Catalogi)

Samenwerkende Catalogi koppelt de productcatalogi van verschillende provincies, gemeenten en waterschappen aan elkaar. Het is geen portaal, maar een instrument dat door portalen (als overheid.nl en Ondernemersplein) wordt gebruikt. Samenwerkende Catalogi is de standaard voor het publiceren en uitwisselen van metadata over producten en diensten binnen de overheid. Het instrument bestaat al ruim 20 jaar en is ontstaan vanuit de platformgedachte: één overheid op één platform. SC is voor overheidsorganisaties die je veelvormig hebt: provincies, waterschappen en gemeenten om taken te harmoniseren. De rol van het ministerie van BZK betreft het opdrachtgeverschap aan Logius.

Output

- Samenwerkende Catalogi zorgt ervoor dat pagina's en portals met elkaar gelinkt zijn en overheden makkelijker kunnen aansluiten op elkaars dienstverlening. Echter, er is in alle opzichten in de evaluatieperiode een daling zichtbaar. Het dalend aantal aangesloten overheidsinstanties is te verklaren door de herindeling van gemeenten¹⁹⁷. (Het aantal aangesloten overheidsorganisaties daalde van 438 in 2015 naar 390 in 2019.)
- Hiernaast daalde het aantal productbeschrijvingen voor burgers van ruim 52.000 in september 2015 naar bijna 47.000 in 2019 en daalde het aantal productbeschrijvingen voor ondernemers van bijna 31.000 in september 2015 naar bijna 25.000 in 2019.^{198 199}
- Samenwerkende Catalogi zal een belangrijke bouwsteen worden voor Nederland om aan te sluiten op de Single Digital Gateway voor Europa. Hier is echter nog geen sprake van.

Outcome

- De beoogde outcome van Samenwerkende Catalogi is de één-overheidsgedachte. Gezien het dalende gebruik kan niet gesteld worden dat Samenwerkende Catalogi hieraan bijgedragen heeft. Daarmee kan worden gesteld dat *beperkte doeltreffendheid is waargenomen*.

¹⁹⁶ Bron: Rijksoverheid, *Handreiking beleidsdoorlichtingen*, van <https://rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doelmatigheid>

¹⁹⁷ Bron: Logius, *Jaarverslag 2019*, 2019.

¹⁹⁸ Bron: Ministerie van het ministerie van BZK, *Monitors GDI*, 2016-2020.

¹⁹⁹ Bron: Rijksoverheid, *Monitor Digitale Overheid*, 2016-2020.

Doelmatigheid

Aangezien de doeltreffendheid van Samenwerkende Catalogi niet is vastgesteld, kan volgens de richtlijnen beleidsdoorlichtingen van het Rijk niet worden vastgesteld of het instrument doelmatig is geweest.²⁰⁰ Daarnaast zijn geen evaluaties uitgevoerd die de doelmatigheid behandelen.

Doelmatigheid kan derhalve niet worden vastgesteld.

4.8.2. Conclusie doeltreffendheid en doelmatigheid

Doeltreffendheid: Op themaniveau concluderen we dat het beleid rondom portalen in zekere mate doeltreffend is, maar lang niet voor alle ondernomen activiteiten. Voor portalen als MijnOverheid en de Berichtenbox voor Ondernemers is het gebruik in grote mate toegenomen, en kan doeltreffendheid verondersteld worden. Tegelijkertijd spelen er nog issues rond gebruiksgemak die maken dat de voorzieningen nog niet geheel tegemoetkomen aan de wensen van gebruikers. Voor andere activiteiten, zoals het Ondernemersplein, de Samenwerkende Catalogi en Overheid.nl, instrumenten die allemaal al langer bestaan dan de beleidsperiode, lijkt doeltreffendheid lager. Het gebruik van Ondernemersplein en de Samenwerkende Catalogi nam af in de evaluatieperiode, en Overheid.nl is er niet in geslaagd hét platform te worden voor overheidsinformatie en -dienstverlening. Echter, ook met deze portalen is toegewerkt naar de één-overheidsgedachte. In het geval van Portalen is de beoogde outcome zoals gezegd gedeeltelijk waargenomen²⁰¹. Ook is er gedeeltelijk een relatie te leggen met het gevoerde beleid. Wij kennen aan de doeltreffendheid van de activiteiten binnen het thema Portalen een 2 (*doeltreffendheid gedeeltelijk waargenomen*) toe.

Doelmatigheid: De beperkte beschikbaarheid van evaluaties die aanknopingspunten bevatten rond doelmatigheid van de onderdelen MijnOverheid, Berichtenbox voor Bedrijven, Overheid.nl en Samenwerkende Catalogi leidt ertoe dat wij doelmatigheid niet kunnen vaststellen. Wij kennen voor de doelmatigheid voor het thema experimenteren een 1 (*doelmatigheid niet waargenomen*) toe.

4.8.3. Aanbevelingen

- **Meet wat mogelijk is.** Rond de portalen zijn de nodige studies uitgevoerd om onder andere de tevredenheid met digitale dienstverlening te bepalen. Echter, gerichtere studies zouden uitgevoerd kunnen worden. Deze zouden kunnen bijdragen aan zicht op welke onderdelen verder verbeterd zouden kunnen worden (feedback van gebruikers) om zo de gebruiksvriendelijkheid te vergroten. Ook aanvullende kosten-batenanalyses zouden waardevol kunnen zijn om vast te stellen of er nog andere mogelijkheden zijn om de gelijke of meer kwaliteit tegen lagere uitgaven te leveren.
- **Bepaal interdepartementaal de één-overheidsstrategie.** Hoewel stappen zijn gezet om (web)portalen samen te voegen en te koppelen lijken er nog meer mogelijkheden voor te zorgen dat websites aansluiten, uniform en herkenbaar zijn en waar mogelijk informatie wordt gecombineerd. Om te zorgen dat de toegang tot de overheid zo eenvoudig mogelijk is dient de overheid besluiten te maken om de portalen (zoals Overheid.nl) hierbij aan te sluiten.
- **Investeer voldoende in het onder de aandacht brengen van beschikbare informatie.** Voor verschillende portalen en voorzieningen geldt dat bekendheid beperkt is (zoals Algemene zaken bij MijnOverheid) of afneemt (zoals Ondernemersplein). Gezien de waarde

²⁰⁰ Bron: Rijksoverheid, *Handreiking beleidsdoorlichtingen*, van <https://rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doelmatigheid>

²⁰¹ Dit betekent niet dat de outcome er niet is (geweest). Tijdens ons onderzoek is het echter niet aannemelijk geworden.

die deze portalen kunnen hebben voor het vereenvoudigen van zakendoen met de overheid, dient naast het vergemakkelijken ook gewerkt te worden aan het vergroten van bekendheid en bereidheid om hier gebruik van te maken.

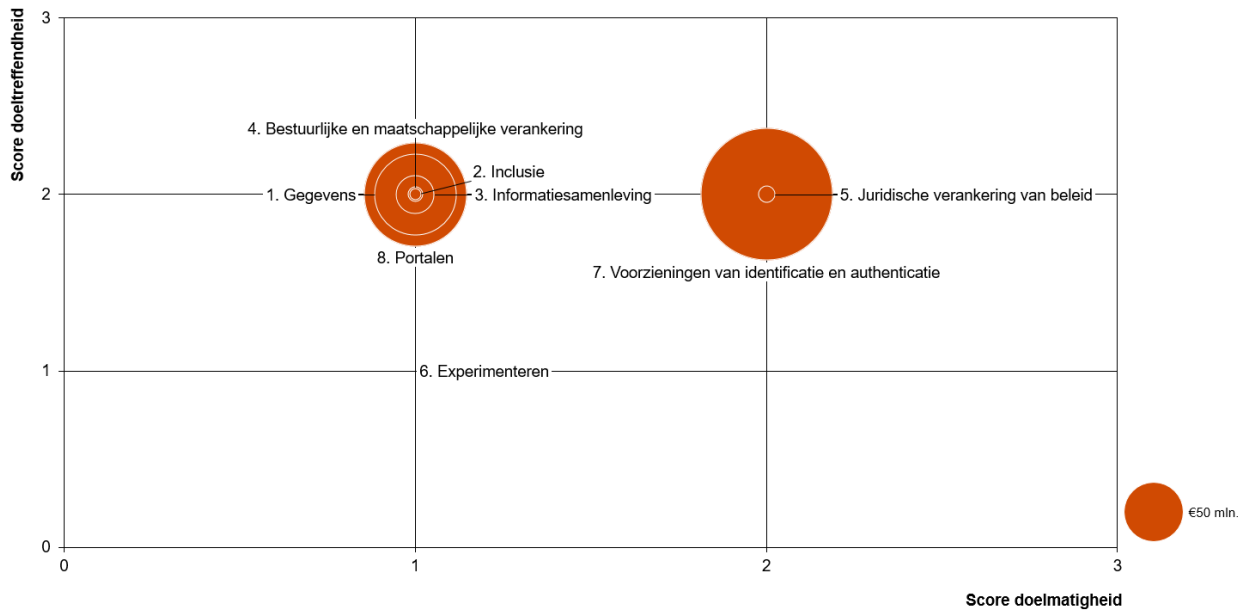
4.9. Samenvatting doeltreffendheid en doelmatigheid artikel 6.2 en 6.3

In de bovenstaande secties staan de bevindingen en conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid per thema. Wij vatten hier samen hoe doeltreffend en doelmatig het beleid is geweest voor de beleidsartikelen 6.2 en 6.3.

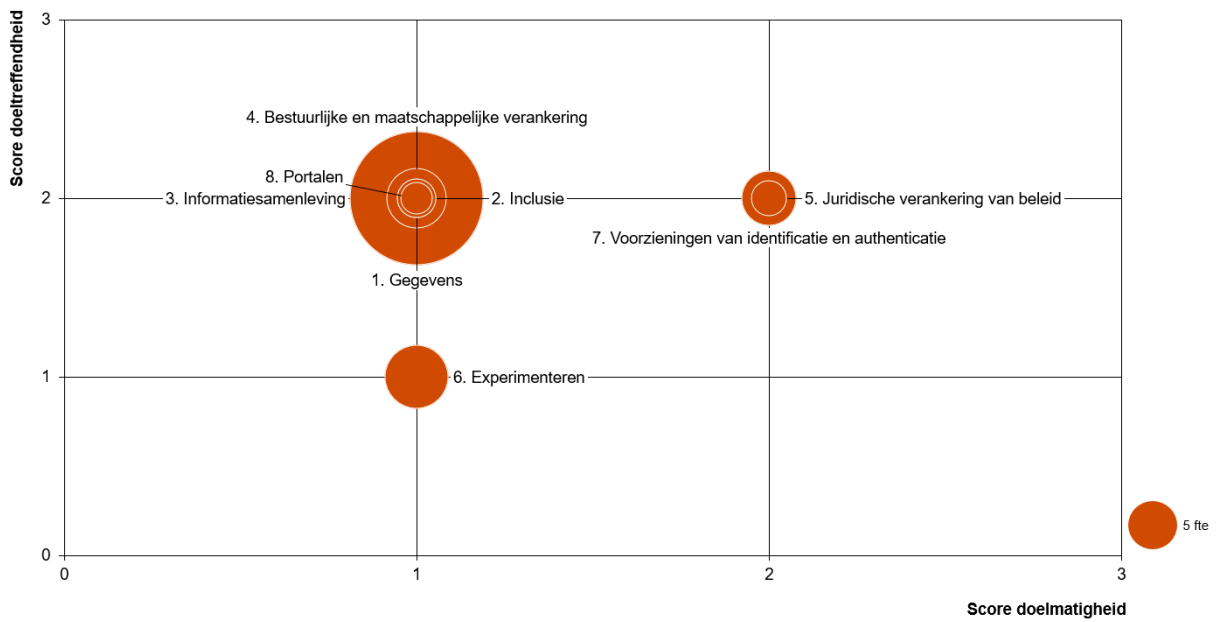
In onderstaande figuren (Figuur 14 en Figuur 15) geven wij weer hoe de verschillende thema's op doeltreffendheid en doelmatigheid scoren. Hierbij hanteren wij de drie categorieën (1. Niet waargenomen, 2. deels waargenomen, 3. waargenomen) zoals toegelicht in de methodiek in hoofdstuk 1.5 en toegepast in de conclusies per thema. Het formaat van de cirkels geeft de omvang van het thema uitgedrukt in uitgegeven euro's of in ingezette fte's weer.

Wij sommen de bevindingen als volgt op.

- **Doeltreffendheid:** Voor zeven van de acht thema's hebben wij doeltreffendheid deels waargenomen. Dit betekent dat onder deze thema's activiteiten zijn ondernomen die doeltreffend zijn gebleken. Voor één thema hebben wij geen doeltreffendheid waargenomen (thema 6 Experimenteren) en voor geen van de thema's hebben wij doeltreffendheid volledig waargenomen. Binnen thema's waar doeltreffendheid deels is waargenomen, hebben wij het bereiken van doelen het sterkst waargenomen bij thema's die gericht zijn op uitvoering (1, 7 en 8) en daarmee concrete resultaten opleveren. Voor thema's die in grote mate gericht zijn op kennisdeling (2 en 3) hebben wij, met name op instrumenten gericht op bewustwording, doeltreffendheid in mindere mate waargenomen. Voor thema's gericht op realiseren van wetgeving (5) lijkt (potentie voor) doeltreffendheid hoog te zijn, ten minste daar waar ze ook werkelijk gerealiseerd worden.
- **Doelmatigheid:** Alleen bij thema 5 (Juridische verankering van beleid) en thema 7 (Voorzieningen voor identificatie en authenticatie) is doelmatigheid gedeeltelijk waargenomen. De rest van de thema's scoren een 1, wat betekent dat er geen aanwijzingen zijn voor doelmatigheid en/of dat er geen uitspraak over te doen is. Dit kwam vaak doordat de doeltreffendheid hooguit deels is vastgesteld en daardoor doelmatigheid niet kan worden vastgesteld en doordat er geen bruikbare onderzoeken naar doelmatigheid zijn (benchmarks, kosten-batenanalyses, etc.). In enkele gevallen hebben wij wel voorzichtige uitspraken kunnen doen door de inputs met de outputs te vergelijken (doelmatigheid van bedrijfsvoering) (zoals bij thema 2 Inclusie). Wat uitgaven betreft lijken uitgaven aan de hoge kant, terwijl gekeken naar de fte's vaak veel bereikt wordt met relatief weinig beleidsmedewerkers.



