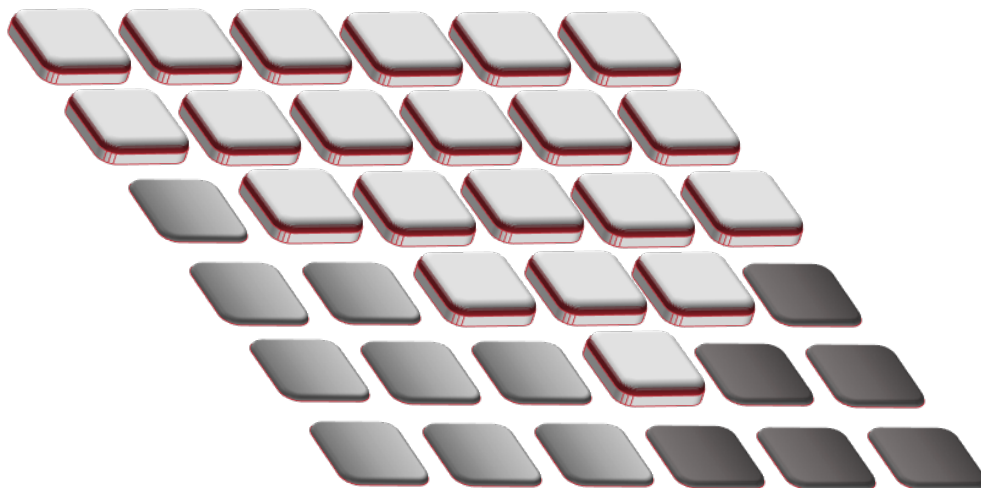


3 maart 2017

Evaluatie van het ICT-beleid van het Ministerie van Economische Zaken, Directie Regeldruk en ICT-beleid

**Bijdrage aan de e-overheid en ICT-innovatie in de
periode 2011-2015**



Evaluatie van het ICT-beleid van het Ministerie van Economische Zaken, Directie Regeldruk en ICT-beleid

Bijdrage aan de e-overheid en ICT-innovatie in de periode 2011-2015

technopolis _{group} Maart 2017

Dr. Martijn Poel

Dr. Ben Kokkeler

Ir. Ivette Oomens

Dr. Frank Zuijdam

Met dank aan prof. dr. ir. Marijn Janssen (Technische Universiteit Delft), mr. Robbert Fisher (Joint Institute for Innovation Policy), drs. Annemieke Biesma, Menno Digan en dr. David Regezi (Technopolis Group)

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	5
1 Inleiding: een lerende en integrale evaluatie	12
1.1 Doelstellingen van de evaluatie	12
1.2 Afbakening	12
1.3 Context, in vogelvlucht	13
1.4 Aanpak van de evaluatie	15
1.5 Opbouw van het rapport	16
2 Observaties en oordeelsvorming voor het cluster e-overheid.....	17
2.1 Budget en positionering van de negen initiatieven	17
2.2 Doeltreffendheid	19
2.3 Doelmatigheid.....	22
2.4 Coherentie	23
2.5 Relevantie.....	25
2.6 EZ-toegevoegde waarde	26
2.7 Oordeelsvorming.....	27
3 Observaties en oordeelsvorming voor het cluster ICT-innovatie	30
3.1 Budget en positionering van de zes beleidsinitiatieven	30
3.2 Doeltreffendheid	32
3.3 Doelmatigheid.....	35
3.4 Coherentie	36
3.5 Relevantie.....	38
3.6 EZ-toegevoegde waarde	39
3.7 Oordeelsvorming.....	41
4 Lessen en aanbevelingen voor het ICT-beleid.....	44
4.1 Effectmonitoring moet worden uitgebreid en er dient vaker te worden geëvalueerd.....	44
4.2 Vergroot de coherentie tussen initiatieven, mede op basis van een gedeelde visie	45
4.3 Verklein de spanning tussen de breedte van het ICT-beleid en het beschikbare budget.....	47
4.4 Gebruik zes overwegingen voor het bepalen (en beperken) van de rol van EZ in het ICT-beleid	49
4.5 Consulteer een brede groep belanghebbenden, in een vroeg stadium	51
4.6 Continuïteit in dossierhouders is cruciaal voor de rol van EZ als netwerkpartner	51
Bijlage A Lijst met geïnterviewde experts.....	53
Bijlage B Informatie over individuele initiatieven: e-overheid.....	55
Bijlage C Informatie over individuele initiatieven: ICT-innovatie.....	90
Bijlage D Monitoring en evaluatie: het ontwikkelen van outcome-indicatoren	114
Bijlage E Lijst met gebruikte afkortingen	129

Tabellen

Tabel 1	Twee beleidsclusters en 15 initiatieven binnen het Nederlandse ICT-beleid	13
Tabel 2	EZ-uitgaven aan beleidsinitiatieven e-overheid (in miljoenen euro).....	17
Tabel 3	Negen initiatieven e-overheid: de rol van EZ	26
Tabel 4	Oordeelsvorming cluster e-overheid.....	28
Tabel 5	EZ-uitgaven aan beleidsinitiatieven ICT-innovatie (in miljoenen euro)	30
Tabel 6	Zes initiatieven gericht op ICT-innovatie: de rol van EZ.....	40
Tabel 7	Oordeelsvorming cluster ICT-innovatie.....	42
Tabel 8	EZ-uitgaven aan Antwoord voor Bedrijven (in miljoenen euro).....	55
Tabel 9	Output Antwoord voor Bedrijven 2011-2013.....	57
Tabel 10	EZ-uitgaven aan het programma e-factureren (in miljoenen euro).....	59
Tabel 11	Bedrijven die digitale facturen verzenden en ontvangen, internationaal (2014)	61
Tabel 12	EZ uitgaven eHerkenning (in miljoenen euro)	64
Tabel 13	Leveranciers en aangesloten organisaties eHerkenning (januari 2017).....	65
Tabel 14	EZ-uitgaven aan het Ondernemersplein (in miljoenen euro).....	67
Tabel 15	Webinar	69
Tabel 16	EZ-uitgaven aan het Ondernemingsdossier (in miljoenen euro)	71
Tabel 17	EZ-uitgaven aan het programma Open Standaarden (in miljoenen euro).....	75
Tabel 18	Open standaarden gevraagd in aanbestedingen	77
Tabel 19	EZ-uitgaven aan PRIMA (in miljoenen euro)	78
Tabel 20	EZ-uitgaven aan SGGV (in miljoenen euro).....	81
Tabel 21	Overige partners programma SGGV.....	82
Tabel 22	Effecten van 5 van de 17 SGGV-casussen.....	83
Tabel 23	Samengevat: netto baten van SGGV-casussen met pm-posten.....	84
Tabel 24	EZ-uitgaven aan het programma SBR (in miljoenen euro).....	86
Tabel 25	Output SBR	88
Tabel 26	Huidige toepassingen van SBR	88
Tabel 27	Regeldrukeffecten naar grootte rechtspersoon (in €1.000)	88
Tabel 28	EZ-uitgaven aan Digital Gateway to Europe (in miljoenen euro).....	90
Tabel 29	Resultaten Digital Gateway to Europe	93
Tabel 30	EZ-uitgaven aan de Doorbraakprojecten met ICT (in miljoenen euro).....	95
Tabel 31	Resultaten Doorbraakprojecten met ICT	96
Tabel 32	EZ-uitgaven aan Digivaardig & Digiveilig.....	98
Tabel 33	Digivaardig: resultaten per cluster.....	100
Tabel 34	Output Digivaardig.....	101
Tabel 35	Resultaten survey effectiviteit programma	102
Tabel 36	EZ-uitgaven aan Maatschappelijke Sectoren en ICT (in miljoenen euro)	103
Tabel 37	EZ-uitgaven Roadmap ICT en KIA ICT (in miljoenen euro).....	107

Tabel 38	Schatting van investeringen Roadmap ICT (in miljoenen euro)	107
Tabel 39	Schatting van investeringen KIA ICT (in miljoenen euro)	108
Tabel 40	EZ-uitgaven aan het SURF-programma Innovatie-Infrastructuur met Impact (in miljoenen euro)	111
Tabel 41	SURF: resultaat investeringen in de nationale e-infrastructuur	112
Tabel 42	SURF: resultaten private sector programma	113
Tabel 43	SURF: voorbeelden samenwerking bedrijven met (pilot)gebruik	113
Tabel 44	Outcome-indicatoren: voorbeelden Ondernemersplein	121
Tabel 45	Outcome-indicatoren: voorbeelden eHerkenning en e-factureren	122
Tabel 46	Outcome-indicatoren: voorbeelden open standaarden	123
Tabel 47	Outcome-indicatoren SURF-programma Innovatie-Infrastructuur met Impact	124
Tabel 48	Outcome-indicatoren Digital Gateway to Europe	125
Tabel 49	Outcome-indicatoren Kennis- en Innovatieagenda ICT	126

Figuren

Figuur 1	Doelenboom e-overheid	18
Figuur 2	Doelenboom ICT-innovatie	31
Figuur 3	Jaarlijks aantal bezoekers website Antwoord voor Bedrijven 2008-2013	57
Figuur 4	Doelstellingen e-factureren versus realisatie	61
Figuur 5	Aantal bezoeken aan Ondernemersplein.nl	69
Figuur 6	Klanttevredenheid website ondernemersplein.nl	69
Figuur 7	Aantal volgers Ondernemersplein op Twitter	70
Figuur 8	Ondernemingsdossier: aantal dossiers	73
Figuur 9	Open standaarden toegepast in voorzieningen	77
Figuur 10	Digital Gateway to Europe: resultaat versus doelstelling per 31 december 2016	92
Figuur 11	MICT: aantal projectvoorstellen ingediend en gehonoreerd per sector	105
Figuur 12	Doelenboom Digitale Agenda 2016	115

Samenvatting

Het ICT-beleid van EZ, Directie Regeldruk en ICT-beleid.

Deze evaluatie betreft het ICT-beleid van het Ministerie van Economische Zaken (EZ), Directie Regeldruk en ICT-beleid. Het gaat om de periode 2011-2015. De evaluatie richt zich op 15 beleidsinitiatieven binnen de clusters e-overheid en ICT-innovatie.

e-overheid		ICT-innovatie
Antwoord voor bedrijven	e-factureren	Doorbraakprojecten met ICT
Ondernemersplein.nl	Open Standaarden	Digital Gateway to Europe
Slim Geregeld Goed Verbonden (SGGV)	PRIMA: Programma Implementatie Agenda ICT-Beleid	Roadmap ICT en Kennis- en Innovatieagenda ICT
Ondernemingdossier		Digivaardig & Digibewust
eHerkenning		SURF: programma Innovatie-Infrastructuur met Impact
Standard Business Reporting (SBR)		Maatschappelijke sectoren en ICT (MICT)

De lijst met initiatieven illustreert de **brede effecten van ICT op economie en maatschappij**. ICT is immers een cross-cutting en general purpose technology, zoals beschreven in de Digitale Agenda uit 2011 en 2016. In het proces van ontwikkelen, implementeren en opschalen van ICT-toepassingen spelen EZ en medeoverheden meerdere rollen. Het gaat bijvoorbeeld om de rol van cofinancier van ICT-innovaties, aanjager van een groter bewustzijn van ICT-kansen/risico's, partner voor het creëren van randvoorwaarden (zoals standaarden en digitale vaardigheden), gebruiker van ICT en wetgever.

Binnen het cluster **e-overheid** (sinds 2014 aangeduid als digitale overheid) legt EZ de nadruk op de relatie tussen overheden en bedrijven. Er is tevens aandacht voor transacties en samenwerking tussen bedrijven onderling. Zo is de combinatie Antwoord voor Bedrijven en Ondernemersplein gericht op het online informeren van bedrijven over relevante wet- en regelgeving (het starten van een bedrijf, belastingen, arbeidsvoorwaarden, etc.). Slim Geregeld Goed Verbonden betrof het gebruik van ICT bij het toezicht op ketens, in samenwerking tussen overheden, inspectiediensten en bedrijven. Bijvoorbeeld in de kalverketen en de visserij werkten publieke en private partijen aan efficiënter toezicht en het verminderen van administratieve lasten. Het verminderen van administratieve lasten is ook een doelstelling van e-factureren, Standard Business Reporting en het Ondernemingsdossier. eHerkenning is vooral gericht op het faciliteren van veilige communicatie en transacties. Het programma Open Standaarden tracht innovatie, concurrentie en efficiëntie te stimuleren, vooral door het bevorderen van open standaarden in e-overheidvoorzieningen en bij aanbestedingen door de overheid. PRIMA was een financieel programma dat onder andere bijdroeg aan Antwoord voor Bedrijven.

Het cluster **ICT-innovatie** (sinds 2014 aangeduid als digitale economie) kent minder nadruk op de relatie overheid-bedrijven en besteedt meer aandacht aan ICT-onderzoek en aan ICT-gebruik in maatschappelijke domeinen. De Roadmap ICT en de opvolger Kennis- en Innovatieagenda ICT brachten verschillende typen organisaties bij elkaar rondom een gedeelde agenda. Het gaat bijvoorbeeld om het formuleren van innovatiethema's zoals cybersecurity waarop topsectoren, de ICT-sector en onderzoeksinstituten willen samenwerken. Een van de deze partijen is SURF. EZ ondersteunt het SURF-programma Innovatie-Infrastructuur met Impact, gericht op vernieuwing van de SURF-

infrastructuur en het gebruik van deze infrastructuur door bedrijven. Digital Gateway to Europe is een initiatief om internationale ICT-bedrijven in segmenten zoals big data en cybersecurity naar Nederland te overtuigen om zich (ook) in Nederland te vestigen. In de programma's Maatschappelijke sectoren en ICT en Doorbraakprojecten met ICT was onder andere aandacht voor de opschaling van ICT-toepassingen in de zorg en het onderwijs. In de Doorbraakprojecten met ICT was ook aandacht voor het gebruik van big data, vooral door MKB-ers bewust te maken van de kansen. Digivaardig was gericht op het verhogen van digitale vaardigheden van ondernemers en werknemers.

Doelstelling en aanpak van de evaluatie

De evaluatie is gericht op het formuleren van **lessen en aanbevelingen**. De lessen en aanbevelingen zijn gebaseerd op een beschrijving en beoordeling van de 15 beleidsinitiatieven binnen de clusters e-overheid en ICT-innovatie.

De **beschrijving** van de 15 beleidsinitiatieven is gebaseerd op documentanalyse (b.v. programmadocumenten en jaarrapportages) en op een toelichting door de dossierhouders. De beschikbare informatie is grotendeels **kwalitatief** van aard. Uitzonderingen zijn de geïnvesteerde bedragen en de gerealiseerde output zoals het aantal gebruikers van e-overheidsvoorzieningen.

De **beoordeling** van de 15 initiatieven, en op geaggregeerd niveau, is gebaseerd op documentanalyse (b.v. eindrapportages, onafhankelijke evaluaties en kosten-batenanalyses) en op de observaties en oordelen van 30 experts die voor deze evaluatie zijn geïnterviewd. Het betreft een kwalitatief oordeel op de criteria doeltreffendheid, doelmatigheid, relevantie, coherentie en EZ-toegevoegde waarde. In de oordeelsvorming ligt de nadruk op het identificeren van **sterke punten en verbeterpunten**. Deze insteek past bij de strategische doelstelling van de evaluatie ('leren') en erkent de beperkingen van de beschikbare documenten. Zo is voor slechts enkele beleidsinitiatieven een onafhankelijke evaluatie beschikbaar.

De **lessen en aanbevelingen** zijn vooral geformuleerd op basis van de 30 expertinterviews. Validatie en uitwerking vonden plaats tijdens twee workshops (e-overheid en ICT-innovatie) met dossierhouders, clustercoördinatoren en leden van de Begeleidingscommissie.

Observaties en oordelen voor het beleidscluster e-overheid

De **doeltreffendheid** van de negen beleidsinitiatieven binnen het cluster e-overheid varieert. Een uitdaging bij het beoordelen van doeltreffendheid was dat meer informatie beschikbaar was over het behalen van operationele doelstellingen (output) dan over het behalen van strategische doelstellingen (directe effecten). Onder de geraadpleegde experts is veel consensus. De inzichten en oordelen van experts zijn bovendien vaak in lijn met de indicaties in de beschikbare documenten.

