VERDONCK KLOOSTER & ASSOCIATES

EVALUATIE GOVERNANCE EN DOORBELASTING

Regievoering op beleid en uitvoering

EVALUATIE GOVERNANCE EN DOORBELASTING

Regievoering op beleid en uitvoering

Joep Janssen, André Hendriks, Rob Meijer, Cleo van Engelen

DATUM	**1-4-2020**
STATUS	Definitief
VERSIE	1.0
PROJECTNUMMER	20196728

MANAGEMENTSAMENVATTING

Vraagstelling

Van oktober 2019 tot en met januari 2020 heeft VKA een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de governance van het Overheidsbreed Beleidsoverleg Digitale Overheid (OBDO), de Programmeringsraad Logius (PL) en de klantraden Logius zoals deze is beschreven in het Instellingsbesluit Sturing Digitale Overheid van 18 februari 2018 en de doorbelasting van de Generieke Digitale Infrastructuur van de overheid. Voor dit onderzoek zijn 21 interviews met de meest betrokkenen afgenomen en hebben 33 respondenten die een rol spelen in de governance van OBDO, PL en ICM een schriftelijke enquête ingevuld. Tevens zijn notities en vergaderstukken van de verschillende overleggen bestudeerd.

Het onderzoek geeft antwoord gegeven op de volgende twee hoofdvragen:

1. In hoeverre is er uitvoering gegeven aan de in het Instellingsbesluit beschreven governance van zowel OBDO, PL, Interbestuurlijke Commissie Middelen (ICM) alsmede de door Logius georganiseerde Klantraden om te voldoen aan de sturingsbehoefte in de huidige politiek-bestuurlijke context?
2. Wat zijn de effecten van de doorbelasting(systematiek) bij bestaande en potentiële gebruikers van de Generieke Digitale Infrastructuur en heeft de doorbelasting voor de komende jaren voldoende rust en ruimte gecreëerd om de inhoudelijke agenda van de Generieke Digitale Infrastructuur verder vorm te geven.?

Governance

Voor de governance is het beeld dat deze nu vrijwel volledig is opgezet conform het Instellingsbesluit Sturing Digitale Overheid. Gremia als het Overheidsbreed Beleidsoverleg Digitale Overheid (OBDO), Programmeringsraad Logius (PL) en Klantenraden zijn ingericht. Alleen het Bestuurlijk overleg is tot op heden niet bijeengekomen, omdat daar nog geen aanleiding toe was. Toegevoegd, in vergelijking met het Instellingsbesluit, is de Interbestuurlijke Commissie Middelen (ICM) die voorstellen doet aan het OBDO over het toedelen van middelen. Wel is de verantwoordelijkheidsverdeling en het samenspel van de verschillende gremia voor velen onduidelijk en is er kritiek op de besturing (programmering, planning, voortgangsbewaking en verantwoording), snelheid van voortgang en focus op de belangrijke politiek-maatschappelijke vraagstukken voor digitalisering, van met name het OBDO.
Een veel terugkerend thema hierbij is het ervaren gebrek aan regievoering op het gehele stelsel van de digitale overheid. Met “regievoering” bedoelen we integrale programmering en coördinatie van alle activiteiten binnen de totale governance. Naast beleidsvorming en uitvoering/realisatie is regievoering de derde component van governance en die component is momenteel onvoldoende ingevuld. Volgens VKA verbindt goede regievoering de beleidsvorming en de uitvoering daarvan en is zelf niet sturend op de inhoud.
Een belangrijk element dat in de governance nog ontbreekt, is het in het Instellingsbesluit genoemde Programmaplan Basisinfrastructuur. Dit in het Instellingsbesluit genoemde plan kent een bredere scope dan die van de concrete voorzieningen bij Logius. Daarbij gaat het om alle

generieke elementen van de digitale overheid in termen van functionele eisen. Een deel daarvan wordt daarbij ingevuld door het in eigen beheer van de overheid ontwikkelen en beheren van concrete voorzieningen. De scope van de governance betreffende het Programmaplan Basisinfrastructuur is dus breder dan die betreffende Logius. In de praktijk loopt dit nogal eens door elkaar. Er is echter een governance “Grote pet” (OBDO en Programmaplan Basisinfrastructuur) en een governance “Kleine pet” (Logius en programmaplan voor de voorzieningen van Logius). Een belangrijke opmerking daarbij is dat het onderling gewicht van deze twee soorten governance waarschijnlijk in de tijd zal veranderen. Veel tijd en aandacht is de laatste jaren besteed aan de governance “Kleine pet” met de bijbehorende problemen als financiering en doorbelasting van de Logius voorzieningen. De bestuurlijke aandacht lijkt echter de laatste tijd te verschuiven naar sturing op de digitale overheid op functionele diensten van de digitale overheid voor burgers en bedrijven, die door verschillende leveranciers, zowel publiek als privaat, geleverd kunnen worden.
De werking van een governance wordt niet alleen bepaald door de structuur daarvan, maar ook door de houding en het gedrag van alle betrokkenen en door hun kennis en kunde. Die elementen zijn moeilijk in een beperkt onderzoek als dit te beoordelen maar zijn wel van groot belang voor een evaluatie van de werking van de nieuwe governance. Het beeld wat wij opgehaald hebben is dat betrokkenen sterk gemotiveerd zijn om ‘er samen wat van te maken’, maar het terrein van de digitale overheid dusdanig omvangrijk en veelvormig is dat het soms moeilijk is op al deze terreinen een goede inhoudelijke inbreng te leveren.
Het opdrachtgeverschap met betrekking tot Logius vraagt een meer gestructureerde invulling. De huidige scheiding tussen materieel en formeel opdrachtgeverschap wordt door weinigen begrepen en is onvoldoende uitgewerkt. Daar er gekozen is voor doorbelasting en het versterken van de rol van de dienstverleners via het materieel opdrachtgeverschap (de Programmeringsraad Logius), is de rol van de formeel opdrachtgever in de praktijk beperkt tot het formaliseren van de adviezen van de materieel opdrachtgever. Wij hebben bij BZK/DGOO de wens waargenomen dat de formele opdrachtgever ook een inhoudelijke beleidstoets uitvoert op de adviezen van de PL. Dit komt overeen met de rolbeschrijving van de opdrachtgever, zoals beschreven in de regeling Agentschappen. Belangrijk daarbij is dat de beleidstoetsing gebaseerd is op een vastgesteld beleidskader. De agenda NL DIGIbeter is door het meer strategische karakter daarvoor niet geschikt. Het ligt voor de hand het nog te ontwikkelen Programmaplan Basisinfrastructuur hiervoor in te zetten.

Doorbelasting

Met de doorbelasting is het reeds langer bestaande vraagstuk van de structurele dekking van de B&E-kosten opgelost. Naast de doorbelasting is ook de Investeringspost Digitale Overheid, beheerd door BZK, een bron van financiering van de digitale overheid. Daarbij gaat het vooral om nieuwe functionaliteit en innovatie.
Over de uitwerking van de doorbelasting is eigenlijk iedereen ontevreden en dat vinden wij begrijpelijk. De prikkels die uitgaan van doorbelasting (meer betalen voor meer gebruik) staan in contrast met de ambitie zoals het kabinet heeft uitgesproken over het stimuleren van de rol van digitalisering voor een betere dienstverlening aan de samenleving. De intensieve discussies over

de wijze en hoogte van de doorbelasting vragen veel energie van betrokkenen, waardoor onvoldoende rust en ruimte ontstaat om de inhoudelijke agenda van de Generieke Digitale Infrastructuur verder vorm te geven.
Ons beeld is dat er geen heldere keuze is gemaakt, met een afweging van voor- en nadelen tussen doorbelasting en centrale financiering. Wij zijn van mening dat een heldere keuze nu wel moet worden gemaakt. Wij zien een brede consensus over een model met centrale financiering van de basisinfrastructuur. Dit biedt voor alle partijen duidelijkheid en heeft, zeker op langere termijn, onze voorkeur.

Aanbevelingen
Op grond van deze analyse komen wij tot twee hoofdaanbevelingen die aansluiten op de twee centrale vragen over de governance en de doorbelasting en twee meer specifieke aanbevelingen die voortvloeien uit onze analyse van de governance.

1. Governance
Handhaaf de huidige opzet van de governance en versterk deze met regievoering op de afstemming tussen beleid en uitvoering en afstemming met die delen van het totale stelsel van de generieke digitale overheid die niet direct onder de verantwoordelijkheid van OBDO en PL vallen (zoals de basisregistraties (de governance 'Grote pet')). Zie voor de invulling van de regievoering punt 3. Definieer daarbij duidelijk de verantwoordelijkheidsverdeling van de verschillende partijen, waarbij expliciet gemaakt wordt wie adviseert, wie toetst, wie beslist en wie uitvoert.

2. Inrichting centrale financiering
Wijzig de financiering van de generieke voorzieningen van Logius door de ontwikkeling van een meer centrale financieringsvorm. Doorbelasting werkt nu contraproductief. De ambitie uit het Regeerakkoord 2017 waarbij wordt ingezet op een ambitieuze, brede agenda voor de verdere digitalisering van het openbaar bestuur op verschillende niveaus, kan pas echt vorm krijgen wanneer overheidsorganisaties niet worden aangeslagen voor de kosten van gebruik, maar juist gestimuleerd worden en uiteindelijk verplicht worden gesteld om de beschikbaar gestelde generieke voorzieningen in te zetten. We zien in de toekomst op een aantal domeinen een verschuiving van de ontwikkeling van centrale voorzieningen naar het bieden van functionaliteit voor burgers en bedrijven. In die situatie wordt de omvang van het financieringsvraagstuk waarschijnlijk kleiner.

De wijze waarop centrale financiering voor alle partijen op een acceptabele manier kan plaatsvinden is niet binnen het kader van dit onderzoek uitgewerkt. Verschillende vormen zijn mogelijk, waarbij onder meer gedacht kan worden aan het verschuiven van de doorbelaste, of door te belasten bedragen naar de begroting van BZK. Dit is een ingrijpende begrotingstechnische ingreep, waarvoor de nodige voorbereidingstijd en brede overeenstemming noodzakelijk is. Op het moment van schrijven van dit rapport is de begrotingsvoorbereiding voor 2021 al gestart. Bovendien heeft de begroting van 2021 een beleidsarm karakter, vanwege de volgende Tweede Kamerverkiezing, die in beginsel op 17 maart 2021 zal plaatsvinden. Het komen tot de centrale

financiering zal waarschijnlijk alleen tot stand kunnen komen door dit aan te dragen voor het volgende Regeerakkoord. De in het Regeerakkoord 2017 opgenomen ambitie van een ambitieuze en brede agenda voor de verdere digitalisering van het openbaar bestuur kan dan in het volgende regeerakkoord ook echt handen en voeten krijgen met de daarbij passende vorm van financieren. Alternatief zou zijn één en ander bij de begroting van 2022 vorm te geven.

Centrale financiering vereist een meer evenwichtige sturing door alle betrokken binnen de governance op de planning, programmering en bekostiging, van de voorzieningen. Het ministerie van BZK draagt daarbij de verantwoordelijkheid voor een evenwichtige inbreng van de belangen van de partijen en een afweging daarvan tegen het belang van het stelsel in haar geheel. Dit vereist een versterking van de regievoering (zie aanbeveling 3) en het verder vormgeven van het formeel opdrachtgeverschap (zie aanbeveling 4).

3. Regievoering

Richt regievoering in op het totale stelsel van de generieke digitale overheid. Dit vormt de noodzakelijke verbinding tussen beleidvorming, zoals deze in het OBDO plaatsvindt en de advisering over de uitvoering van het beleid, zoals deze in de PL en diverse stuurgroepen plaatsvindt. Tevens zorgt de regievoering voor de verbinding tussen de governance op de voorzieningen uit het Instellingsbesluit (governance 'Kleine pet') en governance op de basisregistraties en andere generieke voorzieningen voor de digitale overheid (governance 'Grote pet').

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de basisregistraties dient bij de bestaande instanties te blijven. Vanuit de regievoering worden wel kaders aangereikt waarbinnen de betrokken instanties die verantwoordelijkheid realiseren en waarmee afstemming op andere voorzieningen gerealiseerd kan worden. Voorbeelden zijn architectuurkaders, beveiligingskaders en toe te passen standaarden. Richt daarbij de regievoering nadrukkelijk in als een coproductie van beleid en uitvoering en niet als een centrale besturingsfunctie. Dit houdt in dat de regievoering bemenst dient te worden door zowel vertegenwoordigers van het beleidsdepartement, de andere overheidslagen en uitvoeringsorganisaties/dienstverleners.

Het nog vorm te geven Programmaplan Basisinfrastructuur kan dienen als belangrijk kader stellend document voor de regievoering op het totale stelsel van de generieke digitale overheid.
Geef verdere invulling aan de reeds genomen initiatieven om hieraan in samenspraak met het OBDO en de PL te werken. Richt het Programmaplan Basisinfrastructuur zodanig in dat dit in ieder geval de beleidsdoelen, de samenhang tussen beheer, exploitatie en doorontwikkeling van bestaande voorzieningen en functionaliteit, alsmede de vernieuwingsprogramma's en projecten om deze doelen te bereiken, omvat. Daarnaast omvat een programmaplan de gebruikelijke onderwerpen; mijlpalen en resultaten, externe afhankelijkheden, in te zetten middelen, te verwachte baten, de interbestuurlijke samenwerking en afspraken, risico's en programmabeheersing, rapportage, verantwoording, controle en toezicht.

4. Verhouding materieel en formeel opdrachtgeverschap

Bij deze aanbeveling maken we een onderscheid tussen de situatie waarbij sprake is van doorbelasting en een toekomstige situatie waarbij sprake is van centrale financiering.

Handhaaf in de situatie van doorbelasting de adviesrol van de PL als materieel opdrachtgever voor de voorzieningen van Logius. Geef het formele opdrachtgeverschap, dat belegd is bij BZK/DGOO, ook de taak een inhoudelijke beleidstoets uit te voeren op de adviezen van de PL. Belangrijk daarbij is dat de beleidstoetsing gebaseerd is op een vastgesteld beleidskader. Hanteer het nog vorm te geven Programmaplan Basisinfrastructuur voor deze toetsing als beleidskader.

Bij een toekomstige situatie van centrale financiering behoudt de PL als vertegenwoordiging van de dienstverleners de rol van behoeftesteller en adviseur over de uitvoering van het beleid.
BZK heeft in dit model als stelselverantwoordelijke drie rollen:
1. Als stelselverantwoordelijke schept BZK duidelijkheid over de adviesrol van de PL en voert regie over de afstemming tussen alle betrokken partijen. In dat kader geeft BZK aan op welke wijze zij samen met betrokken partijen de afstemming tussen vraag, aanbod, gebruik en bekostiging van voorzieningen wil realiseren. Samenwerking is een wezenlijke basis voor het behalen van succes en is de basis waarop BZK sturing geeft aan het proces en zorgt draagt dat alle benodigde partijen worden betrokken.
2. Uitgangspunt is dat besluiten in overleg met partijen worden genomen. In situaties waarin dit lastig dan wel onmogelijk blijkt, is BZK verantwoordelijk voor het nemen van een besluit. Zij doet dit met in achtneming van de argumentatie van betrokken partijen en op basis van objectieve afwegingen op basis van het Programmaplan Basisinfrastructuur.
3. Op basis van de genomen besluiten stuurt BZK in het resultaatgerichte sturingsmodel van de driehoek eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer de opdrachtnemer(s) aan over de doorontwikkeling, beheer en exploitatie van de voorzieningen.

INHOUDSOPGAVE

Managementsamenvatting **3**
Governance 3
Doorbelasting 4

Inhoudsopgave **8**

1 Inleiding **10**
1.1 Achtergrond 10
1.2 Vraagstelling 10
1.3 Doelstelling en resultaten onderzoek 10
1.4 Leeswijzer 11

2 Onderzoeksopzet **12**
2.1 Scope van het onderzoek 12
2.2 Buiten scope van het onderzoek 12
2.3 Onderzoeksopzet 12
2.4 Definities 13

3 Opzet, bestaan en werking Governance en doorbelasting **14**
3.1 Inleiding 14
3.2 Bevindingen opzet en bestaan governance 14
3.3 Bevindingen opzet doorbelasting 18
3.4 Bevindingen werking governance 23
3.5 Bevindingen werking doorbelasting 26

4 Opvattingen betrokkenen **28**
4.1 Inleiding 28
4.2 Resultaten interviews 28
4.3 Resultaten schriftelijke enquête 33

5 Analyse, beantwoording vraagstelling en aanbevelingen **37**
5.1 Inleiding 37
5.2 Analyse governance 37
5.3 Analyse doorbelasting 41
5.4 Aanbevelingen 44

A Bijlage A: Geïnterviewden **47**

B Bijlage B: Instellingsbesluit 49

C Bijlage C: Resultaten schriftelijke enquête 53

Inleiding 53

Algemeen 53

OBDO 59

Programmeringsraad Logius 64

Klantraden 69

Interbestuurlijke Commissie Middelen 75

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

De politieke verantwoordelijkheid voor de digitale overheid en de dienstverlening aan burgers en bedrijven, is in dit kabinet neergelegd bij één bewindspersoon. Dat biedt de mogelijkheid van eenheid van sturing en politieke aanspreekbaarheid. Dit is des te belangrijker, omdat voor het realiseren van één digitale overheid en één Generieke Digitale Infrastructuur, die dienstbaar is aan alle beleidssectoren en bestuurslagen, nog forse stappen gezet moeten worden.

Invulling en sturing geven aan infrastructurele voorzieningen is een van de lastigste opgaven in de governance van de digitale overheid. De governance moet in staat zijn het gemeenschappelijke belang te behartigen, verschillen te overbruggen en de langere termijn doelen te bewaken, ook als daar korte termijn offers voor gebracht moeten worden.

1.2 Vraagstelling

De governance zoals deze is opgezet voor de digitale overheid beoogt dat de overheid de maatschappelijke vraagstukken van de informatiesamenleving in gezamenlijkheid aanpakt. Het Instellingsbesluit Sturing Digitale Overheid, houdende de instelling van het Overheidsbreed overleg Digitale Overheid (OBDO) en de Programmeringsraad Logius (PL) van 18 februari 2018 beschrijft hiervoor de governance. Als gevolg van het Instellingsbesluit dient één jaar na het inrichten van de sturing op de digitale overheid een evaluatie gedaan te worden op de governance en de doorbelasting. De vraagstelling voor dit onderzoek is daarbij tweeledig:

1. In hoeverre is er uitvoering gegeven aan het Instellingsbesluit in de governance van zowel OBDO, PL, Interbestuurlijke Commissie Middelen (ICM) alsmede de door Logius georganiseerde Klantraden
    a. in opzet, en
    b. in het werkelijke functioneren.

    Daarbij hoort ook de verkenning naar concrete verbetervoorstellen over mogelijke aanpassingen in die governance, daarbij rekening houdend met al reeds ingerichte stuurgroepen en de politiek-bestuurlijke context.
2. Wat zijn de effecten van de doorbelasting(systematiek) bij bestaande en potentiele gebruikers van de Generieke Digitale Infrastructuur?
    Daarbij hoort ook de verkenning naar concrete verbetervoorstellen over mogelijke aanpassingen van de bekostiging van de Generieke Digitale Infrastructuur.

1.3 Doelstelling en resultaten onderzoek

Met betrekking tot de **governance** levert dit onderzoek onderstaande resultaten op:

- Een beschrijving van de feitelijke structuur en werking van de governance, vergeleken met de opzet in het Instellingsbesluit.

- Een beschrijving van de perceptie van de belangrijkste betrokkenen van de werking van de governance daarvan. Daarbij komen ook hun visie op de knelpunten en op mogelijke verbeteringsmogelijkheden aan de orde.
- Beantwoording van de vraagstelling, conclusies en aanbevelingen over mogelijke aanpassingen in de governance om te voldoen aan de sturingsbehoefte in de huidige politiek-bestuurlijke context.

Met betrekking tot de **doorbelasting** levert dit onderzoek onderstaande resultaten op:

- Een beschrijving van de feitelijke werking van de doorbelasting, vergeleken met de opzet. Dit deel is beschrijvend. In dit deel komt de huidige verdeling van kosten over en binnen sectoren en medeoverheden aan de orde.
- Een beschrijving van de perceptie van de belangrijkste betrokkenen van de werking van de doorbelasting en de resultaten daarvan. Daarbij komen ook hun visie op de knelpunten en op mogelijke verbeteringsmogelijkheden aan de orde.
- Beantwoording van de vraagstelling, conclusies en aanbevelingen over mogelijke aanpassingen in de doorbelasting. Daarbij zullen wij tevens aandacht besteden aan de vraag of de doorbelasting nu voor de komende jaren voldoende rust en ruimte creëert om de inhoudelijke agenda van de Generieke Digitale Infrastructuur verder vorm te geven.

Dit onderzoek is primair een evaluatie van het bestaande beleid en de uitvoering daarvan. Het kijkt systematisch terug naar de afgelopen periode en geeft aan wat goed is gegaan en doet aanbevelingen wat beter kan. De aanbevelingen beogen aanknopingspunten te geven voor het formuleren van de bestuurlijke reactie en een concretisering van de vervolgacties.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 van dit rapport hebben wij de achtergrond, vraagstelling en doelstelling van ons rapport gepresenteerd. In hoofdstuk 2 wordt de onderzoeksopzet verder uitgewerkt. Hoofdstuk 3 gaat in op de opzet en werking van de governance en de doorbelasting. In dit hoofdstuk wordt getoetst in hoeverre de huidige situatie voldoet aan de doelstellingen van het kabinet en het Instellingsbesluit. Hoofstuk 4 is een presentatie van de opvattingen van de betrokkenen. Dit is een samenvatting van wat wij binnen dit onderzoek hebben opgehaald in de interviews en de schriftelijke enquête. Hoofdstuk 5 is de analyse van ons als onderzoekers op het geheel, met daarbij de beantwoording van de vraagstelling, onze conclusies en aanbevelingen. In de bijlagen is een lijst met geïnterviewden opgenomen, het Instellingsbesluit en het totaal aan resultaten van de schriftelijke enquête.

2 ONDERZOEKSOPZET

2.1 Scope van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op de interbestuurlijke governance en de doorbelasting van de Generieke Digitale Infrastructuur van de overheid, zoals beschreven in het Instellingsbesluit Sturing Digitale Overheid[1]. Een groot deel van de Generieke Digitale Infrastructuur wordt beheerd door Logius, een aantal voorzieningen wordt door andere organisaties beheerd. De governance omvat het Bestuurlijk overleg, het Overheidsbreed Beleidsoverleg Digitale Overheid (OBDO), inclusief Interbestuurlijke Commissie Middelen (ICM), de Programmeringsraad Logius (PL) en de vier Klantraden van Logius.
Daarbij onderzoeken we de opzet, het bestaan en de werking van de besturing over een langere periode.

2.2 Buiten scope van het onderzoek

- De inhoudelijke sturing op voorzieningen en functionaliteit (m.a.w.: worden de inhoudelijk juiste punten geagendeerd)
- De sectorale verantwoordelijkheid voor de digitalisering, die belegd is bij verschillende beleidssectoren en bestuurslagen.
- De vraag of de ontwikkeling en het beheer van de digitale overheid in brede zin adequaat gefinancierd zijn.
- Doorbelasting aan niet-overheidsorganisaties (zoals bij eHerkenning).

2.3 Onderzoeksopzet

Het onderzoek heeft bestaan uit drie fasen. Onderstaand een schematische weergave van deze fasen en bijbehorende stappen. Het onderzoek is gestart op 2 oktober 2019 en de eindrapportage is opgeleverd op 31 januari 2020. Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie van vertegenwoordigers vanuit het OBDO en de PL.

Fase	Activiteit	Deliverable
Voorbereiding	Kick-Off	Afgestemde onderzoekopzet
		Afgestemde lijst te interviewen personen
		Afgestemde lijst t.b.v. enquête
	Voorbereiding onderzoek	Vragenlijst voor interviews

[1] De Generieke Digitale Infrastructuur omvat de volgende voorzieningen: Life events, Berichtenbox voor bedrijven, Nora (incl. DO), Digitaal ondernemersplein, Digipoort, ondernemersdossier(opgevolgd door MOVO) SBR, DigiD, DigiDMachtigen Stelselvoorzieningen, Digikoppeling, Digimelding, Digilevering, Stelselcatalogus, MijnOverheid (incl. Berichtenbox voor burgers), e-factureren, samenwerkende catalogi, diginetwerk (excl. IPv6 en VDC), PKI overheid, standaardenlijst /Forum, digitoegankelijkheid, webrichtlijnen, eID, stelsel e-Herkenning nu ETD, Idensys, Ondernemersplein antwoord voor bedrijven, eIDAS, Beheervoorziening BSN, Overheid.nl, Machtigingsvoorzieningen en eDelivery. De basisregistraties zijn nog niet toebedeeld.

Fase	Activiteit	Deliverable
		Ingeplande interviews
		Uitgestuurde enquête (60 betrokkenen)
Uitvoering onderzoek	Interviews afnemen	19 interviews
	Enquête afnemen	33 keer ingevuld
	Aanvullende documentstudie	Aanvullende documenten (n.a.v. interviews) verzameld en opgenomen in documentstudie
	Tussentijds overleg opdrachtnemer – opdrachtgever	Hoofdlijnen van het onderzoek opgesteld
	Uitwerken resultaten	Conceptrapportage opgesteld
Afronding	Afstemmen concept rapportage werkgroep	Conceptrapportage afgestemd, inclusief verbetervoorstellen werkgroep
	Definitieve rapportage	Definitieve rapportage opgeleverd
	Afronding onderzoek	Presentatie resultaten onderzoek

2.4 Definities

In het instellingsbesluit is geen definitie van governance opgenomen. Voor de definitie van governance hebben wij gekozen voor de ISO-standaard 38500 voor corporate governance van informatietechnologie. Deze internationale standaard is zowel toepasbaar op de private sector als op de overheid. De standaard omvat zowel de institutionele aspecten van governance (hoe zijn de bestuurlijke verantwoordelijkheden verdeeld), als de procesmatige aspecten (op welke wijze vindt de besturing plaats).

Toegepast op de digitale overheid helpt een goede governance bestuurders bij het waarborgen van conformiteit aan verplichtingen (regelgeving, wetgeving, contractueel) en om ervoor te zorgen dat de Generieke Digitale Infrastructuur bijdraagt aan de beleidsdoelen van de overheid. Dit omvat het evalueren van het huidige en toekomstige gebruik van de Generieke Digitale Infrastructuur, het sturen op het voorbereiding en uitvoering van beleid en plannen en het monitoren van de conformiteit van de prestaties ten opzichte van beleid en plannen (samengevat de Plan-Do-Check-Act cyclus). Daarmee biedt de ISO 38500 standaard een integraal referentiekader voor de analyse van de governance.

Onder doorbelasting verstaan wij het doorberekenen van kosten aan afnemers over de door hen gebruikte diensten tegen vooraf vastgestelde tarieven.

Voor de overige definities houden wij artikel 1 uit het Instellingsbesluit aan.

3 OPZET, BESTAAN EN WERKING GOVERNANCE EN DOORBELASTING

3.1 Inleiding

In het instellingbesluit is opgenomen dat één jaar na het inrichten van de sturing op de digitale overheid een evaluatie gedaan zal worden. In dit hoofdstuk zetten wij uiteen in hoeverre aan de verschillende artikelen in het Instellingsbesluit (en de toelichting daarop) is voldaan. Wij maken hierbij onderscheid tussen opzet en bestaan (is het ingericht zoals het bedoeld is) en werking (vindt de uitvoering plaats zoals het bedoeld is). In deze evaluatie gaan wij niet voor ieder artikel, lid of onderdeel de opzet, bestaan en werking na, maar focussen we op de hoofdelementen van het Instellingsbesluit, zoals verwoord in de brief van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer[2].

Bestuurlijk overleg:
"*In de governance is voorzien in een bestuurlijk overleg, dat bijeenkomt wanneer dit naar het oordeel van de Staatssecretaris of één van de andere bestuurlijke partijen wenselijk*."

OverheidsBreed Beleidsoverleg Digitale Overheid (OBDO)i:
"*Er is een overheidsbreed en hoogambtelijk beleidsoverleg ingericht om te komen tot een gezamenlijke visie op de digitale overheid, een agenda en effectief beleid*."

Programmeringsraad Logius:
"*Voor de uitvoering wordt een Programmeringsraad ingericht. Deze richt zich op de voorzieningen die bij Logius in beheer zijn of ontwikkeld worden. In deze raad vervullen de dienstverleners een belangrijke rol. De Programmeringsraad ontwikkelt jaarlijks een programmaplan Basisinfrastructuur, dat door De Staatssecretaris wordt vastgesteld. Dit programmaplan kan worden gezien als de opvolger van het Digiprogramma.*"

Met de nieuwe governance wordt beoogd een heldere verantwoordelijkheidsverdeling, voldoende draagvlak, een programmeringscyclus en een gezamenlijke agenda te realiseren.

3.2 Bevindingen opzet en bestaan governance

Bij de evaluatie van de opzet en het bestaan van de governance is gekeken naar de structurering en verantwoordelijkheidsverdeling binnen de governance. Wij hebben daarbij de volgende bevindingen.

[2] Kamerbrief-over-governance-digitale-overheid-en-digiprogramma-2018, 22 feb 2018, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/02/22/kamerbrief-over-governance-digitale-overheid-en-digiprogramma-2018

BESTUURLIJK OVERLEG

Het Bestuurlijk overleg bestaat wel in naam, maar is nog niet bijeengeroepen. Betrokkenen geven aan dat daar tot nu toe geen aanleiding toe was.

OVERHEIDSBREED BELEIDSOVERLEG DIGITALE OVERHEID (OBDO)

Het OBDO is ingericht conform het Instellingsbesluit en de vertegenwoordigende leden hebben het niveau SG of DG. De personele invulling van het OBDO is in overeenstemming met het Instellingsbesluit. Het OBDO komt regelmatig bijeen.
Het secretariaat van het OBDO wordt verzorgd door Bureau Digitale Overheid en is gezeteld bij het ministerie van BZK. Volgens het Instellingsbesluit is het bureau interbestuurlijk samengesteld. De feitelijke samenstelling van het bureau bestaat uit medewerkers van BZK. Deze voeren voor de agendavorming intensief overleg met de strategische adviseurs van de leden van het OBDO.
Het OBDO heeft bij aanvang een Interbestuurlijke Commissie Middelen (ICM) in het leven geroepen. Binnen het ICM kan de integrale beoordeling gewaarborgd worden van alle beroepen op de Integrale Post. Vanuit de ICM worden concrete voorstellen gedaan richting het OBDO, waar de leden vervolgens instemmen met de voorstellen dan wel de ICM vragen een nieuw voorstel te doen. Het ICM is niet beschreven in het Instellingsbesluit.

PROGRAMMERINGSRAAD LOGIUS

De Programmeringsraad Logius (PL) is ingericht conform het Instellingsbesluit en de leden hebben minimaal het niveau directeur. De personele invulling van de PL is in overeenstemming met het Instellingsbesluit. De PL komt regelmatig bijeen. De voorzitter, de DG der Belastingen, is benoemd door de Staatssecretaris van BZK en opereert vanuit het brede perspectief van de Digitale Overheid. De DG der Belastingen is tevens lid van het OBDO.

De overheidsdienstverleners die gebruik maken van de voorzieningen zijn betrokken in de PL en in de klantenraden. Volgens het instellingbesluit berust het secretariaat van de PL bij het ministerie van BZK en kent een interbestuurlijke samenstelling waarbij opdrachtgever, dienstverleners, opdrachtnemer en de beleidsverantwoordelijke vertegenwoordigd zijn. Het secretariaat van de PL wordt sinds medio 2019 ingevuld door het Programmabureau. Het Programmabureau ondersteunt de PL conform het Instellingsbesluit.