Figuur 14. Score doelmatigheid op basis van cumulatieve uitgaven 2015-2019 (x € miljoen)



Figuur 15. Score doelmatigheid en doeltreffendheid op basis van fte's (gemiddeld per jaar)

5. Beantwoording vragen staatssecretaris

In de brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer d.d. 4 oktober 2019 ter aankondiging van de beleidsdoorlichting worden naast de RPE-vragen nog een aantal vragen voor het onderzoek benoemd. Doel van de vragen is om kritisch te beoordelen of het beleid burgers en bedrijven centraal heeft gesteld, zoals in de vorige beleidsdoorlichting werd geadviseerd.

De vragen beantwoorden wij door een reflectie, onderbouwd vanuit de bevindingen, analyses en conclusies in het vorige hoofdstuk.

1. In hoeverre leveren de financiële en beleidsmatige instrumenten behorend bij artikel 6.2 en 6.3 een effectieve en efficiënte bijdrage aan:

- a. het borgen van rechten en plichten van burgers en bedrijven in de informatiesamenleving?

Relevante thema's: Thema 5 en 3

Reflectie: Over het algemeen staat het borgen van rechten en plichten hoog op de agenda. Met name Europese bepalingen en richtlijnen worden op verschillende terreinen opgevolgd om te zorgen dat aan wettelijke verplichtingen wordt voldaan.

Daarnaast werkt het ministerie van BZK aan het vastleggen van rechten en plichten in wetgeving (Thema 5). In de totstandkoming van regels gelden grondrechten en overkoepelende wetten zoals de AVG als uitgangspunt. Met de wetten die reeds zijn doorgevoerd wordt geborgd dat de digitalisering rekening houdt met belangen van burgers en bedrijven. Echter, in verschillende wetgevingstrajecten is aanzienlijke vertraging opgelopen. Aangezien de wetten oplossing moeten bieden voor uitdagingen die door digitalisering ontstaan, bestaat het risico dat rechten en plichten niet (tijdig) worden ondervangen.

De activiteiten gericht op grondrechten en publieke waarden (Thema 3), om te zorgen dat digitaliseringstrajecten bij medeoverheden ook niet leiden tot schendingen van rechten en plichten moeten hier ook aan bijdragen. Hiervan hebben wij echter niet kunnen vaststellen in welke mate ze daadwerkelijk bijdragen.

- b. een voor de burgers en bedrijven veilige, snelle en betrouwbare digitale overheidsdienstverlening?
- c. de inrichting, beschikbaarstelling, instandhouding, werking, beveiliging en betrouwbaarheid van generieke voorzieningen?

Relevante thema's: Thema 1, 3, 7 en 8

Reflectie: Verschillende aspecten spelen een rol om effectieve digitale overheidsdienstverlening aan burgers en bedrijven te bieden. In de doorgelichte periode zijn bij de voorzieningen meerdere ontwikkelingen doorgevoerd om gebruiksgemak te vergroten en om te zorgen voor integratie. Vanuit het perspectief van de gebruiker levert dit snellere diensten op. Er blijven kansen bestaan om de één-overheidsgedachte verder door te voeren (MijnOverheid en Overheid.nl – thema 8) en verdere verbeteringen in de voorzieningen door te voeren.

Wat veiligheid betreft dient vooral bij identificatie en authenticatie (thema 7) een belangrijke slag geslagen te worden. Het belang van veilige en betrouwbare authenticatie neemt snel toe, en het is de vraag of de ontwikkeling van de mogelijkheden hiertoe (opschalen inloggen op betrouwbaarheidsniveau hoog en met name multi-middelen-aanpak) momenteel snel genoeg worden gerealiseerd.

2. In hoeverre is de digitale overheid voor iedereen toegankelijk?

Relevante thema's: Thema 2, 6 en 7

Reflectie: Op het gebied van toegankelijkheid van de digitale overheid zijn successen geboekt, maar ook gebreken te benoemen. In het opvolgen van de digitoegankelijkheid (toegankelijkheid van websites en apps van overheden) zijn belangrijke stappen gezet. Echter, hier geldt dat medeoverheden die hiervoor verantwoordelijk zijn niet altijd het gevoel hebben hierover voldoende geïnformeerd te zijn. Vastlegging van de verplichting in de wet draagt er echter aan bij dat digitale kanalen op grote schaal (zullen) voldoen aan toegankelijkheidseisen.

Activiteiten bedoeld om mensen digitaal zelfstandiger te maken hebben bijgedragen aan een groter aantal mensen dat zelfredzaam is. Echter, het is waarschijnlijk dat nog steeds een groot aantal (vooral oudere) burgers niet mee kan. Om nog meer mensen effectief gebruik te laten maken van de mogelijkheden die een digitale overheid biedt, is een bredere aanpak vereist. De publiek-private initiatieven die recent zijn opgezet vormen daar onderdeel van.

Als het gaat om mensen die altijd hulp zullen behoeven zien we dat daar resultaten niet zichtbaar zijn of nog niet zijn behaald. Met name Machtigen tot authenticatie (thema 7) kan hierin een belangrijke rol spelen, maar heeft tot op heden niet de beoogde resultaten bereikt.

3. In hoeverre staat de gebruiker centraal en worden er maatschappelijke vraagstukken opgepakt?

Relevante thema's: Thema 3 en 4

Reflectie: De gebruiker staat zeker centraal in de zin dat digitale inclusie nadrukkelijk door de directie op de agenda is gezet. De activiteiten zijn echter te laat gestart om op dit moment de doeltreffendheid te kunnen aantonen. Dat heeft er onder meer mee te maken dat onvoldoende metingen worden gedaan om de beoogde effecten van het beleid te kunnen waarnemen.

Er worden zeker maatschappelijke vraagstukken opgepakt. De huidige wijze van agendering ('rolling agenda's') is veelbelovend in de zin dat die nadrukkelijk de bedoeling kent niet rigide te zijn, maar juist ruimte te laten voor de laatste ontwikkelingen en trends op technologiegebied. Ook blijkt duidelijk uit de gereconstrueerde beleidstheorie dat de directie met focus aan een aantal maatschappelijke problemen werkt. Nu dit in beeld is, is de volgende stap om mensen en middelen gericht te alloceren, de monitoring verder in te richten en steeds meer in te zetten op die activiteiten waarvan is gebleken dat ze voldoende doelmatig en doeltreffend zijn.

6. Conclusies

Antwoorden RPE-vragen 1 - 13

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de RPE-vragen 1 – 13. Dit geeft de conclusies weer van de bevindingen gepresenteerd in de eerdere hoofdstukken van dit rapport.

- 1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?**
- 2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?**

De beleidsdoorlichting betreft de artikelonderdelen 6.2 en 6.3 gericht op het domein van digitale overheidsdienstverlening, informatiebeleid en informatiesamenleving. Deze artikelonderdelen maken deel uit van begrotingsartikel 6, gericht op Overheidsdienstverlening en informatiesamenleving. Dit valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Vanaf 2019 is begrotingsartikel 6.3 komen te vervallen. Het betreffende beleidsterrein kent raakvlakken met andere begrotingsartikelen van het ministerie van BZK en een groot aantal activiteiten van andere directies, departementen en organisaties. De uitgaven voor fraudebestrijding zijn niet meegenomen. Deze maken onderdeel uit van de beleidsdoorlichting artikel 6.5 van 2020 betreffende de Basisadministratie personen. Ook het stelsel voor basisregistraties vormt hier onderdeel van en is niet meegenomen in deze beleidsdoorlichting. Voorts zal ook artikel 6.6 Investeringspost digitale overheid op korte termijn worden doorgelicht.

- 3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?**

In brede zin is de aanleiding voor het beleid op informatiebeleid en informatiesamenleving de snelle vaart waarin de samenleving digitaliseert, de verwachtingen die leven dat ook de overheid digitaliseert en de verantwoordelijkheid van de overheid zorg te dragen voor de kansen en risico's die dit met zich meebrengt.

De doelstelling voor de digitale overheid omvat eenvoudige en betrouwbare dienstverlening aan burgers en veilige en betrouwbare digitale voorzieningen. Motivatie zijn onder anderen de kansen die een open overheid biedt voor maatschappelijke opbrengsten en besparingen, maar ook vertrouwen en kwaliteitsverbetering, en op het gebied van informatieveiligheid de grote mate waarin de overheid afhankelijk is geworden van het functioneren van ICT en voor de beveiliging van gegevens van burgers. Deze ambitie en aanleiding is relevant gebleven en vormt ook in 2019 nog onderdeel van de doelstelling.

Daarnaast is gedurende de doorgelichte periode het belang van de gebruiker centraal komen te staan. Vanaf 2017 wordt het belang van de uitdagingen die digitalisering voor de maatschappij met zich meebrengt onderschreven en bescherming van de rechten van burgers tegen ongewenste aspecten van digitalisering onderdeel van de ambitie. In 2019 zijn deze aanvullingen op de ambitie van het ministerie van BZK nog steeds actueel.

4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

De verantwoordelijkheid van de rijksoverheid en specifiek de staatssecretaris van het ministerie van BZK is de inrichting en governance van de digitale overheid, de digitale basisinfrastructuur en de actualisering van de beleidsagenda digitalisering.²⁰² Dat omvat als voornaamste verantwoordelijkheid:

- Kaders: wetgeving, standaarden, architectuurkaders en richtlijnen rekening houdend met Europese ontwikkelingen en verplichtingen;
- Voorzieningen: inrichting, beschikbaarstelling, instandhouding, werking, beveiliging en betrouwbaarheid van generieke voorzieningen (gegevens, informatie en identificatie).

In 2015 was deze verantwoordelijkheid belegd bij de directie Burgerschap en Informatiebeleid. Vanaf 2016 heet deze directie Informatiesamenleving en Overheid (DIO).

5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

Wij beschrijven de instrumenten in samenhang, waarbij de verantwoordelijkheden, vertaald naar instrumenten, samenhangen met de beleidsactiviteiten **sturing**, **wetgeving**, (opdracht geven voor) **uitvoering** en **kennisdeling**. De instrumenten zijn onder te verdelen naar **acht thema's** die in zekere mate passen binnen één of meerdere bovengenoemde type activiteiten.

#	Thema	Toelichting
1	Gegevens	Activiteiten in het kader van gegevens zoals regie op gegevens, gegevenshuishouding overheid en gegevenslandschap.
2	Digitale Inclusie	Activiteiten in het kader van digitale inclusie.
3	Informatiesamenleving	Activiteiten in het kader van overige aspecten van de informatiesamenleving, zoals publieke waarden, grondrechten, identiteit, transparantie en de informatiepositie van burgers, veiligheid en vitale infrastructuur.
4	Bestuurlijke en maatschappelijke verankering van digitale overheid	Activiteiten om beleid bestuurlijk en maatschappelijk te verankeren, zoals iNUP, Digitaal 2017, Digicommissaris de Nationale Digitale Agenda, Maak Waar! en NL Digibeter.
5	Juridische verankering van beleid	Activiteiten die bijdragen aan de totstandkoming van wetgeving, zoals het maken van de WGDI, WDO, WOO inclusief de bijbehorende beleidsvorming over identificatie en authenticatie, standaarden, open data en open overheid.
6	Experimenteren	Activiteiten zoals hackatons, policylabs, All-in dienstverlening en startup in residence.
7	Voorzieningen voor identificatie en authenticatie	Activiteiten van het ministerie van BZK in het kader van opdrachtgeverschap aan Logius voor DigiD, eID, eIDAS, eHerkenning, eTD en Machtigen.
8	Portalen	Informatievoorziening aan burgers en professionals door middel van portalen. Omvatten activiteiten van het ministerie van BZK in het kader van opdrachtgeverschap (zoals MijnOverheid door Logius).

De thema's worden in samenhang ingezet. Een deel van de instrumenten heeft daarom betrekking op meerdere thema's. Effecten worden vaak gerealiseerd door een combinatie van instrumenten, bijvoorbeeld wetgeving in combinatie met ontwikkeling van voorzieningen of ondersteuning aan medeoverheden.

²⁰² Bron: het ministerie van BZK, Vaststelling van de begrotingsstaten 2019, 2018-2019

6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief uitgaven op andere terreinen of voor andere partijen?

In de brief van de staatssecretaris ter aankondiging van de beleidsdoorlichting wordt aangegeven dat uitgaven voor Fraudebestrijding niet binnen de scope vallen omdat deze meegenomen worden in de doorlichting van artikel 6.5. In plaats van 633.026.524 euro beslaat de scope van dit onderzoek de totale gerealiseerde uitgaven van 570.202.973 euro (waarvan wij 504,4 miljoen euro aan de thema's hebben kunnen verbinden). Tabel 5 geeft de uitgaven per thema weer.

Tabel 5. Uitgaven en fte's per thema

#	Thema	Uitgaven	Fte's
1	Gegevens	97,0 mln	3,0
2	Digitale Inclusie	2,0 mln (4,8 mln) ²⁰³	3,0
3	Informatiesamenleving	13,8 mln	30,0
4	Bestuurlijke en maatschappelijke verankering van digitale overheid	3,1 mln	7,0
5	Juridische verankering van beleid	3,4 mln	2,5
6	Experimenteren	(1,0 mln) ²⁰⁴	6,0
7	Voorzieningen voor identificatie en authenticatie	239,0 mln	10,0
8	Portalen	147,1 mln	2,0
	Sub-totaal thema's	504,4 mln	63,5

Hoewel duidelijk is dat voor veel andere partijen uitgaven verbonden zijn aan het beleid rond informatiesamenleving en digitale samenleving (uitvoerders, medeoverheden, bedrijven), hebben wij dit beperkt meegenomen (bijvoorbeeld wanneer hierover in kosten-batenanalyses werd gerapporteerd).

7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

In het algemeen kunnen wij stellen dat de gemaakte uitgaven zijn gebruikt voor een diversiteit aan activiteiten waaronder wetgeving, opdrachtgeverschap en toezicht, richting geven en coördinatie van betrokken partijen. Met name opdrachtgeverschap beslaat een groot aandeel van de uitgaven. De onderbouwing van de specifieke uitgaven wordt daarnaast gemaakt als onderdeel van de Rijksbegroting. Wij hebben deze als uitgangspunt gebruikt bij het verder uitwerken van de beleidstheorie.

8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?

Voor de betreffende beleidsperiode is een groot aantal onderzoeken en evaluaties uitgevoerd. Daarnaast hebben wij bronnen zoals kamerbrieven, monitoring data, voortgangsrapportages en websites gebruikt voor de deskstudie.