We noemen allereerst dat het om de ontwikkeling én implementatie van complexe e-overheidsvoorzieningen gaat, gericht op bedrijven en andere doelgroepen. Het is daarom niet vreemd dat de meeste initiatieven in de periode 2011-2015 traag op gang kwamen. Na het aanpakken van inhoudelijke en organisatorische vraagstukken werd geleidelijk meer output gerealiseerd. Dit leidt ook de komende jaren tot effecten, zoals berekend in meerdere kosten-batenanalyses. Dit betreft het Ondernemersplein en Antwoord voor Bedrijven (inmiddels inhoudelijk samengevoegd) en Open Standaarden, e-factoreren en eHerkenning. Het Ondernemersplein en Antwoord voor Bedrijven bereiken steeds meer ondernemers en de tevredenheid neemt toe. Er staan steeds meer open standaarden op de 'pas toe of leg uit-lijst' en deze lijst wordt gebruikt in steeds meer e-overheidsvoorzieningen en aanbestedingen. Er is beperkt zicht op de effecten hiervan. Het gebruik van e-factoreren en eHerkenning nam slechts zeer geleidelijk toe, met een versnelling in 2015. Dit was voor EZ reden om ook middels wet- en regelgeving te interveniëren. De schaalbaarheid van eHerkenning vereist (en krijgt) aandacht van EZ, Logius en de zes aangesloten aanbieders van eHerkenningdiensten. PRIMA was een financieel programma. De doeltreffendheid hangt af van de resultaten van gefinancierde

initiatieven zoals DigiD en Antwoord voor Bedrijven. Het Ondernemingsdossier blijft achter bij de doelstellingen en wordt (samen met de geleerde lessen) ondergebracht in Mijn Overheid voor Ondernemers (MOvO). Voor SGGV en SBR is het beeld duidelijk en positief.

In relatie tot **doelmatigheid** noemen we dat de EZ-budgetten voor e-overheid groter waren dan de budgetten voor ICT-innovatie (€135,5 versus €19,3 miljoen euro), vooral omdat het bij e-overheid gaat om ontwikkeling én implementatie. Het EZ-budget voor e-overheid is klein vergeleken met de budgetten die BZK investeert in de e-overheid, hoewel deze vergelijking lastig te maken is i.v.m. de bredere doelgroep van BZK. Er zijn enkele initiatieven met een lage doelmatigheid. Dit betreft met name het Ondernemingsdossier maar (vooral nog) ook voorzieningen waarbij het gebruik geleidelijk op gang komt (met name e-factureren en eHerkenning). Het algemene beeld is dat de kosten proportioneel of zelfs bescheiden zijn, tegen de achtergrond van de gerealiseerde output.

De doelmatigheid in termen van samenwerking en andere processen is geleidelijk verbeterd. Dit komt vooral doordat EZ de eigen rol en die van andere partijen heeft verduidelijkt. In enkele gevallen koos EZ de rol van opdrachtgever. In de meeste gevallen, zoals bij het Ondernemersplein en SBR, besloot EZ om zich te beperken tot de rol van beleidsmaker en werd de rol van aanjager en opdrachtgever van e-overheidsvoorzieningen overgedragen aan uitvoeringsorganisaties zoals de KvK en de Belastingdienst. Ook vindt meer (efficiënte) afstemming plaats in de driehoek EZ, BZK, Logius, met sinds augustus 2014 een rol voor de Digicommissaris. Ook hebben de EZ-dossierhouders veel tijd geïnvesteerd in de samenwerking met uitvoeringsorganisaties zoals KvK, RVO en de Belastingdienst.

De negen beleidsinitiatieven zijn **relevant**. De initiatieven adresseren belangrijke kansen en knelpunten voor onder andere bedrijven en uitvoeringsorganisaties. Het gaat hierbij vooral om het verlagen van administratieve lasten voor bedrijven. Een uitdaging bij het vergroten van relevantie is de spanning tussen enerzijds de missie en doelstellingen van EZ en anderzijds de (veranderende) eisen van uitvoeringsorganisaties. Uiteindelijk gaat het om de relevantie voor bedrijven. Daarnaast zijn kwaliteitsimpulsen en kostenbesparingen bij uitvoeringsorganisaties relevant. Ook dienen EZ en partners in te spelen op nieuwe technologie en modellen zoals blockchain. Hierdoor ontstaan bovendien kansen voor Nederlandse bedrijven die e-overheidsvoorzieningen ontwikkelen en aanbieden.

Vanuit het perspectief van ondernemers is het pakket aan e-overheidsvoorzieningen **coherent** omdat de e-overheidsvoorzieningen elkaar aanvullen. Vanuit het perspectief van uitvoeringsorganisaties is de samenhang (technisch, financieel en organisatorisch) minder duidelijk. De initiatieven zijn grotendeels los van elkaar en organisch tot stand gekomen. De inhoudelijke coherentie en de samenwerking tussen EZ en andere ministeries neemt toe door het instellen van de functie van Digicommissaris en de toegenomen aandacht voor de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI) en Mijn Overheid voor Ondernemers (MOvO).

De **EZ-toegevoegde waarde** was goed, terwijl de rol van EZ geleidelijk is veranderd van verkenner, aanjager en opdrachtgever (bijvoorbeeld in PRIMA en SGGV) tot beleidsverantwoordelijke en netwerkpartner (in bijna alle initiatieven). Er is veel waardering voor de expertise en continuïteit van EZ in het op gang brengen van nieuwe initiatieven. Ook biedt EZ toegevoegde waarde dankzij de vele contacten met bedrijven, enerzijds als gebruikers en anderzijds als ontwikkelaar/aanbieder van e-overheidsvoorzieningen. Op enkele punten kan EZ de rol t.o.v. uitvoeringsorganisaties vergroten, bijvoorbeeld door nieuwe technologieën en thema's te verkennen en door het tijdig (sneller) inzetten van wet- en regelgeving,

Observaties en oordelen voor het beleidscluster ICT-innovatie

De **doeltreffendheid** van de zes beleidsinitiatieven binnen het cluster ICT-innovatie verschilt. Ook de aard van de initiatieven verschilt, in termen van bijvoorbeeld type instrument, ambitieniveau, budget en doelgroep. Het beeld ten aanzien van doeltreffendheid is het meest duidelijk en positief bij de Digital Gateway to Europe. Er zijn geen 20 (de doelstelling) maar 40 bedrijven binnen de doelgroep overtuigd om zich (ook) in Nederland te vestigen. Deze bedrijven tekenden voor hun Nederlandse vestiging of zijn

inmiddels operationeel. Ook MICT, SURF en Digivaardig scoren relatief goed op doeltreffendheid, hoewel er meer informatie beschikbaar is over output dan over effecten. Voorbeelden zijn het aantal scholen of ziekenhuizen dat een specifieke ICT-toepassing gebruikt en hiermee opschaling realiseert (MICT), de score van SURF op internationale rankings van supercomputers en het aantal ondernemers dat is bereikt met campagnes van Digivaardig. De Roadmap ICT en de KIA ICT waren doeltreffend in het opstellen van een inhoudelijke agenda en het mobiliseren van belanghebbenden binnen en buiten de overheid. Dit vertaalt zich geleidelijk in financiële middelen, calls en projecten. De output van de Doorbraakprojecten met ICT is substantieel. Er zijn weliswaar projecten met weinig output (maar wel leidend tot lessen over knelpunten en mogelijke vervolgstappen) maar ook projecten met veel output (en met een vervolg onder leiding van OCW of VWS). Experts hebben vooral kritiek op de onduidelijke beleidskaders en de lage budgetten waarmee een grote variëteit aan doorbraakprojecten moest worden aangejaagd. De doelstellingen werden in dialoog met partners vastgesteld. Deze fase van het proces werd niet altijd expliciet gemaakt. Ook werden de geformuleerde doelen niet vertaald in indicatoren.

De oordeelsvorming op het criterium **doelmatigheid** ligt in het verlengde van de oordelen m.b.t. doeltreffendheid. De output en effecten van de Digital Gateway to Europe werden bereikt met een beperkt budget. De samenwerking tussen EZ (opdrachtgever) en NFIA verloopt efficiënt. De substantiële investeringen in vernieuwing van de SURF-infrastructuur en het gebruik hiervan door bedrijven, zijn normaal in de context van grootschalige onderzoeksfaciliteiten. Echter, onduidelijk is wat de exacte rol is van dit programma binnen het totaal aan SURF-middelen en -activiteiten. EZ, OCW, NWO en SURF werken dan ook aan een integrale verantwoordingssystematiek voor SURF. Digivaardig leverde met een realistisch budget een brede set aan output. Het opstellen van de Roadmap ICT en de KIA ICT kost noodzakelijkerwijs veel uren van belanghebbenden. Het EZ-budget was zeer beperkt. De Doorbraakprojecten met ICT hebben mogelijk niet alle verwachtingen ingelost. Omdat het EZ-budget echter beperkt was, lijkt de doelmatigheid voldoende. MICT kon over veel budget beschikken en werd in een onafhankelijke evaluatie beoordeeld als grotendeels succesvol. Op basis hiervan beoordelen we de doelmatigheid van MICT als voldoende, ondanks dat enkele experts kritiek hadden op het grote aantal, kleine projecten met (in hun ogen) beperkte resultaten.

De **relevantie** van de initiatieven binnen het cluster ICT-innovatie was en is hoog. De Directie Regeldruk en ICT-beleid is bezig met reële kansen en bedreigingen, in samenwerking met belanghebbenden in publieke en private sectoren. Wel kan EZ meer aandacht besteden aan het eerder identificeren of oppakken van nieuwe thema's, het vaker consulteren van outsiders zoals startups en wetenschappers, en het warm houden van contacten met doelgroepen (ook wanneer de uitvoering van een initiatief is neergelegd bij een uitvoeringsorganisatie of een andere partner).

De zes initiatieven binnen het cluster ICT-innovatie zijn **coherent** in de zin van complementair. De vier pijlers van de Digitale Agenda worden afgedekt net als de verschillende fases van het innovatieproces. Ook zijn er voorbeelden van coherentie door de tijd, b.v. het doorzetten van thema's van MICT, via de Doorbraakprojecten met ICT naar initiatieven van OCW, VWS en ECP. Ook richten meerdere initiatieven zich op thema's zoals big data en cybersecurity. De coherentie lijdt onder de grote variëteit aan initiatieven, zeker gezien het beschikbare budget. Hierdoor ontbreekt soms de slagkracht en zijn de effecten waarschijnlijk beperkt. De coherentie van het ICT-innovatiebeleid lijkt bovendien te worden beperkt door de versnippering van initiatieven over verschillende directies binnen EZ.

De door EZ gekozen rollen en de **EZ-toegevoegde waarde** verschillen tussen de zes initiatieven. Een van de rode lijnen is de positionering van EZ als netwerkpartner. De Directie Regeldruk en ICT-beleid weet deze rol vaak goed in te vullen, mede dankzij de expertise en continuïteit bij dossierhouders. In twee gevallen lag de nadruk op cofinanciering: MICT en SURF. In ander gevallen koos EZ de rol van opdrachtgever en partner voor het bij elkaar brengen van partijen en/of het creëren van bewustzijn.

Wel is de rol van EZ in enkele gevallen **te neutraal**. Een rol als pure procesfacilitator is te licht. Dit speelde bij de programma's PRIMA, Maatschappelijke sectoren en ICT en de Doorbraakprojecten met ICT. EZ dient altijd, mede, te sturen op EZ-doelstellingen zoals vestigingsklimaat, ondernemerschap en innovatie. Een dergelijke sturing of 'checklist' geeft ook de andere partijen duidelijkheid, ook indien het interdepartementale programma's betreft. Een ander verbeterpunt betreft de mate waarin EZ inzet op

ICT-toepassingen in maatschappelijke domeinen zoals zorg en onderwijs. Op dit punt was de EZ-rol ten opzichte van de rol van andere ministeries niet altijd consistent. Een ander aandachtspunt is het mogelijk **doorschieten in een procesrol** in plaats van een rol als **cofinancier**. Vaak zijn beide componenten noodzakelijk voor het winnen van vertrouwen en commitment bij partners. In de periode 2011-2015 was er een beperkt EZ-budget beschikbaar voor de zes beleidsinitiatieven gericht op ICT-innovatie.

Lessen en aanbevelingen

1: Effectmonitoring moet worden uitgebreid en er dient vaker te worden geëvalueerd

Inzicht in de directe effecten (outcomes) van beleidsinitiatieven is essentieel voor het trekken van **lessen** over de werking van beleid. Deze lessen helpen bij het **bijsturen** van beleid. Echter, in de monitoring van de 15 beleidsinitiatieven die binnen de reikwijdte van de evaluatie vallen, is zeer beperkt aandacht voor voorlopige of gerealiseerde effecten. De nadruk ligt op de beschrijving van de input (zoals EZ-budget), activiteiten (zoals projecten) en output (zoals het aantal bereikte ondernemers). Wel wordt het bereiken van effecten, op termijn, plausibel gemaakt door te monitoren hoeveel bedrijven, uitvoeringsorganisaties en gemeenten gebruik maken van e-overheidvoorzieningen. Ook is gebruik gemaakt van prognoses in de vorm van eenmalige kosten-batenanalyses.

Het rapport bevat **suggesties voor outcome-indicatoren**. De samenhang binnen de actielijnen van de Digitale Agenda maakt het mogelijk om per actielijn outcome-indicatoren te ontwikkelen ('bovenlangs'). Hiermee wordt bovendien erkend dat meerdere beleidsinitiatieven van invloed zijn op het realiseren van effecten binnen actielijnen zoals Onderwijs, kennis en innovatie. Daarnaast zijn outcome-indicatoren ontwikkeld door te redeneren vanuit individuele beleidsinitiatieven ('onderlangs').

De tweede aanbeveling in relatie tot effectmeting is om **vaker evaluaties uit te voeren**. Onze 'meta evaluatie' kon bouwen op slechts vier evaluaties van individuele initiatieven. Evaluaties kunnen effecten in kaart brengen maar kunnen ook de *relevantie* van de doelstellingen en activiteiten toetsen (in een dynamische context) en de *samenwerking* tussen partners analyseren. Een van de voorstellen is het formuleren van een **evaluatiekalender** met een balans tussen evaluaties per beleidsinitiatief en evaluaties op geaggregeerd niveau (bijvoorbeeld evaluaties per actielijn van de Digitale Agenda). Een dergelijke evaluatiekalender gaat verder dan formele eisen zoals de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en benadrukt het belang van leren en bijsturen.

2: Vergroot de coherentie tussen initiatieven, mede op basis van een gedeelde visie

De coherentie tussen beleidsinitiatieven is **toegenomen**. Binnen het portfolio e-overheid richten EZ en partners zich vaker op generieke concepten en modules. Bij ICT-innovatie gaat het o.a. om coherentie rond thema's als digitale infrastructuur, cybersecurity en ICT-toepassingen in zorg en onderwijs.

Om de coherentie verder te versterken, dient een samenhangende **visie op de e-overheid voor bedrijven** te worden ontwikkeld. Mogelijk kan direct worden gewerkt aan een visie op de e-overheid in brede zin, dus gericht op bedrijven, ZZP-ers, burgers en andere partijen. Daarnaast dient een **visie op ICT-innovatie** te worden ontwikkeld. Beide visies kunnen een plaats krijgen in relevante actielijnen van de Digitale Agenda.

De visie op e-overheid kan bouwen op (deel)visies zoals opgesteld in het kader van Mijn Overheid voor Ondernemers (opgesteld onder regie van EZ), de Generieke Digitale Infrastructuur en het Digiprogramma 2017 (opgesteld onder regie van de Digicommissaris). De visie zou onder andere in kunnen gaan op de wijze waarop de e-overheid omgaat met **ZZP-ers**, in hun positie als bedrijf en burger; en op het creëren van **kansen voor Nederlandse bedrijven** die vooroplopen in het ontwikkelen of ondersteunen van e-overheidvoorzieningen, bijvoorbeeld binnen internationale handels-, logistieke en toezichtsketens.