Voor de kosten van beheer- en de exploitatie (B&E) van de Generieke Digitale Infrastructuur-voorzieningen die Logius beheert geldt dat nagenoeg alle kosten middels doorbelasting aan de dienstverleners worden gefinancierd.[3]
Om een sterkere betrokkenheid van de dienstverleners te organiseren op de programmering van de voorzieningen van Logius is de rol van het PL als materieel opdrachtgever voor de voorzieningen van Logius ingericht. Beschreven is in het Instellingsbesluit dat de materieel opdrachtgever voor de voorzieningen van Logius de concept-opdrachtbrieven opstelt. De formele

[3] Voor de introductiefase van nieuwe voorzieningen of functionaliteiten zijn afspraken gemaakt over de financiering van een deel van de kosten om te voorkomen dat een relatief kleine groep van afnemers in de vroege levensfase (de early adopters) opdraaien voor alle kosten. Bron: Notitie Aanvullingen kader doorbelasting basisinfrastructuur, 19-11-2018.

opdrachtgever is in het besluit omschreven als degene die gemandateerd is namens de Staatssecretaris opdrachten te verlenen ter realisatie van de basisinfrastructuur. Deze tekent de opdrachtbrieven. Een verdere uitwerking van de verantwoordelijkheden van het materieel en formeel opdrachtgeverschap is in het Instellingsbesluit niet gemaakt. Wel is in de PL een verdere uitwerking gemaakt, waarin is opgenomen dat de Directeur Generaal Overheidsorganisatie van BZK (DGOO) optreedt als formeel opdrachtgever en de daadwerkelijke opdracht verstrekt door ondertekening. De DGOO formaliseert hiermee het materieel opdrachtgeverschap van de PL. Na goedkeuring en ondertekening door de formeel opdrachtgever wordt het benodigde budget vrijgegeven.

Ter vergelijking: Voor de innovatie en nieuwe functionaliteiten binnen de eID (elektronische identiteit) ligt het formeel en materieel opdrachtgeverschap bij de Programma Directie Informatie (PDI; toekomst DO i.o.). De PDI maakt hierin keuzes en dient de hieruit voortvloeiende investeringsvoorstellen in bij de ICM waarin alle afwegingen meegenomen worden.
De Regeling Agentschappen, die van toepassing is op de aansturing van Logius, maakt geen onderscheid tussen materieel en formeel opdrachtgeverschap. De beschrijving van het materieel opdrachtgeverschap in het Instellingsbesluit komt het meest overeen met de verantwoordelijkheden van de opdrachtgever uit de Regeling Agentschappen (Artikel 11). Dit omvat onder meer het, in afstemming met de opdrachtnemer, opstellen van prestatie-indicatoren en rapportage-afspraken zodat de opdrachtgever de uitvoering van de opdracht kan monitoren.

In het Instellingsbesluit is niet uitgewerkt op welke wijze de opdrachtgever de uitvoering van de opgedragen taken monitort en welke prestatie-indicatoren daarvoor gehanteerd worden.

KLANTENRADEN LOGIUS

De Klantenraden maken formeel geen deel uit van de governance van de digitale overheid, maar vervullen wel een rol in de governance. Zij fungeren als overleg voor de (keuzes over de) aansturing van B&E in *going concern*. De door Logius georganiseerde Klantraden zijn ingericht als onafhankelijk adviesorgaan voor de Generieke Digitale Infrastructuur-voorzieningen van Logius. De focus van de Klantraden is (continuïteit van) de dienstverlening, regie op samenhang en gebruikersgemak. Het doel van de klantenraden is om de dialoog aan te gaan met de klanten van Logius. Het zijn zelfstandige adviesorganen. Het mandaat van de klantenraden beperkt zich tot het adviseren, gevraagd en ongevraagd van Logius, de PL en de eigenaar van Logius. De klantenraden geven input en kunnen voorstellen doen voor (wijzigingen op) de portfolio roadmap van Logius. In de praktijk kenmerken de Klantenraden zich vooral door informatieverstrekking door Logius aan de deelnemers, waarbij veel overlap zit tussen de verschillende Klantenraden. Die informatievoorziening biedt overigens weinig aangrijpingspunten om te sturen op de continuïteit van B&E. De Klantenraden hebben nog nauwelijks eigen adviezen opgesteld.

INVOERING AGILE/SAFE

In januari 2019 is Logius gestart met een nieuwe organisatiestructuur en een nieuwe werkwijze (op basis van Agile/SAFe). SAFe, mits goed geïmplementeerd, biedt mogelijkheden om toe te groeien naar een systeem van continue levering (continuous delivery) en continue verbetering

(continuous improvement) van bouwstenen. De 'klassieke' programmasturing op basis van vastgestelde (meerjarige) plannen, jaarplannen en projectplannen is vervangen door roadmaps en planningen die frequent worden gevalideerd met stakeholders/afnemers en gebruikersvertegenwoordigers. In een Routekaartoverleg wordt samen met de stakeholders de functionaliteit ('features') bepaald en gevalideerd, geprioriteerd en geplot in de tijd voor de komende 3 Program Increments. Tijdens een Logius Program Increment (PI) Planning Events wordt volgens de Agile/SAFE werkwijze van Logius een planning gemaakt voor 3 maanden van de Agile Release Trains, bijvoorbeeld voor Authenticatie & Portalen. Om deze nieuwe aanpak te laten slagen heeft Logius aangegeven dat frequenter contact met opdrachtgevers, gebruikers en klanten nodig is om een gemeenschappelijk beeld op te bouwen over de andere werkwijze en de toegevoegde waarde.

EIGENAARSOVERLEG LOGIUS

Het instellingbesluit spreekt over advisering door de PL aan de eigenaar van Logius over de begroting, tarieven, jaarplan, leenaanvragen, de cyclus van beheer en (door)ontwikkeling, en over de implementatie en het gebruik van de voorzieningen van Logius. Het besluit geeft ten aanzien van Logius aan dat de voorzitter van de PL ook aanwezig is in het Eigenaarsoverleg Logius. Dit overleg is enkele malen op geplande tijden bijeengekomen en richt zich op de bedrijfsvoering aspecten van Logius. Dit overleg wordt ook het driehoeksoverleg genoemd. Het Instellingsbesluit spreekt wel over advisering aan de eigenaar over begroting, tarieven, jaarplan en leenaanvragen, maar beschrijft niet de toetsende rol van de eigenaar en op welke wijze het driehoeksoverleg tussen de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer is vormgegeven en invulling geeft aan het sturingsmodel.

PROGRAMMADIRECTEUR INFORMATIE

Het Instellingsbesluit geeft aan dat de PL zich eerst richt op voorzieningen die door Logius worden geleverd, maar dat ook een integrale programmering nodig is voor alle functionaliteit van de generieke basis infrastructuur. Volgens het besluit vult BZK deze integratiefunctie in middels een aantal gesprekken waarbij de voorzitter van de PL en de programmadirecteur tot een integraal voorstel komen. Deze afstemming tussen de voorzitter PL en de programmadirecteur en de daarbij behorende rolverdeling is in het Instellingsbesluit niet verder uitgewerkt. De programmadirecteur is conform het Instellingsbesluit verantwoordelijk voor het integrale Programmaplan voor de Basisinfrastructuur Digitale Overheid.

In het instellingsbesluit is een opsomming opgenomen van de voorzieningen die onder de Generieke Digitale Infrastructuur vallen. Daarbij is aangegeven dat de basisregistraties[4] nog toebedeeld moeten worden. Het besluit geeft aan dat de basisregistraties bij gegevensuitwisseling tussen overheden ook onderdeel zijn van het Programmaplan Basisinfrastructuur, maar de aansturing van de basisregistraties zelf buiten de scope van dit Instellingsbesluit valt. Het besluit geeft aan dat het goed denkbaar is dat op termijn ook de governance van de basisregistraties in

[4] De basisregistraties betreffen: BAG, BGT, BRK, BRT, WOZ (allen Kadaster); BRI (Belastingdienst); BRO (TNO); BRP (RvIG); BRV (RDW); HR (KVK).

samenhang nader wordt bezien. Gesteld wordt dat dit verkend wordt rond de zomer van 2018. Deze verkenning hebben wij in dit onderzoek niet aangetroffen.

3.3 Bevindingen opzet doorbelasting

De analyse van de opzet van de doorbelasting richt zich alleen op de transactiegerichte voorzieningen van de Generieke Digitale Infrastructuur die in het kader van het MR besluit sinds 2018 worden doorbelast, zoals DigiD en MijnOverheid.

VOORAFGAANDE BESLUITVORMING

Kijkend naar de opzet van de doorbelasting is het goed om kort de geschiedenis en context van die opzet te schetsen. Uit verschillende bronnen halen we dat de toenmalige Digicommissaris een aantal belangrijke stappen in de doorbelasting mogelijk heeft gemaakt. Zo staat in het Digiprogramma 2017 dat, om structurele financiële problemen uit het verleden op te lossen, in 2015 de Aanvullende Post voor de Generieke Digitale Infrastructuur (AP) is gevormd. Bovendien is beschreven dat er binnen de interbestuurlijke sturingsstructuur van de Generieke Digitale Infrastructuur spelregels zijn vastgesteld om te voorkomen dat er opnieuw een situatie van structurele tekorten ontstaat. Deze spelregels schrijven onder andere voor dat voorgestelde wijzigingen in de Generieke Digitale Infrastructuur pas gerealiseerd kunnen worden nadat binnen de sturingsstructuur van de Generieke Digitale Infrastructuur een kostenraming en dekkingsvoorstel zijn vastgesteld. Dit met als doel om inhoud en financiën bij elkaar te houden en zo te voorkomen dat nieuwe financiële problemen ontstaan[5]. Die regels konden echter niet voorkomen dat na 2015 nieuwe vraagstukken ontstonden rondom de financiering[6]. Zo leidde de sterke groei in het gebruik van MijnOverheid en DigiD ook tot een toename van de beheer- en exploitatiekosten. Deze kostenstijging was niet voorzien en er was geen dekking voor. Daarnaast leidde een toenemend gebruik van de Berichtenbox tot een noodzakelijke vernieuwing van de onderliggende infrastructuur.

Met de MR-besluiten (8 juli 2016 en 24 februari 2017) is vervolgens gekozen voor een doorbelasting van de toerekenbare beheer- en exploitatiekosten aan de afnemende organisaties conform het profijtbeginsel. Dit geldt voor de voorzieningen DigiD, Digipoort en MijnOverheid vanaf 1 januari 2018 en vanaf 1 januari 2019 ook voor de overige voorzieningen (niet zijnde de basisregistraties).

In het MR-besluit van juli 2016 zijn de volgende uitgangspunten voor duurzame financiering vastgesteld:

1. De Generieke Digitale Infrastructuur is generiek, gezamenlijk en overheidsbreed.
2. De duurzame, sluitende financiering van de Generieke Digitale Infrastructuur bestaat uit drie elementen:

[5] Digiprogramma 2017, de Digicommissaris
[6] De Digicommissaris schrijft eind 2016 dat er ook na het oplossen van de tekorten in 2015 behoefte was aan duurzame financieringsafspraken en doorbelasting aan de gebruiker het uitgangspunt moet worden.

   a. Gezamenlijke financiering voor die activiteiten van de Generieke Digitale Infrastructuur en die fase(n) van de levenscyclus waar het generieke, gezamenlijke of overheidsbrede belang evident is;
   b. Het doorbelasten van toerekenbare kosten aan gebruikers (profijtbeginsel) op een zodanige manier dat de financiering mee ademt met de kostenontwikkeling;
   c. Een set afspraken en spelregels die transparantie bieden op het gebied van inhoud, sturing en financiering en daarmee ook voorzien in het afdekken van risico's van onderdekking.
3. Er wordt eenmalig voorzien in (de bundeling van) middelen ter dekking van kosten die gemaakt worden ten behoeve van de overheid als geheel, voor voorzieningen of activiteiten waar alle partijen profijt van hebben. Uit deze middelen wordt, nadat in gezamenlijkheid daartoe is besloten, de realisatie van nieuwe voorzieningen en functionaliteiten gefinancierd.
4. Om onzekerheden over gevraagde structurele financiële bijdragen te minimaliseren, worden per fase in de levenscyclus concrete en sluitende afspraken gemaakt over wie welke kosten draagt[7].

In de opmaat naar het MR-besluit in 2016 zijn door de Digicommissaris de uitgangspunten voorbereid en voorgelegd aan het Nationaal Beraad. In die voorbereiding is uitgewerkt dat er verschillende financieringsmethoden bestaan voor de verschillende levensfasen:

1. Verkenningsfase: Financieren op basis van profijtbeginsel betekent in deze fase dat de verantwoordelijkheid voor het (doen) dekken van de kosten voor deze fase bij de initiërende –en dus belanghebbende partij worden gelegd. Indien vanuit het gezamenlijke belang en na gezamenlijke besluitvorming een verkenning wordt opgestart, kan ook worden gefinancierd op basis van solidariteit.
2. Realisatiefase: De incidentele kosten van het realiseren van een voorziening worden, na positieve besluitvorming in het Nationaal Beraad, gefinancierd op basis van solidariteit. Ter dekking dienen de middelen die eenmalig in gezamenlijkheid zijn opgebracht bij de start van dit financieel arrangement.
3. Beheer- en exploitatiefase: Alle kosten in deze fase worden doorbelast aan dienstverleners/gebruikers en veroorzakers.
4. Doorontwikkeling: Feitelijk start in deze doorontwikkelfase weer een verkenning of vooronderzoek naar de gewenste aanpassingen en herhaalt zich het patroon van realisatie en beheer & exploitatie. Cruciaal voor de financiering is daarbij de vraag of de nieuwe functionaliteit 'generiek' is of een wens van een beperkt aantal partijen.
5. Afbouwfase: De kosten van de afbouw komen voor rekening van het departement dat beleidsverantwoordelijk is voor de voorziening[8].

[7] Bron: Digiprogramma 2017, de Digicommissaris

[8] Bron: Notitie Digicommissaris "Structureel (financieel) arrangement dd 7 juni 2016

In de opmaat naar het MR in 2017 heeft de Digicommissaris opnieuw de voorbereiding ter hand genomen en een verdere uitwerking gemaakt en voorgelegd aan het Nationaal Beraad. Hierbij is onder andere een definitie gegeven van de toerekenbare kosten. Hieronder worden verstaan:

- Alle kosten die door de beheerorganisatie, op basis van een beheercontract in rekening worden gebracht voor instandhouding van de voorziening (inclusief correctief onderhoud, kleine releasematige aanpassingen, kosten voor (informatie)veiligheid en het up to date houden van de technische basis). Dit is voor de beheerorganisatie de integrale kostprijs van beheer, inclusief een opslag voor de aan beheer toe te rekenen kosten voor bedrijfsvoering maar exclusief winstmarge en/of eventuele opbouw reserve of eigen vermogen.
- Een opslag/afschrijving voor de noodzakelijke technische vervanging/vernieuwing van de infrastructuur.
- Kosten voor de uitbreiding van beheercapaciteit van voorzieningen voor toename van gebruik, specifieke doorontwikkeling, bijvoorbeeld het maken van een specifiek koppelvlak om een generieke voorziening te verbinden met organisatie-specifieke voorzieningen, worden toegerekend en gefactureerd aan de vragende partij. Deze worden via een separaat contract, door de organisatie door wie deze functionaliteit gevraagd wordt, bekostigd.
- Innovatiekosten en generieke doorontwikkeling of realisatie van generiek gewenste uitbreidingen van de functionaliteit worden niet onder toerekenbare kosten gevat.

Door in de toerekenbare kosten ook de kosten voor bedrijfsvoering van de beheerorganisatie te betrekken zijn ook de kosten voor, wat in het dagelijks spraakgebruik overheadkosten genoemd worden, onderdeel van de tarieven.

In de MR van 24 februari 2017 is een basisvariant gepresenteerd voor de doorbelasting van de drie voorzieningen DigiD, MijnOverheid en Digipoort. In de MR is voorts besproken dat de te hanteren structuur wellicht nog slimmer kon worden uitgewerkt in verschillende tariefstructuren. De Digicommissaris heeft vervolgens Deloitte Consulting gevraagd zes alternatieve structuren uit te werken, waarbij onder andere ook meer gewerkt wordt met schijven.

Op 5 oktober 2017 heeft het Nationaal Beraad besloten de beheer- en exploitatiekosten van DigiD en MijnOverheid vanaf 1 januari 2018 door te belasten op basis van een ‘prijs maal hoeveelheid’ (PxQ) tariefstructuur. In het besluit lezen we dat de tariefstructuur de voorkeur heeft ten opzichte van de eerdere kostenverdeling. PxQ is uitlegbaar, eerlijker en biedt transparantie[9].

Eind 2018 zijn voor de introductiefase van nieuwe voorzieningen en/of functionaliteiten afspraken gemaakt over de financiering van een deel van de kosten, om te voorkomen dat een relatief kleine groep van afnemers in de vroege levensfase (de early adopters) opdraaien voor alle kosten. Ook

[9] Besluit Nationaal Beraad tariefstructuur doorbelasting MijnOverheid, DigiD en Digipoort, 5-10-2017

aan de afbouwfase is op dat moment aandacht besteed. Logius wordt gevraagd een voorstel uit te werken waarbij de suggestie wordt gedaan te werken met reserveringen[10].

UITWERKING DOORBELASTING

Bij de uitwerking van de doorbelasting van de Generieke Digitale Infrastructuur-voorzieningen is een onderscheid gemaakt tussen transactiegerichte voorzieningen en niet-transactiegerichte voorzieningen. Transactiegerichte voorzieningen zijn bijvoorbeeld DigiD en MijnOverheid. De B&E kosten van deze voorziening worden per 1 januari 2018 doorbelast op basis van gebruik en een tarief per transactie (PxQ). Het tarief wordt bepaald op basis van een raming van de kosten, waarbij zowel de specifieke kosten van een voorziening als een deel van de overheadkosten van de Logius-organisatie in het tarief worden betrokken. De specifieke kosten voor een voorziening (bijv. MijnOverheid) worden voor een jaar geraamd en gedeeld door het aantal verwachte transacties. De overheadkosten worden middels een sleutel aan de verschillende voorzieningen toegerekend en vervolgens ook door het aantal verwachte transacties gedeeld. Zo ontstaat een voorschottarief en wordt achteraf het daadwerkelijke tarief bepaald. De werkelijke kosten voor één verzonden bericht op MijnOverheid lagen voor 2018 zo rond de € 0,38. Voor sommige voorzieningen wordt verder gewerkt met een minimum drempel. Zo worden bijvoorbeeld de eerste 1000 berichten niet doorbelast. De kosten voor DigiD worden doorbelast op basis van de eenheid “geslaagde authenticatie”. Verder is vastgesteld dat organisaties die voor het eerst gebruik gaan maken van een product in het jaar van aansluiting niet hoeven te betalen voor het gebruik.

Niet-transactiegerichte voorzieningen, bijvoorbeeld Stelselvoorzieningen, PKI Overheid, Samenwerkende Catalogi en Digitoegankelijk worden via de sleutel Rijksbegroting doorbelast aan de ministeries en drie koepelorganisaties (VNG, IPO en UvW).

De doorbelasting van de B&E kosten van de Generieke Digitale Infrastructuur-voorzieningen van Logius heeft geleid tot de volgende verdeling, waarbij in de gele cellen de departementen en hun agentschappen zijn opgenomen, en in de groene cellen ZBO’s en overige afnemers.

[10] Notitie Aanvullingen kader doorbelasting basisinfrastructuur, 19-11-2018

2018				
Voorziening	**MijnOverheid**	**DigiD**	**Digipoort SBR, FS, H&T, EBF, DigiZsm, DSW**	**Totaal**
Totaalbedrag (x1.000)	30.153	24.628	54.168	108.949
BZK	2.079	1.617	5.132	8.829
LNV (NVWA)	0	0	2.254	2.254
EZK	0	39	308	347
FIN	0	0	57	57
FIN (BD)	18.925	6.829	41.269	67.024
FIN (Douane)	0	0	268	268
I&W	0	38	322	360
I&W (RWS)	0	0	403	403
V&J	0	156	0	156
V&J (IND / DT&V)	50	19	0	69
VWS	14	5.515	0	5.530
OCW (DUO)	0	1.423	320	1.743
VNG	21	0	0	21
IPO	0	0	852	852
UWV	4.557	5.191	0	9.748
SVB	744	647	0	1.391
CBS	0	0	432	432
KvK	0	47	1.858	1.904
RDW	1.699	156	0	1.855
CJIB	63	316	0	378
CBR	0	503	0	503
Bel. SW	1.189	285	0	1.474
Waterschappen	289	51	0	340
Pensioenfederatie	523	439	0	962
St. Pensioenregister	0	535	0	535
St. Studielink	0	721	0	721
Politie	0	98	0	98
DNB	0	0	271	271
Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)	0	0	423	423
Overig	83	279	27	389

Tabel 1 Doorbelaste kosten Generieke Digitale Infrastructuur 2018 (Bron: Decharge 2018 Logius)

De Belastingdienst heeft eerder vastgesteld dat Logius BTW-plichtig is. Logius is dus verplicht om in de voorschot- en eindfacturen 21% BTW te berekenen over de doorbelasting van DigiD, DigiD Machtigen en MijnOverheid aan organisaties die geen onderdeel uitmaken van de rijksoverheid.

Totaal is er middels deze systematiek in 2018 bijna 110 miljoen doorbelast aan kosten, over zo'n 30 verschillende organisaties. Hier past een belangrijke voetnoot bij: In 2018 is middels een uitname uit het gemeentefonds van ongeveer € 2,5 mln het gebruik door gemeenten van DigiD en MijnOverheid Berichtenbox afgekocht.

GEBRUIK

Het totaal aantal berichten op MijnOverheid in 2018 bedroeg zo'n 82 miljoen en met DigiD zijn zo'n 308 miljoen authenticaties gedaan[11]. In het MR-besluit luidt het eerste uitgangspunt dat de Generieke Digitale Infrastructuur generiek, gezamenlijk en overheidsbreed is. Wat overheidsbreed betekent is niet in gevuld. Zo is er geen bepaling over het al dan niet verplicht gebruik opgenomen. Op dit moment worden niet alle Generieke Digitale Infrastructuur-voorzieningen overheidsbreed gebruikt.

3.4 Bevindingen werking governance

Bij de evaluatie van de werking van de governance kijken we naar de gehele beleidscyclus van visievorming tot uitvoering en verantwoording. In het kader van dit onderzoek omvat dit de ontwikkeling van voorstellen voor een overheidsbrede visie op digitale overheidsdienstverlening, de voorbereiding van een brede agenda digitalisering van het openbaar bestuur, de interbestuurlijke coördinatie en afstemming, de programmering van de basisinfrastructuur, het uitvoeren van uitvoeringstoetsen, besluitvorming over open standaarden, beleidsadvisering over het reguliere begrotingsproces, het toezicht en de verantwoording met betrekking tot de digitalisering van het openbaar bestuur en de Generieke Digitale Infrastructuur van de overheid, alsmede de zorg voor het agentschap Logius.

OVERHEIDSBREDE VISIE OP DIGITALE OVERHEIDSDIENSTVERLENING

Deze beleidsmatige ontwikkelingen vinden primair binnen het OBDO plaats. Het accent bij de ontwikkeling van een overheidsbrede visie voor de digitalisering van het openbaar bestuur heeft in de afgelopen periode gelegen op het tot stand brengen van de overheidsbrede agenda voor de digitalisering van het openbaar bestuur: NL DIGIbeter. Hieraan hebben een groot aantal belanghebbende organisaties uit de publieke sector en de wetenschap een bijdrage geleverd. Opvallend daarbij is dat vertegenwoordigers van de direct belanghebbenden bij de digitale dienstverlening door de overheid, de burgers en bedrijven, niet direct betrokken zijn bij de totstandkoming van de agenda. Wel heeft het onderzoeksbureau Kantar in opdracht van BZK tussen april en augustus 2019 een onderzoek uitgevoerd naar het oordeel over dienstverlening van de overheid bij 3702 respondenten, waarvan 3120 burgers en 582 bedrijven, in Nederland. BZK wil bij de realisatie van de agenda NL DIGIbeter inzichten hebben in het oordeel van burgers en bedrijven over de dienstverlening van de overheid..
Ook leveranciers van IT-diensten zijn niet direct betrokken, terwijl deze partijen een grote innovatieve bijdrage kunnen leveren. Leveranciers worden door Logius wel optioneel betrokken bij de doorontwikkeling.

De eerste versie van de digitale agenda is in 2018 gepubliceerd. Op basis van de reactie op deze versie en het besef dat het grote aantal actielijnen – 71 acties van verschillende aard en omvang – nog onvoldoende focus gaf, is in 2019 een geactualiseerde agenda gerealiseerd waarin meer focus is aangebracht op de pijlers van NL DIGIbeter en het aantal actielijnen is beperkt. Tevens is daarin duidelijker aangegeven wat de meerwaarde van de verschillende initiatieven voor burgers en

[11] Logius Jaarverslag 2018

ondernemers is. De twee versies van NL DIGIbeter zijn door de Staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer aangeboden.

De agenda NL DIGIbeter vormt de kern van de beleidsadvisering van het OBDO aan de Staatssecretaris. Het OBDO heeft verschillende beleidsadviezen over digitalisering aan de Staatssecretaris gegeven. Een prominente rol daarin neemt de beleidsvisie op digitale inclusie. Binnen het OBDO vervullen de vertegenwoordigers van OCW en VWS daarbij een sponsorrol.

INTERBESTUURLIJKE COÖRDINATIE EN AFSTEMMING

De interbestuurlijke coördinatie en afstemming van het generieke digitaliseringsbeleid vindt actief plaats in het OBDO, waar alle overheidslagen vertegenwoordigd zijn. De voorbereiding van de agenda vindt plaats door het Bureau Digitale Overheid in nauw overleg met de strategische adviseurs van de leden van het OBDO. De taak van het OBDO is tevens de aansluiting van sectorale digitaliseringsambities op het generieke digitaliseringsbeleid te realiseren. In de aangetroffen vergaderstukken is dit onderwerp nauwelijks aangetroffen. De kerntaken van waterschappen en provincies richten zich meer op de fysieke leefomgeving, natuur en economische ontwikkeling. Deze onderwerpen krijgen in NL DIGIbeter minder aandacht.

In het instellingbesluit wordt het belang van een integraal Programmaplan Basisinfrastructuur voor de digitale overheid, alsmede een meerjarig programmaplan voor de voorzieningen van Logius geschetst. De Staatssecretaris geeft in de begeleidende brief aan de Tweede Kamer aan dat de Programmeringsraad Logius jaarlijks een programmaplan Basisinfrastructuur ontwikkelt, dat door hem wordt vastgesteld. Dit programmaplan kan worden gezien als de opvolger van het Digiprogramma. De benaming en de scope van dit programmaplan zijn niet in alle stukken even eenduidig.

Volgens onze analyse is hier sprake van twee plannen:

- Een integraal Programmaplan voor de brede Basisinfrastructuur van de overheid.
- Een jaarlijks programmaplan voor de voorzieningen van Logius ten behoeve van het integrale Programmaplan voor de brede Basisinfrastructuur.

Voor het integrale plan zijn aanzetten gegeven en besprekingen geweest in OBDO en PL, maar deze hebben nog niet geleid tot een integraal Programmaplan Basisinfrastructuur voor de gehele digitale overheid. Wel is het voornemen uitgesproken tot samenwerking tussen twee architectuur-trajecten: architectuur Basisplan DO (PDI) en Gemeenschappelijke Overheidsarchitectuur (PL). Dat geeft echter nog geen kader voor een integrale programmering (planning, activiteiten en werkwijze) vanuit de integratiefunctie van BZK voor de brede basisinfrastructuur van de digitale overheid.

In de PL zijn investeringsplannen van de Logius voorzieningen en de begroting 2020 van Logius behandeld. Een richtinggevende strategische roadmap voor de Logius voorzieningen is in ontwikkeling, maar is nog niet vastgesteld. Bij deze strategische roadmap Logius gaat het om de koers, richting en samenhang van het opdrachtenportfolio van Logius voor de komende twee tot

drie jaar. Dit wordt tevens besproken in het Driehoeksoverleg tussen eigenaar, opdrachtgevers en opdrachtnemer, waarbij ook een verkenning van de politiek bestuurlijke opgave voor de komende periode plaatsvindt. De ontwikkeling van de roadmap sluit aan op de wens van Logius om vanuit de Agile/SAFe werkwijze meer met een gezamenlijke toekomstvisie waarbinnen veranderingen mogelijk zijn te werken, dan met vooraf vastgelegde programmadoelen en projectplannen.

In de governance is voorzien dat de PL een voorstel voor het programmaplan opstelt voor het OBDO en het OBDO een zwaarwegend advies opstelt over het programmaplan aan de Staatssecretaris. Dit heeft in de onderzochte periode niet plaatsgevonden.

UITVOERINGSTOETSEN

In de onderzochte periode zijn door de PL nog geen volledige uitvoeringstoetsen als onderdeel van beleidsvoorstellen georganiseerd. Er zijn wel enige globale toetsen uitgevoerd op Regie op Gegevens en het beleidskader basisinfrastructuur. De uitkomsten moeten nog behandeld worden in het OBDO.

BESLUITVORMING OVER OPEN STANDAARDEN

Het werkplan en voorstellen voor standaardisatie van het Forum Standaardisatie worden behandeld in het OBDO, waar de besluitvorming plaatsvindt. Het valt op dat de voorstellen van het Forum veelal als hamerstuk worden behandeld.

BELEIDSADVISERING OVER HET REGULIERE BEGROTINGSPROCES

De Interbestuurlijke Commissie Middelen (ICM) van het OBDO heeft de ingediende begrotingsvoorstellen voor de Investeringspost[12] (IP) behandeld en voorstellen gedaan richting het OBDO. Het OBDO heeft al deze voorstellen overgenomen.

TOEZICHT EN DE VERANTWOORDING DIGITALISERING

In het Instellingsbesluit wordt de taak van toezicht en verantwoording met betrekking tot de digitalisering van het openbaar bestuur en de Generieke Digitale Infrastructuur van de overheid niet expliciet benoemd, maar is een regulier element in de governance van organisaties[13]. In de onderzochte periode hebben wij geen expliciet uitgevoerde beleidstoetsen aangetroffen. Tevens is geen verantwoording opgesteld over de uitgevoerde werkzaamheden. Daardoor ontbreek het nog aan een sluitende beleids- en besturingscyclus (Plan-Do-Check-Act).

ZORG VOOR HET AGENTSCHAP LOGIUS

Volgens de regeling Agentschappen worden in het driehoeksoverleg eigenaar, opdrachtgever(s) en opdrachtnemer afspraken gemaakt over de aansturing van het agentschap. In het driehoeksoverleg van eigenaar, materieel en formeel opdrachtgever en opdrachtnemer Logius wordt de bedrijfsvoering van Logius besproken. Onderwerpen zijn het jaarplan, de viermaandelijkse rapportage en de beheersing van de B&E-kosten. De viermaandelijkse rapportage

[12] De Aanvullende Post GDI (AP) van de begroting Financiën is in 2018 naar de begroting van BZK overgeheveld en Investeringspost (IP) genoemd.
[13] Zie de definitie van governance volgens ISO 38500: Corporate governance of information technology

is op dit moment nog een 'minimum viable product', dat de komende tijd verder ontwikkeld wordt. Door de viermaandelijkse rapportage verder uit te bouwen krijgt het driehoeksoverleg een sterkere toetsende rol op de bedrijfsvoering van Logius. Met name bij de totstandkoming van de tarieven kan het driehoeksoverleg een belangrijke toetsende rol spelen.

3.5 Bevindingen werking doorbelasting

De financiering van de voorzieningen is al enige jaren onderwerp van onderzoek. Zo keken eerder onder meer Deloitte[14], de Algemene Rekenkamer, de ADR[15] en de ABD[16] naar de verschillende modaliteiten van doorbelasting en wogen zij de voor- en nadelen af van doorbelastingen en/of de verschillende alternatieven wijzen van doorbelasting.

Naar aanleiding van een interbestuurlijke afweging van de financieringsmogelijkheden is in 2016 naar voren gekomen dat doorbelasting de beste duurzame financieringsvorm voor de Generieke Digitale Infrastructuur is, ondanks de constatering dat het zou kunnen leiden tot negatieve effecten op het gebruik. Bij het besluit over het doorbelasten van de beheer- en exploitatiekosten van Generieke Digitale Infrastructuur-voorzieningen aan dienstverleners op basis van het profijtbeginsel, is getracht een aantal organisatorische maatregelen te nemen om het geconstateerde risico in ieder geval deels te mitigeren. Zo wordt de rol van de dienstverleners in de sturing op de betreffende voorzieningen versterkt, zodat zij beter kunnen sturen op de door hen gewenste kwaliteit en het kostenniveau van de voorziening[17].

Bij de ontwikkeling van de tariefmodellen is hand-in-hand gewerkt met dienstverleners (materieel opdrachtgeverschap Logius). De stelling was dat als via doorbelasting afnemerorganisaties de toerekenbare kosten gaan betalen, de rol van dienstverleners verder moet worden versterkt. Meebetalen is eveneens meebepalen wat er aan Generieke Digitale Infrastructuur-functionaliteit (door-)ontwikkeld moet worden. Inhoud, sturing en financiën blijven op deze manier duurzaam bij elkaar[18].