²⁰³ NB: Aan Digitale inclusie blijkt uit de financiële administratie € 4,8 mln. te zijn besteed, dus 2.8 mln. aan extra uitgaven die zijn geboekt onder budgetposities die grotendeels uitgaven bevatten passend bij andere thema's.

²⁰⁴ NB: Aan Experimenteren is voor circa € 350.000 onder de noemer proeftuinen besteed en € 500.000 aan experimenten, onder budgetposities die aansluiten op de rijksbegroting en vooral uitgaven bevatten passend bij andere thema's.

In Bijlage A staat de volledige bronnenlijst met evaluatieonderzoeken en andere bronnen. De studies die zijn gebruikt zijn van uiteenlopende aard. Voor een aantal programma's zijn gerichte evaluaties uitgevoerd om de doeltreffendheid (en in minder mate doelmatigheid) vast te stellen. Daarnaast wordt door het ministerie van BZK veel gebruik gemaakt van kosten-batenanalyses om vooraf inzichtelijk te maken wat de verwachte opbrengsten en uitgaven zijn voor nieuwe beleidsinstrumenten. Voor zover wij hier gebruik van hebben kunnen maken, zijn deze ook opgenomen in de bronnenlijst.

9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.

10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

Hoewel een groot aantal studies hebben plaatsgevonden is voor de meerderheid van de instrumenten geen evaluatie uitgevoerd naar doeltreffendheid en doelmatigheid. Voor ieder thema is dit het geval gebleken. Hier zijn wisselende redenen voor.

- Daar waar de programma's recent zijn gestart is het begrijpelijk dat studies nog niet zijn uitgevoerd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij activiteiten gericht op Digitale inclusie, verschillende wetten en Agenda NL Digibeter.
- Daar waar effecten moeilijk meetbaar zijn kan dit meespelen in de afweging om geen evaluatie te laten uitvoeren. Programma's gericht op kennis en capaciteitsopbouw zijn over het algemeen moeilijker meetbaar. Dit is bijvoorbeeld het geval bij Informatiesamenleving (bijvoorbeeld Publieke waarden) en Digitale inclusie.
- Ten slotte zijn er instrumenten waar evaluaties goed zicht kunnen geven op doelbereik en waardevol kunnen zijn om lessen uit te trekken. Instrumenten die niet zijn geëvalueerd maar waar dit wel goed mogelijk lijkt, zijn bijvoorbeeld Portalen (zoals Ondernemersplein) en voorzieningen voor gegevens (bijvoorbeeld BSN Beheersvoorziening). Het is mogelijk dat hiervoor al wel evaluaties gepland staan. In enkele gevallen, zoals voor Ondernemersplein, wordt ook door de beleidsmedewerkers zelf aangegeven dat een studie (bijvoorbeeld een kosten-batenanalyse) van waarde zou kunnen zijn.

Ook wanneer evaluatiemateriaal wel beschikbaar was, werden niet in alle studies bevindingen en conclusies gepresenteerd die het mogelijk maakten een sluitend antwoord te geven op de vragen over doeltreffendheid en doelmatigheid. In sommige gevallen omdat de studies zelf onvoldoende bewijs konden vinden. In andere gevallen omdat de studies slechts deels een directe relatie met beleidsinstrumenten maakten (bijvoorbeeld bij tevredenheidsonderzoeken). Vaststellen van doeltreffendheid volgens de strikte richtlijn van het Rijk is daarom niet mogelijk gebleken. Wel hebben wij de beschikbare informatie gebruikt om resultaten en relaties deels vast te stellen en/of om deze plausibel te maken.

11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?

Zoals beschreven onder vraag 3 en weergegeven in de beleidstheorie is sprake geweest van een verschuiving in doelstellingen. Enerzijds werd beoogd het aanbod van betrouwbare digitale diensten uit te breiden. Anderzijds is meer aandacht ontstaan voor maatschappelijke uitdagingen en het versterken van de zeggenschap van burgers en bedrijven.

Outcomes die beoogd werden zijn een toename van aanbod (voorzieningen en aangesloten organisaties) en gebruik, betere beschikbaarheid en gebruiksvriendelijkheid, vertrouwen in de overheid en zelfbeschikking.

Op het niveau van de beoogde maatschappelijke effecten is niet geheel vast te stellen of deze zijn gerealiseerd. In de meeste gevallen zijn geen specifieke en meetbare doelen gesteld. Daarnaast zijn er naast de activiteiten van het ministerie van BZK andere factoren die hier invloed op hebben, bijvoorbeeld de inzet van medeoverheden en de eindgebruikers zelf. Wij beperken ons daarom tot de ontwikkelingen die we wel hebben waargenomen in relatie tot de inzet van het ministerie van BZK. Meer in algemene zin zijn de volgende resultaten zichtbaar:

- De afgelopen jaren is het aanbod van betrouwbare digitale dienstverlening en het gebruik toegenomen.
- Integratie van voorzieningen heeft geleid tot meer overzicht en minder lasten. Er is toegewerkt naar de één-overheidsgedachte. Zowel in de voorzieningen als in de (interdepartementale) samenwerking heeft deze beweging plaatsgevonden.
- Verbeteringen zijn deels al doorgevoerd (ondersteund door wetgeving) om transparantie te vergroten (open data) en om te zorgen dat diensten toegankelijk blijven en groepen burgers digitaal vaardiger worden.

Op verschillende vlakken, waaronder toekomstgerichte betrouwbare identificatie en authenticatie, inclusie en bewustzijn over de vraagstukken rond publieke waarden, zijn belangrijke resultaten op grotere schaal nog te behalen.

12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?

Voor zeven van de acht thema's hebben wij doeltreffendheid deels waargenomen. Dit betekent dat onder deze thema's activiteiten zijn ondernomen die doeltreffend zijn gebleken. Voor één thema (Experimenteren) hebben wij geen doeltreffendheid waargenomen en voor geen van de thema's hebben wij doeltreffendheid volledig waargenomen. Binnen thema's waar doeltreffendheid deels is waargenomen, hebben wij bereik van doelen het sterkst waargenomen bij thema's die gericht zijn op **uitvoering** van digitale voorzieningen (Thema 1 Gegevens, 7 Identificatie en authenticatie en 8 Portalen) en daarmee concrete resultaten opleveren. Voor thema's die in grote mate gericht zijn op **kennisdeling** (zoals thema 2 Inclusie en 3 Informatiesamenleving) hebben wij, met name op instrumenten gericht op bewustwording, doeltreffendheid in mindere mate waargenomen. Voor thema's gericht op voorbereiden en realiseren van wetgeving (thema 5 Juridische verankering) lijkt (potentie voor) doeltreffendheid hoog te zijn, ten minste daar waar ze ook werkelijk gerealiseerd worden.

De belangrijkste positieve neveneffecten die wij hebben waargenomen komen voort uit aankondiging van aanstaande wetgeving (thema 5), waarbij partijen proactief aan de slag gaan om hieraan te voldoen. Het belangrijkste negatieve neveneffect lijkt het gevolg te zijn van doorbelasting van uitgaven aan afnemers van digitale voorzieningen (met name voor identificatie en authenticatie), waardoor volgens betrokkenen een terugtrekkende beweging van afnemers (waaronder gemeentes) wordt waargenomen. In beide gevallen is de schaal waarop deze neveneffecten plaatsvinden als gevolg van het beleid niet goed vast te stellen.

13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

Alleen bij thema 5 (Juridische verankering van beleid) en thema 7 (Voorzieningen voor identificatie en authenticatie) is doelmatigheid gedeeltelijk waargenomen. De rest van de thema's scoren een 1, wat betekent dat er geen aanwijzingen zijn voor doelmatigheid of dat er geen uitspraak over te doen is. Dit kwam vaak doordat de doeltreffendheid hooguit deels is vastgesteld en daardoor doelmatigheid niet kan worden vastgesteld en/of doordat er geen bruikbare onderzoeken naar doelmatigheid zijn (benchmarks, kosten-batenanalyses, etc.).

In enkele gevallen konden wij wel voorzichtige uitspraken doen door inputs met de outputs te vergelijken (doelmatigheid van bedrijfsvoering) (zoals bij Digitoegankelijk, thema 2 Inclusie). Wat uitgaven betreft geeft dit de indruk dat die aan de hoge kant zijn, terwijl gekeken naar de fte's vaak veel bereikt wordt met relatief weinig beleidsmedewerkers. In tegenstelling hiermee wordt aan juridische verankering van beleid relatief weinig uitgegeven; ook zijn er ten opzichte van andere thema's én in de ogen van de betrokken beleidsmedewerkers (te) weinig fte's ingezet.

7. Aanbevelingen

Antwoorden RPE-vragen 14 - 15

In hoofdstuk 4 hebben wij per thema een aantal thema-specifieke aanbevelingen geformuleerd. In dit hoofdstuk beschrijven wij welke thema-overstijgende aanbevelingen daaruit volgen om de doeltreffendheid en doelmatigheid te verhogen. Daarna wordt kort ingegaan op de vraag welke beleidsopties er zijn als significant minder middelen beschikbaar zijn.

14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

1. **Optimaliseer de inzet van capaciteit en middelen.** Doordat de gereconstrueerde beleidstheorie een overzicht geeft van de gealloceerde financiële middelen en fte's per thema tijdens de onderzoeksperiode, kan de directie zichzelf, aan de hand van deze overzichten, de vraag stellen of deze allocatie past bij haar strategische doelstellingen voor de toekomst. Ook kunnen daarin de bevindingen over doeltreffendheid en doelmatigheid worden meegewogen zoals gepresenteerd in dit rapport. Wij merken, ook in de opsomming van bevindingen in hoofdstuk 4.9, op dat de doeltreffendheid en doelmatigheid in verschillende maten aantoonbaar zijn voor diverse types instrumenten. Dit dient te worden meegewogen in de strategische afwegingen.
2. **Overweeg nog sterker in te zetten daar waar de meeste kans ligt om inclusie te bevorderen.** Specifiek op de instrumenten die worden gerealiseerd ten behoeve van inclusie (Digitoegankelijk, allianties en trainingsprogramma's, Machtigen) maar ook bij optimalisatie van voorzieningen (Mijnoverheid, Digipoort, Berichtenbox voor bedrijven) is de potentiële impact groot omdat mogelijkheden worden gecreëerd voor burgers en bedrijven om (beter) deel te kunnen nemen. Om te zorgen dat zij niet verder achter raken (door voortdurende digitale verandering) en de groep daadwerkelijk kleiner wordt is het aan te bevelen aan het ministerie van BZK om hier aandacht op te blijven vestigen en waar mogelijk te versnellen. Met name voor de groep die altijd hulp behoeven om mee te kunnen is het de vraag of voldoende wordt ondernomen om hen te ondersteunen.
3. **Overkoepelende visie doorvertalen naar beleid.** De Agenda NLDigibeter beschrijft de visie voor de digitale overheid. In de studie aangaande de OBDO wordt opgemerkt dat de aansluiting met een strategische programmaplaning ontbreekt. Uit de analyse per thema blijkt dat bij verschillende programma's (zoals regie op gegevens, pilots, en in zekere zin Machtigen) de aandacht en uitgaven voor deze instrumenten schommelden over de periode 2015 – 2019. De doeltreffendheid en de doelmatigheid kan bevorderd worden door een afgestemde programmering. Hierdoor kan een nauwkeurigere bezettingsplanning worden gemaakt (welke fte's en expertise is waar benodigd) en betrokkenen begrijpen waar ze naar toe werken.
4. **Versterk de monitoring en evaluatie.** Voor verschillende instrumenten en programma's is het in deze beleidsdoorlichting niet mogelijk geweest te achterhalen of de beoogde doelen zijn bereikt. In verschillende gevallen lijkt het onmogelijk resultaatbereik te meten. Anderzijds zijn al veel onderzoeken uitgevoerd. In veel gevallen zijn deze studies recenter uitgevoerd en is niet bekend in hoeverre opvolging wordt gegeven aan de aanbevelingen. Voor de onderzoeken die in de eerdere jaren zijn uitgevoerd lijkt het ministerie van BZK de lessen actief te gebruiken om wijzigingen in beleid en voorzieningen door te voeren. Monitoring en evaluatie past goed bij het beleid dat het ministerie van BZK rond digitale overheid voert, waarbij gebruik wordt gemaakt van pilots en innovatie met als doel te leren.

Het is aan te bevelen gebruik van een dergelijke leercyclus te blijven hanteren en daarin voldoende monitoring en evaluatie in te richten. Ook het gebruik van een beleidstheorie en targets sluit hierbij aan. Het is aan te raden vooraf concrete beoogde uitkomsten te formuleren, zodat verschillende alternatieven vergeleken kunnen worden.

15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Het beschrijven van beleidsopties met 20% minder middelen, vereist beleidsmatige en politieke keuzes met dito consequenties. PwC kan daarom dergelijke beleidsopties niet voor haar rekening nemen. Onderstaande tekst is integraal afkomstig van het ministerie van BZK en valt onder hun volledige verantwoordelijkheid.

In deze paragraaf wordt conform vraag 15 van de RPE beschreven hoe een bezuiniging van 20% vorm zou kunnen krijgen en wat de gevolgen daarvan zijn. Bij de beantwoording van deze vraag is zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij de thematische indeling die PwC gehanteerd heeft en de daaruit volgende beelden over doeltreffendheid en doelmatigheid. Gelet op het beleidsmatige karakter van deze vraag, is deze vraag door BZK en niet door PwC beantwoord. In de overzichten in deze paragraaf is van de Ontwerpbegroting 2021 uitgegaan.

Tabel 1 - Ontwerpbegroting 2021²⁰⁵

Ontwerpbegroting 2021 (x1000) in €	2021	2022	2023	2024	2025
Gegevens	19.561	19.366	19.569	19.133	19.621
Identificatie en authenticatie	21.475	21.261	21.483	20.983	21.541
Digitale inclusie	4.700	4.653	4.702	4.592	4.715
Informatiesamenleving	1.999	1.979	2.000	1.954	2.005
Portalen	30.062	29.762	30.074	29.373	30.154
Totaal budget	77.798	77.022	77.828	76.015	78.035
De -20% theoretische besparing	15.560	15.404	15.566	15.203	15.607

Uit tabel 1 valt op te maken dat een potentiële korting van 20% op basis van de huidige stand van de begroting een besparing van jaarlijks ongeveer € 15,5 mln. op zou moeten leveren.