De visie op ICT-innovatie zou kunnen ingaan op onder andere: het bepalen van kansen voor ICT-innovaties met relatief **grote baten** voor economie en maatschappij (in plaats van enkel een inventarisatie) en het identificeren van de **meest urgente knelpunten** bij het oppakken van deze kansen (b.v. de knelpunten binnen het thema smart industries). Ook kan worden bepaald of deze knelpunten kunnen worden aangepakt met **bestaande beleidsinitiatieven** (in het belang van continuïteit en coherentie) eventueel met aanpassingen in budget, partners en doelgroepen.

3: Verklein de spanning tussen de breedte van het ICT-beleid en het beschikbare budget

Zoals hierboven aangestipt, is ICT een cross-cutting en general purpose technology met relevantie voor bijna ieder onderdeel van de economie en maatschappij. De geëvalueerde set van 15 beleidsinitiatieven illustreert niet alleen de **breedte van het ICT-beleid** maar ook het **beperkt beschikbare budget**. Het budget van de EZ-Directie Regeldruk en ICT-beleid nam af terwijl de relevantie van ICT toenam.

De spanning tussen de breedte van het ICT-beleid en het beschikbare budget is deels een kwestie van politieke prioriteiten maar zal door de aard van ICT altijd aanwezig blijven. **Drie oplossingsrichtingen** om deze spanning te verkleinen zijn:

- *Gebruik meer financieringsbronnen*, bijvoorbeeld innovatief aanbesteden/inkopen en generieke Europese programma's en fondsen zoals het Europese Fonds voor Strategische Investerings (het Juncker-fonds) en fondsen van de Nationale Investeringsbank (Invest-NL).
- *Het beter benutten van de resultaten van Europese projecten over e-overheid en ICT-innovatie*, bijvoorbeeld door te stimuleren dat meer Nederlandse organisaties (inclusief publieke organisaties) deelnemen aan Europese programma's zoals Horizon 2020 en FP9 en hierdoor kennis/toepassingen ontwikkelen en binnen Nederland delen/lanceren. Een Nederlandse visie op e-overheid en andere ICT-innovaties helpt bij het beïnvloeden van de thema's en werkprogramma's van FP9.
- *Gebruik de concepten *marktfalen* en *systeemfalen* bij besluiten over beleidsinitiatieven*, vooral door binnen brede thema's als smart industry en digitale vaardigheden haarscherp te krijgen waar de knelpunten zitten die alleen door interventie van de overheid kunnen worden weggenomen. Kort samengevat: is er een rationale voor interventie door de overheid? De aard van de knelpunten geeft bovendien een eerste indicatie van de rol die EZ en andere ministeries of publieke organisaties kunnen nemen (zie hieronder aanbeveling vier). Zo vraagt het uitblijven van standaarden doorgaans op een rol van EZ, terwijl het ontbreken van vaardigheden doorgaans om een rol van OCW vraagt.

4: Gebruik zes overwegingen voor het bepalen (en beperken) van de rol van EZ in het ICT-beleid

Waar de derde aanbeveling zich richt op de rationale voor interventie door de overheid, richt de vierde aanbeveling zich op de vraag: welk onderdeel van de overheid? De rol en toegevoegde waarde van EZ binnen de publiek-private netwerken voor de 15 initiatieven, is als positief beoordeeld. Een van de kanttekeningen is dat de door EZ gekozen rollen niet altijd gemotiveerd zijn en dat deze rollen (daarom) niet altijd inhoudelijk consequent en voorspelbaar zijn. Ieder dossier is uniek en de rol van EZ zal altijd afhangen van de voorkeuren en mogelijkheden van collega-ministeries, uitvoeringsorganisaties, gemeenten, bedrijven, etc. Desondanks kan een kader met **zes overwegingen** helpen bij het bepalen van de EZ-rol. Deze overwegingen kunnen bovendien bijdragen aan het vergroten van de focus in het ICT-beleid van EZ.

1. De mate waarin ICT-innovaties leiden tot kansen en bedreigingen ten aanzien van *EZ-doelstellingen*. Denk aan vestigingsklimaat, innovatie in het bedrijfsleven, administratieve lasten, ondernemerschap, marktwerking en een toekomstbestendige energievoorziening.
2. De *volwassenheid* van technologieën en ICT-toepassingen: de rol van EZ en de toegevoegde waarde van verkenningen (foresight), financiële en andere bijdrages van EZ nemen geleidelijk af naarmate technologieën en ICT-toepassingen volwassener worden, terwijl de rol van bijvoorbeeld vakministeries, uitvoeringsorganisaties en bedrijven toeneemt.

3. De mate waarin *ICT-infrastructuren en ICT-diensten generiek* zijn: de rol van EZ en de toegevoegde waarde van financiële steun, regelgeving en andere EZ-bijdrages zijn groter als ICT-infrastructuren/diensten relevant zijn voor meerdere sectoren en maatschappelijke domeinen.
4. De mate waarin *ICT-gerelateerde kansen en bedreigingen generiek* zijn: de rol van EZ en de toegevoegde waarde van netwerkvorming, bewustzijns campagnes en andere bijdrages van EZ zijn groter als kansen en bedreigingen relevant zijn voor meerdere sectoren en domeinen.
5. De mate waarin ICT-gerelateerde kansen en bedreigingen vragen om beleidsinitiatieven met regie op *nationaal niveau* in plaats van Europees, regionaal of lokaal niveau.
6. De mate waarin behoefte is aan *diep-inhoudelijke expertise*: de rol van EZ en de toegevoegde waarde van advisering, toetsing of bemiddeling door EZ neemt af naarmate meer diep-inhoudelijke expertise noodzakelijk is.

5: Consulteer een brede groep belanghebbenden, in een vroeg stadium

EZ heeft binnen de portfolio's e-overheid en ICT-innovatie **veelvuldig geconsulteerd**. Dit past bij een beleidsterrein waar EZ samenwerkt met vele publieke en private partners en waar de doelgroep zeer divers is. De aanbeveling is het, waar mogelijk, **eerder consulteren van een brede groep belanghebbenden**. Doel is het versterken van de relevantie en, uiteindelijk, de doeltreffendheid van beleidsinitiatieven. Zo kan bepaald worden hoe e-overheidvoorzieningen ingrijpen op de exploitatiemodellen en technische architectuur van uitvoeringsorganisaties. Ook bevordert consultatie dat e-overheidvoorzieningen of innovatieprogramma's aanslaan bij gemeenten en bedrijven.

Voor het portfolio **e-overheid** gaat het om grote bedrijven en hun accountants/adviseurs, MKB-ers in verschillende sectoren en ketens, startups, ZZP-ers, collega-ministeries, uitvoeringsorganisaties zoals de Belastingdienst, RVO en KvK, gemeenten, etc.

Een aandachtspunt voor het portfolio **ICT-innovatie** is het niet alleen consulteren van partijen in de ICT-sector en onderzoekinstellingen met ICT als speerpunt (insiders) maar ook partijen en wetenschappers uit sectoren en domeinen die gebruik maken van ICT (outsiders). Het gaat dus om een brede en gevarieerde groep. Een van de opties is het houden van online, open consultaties zoals de Europese Commissie vaak organiseert.

6: Continuïteit in dossierhouders is cruciaal voor de rol van EZ als netwerkpartner

De continuïteit in dossierhouders en de/het opgebouwde **expertise** en **vertrouwen** leverden in de periode 2011-2015 een belangrijke bijdrage aan de EZ-toegevoegde waarde. Dit geldt zowel voor de informele rollen die EZ speelt (zoals het co-creëren van agenda's en het committeren van partners) als de formele rollen van EZ (zoals het fungeren als opdrachtgever en het aanpassen van wet- en regelgeving).

Dossierhouders **leren** (vaak impliciet) over technologie, ICT-toepassingen, domeinen, cruciale partners, typen beleidsinstrumenten, valkuilen in publiek-private samenwerking, etc. Samenwerking in **duo's van beleidsmedewerkers** en kennisdeling binnen **clusters/directies** helpen om de afhankelijkheid van individuele dossierhouders te verkleinen.

Door te investeren in **visievorming, consultatie, monitoring en evaluatie**, kunnen lessen (vaak expliciet) worden vastgelegd en gedeeld met een brede groep collega's. Hierdoor kan een balans worden gevonden tussen enerzijds continuïteit in dossierhouders en anderzijds carrièrestappen van beleidsmedewerkers en een gezonde mate van doorstroming binnen de organisatie.

1 Inleiding: een lerende en integrale evaluatie

1.1 Doelstellingen van de evaluatie

De *strategische* doelstelling van de evaluatie is het formuleren van lessen en aanbevelingen voor het ICT-beleid in de periode vanaf 2017. Het gaat hierbij met name om:

- De selectie en vormgeving van beleidsinitiatieven/instrumenten, in specifieke situaties.
- De rolverdeling en samenwerking tussen het Ministerie van Economische Zaken en (andere) publieke en private partijen.
- Het monitoren van niet alleen de output maar ook de effecten van beleid.

De *operationele* doelstelling van de evaluatie is het beschrijven en beoordelen van het ICT-beleid van het Ministerie van Economische Zaken (EZ), Directie Regeldruk en ICT-beleid. Het gaat hierbij om de periode 2011-2015 en om de volgende vijf evaluatiecriteria¹:

1. Doeltreffendheid: de mate waarin de geformuleerde doelstellingen worden bereikt, c.q. de mate waarin de beoogde output en directe effecten worden gerealiseerd.
2. Doelmatigheid: de mate van efficiëntie bij het gebruik van middelen (input) voor het bereiken van de doelstellingen.
3. Relevantie: de mate waarin de doelstellingen en de beleidsinterventies ingrijpen op daadwerkelijke problemen of kansen in de economie en maatschappij en op de onderliggende oorzaken of mechanismes ('doen we de juiste dingen?').
4. Coherentie: de mate waarin beleidsinterventies elkaar aanvullen in plaats van tegenwerken of doubleren.
5. EZ-toegevoegde waarde: de specifieke rol en bijdrage van EZ (mandaat, budget, expertise, etc.) in relatie tot de rol en bijdrage van andere publieke en private organisaties die bij een beleidsinterventie betrokken zijn. Bijvoorbeeld: de rol van EZ t.o.v. de rol van collega-ministeries, Europese en regionale overheden, uitvoeringsorganisaties en bedrijven.

Gezien de diversiteit van het ICT-beleid (in termen van thema's, doelstellingen, doelgroepen, typen instrumenten, etc.) zijn de vijf evaluatiecriteria toegepast op vijftien initiatieven. Vervolgens zijn de inzichten geaggregeerd naar het niveau van twee beleidsclusters (e-overheid en ICT-innovatie) en het ICT-beleid als geheel. In het kort: de inzichten zijn *bottom up* opgebouwd.

In de evaluatie ligt de nadruk op de strategische doelstelling ('een lerende evaluatie'). Drie redenen hiervoor zijn: een aantal initiatieven is inmiddels beëindigd; een aantal initiatieven is of wordt samengevoegd (met name binnen het cluster e-overheid); en een aantal nieuwe initiatieven wordt in 2017 voorbereid, met het oog op de Tweede Kamerverkiezingen maart 2017 en de hierop volgende kabinetsformatie.

Omdat de evaluatie veel nadruk legt op het formuleren van lessen, zijn de EZ-dossierhouders intensief betrokken bij de evaluatie. Daarnaast zijn onafhankelijke experts en belanghebbenden geconsulteerd en is gebruik gemaakt van voortgangsrapportages, interim evaluaties, etc. (zie paragraaf 1.4).

1.2 Afbakening

De evaluatie richt zich op een substantieel deel van het ICT-beleid van de rijksoverheid, namelijk de beleidsclusters e-overheid en ICT-innovatie, onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van

¹ De korte samenvatting van de vijf evaluatiecriteria is gebaseerd op de Handreiking beleidsdoorlichtingen, opgesteld door de Rijksoverheid (met veel aandacht voor de criteria doeltreffendheid en doelmatigheid) en de Better Regulation Toolbox van de Europese Commissie (met veel aandacht voor de criteria relevantie, coherentie en EU-toegevoegde waarde, een criterium dat in deze evaluatie model stond voor het criterium EZ-toegevoegde waarde).

Economische Zaken, Directie Regeldruk en ICT-beleid. Tabel 1 benoemt de 15 specifieke initiatieven die binnen de reikwijdte van de evaluatie vallen.² De evaluatie betreft de periode 2011-2015. Waar relevant voor een goed inzicht in de beleidsinitiatieven in de periode 2011-2015, is aandacht voor de aangrenzende jaren. Zo is, bijvoorbeeld, het programma Digivaardig & Digibewust in 2009 van start gegaan en is de Kennis- en Innovatieagenda ICT in 2016 vertaald in calls voor onderzoeksprojecten.

Tabel 1 Twee beleidsclusters en 15 initiatieven binnen het Nederlandse ICT-beleid

e-overheid		ICT-innovatie
Antwoord voor bedrijven	e-factureren	Doorbraakprojecten met ICT
Ondernemersplein.nl	Open Standaarden	Digital Gateway to Europe
Slim Geregeld Goed Verbonden (SGGV)	PRIMA: Programma Implementatie Agenda ICT-Beleid	Roadmap ICT en Kennis- en Innovatieagenda ICT
Ondernemingdossier		Digivaardig & Digibewust
eHerkenning		SURF: programma Innovatie-Infrastructuur met Impact
Standard Business Reporting (SBR)		Maatschappelijke sectoren en ICT (MICT)

Om de afbakening van de evaluatie op vier punten te verduidelijken:

- De initiatieven binnen het cluster e-overheid betreffen voornamelijk de relatie tussen *bedrijven* en overheden (of uitvoeringsorganisaties). De evaluatie gaat niet in op de e-overheid voor *burgers*.
- In het kader van Open Standaarden is kort aandacht voor het *Forum Standardisatie*, het forum waarin partijen samenwerken aan betere benutting van open ICT-standaarden.
- Binnen het programma Digivaardig & Digibewust (2009-2013) en de opvolger Digivaardig & Digiveilig (2012-2016) leggen we de nadruk op *Digivaardig* omdat dit thema onder de verantwoordelijkheid van de Directie Regeldruk en ICT-beleid valt.
- In het door EZ gefinancierde SURF-programma Innovatie-Infrastructuur met Impact ligt de nadruk op *innovatie* van de SURF-infrastructuur en het verhogen van de *relevantie voor bedrijven*. Waar relevant, is ingegaan op de bredere activiteiten en financiering van SURF.

Bovenstaande afbakening betekent ook dat de evaluatie niet de volledige breedte afdekt van het Nederlandse ICT-beleid en van de Digitale Agenda.nl (2011), de Digitale Implementatieagenda.nl (2011) en de recente Digitale Agenda: vernieuwen, vertrouwen, versnellen (2016). De evaluatie gaat bijvoorbeeld niet in op EZ-initiatieven gericht op cybersecurity, net neutraliteit, snelle toegang tot het internet en het functioneren van de Europese interne markt voor digitale diensten. Deze initiatieven vallen niet onder de verantwoordelijkheid van de EZ-Directie Regeldruk & ICT-beleid. De evaluatie betreft evenmin de initiatieven die binnen de (Rijksbrede) Digitale Agenda vallen maar waarvoor andere ministeries dan EZ verantwoordelijk zijn.

1.3 Context, in vogelvlucht

Juist in een lerende evaluatie is het van belang om relevante ontwikkelingen in de context te benoemen. Veranderingen in technologie, economie, aanpalend beleid, etc. hebben invloed op de mate waarin de lessen over de periode 2011-2015 bruikbaar zijn voor de periode vanaf 2017.

² Daarnaast heeft de Directie Regeldruk en ICT-beleid in de periode 2011-2015 aandacht besteed aan enkele (voor deze directie) kleine dossiers zoals open data, cloud computing en smart cities.

Bij wijze van inleiding benoemen we enkele belangrijke ontwikkelingen in de context van het ICT-beleid zoals hierboven afgebakend (de clusters e-overheid en ICT-innovatie). Tijdens de evaluatie zijn meerdere van deze ontwikkelingen aan bod gekomen, bijvoorbeeld als verklaring voor het bijsturen van beleid. Waar relevant, is dit benoemd in het rapport.