Het beeld dat uit ons onderzoek naar voren komt, is dat de doorbelasting (en de aanpassingen in de governance) zeker heeft geleid tot een steviger gesprek over de doelmatigheid van de uitgaven in het kader van de Generieke Digitale Infrastructuur. Door de toegenomen transparantie zijn dienstverleners zich nog beter bewust van de kosten van de verschillende voorzieningen en hebben een beter beeld van de impact van voorgestelde wijzigingen in functionaliteit. Ook het reeds langer bestaande vraagstuk van de dekking van de B&E-kosten is in behoorlijke mate opgelost.

[14] Deloitte Consulting: Deloitte heeft op verzoek van Bureau Digicommissaris een verkenning gedaan naar 4 alternatieven voor doorbelasting: Eindrapportage Tariefstructuren, 4 september 2017
[15] Auditdienst Rijk: De ADR heeft op verzoek van Bureau Digicommissaris een inventariserend (praktijk)onderzoek gedaan naar mogelijke methodieken die gebruikt kunnen worden om de doorbelasting vorm te geven.
[16] ABD-onderzoek van Peter Veld: Evaluatie van de Nationaal commissaris digitale overheid (maart 2017)
[17] Bestuurlijke reactie op het conceptrapport de Staat van de Rijksverantwoording 2016 dd 9 mei 2017
[18] notitie Digicommissaris Duurzame financieringsafspraken Generieke Digitale Infrastructuur: Uitwerking besluit MR 8 juli 2016, met het oog op Voorjaarsbesluitvorming 2017, dd 27-01-2017

Uit ons onderzoek blijkt het negatieve effect op te treden dat reeds bij de interbestuurlijke afweging werd gesignaleerd. Meer specifiek zien wij dat:

- Er een rem is ontstaan op het gebruik of zelfs het aansluiten op de Generieke Digitale Infrastructuur.
- Veel tijd wordt besteed aan de discussie over de doorbelasting terwijl deelnemers het liever over de (door-)ontwikkeling van de voorzieningen zouden willen hebben. De korte termijn financiële vraagstukken krijgen relatief veel aandacht en de middellange termijn doorontwikkeling blijft hierdoor onderbelicht. De ABD constateerde in dit kader al eerder dat het concept van doorbelasting niet onomstreden is; dit vanwege de neiging die ontstaat om geen cent extra te investeren, maar alle kosten via de doorbelasting te laten lopen[19].
- De administratieve last van de doorbelasting relatief hoog is. Alleen al bij Logius is een team aan de slag om de doorbelasting voor te bereiden en uit te voeren.

BREDER PERSPECTIEF

'Een goed functionerend openbaar bestuur weet zich aan te passen aan maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. Aanpassing aan de digitale samenleving is niet alleen noodzakelijk, het biedt ook mogelijkheden voor een betere dienstverlening.' Aldus het Regeerakkoord 2017. Hierin wordt verder aangegeven dat ingezet wordt op een ambitieuze, brede agenda voor de verdere digitalisering van het openbaar bestuur op verschillende niveaus.

In de ABD-evaluatie van de Digicommissaris is als eerste aanbeveling opgenomen dat de gerealiseerde bouwsteen van doorbelasting verder moet worden benut. Op basis van deze bevindingen kan betwijfeld worden of de ambitie van het kabinet voldoende recht wordt gedaan door de gesignaleerde beperkingen in het systeem van doorbelasting.

[19] Evaluatie Digicommissaris

4 OPVATTINGEN BETROKKENEN

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren wij de opvattingen van betrokkenen bij de digitale overheid zoals wij die hebben opgehaald tijdens ons onderzoek. Wij maken hierbij onderscheid tussen de persoonlijke interviews en de schriftelijk afgenomen enquête. Zie voor meer informatie over beide Bijlagen A en C. Wij benadrukken dat dit alleen de opgehaalde opvattingen van de betrokkenen zijn en niet de opvattingen van de onderzoekers betreft. De analyse, conclusies en aanbevelingen van de onderzoekers zijn opgenomen in hoofdstuk 5.

4.2 Resultaten interviews

Voor alle interviews die zijn afgenomen is een globale interviewleidraad gebruikt. Deze leidraad bestond uit vijf thema's. De resultaten zoals hieronder gepresenteerd zijn verdeeld over die vijf thema's.

4.2.1 Opzet en werking van de governance in de verschillende gremia

ALGEMEEN BEELD EN HISTORIE

Alle respondenten hebben aangegeven dat deze governance nog in een groeifase zit. Daar waar men over het algemeen tevreden is over de huidige opzet, geeft men aan te verwachten dat de werking achterblijft, gezien de startfase waar de governance nog in zit. De vertegenwoordiging van de verschillende partijen in de gremia wordt als goed gezien en van het juiste niveau. De vertegenwoordigers voelen zich betrokken bij de gezamenlijke doelstelling. Het eerste jaar heeft daarmee in het teken van inrichten en pionieren gestaan. Men moet elkaar leren kennen en vertrouwen, mede door een aantal personele wisselingen. Velen zijn daarom van mening dat de governance nog niet op volle kracht werkt. Er is een goede uitwisseling van ideeën, standpunten en wensen, maar er is nog onvoldoende focus en er wordt nog onvoldoende planmatig gewerkt aan de uitvoering daarvan. Ook is er nog geen goede inrichting van een planning en control cyclus in de hele governance. Hier ziet men duidelijk verbeterpunten.

Op de vraag of, gezien de historie, deze governance een verbetering is ten opzichte van het Nationaal Beraad, is het antwoord volmondig ja. Qua taakverdeling, samenwerking en sfeer is de huidige governance sterk verbeterd ten opzichte van het Nationaal Beraad. De werkwijze was voorheen erg formeel, gebaseerd op minder vertrouwen en samenwerking. Hierin zijn grote stappen gemaakt.

Betrokkenen binnen het OBDO geven aan dat, gezien de huidige groeifase, nog vooral de nadruk ligt op de dialoog tussen de verschillende spelers. De focus is op het inventariseren van de verschillende opvattingen, om uiteindelijk tot een gemeenschappelijk standpunt te komen. Betrokkenen erkennen dat er nog stappen moeten worden gemaakt om die dialoog ook te laten leiden tot een goed samenwerkend en sturend beleidsorgaan. De bestuurslagen waterschappen en provincies zien weinig mogelijkheden tot inbreng in de beleidsvorming, gezien de sterke focus

van het OBDO en NL DIGIbeter op dienstverlening aan de burger. De focus van genoemde bestuurslagen ligt meer op omgevingsvraagstukken en regionale ontwikkeling.

MATERIEEL EN FORMEEL OPDRACHTGEVERSCHAP

Het onderscheid dat in het Instellingsbesluit wordt gemaakt tussen materieel en formeel opdrachtgeverschap wordt door vrijwel alle respondenten als onhelder en soms zelfs onwerkbaar gezien. Het gevolg van de onhelderheid in het opdrachtgeverschap is voor vele respondenten dat de “grip” van de opdrachtgever op de opdrachtnemer (Logius) nog onvoldoende is.

Op de vraag wat hierin veranderd zou moeten worden zijn de meningen sterk verdeeld onder de betrokkenen. Enerzijds wordt hierbij aangegeven dat het ontbreken van een actieve rol van de formeel opdrachtgever in de PL tot inefficiëntie en ineffectiviteit van de governance leidt, anderzijds wordt het “aanschuiven van Binnenlandse Zaken” in de PL als hinderend gezien voor het proces. Gesteld wordt ook dat Logius BZK/DGOO moet gaan zien als haar (formele) opdrachtgever, wat enige afstand impliceert. De focus voor Logius moet voor enkele respondenten meer gaan liggen op de grootste financier en materieel opdrachtgever (PL).

AFSTEMMING OBDO EN PL

Respondenten geven aan dat de afstemming tussen het OBDO en de PL nog beperkt is. De afstand tussen “beleid en uitvoering” wordt als groot gezien. Daar waar deze weloverwogen uit elkaar zijn gehaald, lijkt de afstand volgens de respondenten nu (te) groot. In het onderlinge gesprek moeten beiden weer dichter tot elkaar komen. Coördinatie over de afstemming en samenwerking is volgens de respondenten nog niet voldoende zichtbaar aanwezig. Daarbij komt bij velen de wens naar voren om meer opgavegericht te werken binnen deze governance en daarbij samenwerking te creëren langs de lijn van gemeenschappelijke maatschappelijke doelstellingen. Een te grote afstand tussen beleid en uitvoering werkt daarbij beperkend.

SFEER

Een vaak terugkomend thema in de interviews was de sfeer en cultuur binnen de governance. Door velen wordt benadrukt dat een belangrijke voorwaarde voor een goed werkende governance is dat de betrokkenen elkaar kennen, vertrouwen en elkaar iets gunnen. Inzicht in elkaars “problematiek”, begrip voor elkaars uitdagingen en de wil om elkaar te helpen zijn daarvoor volgens de respondenten de basis. Respondenten constateren dat binnen het OBDO hard gewerkt wordt aan die sfeer en dat deze ook verbetert. Respondenten geven ook aan dat in de PL hier nog stappen kunnen worden gemaakt.

Alle respondenten geven aan dat de huidige samenwerking binnen het OBDO en de PL veelal gestoeld is op persoonsafhankelijke relaties en dat dit een kwetsbaarheid creëert. Die kwetsbaarheid werd volgens de respondenten zichtbaar door de vele personele wisselingen de afgelopen periode. Toch wordt aangegeven dat het teruggaan naar meer formeel gedrag niet de voorkeur heeft en dat een samenwerking gestoeld op wederzijds vertrouwen daarom weer opgebouwd moet worden met de nieuwe spelers. Het persoonsafhankelijke is dus iets waar men niet van af wil.

DRIEHOEK

De driehoek van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer wordt door bijna alle betrokkenen als "niet-sluitend" gezien. Ook is door enkelen aangegeven dat in deze context die driehoek als hiërarchisch wordt gezien. Hierdoor is het lastig om de verschillende rollen goed in te vullen. De splitsing van het opdrachtgeverschap (materieel en formeel) versterkt dit. Ook is meermaals aangegeven dat de politieke invloed op de governance van de Generieke Digitale Infrastructuur, die vanuit de bestaande driehoek wordt uitgeoefend, groot is.

ROL MINISTERIE BZK

De rol van het ministerie BZK is een terugkerend thema geweest in de gesprekken, waarbij de opvattingen van de betrokkenen uiteenliepen. Meermalen is aangegeven dat in de huidige governance er een andere rol van BZK verwacht wordt door de omgeving. Meer sturend, kaderstellend en regievoerend. Daarbij wordt enerzijds aangegeven dat het lijkt dat BZK die rol nog niet pakt. Anderzijds wordt ook aangegeven dat die rol hen wellicht ook nog niet gegund wordt. Dit heeft direct impact op de daadkracht en het doorzettingsvermogen van BZK binnen deze governance als regievoerder en coördinator.

Ook wordt er door enkele geïnterviewden druk ervaren vanuit de eigen politiek-bestuurlijke agenda van BZK op het tot stand brengen van NL DIGIbeter. Door die betrokkenen is aangegeven dat BZK minder zicht heeft op de invoering van het beleid bij de dienstverleners en weinig aandacht besteed aan een gezamenlijke interbestuurlijke agenda, zoals dat in het Interbestuurlijk Programma tussen het Rijk en de andere overheden is overeengekomen[20]. Daarnaast worden vraagtekens gezet bij de uitvoeringskracht die BZK tot haar beschikking heeft om daadwerkelijk thema's of activiteiten in het kader van de Generieke Digitale Infrastructuur op te pakken en/of uit te voeren. Volgens de betrokkenen komt dit bijvoorbeeld tot uitdrukking in de rol die Logius krijgt als een regievoerende partij en niet als uitvoeringsorganisatie.

4.2.2 Formulering en realisatie van de beleidsdoelen Digitale Overheid (NL DIGIbeter)

Bij bevraging over de agenda Digitale Overheid wordt door de respondenten als belangrijkste punt genoemd dat de totstandkoming hiervan een belangrijke en substantiële stap is. Het is een omvangrijk document waar in gezamenlijkheid een eerste agenda is neergezet. Opmerkingen hierbij zijn dat het beleid meer op hoofdlijnen is en soms te abstract: het is onduidelijk wie wat wanneer gaat doen. Ook wordt door de respondenten focus gemist: wat is de visie, ambitie en doelstelling van Nederland, waar willen wij staan over een x-aantal jaar. Daarnaast wordt een sterke gerichtheid op centrale politiek-bestuurlijke beleidsthema's gezien en minder focus op decentrale vraagstukken bij andere overheden.
De rol- en taakverdeling staan nog ter discussie, waarbij het leiderschap om deze agenda uit te voeren nu nog lijkt te ontbreken. Wel geven betrokkenen aan dat in de nieuwe versie van de agenda prioritaire lijnen en meer focus zijn aangebracht, in zowel het beleid als de focus op de burger. Provincies en waterschappen kunnen minder goed uit de voeten met de focus op de

[20] IBP: Samen meer bereiken als één overheid. Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen. 14 februari 2018

burger, omdat hun kerntaken meer liggen bij de fysieke leefomgeving en regionale economische ontwikkelingen.

Met betrekking tot de sturing op deze agenda vanuit het OBDO wordt door de respondenten aangegeven dat er een uitdaging ligt om samenwerking op de inhoud te stimuleren, juist omdat het een erg brede agenda is. Het aantal onderwerpen is groot en de diversiteit binnen de onderwerpen ook. Een sluitende PDCA-cyclus op deze agenda is lastig te realiseren en nog niet aangetroffen. Daarbij geven respondenten aan dat het moeilijk is om concrete beleidseffecten te meten of aan verantwoording te doen, omdat het zo'n brede agenda is. Door meerdere respondenten wordt gesteld dat je, als eerste stap, meer moet toewerken naar specifieke thema's, coalities smeden en onderwerpen binnen die thema's oppakken. Op dit moment gebeurt dit volgens de respondenten nog niet zichtbaar voor NL DIGIbeter. Specifieke aandacht moet daarom besteed worden aan het opstellen van principes en beleidsuitgangspunten als basis van een nieuwe versie van NL DIGIbeter. Bij de vertaling daarvan naar de uitvoerders die het beleid ook moeten gaan uitvoeren moet meer aandacht besteed worden aan produceren en/of programmeren.

4.2.3 Totstandkoming en uitvoering Programmaplan Basisinfrastructuur

In onder andere het Instellingsbesluit is dit plan als basis genoemd voor het beheer en doorontwikkeling van (o.a.) de Generieke Digitale Infrastructuur. Dit Programmaplan Basisinfrastructuur is nog niet gerealiseerd. Door de geïnterviewden wordt benadrukt dat tot op heden vooral kleine losse initiatieven zijn gestart die aan dit plan kunnen bijdragen, maar de integrale aansturing/opstelling ervan nog ontbreekt. Als oorzaak wordt genoemd dat het onhelder is wat de precieze verantwoordelijkheidsverdeling hierin is tussen de PL en de Programmadirectie van BZK. De beleidskaders die in de PL zijn gepresenteerd zijn volgens de respondenten een startpunt, maar meer programmatische inzet om tot een integraal plan te komen lijkt volgens betrokkenen nodig. Angst is er bij de respondenten dat de verschillende initiatieven naast elkaar blijven lopen en niet goed op elkaar aansluiten. Onderkend wordt door zo goed als alle respondenten dat dit plan niet een plan voor de voorzieningen moet worden, maar er moet worden toegewerkt naar afspraken over functionaliteit voor burgers en bedrijven, waarbinnen voorzieningen eventueel een rol kunnen spelen.

4.2.4 Opzet en uitwerking doorbelasting

Als het gaat over de doorbelasting worden door de respondenten twee onderwerpen specifiek benoemd: de "PxQ doorbelasting" en het omzetten van de AP naar de IP.

Het omzetten van de AP naar de IP wordt door bijna alle geïnterviewden als positief gezien. Ondanks de operationele discussies die nog plaatsvinden over wat er nu precies binnen of buiten de IP valt, wordt het centraal beheren van die post als een vooruitgang gezien. Ook het instellen van de ICM is hierbij een positieve ontwikkeling. De integrale afweging die gemaakt moet worden bij het inzetten van de IP kan via dit gremium worden gerealiseerd. Daarnaast creëert het meer ruimte in het OBDO om daar geen financiële discussies te hoeven voeren. Enkele respondenten

geven wel aan dat de ICM erg smal is samengesteld en er weinig ruimte is in het breder samengestelde OBDO om de financiële afwegingen te bespreken.

Als het gaat om de PxQ doorbelasting zijn de geïnterviewden duidelijk minder positief. Uitgebreid is gesproken over de verschillende perverse prikkels die ontstaan door deze doorbelastingsmethodiek. Daarbij wordt benadrukt dat de meesten niet tegen het principe van doorbelasting zijn, maar wel tegen deze vorm. Sommige organisaties geven in ons onderzoek aan dat de huidige tariefstelling hen afhoudt van het gebruik. "*Zolang het versturen van een bericht rond de € 0,40 ligt, kiezen we voor de fysieke brief*".

Daar waar het gebruik van de Generieke Digitale Infrastructuur gestimuleerd zou moeten worden, geven respondenten aan dat deze methodiek meer gebruik tegenwerkt. Meermalen is gesteld dat als je een collectieve voorziening hebt, deze ook goedkoper zou moeten worden als het gebruik en/of het aantal dienstverleners toeneemt. Ook is door vele betrokkenen aangegeven dat de financieringsvorm niet past bij de doelstellingen van de voorzieningen. Enkele malen is de wens uitgesproken om een gezamenlijk fonds te vormen, waaruit de Generieke Digitale Infrastructuur als collectieve voorziening gefinancierd kan worden. Ook zou volgens de respondenten nu de focus te veel liggen op het eigen belang van de dienstverleners (het verkeerde gesprek wordt gevoerd) en wordt er daardoor te veel gestuurd op kortetermijndoelstellingen door de PL. Enkele respondenten geven aan dat de splitsing tussen het materieel en formeel opdrachtgeverschap een compromis lijkt te zijn geweest als gevolg van deze doorbelastingsmethodiek, waarbij een oplossing moest worden gevonden voor het principe: "wie betaalt bepaalt". Dit strookt volgens enkele respondenten niet met de rol van BZK als formeel opdrachtgever en levert inherent spanning op in de samenwerking tussen de PL en BZK. Daarnaast wordt aangegeven dat het proces van facturatie en doorbelasting veel tijd, geld en energie kost. Gesteld wordt dat dit geheel heeft geleid tot een niet efficiënt georganiseerd "omslachtig" doorbelastingssysteem.

Daarnaast zijn ook de positieve punten van de doorbelastingsmethodiek besproken. Als belangrijkste punt wordt aangegeven dat het goed is dat BZK niet langer "met de pet rond hoeft" om de tekorten te kunnen dichten. Het is goed dat er nu een meer structureel budget is voor de Generieke Digitale Infrastructuur. Ook wordt aangegeven dat het goed is dat het kostenbewustzijn bij de dienstverleners vergroot is door de doorbelasting.

4.2.5 Belangrijkste verbetermogelijkheden

Onderstaand volgt een opsomming van de meest gehoorde verbetermogelijkheden

- Betere inpassing van een PDCA-cyclus binnen de governance van de Generieke Digitale Infrastructuur. Zowel binnen het OBDO en de PL als overkoepelend over alle gremia heen.
- Versimpeling van de governance. De governance moet uitlegbaar zijn en dat is hij op dit moment niet.
- Vul de regierol in binnen de governance om de samenhang tussen beleid en uitvoeringen de voortgang te borgen. Sturing vanuit een integraal perspectief is noodzakelijk.
- Onderstaande (nogal tegenstrijdige) verbetervoorstellen zijn aan bod gekomen:

    - Budget en verantwoordelijkheid moeten samenvallen bij de formele opdrachtgever.
    - Binnen de huidige governance en doorbelasting moet de formeel opdrachtgever ook inhoudelijk sturend zijn binnen de PL.
    - De formeel opdrachtgever dient de inhoudelijke toetsing van het advies over te laten aan de materieel opdrachtgever (PL).
- Overweeg verplichting in de afname van de Generieke Digitale Infrastructuur.
- Denk niet langer in voorzieningen maar in een afsprakenstelsel en de daarbij behorende overkoepelende architectuur.
- Besteedt aandacht aan het sluitend krijgen van de driehoek, zeker in relatie tot het materieel opdrachtgeverschap en de aansturing van Logius.
- Investeer binnen deze governance nog meer in het werken als een team, op basis van vertrouwen, waarin gezamenlijk maatschappelijke vraagstukken worden aangepakt. Focus niet op het juridisch afdichten van die samenwerking, maar op de welwillendheid van de partijen samen te werken.
- Maak dunne centrale voorzieningen, waar niet te veel techniek of andere diensten “in worden gehangen”.
- Investeer binnen het OBDO in kennisontwikkeling om ook op inhoud afspraken te kunnen maken, niet op geannoteerd niveau. Discussie op geannoteerd niveau leidt tot een nadruk op individuele belangen.
- Het formeel opdrachtgeverschap zou beleidsarm moeten zijn, zonder beleids- en/of politieke wensen. Stuur hierop.

4.3 Resultaten schriftelijke enquête

De schriftelijke enquête is uitgezet onder 60 betrokkenen. Dit zijn veelal adviseurs van het OBDO, ICM en/of PL-leden, ofwel strategisch adviseurs binnen het betrokken domein. In totaal is de enquête 33 keer ingevuld. De totale enquête bestond uit 60 vragen, ingedeeld in vijf delen: algemeen, en specifiek voor het OBDO, de PL, de Klantraden en de ICM. Het totaal aan resultaten (exclusief de toelichting) is als bijlage toegevoegd aan dit rapport (zie Bijlage C). Elke vraag kon worden beantwoord op basis van een vijfpuntsschaal[21]. Bij elke vraag had de betrokkene ook de mogelijkheid om zijn antwoord toe te lichten of te beantwoorden met “niet van toepassing”. Elk onderdeel werd afgesloten met de vraag om de drie belangrijkste verbeterpunten aan te geven. Onderstaand een korte samenvatting van die resultaten per onderdeel.

ALGEMEEN

De algemene beantwoording van de vragen over de opzet en werking van de governance was zeer gelijkmatig, overwegend werden de vragen met de score “matig” beantwoord. Enige uitschieter daarbij was dat men verschilde van opvatting over de aanwezigheid van de PDCA-cyclus. Uit de toelichting bleek dat men gematigd positief was over het bestaan van de Plan en de Do, maar dat de Check en de Act veelal ontbreken.

[21] helemaal niet / slecht – matig – voldoende – goed –helemaal / zeer goed

Als belangrijkste verbetermaatregel wordt genoemd dat er meer helderheid in rollen en verantwoordelijkheden moet komen. Ook moet er een vereenvoudiging plaatsvinden van de governance: het moet uitlegbaar worden en simpeler. Daarnaast is het algemene gevoel dat de gremia alleen adviserend zijn en geen enkel gremium sturend.

Uit de enquête komt een sterke voorkeur naar voren om de besluitvorming en financiering samen te voegen. Als dat niet mogelijk is, wordt aangegeven dat binnen de governance meer de nadruk moet worden gelegd op de gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle partijen, niet op een hoofdverantwoordelijkheid bij één partij, want dit past niet binnen de governance. Er zou meer leiderschap getoond moeten worden en meer aandacht voor vertegenwoordiging vanuit alle organisaties, met de specifieke nadruk op de vertegenwoordiging van het bedrijfsleven.

Het beleggen van het opdrachtgeverschap is ook een vaak terugkomend thema. De splitsing van het materieel en formeel opdrachtgeverschap is onhelder in de werking en bevordert niet de besluitvorming.

DOORBELASTING

In de beantwoording van de vragen geeft men aan dat de doorbelasting is opgezet conform het Instellingsbesluit. Men heeft over het algemeen negatieve opvattingen over de werking. Aan de uitgangspunten is in opzet voldaan, maar in de werking levert het meerdere perverse prikkels op. Op de vraag of het systeem effectief is geven 18 van de 31 betrokkenen aan “helemaal niet / slecht”. Op de vraag of het systeem efficiënt is geven 12 van 31 betrokkenen aan “helemaal niet / slecht”.

Bij de verbetervoorstellen wordt veelal aangegeven dat de methodiek herzien zou moeten worden. Veruit het vaakst genoemde voorstel is om te overwegen te stoppen met de doorbelasting en te kiezen voor centrale financiering. Kies hierbij voor een oplossing waarbij de early adopter-problematiek kan worden aangepakt en/of stop helemaal met het principe waarin de gebruiker/afnemer zou moeten betalen. Ook is aangegeven dat ondanks de doorbelasting er nog steeds onvoldoende sturing is vanuit de eigenaar op de begroting en kosten van Logius en dat dit ook niet ingevuld kan worden door de PL in de huidige governance. Suggesties worden gedaan om een meerjaren financiering te introduceren, omdat een doorbelastingmethodiek sturing op de korte termijn in de hand werkt en de voorspelbaarheid van kosten in de huidige situatie nog beperkt is.

OBDO

Bij deze vragenreeks wordt aangegeven dat NL DIGIbeter een goede start is, maar de opvolging van de agenda nog ontbreekt. Focus zou de komende jaren bij het OBDO moeten liggen op het uitvoeren en monitoren van beleidsdoelstellingen. Als algemene kritiek op NL DIGIbeter wordt genoemd dat het nog erg hoog over is en weinig concreet. Wel wordt geconcludeerd dat mede door NL DIGIbeter er focus is op de burger (burger centraal) en dit wordt als iets positiefs gezien. De samenstelling van het OBDO wordt als goed gezien, de juiste mensen zitten aan tafel. Bij de

vraag of de verhouding tussen het OBDO, de PL en Logius helder is wordt door bijna alle betrokkenen “matig” ingevuld.

Vele betrokkenen geven bij de verbetervoorstellen aan dat het OBDO qua verantwoording en verantwoordelijkheid “nogal vrijblijvend” is. Door het adviserende karakter van het gremium wordt er niets of te weinig “afgehamerd”. Ook wordt aangeven dat de connectie met domeinen waar de PL niet over gaat (zoals de basisregistraties en het eID domein) verbeterd kan worden.

PROGRAMMERINGSRAAD LOGIUS

Rode draad in de beantwoording van vragen over de PL is dat de rol van Logius en van BZK onhelder zijn binnen dit gremium. De verantwoordelijkheid van de PL zelf (wat kunnen en mogen ze doen) wordt als onduidelijk bestempeld. Kaders om te handelen zijn er nog minimaal (of dit wordt als zodanig ervaren), zeker omdat het programmaplan Basisinfrastructuur nog ontbreekt. Bij de vraag of de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de PL, PDI, DIO en FEZ effectief is wordt door 13 betrokkenen “matig” ingevuld, door 9 betrokkenen “helemaal niet / slecht”, slechts 2 betrokkenen beantwoorden deze vraag met “voldoende”. Positief wordt gekeken naar de onderwerpen die nu op de agenda van de PL staan en over de afstemming van de PL met de dienstverleners/uitvoeringsorganisaties.

Als verbeterpunten wordt de verheldering van de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen genoemd, voornamelijk tussen de PL en BZK (DIO en PDI). Ook is een verbetervoorstel de vertegenwoordiging van het bedrijfsleven te vergroten. Daarnaast zou de samenhang tussen de DG Stuurgroep voor het Programma eID en de PL zichtbaar moeten worden gemaakt, ook richting het OBDO. Door enkelen wordt ook expliciet aangegeven binnen de PL de burger beter en vaker centraal te zetten: soms wordt er volgens de respondenten nog te veel gehandeld vanuit het eigen organisatiebelang.

KLANTENRADEN

Over de Klantenraden is niet erg veel informatie gekomen uit de enquête. Van de betrokkenen die hier wel iets over hebben ingevuld was de opvatting eenduidig: de Klantenraden zijn nog relatief onzichtbaar en hebben geen duidelijke positie (of mandaat). Aangegeven wordt dat die positie moet worden verhelderd. Ook wordt gesteld dat het nut en de noodzaak van de Klantenraden kan worden heroverwogen.
Door enkele betrokkenen is aangegeven dat de Klantenraden bedoeld zijn als adviserende gremia die zowel Logius, BZK als eigenaar de PL adviseren (gevraagd en ongevraagd) op verschillende domeinen. Vanwege het “benodigde mandaat” is door Logius gevraagd om het niveau Directeuren af te vaardigen in de Klantenraden. De invulling van de klantenraden is volgens de respondenten echter vooral informerend gebleken en de behandelde onderwerpen waren veelal meer operationeel en niet strategisch. In de Klantenraden zijn nauwelijks adviesnotities besproken, de onderwerpen waren vooral ter informatie en vaak was sprake van dezelfde onderwerpen in alle Klantenraden.

Aanvullend op de enquête is een drietal gesprekken gevoerd met deelnemers aan de Klantenraden. Daar kwamen vergelijkbare opvattingen naar voren. De geïnterviewden gaven aan dat de behandelde onderwerpen vaak te algemeen zijn om direct te kunnen vertalen naar de eigen situatie van de dienstverleners. Daarvoor verschillen de processen van de dienstverleners te veel. Voor het sturen op de continuïteit van beheer en exploitatie ontbreken de benodigde aangrijpingspunten. Meer zicht op de impact en risico's van doorontwikkelingen op de productie is gewenst. Echte operationele vraagstukken worden meer in bilateraal overleg, soms direct met de IT-dienstverlener van Logius afgehandeld. Meerdere malen werd genoemd dat de Routekaartoverleggen meer inzicht geven in de (door) ontwikkeling en de gevolgen voor de productie. De indruk bestaat bij betrokkenen dat in de Routekaartoverleggen en de PI-planning events meer zicht is op de impact van doorontwikkeling op de going concern. Als verbetersuggestie werd gegeven om in de PL op hoofdlijnen de ontwikkelingen te behandelen en in de Klantraden meer zowel de doorontwikkeling als de impact (zowel de kansen als de risico's) voor beheer en exploitatie te bespreken. Tegelijkertijd wordt ook aangegeven dat de Klantraden ook zelf met initiatieven zouden moeten komen en niet alleen afhankelijk moeten zijn van de informatieverstrekking door Logius.

AGILE/SAFE

De nieuwe Agile/SAFe werkwijze van Logius wordt als zinvol gezien. Daarbij wordt wel aangetekend dat de werkwijze meer past bij het eigen voortbrengingsproces van Logius en haar leveranciers dan voor de planning van de op te leveren producten door Logius voor de dienstverleners. De dienstverleners moeten in de keten waarin zij werken verder vooruitkijken dan de 3 maanden van de PI planning events. Door meerdere betrokkenen is aangegeven dat Logius sterke invloed uitoefent op de prioriteitstelling van te realiseren functionaliteit. Hierdoor vallen de complexe- doch noodzakelijke- trajecten soms af voor het komende increment. Bij het prioriteren van functionaliteiten ontbreekt ook inzicht in wat deze functionaliteit kost. Hiermee ontstaat een risico voor dienstverleners op het terrein van kosten. Soms worden de dienstverleners in de PI-planning events verrast door nieuwe ontwikkelingen. Ook kan nog meer gestuurd worden op de 'velocity'(de hoeveelheid werk die tijdens een sprint verzet wordt).

ICM

Met betrekking tot het ICM zijn de opvattingen verdeeld. Dit kan worden verklaard door een spanningsveld dat wordt toegelicht door betrokkenen: enerzijds is het goed dat er een ICM is en de integraliteit over de financiën besproken en bewaakt kan worden. Anderzijds wordt aangegeven dat het jammer is dat dit geen thema meer is binnen het OBDO. 'Als je niet in het ICM zit is het lastig om een goed beeld te vormen en invloed aan te wenden over de financiën. Alles ligt al vast.'

Als belangrijkste verbetervoorstel wordt genoemd dat de samenstelling van de groep kan worden heroverwogen: het is een relatief klein gezelschap waarbij de belangrijkste vertegenwoordiging vanuit BZK komt. Aangegeven wordt dat de uitvoering minimaal vertegenwoordigd is. Ook kan er naar de betrokkenen beter gecommuniceerd worden over de doeleinden en afbakening van de IP, hier bestaat nog (te) veel onhelderheid over.

5 ANALYSE, BEANTWOORDING VRAAGSTELLING EN AANBEVELINGEN

5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken hebben wij eerst een beschrijving gegeven van de opzet en de werking van de governance en de doorbelasting in relatie tot het Instellingsbesluit 2018. Daarna kwamen op basis van interviews en een schriftelijke enquête een groot aantal betrokkenen aan het woord. Zij gaven hun opvatting over die opzet en werking, en benoemden daarbij ook knelpunten en verbeterpunten. In dit hoofdstuk geven wij onze eigen analyse, beantwoorden wij de vraagstelling en doen aanbevelingen. Deze zijn gebaseerd op de twee voorgaande hoofdstukken maar ook op een groot aantal beschikbare stukken, zoals de verslagen van vergaderingen van de diverse gremia. De vergaderstukken van het OBDO zijn beschikbaar gesteld door het secretariaat van het OBDO. De stukken van de PL en de Klantraden zijn te vinden op https://programmeringsraadlogius.pleio.nl/.
Ook in dit hoofdstuk maken wij onderscheid tussen opmerkingen over de governance en over de doorbelasting. Het algemene beeld daarbij is dat er op de doorbelasting sprake is van meer en fundamentelere kritiek dan op de governance.