De achtergrond en context

Een potentiële bezuiniging van 20% op de begroting van de digitale overheid vindt tegen de volgende achtergrond en in de volgende context plaats.

Van belang is dat het kabinet naar aanleiding van de evaluatie van de GDI het voornemen heeft geuit²⁰⁶ om de financiering daarvan meer centraal budgettair gefinancierd in te richten. Verder is van belang dat het kabinet met de Brede Maatschappelijke Heroverweging invulling aan de motie Sneller c.s. heeft gegeven. Daarin is ten aanzien van betere overheidsdienstverlening inzicht gegeven in mogelijke beleidskeuzes voor de toekomst, inclusief mogelijke besparingsopties.

De vraag is derhalve hoe de minister van BZK deze potentiële reductie van 20% zou kunnen invullen en welke gevolgen daaraan verbonden zijn. Hieronder worden twee besparingsopties uitgewerkt. Denkbaar is om bezuinigingen door te voeren op die beleidsterreinen waar de doeltreffendheid en de doelmatigheid het minst is waargenomen. Daar wordt in dit geval deels van afgeweken. Uit de beleidsdoorlichting blijkt immers dat de doeltreffendheid en de doelmatigheid op de beleidsterreinen van gegevens, identificatie en portalen het sterkst is waargenomen. Aangezien het grootste gedeelte (90%) van het budget aan gegevens,

²⁰⁵ Een deel van de uitgaven (iets meer dan 10%) is niet goed aan de vijf thema's te relateren. Dit budget is naar rato over de thema's verdeeld.

²⁰⁶ Kamerstuk 26 643, nr. 706.

identificatie en authenticatie en portalen is toebedeeld, kunnen deze beleidsterreinen bij een bezuiniging van 20% op het budget niet (volledig) worden ontzien.

Optie 1: De proportionele bezuiniging

Omdat een bezuiniging van 20% op het budget niet gerealiseerd kan worden zonder daarbij (ook) op gegevens, identificatie en authenticatie en portalen te korten, wordt een proportionele bezuiniging in beeld gebracht. Dit houdt in dat over het budget een evenredige korting wordt doorgevoerd op:

- Gegevens;
- Identificatie en authenticatie
- Digitale inclusie
- Informatiesamenleving; *en*
- Portalen.

Tabel 2 - Reductiebedrag naar rato op de thema's²⁰⁷

Thema's OW21 (*1.000) in €	2021	2022	2023	2024	2025
Gegevens	0	3.873	3.914	3.823	3.924
Identificatie en authenticatie	0	4.252	4.297	4.197	4.308
Digitale inclusie	0	931	940	918	943
Informatiesamenleving	0	396	400	391	401
Portalen	0	5.952	6.015	5.875	6.031
Totaal reductie	0	15.404	15.566	15.203	15.607

Tabel 3 – Restbedrag naar rato op de thema's NA toepassing van de reductie

Thema's OW21 (*1.000) in €	2021	2022	2023	2024	2025
Gegevens	0	15.493	15.655	15.290	15.697
Identificatie en authenticatie	0	17.009	17.187	16.786	17.232
Digitale inclusie	0	3.723	3.762	3.674	3.772
Informatiesamenleving	0	1.584	1.600	1.563	1.604
Portalen	0	23.810	24.059	23.499	24.123
Totaal budget na reductie	0	61.618	62.262	60.812	62.428

Reductie op gegevens

Het verbeteren van de dienstverlening van de overheid aan burgers en bedrijven wordt onder andere bereikt met de implementatie van de Verordening Single Digital Gateway. Deze verbetering wordt verder ook bereikt met het implementeren van regie op gegevens – bijvoorbeeld in de zorgsector, in de woningmarkt en in het domein van werk en inkomen, met het digitaliseren van inkoopprocessen bij de overheid (eProcurement) en met het oplossen van knelpunten in het stelsel van basisregistraties. BZK heeft hierbij een coördinerende en trekkende rol.

Een reductie op het budget van gegevens zou het volgende betekenen:

- Minder overheidsorganisaties kunnen worden ondersteund bij de implementatie van nieuw beleid en/of verplichtingen die volgen uit Europese verordeningen die in de komende jaren gefaseerd in werking treden. Ook zal er minder voorlichting plaats kunnen vinden naar de overheidsorganisaties en kennisdeling tussen overheidsorganisaties zal minder gefaciliteerd kunnen worden.
- Er is minder invloed in onderhandelingen op EU-niveau, doordat minder menskracht vrijgemaakt kan worden om te reageren op informatievragen vanuit de Europese Commissie, om het Nederlands standpunt te bepalen, om met andere lidstaten te overleggen om gezamenlijke standpunten in te nemen en die over het voetlicht te brengen. Het gaat dan bijvoorbeeld over het uitvoeringsbesluit in de Verordening Single Digital Gateway, ten aanzien waarvan de onderhandelingen in 2021 spelen.
- De pilots in het kader van regie op gegevens zullen dusdanige hinder ondervinden dat voortzetting daarvan in gevaar komt. Het zal dus langer duren voordat burgers en bedrijven van de ingezette verbeteringen kunnen profiteren.

²⁰⁷ Met oploop 0% in 2021.

Reductie op identificatie en authenticatie

Veel cruciale elementen van dienstverlening in onze samenleving – zowel bij gemeenten, bij landelijke uitvoerders en semi overheden, als bij zorgverzekeraars en pensioenverstrekkers – zijn afhankelijk van een goed werkend stelsel van digitale toegang. De uitbraak van het coronavirus laat ons zien hoe afhankelijk de samenleving van digitale transacties geworden is, zeker wanneer het gaat om cruciale dienstverlening van de overheid waar Nederlanders echt gebruik van moeten kunnen blijven maken.

De gevolgen van minder budget op identificatie en authenticatie worden als volgt ingeschat:

- Via dit beleidsbudget worden de DigiD Balies gefinancierd. Deze balies bieden hulp aan in het buitenland verblijvende burgers en zorgen ervoor dat ook zij veilig en betrouwbaar zaken met de overheid kunnen (blijven) doen. Deze balies worden zowel centraal als decentraal gefinancierd. Bij een korting van 20% op het budget loopt de gehele financiering van de DigiD balies een risico, waarmee goede dienstverlening en de mogelijkheid zaken te doen met de Nederlandse overheid voor burgers in het buitenland in het geding is. Zonder DigiD is het voor deze mensen namelijk nagenoeg onmogelijk om zaken met de Nederlandse overheid te doen in deze tijden waarin reizen actief wordt afgeraden.
- Ook wordt beheer en exploitatie van het eID-stelsel vanuit dit budget gefinancierd. Hiermee wordt mogelijk gemaakt dat burgers veiliger bij cruciale maatschappelijke dienstverlening kunnen inloggen.
- Met dit beleidsbudget wordt mogelijk gemaakt dat gevoelige informatie – zoals zorggegevens, pensioengegevens en belastingzaken – veilig en betrouwbaar uitgewisseld kunnen worden. Als hierop gekort wordt, zal er vanuit deze sectoren flinke weerstand ontstaan op het langer onveilig of mogelijk niet meer digitaal uit kunnen wisselen van gegevens. In de zorg dreigt bijvoorbeeld een boete vanuit de Autoriteit Persoonsgegevens, als in 2021 niet op een hoger betrouwbaarheidsniveau (van het eID middel) gegevens uitgewisseld kunnen worden. Dit is afhankelijk van de generieke activiteiten die BZK rond identificatie en authenticatie onderneemt.

Reductie op digitale inclusie

Digitale inclusie is een nieuw beleidsdomein, met een relatief klein budget. Digitale inclusie kan, door samen te werken met publieke, private en maatschappelijke organisaties, in de kern en in alle aspecten van het dagelijkse leven aangepakt worden. Hierbij is de inzet van andere organisaties in mensen en middelen vaak gelijk aan de bijdrage van BZK of zelfs geregeld hoger. Daar komt bij dat de huidige partners zeer gevoelig zijn voor de inzet en het belang dat BZK aan digitale inclusie mee geeft. Als BZK minder inzet en financiële middelen ter beschikking heeft, is de kans aanzienlijk dat andere partijen zich in het geheel terug gaan trekken.

Een reductie op het budget van digitale inclusie zou betekenen dat de inzet vanuit BZK kleiner wordt of in het uiterste geval verdwijnt, wat van invloed is op de inzet van de partners. Zo doneren bedrijven voor #allemaaldigitaal digitale apparaten en/of werken tegen kostprijs of zelfs kosteloos om de acties een succes te maken. Zonder bijdrage vanuit BZK zouden de betrokken bedrijven en instanties per direct met deze actie (moeten) stoppen.

Reductie op informatiesamenleving

Voor het beleidsdomein Informatiesamenleving geldt veelal hetzelfde als voor digitale inclusie. Op veel onderdelen is sprake van de eerste stappen, het budget is relatief klein. Informatiesamenleving is een groeiend beleidsdomein dat inspeelt op de behoefte die ontstaan is in de samenleving om vanuit de overheid met beleid te komen op het gebied van informatieveiligheid, data, publieke waarden en grondrechten. En om ontwikkeling en implementatie van digitale oplossingen voor maatschappelijke vragen te stimuleren, ook binnen de internationale context.

Een reductie op het budget van Informatiesamenleving zou, afhankelijk van waar de bezuiniging precies terecht komt, het volgende als gevolg kunnen hebben:

- Dat beleid en instrumentarium, dat in een opbouwende fase is, dusdanig beperkt wordt dat de opbouw grotendeels of geheel stopgezet wordt. Er wordt dan gekozen dat

de overheid terug gaat naar een rol waarbij er alleen beleid voor de digitale overheidsdienstverlening wordt gemaakt.

- Dat beleid om transparante uitleg van computercodes te realiseren niet gerealiseerd kan worden.
- Dat de jaarlijkse cyberoefening en (door)ontwikkeling van het informatieveiligheidsbeleid, waaronder normenkaders, gestopt worden, met een verslechtering van de informatiebeveiliging als gevolg.
- Dat aan de Tweede Kamer toegezegde instrumenten om mensenrechten te borgen – zoals het mensenrechten en algoritmen impact assessment, technische ontwerpprincipes non-discriminatie en de Code Kinderrechten Online - niet gerealiseerd kunnen worden.
- Dat er – al dan niet in coalitieverband – minder mogelijkheden zijn voor het stimuleren van digitale transformatie bij de overheid, waardoor het inzetten van nieuwe technologieën zoals Artificial Intelligence en Blockchain beperkt wordt.
- Dat minder goed een beroep gedaan kan worden op de mogelijkheden voor financiering die Brussel biedt, omdat een geringe beleidsvisie en activiteiten op de informatiesamenleving tot stand kan komen en een aanvraag inhoudelijk niet onderbouwd kan worden.

Reductie op portalen

Portalen spelen een belangrijke rol in verschillende (wets)trajecten. Voorbeelden daarvan zijn Wet digitale overheid, de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer. Verdere voorbeelden van waar portalen een belangrijke rol spelen zijn de digitalisering van de rechtsketen, regie op gegevens en de Single Digitale Gateway. In de komende jaren zijn voor MijnOverheid meerdere ontwikkelingen aan de orde. Het gebruikersvriendelijker maken, en ervoor zorgen dat Mijnoverheid nog beter op de wensen van de diverse gebruikersgroep aansluit, zijn daar onderdeel van. Daartoe worden de komende tijd nieuwe functionaliteiten ontwikkeld en komen nieuwe berichtstromen tot stand. Ook is de ambitie om verschillende kanalen en processen binnen de overheid beter op elkaar te laten aansluiten. Hiermee is de bedoeling dat gebruikers beter geholpen worden.

De gevolgen van minder budget voor portalen kunnen als volgt worden ingeschat:

- Het tot stilstand komen van pilots en experimenten zoals rondom regie op gegevens.
- Het niet (of niet tijdig) realiseren van de NL DIGIbeter agenda ten aanzien van portalen. Een inperking van het budget, en het daarmee afschalen van ontwikkelcapaciteit, zal tot een vertraging van ten minste 1 tot 2 jaar leiden.
- Grote vertraging met betrekking tot het realiseren van gewenste nieuwe functionaliteiten die burgers en ondernemers meer overzicht, mogelijkheden en/of regie biedt. Bij een korting van 20% zullen keuzes gemaakt worden ten aanzien het bieden van nieuwe mogelijkheden. Dit zal als gevolg hebben dat minder parallel ontwikkeld kan worden. Er zal dan slechts één wens tegelijk kunnen worden opgepakt. De vertraging zal voor de ene functionaliteit groter zijn dan voor de andere. Dat kan soms tot een beperkte vertraging van maanden, maar ook tot een vertraging van jaren leiden.

Optie 2: Minimale continuering dienstverlening: focus voorzieningen voor de digitale overheid

In de begroting kan op basis van de ingezette instrumenten onderscheid worden gemaakt tussen lopend beleid dat in uitvoering is en nieuw beleid. Lopend beleid kenmerkt zich over het algemeen door bijdragen aan agentschappen, zoals Logius en RVO, of ZBO's/RWTI's, zoals de KvK, en heeft betrekking op het beheer en de exploitatie van voorzieningen van de digitale overheid. Lopend beleid leent zich er niet voor om binnen één jaar stopgezet te worden, omdat daarmee de continuïteit van deze voorzieningen in gevaar komt. Nieuw beleid wordt meestal uitgevoerd in de vorm van subsidies en opdrachten. Voor subsidies en opdrachten kan BZK er voor kiezen om deze niet te verlenen. Daarom is in deze optie ervoor gekozen om de bezuiniging van 20% te realiseren op de voorgenomen opdrachten en subsidies. Dit levert in 2022 een besparing op van circa € 12,5 miljoen en vanaf 2023 de gevraagde bezuiniging van 20%, te weten € 15,5 miljoen op.

Omdat uit de beleidsdoorlichting is gebleken dat de doeltreffendheid en de doelmatigheid op de beleidsterreinen van gegevens, identificatie en portalen het sterkst is waargenomen, worden opdrachten en subsidies op deze thema's, en dan met name op de thema's

identificatie en portalen, zoveel mogelijk ontzien. In onderstaande tabel is uitgewerkt wat het gevolg is van deze bezuinigingsopties op de thema's uit de beleidsdoorlichting.