- **Technologie:** continuering van de trend naar meer breedband en meer online toepassingen, via smartphones, tablets, laptops, PC's en andere apparaten; meer capaciteit voor opslag van data en meer rekenkracht (o.a. via cloud computing en High Performance Computing), toegenomen verzameling en gebruik van data (Internet of Things, big data, open data, linked data, artificiële intelligentie) en aandacht voor toepassingen met een decentrale architectuur (peer-to-peer, federatief, blockchain).
- **Economie:** herstel van economische groei na de financiële, economische en Euro-crisis, met tegelijkertijd een nieuwe fase in de ontwikkeling van automatisering en robotisering. Onder de vlag van industrie 4.0 of smart industry zijn er gevolgen voor bestaande bedrijven en kansen voor nieuwe bedrijven; implicaties voor de locatie van bedrijvigheid (b.v. re-shoring); en voor arbeid, (digitale) vaardigheden, opleiding en training. Een andere verandering die door ICT wordt gedreven is de opkomst van online dienstenplatformen. Mede dankzij netwerkeffecten werd Google een platform tussen gebruikers, websites en adverteerders; en werd Amazon een platform tussen consumenten en aanbieders van boeken, online video, apparatuur, etc. Andere voorbeelden zijn Facebook, Apple, Airbnb en Coursera. Deze relatieve nieuwkomers dwongen bestaande (diensten)bedrijven om zich aan te passen, zichzelf opnieuw uit te vinden of de deuren te sluiten (cf. creatieve destructie).
- **Maatschappij:** ICT-gebruik wordt nog belangrijker voor maatschappelijke interactie (b.v. sociale media); toegenomen aandacht voor online privacy en cybersecurity; en continuering van de aandacht voor vergrijzing, gezondheid en toegankelijkheid van de zorg (met een rol voor e-health).
- **Milieu:** de aandacht voor energie-efficiëntie, het gebruik van duurzame energie en het terugdringen van CO₂-uitstoot blijft toenemen, zoals onder andere blijkt uit het aantal initiatieven door burgers, bedrijven en overheden, en de schaal van initiatieven (bijvoorbeeld het gebruik van restwarmte, smart grids en CO₂-neutrale data centers).
- **Europees beleid:** Horizon 2020 betekende een continuering van de aandacht voor onderzoek en innovatie in ICT en het gebruik van ICT bij het aanpakken van (grote) maatschappelijke uitdagingen. In reactie op de economische crisis is het aantal Europese fondsen voor innovatie toegenomen, bijvoorbeeld middels het Europese Fonds voor Strategische Investerings (het Juncker-fonds). Binnen het thema e-overheid werken de Europese Commissie en lidstaten verder aan Europese standaardisatie en interoperabiliteit, bijvoorbeeld voor elektronische identificatie en elektronisch factureren.
- **Nationaal beleid:** na een periode van bezuinigingen, ombuigingen en decentralisatie (bijvoorbeeld decentralisatie in de zorg) en aandacht voor concrete dossiers zoals regeldruk en administratieve lasten, neemt in de periode 2011-2016 de aandacht toe voor grote thema's zoals smart industry, de toekomst van arbeid (jobless growth, jobpolarisatie, deeleconomie, etc.) en vaardigheden voor de 21^e eeuw. Een van de dossiers van EZ is de doorontwikkeling van het topsectorenbeleid, waarin ICT-innovatie vanaf 2016 een doorsnijdend thema is (inclusief een topteam). Relevant voor het e-overheid-beleid van EZ is het e-overheid-beleid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). BZK richt zich vooral op elektronische dienstverlening van overheden aan burgers. Momenteel intensiveren BZK, EZ en andere ministeries de coördinatie van de e-overheid, bijvoorbeeld via de Digicommissaris en de doorontwikkeling van de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI). Eveneens relevant voor de e-overheid is de toegenomen aandacht van Veiligheid & Justitie (V&J), BZK, EZ en andere ministeries, voor online privacy en cybersecurity. Relevant is tevens de vorming van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, ontstaan uit een fusie van Agentschap NL en Dienst Regelingen, met daarnaast enkele taken afkomstig van de voormalige productschappen. De implicatie is dat RVO veel (e-)contacten met bedrijven heeft, net als bijvoorbeeld de Belastingdienst en de Kamer van Koophandel.

- **Regionaal en lokaal beleid:** in relatie tot de hierboven beschreven technologietrends (zoals Internet of Things) en decentralisatie van overheidstaken (bijvoorbeeld het ruimtelijk economisch beleid) behouden of vergroten provincies en gemeenten de aandacht voor economische groei en innovatie. ICT-gerelateerde innovaties zoals smart industry, e-health en smart cities staan hoog op regionale en lokale beleidsagenda's. Relevante programma's liggen vaak in handen van Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's), publiek-private partnerships zoals Brainport in de regio Eindhoven en Amsterdam Smart City. Voor de financiering van activiteiten wordt een beroep gedaan op lokale, regionale, nationale en Europese fondsen, plus middelen van bedrijven.

1.4 Aanpak van de evaluatie

De aanpak van de evaluatie kende zes stappen:

1. **Operationalisatie:** concretisering van de doelstellingen en de aanpak van de evaluatie, in overleg tussen de Begeleidingscommissie en het projectteam van de Technopolis Group.
2. **Documentanalyse:** met aandacht voor het ICT-beleid als geheel maar met de nadruk op de 15 individuele initiatieven (jaarrapportages, voortgangsnotities, interim rapportages van de Digitale Agenda, data op Key Performance Indicators, beschikbare interim en eindevaluaties, beleidsdoorlichtingen, kosten-batenanalyses, etc.). Om de aanpak van deze stap samen te vatten: wat vertellen bestaande documenten ons over de doeltreffendheid, doelmatigheid, etc. van de 15 beleidsinitiatieven van de EZ-Directie Regeldruk en ICT-beleid?
3. **Gesprekken met dossierhouders:** het projectteam voerde gesprekken met de 15 EZ-dossierhouders: de individuen en teams die verantwoordelijk zijn/waren voor een beleidsinitiatief. Ook is gesproken met de coördinatoren van de clusters e-overheid en ICT-innovatie. Deze gesprekken dienden allereerst ter validatie van de documentanalyse: heeft het projectteam de meest relevante documenten gebruikt, en heeft het projectteam een feitelijk correcte interpretatie van de informatie en data? Een belangrijk onderwerp in de gesprekken was het duiden, het verklaren van het functioneren van het beleidsinitiatief, in termen van de vijf evaluatiecriteria. Bijvoorbeeld: wat ging wel of niet goed, waarom, en hoe is bijgestuurd? In de praktijk waren de dossierhouders zeer open en zelfkritisch, in het belang van een lerende evaluatie.
4. **Interviews met 30 externe experts:** er is een balans gevonden tussen personen die een breed overzicht hebben van het ICT-beleid (context, coherentie, etc.) en personen die enkele initiatieven zeer goed kennen. Hierbij is geborgd dat ieder van de 15 initiatieven door minstens twee echte kenners is besproken. In de praktijk bleek dat ieder initiatief door minstens vier experts kon worden besproken. Een deel van de experts die individuele initiatieven goed kennen, was/is direct betrokken bij deze initiatieven. In de praktijk bleek dat deze experts verder keken dan hun eigen belangen en rollen. Bovendien was er veel consensus onder de experts. De lijst met geïnterviewden is opgenomen als appendix A van dit rapport. De evaluatiecriteria vormden de leidraad van het interview. Er was veel ruimte om lessen te delen en aanbevelingen te doen.
5. **Workshops met dossierhouders:** gezien de strategische doelstellingen van de evaluatie ('leren') is gekozen voor workshops met dossierhouders, clustercoördinatoren en leden van de Begeleidingscommissie. Ook aanwezig waren twee onafhankelijke experts e-overheid en ICT-innovatie. Tijdens de workshops werden de observaties en oordelen gevalideerd en werden lessen en aanbevelingen geformuleerd. Dit gebeurde op basis van de resultaten van de documentanalyse en de 30 interviews. Er zijn aparte workshops gehouden voor e-overheid en voor ICT-innovatie.
6. **Rapportage:** het conceptrapport is ter validatie van feitelijke observaties voorgelegd aan de dossierhouders. Het conceptrapport, met name de geformuleerde lessen en aanbevelingen, is besproken met de Begeleidingscommissie.

Doorlooptijd van de evaluatie was zes maanden: september 2016 t/m februari 2017.

Het projectteam is de leden van de Begeleidingscommissie zeer erkentelijk voor de discussies tijdens de vijf bijeenkomsten en voor het commentaar op het conceptrapport.³

We bedanken de dossierhouders en clustercoördinatoren bij de EZ-Directie Regeldruk & ICT voor de open en constructieve gesprekken en workshops en voor het commentaar op het conceptrapport.

We zijn de 30 externe experts en belanghebbenden zeer dankbaar voor het beschikbaar stellen van hun tijd en het delen van hun waardevolle inzichten.

Technopolis Group is verantwoordelijk voor de inhoud van het eindrapport.

1.5 Opbouw van het rapport

Hoofdstuk twee bevat de observaties en oordelen voor het **cluster e-overheid**. Allereerst worden de initiatieven gekoppeld aan de pijlers van de Digitale Agenda (2011) en de doelstellingen van EZ. Ook wordt het EZ-budget per initiatief genoemd. Vervolgens worden de observaties per evaluatiecriterium weergegeven. Er is expliciet gemaakt welke observaties zijn gebaseerd op documentenanalyse; en welke op basis van de interviews met 30 experts. Hierbij wordt aandacht besteed aan het niveau van individuele initiatieven en (waar aggregatie gerechtvaardigd is) het niveau van het cluster e-overheid. De conclusie van hoofdstuk twee bevat de oordelen van Technopolis Group. De formulering van oordelen is genuanceerd en kent een zekere bandbreedte. Immers, de breedte van deze evaluatie maakte het niet mogelijk om een kwantitatieve onderzoeksopzet te kiezen. Daarnaast geldt dat de geraadpleegde bronnen (zoals evaluaties van individuele initiatieven) in veel gevallen kwalitatief van aard waren.

Hoofdstuk drie bevat de observaties en aanbevelingen voor het **cluster ICT-innovatie** en kent dezelfde opzet als hoofdstuk twee.

Hoofdstuk vier bevat de lessen en aanbevelingen voor het **ICT-beleid** van de EZ-Directie Regeldruk en ICT-beleid. Hierbij is expliciet gemaakt in welke mate de lessen en aanbevelingen gelden voor zowel het cluster e-overheid als ICT-innovatie.

Appendix A bevat het overzicht van de **30 geïnterviewde experts**.

Appendix B bevat een beschrijving van de **negen initiatieven binnen het cluster e-overheid**, langs de lijnen van de evaluatiecriteria, en op basis van de documentanalyse. De bronvermelding in appendix B ('de basis') is uitgebreider dan de bronvermelding in de hoofdtekst, in het belang van de leesbaarheid van het hoofdrapport.

Appendix C bevat hetzelfde type beschrijving van de **zes initiatieven binnen het cluster ICT-innovatie**.

Appendix D gaat in op het ontwikkelen en gebruiken van **outcome-indicatoren** bij de monitoring en evaluatie van ICT-beleid. De EZ-Directie Regeldruk en ICT-beleid kan samen met partners een set aan indicatoren ontwikkelen. De Digitale Agenda kan hierbij het beleidskader zijn. Appendix D bevat voorbeelden van indicatoren. Ook zijn aanbevelingen geformuleerd op het raakvlak van monitoring en evaluatie.

Appendix E bevat de lijst met **gebruikte afkortingen**.

³ De leden van de Begeleidingscommissie (BC) zijn werkzaam bij EZ: drs. Oscar Delnooz (Directie Regeldruk en ICT-beleid, voorzitter van de BC), dr.ir. Jan Julianus (Directie Regeldruk en ICT-beleid, coördinator van de BC), dr. Bram van Dijk (Directie Algemene Economische Politiek) en dr. Henry van der Wiel (DG Bedrijfsleven en Innovatie, BeleidsAnalyseTeam).

2 Observaties en oordeelsvorming voor het cluster e-overheid

2.1 Budget en positionering van de negen initiatieven

Het cluster e-overheid beschikte in de geëvalueerde periode⁴ over een budget van €135,5 miljoen euro. Dit cluster binnen de EZ-Directie Regeldruk en ICT-beleid wordt sinds 2014 aangeduid als digitale overheid.

Onderstaande tabel geeft de financiële bijdragen van het Ministerie van Economische Zaken aan de instrumenten met betrekking tot e-overheid weer. Doordat deze evaluatie de periode 2011-2015 betreft, is de financiering voor SGV in 2009 en 2010 niet meegenomen in onderstaande tabel. In totaal is er €15,4 miljoen geïnvesteerd in SGV.

Voor het verloop van het activiteitencluster is kenmerkend dat in 2011 ruim 30% van de middelen is aangewend. Een verklaring is hiervoor is dat het PRIMA-budget na 2011 snel daalde, met de afronding van dit financiële programma in 2012 en 2013. In de periode 2013-2015 zijn de EZ-budgetten voor de e-overheid relatief stabiel gebleven.

Tabel 2 EZ-uitgaven aan beleidsinitiatieven e-overheid (in miljoenen euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
Antwoord voor Bedrijven	5,0	5,0	5,5	3,5	3,5	22,5
Ondernemersplein.nl ⁵		0,2	0,3	0,9	0,9	2,3
Ondernemingsdossier ⁶		4,1	4,2	5,3	8,7	22,3
eHerkenning ⁷	1,6	5,1	3,3	4,5	4,6	19,1
SBR ⁸	8,5	1,9	1,6	1,8	0,7	14,5
e-factureren	2,3	0,8	1,8	0,6	0,8	6,3
Open Standaarden	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1	10,6
PRIMA-gelden	21,5	4,8	1,8	0,5		28,6
SGV ⁹	4,7	4,5	0,1			9,3
Totaal	45,8	28,5	20,7	19,2	21,3	135,5

Bron: EZ

De totaalsom van €135,5 miljoen is substantieel in vergelijking tot het ICT-innovatiebudget binnen dezelfde directie (€19,3 miljoen). Zetten we dit budget met enige voorzichtigheid af tegen het budget van BZK op het gebied van e-overheid, dan is het EZ-budget voor e-overheid klein. De verhouding is circa 1 op 4, met een BZK-budget van rond de €500 miljoen in de periode 2011-2015.¹⁰ Opgemerkt moet worden

⁴ De evaluatie betreft budgetten en daarmee ontplooidde activiteiten in de jaren 2011–2015. Waar dat relevant is voor de analyse en duiding, wordt beknopt beschreven wat er voor 2011 gebeurde en welke resultaten zich in 2016 aftekenen.

⁵ Naast de hier genoemde bedragen, is er ook een financiële bijdrage vanuit PRIMA geleverd aan het Ondernemersplein. Daarnaast zijn een deel van de middelen van het Ondernemersplein afkomstig uit de reguliere begroting van de Kamer van Koophandel.

⁶ In 2015 is er in plaats van de geplande €7,7m, €8,7m uitgegeven, door aanvullend budget voor Regelhulpen.

⁷ In 2014 is er in plaats van de geplande €2,6m, €4,5m uitgegeven door aanvullend budget voor Idensys. Ook is er in 2015 €2,6m extra ontvangen voor de implementatie van de eIDAS verordening (i.p.v. de geplande €2m).

⁸ Naast de hier genoemde bedragen, is er ook een financiële bijdrage vanuit PRIMA geleverd aan het SBR.