5.2 Analyse governance

Voor de feitelijke analyse willen wij eerst aandacht besteden aan twee meer conceptuele punten betreffende de governance.

SCOPE VAN DE GOVERNANCE

Het eerste punt betreft de scope van de onderzochte governance. Deze betreft het generieke deel van het totale stelsel van de digitale overheid. Sectorale elementen vallen hierbuiten maar moeten wel aansluiten op het generieke deel. Het beleid, zoals geformuleerd binnen de OBDO, betreft dus het totale stelsel van de generieke digitale overheid, bestaande uit digitale basisvoorzieningen, standaarden en producten die het overheden, publieke organisaties en private partijen mogelijk maken om hun primaire processen doelmatig in te richten en te blijven ontwikkelen. De uitvoering van dit beleid, zoals belegd bij de PL, kent echter een meer beperkte scope. Tot nu toe lijkt het daarbij alleen te gaan om de concrete voorzieningen voor het generieke deel van de digitale overheid die belegd zijn bij Logius.

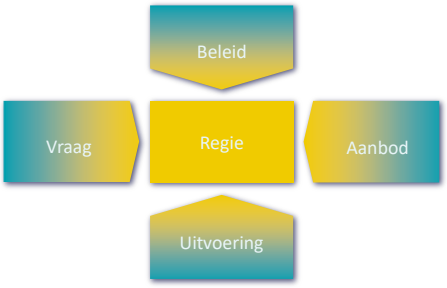
Het in het Instellingsbesluit genoemde Programmaplan Basisinfrastructuur kent echter een bredere scope dan die van de voorzieningen bij Logius. Dit Programmaplan zou volgens het Instellingsbesluit ook de basisregistraties moeten omvatten. Tevens dient het Programmaplan de ontwikkeling van nieuwe functionaliteit voor de Basisinfrastructuur te omvatten, zoals deze onder meer vorm krijgt in de stuurgroep voor het programma eID. De scope van de governance betreffende het Programmaplan Basisinfrastructuur is dus breder dan die betreffende Logius en omvat in ieder geval ook de basisregistraties en het eID domein. Wij hebben de indruk dat dit in de praktijk nogal eens door elkaar heenloopt. In onze optiek is er dus sprake van enerzijds een governance “Grote pet” (OBDO en Programmaplan Basisinfrastructuur, inclusief basisregistraties

en het eID domein) en anderzijds een governance “Kleine pet” (Logius en programmaplan voor de voorzieningen van Logius).

Een belangrijke opmerking daarbij is dat het onderling gewicht van deze twee soorten governance waarschijnlijk in de tijd zal veranderen. Veel tijd en aandacht is de laatste jaren besteed aan de governance “kleine pet” met de bijbehorende problemen zoals de financiering en doorbelasting van de Logius voorzieningen. De bestuurlijke lijn lijkt echter de laatste tijd te verschuiven naar specificatie van de digitale overheid in functionele diensten van de digitale overheid voor burgers en bedrijven door al dan niet publiek-private samenwerkingsverbanden en niet langer in de vorm van eigen centrale voorzieningen van de overheid. In het meest extreme geval ontwikkelt Logius zich dan tot één van de leveranciers, naast de beheerders van de basisregistraties en andere leveranciers, die zowel binnen als buiten de overheid kunnen worden geplaatst. Overigens past daarbij gelijk ook de kanttekening dat ook de functionele specificatie van de onderdelen van de digitale overheid organisatorisch moet worden belegd. Wij hebben de indruk dat het voor velen momenteel niet duidelijk is hoe deze opgave is belegd.

ASPECTEN VAN GOVERNANCE

Het tweede conceptuele punt betreft het begrip “governance” zelf. Een volledige governance kent niet alleen als onderdelen “beleid” en “uitvoering van het beleid” maar ook “regie”. Bij regie gaat het vooral om programmering en coördinatie van alle activiteiten binnen de totale governance. Daarbij gaat het erom dat de juiste dingen op de juiste wijze binnen de juiste gremia gebeuren op een manier die voor alle betrokkenen helder is. Daarbij past ook het afstemmen van ‘vraag’ en ‘aanbod’ van diensten, het plannen, bewaken van de voortgang en het afleggen van verantwoording. Wet- en regelgeving zijn de juridische neerslag van beleid en geven de kaders voor de uitvoering van het beleid. De regie moet dan ook de samenhang tussen beleid, wet- en regelgeving en uitvoering bewaken.



TIJDSTIP VAN EVALUATIE

Na deze twee opmerkingen kunnen wij overgaan tot de feitelijke analyse en evaluatie. Een belangrijke kanttekening daarbij vinden wij dat de nu voorliggende evaluatie vrij snel na de inwerkingtreding van de nieuwe governance is uitgevoerd. De verschillende overleggen functioneren slechts een jaar tot anderhalf jaar en de ondersteuning daarvan is ook nog maar kort in functie. Zo is het bureau dat de PL moet ondersteunen nog maar vanaf juni 2019 volledig operationeel. Dit houdt in dat taken, rollen en verantwoordelijkheden zich nog moeten ‘zetten’. Als peildatum voor de afronding van ons onderzoek houden wij aan 27 januari 2020.

OPZET EN WERKING VAN DE GOVERNANCE

Toch constateren wij dat de opzet van de governance, zoals beschreven in het Instellingsbesluit, al grotendeels is ingevoerd. Alle gremia zijn ingericht en komen regelmatig bijeen. De uitzondering daarbij is het Bestuurlijk Overleg, dat nog niet bijeen is geweest. Dit is echter in het

Instellingsbesluit als facultatief beschreven en aan een bijeenkomst is blijkbaar nog geen behoefte geweest. Toegevoegd aan de in het Instellingsbesluit genoemde gremia is de ICM, als financieel voorportaal van de OBDO. Ook deze ICM is al een aantal keren bijeengekomen.
De vraag uit het onderzoek over de opzet van de governance kan daarmee vrij eenvoudig worden beantwoord: de beoogde opzet van de governance is aanwezig en functioneert in formele zin.
De werking van een governance wordt echter niet alleen bepaald door de structuur daarvan, maar ook door de houding en het gedrag van alle betrokkenen en door hun kennis en kunde. Het beeld wat wij opgehaald hebben is dat betrokken sterk gemotiveerd zijn om 'er samen wat van te maken', maar het terrein van de digitale overheid dusdanig omvangrijk en veelvormig is dat het soms moeilijk is op al deze terreinen een goede inhoudelijke inbreng te leveren.

PRODUCTEN

Van de op te leveren producten zien wij dat er een breed gedragen agenda voor de digitalisering van het openbaar bestuur is gerealiseerd; NL DIGIbeter. Deze omvat een groot aantal beleidsthema's. Meer focus op kernthema's is nodig om zaken daadwerkelijk gerealiseerd te krijgen. Het OBDO stimuleert interoperabiliteit door op advies van het Forum Standaardisatie te besluiten over het toepassen van open standaarden. Ook de advisering over de allocatie van middelen is voortvarend opgepast door het instellen van een aparte Interbestuurlijke Commissie Middelen (ICM). Het Programmaplan Basisinfrastructuur is nog niet gerealiseerd. Daardoor ontbreekt nog een belangrijk kaderstellend visiedocument voor het sturen op de toekomst van de generieke digitale infrastructuur voor de digitale overheid. Wij nemen waar dat inmiddels initiatieven genomen zijn om hieraan in samenspraak tussen het OBDO en de PL te werken.

BELEID EN UITVOERING

Het beeld uit de interviews is dat men overwegend tevreden is over het onderscheid tussen beleidsvorming en uitvoering dat nu is ontstaan. Onder uitvoering wordt hier verstaan het invulling geven aan digitale diensten die dienstverleners ondersteunen bij het uitvoeren van hun primaire taken. Binnen het kader van het Instellingsbesluit betreft dit vooral de advisering over de voorzieningen van Logius. Wel wordt echter vaak opgemerkt dat de wisselwerking tussen die twee delen nog niet goed (genoeg) functioneert. Er bestaat geen transparante verbinding tussen de beleidsthema's uit NL DIGIbeter en de uitvoeringsvragen rondom de aansturing van de voorzieningen van Logius. Op beleidsniveau wordt in het kader van NL DIGIbeter over een groot aantal thema's gesproken en de discussie vindt plaats op vrij hoog abstractieniveau. Concrete gevolgen van de beleidsvoornemens voor de uitvoering worden meestal niet benoemd. In combinatie met een gebrek aan heldere planvorming en controle op de uitvoering van de beleidsthema's, leidt dat niet tot een duidelijke aansturing van het beleid op de uitvoering. Deze onduidelijkheid leidt ook bij Logius als opdrachtnemer tot onzekerheid over de te volgen koers.

De advisering vanuit de uitvoering aan het beleid verloopt meer gestructureerd. Met name over financiële voorstellen uit de PL wordt, via de ICM, door de OBDO besloten. Wij zien planvorming rondom de Logius voorzieningen, maar hoe deze bijdraagt aan de bredere programmering van het totale stelsel van de generieke digitale overheid is niet duidelijk. Dit zou belangrijke en herkenbare input voor het beleid moeten zijn.

Binnen het beleid lijken partijen elkaar steeds beter te vinden, zo is het beeld uit de interviews. De vertegenwoordiging is van voldoende niveau. Neerwaartse delegatie vindt niet of nauwelijks plaats. Wel is men algemeen van opvatting dat het aantal onderwerpen wel erg groot is en meer focus dus noodzakelijk is. Ook moeten meer praktische acties worden benoemd en de uitvoering daarvan gecontroleerd. Er lijkt duidelijk behoefte aan meer regievoering. Gewaardeerd wordt dat er steeds meer gestuurd wordt op functionaliteiten van de digitale overheid voor burgers en bedrijven dan op realisatie van eigen centrale voorzieningen.
Ook de interbestuurlijke samenwerking wordt gewaardeerd, waarbij de provincies en waterschappen aantekenen dat hun betrokkenheid beperkt is gezien de sterke focus van OBDO en NL DIGIbeter op de rol van burger, terwijl hun beleidsdomeinen meer de fysieke leefomgeving, natuur en economische ontwikkeling betreffen

OPDRACHTGEVERSCHAP

Rondom het opdrachtgeverschap van Logius nemen wij meer problemen waar, zo blijkt ook uit de interviews. Met name het onderscheid tussen het materieel opdrachtgeverschap van Logius door de PL en het formeel opdrachtgeverschap door BZK, zorgt voor veel verwarring. Hoewel het onderscheid formeel-juridisch verklaarbaar is, geeft het in de praktijk toch problemen omdat onduidelijk is tot hoever de adviesrol van het materieel opdrachtgeverschap gaat en in welke mate het formele opdrachtgeverschap ook beleidsmatige toetsing inhoudt.
In de praktijk zien wij de wens bij BZK/DGOO dat de formele opdrachtgever ook een inhoudelijke beleidstoets uitvoert op de adviezen van de PL. Dit komt overeen met de rolbeschrijving van de opdrachtgever, zoals beschreven in de regeling Agentschappen. Belangrijk daarbij is dat de toetsing gebaseerd is op een vastgesteld beleidskader. Een dergelijk beleidskader is op dit moment nog niet beschikbaar. De agenda NL DIGIbeter is door het meer strategische karakter daarvoor niet geschikt. Het ligt voor de hand het nog te ontwikkelen Programmaplan Basisinfrastructuur hiervoor in te zetten.

ROL BURGERS, BEDRIJVEN, LEVERANCIERS EN EU

De betrokkenheid van burgers en bedrijven bij de governance van de generieke elementen van de digitale overheid is momenteel betrekkelijk gering en deze zou moeten worden verbeterd. Het onderzoek van Kantar in opdracht van BZK naar het oordeel over dienstverlening van de overheid bij burgers en bedrijven draagt aan dat beeld zeker bij. Wij realiseren ons dat dit geen gemakkelijke opgave is, maar het is wel van groot belang actief op zoek te gaan naar het oordeel van de burger en het bedrijf. De betrokkenheid van leveranciers is beperkt tot incidentele consultatie door Logius. Leveranciers worden niet actief betrokken bij meer strategische vraagstukken, terwijl juist de leveranciers dicht bij alle nieuwe technische en internationale ontwikkelingen staan. Ook systematische inbreng van ontwikkelingen binnen de EU was voor ons niet echt waarneembaar.

REGIEVOERING

Wat in onze ogen binnen de governance nog ontbreekt is de regievoering op het totale stelsel van de generieke digitale overheid. Deze zorgt voor de noodzakelijke verbinding tussen beleid en

uitvoering en tussen vraag en aanbod. Deze regievoering kan ook de verbinding leggen tussen de governance uit het Instellingsbesluit en andere gremia waar tevens gestuurd wordt op onderdelen van de generieke digitale overheid, zoals de DG Stuurgroep voor het programma eID. Regievoering is minder beleidsinhoudelijk en richt zich meer op de planvorming en coördinatie. Die versterking van de regievoering hoeft niet zozeer kwantitatief te zijn maar vooral kwalitatief. Het gaat om een duidelijke rolomschrijving en verantwoordelijkheden voor de regievoering en om kennis van zaken betreffende het brede stelsel van de generieke digitale overheid.

Overigens is ons bekend dat op dit punt binnen BZK stappen worden gezet om de regievoering een duidelijker gezicht te geven. Die ontwikkeling moet met kracht worden voortgezet. Langs deze weg kan ook de inbreng vanuit Europese ontwikkelingen en vanuit de leveranciers worden versterkt. Door betrokkenen is ook gepleit voor een andere opzet van de totale governance die vergelijkbaar is met die van de DG Stuurgroep voor het programma eID. Wij zien hierbij twee nauw met elkaar samenhangende, maar te onderscheiden kerntaken. Het programma eID heeft de kerntaak om gebruiksvriendelijke, veilige en betrouwbare digitale interactie van burgers en bedrijven met de overheid te ontwikkelen en te implementeren. Een andere kerntaak is het in beheer nemen van de resultaten van het programma en deze in een regulierbeheerproces onderhouden en doorontwikkelen.

KLANTENRADEN

De Klantenraden zijn nog relatief onzichtbaar binnen deze governance en hebben de adviesrol nog niet kunnen waarmaken. Een verheldering van die positie is gewenst, want in de huidige vorm kan getwijfeld worden aan de nut en noodzaak van die Klantenraden. Meer zicht op de effecten van doorontwikkelingen op de continuïteit van de productie is nodig.
Anders is het met de Routekaartoverleggen en PI planning events. Deze worden zeer gewaardeerd.

AGILE/SAFE

De introductie van de Agile/SAFe werkwijze draagt vooral bij aan het verbeteren van het voortbrengingsproces bij Logius en haar leveranciers. Voor de dienstverleners zijn de relatief korte termijnplannen van 3 maanden van de PI-planning events lastig te combineren met de vaak meerjarige afspraken met ketenpartners over de implementatietrajecten van nieuwe functionaliteit.

5.3 Analyse doorbelasting

In deze paragraaf behandelen we de vraag of er door de doorbelasting rust en ruimte is ontstaan om de inhoudelijke agenda van de Generieke Digitale infrastructuur verder vorm te geven. Volgens het Ministerraadbesluit lost doorbelasting van toerekenbare kosten het slepende financiële probleem duurzaam op, waardoor de komende jaren rust en ruimte ontstaat om de inhoudelijke agenda van de Generieke Digitale Infrastructuur verder vorm te geven.

Op basis van de opvattingen van de verschillende stakeholders en onze eigen waarnemingen hebben wij geconstateerd dat het systeem van doorbelasting is opgezet conform het

Instellingsbesluit, maar dat veel negatieve opvattingen bestaan over de werking, waarbij perverse prikkels worden gezien. Een perverse prikkel is een neveneffect van een maatregel dat inhoudt dat personen door de maatregel worden verleid tot gedrag dat door de initiator van de maatregel als ongewenst wordt beschouwd. De perverse prikkel bij de doorbelasting van de kosten van voorzieningen houdt in dat niet gestimuleerd wordt tot het gewenste gedrag van aansluiten of gebruik van de voorzieningen, maar juist een rem wordt gezet op aansluiten en/of gebruik. Ter illustratie: een uitvoeringsorganisatie is op korte termijn niet voornemens gebruik te maken van de Berichtenbox, vanuit het argument dat een brief in een envelop minder kost. Wanneer we deze reactie plaatsen ten opzichte van de ambitie zoals het kabinet heeft uitgesproken over het stimuleren van de rol van digitalisering voor een betere dienstverlening aan de samenleving, zien we dat de doorbelasting een belangrijk ongewenst en onbedoeld neveneffect heeft: partijen zien af van digitalisering terwijl dat wel een ambitie van het kabinet is.

Een ander neveneffect dat we zien is dat veel tijd en energie in de discussie rondom toerekening van kosten en tarieven wordt gestoken (zowel bij de partij die doorbelast, als de partij aan wie wordt doorbelast). Tijd en energie die ook besteed had kunnen worden aan het bespreken van meer inhoudelijke vraagstukken rondom verbeteren van de voorzieningen en doorontwikkelen van functionaliteit voor burgers en bedrijven. Door de doorbelasting is een technische oplossing voor de tekorten gevonden. Maar de discussies over de wijze en hoogte van de doorbelasting vragen veel energie, waardoor onvoldoende rust en ruimte ontstaan om de inhoudelijke agenda van de Generieke Digitale Infrastructuur verder vorm te geven.

Aan de andere kant is door de doorbelasting ook een toename van de aandacht voor de kwaliteit van de dienstverlening (functionaliteit en serviceniveaus) waargenomen. De rol van de dienstverlener in de rol van afnemer van voorzieningen is bewust versterkt vanuit het adagium: wie betaalt, bepaalt. Hiermee hebben de dienstverleners meer legitimiteit gekregen om de geleverde kwaliteit van dienstverlening ter discussie te stellen. De beoogde rust om de inhoudelijke agenda van de Generieke Digitale Infrastructuur verder vorm te geven is voor ons, als onderzoekers, nog niet goed waarneembaar. De inhoudelijke dialoog over verbetering van de dienstverlening in bijvoorbeeld het OBDO is, zo geven deelnemers aan, nog maar onlangs ontstaan.

TWEE MODELLEN

Over de huidige invulling van de doorbelasting is eigenlijk iedereen ontevreden en dat vinden wij begrijpelijk. Ons beeld is dat er geen heldere keuze is gemaakt tussen twee bekostigingsmodellen. In het eerste model is er sprake van centrale sturing op de generieke voorzieningen vanuit de verantwoordelijke bewindspersoon die ook zorgdraagt voor centrale financiering. In het tweede model is sprake van decentrale sturing en doorbelasting en hebben de financierende partijen volledige zeggenschap om de generieke centrale voorzieningen naar eigen inzicht en wensen in te richten. Een duidelijke keuze tussen beide modellen is niet gemaakt. Volgens vooral de uitvoerders bestaat er in de praktijk een sterke centrale politiek-bestuurlijke sturing vanuit de beleidsdoelstellingen van NL DIGIbeter op de generieke voorzieningen terwijl zij, op een ingewikkelde manier, de kosten dragen van de realisatie daarvan. De resultante is een compromis

waarbij onduidelijkheid bestaat over de samenhang tussen betalen en bepalen en ontevredenheid over de mate van invloed op de ontwikkeling van de generiek digitale infrastructuur.

In het geval van Generieke Digitale Infrastructuur is ons beeld dat, alhoewel er een duidelijke koppeling is gelegd tussen gebruik en de kosten, een groot deel van de kosten afkomstig is uit overhead en daardoor minder goed te beïnvloeden.
In het initiële MR-besluit van 2016 rondom de doorbelasting was voorzien dat doorbelasting zou plaatsvinden van toerekenbare kosten. In de voorbereiding van MR-besluit van 2017 is nadere invulling gegeven aan het begrip toerekenbare kosten. Overheadkosten maken daar volgens de omschrijving ook deel van uit.

De sturing van afnemers op de ontwikkeling van kosten wordt in het huidige model als beperkt ervaren. Het idee dat om het principe van “meebetalen is meebepalen” in te vullen, de rol van dienstverleners in de sturing op de beheer- en exploitatiekosten en bij het vaststellen van het bekostigingsmodel verder moest worden versterkt, is daarmee maar beperkt tot stand gekomen. Sturing op de beheer- en exploitatiekosten en het aandeel overhead daarbinnen zou ook vanuit de rol van eigenaar kunnen worden ingevuld.

Bij de doorbelasting zijn wij van mening dat een heldere en consistente keuze tussen centrale financiering en doorbelasting nu wel moet worden gemaakt. Een model met centrale financiering van de basisinfrastructuur biedt voor alle partijen duidelijkheid en heeft, zeker op langere termijn, onze voorkeur. Belangrijk voordeel van centrale financiering is dat (nadat de financiering tot stand is gekomen) er verder geen financiële drempel meer is voor het gebruik, of dat er juist een positieve prikkel is ontstaan om de voorziening af te nemen en daarmee eigen voorzieningen/activiteiten (deels) af te bouwen. Een ander groot voordeel is de beperking van de administratieve lasten van de doorbelasting. De activiteiten die nodig zijn om de doorbelasting voor te bereiden (ramen kosten en gebruik) en uit te leggen worden veel kleiner.
Een nadeel van centrale financiering is dat afnemers weinig gestimuleerd zullen zijn om efficiënt gebruik te maken van de voorzieningen. Doordat er sprake is van het verliezen van een vorm van koppeling tussen gebruik en de kosten daarvan, zouden afnemers meer van de voorzieningen af kunnen gaan nemen dan wellicht strikt noodzakelijk of doelmatig. Concreet zouden partijen in het geval van de Generieke Digitale Infrastructuur eerder kunnen kiezen voor bijvoorbeeld een "goud" serviceniveau, terwijl het wellicht voldoende zou zijn om een "zilver" of zelf "brons" niveau van diensten af te nemen. Een ander nadeel dat we hier willen noemen is dat bij centrale financiering het eerdere vraagstuk van tekorten op de begroting opnieuw zou kunnen ontstaan, omdat de vraag naar dienstverlening vrijwel altijd hoger is dan de beschikbare middelen.
Voor deze en andere genoemde nadelen geldt dat goede sturing op de afstemming tussen vraag en aanbod van diensten, kosten en afname, de nadelen moet oplossen. Hiervoor schetsten we al dat DGOO in de huidige situatie, waarbij nog sprake is van doorbelasting van de kosten van Logius voorzieningen, een ruimere invulling van het opdrachtgeverschap (in casu beleidstoetsing op adviezen van de PL) op zich zou kunnen nemen. Wij stelden reeds bij Opdrachtgeverschap dat het Programmaplan Basisinfrastructuur hiervoor het toetskader zou moeten zijn. Indien overgestapt

wordt op een model van centrale financiering, wordt de behoefte aan zorgvuldige afstemming tussen de vraag en aanbod van diensten en de bekostiging daarvan alleen maar groter.

VAN VOORZIENINGEN NAAR FUNCTIONALITEIT

Wij beluisteren op sommige plaatsen echter een verschuiving van het ontwikkelen en beheren van centrale voorzieningen naar het bieden van functionaliteit voor burgers en bedrijven. De realisatie van de dienstverlening kan dan zowel publiek als privaat plaatsvinden, bijvoorbeeld in de vorm van afsprakenstelsels of in federatief verband (afspraken boven standaarden, boven voorzieningen). Deze vorm van realisatie zou kunnen leiden tot een kleinere behoefte aan centrale (technische) voorzieningen, zodat ook een kleiner beslag wordt gelegd op de publieke middelen en het vraagstuk van doorbelasting ook kleiner wordt.

5.4 Aanbevelingen

Op grond van bovenstaande analyse komen wij tot twee hoofdaanbevelingen die aansluiten op de twee centrale vragen over de governance en de doorbelasting en twee meer specifieke aanbevelingen die voortvloeien uit onze analyse van de governance.
Meer specifieke verbeterpunten zijn opgenomen in de voorgaande paragrafen opgenomen.

1. Governance

Handhaaf de huidige opzet van de governance en versterk deze met regievoering op de afstemming tussen beleid en uitvoering en afstemming met die delen van het totale stelsel van de generieke digitale overheid die niet direct onder de verantwoordelijkheid van OBDO en PL vallen (zoals de basisregistraties (de governance 'Grote pet')). Zie voor de invulling van de regievoering punt 3 hieronder. Definieer daarbij duidelijk de verantwoordelijkheidsverdeling van de verschillende partijen, waarbij expliciet gemaakt wordt wie adviseert, wie toetst, wie beslist en wie uitvoert.

2. Inrichting centrale financiering

Wijzig de financiering van de generieke voorzieningen van Logius door de ontwikkeling van een meer centrale financieringsvorm. Doorbelasting werkt nu contraproductief. De ambitie uit het Regeerakkoord 2017 waarbij wordt ingezet op een ambitieuze, brede agenda voor de verdere digitalisering van het openbaar bestuur op verschillende niveaus, kan pas echt vorm krijgen wanneer overheidsorganisaties niet worden aangeslagen voor de kosten van gebruik, maar juist gestimuleerd worden en uiteindelijk verplicht worden gesteld om de beschikbaar gestelde generieke voorzieningen in te zetten. In het huidige stelsel is het zo dat de aansluit- en volumeplanning jaarlijks plaatsvindt in de governance zoals beschreven in het Instellingsbesluit. Indien het gebruik achterblijft t.o.v. de afgegeven planning worden in overleg met afnemers en beheerder maatregelen genomen om het aansluittempo en/of gebruik te verhogen[22]*. Onzekerheden over het daadwerkelijk gebruik van de voorzieningen maakt de sturing op de aansluit- en volumeplanning lastig.*

[22] Notitie Aanvullingen kader doorbelasting basisinfrastructuur, 19-11-2018

We zien in de toekomst op een aantal domeinen een verschuiving van de ontwikkeling van centrale voorzieningen naar het bieden van functionaliteit voor burgers en bedrijven. In die situatie wordt de omvang van het financieringsvraagstuk waarschijnlijk kleiner.

De wijze waarop centrale financiering voor alle partijen op een acceptabele manier kan plaatsvinden is niet binnen het kader van dit onderzoek uitgewerkt. Verschillende vormen zijn mogelijk, waarbij onder meer gedacht kan worden aan het verschuiven van de doorbelaste, of door te belasten bedragen naar de begroting van BZK.

Dit is een ingrijpende begrotingstechnische ingreep, waarvoor de nodige voorbereidingstijd noodzakelijk is. Op het moment van schrijven van dit rapport is de begrotingsvoorbereiding voor 2021 al gestart. Bovendien heeft de begroting van 2021 een beleidsarm karakter, vanwege de volgende Tweede Kamerverkiezing, die in beginsel op 17 maart 2021 zal plaatsvinden. Het komen tot de centrale financiering zal waarschijnlijk alleen tot stand kunnen komen door dit aan te dragen voor het volgende Regeerakkoord. De in het Regeerakkoord 2017 opgenomen ambitie van een ambitieuze en brede agenda voor de verdere digitalisering van het openbaar bestuur kan dan in het volgende regeerakkoord ook echt handen en voeten krijgen met de daarbij passende vorm van financieren. Alternatief zou zijn één en ander bij de begroting van 2022 vorm te geven.
Centrale financiering vereist een meer evenwichtige sturing door alle betrokken binnen de governance op de planning, programmering en bekostiging, van de voorzieningen. Het ministerie van BZK draagt daarbij de verantwoordelijkheid voor een evenwichtige inbreng van de belangen van de partijen en een afweging daarvan tegen het belang van het stelsel in haar geheel. Dit vereist een versterking van de regievoering (zie aanbeveling 3) en het verder vormgeven van het formeel opdrachtgeverschap (zie aanbeveling 4).

3. Regievoering

Richt regievoering in op het totale stelsel van de generieke digitale overheid. Dit vormt de noodzakelijke verbinding tussen beleidsvorming, zoals deze in het OBDO plaatsvindt en de advisering over de uitvoering van het beleid, zoals deze in de PL en diverse stuurgroepen plaatsvindt. Tevens zorgt de regievoering voor de verbinding tussen de governance op de voorzieningen uit het Instellingsbesluit (governance 'Kleine pet') en governance op de basisregistraties en andere generieke voorzieningen voor de digitale overheid (governance 'Grote pet').

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de basisregistraties dient bij de bestaande instanties te blijven. Vanuit de regievoering worden wel kaders aangereikt waarbinnen de betrokken instanties die verantwoordelijkheid realiseren en waarmee afstemming op andere voorzieningen gerealiseerd kan worden. Voorbeelden zijn architectuurkaders, beveiligingskaders en toe te passen standaarden. Richt daarbij de regievoering nadrukkelijk in als een coproductie van beleid en uitvoering en niet als een centrale besturingsfunctie. Dit houdt in dat de regievoering bemenst dient te worden door zowel vertegenwoordigers van het beleidsdepartement, de andere overheidslagen en uitvoeringsorganisaties/dienstverleners.

Het nog vorm te geven Programmaplan Basisinfrastructuur kan dienen als belangrijk kader stellend document voor de regievoering op het totale stelsel van de generieke digitale overheid.
Geef verdere invulling aan de reeds genomen initiatieven om hieraan in samenspraak met het OBDO en de PL te werken. Richt het Programmaplan Basisinfrastructuur zodanig in dat dit in ieder geval de beleidsdoelen, de samenhang tussen beheer, exploitatie en doorontwikkeling van bestaande voorzieningen en functionaliteit, alsmede de vernieuwingsprogramma's en projecten om deze doelen te bereiken, omvat. Daarnaast omvat een programmaplan de gebruikelijke onderwerpen; mijlpalen en resultaten, externe afhankelijkheden, in te zetten middelen, te verwachte baten, de interbestuurlijke samenwerking en afspraken, risico's en programmabeheersing, rapportage, verantwoording, controle en toezicht.

4. Verhouding materieel en formeel opdrachtgeverschap

Bij deze aanbeveling maken we een onderscheid tussen de situatie waarbij sprake is van doorbelasting en een toekomstige situatie waarbij sprake is van centrale financiering.

Handhaaf in de situatie van doorbelasting de adviesrol van de PL als materieel opdrachtgever voor de voorzieningen van Logius. Geef het gedelegeerde formele opdrachtgeverschap, dat belegd is bij BZK/DGOO, ook de taak een inhoudelijke beleidstoets uit te voeren op de adviezen van de PL. Belangrijk daarbij is dat de beleidstoetsing gebaseerd is op een vastgesteld beleidskader. Hanteer het nog vorm te geven Programmaplan Basisinfrastructuur voor deze toetsing als beleidskader.

Bij een toekomstige situatie van centrale financiering behoudt de PL als vertegenwoordiging van de dienstverleners de rol van behoeftesteller en adviseur over de uitvoering van het beleid.
BZK heeft in dit model als stelselverantwoordelijke drie rollen:
1. Als stelselverantwoordelijke schept BZK duidelijkheid over de adviesrol van de PL en voert regie over de afstemming tussen alle betrokken partijen. In dat kader geeft BZK aan op welke wijze zij samen met betrokken partijen de afstemming tussen vraag, aanbod, gebruik en bekostiging van voorzieningen wil realiseren. Samenwerking is een wezenlijke basis voor het behalen van succes en is de basis waarop BZK sturing geeft aan het proces en zorgt draagt dat alle benodigde partijen worden betrokken.
2. Uitgangspunt is dat besluiten in overleg met partijen worden genomen. In situaties waarin dit lastig dan wel onmogelijk blijkt, is BZK verantwoordelijk voor het nemen van een besluit. Zij doet dit met in achtneming van de argumentatie van betrokken partijen en op basis van objectieve afwegingen op basis van het Programmaplan Basisinfrastructuur.
3. Op basis van de genomen besluiten stuurt BZK in het resultaatgerichte sturingsmodel van de driehoek eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer de opdrachtnemer(s) aan over de doorontwikkeling, beheer en exploitatie van de voorzieningen.