In tabel 4 en 5 is gewerkt met een ophoop van 0% in 2021 en een korting van 50% in 2022. Vanaf 2023 is gewerkt met een besparing van 50% op gegevens, identificatie en authenticatie en portalen, en een bezuiniging van 100% op digitale inclusie en informatiesamenleving.

Tabel 4 – Reductie van opdrachten en subsidies

Thema's OW21 (*1.000) in €	2021	2022	2023	2024	2025
Gegevens	0	6.415	6.645	6.565	7.082
Identificatie en authenticatie	0	315	326	322	347
Digitale inclusie	0	2.344	4.702	4.592	4.715
Informatiesamenleving	0	1.308	2.000	1.954	2.005
Portalen	0	2.162	2.240	2.213	2.387
Bezuiniging opdrachten en subsidies	0	12.544	15.913	15.646	16.536
(Totaal opdrachten en subsidies)	23.009	25.087	25.988	25.675	27.695

Tabel 5 – Restbedrag opdrachten en subsidies NA toepassing van de reductie

Thema's OW21 (*1.000) in €	2021	2022	2023	2024	2025
Gegevens	19.561	12.951	12.923	12.548	12.539
Identificatie en authenticatie	21.475	20.946	21.1571	20.661	21.193
Digitale inclusie	4.700	2.309	0	0	0
Informatiesamenleving	1.999	672	0	0	0
Portalen	30.062	27.600	27.834	27.160	27.766
Totaal budget na reductie	77.798	64.479	61.915	60.369	61.499

De reductie op subsidies en opdrachten zou op de beleidsterreinen de volgende gevolgen hebben:

- Op gegevens zou vanaf 2022 een bedrag van circa € 6,5 miljoen bezuinigd moeten worden. Om deze korting te realiseren zou bijvoorbeeld op het programma regie op gegevens, op het oplossen van knelpunten in het stelsel van basisregistraties en op diverse onderdelen van de data agenda overheid (transparantielab, LED en kennisuitwisseling) bezuinigd kunnen worden.
- Ten aanzien van identificatie en authenticatie zou een bedrag van ongeveer € 345.000 bespaard moeten worden. Deze besparing zou tot stand gebracht kunnen worden door bijvoorbeeld op de doorbelasting van de DigiD balies dan wel op het transitiebureau eID te korten.
- Op portalen zou een bedrag van circa € 2,4 miljoen gekort moeten worden. Deze korting kan gerealiseerd worden door op digitaleoverheid.nl, NORA²⁰⁸ en MOVO²⁰⁹ te bezuinigen.
- Voor wat digitale inclusie en informatiesamenleving betreft, zou dit betekenen dat deze beleidsterreinen vanaf 2023 geheel stopgezet worden.

EINDE ingevoegde tekst Ministerie van Binnenlandse Zaken

²⁰⁸ Nederlandse Overheid Referentie Architectuur.

²⁰⁹ Mijn Overheid Voor Ondernemers.

A. Bijlage A – Literatuurlijst

- ABDTOPConsult, *De Digidelta: Samen versnellen. Evaluatie NCDO*, 2017.
- Afsprakenstelsel Elektronische Toegangsdiensden, *Algemene introductie*, geraadpleegd op 20 juli 2020, van <https://afsprakenstelsel.etoegang.nl/display/as/Algemene+introductie>.
- Afsprakenstelsel Elektronische Toegangsdiensden, *Algemene introductie*, geraadpleegd op 20 juli 2020, van Agentschap Telecom, jaarbericht 2019, geraadpleegd op 13 juli 2020, van <https://magazines.agentschaptelecom.nl/staatvandeether/2019/01/eidas-etd-wbni>
- Algemene Rekenkamer, *Grip op gegevens: het stelsel van basisregistraties voor burger en bedrijven*, 2019.
- ATR, *Regeldruk als gevolg van de Berichtenbox op MijnOverheid.nl*, juli 2018.
- Berenschot, *De dienstverlenende en innovatieve overheid, Beleidsdoorlichting artikel 6.1 – 6.3*, 2015.
- Ministerie van BZK, *Beleidsnota Proeftuinen 'Maak Waar!'*, 23 augustus 2017
- Ministerie van BZK, *Bestedingsplan directie Burgerschap en informatiebeleid*, 2015.
- Ministerie van BZK, *Vaststelling van de begrotingsstaten, 2015, 2017, 2019*.
- Ministerie van BZK, *Voortgangsrapportage Digitale Toegang*, p.2, 29 januari 2020.
- Ministerie van BZK, *Voortgangsrapportage programma eID*, juni 2017.
- CBS, *Driemeting kwaliteit Stelsel van Basisregistraties*, 2019.
- De Digicommissaris, *Digiprogramma 2016-2017, Succesvol Digitaal: stel mensen centraal*, P.5 2016.
- Deloitte, *Study to support the review of Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information*, 2018.
- Digitale Overheid, *Terugblik op zes maanden eIDAS*, 12 april 2019, van <https://www.digitaleoverheid.nl/nieuws/zes-maanden-na-de-ingangsdatum-van-eidas/>
- Directie Informatiesamenleving en Overheid (DIO), *Jaarplan 2016, 2017*.
- ECORYS & PBLQ, *Maatschappelijke uitgaven en baten van regie op gegevens*, 19 maart 2020.
- Ecorys & Van Zutphen Economisch Advies, *Business case Berichtenbox voor Bedrijven*, 2014.
- Ecorys, *Business Case publieke eID-middelen*, 2015.
- Ecorys, *Herijking business case inloggen in het BSN domein*, p .25, 1 maart 2018.
- Ecorys, *Maatschappelijke uitgavenbatenanalyse Machtigingsstelsel*, december 2018.
- Europese Commissie, *The evaluation of implementation costs and future effects of the Web Accessibility Directive*, juli 2020.
- Financiële realisatieoverzicht het ministerie van BZK 15-19.
- I-Interim Rijk, *Evaluatie en versterking ENSIA-stelsel*, p. 5, 2020.
- Innovator, *PKloverheid – onderzoek naar de mogelijkheden om gebruik te vergroten bijvoorbeeld via verplichtstelling*, 2019.
- Kantar, *Dienstverlening van de overheid*, 2019.
- Kantar, *Verslag van gesprekken met burgers en bedrijven over dienstverlening*, 2019.
- KING, *Onderzoek uitvoeringskosten Wet hergebruik overheidsinformatie*, 2017.
- Logius, *Derde viermaandsrapportage Logius*, p. 65, 2019.
- Logius, *Jaarverslag 2019*, 2019.
- Minister van het ministerie van BZK, *Kamerbrief over artificiële intelligentie, publieke waarden en mensenrechten*, 8 oktober 2019
- Ministerie van het ministerie van BZK, *Advies van de commissie evaluatie pilots publieke en private authenticatiemiddelen (commissie-Kuipers)*, mei 2016.

- Ministerie van het ministerie van BZK, *GDI Monitors*, 2015 – 2020.
- Ministerie van het ministerie van BZK, *Kamerbrief Impuls eID Bijlage IV: Eindrapportage Commissie Kuipers*, 25 augustus 2016
- NL Digibeter. *Agenda Digitale overheid*. 2018. (en geactualiseerde versies in 2019 en 2020)
- het ministerie van BZK, *Mutatieoverzicht van het ministerie van BZK*, 2015 – 2019.
- Nictiz, *Het nieuwe eID-stelsel; een introductie voor de zorgsector*, p.16, 22 mei 2017.
- Overheid.nl, *Instellingsbesluit besturing elektronische toegangsdiensten*, geraadpleegd op 20 juli 2020, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0036524/2017-11-03/>.
- Panteia, *Deelnemersonderzoek Idensys-pilots*, 20 januari 2017.
- PBLQ, *Analyse Governance Afsprakenstelsels voor Programma Regie op Gegevens*, 3 maart 2019.
- Privacy management partners, *Privacy impact assessment eIDAS koppelpunt*, 2015.
- Rijksbegroting Artikel 6. van het ministerie van BZK 2019.
- Rijksoverheid, *'Maak Waar!'*, 18 april 2017.
- Rijksoverheid, *Advies publiek belang SI*, 2019.
- Rijksoverheid, *Evaluatie Governance en Doorbelasting – Regievoering op beleid en uitvoering*, 1 april 2020.
- Rijksoverheid, *Groei informatieveiligheidsstandaarden bij overheid, maar ook werk aan de winkel*, 12 augustus 2019.
- Rijksoverheid, *Handreiking beleidsdoorlichtingen*, van <https://Rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doelmatigheid>
- Rijksoverheid, *Kamerbrief evaluatie Citrix-problematiek en reactie rapport WRR*, 20 maart 2020.
- Rijksoverheid, *Monitor actieprogramma Tel mee met Taal 2016-2018*, 2019.
- Rijksoverheid, *Rapport NL Digitaal: Data Agenda Overheid*, p. 14-15, 28 februari 2019.
- Staatssecretaris van het ministerie van BZK, *Kamerbrief Verhogen informatieveiligheid bij de overheid*, p.5, 2018.
- VNG, *Uitvoeringstoets Wet Open Overheid*, 2019.
- *Voortgangsrapportage programma eID*, 2017.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *WRR-rapport nr. 101: Voorbereiden op digitale ontwrichting*, 2019.

B. Bijlage B – Leden begeleidingscommissie en deelnemers werksessies

Leden begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie heeft het evaluatieteam gedurende de opdracht van advies voorzien en op de methodiek en deelproducten meegedacht en akkoord gegeven. De begeleidingscommissie is op de volgende momenten samengekomen: 18 februari 2020 (kick-off); 24 maart 2020 (voortgangsbespreking); 26 mei 2020 (voortgangsbespreking; en 25 augustus 2020 (bespreking concepteindrapport). De begeleidingscommissie voor deze beleidsdoorlichting bestaat uit de volgende leden:

Gé Linssen	Ministerie van BZK	Voorzitter begeleidingscommissie
Machiel van Esch	Ministerie van BZK	Secretaris begeleidingscommissie (1 feb – 31 mrt)
Hans Meijering	Ministerie van BZK	Secretaris begeleidingscommissie (1 apr – 30 juni)
Marvin Bruinhart	Ministerie van BZK	Secretaris begeleidingscommissie (1 juli – 15 sept)
Richard Blad	Ministerie van BZK	Commissielid
Richard Barneveld	Ministerie van BZK	Commissielid
Richard van Barneveld	Ministerie van BZK	Commissielid
Bert van der Wees	Ministerie van Financiën, IRF	Commissielid
Stijn Overkamp	Ministerie van Financiën, IRF	Commissielid
Judith van den Bosch	Vereniging Nederlandse Gemeenten	Commissielid
Nicole Damen	Logius	Commissielid
Marieke Burbach	Logius	Commissielid
Marijn Jansen	TU Delft	Onafhankelijke expert

Deelnemers werksessies

Wij hebben in april werksessies gehouden om de beleidstheorie te valideren (werksessie 1) en in juni om de bevindingen doeltreffendheid te valideren en input op te halen (werksessie 2). Vervolgens hebben wij een schriftelijke validatieronde gehouden voor de bevindingen over doelmatigheid, gericht aan de deelnemers van werksessie 2.

Tabel 6 geeft weer wie zijn uitgenodigd voor de werksessies en mondeling dan wel schriftelijk de bevindingen op genoemde thema's hebben kunnen valideren.

Tabel 6. Overzicht van deelnemers aan werksessies

Naam	Organisatie	Thema's sessie 1 (april)	Thema's sessie 2 (juni)
Dymphna van Beek	Ministerie van BZK	6	-
Koos Straver	Ministerie van BZK	1, 4	1, 4
Louis Tinselboer	Ministerie van BZK	1	1

Naam	Organisatie	Thema's sessie 1 (april)	Thema's sessie 2 (juni)
Ingrid Zondervan	Ministerie van BZK	2	2
Raph de Rooij	Ministerie van BZK	2	-
Justin de Jager	Ministerie van BZK	1	-
Sandra Lentjes	Ministerie van BZK	1	8
Bart Ladrak	Ministerie van BZK	8	7
Rogier van Dokkum	Ministerie van BZK	7	-
Marcel Hopman	Ministerie van BZK	5	4
Nicole Zwart	Ministerie van BZK	4	4
Paul Zeef	Ministerie van BZK	4	3
Suzie Kewal	Ministerie van BZK	3	7
Hans Meijering	Ministerie van BZK	7	5
Hans Flier	Ministerie van BZK	3, 4, 5, 8	5, 7
Wouter Diephuis	Ministerie van BZK	5, 7	3
Mildo van Staden	Ministerie van BZK	3	7
Ruurd Meinsma	Ministerie van BZK	7	-
Richard Barneveld	Ministerie van BZK	6	-
Eveline Brouwers	Ministerie van BZK	6	
Wouter Welling	Ministerie van BZK		6 (8)
Jose Dominguez	Ministerie van BZK		8
Ton van Riet	Ministerie van BZK		8
John Stienen	Ministerie van BZK		3
Haye Hazenberg	Ministerie van BZK		5
Eline Ophorst	Belastingdienst		2
Jop Oosting	Belastingdienst		1
Arije van Schaik	Belastingdienst		8
Marijn Janssen	TU Delft	6	
Shane Arjun Sharma	VNG		7
Koen Wortmann	VNG		6
Judith van den Bosch	VNG		(8, 4)
Jamil Jawad	VNG		2
Henri Rauch	VNG		3, 4
Juliette van der Jagt	VNG		5
Francine Kapelle	VWS		1
Henk-Jan v/d Molen	VWS		3

C. Bijlage C – Aansluiting thema's op Rijksbegroting

Wij hebben de volgende werkwijze gehanteerd om de uitgaven naar thema's te clusteren.

1. *Toets op Materialiteit:* De regelingen in de Rijksbegroting zijn opgebouwd uit 123 budgetposities (instrumenten). De instrumenten zijn een bruikbaar begrotingsniveau om een inhoudelijke clustering op te baseren. In de initiële clustering kwamen wij op 13 thema's (uitgaven aan grote uitvoeringsorganisaties zoals ICTU en Logius werden daarbij onder een eigen thema geschaard). Vervolgens hebben wij aan de hand van gedetailleerde financiële informatie voor ieder instrument beoordeeld onder welk thema de uitgaven pasten.
2. Voor de 123 budgetposities zijn door het ministerie van BZK 4.500 mutaties (facturen en verschuivingen) aangemaakt. De nauwkeurigheid van de aanpak is afhankelijk van de mate waarin boekingen juist zijn gemaakt in de administratie. Door aan te sluiten bij de regelingen en instrumenten van de Rijksbegroting zijn de uitgaven per thema herleidbaar.
3. *Validatie:* De thema's hebben wij op verschillende momenten gevalideerd. Eerst met de begeleidingscommissie in maart 2020. En vervolgens met beleidsexperts bij de eerste werksessies per thema. Op basis daarvan hebben we een aantal instrumenten herverdeeld en een aanscherping van de thema's gemaakt.