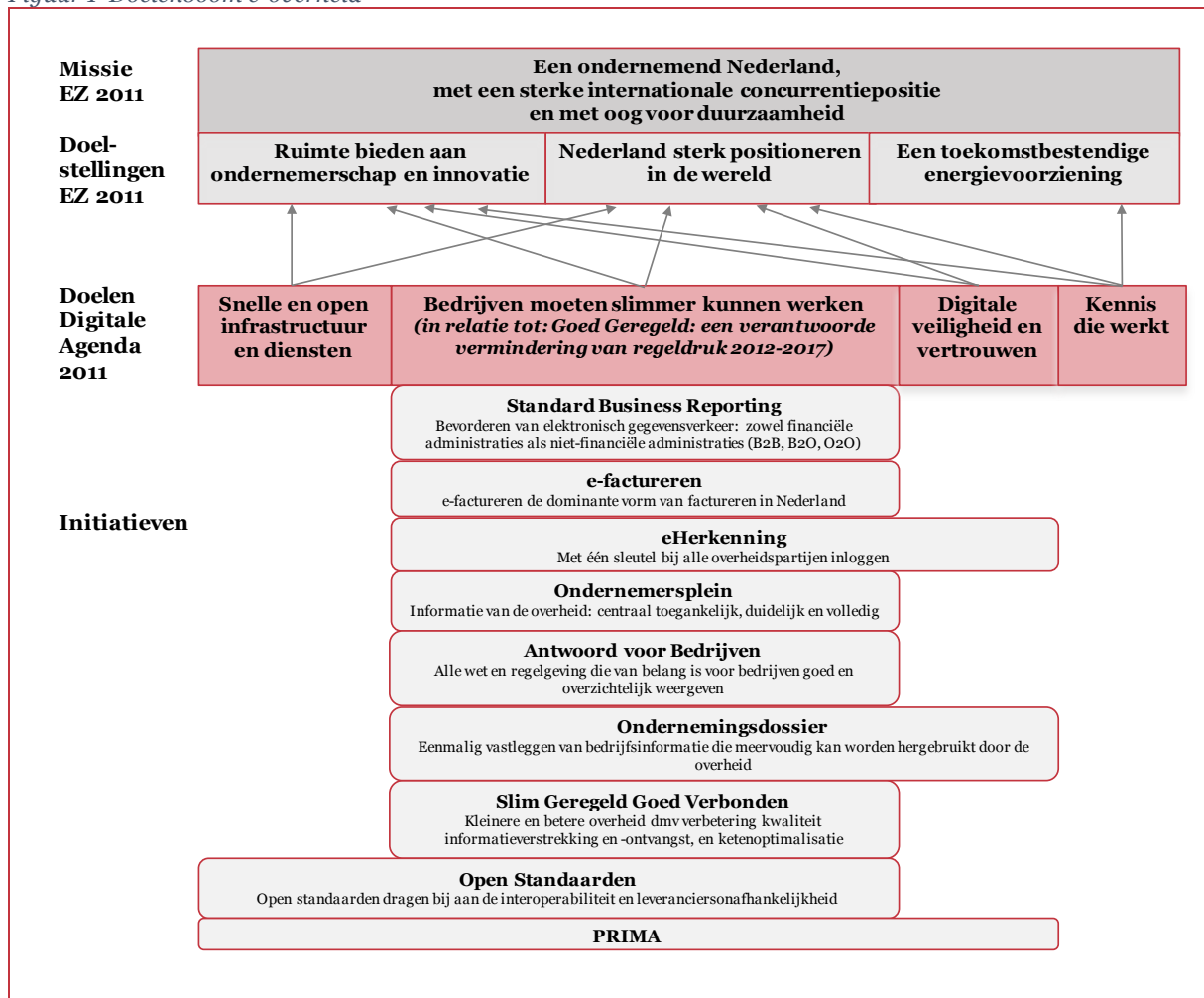
⁹ Hierbij is €4m gefinancierd door EZ, en €0,7m uit het programma vernieuwing Rijksdienst (2011).

¹⁰ Hierbij is uitgegaan van de BZK-budgetten opgenomen in de begroting voor de jaren 2011-2015. Dit is exclusief eventuele aanvullende budgetten van BZK, collega-ministeries, uitvoeringsorganisaties en gemeenten. Zie ook de Beleidsdoorlichting artikel 6.1-6.3, uitgevoerd door Berenschot (2015) in opdracht van BZK: De dienstverlenende en innovatieve overheid.

dat de reikwijdte van het e-overheidsbeleid van BZK groot is, met voorzieningen voor burgers, overheden en andere organisaties.

Het portfolio e-overheid valt binnen de Digitale Agenda-pijler ‘Bedrijven moeten slimmer kunnen werken’ (Figuur 1). Deze pijler hangt nauw samen met het programma ‘Goed geregeld: een verantwoorde vermindering van regeldruk’. Een aantal instrumenten draagt ook bij aan de Digitale Agenda-pijlers ‘Digitale veiligheid en vertrouwen’ en ‘Snelle en open infrastructuur en diensten’.

Figuur 1 Doelenboom e-overheid¹¹



Bron: Technopolis Group

De beleidsinitiatieven binnen het portfolio e-overheid dienen een breed en gevarieerd spectrum van actoren te beïnvloeden. Vaak gebeurt dit in onderlinge samenwerking. Het gaat om diverse departementen, gemeentes, uitvoeringsorganisaties (zoals Logius), brancheorganisaties, waardeketens en andere groepen bedrijven. Binnen de groep van bedrijven kan een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds bedrijven als uiteindelijke doelgroep van overheidsstimulering, wet- en regelgeving, handhaving en dienstverlening en anderzijds ontwikkelaars en leveranciers van e-diensten. Bezien we deze omvang en diversiteit van actoren, en de beschikbare financiële middelen, dan kan op voorhand worden vastgesteld dat hier een bijzondere opgave is vervuld.

¹¹ EZ was destijds nog het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

2.2 Doeltreffendheid

2.2.1 Inleiding

Het cluster e-overheid stond voor de taak een brede en diverse activiteitenportfolio te ontwikkelen, organiseren en uit te voeren. Een portfolio waarvoor geen bewezen effectief instrumentarium ter beschikking stond, zoals we later in dit hoofdstuk zullen zien. Sterker nog, het ontwikkelen van een passend beleidsinstrumentarium was impliciet onderdeel van de opdracht. Tegelijkertijd was de politieke druk groot, mede door lobby vanuit ondernemerskringen. Administratieve lasten voor ondernemers moesten zo snel mogelijk verminderd worden, als voorwaarde voor economische groei.

Het in kaart brengen en analyseren van de doeltreffendheid van het portfolio e-overheid als geheel is dan ook een precaire aangelegenheid.

2.2.2 PRIMA en SGV

Allereerst zijn daar, chronologisch, de initiatieven PRIMA en SGV. Beiden zijn zeer verschillend in wijze van uitvoering, maar overeenkomstig qua tijdvak van uitvoering en invloed op het portfolio als geheel. PRIMA, met een omvang van €28,6 miljoen, wordt door dossierhouders en experts ervaren als doeltreffend in het scheppen van een financiële basis voor andere initiatieven. De PRIMA-rapportages beschrijven de activiteiten en output van een aantal projecten gefinancierd vanuit PRIMA (zie appendix B). Zo is binnen PRIMA onder andere gewerkt aan de infrastructuur voor DigiBob (Digitaal Bevolkingsonderzoek Borstkanker), een aanpak voor registratie van niet ingezetenen (RNI) en het digitaal ontsluiten van erfgoed (CATCHplus). De PRIMA-verslagen gaan kort in op andere projecten, zoals Antwoord voor Bedrijven en DigiD, die een zelfstandige rapportage kennen. De genoemde voorbeelden illustreren dat PRIMA relatief breed was in termen van onderwerpen en doelstellingen.

SGV, met een omvang van €15,4 miljoen en een doorloop van vier jaar (2009-2012), kan zich onder ditzelfde positieve beeld scharen. Samen met bedrijven, brancheorganisaties en toezicht/inspectiediensten is het concept van 'digitaal ketenwerken' door ontwikkeld en in de praktijk gebracht. Het ging om 17 casussen. SGV was te zien als een kraamkamer voor ketenwerken, waarna dit concept toenemende aandacht kreeg bij bestuurders in andere domeinen van de e-dienstverlening. Het concept en de meeste casussen werden in een mid-term review en een eindevaluatie als succesvol aangeduid. Ook de geïnterviewde experts zijn positief, zowel de directbetrokkenen als de experts op iets meer afstand.

2.2.3 Open Standaarden

De initiatieven rond Open Standaarden hebben eveneens een voorwaardenscheppend karakter. De benadering die hierin is ontwikkeld kan worden samengevat als een vertaling van het IT-architectuur adagium *comply or explain*: bij inkoop altijd deze standaarden opleggen, tenzij er goede redenen zijn om hiervan af te wijken. Bij dit adagium past ook dat de Rijksoverheid als inkoper het goede voorbeeld stelt. Deze harde lijn is gecompleteerd met een pad van overtuigen en draagvlak creatie, op weg naar brede maatschappelijke toepassing.

Het Programma Open Standaarden kende een EZ-budget van €10,5 miljoen voor een periode van vijf jaar (2011-2015). De totale som die daardoor binnen de betrokken actor-organisaties (bij de Rijksoverheid, ZBO's en organisaties als SURF) bijeen is gebracht, is vele malen groter. Het bereik van dit instrumentarium strekt zich uit tot alle ministeries en rijksdiensten, gemeenten, Hoger Onderwijsinstellingen en een groeiend aantal zorginstellingen. Het gebruik van open standaarden in e-overheidsvoorzieningen neemt toe; en er wordt in aanbestedingen steeds vaker gevraagd op open standaarden (zie appendix B voor aanvullende informatie m.b.t. de negen beleidsinitiatieven in het portfolio e-overheid).

Ontegenzeggelijk is er nog een lange weg te gaan om te kunnen spreken van 'volledige doeltreffendheid' qua open standaarden, maar in internationaal perspectief kan genoteerd worden dat Nederland tot de

Europese kopgroep behoort. Onder het Nederlandse voorzitterschap is in 2016 een EU-mededeling¹² geaccordeerd. De mededeling sluit aan bij inzet en wensen van Nederland om standaardisatie en bevordering van interoperabiliteit in te zetten voor het versterken van de digitale interne markt. Daarmee komt deze EZ-investering Nederlandse bedrijven ten goede die in het buitenland opereren.

Tegelijkertijd is juist dit domein sterk in ontwikkeling: internationale platforms zetten de facto standaarden. Door dit soort platformen is er de noodzaak aan te sluiten op standaarden in grote, door buitenlandse spelers gedomineerde branches zoals pharma, fintech en blockchain. Deze vergaande internationale ontwikkelingen roepen bij de geïnterviewde experts vragen op. Men heeft weliswaar positieve waardering voor het anticiperend vermogen dat in de e-overheid portfolio in samenspel met andere actoren in standaardisatiefora is ontwikkeld. Maar tegelijkertijd verwacht men van EZ een rol als verkenner van nieuwe ontwikkelingen.

2.2.4 Ondernemersplein, Ondernemingsdossier en Antwoord voor Bedrijven

Vervolgens zijn er de initiatieven Ondernemersplein, Ondernemingsdossier en Antwoord voor Bedrijven (AvB). Voor deze drie initiatieven gold een duidelijke en hoge politieke ambitie, mede gezien de lobby vanuit bedrijven. Er was een hoge tijdsdruk. De overheid moet te allen tijde de ondernemer snel met betrouwbare informatie terzijde staan. De drie initiatieven verschillen in de wijze van ontwikkeling in de periode 2011-2015, maar vanuit de optiek van de ondernemer betreft het een set van elkaar aanvullende e-diensten. Met een totale omvang van €47,1 miljoen (€2,3 + €22,3 + €22,5) zijn deze initiatieven in de recente jaren tot volle realisatie gekomen. Strikt kwantitatief gesproken lijkt EZ, samen met de coalities van actoren, de gestelde doelen van het Ondernemersplein en Antwoord voor Bedrijven te halen (waarbij AvB inmiddels inhoudelijk is ondergebracht in het Ondernemersplein). De cijfers over het aantal gebruikers en de klanttevredenheid zijn redelijk positief. Bij het Ondernemingsdossier zijn de gestelde doelen echter niet gehaald. Er wordt momenteel gewerkt aan het integreren van het Ondernemingsdossier in Mijn Overheid voor Ondernemers (MOvO).

De oorspronkelijke keuze om, evenals bij andere instrumenten in het portfolio e-overheid, als EZ zelf het voortouw te nemen, wekt her en der kritische geluiden op. Experts hebben waardering voor het beleidsmatige en inhoudelijke leiderschap dat EZ heeft getoond waarbij de grenzen zijn geraakt van hetgeen een voortrekkersrol van de Rijksoverheid vermag. Specifiek voor het Ondernemersplein betreft dit de voorkeur van EZ voor een relatief centraal model (regie door een publieke organisatie, één website, centrale redactie, één merk). Enkele uitvoeringsorganisaties en ICT-experts hadden destijds ook decentrale (federatieve) publieke modellen willen verkennen, net als de mate waarin *private* partijen (zoekmachines, portals, apps, adviseurs, etc.) bedrijven helpen bij het vinden van overheidsinformatie. Wel is hierover veel overleg geweest tussen EZ en uitvoeringsorganisaties. Ook zijn bijvoorbeeld VNG, VNO-NCW en brancheorganisaties geconsulteerd.

Bij het Ondernemersplein, AvB en het Ondernemingsdossier heeft EZ van meet af aan gepoogd samen te werken in coalities en het daadwerkelijke beheer van éénmaal gerealiseerde digitale faciliteiten zo snel mogelijk over te dragen aan een uitvoeringsorganisatie. Zo leverde KvK Nederland vanaf 2012 de projectleider van het Ondernemersplein. Het projectleiderschap van AvB lag vanaf 2010 in handen van Agentschap NL en (vanaf 2014) haar opvolger RVO. Bij het Ondernemingsdossier werkte EZ in de periode 2011-2015 nauw samen met DICTU.

Geïnterviewde experts zijn wisselend meer of minder positief over het *moment* waarop belanghebbenden zijn geconsulteerd en de mate waarin EZ rekening hield met suggesties. Specifiek voor het Ondernemersplein erkenden experts dat EZ en KvK andere partijen consulteerden, bijvoorbeeld in de partnerraad (Belastingdienst, RDW, Agentschap NL/RVO en vanaf 2013 de VNG) en door bedrijven de kans te geven om te reageren op de bètaversie van het Ondernemersplein. Echter, meerdere experts stelden dat op dat moment niet alleen de hoofdlijnen van het Ondernemersplein duidelijk waren maar ook een groot deel van de uitwerking al was ingevuld. Adviseurs die samenwerken met gemeenten stellen dat er ook intensiever had kunnen worden overlegd met gemeenten en hun ICT-adviseurs, niet alleen

¹² 'ICT standaardisatie prioriteiten voor de Digitale Interne Markt' (COM(2016)176, 19 april 2016).

op strategisch niveau, in de partnerraad. Op deze wijze had bij het Ondernemersplein meer rekening kunnen worden gehouden met de wensen, mogelijkheden en beperkingen van gemeenten. EZ en KvK hebben richting de VNG wel diverse verzoeken gedaan om mee te denken en werken. Echter, dit bleek in de praktijk lastig, mede vanwege capaciteitsproblemen bij de VNG. Het gaat bij het Ondernemersplein weliswaar 'slechts' om afstemming van informatiestromen ('content') maar desondanks leidde dit tot implicaties voor de processen van gemeenten.

Experts maken vergelijkbare opmerkingen in relatie tot het Ondernemingsdossier, waarbij men aangeeft dat de implicaties van het Ondernemersdossier voor uitvoeringsorganisaties en gemeenten groter zijn dan die van het Ondernemersplein (in termen van technische processen). Men erkende dat de gebruiks- en waarderingscijfers van het Ondernemersplein pleiten voor de door EZ ingezette koers, terwijl het achterblijvende gebruik van het Ondernemingsdossier niet enkel kan worden verklaard door een te late of te beperkte consultatie. Ook gaven experts aan dat de mate en wijze van consultatie in de periode 2011-2015 geleidelijk is verbeterd.