A Bijlage A: Geïnterviewden

Geïnterviewde	Organisatie	Deelnemer in
Marieke van Wallenburg, Evelina de Valk	BZK	OBDO Adviseur
Nicole Zwart	BZK	OBDO secretariaat
Ron Roozendaal	VWS	PL
Hillie Beentjes, Bram Anker	I&W	OBDO Adviseur
Ric de Rooij, Mark de Waard	EZK	OBDO Adviseur
Marjan Hammersma	OCW	OBDO
Carsten Herstel, Teun Visser	SZW	OBDO Adviseur
Nathan Ducastel	VNG	OBDO en PL
Ab van Ravenstein	RDW, Manifestgroep	PL
Jaap Uijlenbroek	BD	OBDO en PL
Bas den Hollander, Marc de Jong	BZK BZK	PL PL
Taco Fens, Harry Roumen	FIN	-
Luc Boss	Programmabureau PL	PL
Hans Schutte, Petra van den Broek	DUO	PL Adviseur
Yvonne van der Brugge Luc Donners (wnd.)	Logius Logius	PL
Magchiel van Meeteren, Edwin Wisse	BZK	-
Marianne Krug	Unie van Waterschappen	Adviseur OBDO lid
Arianne de Man, Jeroen Gosse	Interprovinciaal Overleg	Adviseur OBDO lid
Dorus Kruze	Kadaster	Klantraad Infrastructuur en Gegevensuitwisseling
Marcel Benninga	UWV	Klantraad Authenticatie en Portalen

Geïnterviewde	Organisatie	Deelnemer in
Kees van Udenhout	Belastingdienst	Klantraad Gegevensuitwisseling

B Bijlage B: Instellingsbesluit

ARTIKEL 1: DEFINITIES (INSTELLINGSBESLUIT)

a) de staatssecretaris: de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
b) de Aanvullende Post Generieke Digitale Infrastructuur (AP): de middelen (structurele reeks) die geplaatst zijn op de Aanvullende Post bij het ministerie van Financiën.
c) de Basisinfrastructuur: het geheel van generieke ICT-voorzieningen die overheden, (semi)publieke organisaties en bepaalde private organisaties, die gerechtigd zijn het burgerservicenummer te verwerken, in staat stellen hun primaire digitale processen doelmatig in te richten en te communiceren met burgers, instellingen en bedrijven (de Generieke Digitale Infrastructuur).
d) de formeel opdrachtgever: degene die gemandateerd is namens de staatssecretaris opdrachten te verlenen ter realisatie van de basisinfrastructuur.
e) de opdrachtnemer: degene die de opdrachten ter realisatie van de basisinfrastructuur uitvoert.
f) de afnemers: organisaties die voorzieningen van de basisinfrastructuur afnemen en deze gebruiken voor hun interactie met burgers en bedrijven evenals maatschappelijke instellingen.

ARTIKEL 2

Indien dit naar het oordeel van de staatssecretaris, of één van de andere bestuurlijke partijen wenselijk is, wordt een bestuurlijk overleg bijeengeroepen.

ARTIKEL 3

Er wordt een hoogambtelijk Overheidsbreed Beleidsoverleg Digitale Overheid (OBDO) ingesteld.

ARTIKEL 4

1. Het OBDO heeft tot taak de staatssecretaris te adviseren over de volgende onderwerpen:
    a. het beleid voor de digitale overheid, waarbij met name wordt gewaarborgd dat deze snel, gemakkelijk, betrouwbaar, veilig en begrijpelijk en inclusief is voor burgers en bedrijven evenals maatschappelijke instellingen (mens centraal);
    b. het gebruik van digitale technologie als integraal onderdeel van beleidsontwikkeling, met als doel maatschappelijke resultaten te realiseren en de daartoe noodzakelijke modernisering van de overheid te stimuleren;
    c. de aansluiting van sectorale digitaliseringsambities op generiek beleid;
2. Het OBDO bevordert de interoperabiliteit, en stelt – op advies van het Forum Standaardisatie - de samenstelling van de lijst met open standaarden vast, waarvoor voor overheidsorganisaties een ‘pas-toe-of-leg-uit regime’ geldt. Het OBDO stimuleert en volgt het gebruik van de standaarden op die lijst.
3. Het OBDO zorgt voor de inrichting van adequate, thematische vooroverleggen, waarbij de agenda van het OBDO bepalend is.

ARTIKEL 6

1. Het OBDO wordt voorgezeten door de directeur-generaal Overheidsorganisatie en bestaat uit de volgende leden:
    a. Een lid van de directie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten,
    b. de algemeen directeur van het Interprovinciaal Overleg,
    c. de algemeen directeur van de Unie van Waterschappen,
    d. een vertegenwoordiger van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat;
    e. een vertegenwoordiger van het ministerie van Justitie en Veiligheid;
    f. een vertegenwoordiger van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
    g. een vertegenwoordiger van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport;
    h. een vertegenwoordiger van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen;
    i. een vertegenwoordiger van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat;
    j. de CIO-rijk;
    k. de voorzitter van de Programmeringsraad Logius, zoals genoemd in artikel 10. Deze kan ad hoc een ander lid van de Programmeringsraad Logius aan het overleg laten deelnemen.
2. De vertegenwoordiging van departementen vindt plaats op het niveau van secretarisgeneraal of directeur-generaal.
3. De ministeries van Algemene Zaken (op het niveau van raadadviseur), Financiën, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Buitenlandse Zaken en Defensie, zijn agenda lid en kunnen, op niveau van secretaris-generaal of directeur-generaal, op eigen verzoek aan het overleg van het OBDO deelnemen. Andere organisaties kunnen op uitnodiging deelnemen.
4. Bij afwezigheid van de voorzitter wordt deze vervangen door zijn plaatsvervanger. Bij afwezigheid van andere leden, wordt diens inbreng aan één van de andere leden van het overleg meegegeven.
5. Het secretariaat van het OBDO wordt verzorgd door het Bureau Digitale Overheid. Het bureau berust bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en kent een interbestuurlijke samenstelling.

ARTIKEL 7

Het OBDO komt ten minste viermaal per jaar bijeen.

ARTIKEL 8

Er wordt een Programmeringsraad Logius ingesteld (PL).

ARTIKEL 9

De PL heeft tot taak:

a) adviezen te geven aan het OBDO ten aanzien van gewenste en/of noodzakelijke doorontwikkeling van de voorzieningen bij Logius, voor zover die bekostigd moeten worden uit de Aanvullende Post of zijn opvolger;
b) het opstellen van een meerjarig concept-programmaplan voor de voorzieningen van Logius ten behoeve van het Programmaplan Basisinfrastructuur, binnen de gestelde beleidsmatige en financiële kaders.

c) invulling te geven aan het materiële opdrachtgeverschap binnen het vastgestelde programmaplan Basisinfrastructuur voor de voorzieningen van Logius:
    1. advies te geven aan de formeel opdrachtgever over de opdrachten.
    2. advies te geven aan de formeel opdrachtgever en de opdrachtnemers over de cyclus van beheer en (door)ontwikkeling, implementatie en gebruik van de Generieke Digitale Infrastructuur-voorzieningen bij Logius;
    3. advies te geven aan de eigenaar van Logius ten aanzien van begroting, tarieven, jaarplan en leenaanvragen.
d) adequate vooroverleggen in te richten.

ARTIKEL 10

1. De PL wordt voorgezeten door een voorzitter voortkomend uit de organisatie van een van de afnemers.
2. De staatssecretaris benoemt de voorzitter.
3. De voorzitter geeft vanuit een breed perspectief op de digitale overheid op een objectieve wijze invulling aan het voorzitterschap;
4. De PL bestaat voorts uit de volgende leden op minimaal directeurenniveau:
    a. een vertegenwoordiger namens het UWV/SVB,
    b. een vertegenwoordiger namens de VNG,
    c. een vertegenwoordiger van VWS namens de zorg,
    d. een vertegenwoordiger namens de Unie van Waterschappen,
    e. een vertegenwoordiger namens DUO,
    f. een vertegenwoordiger namens de Pensioenfondsen,
    g. een vertegenwoordiger namens de Belastingdienst,
    h. een vertegenwoordiger namens de beleidsdirectie I&O,
    i. een vertegenwoordiger van de Kamer van Koophandel,
    j. de directeur FEZ van BZK,
    k. de directeur Logius neemt deel als adviserend lid,
    l. alsmede, afhankelijk van het onderwerp, de betrokken (kleine) uitvoeringsorganisatie(s). Bij afwezigheid wordt de inbreng aan een van de andere leden van de PL meegegeven.
5. Overige afnemers kunnen op verzoek agendalid zijn.
6. Het secretariaat van het PL berust bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en kent een interbestuurlijke samenstelling, waarbij opdrachtgever, afnemers, opdrachtnemers en de beleidsverantwoordelijke vertegenwoordigd zijn.

ARTIKEL 11

De PL komt ten minste eenmaal per twee maanden bijeen.

ARTIKEL 12

Wijziging van dit besluit geschiedt na advies of op initiatief van het OBDO of de PL.

ARTIKEL 13

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Sturing Digitale Overheid.

ARTIKEL 14

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.

C Bijlage C: Resultaten schriftelijke enquête

Inleiding

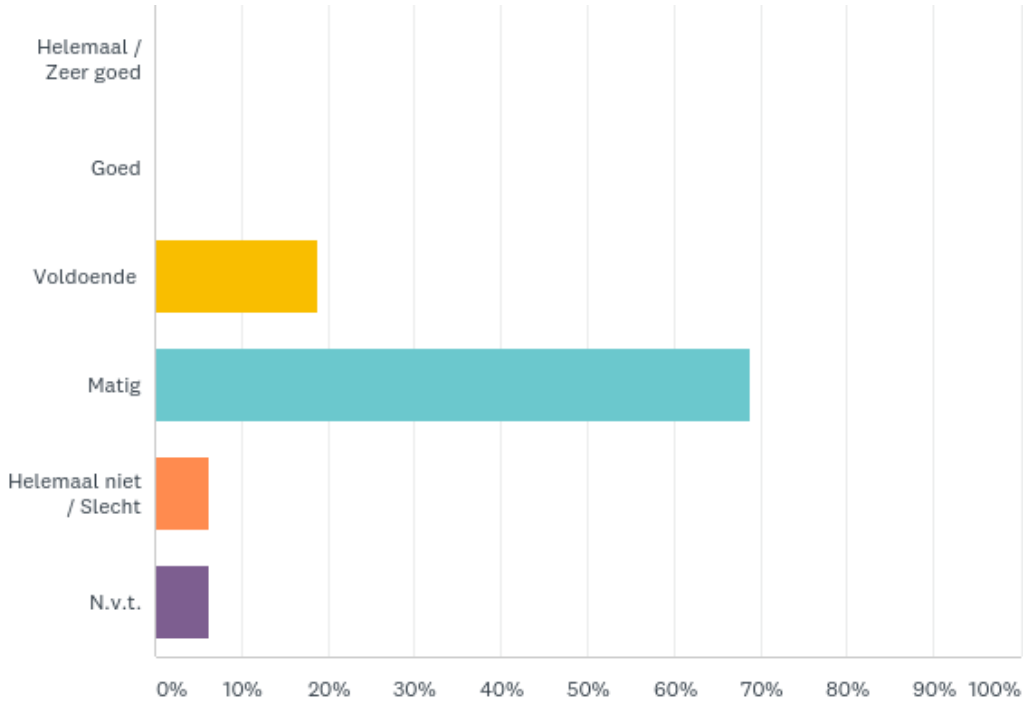
De schriftelijke enquête is uitgezet onder 60 betrokkenen. Dit zijn veelal adviseurs van de OBDO, ICM en/of PL-leden, ofwel strategisch adviseurs binnen het domein. In totaal is de enquête 33 keer ingevuld. De totale enquête bestond uit 60 vragen, ingedeeld in vijf delen: algemeen, OBDO-specifiek, PL-specifiek, Klantraden-specifiek en ICM-specifiek. Alle vragen konden worden beantwoord met:

- Helemaal / Zeer goed
- Goed
- Voldoende
- Matig
- Helemaal niet / Slecht

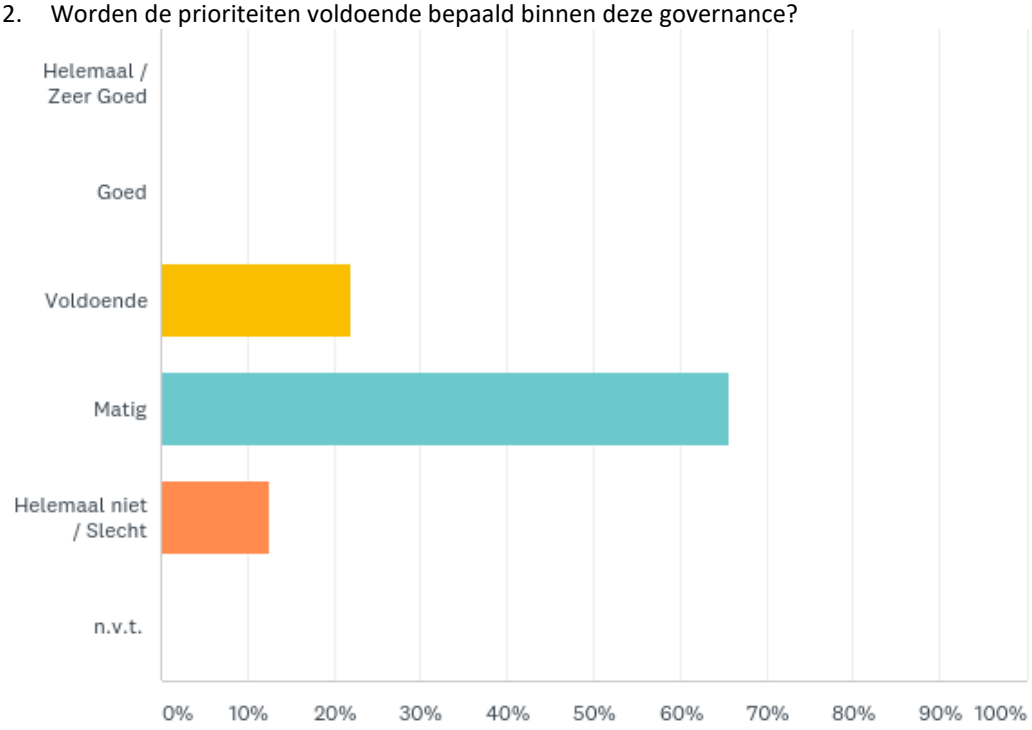
Ook is voor elke vraag de optie “n.v.t.” gegeven, indien de geënquêteerde onvoldoende kennis had om de vraag te kunnen beantwoorden. Daarnaast is voor elke vraag gevraagd om een toelichting te geven. Onderstaand volgt een beknopte weergave van de resultaten, waarbij indien relevant, ook de toelichting wordt gegeven op de beantwoording.

Algemeen

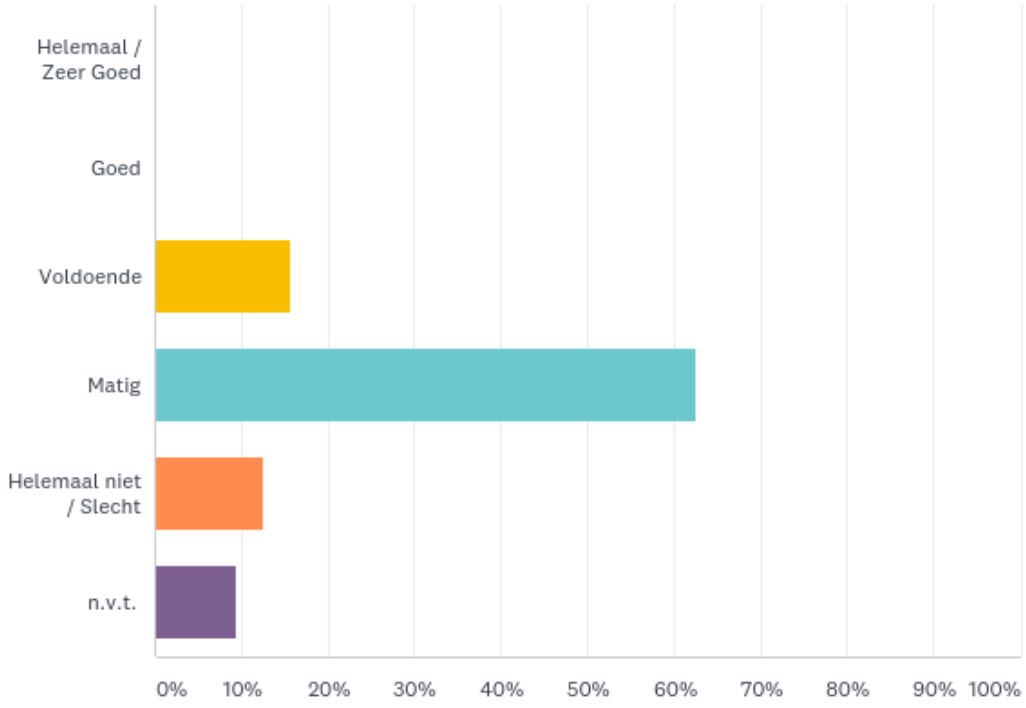
1. Werkt de governance van de Generieke Digitale Infrastructuur momenteel conform de verantwoordelijkheden uit het Instellingsbesluit?



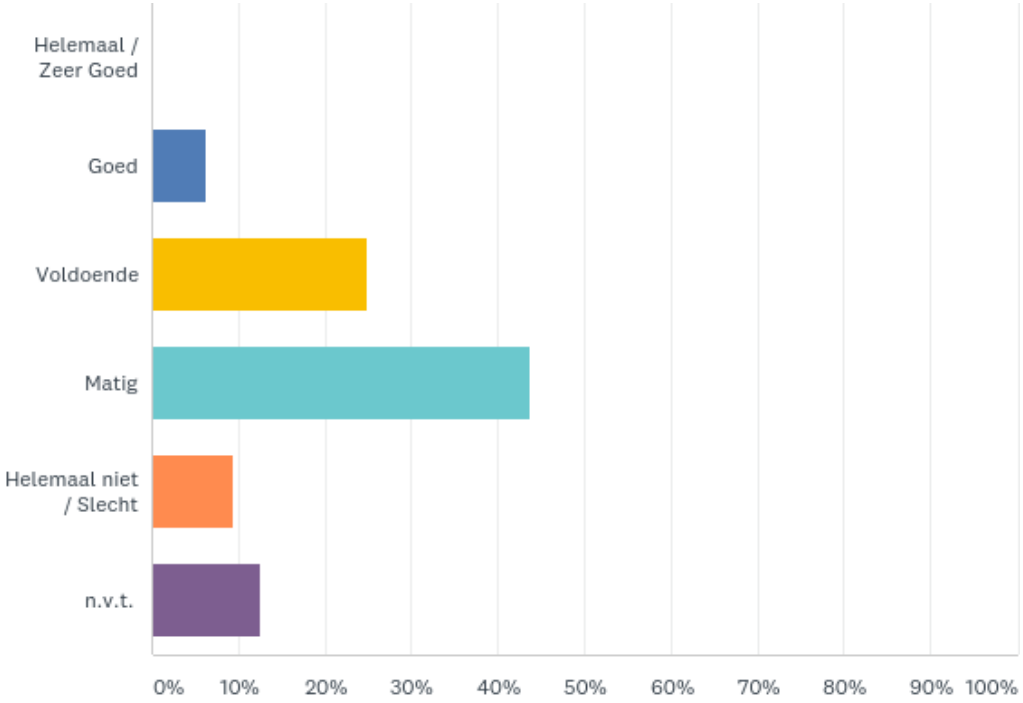
2. Worden de prioriteiten voldoende bepaald binnen deze governance?



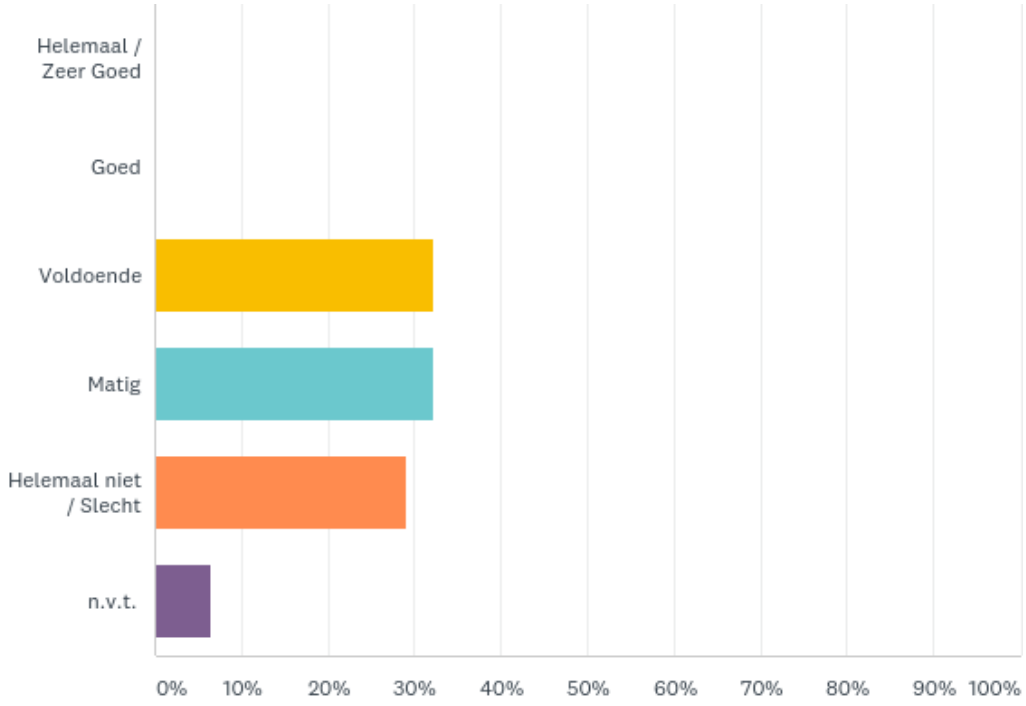
3. Wordt binnen de governance van de Generieke Digitale Infrastructuur in voldoende tempo voortgang geboekt?



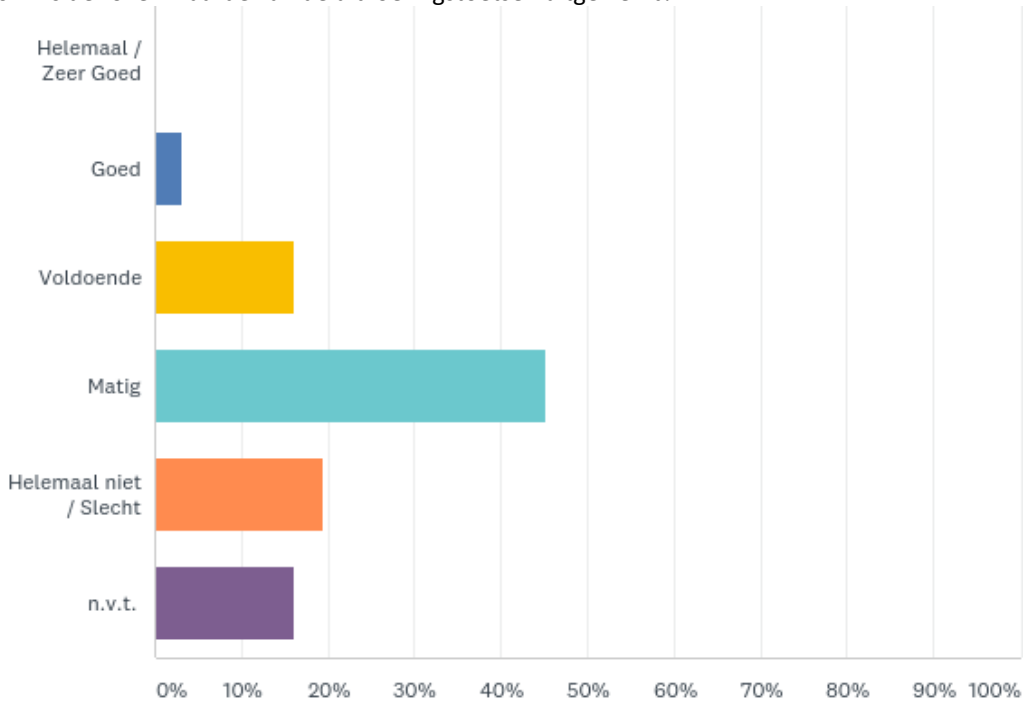
4. Is er binnen deze governance voldoende aandacht voor beheer, doorontwikkeling en innovatie?



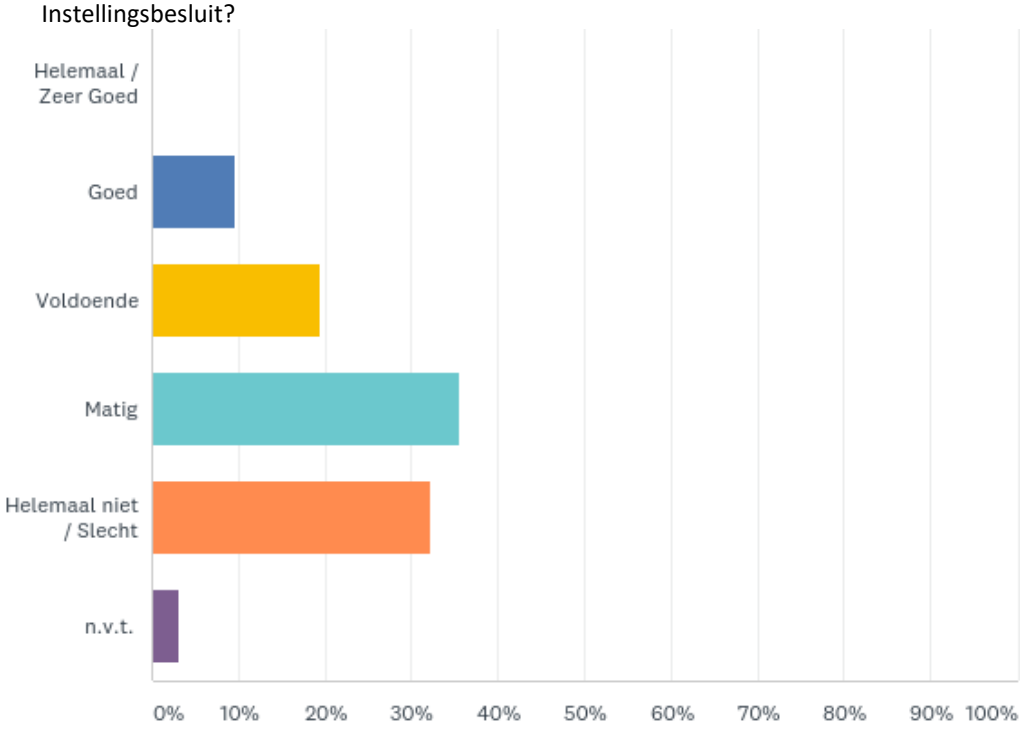
5. Is de PDCA-cyclus binnen deze governance afdoende?



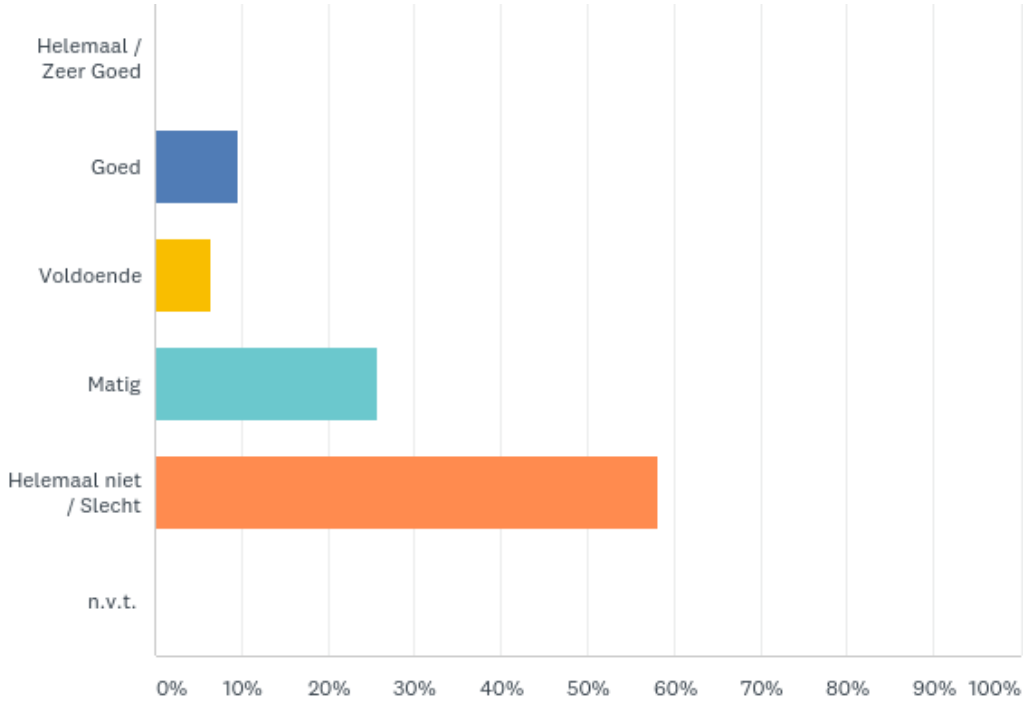
6. Is de rol en waarde van de uitvoeringstoetsen uitgewerkt?



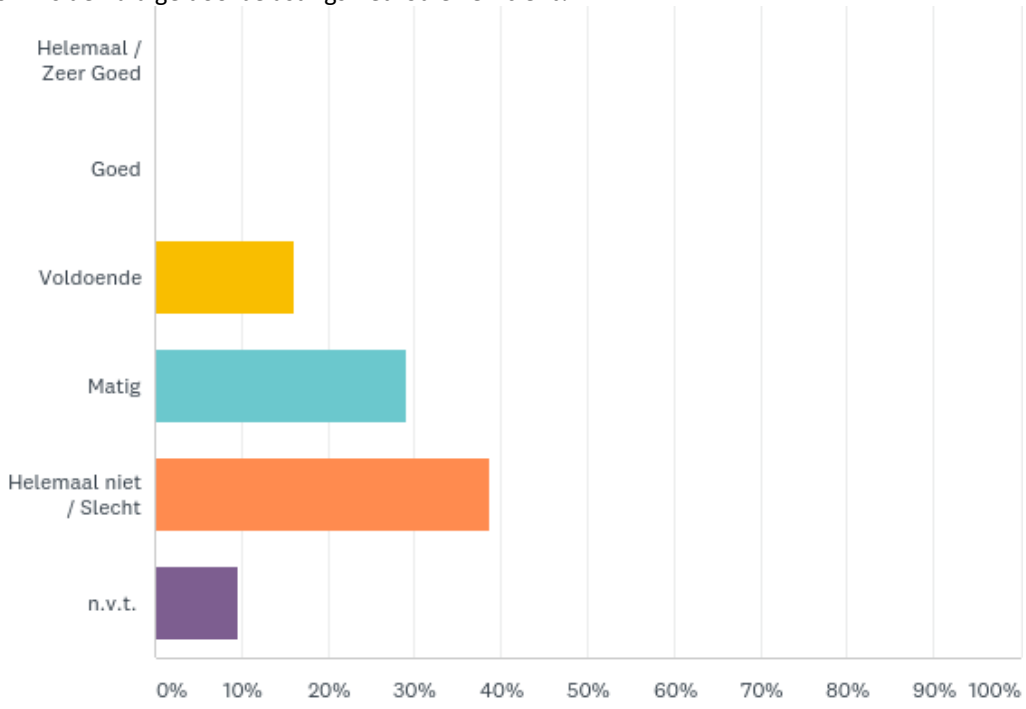
7. Werkt het systeem van doorbelasting momenteel conform de uitgangspunten uit het Instellingsbesluit?