Op de volgende pagina presenteren wij de koppeling die op deze wijze tot stand is gekomen tussen de uitgavenposten in de Rijksbegroting en de thematische indeling voor deze beleidsdoorlichting.

Ar	Type instrument	Regeling	Instrument	Thema	2015	2016	2017	2018	2019	Uitgaven 2015-2019
6.2	Bijdragen aan (inter-	Digitale dienstverl.	Dienstverlening-O	07 Voorzieningen voor identificatie en			0,00	190.936,00	149.662,30	340.598,30
6.2	Bijdragen aan (inter-	(Door)ontwikkeling e-	Strategie	03 Informatiesamenleving		59.827,00				59.827,00
6.2	Bijdragen aan agentschappen	Logius	Dienstv. Bijdr. Log.	07 Voorzieningen voor identificatie en			850.996,00	948.082,00		1.799.078,00
6.2	Bijdragen aan agentschappen	Logius	Digi toegang-B	07 Voorzieningen voor identificatie en			484.729,00	3.907.406,00		4.392.135,00
6.2	Bijdragen aan agentschappen	Logius	DigiD assessments	07 Voorzieningen voor identificatie en	1.371.568,00					1.371.568,00
6.2	Bijdragen aan agentschappen	Logius	eID- Stelsel	07 Voorzieningen voor identificatie en	3.226.858,00	9.187.000,00	23.160.000,00	15.200.000,00	6.231.000,00	57.004.858,00
6.2	Bijdragen aan agentschappen	Logius	eID-DigiD	07 Voorzieningen voor identificatie en				10.161.000,00		10.161.000,00
6.2	Bijdragen aan agentschappen	Logius	MOvO - Bijdr. Logius	08 Portalen				775.000,00		775.000,00
6.2	Bijdragen aan agentschappen	Logius	Ontwikkeling DigiD	07 Voorzieningen voor identificatie en	312.884,00	8.906,00				321.790,00
6.2	Bijdragen aan agentschappen	Logius	versterking DigiD	07 Voorzieningen voor identificatie en	153.702,00	91.320,00				245.022,00
6.2	Bijdragen aan agentschappen	RVIG	Dig. toeg bijdr RvIG	07 Voorzieningen voor identificatie en			2.700.000,00	2.150.000,00		4.850.000,00
6.2	Bijdragen aan agentschappen	RVIG	eID (RVIG)	07 Voorzieningen voor identificatie en	400.000,00	1.258.784,00				1.658.784,00
6.2	Bijdragen aan agentschappen	RVIG	Inform. bijdr. RVIG	03 Informatiesamenleving			30.720,00			30.720,00
6.2	Bijdragen aan	Logius	Ontwikkeling DigiD	07 Voorzieningen voor identificatie en		273.112,00				273.112,00
6.2	Bijdragen aan ZBO's/RWT's	KvK	MOvO - Bijdragen KvK	08 Portalen				2.651.185,00	1.126.898,00	3.778.083,00
6.2	Bijdragen aan ZBO's/RWT's	RDW	Bijdr aan RDW (alg)	07 Voorzieningen voor identificatie en			1.600.000,00	1.458.170,00	965.398,00	4.023.568,00
6.2	Oprachten	(door)ontw e-overh	Decentralisaties	03 Informatiesamenleving	31.287,00					31.287,00
6.2	Oprachten	(door)ontw e-overh	Dienstverlening	02 Digitale inclusie		196.476,00				196.476,00
6.2	Oprachten	(door)ontw e-overh	DigiD-nieuwbouw	07 Voorzieningen voor identificatie en	270.033,00	402.579,00				672.612,00
6.2	Oprachten	(door)ontw e-overh	Digitaal 2017	04 Bestuurlijke en maatschappelijke	1.253.700,00	1.112.142,00				2.365.842,00
6.2	Oprachten	(door)ontw e-overh	eID publiek middel	07 Voorzieningen voor identificatie en	686.450,00	2.167.748,00				2.854.198,00
6.2	Oprachten	(door)ontw e-overh	eID-Oprachten	07 Voorzieningen voor identificatie en			247.521,29	168.230,12		415.751,41
6.2	Oprachten	(door)ontw e-overh	eNIK	07 Voorzieningen voor identificatie en	9.081.098,00	1.818.965,00				10.900.063,00
6.2	Oprachten	(door)ontw e-overh	informatiepositie	01 Gegevens	14.237,00	26.759,00				40.996,00
6.2	Oprachten	(door)ontw e-overh	INup	04 Bestuurlijke en maatschappelijke	800.000,00					800.000,00
6.2	Oprachten	(door)ontw e-overh	MOvO - Oprachten	08 Portalen				44.565,92		44.565,92
6.2	Oprachten	(door)ontw e-overh	Open Data	03 Informatiesamenleving		51.982,00				51.982,00
6.2	Oprachten	(door)ontw e-overh	Open Overheid	05 Juridische verankering van beleid: wGDI,	799.298,00	695.252,00	1.047.401,46	600.000,00		3.141.951,46
6.2	Oprachten	(door)ontw e-overh	Strategie	03 Informatiesamenleving	910.062,00	526.526,00	182.155,95	279.560,57		1.898.304,52
6.2	Oprachten	(door)ontw e-overh	Veiligheid	03 Informatiesamenleving	501.377,00	844.777,00				1.346.154,00
6.2	Oprachten	(door)ontw e-overh	wetgeving	05 Juridische verankering van beleid: wGDI,	33.887,00	207.273,00				241.160,00
6.2	Oprachten	Digitale dienstverl.	Dienstverlening-O	03 Informatiesamenleving			1.113.702,15	1.422.656,74	-4.256,19	2.532.102,70
6.2	Oprachten	Informatiebeleid	informatiebeleid	01 Gegevens	798.740,00	886.634,00	1.794.383,28	1.466.283,07	259.423,86	5.205.464,21
6.3	Bijdragen aan agentschappen	Logius	Beheer open data portal	08 Portalen	435.000,00					435.000,00
6.3	Bijdragen aan agentschappen	Logius	DDOS	03 Informatiesamenleving	1.255.464,00	1.200.000,00	0,00			2.455.464,00
6.3	Bijdragen aan agentschappen	Logius	DigiD- DD Machtigen	07 Voorzieningen voor identificatie en	30.750.714,00	38.918.800,00	40.927.364,00	16.343.164,50		126.940.042,50
6.3	Bijdragen aan agentschappen	Logius	Diginetwerk	01 Gegevens				174.000,00		174.000,00
6.3	Bijdragen aan agentschappen	Logius	Digipoort/SBR	01 Gegevens				2.570.287,00		2.570.287,00
6.3	Bijdragen aan agentschappen	Logius	ETD	07 Voorzieningen voor identificatie en				4.269.425,00		4.269.425,00
6.3	Bijdragen aan agentschappen	Logius	GLOBE	08 Portalen				0,00		0,00
6.3	Bijdragen aan agentschappen	Logius	Mijn overheid	08 Portalen	19.757.000,00	26.916.763,00	31.060.847,00	5.713.113,88		83.447.723,88
6.3	Bijdragen aan agentschappen	Logius	OTP (Digipoort)	01 Gegevens	6.637.529,00					6.637.529,00
6.3	Bijdragen aan agentschappen	Logius	Overheid.nl	08 Portalen	942.980,00	1.842.921,00	0,00	0,00		2.785.901,00
6.3	Bijdragen aan agentschappen	Logius	PKI/Overheid	03 Informatiesamenleving	1.200.000,00	1.200.000,00	1.200.000,00	1.065.000,00		4.665.000,00
6.3	Bijdragen aan agentschappen	Logius	Samenwerkende	08 Portalen	375.000,00	450.000,00	315.000,00	315.000,00		1.455.000,00
6.3	Bijdragen aan agentschappen	Logius	Stelselvoorzieningen	01 Gegevens	12.797.000,00	14.660.000,00	14.644.977,00	13.521.157,00		55.623.134,00
6.3	Bijdragen aan agentschappen	Logius	Webrichtlijnen	02 Digitale inclusie	400.000,00	505.000,00	373.318,00	574.328,00		1.852.646,00



6.3	Bijdragen aan agentschappen	RVIG	BSN Beheer	01 Gegevens	2.601.000,00	3.631.426,00	3.433.750,00	3.766.875,00		13.433.051,00
6.3	Bijdragen aan agentschappen	UBR	Beheer open data portal	08 Portalen		622.370,00	452.767,00	0,00		1.075.137,00
6.3	Bijdragen aan agentschappen	UBR	Officiële publ. en	08 Portalen	6.573.503,00					6.573.503,00
6.3	Bijdragen aan agentschappen	UBR	Overheid.nl	08 Portalen			1.430.000,00	1.460.600,00		2.890.600,00
6.3	Bijdragen aan agentschappen	UBR	Wettenbank	08 Portalen		5.286.074,00	5.466.535,10	6.056.145,00		16.808.754,10
6.3	Bijdragen aan ZBO's/RWT's	KvK	Bijdr. KvK Ondernemersplein	08 Portalen				4.700.000,00		4.700.000,00
6.3	Oprachten	Officiële publicatie	Beh.Prod. Staactrt&-blad/opdr.	08 Portalen	2.049.506,00					2.049.506,00
6.3	Oprachten	Officiële publicatie	Beheer Wettenbank	08 Portalen	2.831,00					2.831,00
6.3	Oprachten	Officiële publicatie	Staatscourant	08 Portalen		1.847.046,00	1.791.397,15	1.764.577,15		5.403.020,30
6.3	Oprachten	Beheer e-	Dig Ondernemersplein	08 Portalen						0,00
6.3	Oprachten	Beheer e-	Digipoort/SBR	01 Gegevens				8.530,50		8.530,50
6.2	Bijdragen aan agentschappen	Agentschap Telecom	AT bijdrToezicht ETD	07 Voorzieningen voor identificatie en					1.679.318,00	1.679.318,00
6.2	Bijdragen aan agentschappen	Logius	Bijdr GDlvoor doorb	01 Gegevens					8.496.204,00	8.496.204,00
6.2	Bijdragen aan agentschappen	Logius	Bijdr. MijnOverheid	08 Portalen					133.000,00	133.000,00
6.2	Bijdragen aan agentschappen	Logius	Logius bijdrage ETD	07 Voorzieningen voor identificatie en					4.233.328,00	4.233.328,00
6.2	Bijdragen aan agentschappen	RVIG	Bijdr aan RvIG (alg)	07 Voorzieningen voor identificatie en					559.300,00	559.300,00
6.2	Bijdragen aan agentschappen	RVIG	Bijdr BSN Beheervoor	01 Gegevens					4.802.734,00	4.802.734,00
6.2	Bijdragen aan agentschappen	UBR	Bijdr Open data port	08 Portalen					617.836,00	617.836,00
6.2	Bijdragen aan agentschappen	UBR	Bijdr Wettenbank etc	08 Portalen					5.653.958,00	5.653.958,00
6.2	Bijdragen aan agentschappen	UBR	Bijdrage Overheid.nl	08 Portalen					1.732.509,00	1.732.509,00
6.2	Bijdragen aan ZBO's/RWT's	Diverse bijdragen	Programma MOOI	05 Juridische verankering van beleid: wGDI,					58.533,75	58.533,75
6.2	Bijdragen aan ZBO's/RWT's	KvK	Bijdr aan KvK (alg)	08 Portalen					120.000,00	120.000,00
6.2	Bijdragen aan ZBO's/RWT's	KvK	Bijdr Dig. Onderneme	08 Portalen					4.920.000,00	4.920.000,00
6.2	Oprachten	Digitale dienstverl.	eID opdrachten	07 Voorzieningen voor identificatie en					39.119,30	39.119,30
6.2	Oprachten	Digitale dienstverl.	Progr. MOOI opdr.	05 Juridische verankering van beleid: wGDI,					5.227,00	5.227,00
6.2	Oprachten	Info. samenleving	Opdr info samenlevin	03 Informatiesamenleving					703.667,78	703.667,78
6.2	Oprachten	Informatiebeleid	SDU Off. publicaties	08 Portalen					1.701.678,36	1.701.678,36
6.2	Oprachten	Overheidsdienstverl.	Oprachten MOvO	08 Portalen					9.438,00	9.438,00