In totaliteit is het beeld dat de aanjagende rol en de vasthoudendheid van EZ van groot belang zijn geweest voor de ontwikkeling van een doeltreffend instrumentarium. De cijfers in recente jaren bevestigen deze positieve indruk: hoge scores v.w.b. klanttevredenheid van ondernemers. Ook qua bezoekersaantallen behaalde het Ondernemersplein in 2014 en 2015 zijn targets (500.000 bezoeken per maand in 2014 en 650.000 bezoeken per maand in 2015, tegen de achtergrond van een totaal van ongeveer 1.500.000 bedrijven in Nederland). Het Ondernemingsdossier kende van meet af aan problemen die door geïnterviewde experts geweten werden aan een onvoldoende duidelijke keuze qua architectuur en verantwoordelijkheid voor beheer (van content) door overheid of ondernemer. Hieruit is tussentijds lering getrokken die in de opzet van MOvO wordt meegenomen.

2.2.5 SBR, e-factureren en eHerkenning

Evenals de voorgaande drie instrumenten, zijn de initiatieven SBR, e-factureren en eHerkenning relevant voor een breed en gevarieerd palet van gebruikers. Hiervoor kunnen de e-diensten en aanpakken die in deze initiatieven worden ontwikkeld, een belangrijke bijdrage leveren. Het oorspronkelijke doel dat de basis vormde voor deze initiatieven, verlaging van administratieve lasten, is nog steeds actueel.

Er is in de afgelopen jaren veel bereikt met SBR, e-factureren en eHerkenning. De Nederlandse taxonomie van SBR staat voor belastingen en jaarrekeningen van rechtspersonen. SBR is sinds 2013 voor steeds meer fiscale aangiften de exclusieve aanlevermethode en m.i.v. 2017 verplicht bij het deponeren van de jaarrekening door micro-ondernemingen en kleine rechtspersonen (rapportage over boekjaar 2016). Ook hier kent het doel een internationale strekking: SBR is inmiddels erkend als een Europese best-practice; er zijn meer dan 1.000 rapportage-stromen geïdentificeerd waarop SBR van meerwaarde zou kunnen zijn.

eHerkenning staat qua doeltreffendheid enigermate ter discussie. De doelstelling uit de Digitale Agenda 2011 is nog niet helemaal gehaald (80% van overheden die digitale diensten bieden aan bedrijven zou moeten zijn aangesloten) en het inlogvolume is nog laag. Er is wel duidelijke progressie. Er zijn steeds meer overheidsinstellingen die de tools gebruiken, en met meer volume. Het imago van eHerkenning onder aanbieders/dienstverleners is relatief positief, terwijl gebruikers weliswaar positief zijn over veiligheid en betrouwbaarheid maar nog weinig voordelen zien.

Een doorbraak van eHerkenning als basisinfrastructuur voor veilig dataverkeer voor ondernemers laat op zich wachten. De strategie die ook elders in het portfolio e-overheid is ontwikkeld om via coalities tot draagvlak, standaardisatie en eigenaarschap te komen, lijkt hier niet toereikend te zijn. Voor een doorbraak lijkt samenhang noodzakelijk met soortgelijke bewegingen op Rijksniveau, waarbij de doeltreffendheid van eHerkenning naar een hoger strategisch plan getild wordt, voor ondernemers en burgers.

Ook e-factureren is een instrument uit het e-overheidscluster dat een basisvoorziening vormt voor een digitale economie. Belangrijk voor de doeltreffendheid is dat hier een aantal grote spelers ervan

overtuigd kon worden dat de vereiste investeringen voor effectief gebruik lonend zijn en een impuls vormen voor het verbeteren van interne bedrijfsprocessen. Per januari 2017, negen jaar na de start van de ontwikkeling van dit instrument, is e-factureren verplicht voor de Rijksoverheid, aansluitend stapsgewijs voor andere overheden. In het tempo van effectuering schuilt dan ook de kritiek vanuit experts: men is van mening dat EZ weliswaar uiteindelijk de Belastingdienst en bijvoorbeeld accountantskantoren overtuigd heeft, maar het tempo waarin dit is gebeurd had hoger moeten liggen.

2.3 Doelmatigheid

2.3.1 Inleiding

Voor een aantal e-overheidvoorzieningen, of specifieke toepassingen van deze voorzieningen, is een kosten-batenanalyse beschikbaar. Het gaat om Antwoord voor Bedrijven, Ondernemersplein, SBR, e-factureren en eHerkenning. Ook voor SGGV is een kosten-batenanalyse beschikbaar. Enerzijds laten deze berekeningen zien dat de maatschappelijke baten van de initiatieven groter zijn dan de kosten; anderzijds gaat het om berekeningen die uitgaan van *voorspellingen* m.b.t. het gebruik van e-overheidvoorzieningen en *inschattingen* van effecten zoals kostenbesparingen. Mede om deze reden is het evaluatiecriterium doelmatigheid intensief gesproken met de dossierhouders binnen de EZ-Directie R&ICT en is een voorlopig oordeel gevormd. Hierbij is ook ingegaan op de efficiëntie van de EZ-interventie in termen van tempo, de aanpak van consultaties en samenwerking en de inzet die van andere partijen werd verlangd. Vervolgens is het beeld m.b.t. doelmatigheid getoetst in de 30 interviews met experts.

Dit leverde een positief beeld op van doelmatigheid. Het beeld is iets positiever dan het beeld ten aanzien van doeltreffendheid omdat experts inschatten dat de resultaten zijn bereikt met een proportioneel of zelfs bescheiden EZ-budget. Waar het aantal aan te sturen trajecten in uitvoering toenam kon R&ICT beschikken over een licht afnemend budget en een vrijwel stabiel aantal FTE's. In de inleiding op dit hoofdstuk spraken wij al over het totaalbudget van €135,5 miljoen voor de periode 2011-2015. Daarnaast zijn kosten gemaakt door uitvoeringsorganisaties, gemeenten, bedrijven, softwareleveranciers en andere partijen.

In de vorige paragraaf rapporteerden wij al over de positieve waardering die experts hebben voor het leiderschap en de vasthoudendheid vanuit EZ. In het verlengde hiervan is tijdens de interviews ingegaan op de doelmatigheid van aanpakken en processen in het e-overheidscluster. Dit leverde een beperkte respons op van experts. Een deel van de experts was niet op de hoogte van belangrijke details over de wijze waarop de instrumenten vorm kregen (deze wijze is beschreven in de documentanalyse en besproken met dossierhouders). Wel is het algemene beeld onder experts dat de doelmatigheid goed was. Experts maken de inschatting van doelmatigheid vaak in het verlengde van de inschatting van doeltreffendheid en zijn bijvoorbeeld positiever over SGGV en SBR dan over het Ondernemingsdossier.

Hieronder belichten we drie specifieke aspecten van doelmatigheid.

2.3.2 Snelheid

Een belangrijke dimensie van doelmatigheid is de snelheid waarmee de instrumenten in dit e-overheidscluster tot daadwerkelijke realisatie leiden. Dit wordt zowel door dossierhouders als externe experts aangemerkt als een bepalende factor. Hiervan bestaat bij geïnterviewden een overwegend positief beeld. Kritische noten zijn er waar men stelt dat EZ in bepaalde fasen van realisatie eerder had moeten doorpakken (e-factureren); of juist te lang op een eenmaal ingeslagen pad door gaat hetgeen de snelheid van de gehele operatie benadeelde (Ondernemingsdossier, eHerkenning).

2.3.3 Expertise, continuïteit en duidelijkheid

Een belangrijk element in de positieve waardering bij stakeholders voor doelmatigheid van processen in het e-overheidscluster is de continuïteit van aanpakken. Kern in deze aanpakken is de aanwezigheid van beleidsmakers/adviseurs van R&ICT en uitvoeringsorganisaties die domein deskundig zijn. Het palet van initiatieven dat vanaf 2011 in gang zijn gezet (en soms eerder), is met vasthoudendheid en domein specifieke vakkundigheid door R&ICT in de loop van de jaren aangestuurd, gestimuleerd en

gefaciliteerd. In dit e-overheid activiteitencluster is gaandeweg een variatie aan interventies ontwikkeld, waarbij ook de inzet van oude vertrouwde actoren als gangmakers, boegbeelden en ambassadeurs weer met hernieuwd enthousiasme ten tonele zijn gebracht.

Een kritische noot is dat het voor andere actoren niet altijd duidelijk was wat de rol en de (belangrijkste) doelstellingen van EZ waren. Was R&ICT daadwerkelijk in regie, werd de doelmatigheid daadwerkelijk planmatig bevorderd? Een voorbeeld is de opzet die voor eHerkenning is gekozen: het marktmeester model. De aanpak lijkt te werken, een PPS met EZ als marktmeester, en zes aanbieders van eHerkenning tools. Voor actoren is in een aanpak als deze is niet duidelijk hoe de doelmatigheid wordt bewaakt en of de regie hierop ook daadwerkelijk tot (verhoogde) doelmatigheid leidt.

2.3.4 *Draagvlak en coalities*

Een andere dimensie van doelmatigheid zijn ongeplande, maar relevante neveneffecten. In dit geval de creatie van draagvlak en coalities die op andere wijze niet tot stand gekomen waren. Dit uit zich in draagvlak bij actoren voor een gezamenlijke aanpak bij realisatie van e-overheidsbeleid. Tevens zijn binnen EZ zowel de inhoudelijke expertise als de procesvaardigheden vergroot. Er is niet alleen in een reeks van interventies expliciet op draagvlakcreatie bij andere departementen ingezet, maar ook, zij het in een later stadium, op bevordering van kennisdeling en -accumulatie. Goede voorbeelden hiervan zijn het SGGV-programma en de aanpak van Open Standaarden, waarin het Forum Standaardisatie met een brede deelname vanuit de samenleving centraal is komen te staan. Opmerkelijk is dat kennisdeling en kennisoverdracht niet tot het oorspronkelijke doelstellingenkader behoorden, maar gaandeweg wel een cruciale rol ging vervullen in het portfolio e-overheid.

2.4 Coherentie

2.4.1 *Inleiding*

Coherentie is een cruciaal onderwerp voor een portfolio als e-overheid, met een breed palet van initiatieven onder de centrale doelstelling van vermindering lastendruk. Het algehele beeld is dat er sprake is van coherentie in termen van elkaar aanvullende initiatieven die belangrijke problemen voor ondernemers raken zonder dat grote lacunes blijven bestaan. Mede door de initiatieven van het eerste uur, PRIMA en SGGV, is een stevige basis gelegd voor een coherente en dekkende benadering. Zeer geleidelijk is ook de inhoudelijke afstemming tussen de verschillende beleidsinitiatieven toegenomen. De coherentie *binnen* individuele initiatieven is hoog, met als uitzondering PRIMA. Dit is logisch omdat PRIMA een financiële basis diende te leggen onder meerdere initiatieven.

2.4.2 *Coherentie wordt beïnvloed door samenwerking*

Een aanpak met initiatieven die elkaar aanvullen is geen garantie voor een langdurige coherente in de uitvoering. Dit geldt temeer omdat EZ, zoals hiervoor geschetst, heeft ingezet op samenwerking met uitvoeringsorganisaties zoals de KvK en de Belastingdienst. De eigen doelen en dynamieken van deze actoren zetten de regie op een coherente aanpak vanuit EZ per definitie onder druk. Dit heeft dan ook invloed gehad op grote initiatieven zoals e-factureren, SBR en het Ondernemersplein, waarin de afhankelijkheid van actoren zoals de KvK en Belastingdienst groot was en onverminderd is. Waar bijvoorbeeld de KvK het projectleiderschap voor het Ondernemersplein heeft en kernactoren als de Belastingdienst en KvK het Ondernemersplein actief dragen, vergt het daadwerkelijk betrekken van andere partners nog regelmatig aandacht van EZ.

2.4.3 *Variatie binnen de populatie aan ondernemers en bedrijven*

De coherentie stond ook onder druk omdat EZ een breed en gevarieerd palet van ondernemers probeert te bereiken en ondersteunen. Naast een aanzienlijke variatie in sectoren, van dienstverlening tot maakindustrie, doelen wij hier op de aanzienlijk verschillende belangen en eisen. Enerzijds van grote, internationaal opererende bedrijven en anderzijds van het zeer gevarieerde scala van kleinere MKB-ers en ZZP-ers. Waar Nederland van oudsher vooral redelijk stabiele MKB-familiebedrijven kende in de detailhandel, landbouw en maakindustrie, zien we juist in de afgelopen jaren, de periode waarin

onderhavige EZ-initiatieven tot concretisering moesten komen, een fundamentele verandering optreden. Nederland is inmiddels top-1 land in de EU v.w.b. het aantal ZZP-ers.

Daarnaast is door de decentralisatie van de zorg en de vereiste participatie van burgers een groeiend en groot aantal PGB-houders ontstaan met elk hun eigen eisen op gebied van digitale diensten door de overheid. In relatie tot decentralisatie dient bovendien te worden gewezen op het onderscheid tussen kleine, middelgrote en grote gemeenten. De schaal van een gemeente beïnvloedt diens behoeften en mogelijkheden om e-overheidvoorzieningen te implementeren.

Gezien de variatie aan ondernemers, bedrijven en gemeenten (en de samenwerking met uitvoeringsorganisaties) is het een resultaat op zich dat EZ de ingezette initiatieven op coherente wijze heeft weten te organiseren.

2.4.4 *Expliciete links tussen de negen beleidsinitiatieven*

Een andere kijk op het aspect coherentie is of het samenspel van negen initiatieven elkaar daadwerkelijk versterkt heeft, en of dit ook zo herkend is door de betrokken actoren. Deze inkijk levert een genuanceerd beeld op met kritische noten vanuit geraadpleegde experts.

In het oog springend is, dat de initiatieven niet in samenhang gepresenteerd worden, niet in de communicatie met de sector, niet in tussentijdse rapportages en evaluaties. Denk aan expliciete voorbeelden van voorzieningen (zoals eHerkenning) die worden gebruikt als bouwsteen in andere voorzieningen (zoals e-factoreren). De perceptie is dat de negen beleidsinitiatieven relatief los van elkaar staan en dat ze, ieder voor zich, organisch tot stand zijn gekomen. Zoals we later in dit rapport zullen bespreken, kan de integrale sturing op output voor uitvoeringsorganisaties en gemeenten en outcomes voor ondernemers worden verbeterd. Op dit punt zijn in de loop van 2015 en 2016 wel belangrijke stappen gezet.

2.4.5 *Horizontale en verticale coherentie*

In het benoemen van bovenstaande kritische noten en verbeterpunten nemen de betrokken vakdepartementen en uitvoeringsorganisaties een bijzondere positie in. De invalshoek van deze actoren is tweeledig. Vakdepartementen kijken primair naar wat we horizontale coherentie noemen: het samenspel tussen e-overheid initiatieven, de onderlinge samenhang daarvan met een strekking en impact op bijvoorbeeld het zorgdomein of het gemeentelijk domein. Op dit punt is het beeld genuanceerd. Vakdepartementen onderkennen de noodzaak van initiatieven die in gang gezet zijn en herkennen de coherentie bevorderende rol van EZ. Echter, men is kritisch over de daadwerkelijke coherentie in de uitvoering en effectuering. Zoals ook op andere beleidsdomeinen het geval is, is een gezamenlijk optrekken van departementen een uitdaging. Specifiek speelt hierbij, dat EZ bijzondere aandacht en expertise heeft voor samenwerking met bedrijven. De indruk bij vakdepartementen is, met waardering voor deze specifieke rol en expertise van EZ, dat deze focus ten koste gaat van het zoeken naar coherentie met aanpakken van vakdepartementen en gemeenten. Als afgeleide daarvan constateert men een beperkte (ervaren) coherentie in initiatieven binnen het portfolio e-overheid.

Verticale coherentie is de primaire invalshoek van ZBO's en andere uitvoeringsorganisaties. Deze actoren, mede dragers van een e-overheid initiatief, zijn meestal gericht op één initiatief en daaruit resulterende e-diensten. Vanuit hun optiek is er weinig coherentie te bespeuren. Men constateert geen conflicterende ontwikkelingen of doublures tussen bijvoorbeeld een Ondernemingsdossier en Ondernemersplein, maar de onderling versterkende werking komt pas recent in beeld nu de stap gemaakt gaat worden richting MOvO. Hierbij wordt momenteel niet alleen coherentie versterkt, maar worden ook nieuwe aanpakken ontwikkeld op basis van geleerde lessen en externe trends zoals decentrale modellen (in plaats van één portal).