8. Is de huidige doorbelastingsmethodiek effectief?

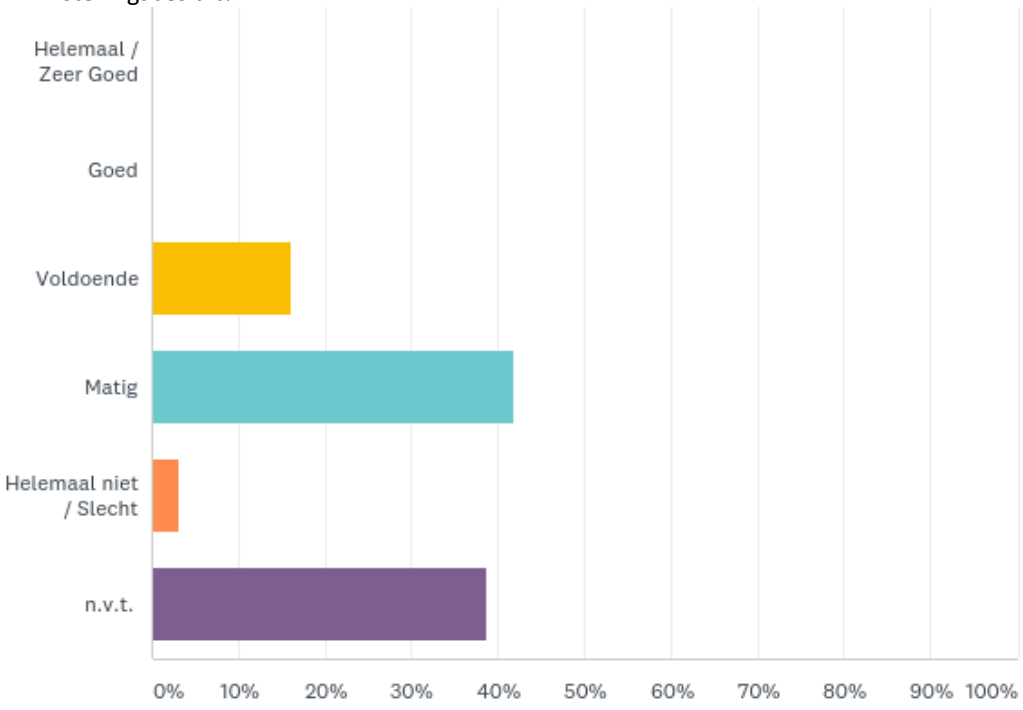


9. Is de huidige doorbelastingsmethodiek efficiënt?

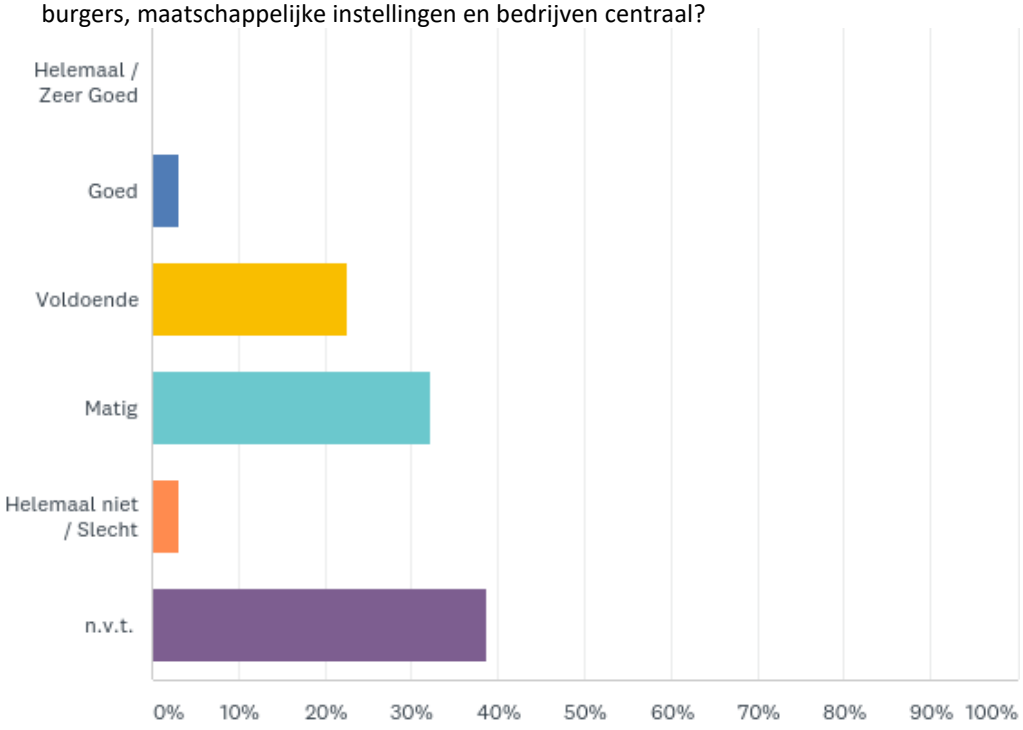


OBDO

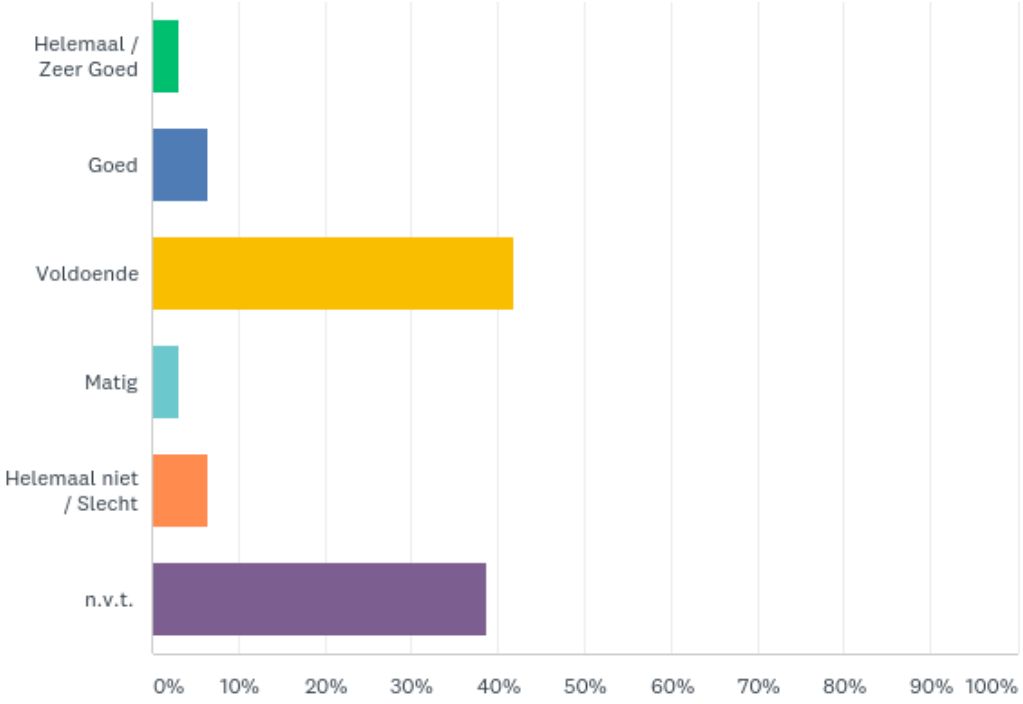
10. Is in het OBDO invulling gegeven aan de opdracht én de producten zoals genoemd in het Instellingsbesluit?



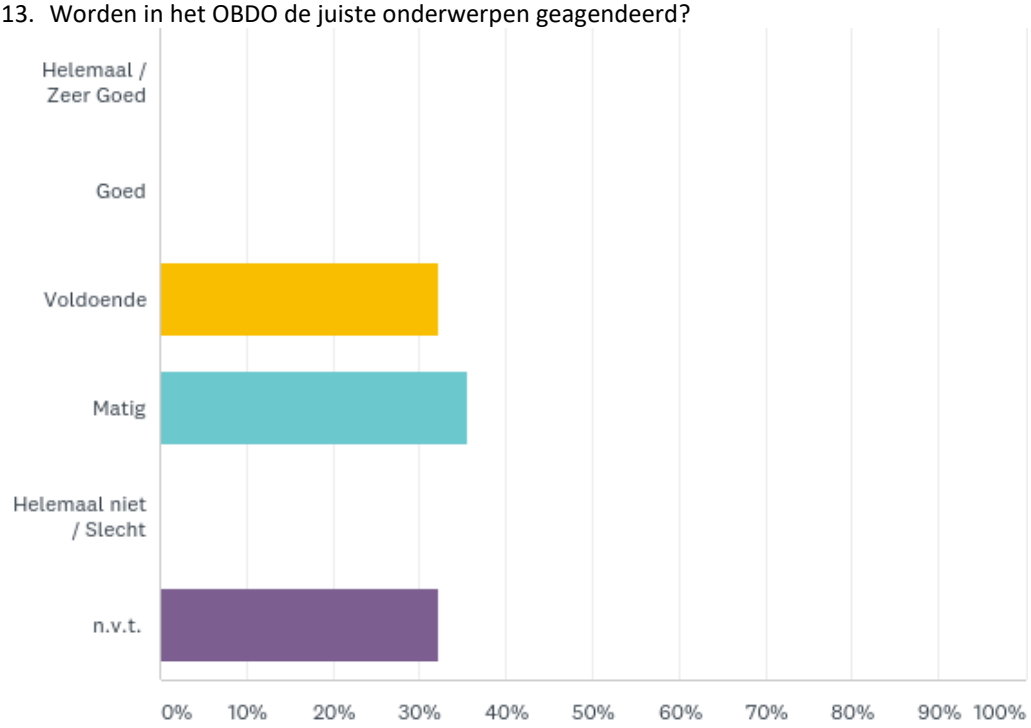
11. Staan in het OBDO de digitaliseringsvragen en opgaven van de overheid in het belang van burgers, maatschappelijke instellingen en bedrijven centraal?



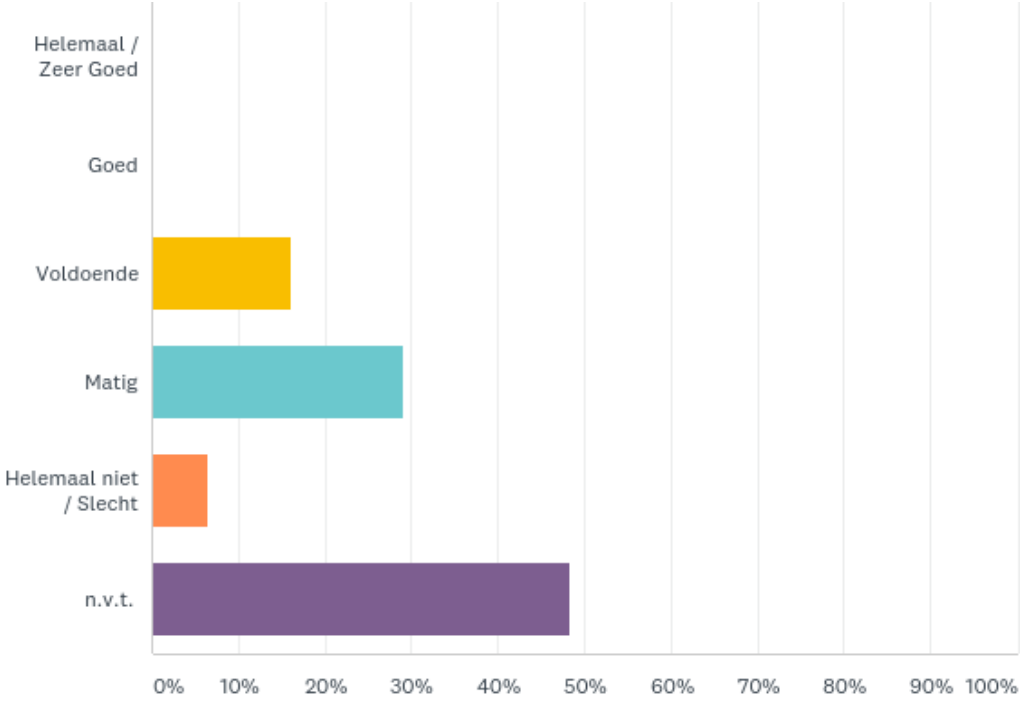
12. Is de samenstelling adequaat en komt het interbestuurlijke component hier voldoende in naar voren?



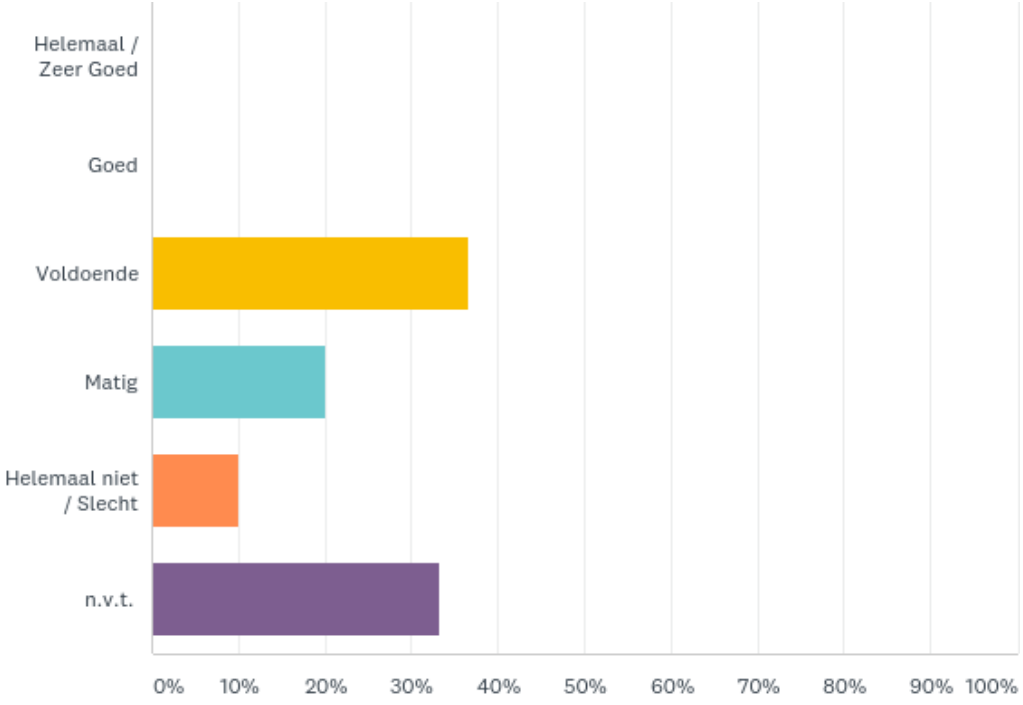
13. Worden in het OBDO de juiste onderwerpen geagendeerd?



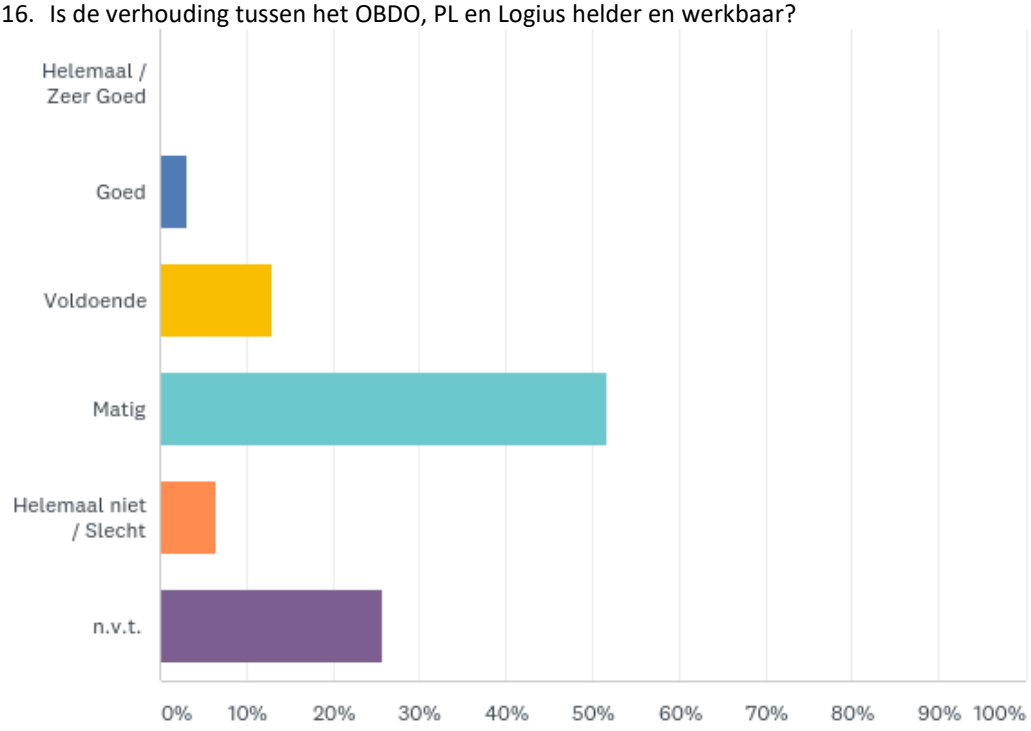
14. Is er sprake binnen het OBDO van een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling, wordt er verantwoordelijkheid genomen en wordt er verantwoording afgelegd?



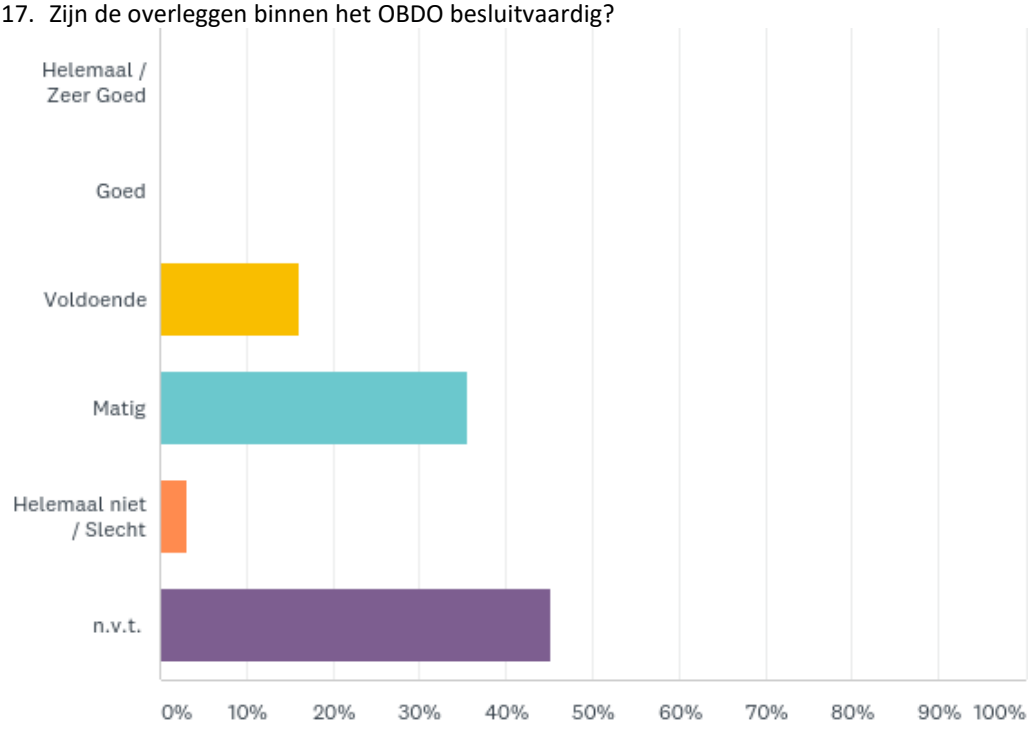
15. Ervaart u de afstemming met uitvoeringspartijen als voldoende (zoals Manifestgroep, Klein Lef, VNG, IPO, UvW)?



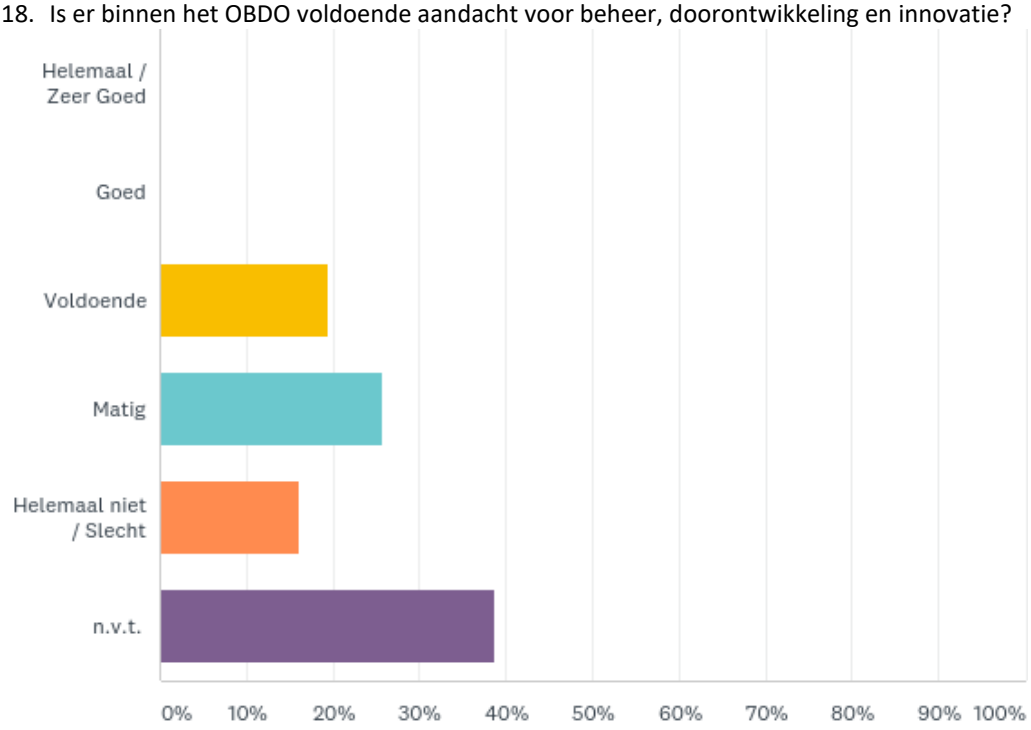
16. Is de verhouding tussen het OBDO, PL en Logius helder en werkbaar?



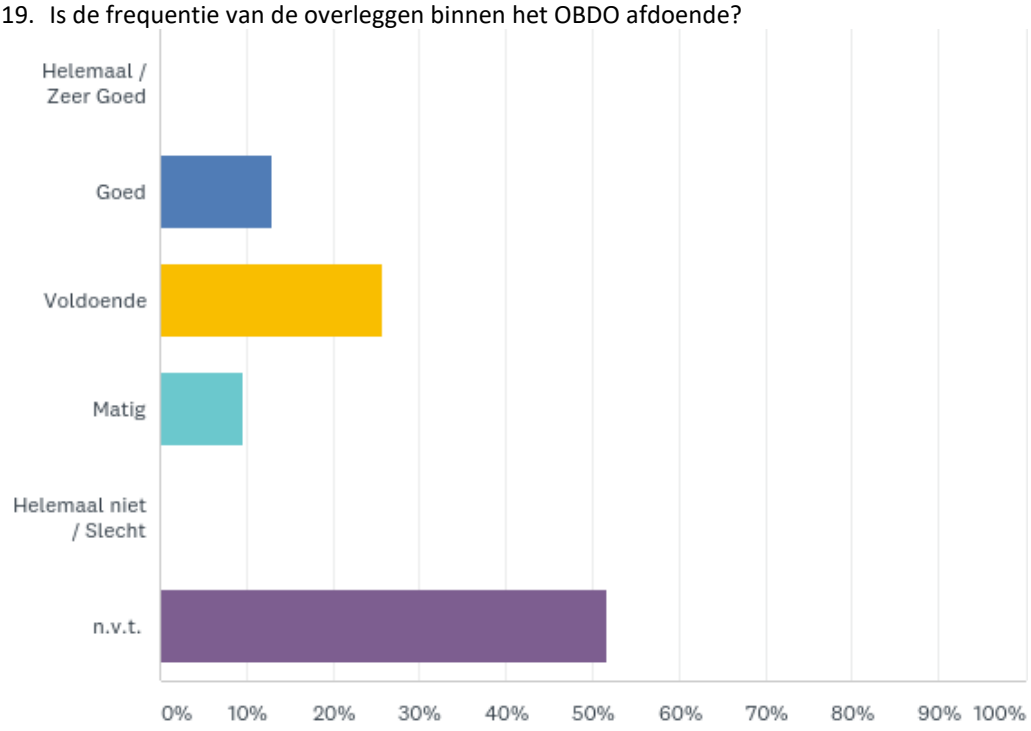
17. Zijn de overleggen binnen het OBDO besluitvaardig?



18. Is er binnen het OBDO voldoende aandacht voor beheer, doorontwikkeling en innovatie?

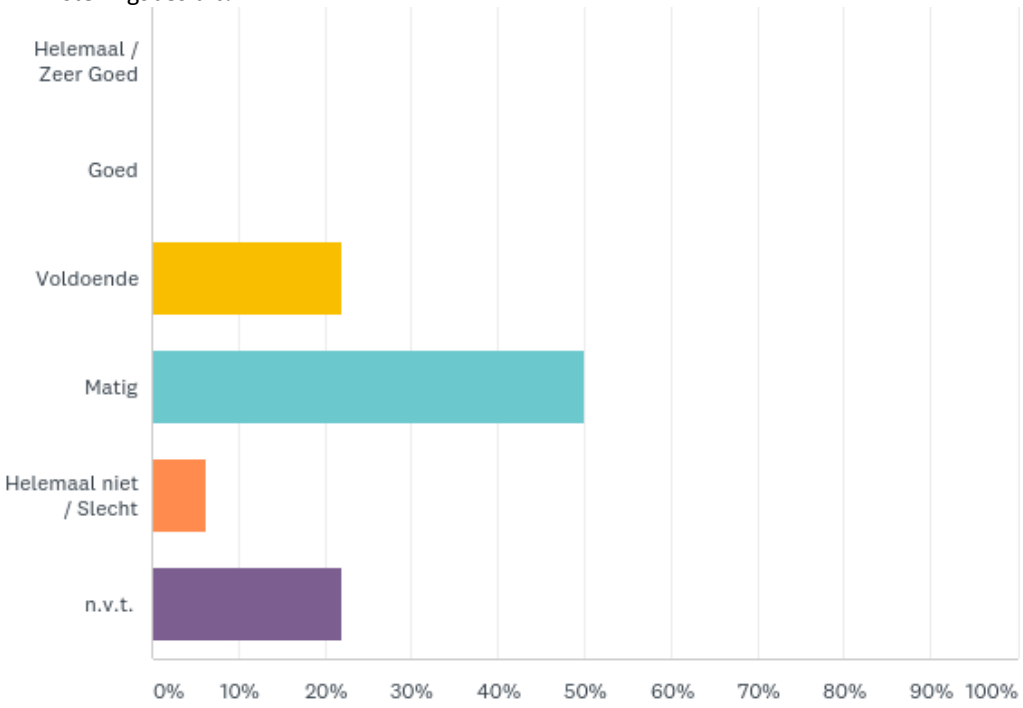


19. Is de frequentie van de overleggen binnen het OBDO afdoende?

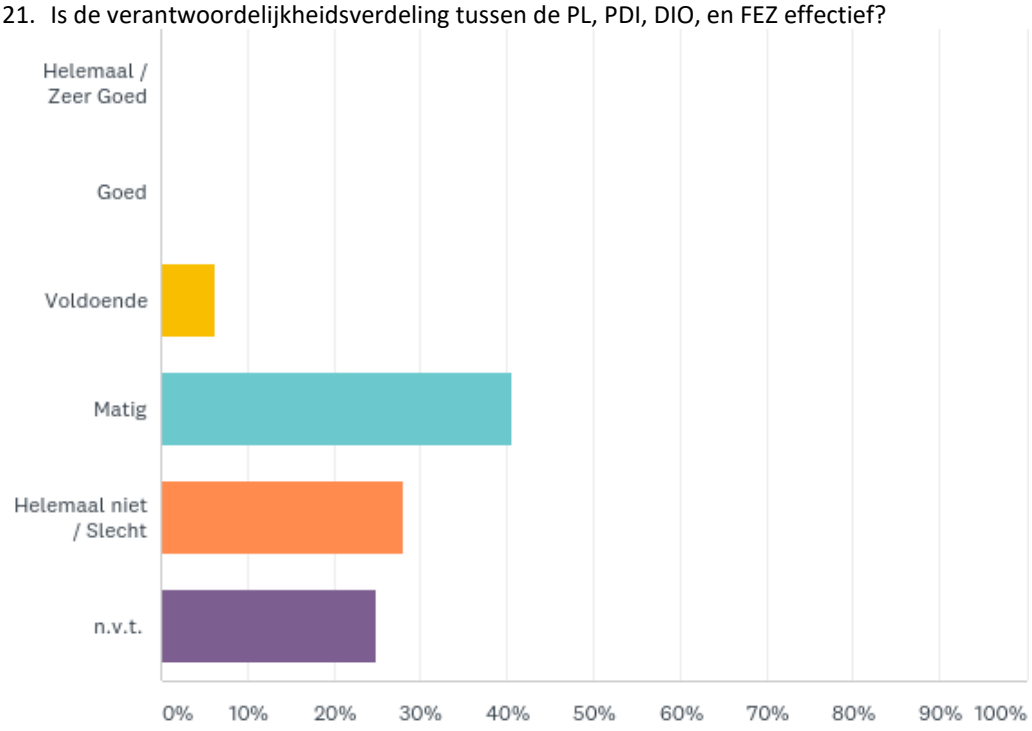


Programmeringsraad Logius

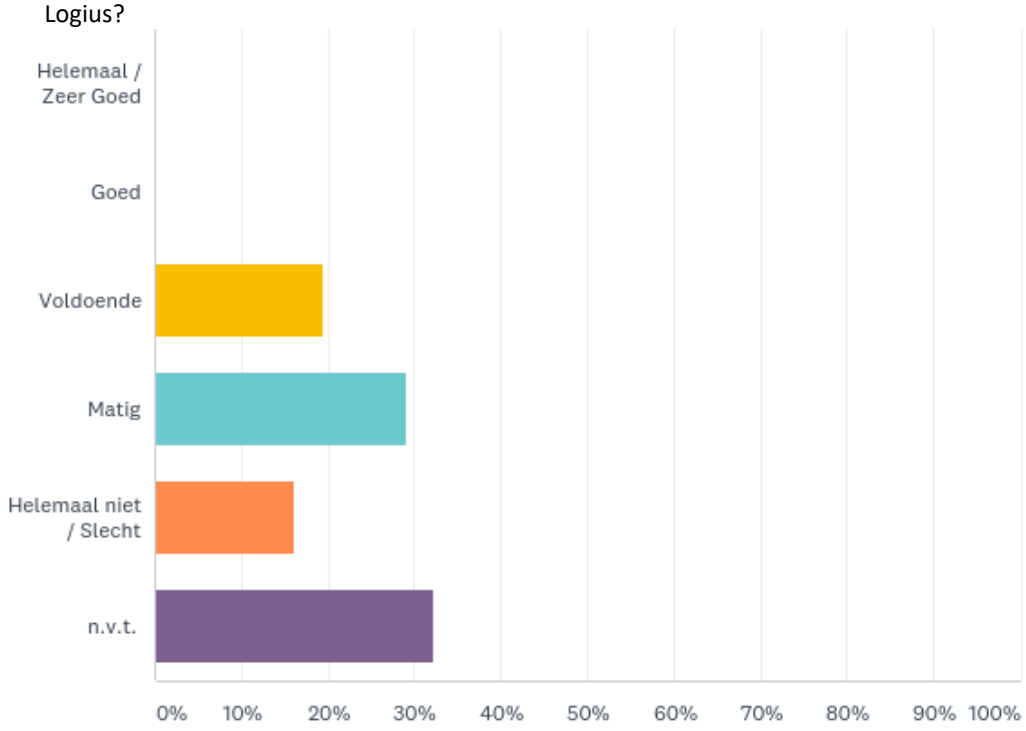
20. Is in de PL invulling gegeven aan de opdracht én de producten zoals genoemd in het Instellingsbesluit?



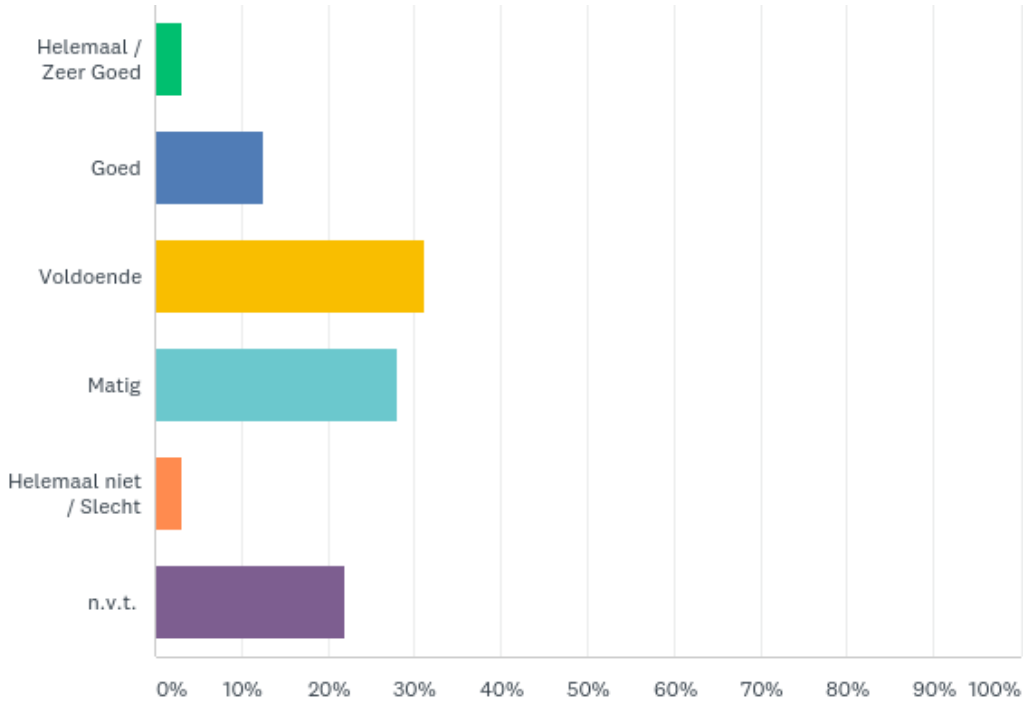
21. Is de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de PL, PDI, DIO, en FEZ effectief?