D. Bijlage D - Beleidstheorie per thema

Thema

1 Gegevens

2 Digitale inclusie

3 Informatiesamenleving

4 Bestuurlijke en maatschappelijke verankering van digitale overheid

5 Juridische verankering van beleid

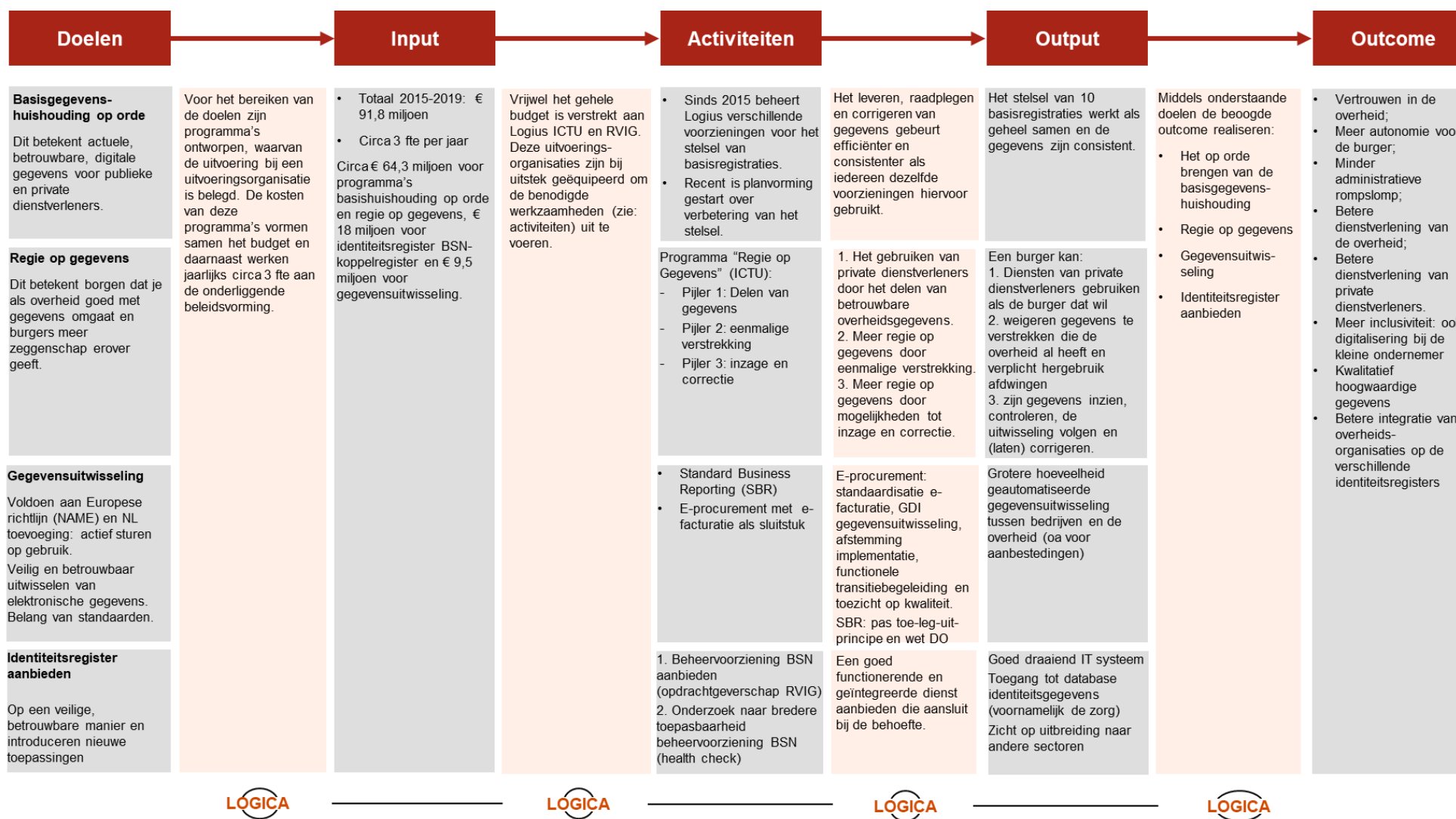
6 Experimenteren

7 Voorzieningen voor identificatie en authenticatie

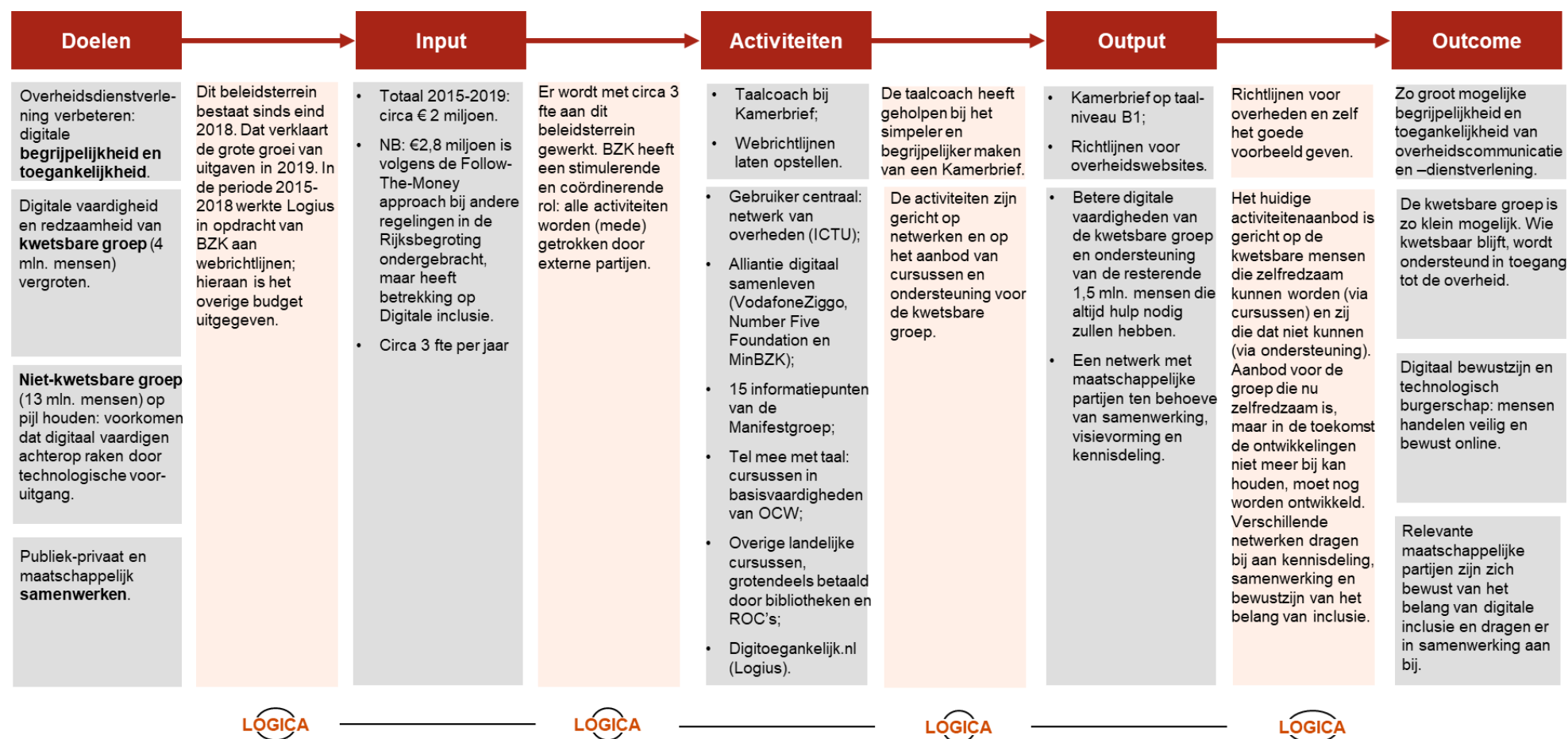
8 Portalen



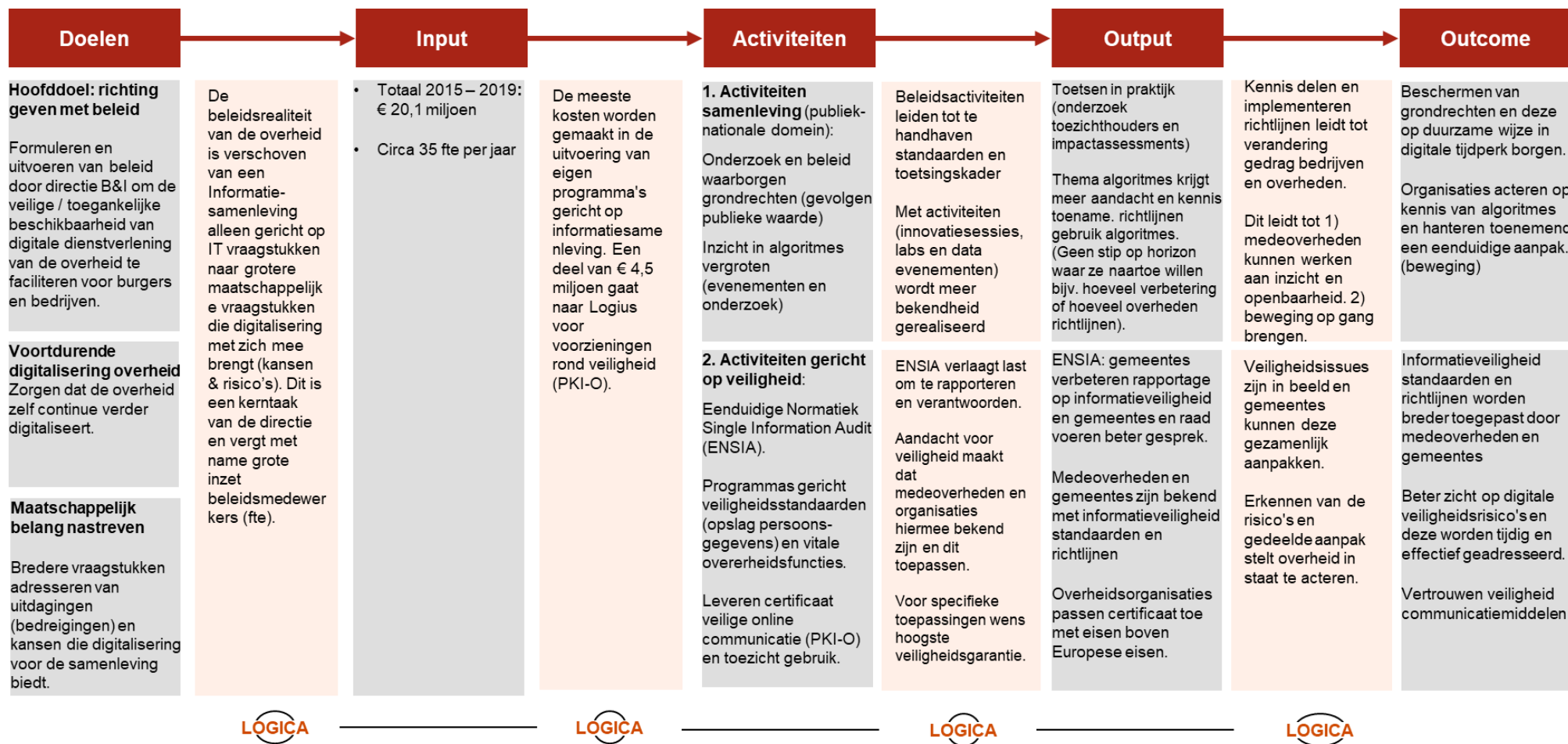
Thema 1. Gegevens



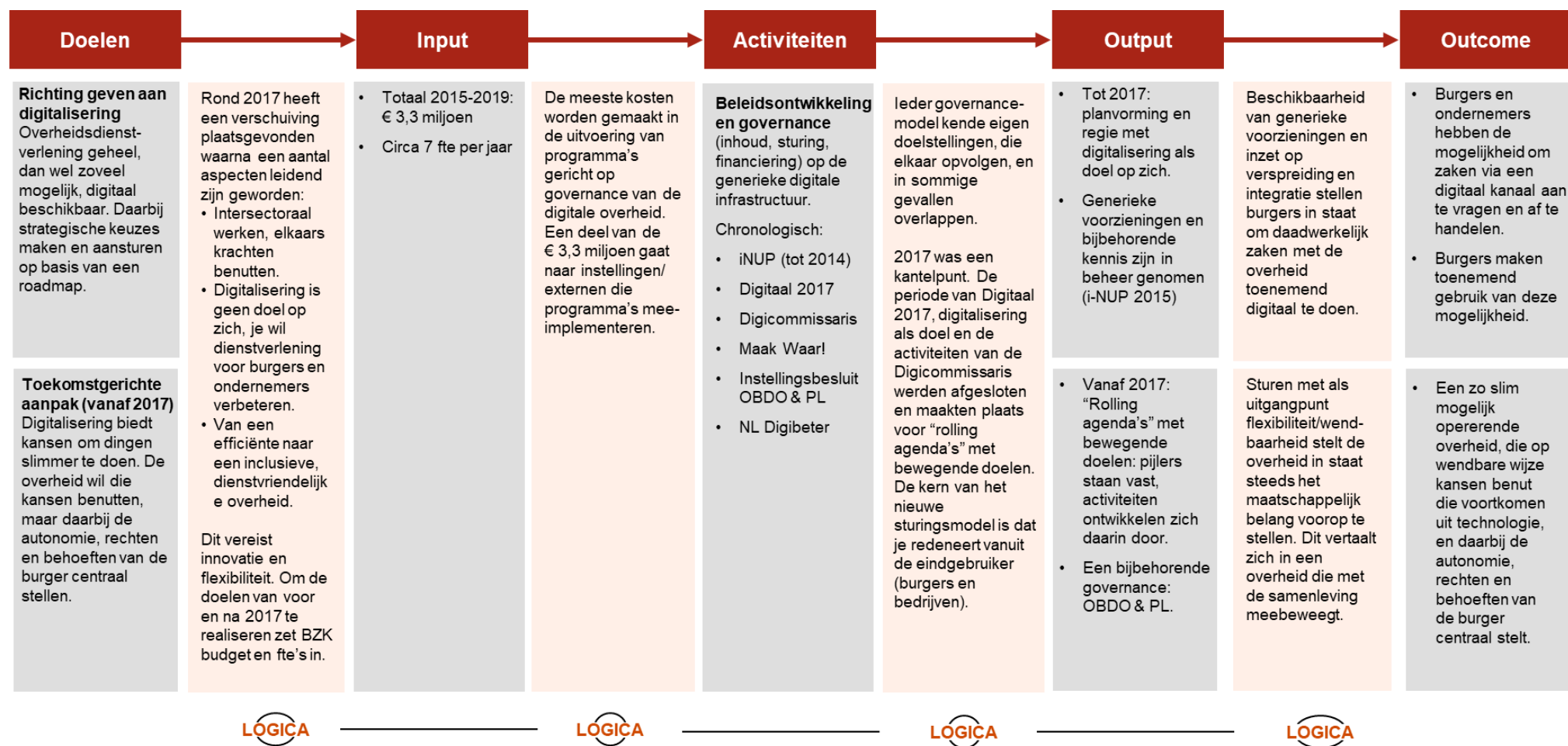
Thema 2: Digitale inclusie



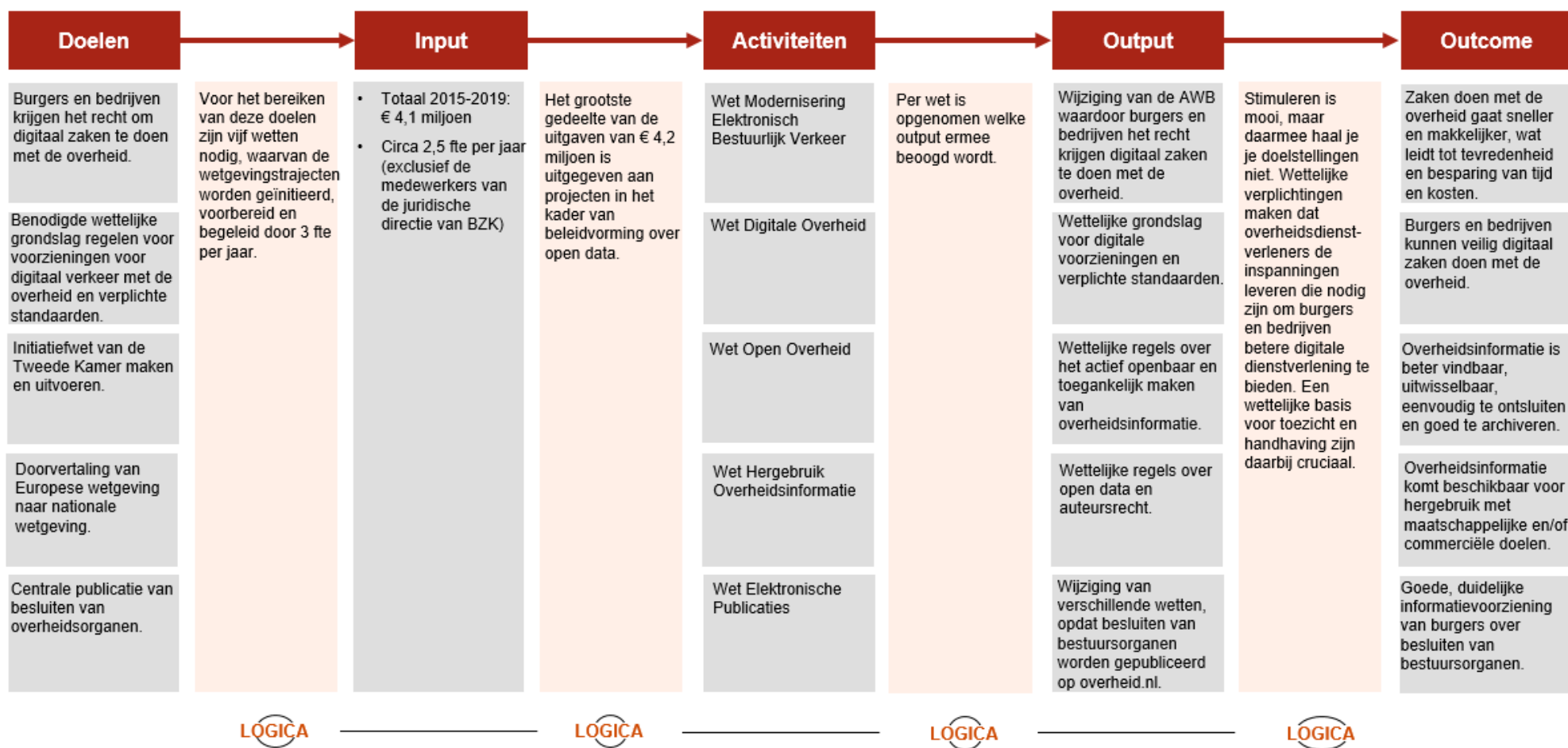
Thema 3: Informatiesamenleving