Hetzelfde zal, volgens experts, gaan gebeuren nu de resultaten uit initiatieven als SBR, e-factoreren en eHerkenning concreet zijn geworden. De daadwerkelijke grootschalige uitrol zal zowel EZ als de betrokken uitvoeringsorganisaties en vakdepartementen noodzaken om de samenhang tussen e-diensten nadrukkelijk te communiceren. Hierbij dient niet alleen gewerkt te worden aan conceptuele en functionele samenhang maar ook aan actuele ontwikkelingen zoals blockchain en platformisering.

2.5 Relevantie

2.5.1 Inleiding

Net voor de evaluatieperiode (2011-2015) is de notie van administratieve lastenverlichting tot een politieke prioriteit verheven. EZ heeft hierin het voortouw genomen vanuit zijn bijzondere verantwoordelijkheid om een vitale infrastructuur voor ondernemend Nederland te garanderen. In de periode voorafgaand aan de geëvalueerde periode zijn hiertoe al succesvolle initiatieven ontplooid i.s.m. het toenmalige Ministerie van LNV, het Ministerie van Financiën en Logius, waaronder de ontwikkeling van standaarden en applicaties voor internationale export. De rendementen hiervan (zoals kostenbesparingen) vloeien nog dagelijks naar ondernemers.

2.5.2 EZ-doelstellingen en bijstelling in samenwerking met partners

Voortbouwend op de ervaring in de periode voor 2011, kregen de beleidsinitiatieven gericht op e-overheid in de periode 2011-2015 geleidelijk gestalte. De initiatieven die vervolgens ontplooid zijn, vereisten een zorgvuldig balanceerproces. Denk aan de balans tussen consultatie en tempo, en tussen de prioriteiten van EZ en van uitvoeringsorganisaties. Evenals bij de beschouwingen over 'coherentie' kan hier de vraag gesteld worden of de al dan niet gerealiseerde 'relevantie' een uitkomst is van bewust beleid of van een resultante van een samenspel van actoren die elkaar in een zekere machtsbalans hielden in de realisatie van oplossingen voor ondernemers.

In de dossiers die ten grondslag liggen aan deze evaluatie wordt vaak verwezen naar politieke taakstellingen die de relevantie legitimeren of naar het oorspronkelijke doelstellingenkader, zoals gevisualiseerd in de doelenboom e-overheid (zie paragraaf 2.1). Op deze rechtvaardiging valt weinig af te dingen, anders dan op te merken dat uit deze benadering per definitie een missie gedreven aanpak volgt: de overheid schept voorwaardelijke e-diensten waarvan ondernemers gebruik kunnen en soms moeten maken. We schetsten eerder dat EZ deze missie gedreven aanpak veelal via coalities van ZBO's en andere uitvoeringsorganisaties poogde te realiseren. Dit krachtenveld droeg uiteraard bij aan tussentijdse bijstelling van prioriteiten en inhoudelijke bijstellingen van initiatieven waardoor de onmiddellijke relevantie toe nam. Waar initiatieven als Open Standaarden, eHerkenning of SBR gericht waren op het aanpakken van meer fundamentele problemen en onderliggende oorzaken, werden specifieke branches of ketens centraal gesteld voor het oplossen van concrete vraagstukken.

De meerderheid van de experts bespeurde vooral een missie gedreven aanpak die het inspelen op actuele vraagstukken in de weg stond. Daarbij tekent men aan dat het oorspronkelijke politieke draagvlak voor lastenverlichting lijkt te verbleken, ook het geloof dat dit te bereiken valt kan bij velen op minder enthousiasme rekenen. Door standaardisatie, stroomlijning van processen en digitalisering van transacties met de overheid wordt wellicht vermindering van lastendruk bereikt, maar de onderliggende wet- en regelgeving, ook de Europese component daarin, is inhoudelijk niet minder complex geworden.

2.5.3 De relevantie van e-overheid hangt af van wijzigingen in regels en stelsels

Veel initiatieven uit het portfolio e-overheid zijn pas recent tot effectieve toepassingen gekomen. Ten tijde van deze evaluatie kunnen nog maar in beperkte mate uitspraken worden gedaan over de uiteindelijke relevantie in termen van effecten op ondernemend Nederland. Het beklijven van relevantie van gerealiseerde e-diensten voor ondernemers in de toekomst is afhankelijk van de markt, van uitvoeringsorganisaties en aanbieders die deze diensten verder ontwikkelen en exploiteren.

Ook het volume en de aard van wet- en regelgeving ('regeldruk') zijn van invloed op de relevantie van e-overheid. Zo leidt een toename van het aantal regels doorgaans tot meer regeldruk en administratieve lasten. Echter, hierdoor neemt juist de relevantie van e-overheid toe, om de negatieve effecten op bedrijven zo beperkt mogelijk te houden. Ook geldt dat de relevantie van e-overheid afhangt van veranderingen in aanpakken van uitvoeringsorganisaties of zelfs systeemwijzigingen onder leiding van vakdepartementen. Deze systeemwijzigingen kennen hun eigen dynamiek en zijn van invloed op de uiteindelijke relevantie van de initiatieven in het portfolio e-overheid voor ondernemers.

2.6 EZ-toegevoegde waarde

2.6.1 Rollen van EZ

De toegevoegde waarde van EZ in de ontwikkeling en realisatie van initiatieven in het portfolio e-overheid kan alleen maar zorgvuldig gewogen worden, als we de voorgaande analyse rond doelmatigheid en relevantie hierin betrekken.

In tabel 3 geven wij een beknopt overzicht van gerealiseerde rollen van EZ. Elke van de initiatieven kent een ander tempo van ontwikkeling, daarmee van verschillende fasen van volwassenheid van een aanpak en realisatie van e-diensten, hetgeen uit de rollen af te lezen is (voor meer gedetailleerde informatie verwijzen we naar appendix B).

Tabel 3 Negen initiatieven e-overheid: de rol van EZ

Initiatief	Rol van EZ, Directie Regeldruk en ICT-beleid
PRIMA	Liep tot 2012. Het jaarlijkse budget werd geleidelijk kleiner door bezuinigingen.
SGGV	Concrete voorbeelden creëren; werkwijzen ontwikkelen; publiek private samenwerking concreet maken.
Open Standaarden	Aanjager, borging, financiering (bureau Nationaal Beraad), eerste aanspreekpartner voor bedrijven en EU. Pas Toe lijst, voorbeeldfunctie Rijksoverheid. Forum Standaardisatie.
Antwoord voor Bedrijven	Initiatiefnemer en aanjager. Conform de EU-eis single point of contact realiseren, later doorgezet in het Ondernemersplein.
Ondernemersplein	Beleidsverantwoordelijke, eigenaar en aanjager.
Ondernemingsdossier	Visie ontwikkelaar en aanjager. PPP-partner en grootste financier. Visie-ontwikkeling MOvO.
SBR	Investeerder en aanjager, met aandacht voor functionele en technische sturing op coherentie met andere instrumenten, internationale positie en belangen. Goede PPP-aanpak, goed samenspel met de Belastingdienst, KvK, CBS.
eHerkenning	Marktmeester en financier voor generieke zaken zoals afsprakenstelsel, standaarden, uitvoering en updates (door Logius).
e-factureren	Organisatie van de realisatie van e-diensten, met name voorwaardenscheppend voor bedrijven en overheden.

2.6.2 Expertise, tempo en stuurkracht

De toegevoegde waarde wordt door stakeholders nadrukkelijk erkend in termen van deskundigheid, initiatief nemen en aanjagen. Met name vanuit de vakdepartementen wordt daarbij gewezen op het gevoel voor wat in het bedrijfsleven leeft bij EZ. Ook vanuit ondernemersorganisaties en uitvoeringorganisaties wordt deze toegevoegde waarde onderkend, maar wordt tevens gewezen op onnodige traagheid die optrad in trajecten of op keuzes die te langzaam of in een te laat stadium gemaakt werden. Aanpakken zoals eerder geschetst waarbij in coalities gewerkt werd (b.v. bij Open Standaarden en het Ondernemersplein) staan niet garant voor snelheid: hier werd stuurkracht deels uit handen gegeven. Dit vergrootte het draagvlak maar heeft het tempo soms vertraagd.

Op andere initiatieven (b.v. eHerkenning en het Ondernemingsdossier) is de kritische noot vanuit uitvoeringsorganisaties juist dat EZ te diep in modellen, techniek en operaties dook. Ook op deze dossiers had EZ veel kennis in huis maar werd deze kennis (vooral de eerste jaren) gebruikt om ook op operationeel niveau mee te sturen. Het ware volgens veel experts beter geweest, als EZ meer op

beleidskaders, samenwerking en effecten had gestuurd. Daarmee zou de toegevoegde waarde van EZ beter tot zijn recht zijn gekomen.

Het commentaar vanuit vakdepartementen sluit hierop aan: de effectiviteit van initiatieven, en in het verlengde daarvan de toegevoegde waarde van EZ, zou toenemen als EZ zich meer zou richten op zijn rol als verkenner en agendamaker van nieuwe ICT-ontwikkelingen (foresight) en het betrekken daarbij van andere ministeries. Hierover leven hoge en expliciete verwachtingen bij vakdepartementen. Dit alles neemt niet weg dat een breed gedragen observatie is, dat EZ zelf zijn toegevoegde waarde concreet moet blijven maken in de vorm van materie- en domein deskundigheid (b.v. marktwerking, business modellen en ondernemerschap) en in het organiseren en mede aansturen van PPP-constructies.

Vanuit het ondernemersveld is er waardering voor de resultaten die geboekt zijn in het portfolio e-overheid. Vanuit deze positieve waardering wordt verwacht dat EZ een rol zal blijven spelen in de IT-basisinfrastructuur voor ondernemers, inclusief het oppakken van een leidende rol in Rijksbrede thema's zoals privacy, veiligheid, vertrouwen, open standaarden en blockchain.

2.7 Oordeelsvorming

Op basis van de documentanalyse en de interviews met experts was het mogelijk een *kwalitatief oordeel* te formuleren op het niveau van de negen beleidsinitiatieven en op het niveau van het cluster e-overheid. Hierbij benoemen we de sterke punten en de verbeterpunten (zie ook Tabel 4).

We formuleren onze oordelen met enige nuance. De informatie over de outcomes (directe effecten) van beleidsinitiatieven is beperkt, deels omdat het gebruik van de meeste e-overheidvoorzieningen in de periode 2011-2015 geleidelijk toenam en deels omdat de beschikbare documenten meer informatie bevatten over toepassingen en gebruikers dan over de effecten op bedrijven, uitvoeringsorganisaties en andere partijen. Dit terwijl de doelstellingen vaak zijn geformuleerd in termen van effecten zoals het verlagen van administratieve lasten. Deze beperkingen van de data konden deels worden ondervangen door de observaties en oordelen van de experts.

Dit heeft ook implicaties voor het bepalen van de doelmatigheid. Omdat de output en outcomes van bijna alle negen beleidsinitiatieven geleidelijk zijn ontstaan, of momenteel duidelijk worden, is de ratio tussen resultaten en inspanningen lastig in te schatten. Bovendien was er geen benchmark met andere landen beschikbaar: de kosten en baten van vergelijkbare beleidsinitiatieven in andere landen. We zijn minder terughoudend op de criteria coherentie, relevantie en EZ-toegevoegde waarde. Hier boden de beschikbare documenten en vooral de experts duidelijke indicaties.

Een sterk punt ten aanzien van **doeltreffendheid** is dat EZ een brede set aan e-voorzieningen heeft gerealiseerd. Dit is gebeurd in samenwerking met vakdepartementen en uitvoeringsorganisaties, en gericht op bedrijven en andere doelgroepen. Binnen de doelgroep bedrijven betrof het de volle breedte en variatie van bedrijven, sectoren en ketens, niet alleen gebruikers van e-overheidvoorzieningen maar ook ontwikkelaars en aanbieders.

De negen beleidsinitiatieven verschillen in doeltreffendheid. Dit is deels omdat de initiatieven zeer verschillend van aard zijn. Zo ontstaat een positief beeld bij SGGV als 'kraamkamer voor ketenwerken' en bij PRIMA dat effectief was als financieel programma. De uiteindelijke doeltreffendheid van PRIMA hangt af van de gefinancierde initiatieven zoals DigiD en Antwoord voor Bedrijven. De activiteiten rond Open Standaarden zijn transparant en succesvol in termen van output zoals het gebruik van standaarden in aanbestedingsprocedures. De effecten zijn (nog) minder duidelijk. Het gebruik van en de tevredenheid met het Ondernemersplein (vanaf 2014 inclusief Antwoord voor Bedrijven) voldoen aan de doelstellingen. Het Ondernemingsdossier kende een tegenvallend gebruik en zal opgaan in Mijn Overheid voor Ondernemers (MOvO). We zijn gematigd positief over e-factoreren en eHerkenning. Het gebruik van e-factoreren en eHerkenning nam slechts zeer geleidelijk toe. EZ besloot om het gebruik van e-factoreren en eHerkenning ook middels wet- en regelgeving te stimuleren. eHerkenning is op verschillende punten doeltreffend maar de schaalbaarheid vergt (en krijgt) aandacht van EZ, Logius en de aangesloten aanbieders. SBR is doeltreffend.

In relatie tot **doelmatigheid** dient allereerst te worden vermeld dat de budgetten substantieel waren vergeleken met de budgetten voor ICT-innovatie maar bescheiden vergeleken met de budgetten die BZK investeert in de elektronische overheid. Zowel de documenten (b.v. de kosten-batenanalyses) als de experts geven aan dat de EZ-budgetten proportioneel of zelfs bescheiden zijn. De betreffende EZ-budgetten namen in de periode 2011-2015 af. Voor een deel was dit vanwege bezuinigingen op het totale EZ-budget (taakstellingen) en voor een deel was dit omdat uitvoeringsorganisaties een grotere rol kregen, als opdrachtgever en financier.

Ook bij de oordeelsvorming op het criterium doelmatigheid zijn er verschillen tussen de negen beleidsinitiatieven. Dit is deels omdat dit oordeel afhangt van de oordeelsvorming op het criterium doeltreffendheid. Hoewel de aard van de negen initiatieven verschilt (ambitieniveau, doelgroep, type interventie, etc.) merken we op dat het Ondernemingsdossier veel EZ-budget vergde (€22,3 miljoen over de periode 2012-2015) terwijl het gebruik duidelijk achter bleef bij de verwachtingen. Bij SBR is duidelijk te zien dat het EZ-budget in de periode 2011-2015 terugloopt (van €8,5 miljoen in 2011 tot €0,7 miljoen in 2015) omdat de rol en financiering van de uitvoerder (de Belastingdienst) toeneemt.

De doelmatigheid in termen van samenwerking en andere processen is geleidelijk verbeterd, vooral door duidelijker rollen van EZ, bijvoorbeeld beleidsverantwoordelijke en opdrachtgever voor eHerkenning en een focus op beleidsverantwoordelijke bij SBR en het Ondernemersplein, waarbij het opdrachtgeverschap in handen is gelegd van respectievelijk de Belastingdienst en KvK. Een verbeterpunt is dat het tempo omhoog kan omdat geprofiteerd kan/moet worden van het draagvlak en de samenwerking gerealiseerd in de periode 2011-2015. Dit betreft ook de afstemming in de driehoek EZ, BZK, Logius, met sinds augustus 2014 een rol voor de Digicommissaris.

Tabel 4 gaat ook in op de evaluatiecriteria relevantie, coherentie en EZ-toegevoegde waarde.