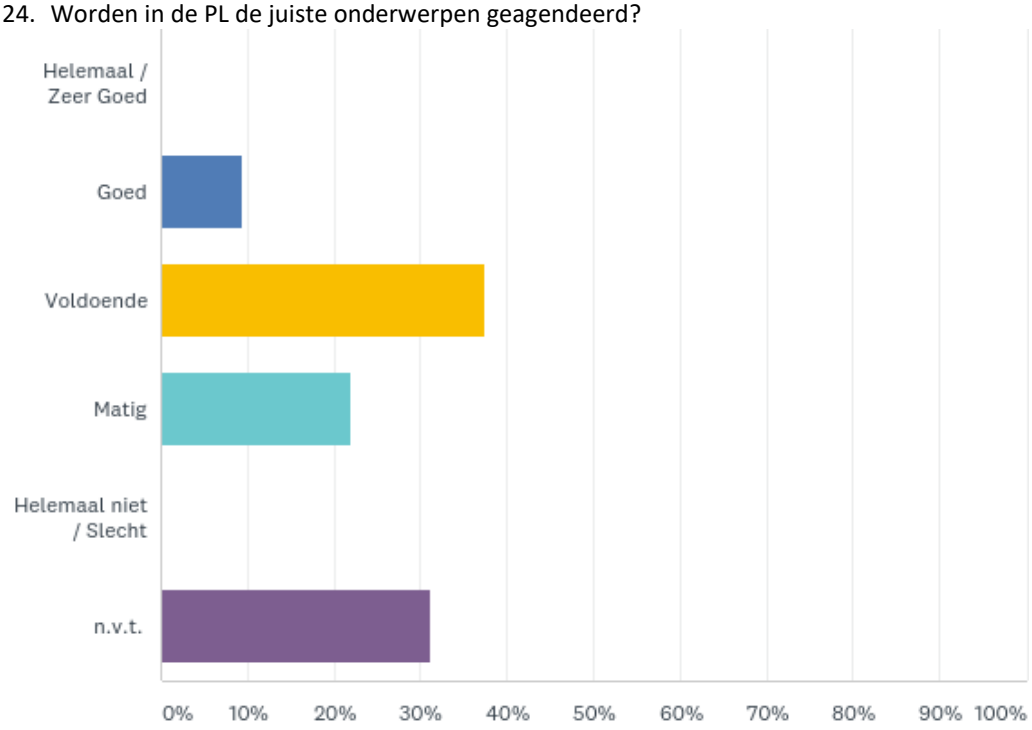
22. Is de integraliteit voldoende geborgd van de programmering van de voorzieningen van Logius?



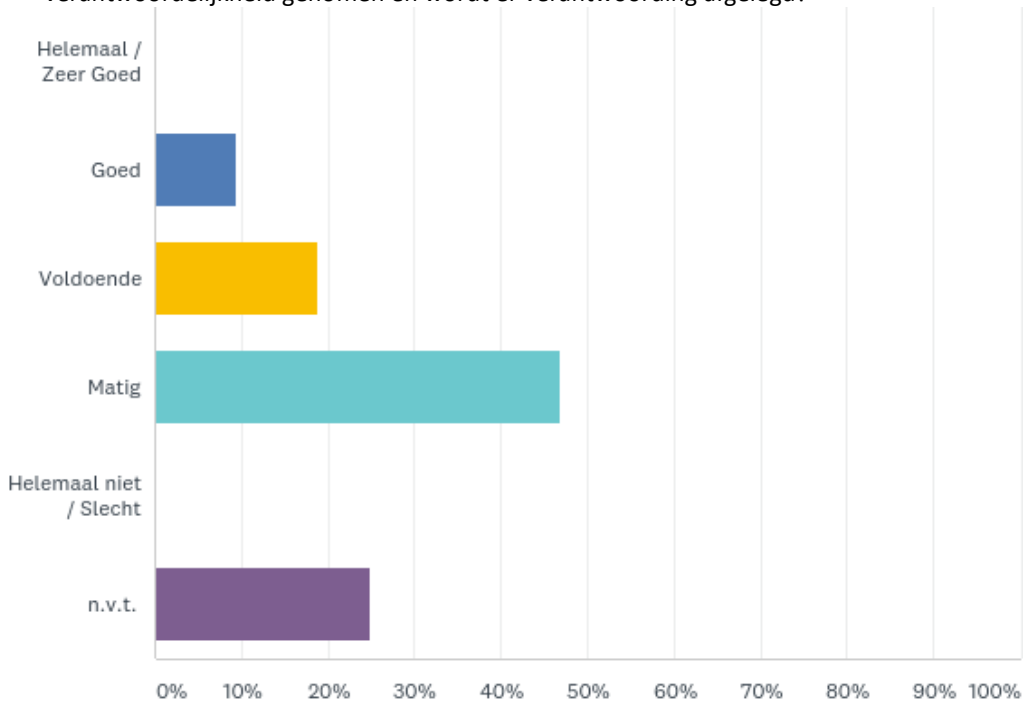
23. Is de samenstelling adequaat en komt het interbestuurlijke component hier voldoende in naar voren?



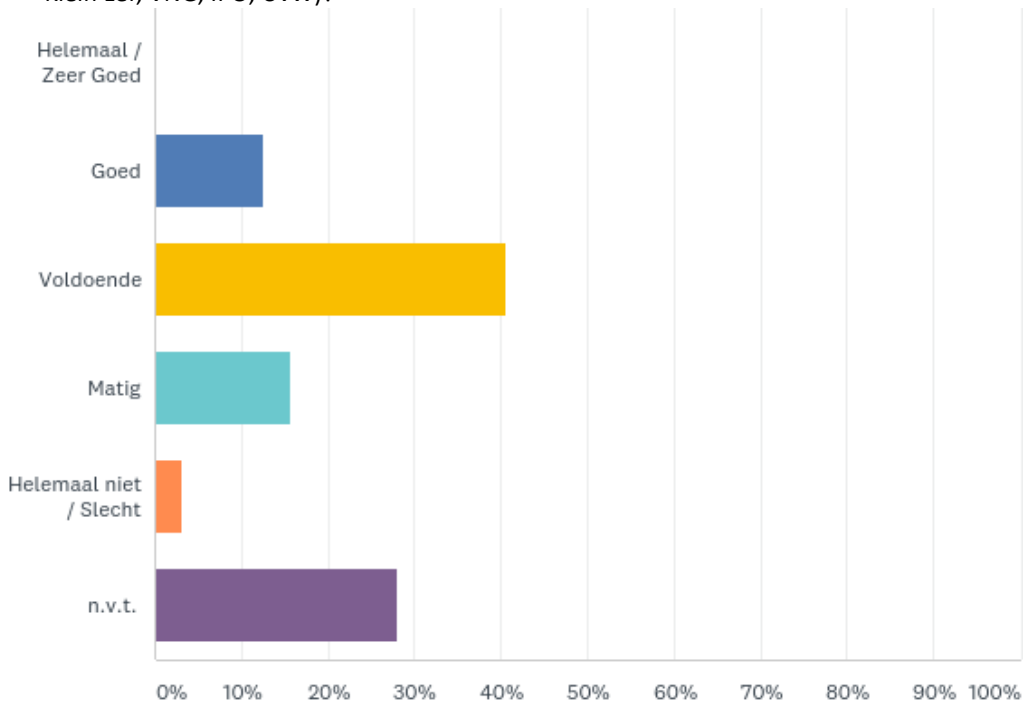
24. Worden in de PL de juiste onderwerpen geagendeerd?



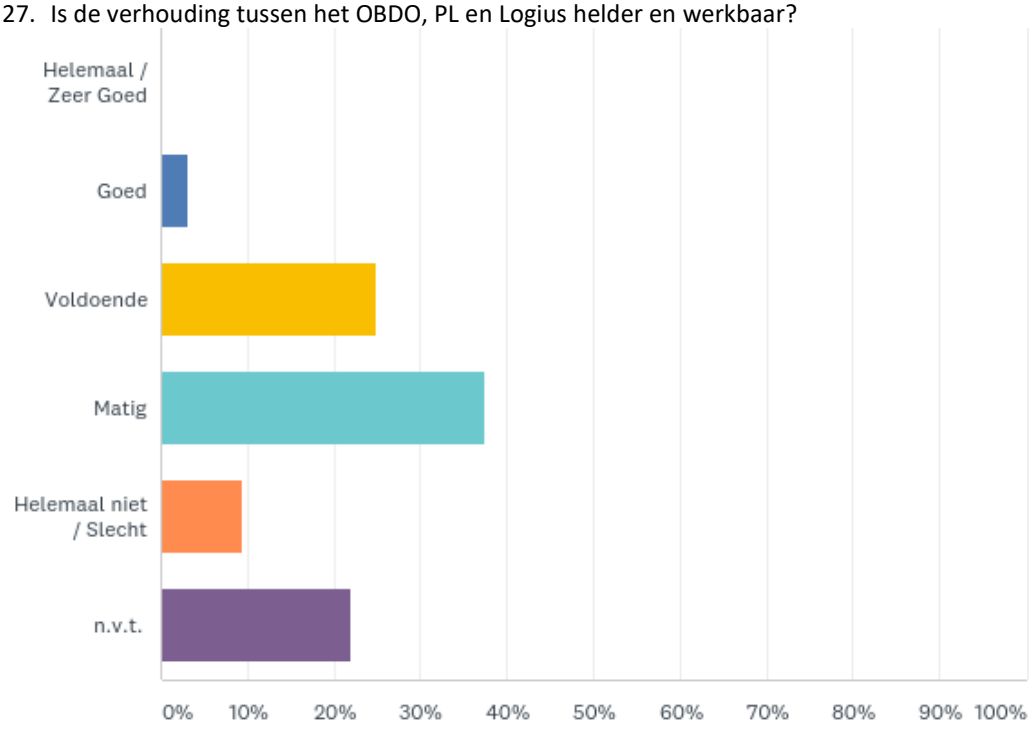
25. Is er sprake binnen de PL van een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling, wordt er verantwoordelijkheid genomen en wordt er verantwoording afgelegd?



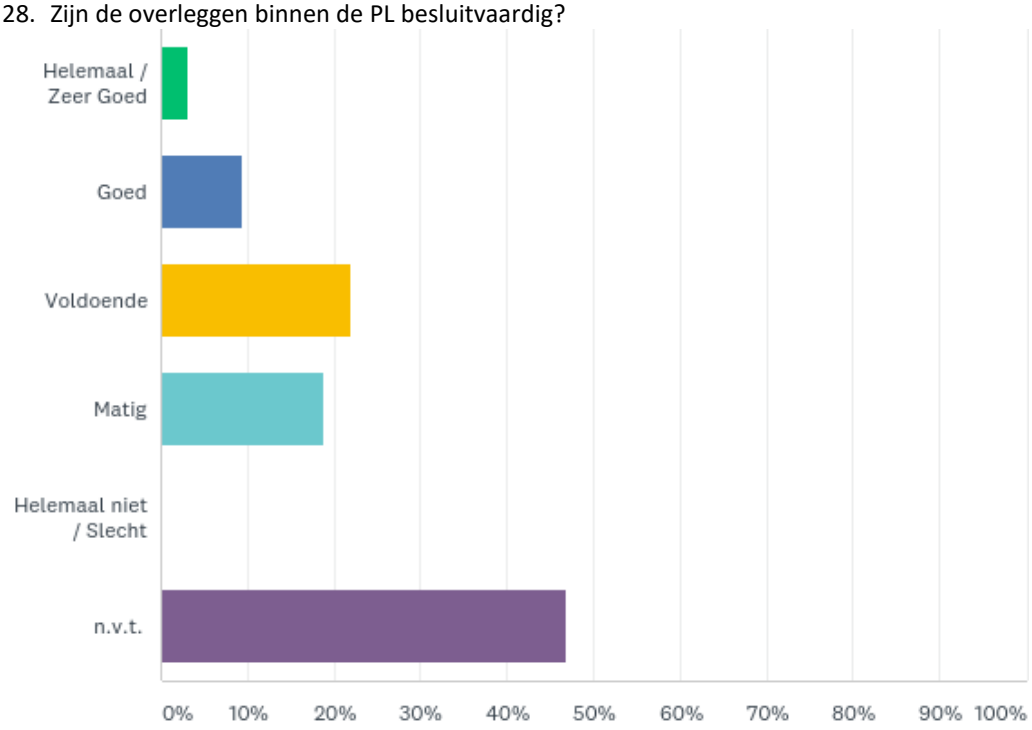
26. Ervaart u de afstemming met uitvoeringspartijen als voldoende (zoals Manifestgroep, Klein Lef, VNG, IPO, UvW)?



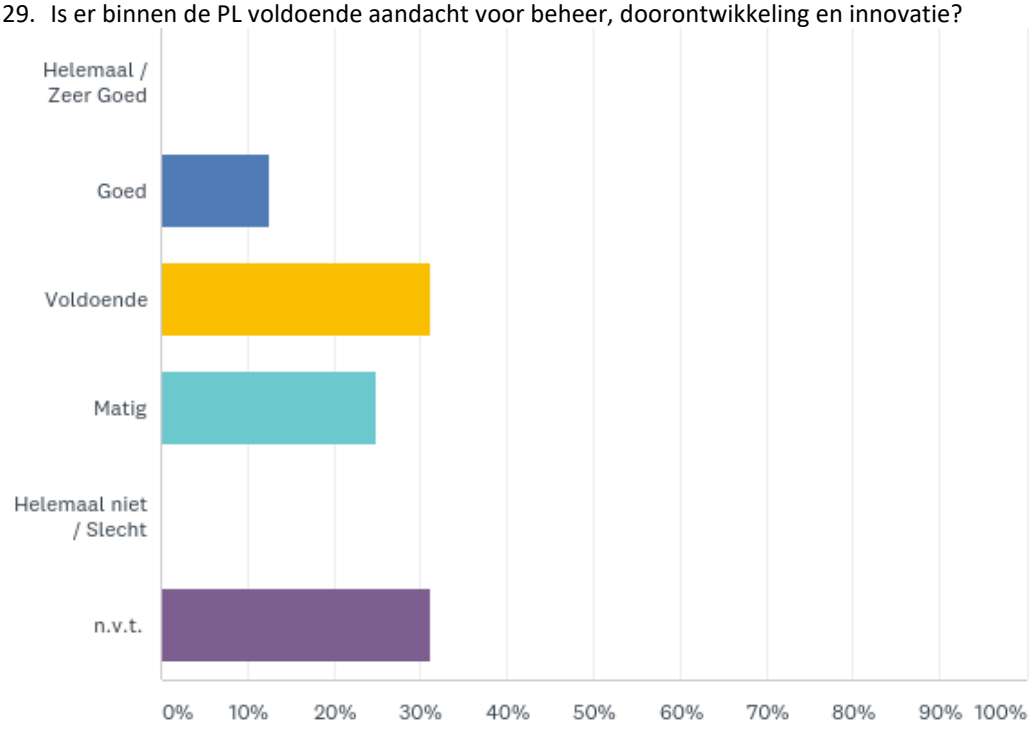
27. Is de verhouding tussen het OBDO, PL en Logius helder en werkbaar?



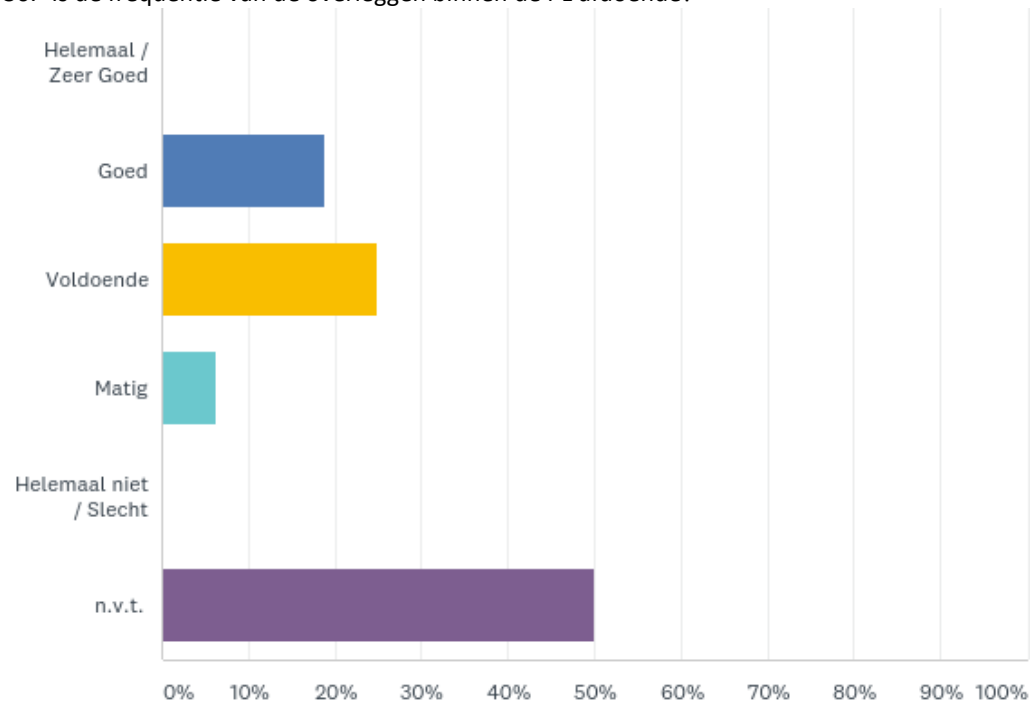
28. Zijn de overleggen binnen de PL besluitvaardig?



29. Is er binnen de PL voldoende aandacht voor beheer, doorontwikkeling en innovatie?

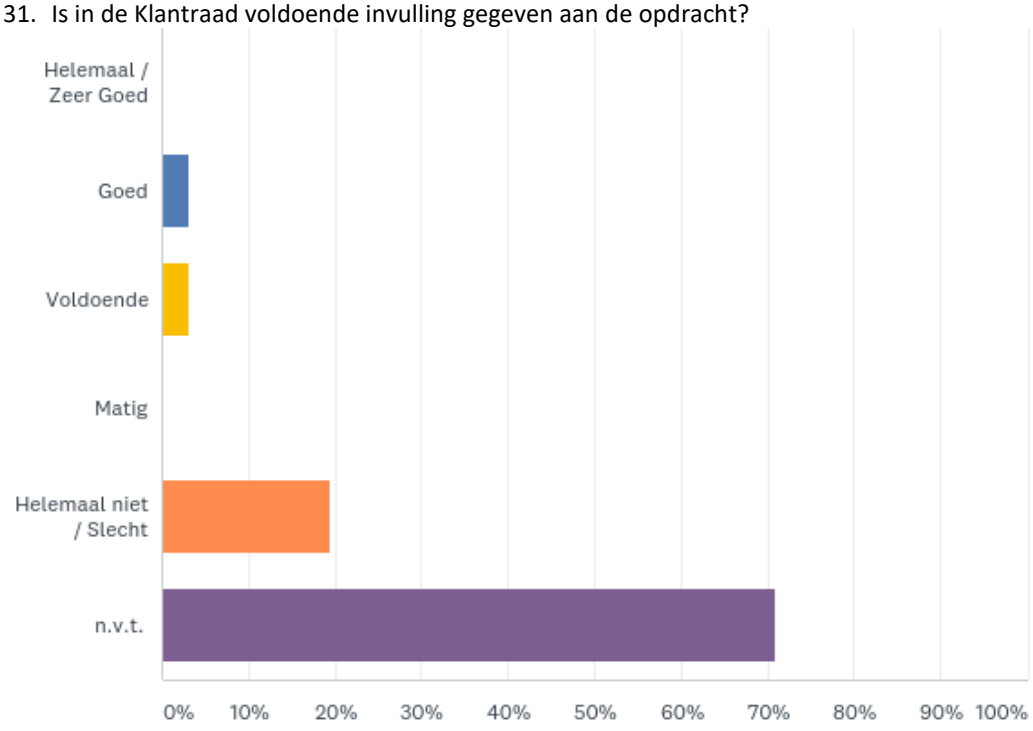


30. Is de frequentie van de overleggen binnen de PL afdoende?

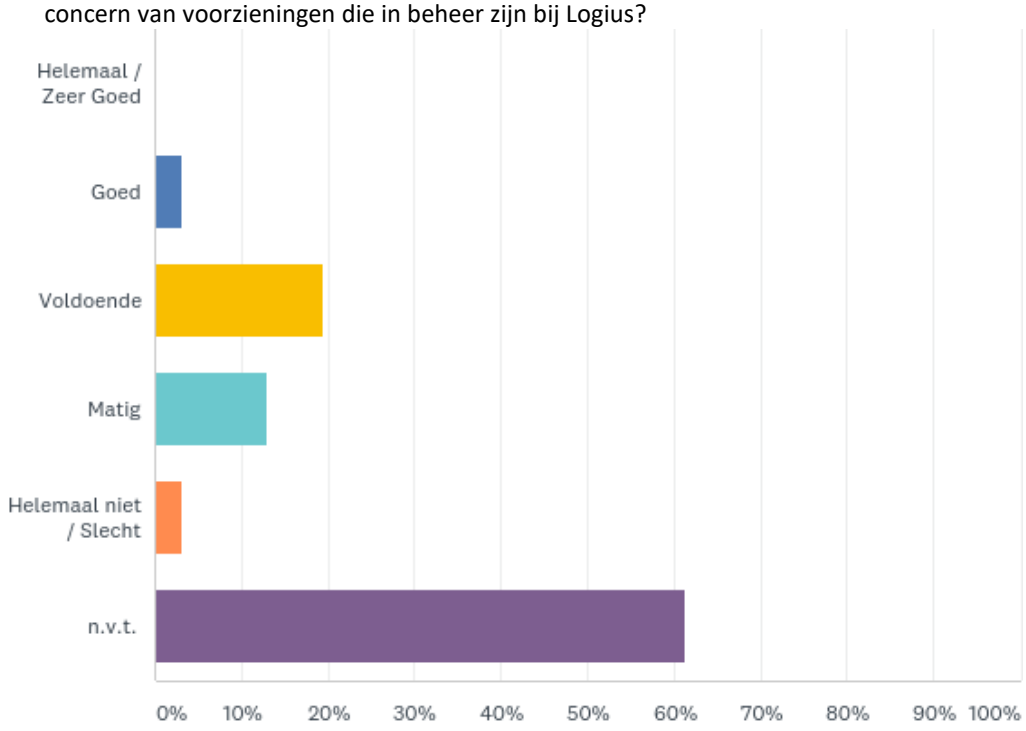


Klantraden

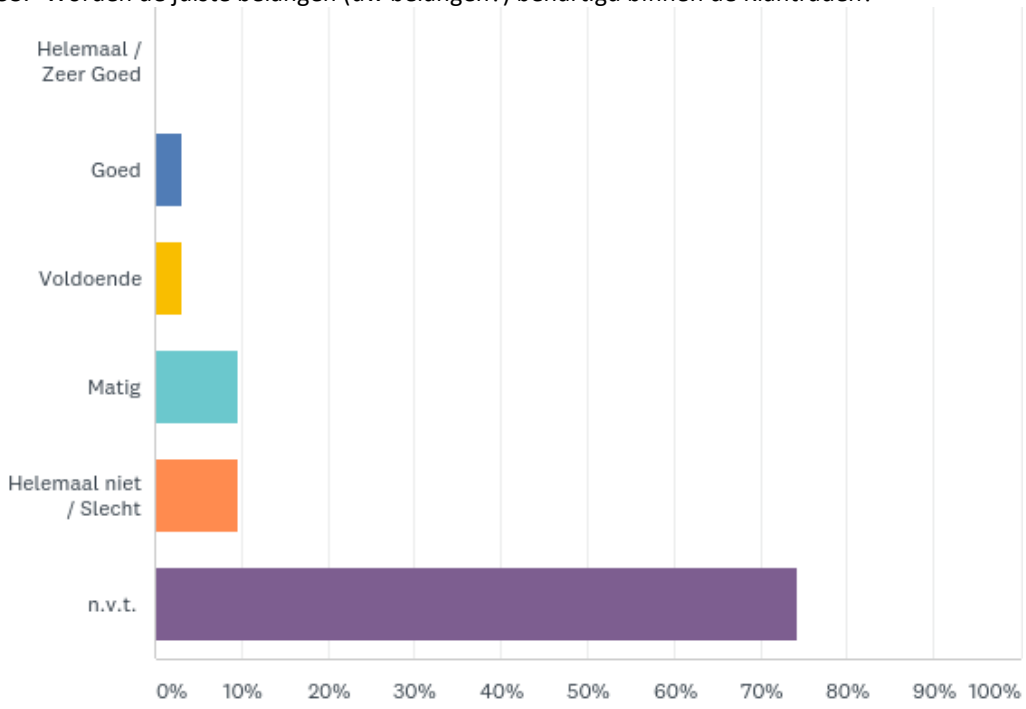
31. Is in de Klantraad voldoende invulling gegeven aan de opdracht?



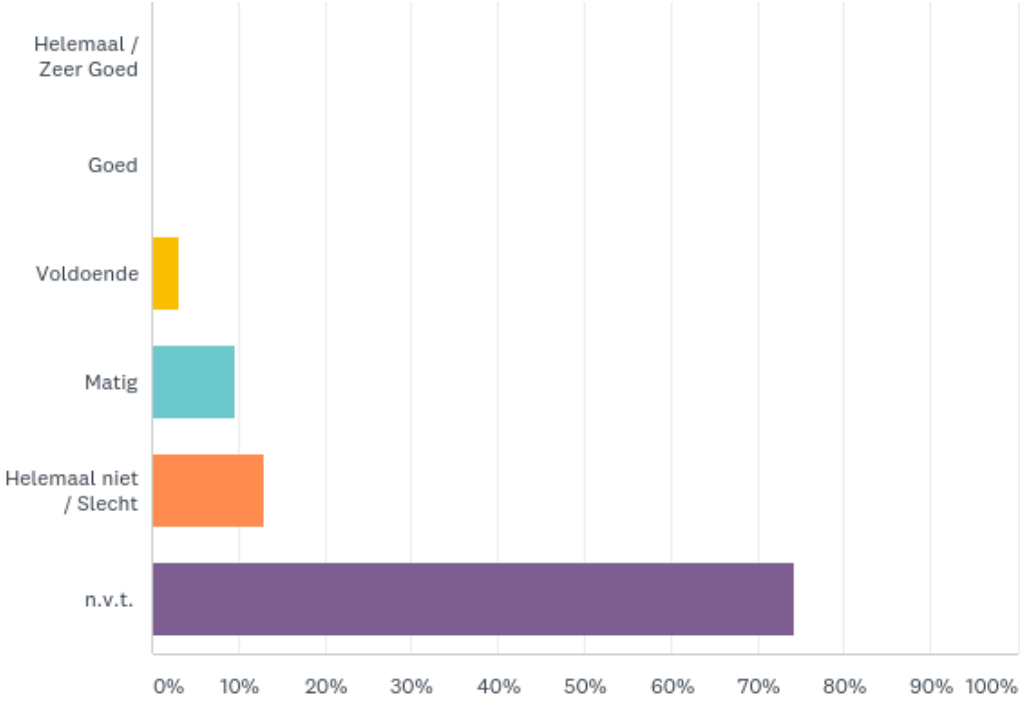
32. Wordt u goed/helder/regelmatig geïnformeerd over wijzigingen rondom de going concern van voorzieningen die in beheer zijn bij Logius?



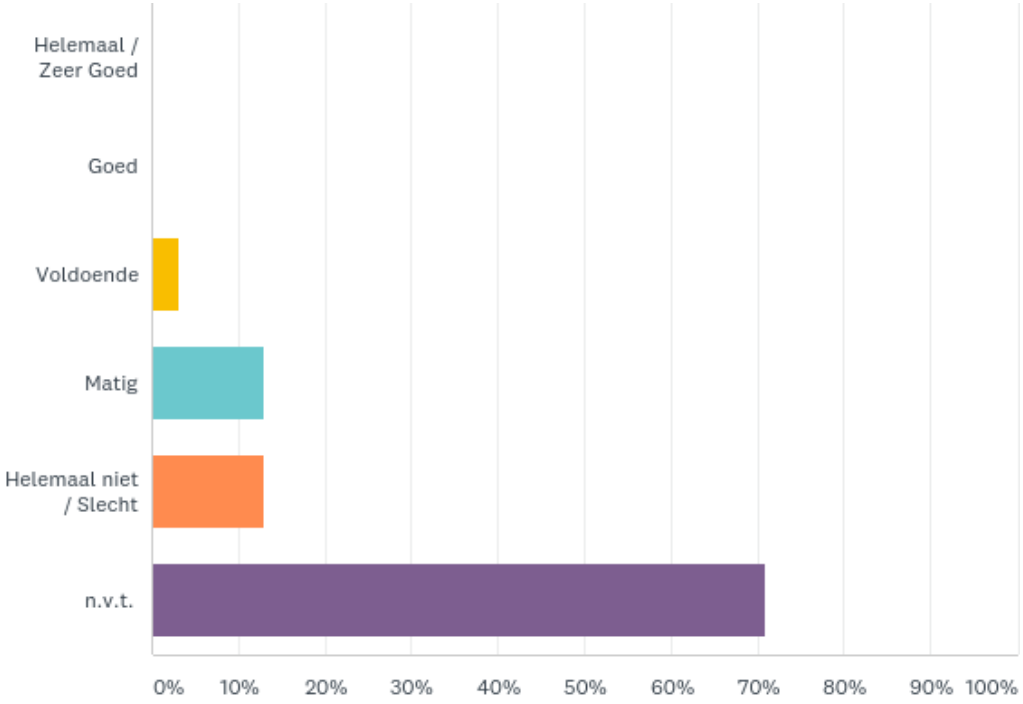
33. Worden de juiste belangen (uw belangen?) behartigd binnen de Klantraden?



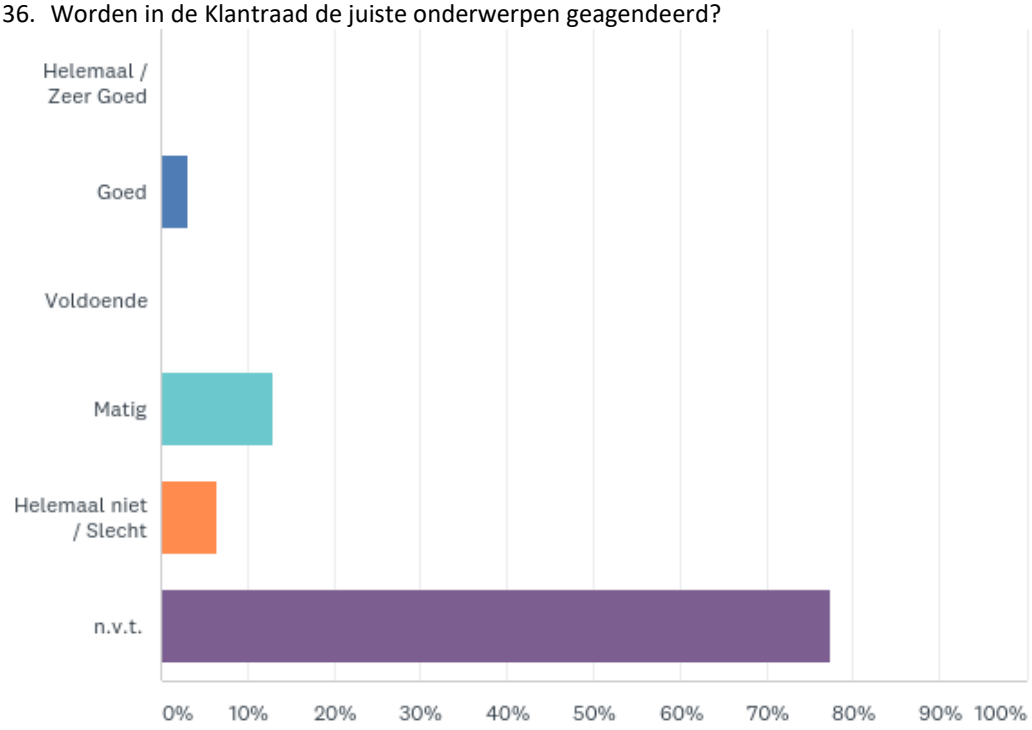
34. Komen de belangen van burgers en ondernemers voldoende door in de onderwerpen die door de klantenraden in behandeling worden genomen?