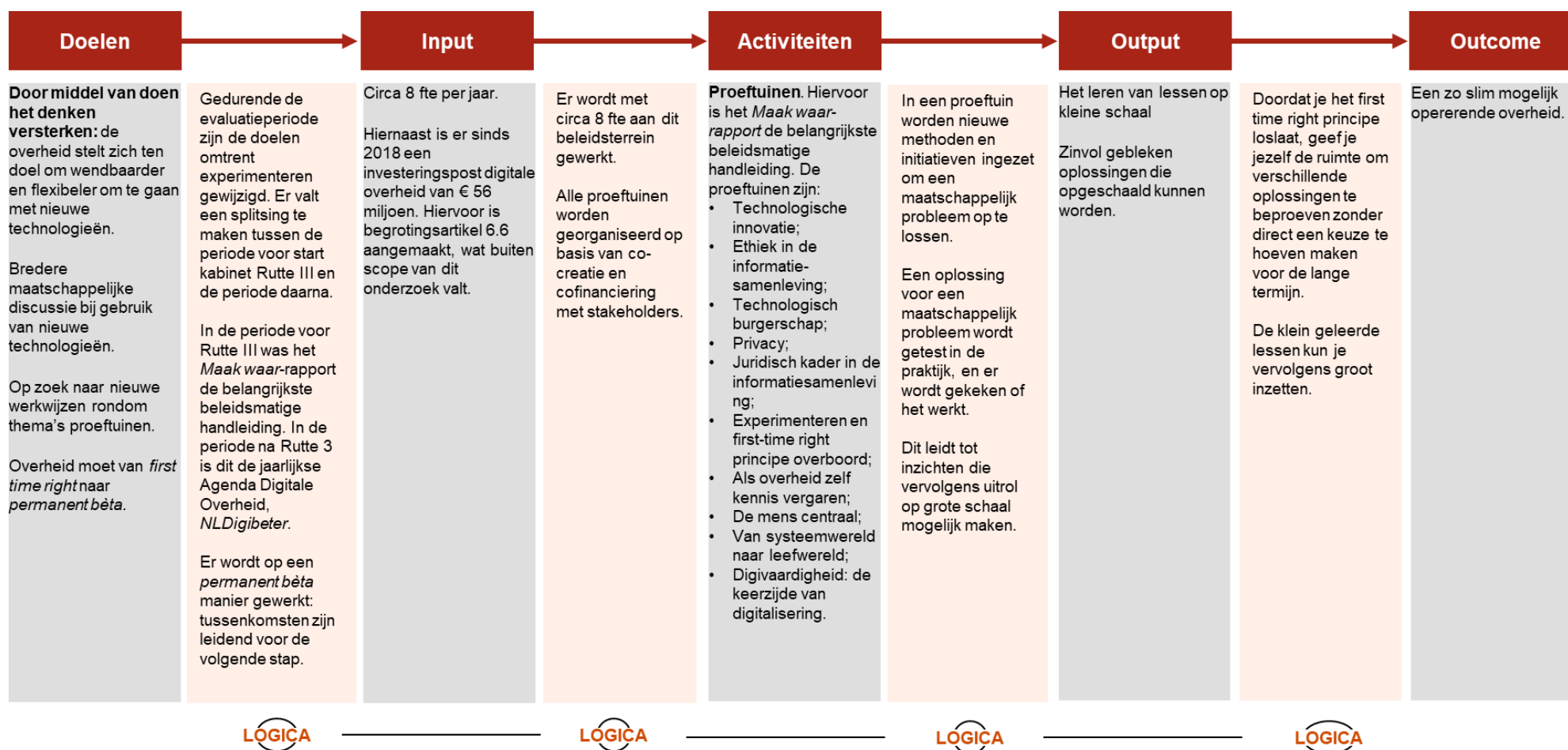
Thema 4: Bestuurlijke en maatschappelijke verankering van beleid



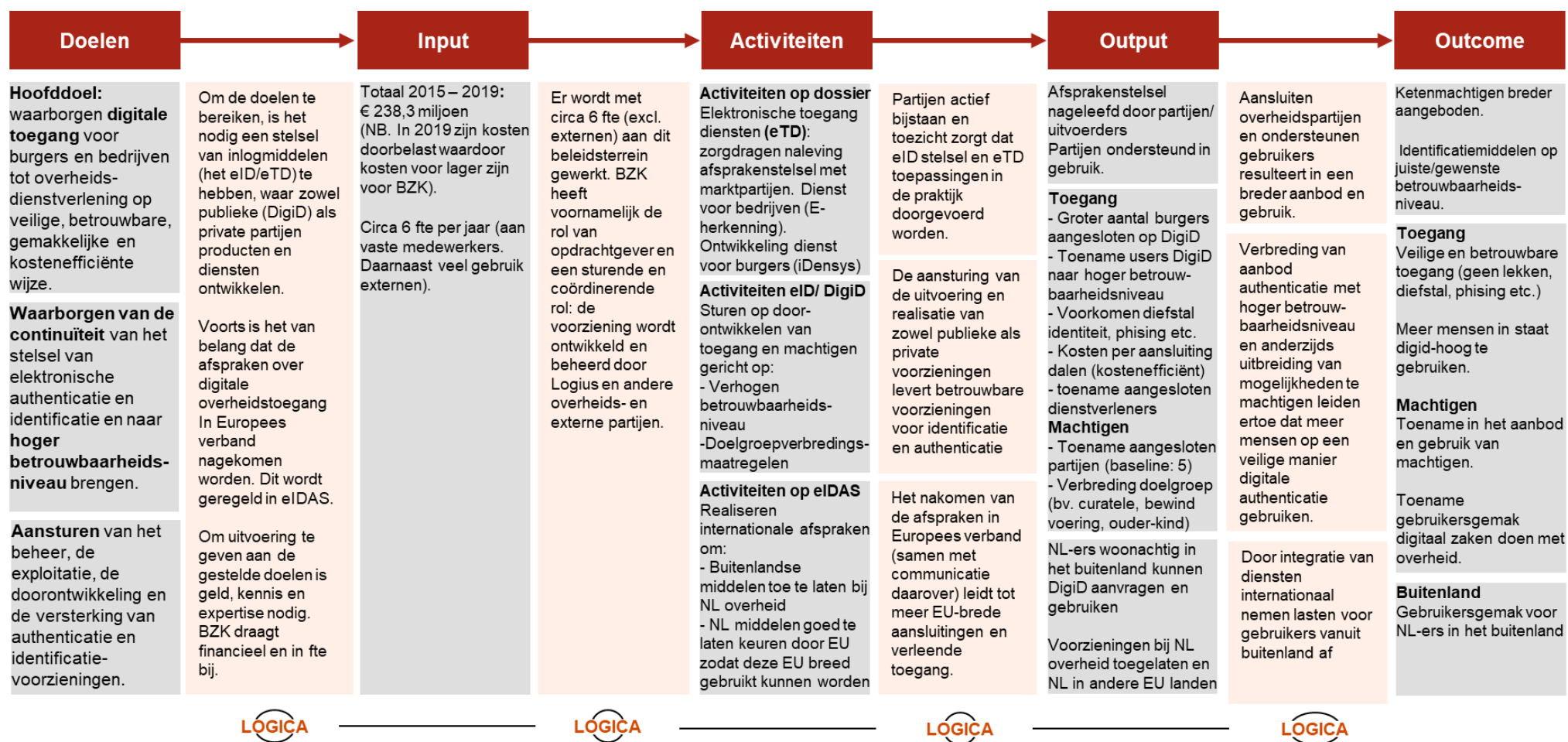
Thema 5: Juridische verankering van beleid



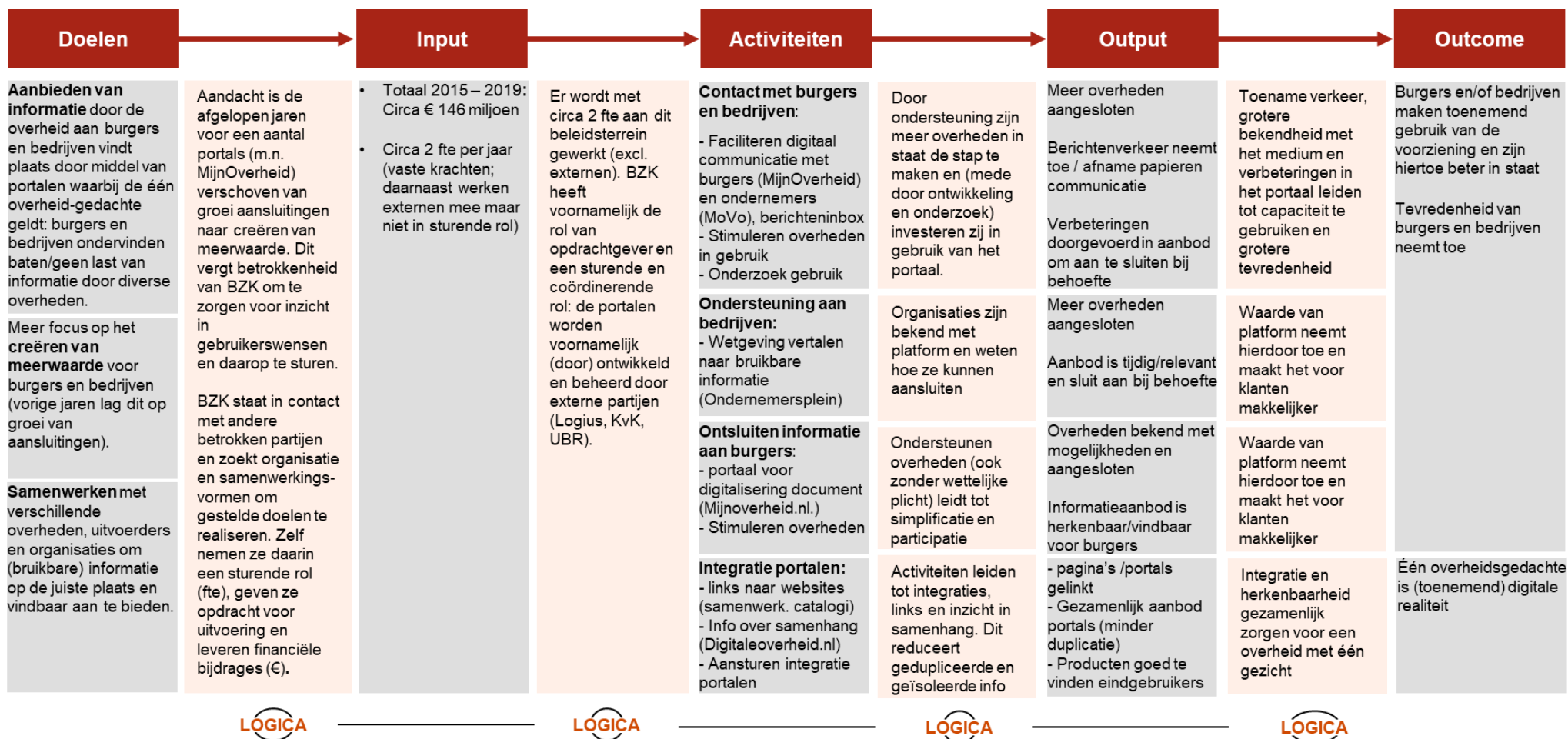
Thema 6: Experimenteren



Thema 7: Voorzieningen voor identificatie en authenticatie



Thema 8: Portalen



© 2020 PwC. Alle rechten voorbehouden. "PwC" verwijst naar het netwerk van lidfirma's van PricewaterhouseCoopers International Limited (PwCIL), of, zoals de context vereist, individuele lidfirma's van het PwC-netwerk. Zie www.pwc.com/structure voor meer informatie.