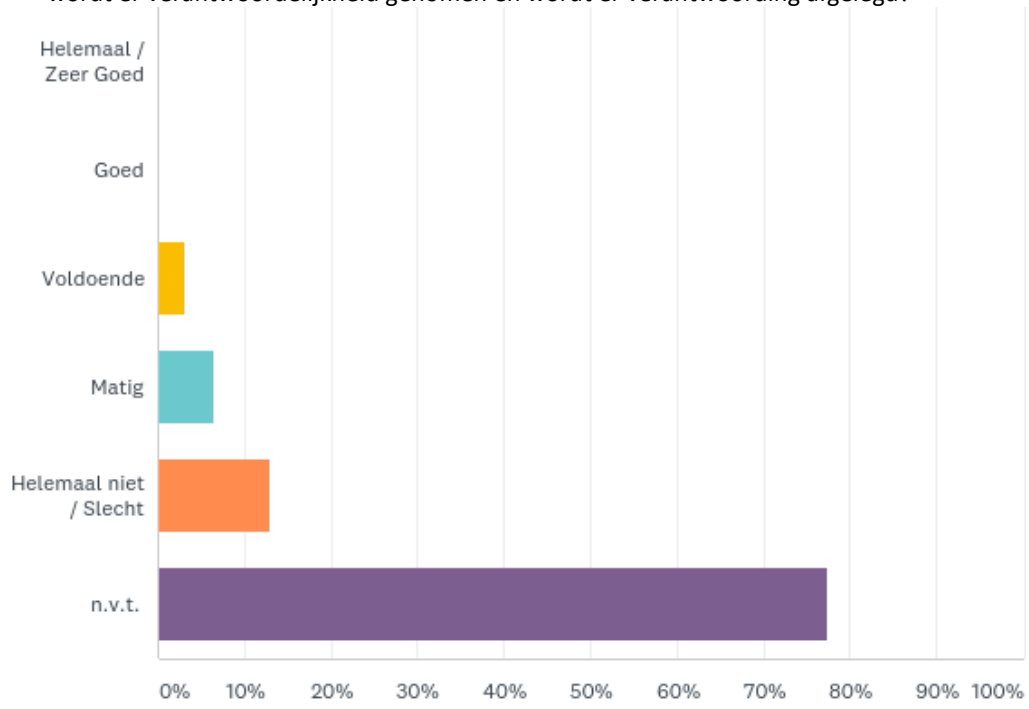
35. Is de samenstelling adequaat en komt het interbestuurlijke component hier voldoende in naar voren?



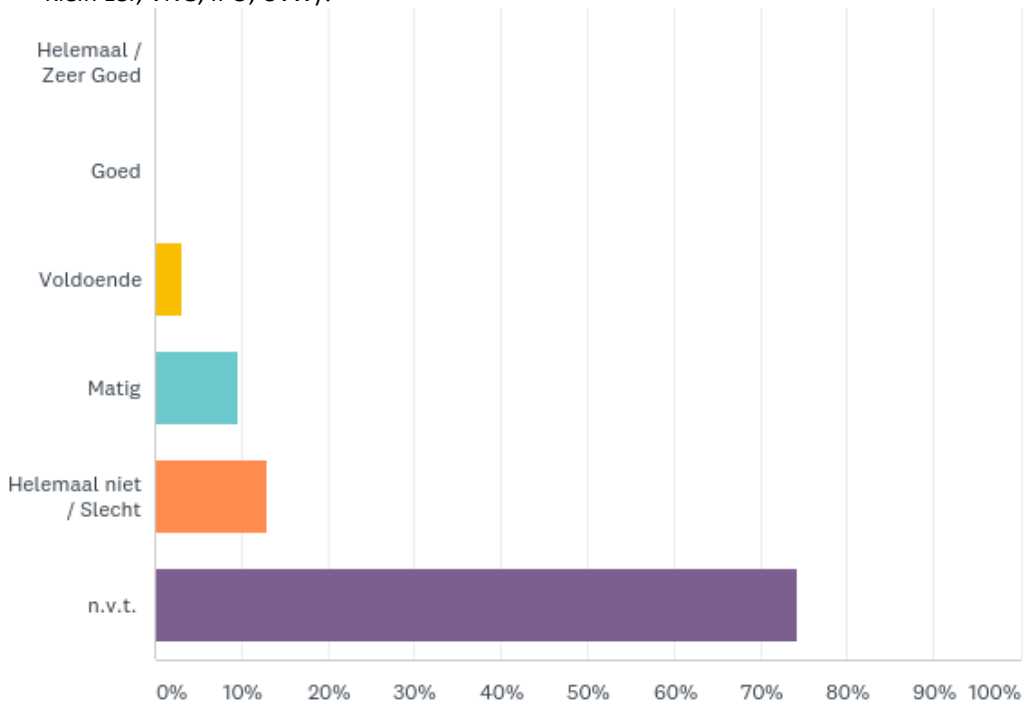
36. Worden in de Klantraad de juiste onderwerpen geagendeerd?



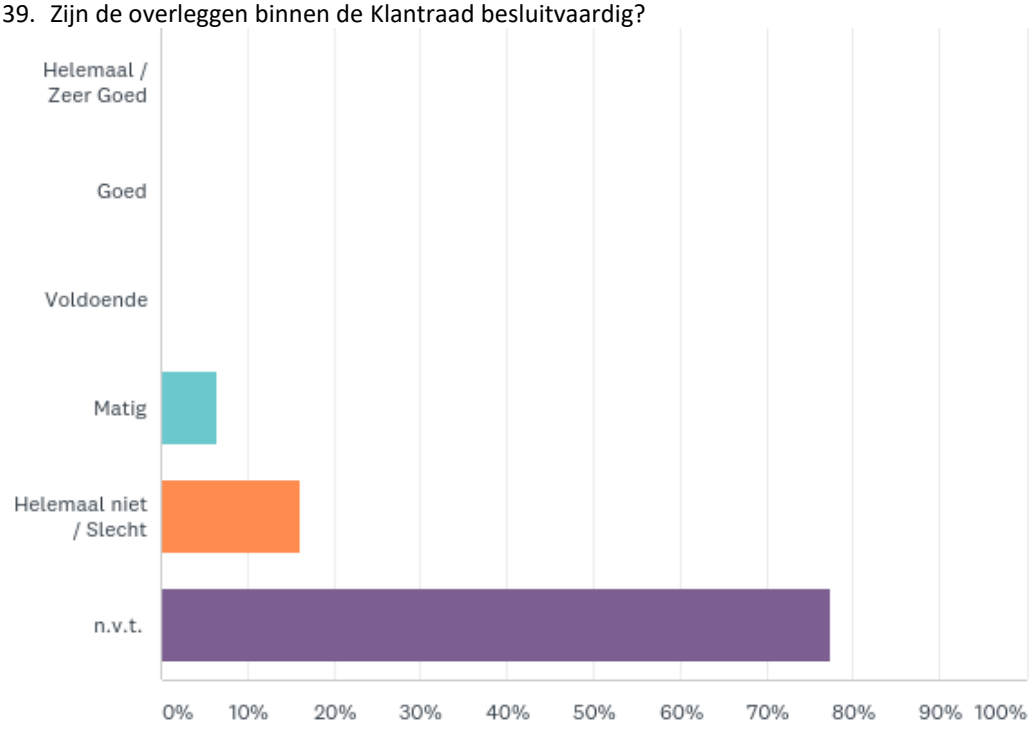
37. Is er sprake binnen de Klantraad van een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling, wordt er verantwoordelijkheid genomen en wordt er verantwoording afgelegd?



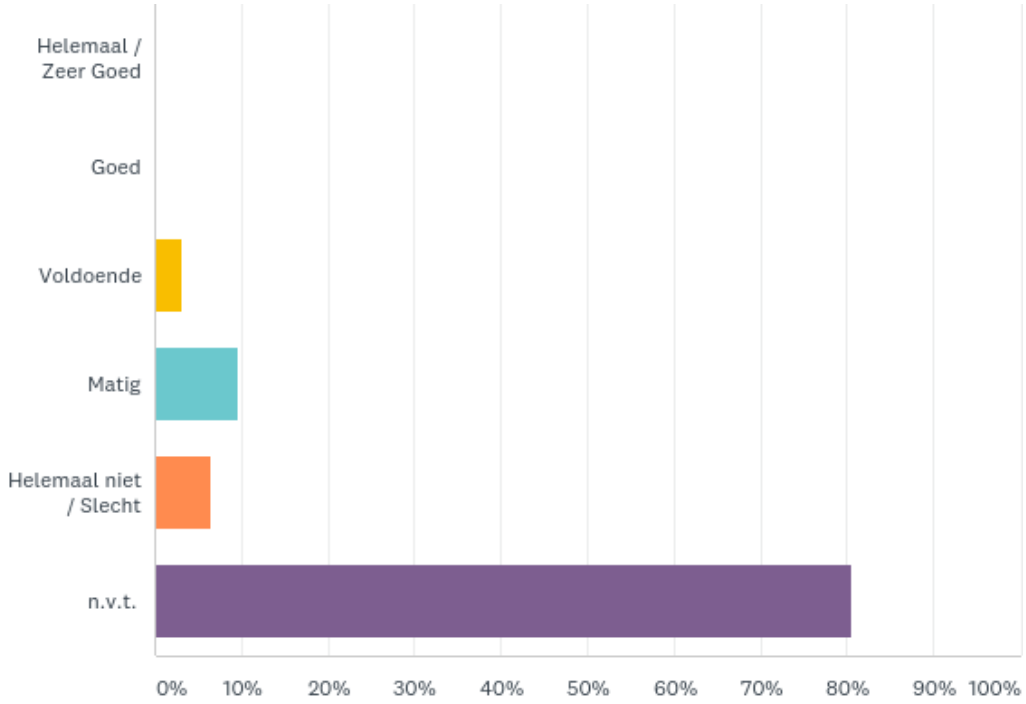
38. Ervaart u de afstemming met uitvoeringspartijen als voldoende (zoals Manifestgroep, Klein Lef, VNG, IPO, UvW)?



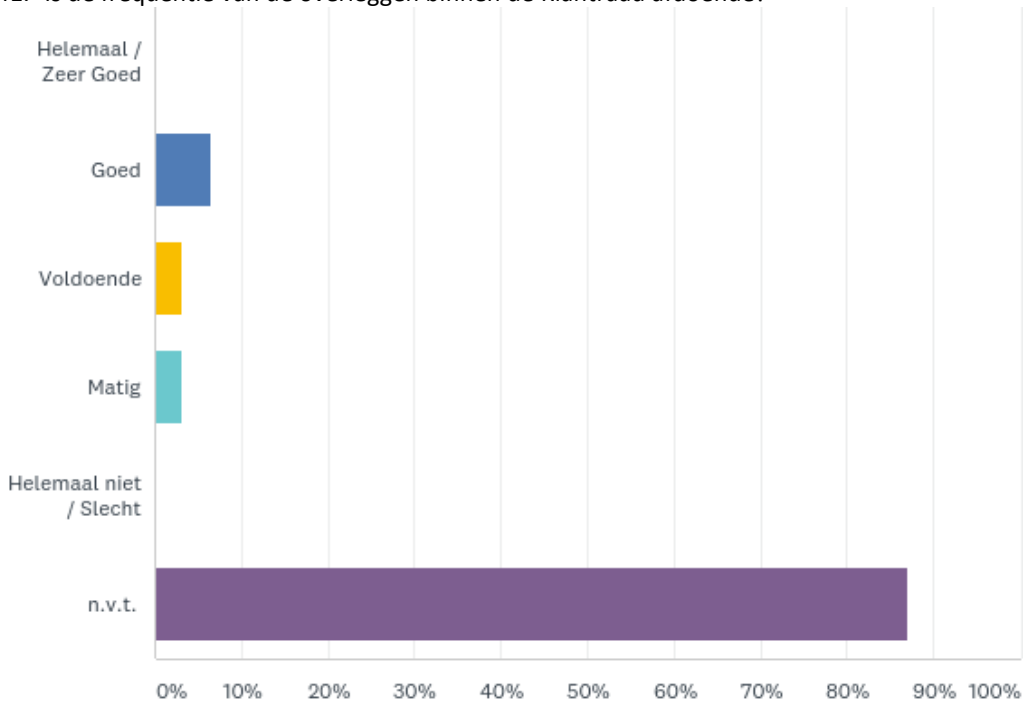
39. Zijn de overleggen binnen de Klantraad besluitvaardig?



40. Is er binnen de Klantraad voldoende aandacht voor beheer, doorontwikkeling en innovatie?

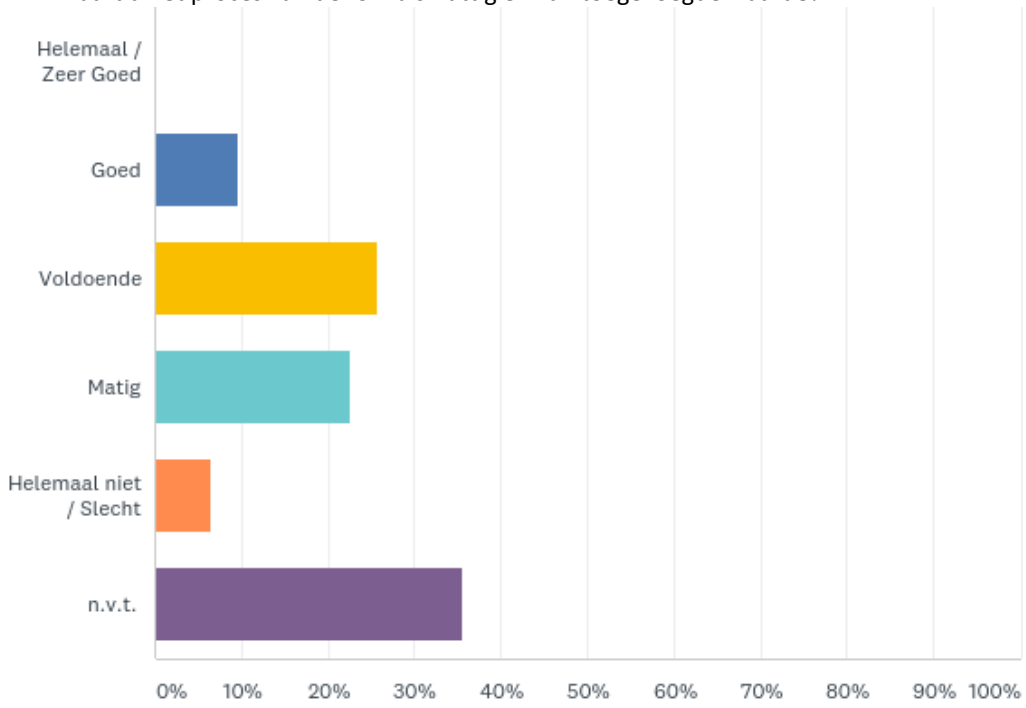


41. Is de frequentie van de overleggen binnen de Klantraad afdoende?

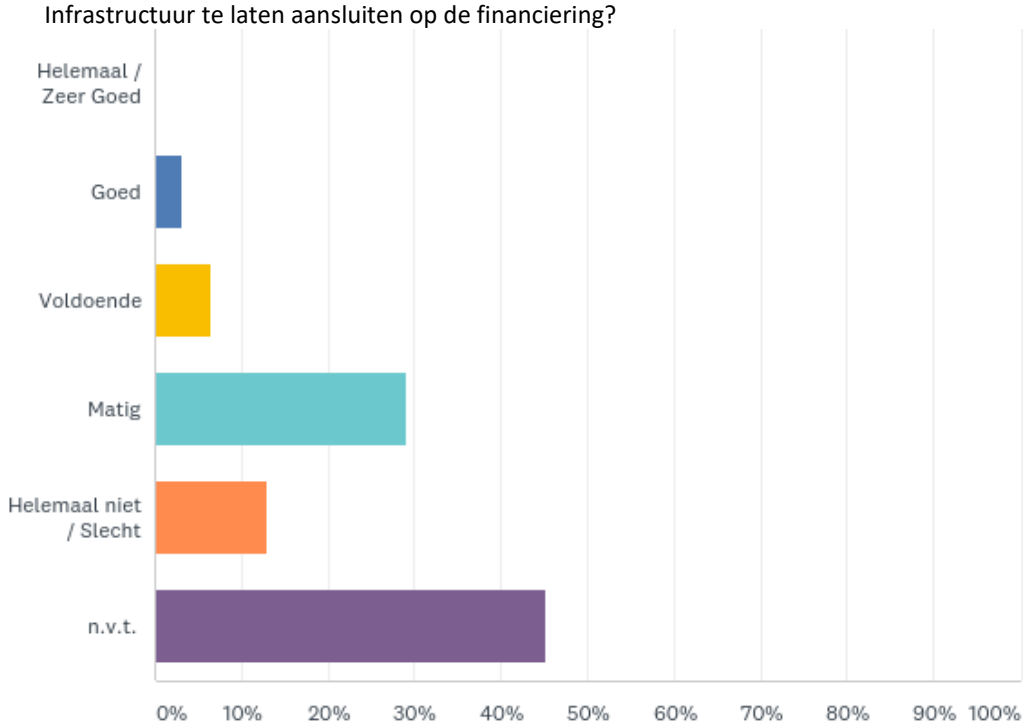


Interbestuurlijke Commissie Middelen

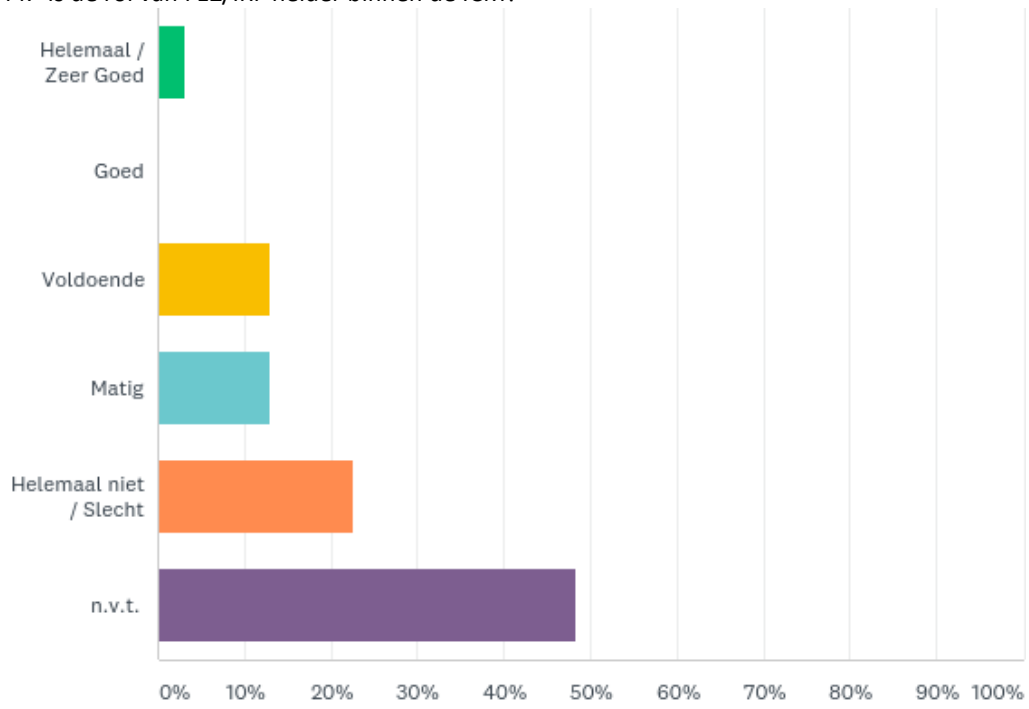
42. Ervaart u het proces van de ICM als nuttig en van toegevoegde waarde?



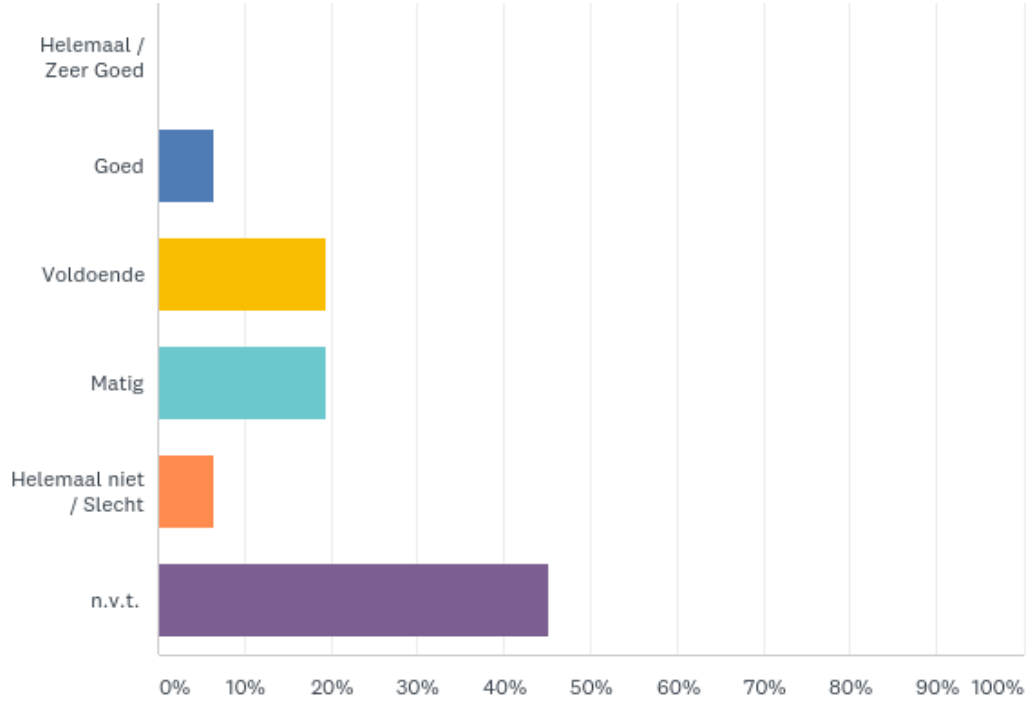
43. Faciliteert de ICM het OBDO voldoende om de sturing van de Generieke Digitale Infrastructuur te laten aansluiten op de financiering?



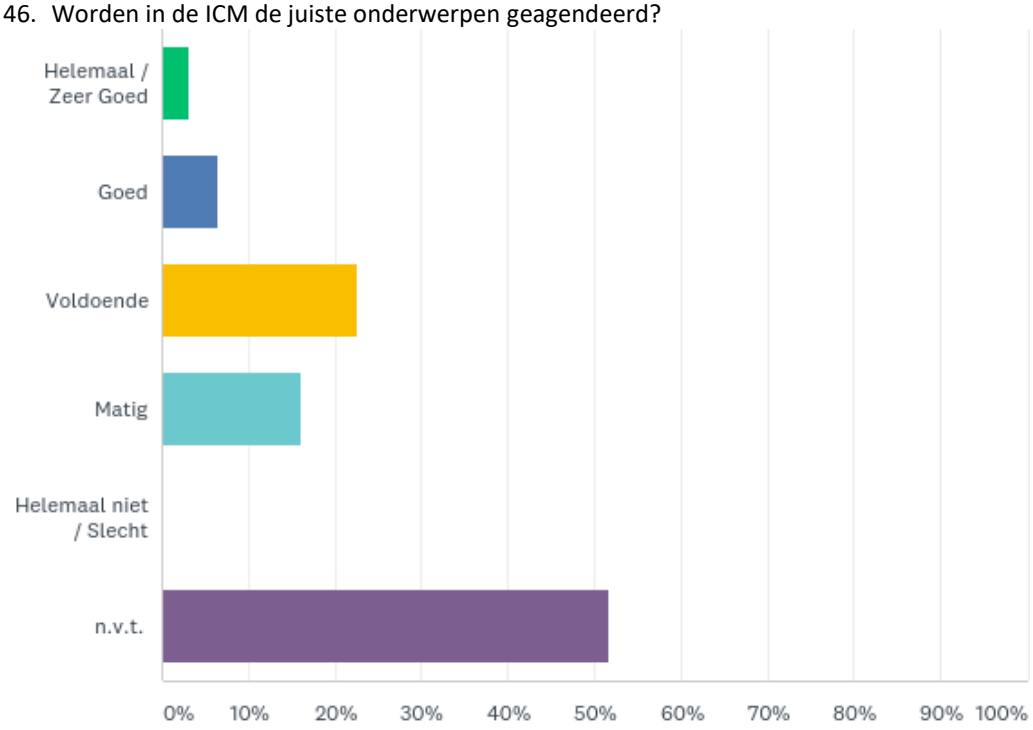
44. Is de rol van FEZ/IRF helder binnen de ICM?



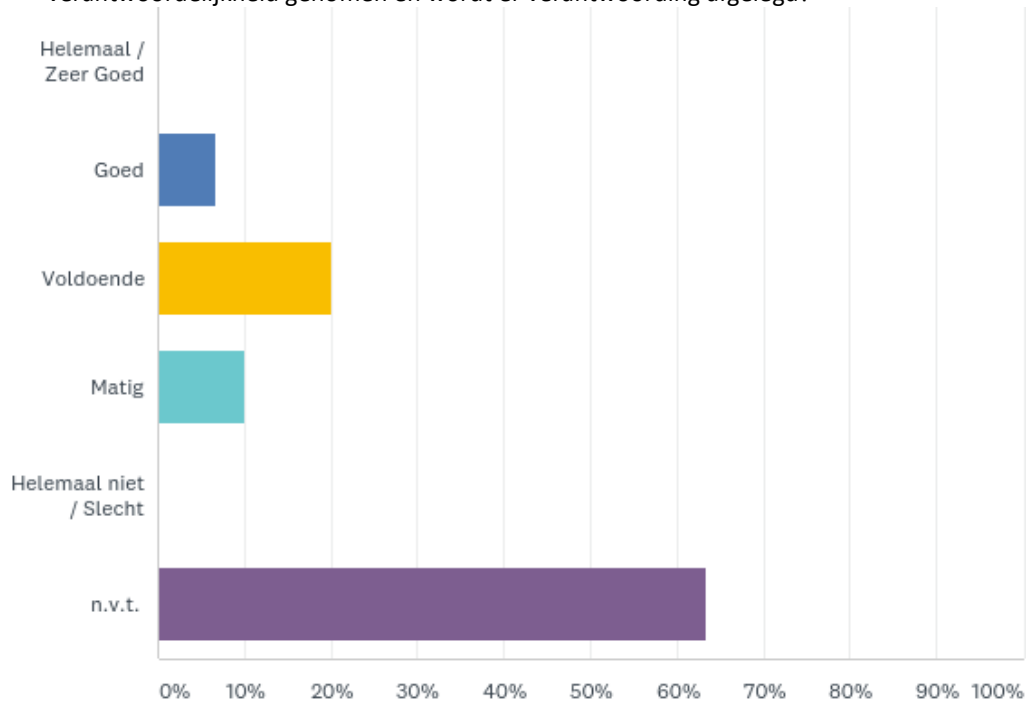
45. Is de samenstelling adequaat en komt het interbestuurlijke component hier voldoende in naar voren?



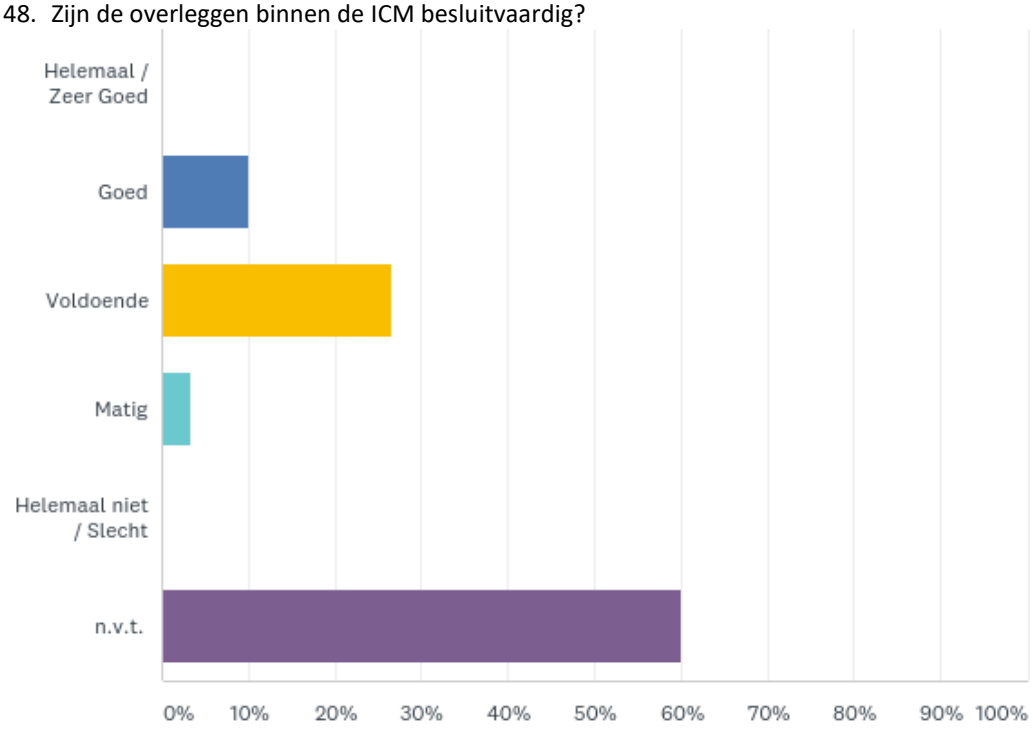
46. Worden in de ICM de juiste onderwerpen geagendeerd?



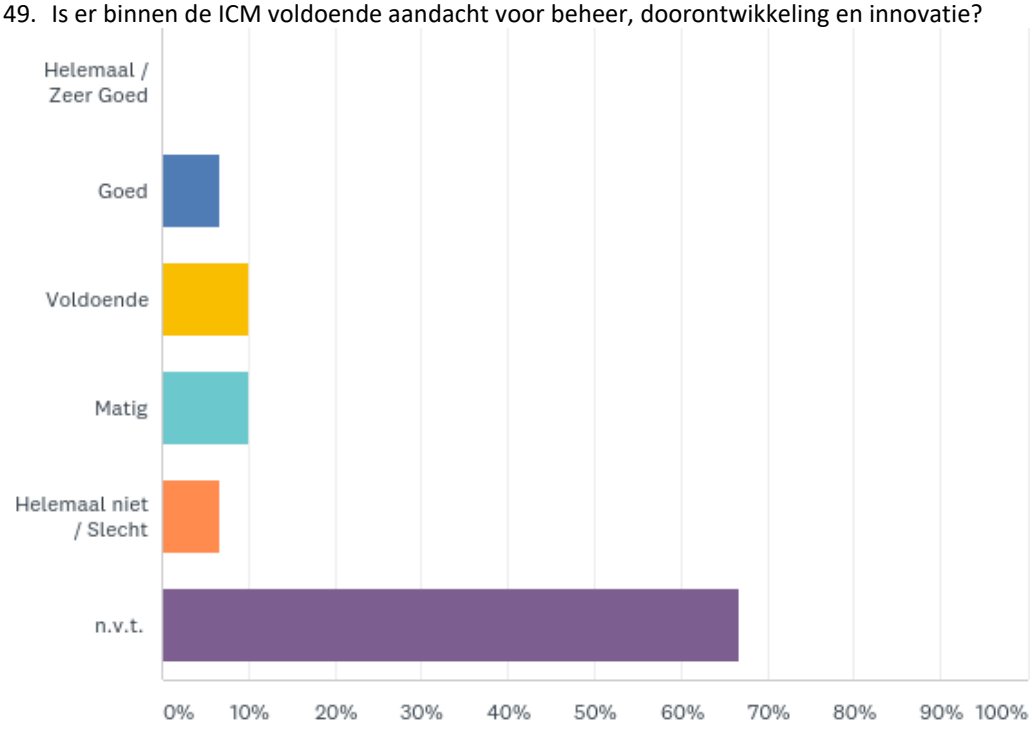
47. Is er sprake binnen de ICM van een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling, wordt er verantwoordelijkheid genomen en wordt er verantwoording afgelegd?



48. Zijn de overleggen binnen de ICM besluitvaardig?



49. Is er binnen de ICM voldoende aandacht voor beheer, doorontwikkeling en innovatie?



50. Is de frequentie van de overleggen binnen de ICM afdoende?