Tabel 4 Oordeelsvorming cluster e-overheid

Evaluatie-criterium	Voorbeelden van sterke punten	Verbeterpunten
Doel-treffendheid	<p>Alle initiatieven hebben tot geplande concrete e-overheidvoorzieningen geleid.</p> <p>SGGV, Open Standaarden, SBR en e-factoreren zijn (op onderdelen) succesvol.</p> <p>PRIMA legde een financiële basis onder verschillende initiatieven.</p> <p>Klanttevredenheid ondernemers over het Ondernemersplein is goed.</p>	<p>Monitoring en evaluatie bieden weinig inzicht in de outcomes (directe effecten) op bedrijven, uitvoeringsorganisaties en gemeenten.</p> <p>Het Ondernemingsdossier en eHerkenning verdienen extra aandacht om te komen tot grootschalige uitrol. Dit vindt vanaf 2016 plaats in de context van de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI) en Mijn Overheid voor Ondernemers (MOvO).</p>
Doel-matigheid	<p>Met substantiële middelen is een zeer complexe portfolio van uiteenlopende e-overheidvoorzieningen voor een breed scala van ondernemerstypen gerealiseerd.</p> <p>Door de inzet op coalities is als bijvangst draagvlak gecreëerd en kennis gedeeld. Dit ging deels ten koste van tempo en doelmatigheid op korte termijn.</p> <p>Er is een breed gedragen waardering voor de deskundigheid, vasthoudendheid en continuïteit van de dossierhouders.</p>	<p>Monitoring en evaluatie bieden weinig inzicht in <i>effecten</i> van een aantal initiatieven, hetgeen de beoordeling van doelmatigheid lastig maakt.</p> <p>Ook zijn de <i>kosten</i> voor andere partijen dan EZ vaak voorspeld/ingeschat in kosten-batenanalyses plaats van gemeten bij bedrijven en andere partijen.</p> <p>Het tempo van consultaties, samenwerkings- en implementatieprocessen is in de periode 2011-2015 geleidelijk verhoogd. Dit is mede omdat de 'koers' van een aantal e-overheidsvoorzieningen scherper werd en omdat een groter deel van de aansturing bij uitvoeringsorganisaties kwam te liggen.</p>

Evaluatie-criterium	Voorbeelden van sterke punten	Verbeterpunten
Relevantie	<p>De negen initiatieven zijn gericht op belangrijke kansen en knelpunten rond administratieve lastenverlichting en het bevorderen van een goed ondernemersklimaat.</p> <p>Door de inzet op coalities werd de relevantie bewaakt of verhoogd.</p>	<p>Er kan explicieter rekening worden gehouden met de spanning tussen enerzijds de missie en doelstellingen van EZ en anderzijds de (veranderende) eisen van uitvoeringsorganisaties. Zo kan e-overheid bij uitvoeringsorganisaties ook leiden tot kwaliteitsverbetering en kostenbesparingen.</p> <p>Er dient meer aandacht te zijn voor opkomende thema's en voor punten waarop Nederland zich internationaal kan onderscheiden.</p> <p>Aandachtspunten zijn cybercrime, platformisering en blockchain.</p>
Coherentie	<p>Er is een goede basis en startpunt gecreëerd met initiatieven als PRIMA en SGGV.</p> <p>Vanuit de optiek van ondernemers is een samenhangende of in ieder geval complementaire set aan e-diensten gerealiseerd.</p> <p>Er is sprake van sterke coherentie in de tijd, in termen van continuïteit en vasthoudendheid.</p>	<p>Herijken van de oorspronkelijke achterliggende doelen (administratieve lastenverlichting) ten bate van actuele eisen vanuit ondernemend Nederland zoals een veilige IT-infrastructuur en veilige e-overheidvoorzieningen.</p> <p>Vanuit de optiek van uitvoeringsorganisaties is de coherentie tussen de, zeer uiteenlopende, trajecten van elk van de initiatieven minder zichtbaar.</p> <p>Binnen dergelijke strategische thema's coherentie bevorderen met vakdepartementen zoals BZK, VWS en IenM en met uitvoeringsorganisaties.</p>
EZ-toegevoegde waarde	<p>Er is een breed gedragen positieve waardering voor de deskundigheid en continuïteit van EZ in het op gang brengen van nieuwe initiatieven.</p> <p>EZ neemt op rijksniveau een unieke positie in waar het gaat om samenwerking met bedrijven, enerzijds als gebruikers en anderzijds als ontwikkelaar/aanbieder van e-overheidvoorzieningen.</p>	<p>EZ kan zijn toegevoegde waarde t.o.v. uitvoeringsorganisaties vergroten door nog duidelijker positie te kiezen, b.v. door meer nadruk te leggen op de rol van beleidsmaker (doelen, kaders, borging) en andere formele en informele rollen te specificeren.</p> <p>Voor EZ kan dit o.a. betekenen de rol van verkenner van nieuwe technologische velden, het stimuleren van coherentie in kabinetsbeleid, het tijdig inzetten van wet- en regelgeving, het metasturen en faciliteren van publiek-private netwerken/coalities, en het acteren als opdrachtgever voor ontwikkeling en realisatie van nieuwe e-overheidvoorzieningen (indien uitvoeringsorganisaties deze rol (nog) niet kunnen of willen pakken).</p>

3 Observaties en oordeelsvorming voor het cluster ICT-innovatie

3.1 Budget en positionering van de zes beleidsinitiatieven

Onderstaande tabel bevat de financiële bijdragen van het Ministerie van Economische Zaken aan de initiatieven met betrekking tot het cluster ICT-innovatie. Dit cluster binnen de EZ-Directie Regeldruk en ICT-beleid wordt sinds 2014 aangeduid als digitale economie.

Cofinanciering (in cash en in-kind) is niet meegeteld. Zo zijn er voor de implementatie van de Roadmap/KIA ICT meerdere aanvullende financiële instrumenten (o.a. WBSO, MIT en de TKI-toeslag) en bijdragen van bedrijven, NWO, SURF en TNO.

Doordat deze evaluatie alleen de periode 2011-2015 betreft, is er bij MICT in de tabel alleen het laatste staartje financiering te zien. In totaal is in dit interdepartementaal programma €50,1 miljoen geïnvesteerd, waarvan €37,5 miljoen uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES), €3,8 miljoen uit PRIMA en €8,9 miljoen uit de Departementale Opschalingsprojecten (DOP). Dit bedrag is verdubbeld door cofinanciering door deelnemers aan MICT.¹³ De directe bijdrage van EZ bestond voornamelijk uit PRIMA-middelen en is gebruikt om programmamanagement uit te besteden aan de Stichting ICTU (ICT Uitvoeringsorganisatie).

Tabel 5 EZ-uitgaven aan beleidsinitiatieven ICT-innovatie (in miljoenen euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
Doorbraakprojecten met ICT			1,2	1,8	1,2	4,2
Digital Gateway to Europe			0,25	0,25	0,25	0,75
Roadmap/KIA ICT					0,4	0,4
Digivaardig & Digibewust		1,1	1,2	0,8	0,3	3,4
SURF: programma Innovatie-Infrastructuur met Impact	0,2	4,2	2,5	2,1	1,4	10,4
Maatschappelijke sectoren en ICT (MICT)	0,1					0,1
Totaal	0,3	5,3	5,15	4,95	3,55	19,3

Bron: EZ

Om de bescheiden omvang van de investering van €19,3 miljoen te illustreren: de ICT-sector is een van de grootste gebruikers van de WBSO-regeling: de korting op de afdracht van loonbelasting en premies voor bedrijven wiens medewerkers werken aan speur- en ontwikkelingswerk. In 2015 bedroeg de korting voor de ICT-sector circa €185 miljoen.¹⁴

De zes initiatieven binnen het cluster ICT-innovatie dragen (samen) bij aan alle vier pijlers van de Digitale Agenda en (hierdoor) de EZ-doelstellingen ondernemerschap en innovatie, een sterke positionering van Nederland en een toekomstbestendige energievoorziening (zie Figuur 2 op de volgende pagina).

¹³ TNO (2010). Opschaling van maatschappelijk relevante ICT-toepassingen.

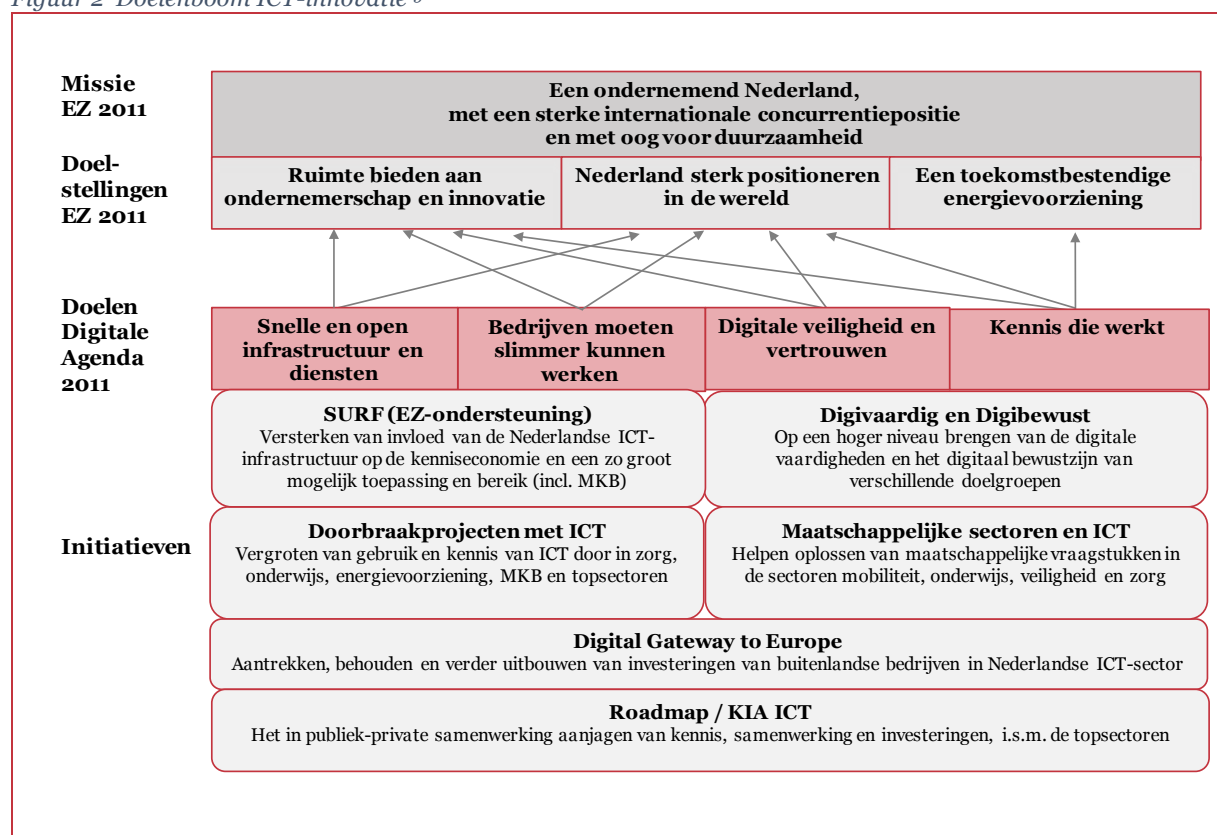
¹⁴ EZ (2016). Digitale Agenda: vernieuwen, vertrouwen, versnellen. Zie ook: RVO (2016). Focus op speur- en ontwikkelingswerk: De WBSO en RDA in 2015. Zwolle: RVO. Overigens vindt een deel van de ICT-innovaties plaats bij bedrijven buiten de ICT-sector.

Het SURF-programma Innovatie-Infrastructuur met Impact, de Digital Gateway to Europe en de Doorbraakprojecten met ICT richten zich vooral op snelle en open infrastructuur en diensten en het slimmer werken van bedrijven. Digital Gateway to Europe kan ook bijdragen aan digitale veiligheid. Immers, cybersecurity en cloud computing zijn twee focusgebieden van dit initiatief om buitenlandse bedrijven aan te trekken. De diensten van deze bedrijven kunnen het bedrijfsleven en burgers helpen om veilig te communiceren. Daarnaast kan de Digital Gateway bijdragen aan de pijler Kennis die werkt. Getracht wordt om bedrijven met aanvullende kennis naar Nederland te halen.

De Roadmap/KIA ICT, hoewel formeel geplaatst binnen Kennis die werkt, is relevant voor alle vier de pijlers.

Digivaardig & Digibewust en de opvolger Digivaardig & Digiveilig (in deze evaluatie richten we ons op Digivaardig) en Maatschappelijke sectoren en ICT dragen bij aan de pijlers Digitale veiligheid en vertrouwen en Kennis die werkt.

Figuur 2 Doelenboom ICT-innovatie¹⁵



Bron: Technopolis Group

Het gaat om verschillende *typen* beleidsinstrumenten: het verstrekken van subsidies (op basis van prijsvragen in MICT en een programmavoorstel in SURF), het gezamenlijk werken aan agenda's, het bepalen van prioriteiten en het zoeken naar financiering (de Roadmap en de KIA ICT), een combinatie van subsidies, partijen bij elkaar brengen en knelpunten in regelgeving in kaart brengen (SGGV en de Doorbraakprojecten met ICT) en EZ in de rol van opdrachtgever en partner van NFIA (Digital Gateway to Europe).

In de periode 2011-2015 (en de jaren ervoor) is binnen het cluster ICT-innovatie minder nadruk komen te liggen op financiële instrumenten en meer nadruk op EZ in de rol van partij die verschillende

¹⁵ EZ was destijds nog het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

organisaties bij elkaar brengt (bedrijven en onderzoeksinstellingen, gebruikers en aanbieders van ICT, verschillende ministeries, etc.). De verklaring ligt deels in het wegvallen van de FES-middelen. Zo was FES een van de fondsen voor MICT, met in de periode 2005-2011, €50 miljoen publieke investeringen.

3.2 Doeltreffendheid

3.2.1 Inleiding

De beschikbare documenten bevatten observaties over het bereiken van de *operationele* doelstellingen van individuele initiatieven in het beleidscluster ICT-innovatie, terwijl er weinig bekend is over het bereiken van de *strategische* doelstellingen van individuele initiatieven. In andere woorden: er is meer bekend over output dan over outcomes (directe effecten).

3.2.2 Digital Gateway to Europe en Maatschappelijke Sectoren en ICT

Binnen het cluster ICT-innovatie zijn de beschikbare documenten het meest duidelijk en positief over de Digital Gateway to Europe en MICT. In opdracht van EZ, wordt het Digital Gateway-initiatief uitgevoerd door de Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA). De output en outcomes worden gemonitord met de NFIA-systematiek. Daarnaast wordt een aantal specifieke activiteiten gemonitord zoals het opstellen van proposities en trendanalyses. De doelgroep is geformuleerd in termen van bedrijven in geselecteerde landen en thema's zoals cloud computing, data centers, cybersecurity, big data en specifieke toepassingen hiervan in topsectoren. Promotiemateriaal voor Nederland als aantrekkelijke Digital Gateway is ontwikkeld. 30 bedrijven binnen de doelgroep zijn niet alleen geïdentificeerd, benaderd en geïnformeerd, maar hebben ook bevestigd zich in Nederland te vestigen. Op al deze stappen in het proces vindt monitoring plaats. De doelstelling was het aantrekken van 20 bedrijven binnen de doelgroep, in de periode 2013-2016. Deze doelstelling is dus gehaald (appendix C bevat uitgebreide informatie over Digital Gateway to Europe en de overige vijf initiatieven binnen het cluster ICT-innovatie).

Vergeleken met de Digital Gateway, gold bij MICT een minder uitgewerkte monitor, met minder aandacht voor outcomes. Wel is de output substantieel (met uiteraard grote verschillen tussen de set aan 63 opschalingsprojecten) en heeft een onafhankelijke eindevaluatie een brede groep betrokkenen en onafhankelijke experts bevestigd over de outcomes. Het algemene beeld onder deze experts was gematigd positief, met als kanttekening dat opschaling pas echt kan worden vastgesteld enkele jaren nadat gebruikers een dienst hebben getest of geïmplementeerd. De MICT-evaluatie illustreert bovendien dat ICT-beleidsmakers in MICT lessen leerden over relevante vormen van marktfalen en systeemfalen en over het adresseren hiervan (vergroten van bewustzijn, inzicht in kosten en baten bij verschillende partijen, samenwerking, etc.). Hoewel MICT vooral gericht was op opschaling, is geen follow-up analyse gedaan twee of vier jaar na afronding van MICT. Een quick scan van 10 projecten (zie appendix C) toont aan dat het mogelijk is (maar extra werk vereist) om duurzame effecten te monitoren.

3.2.3 Digivaardig

Het bepalen van de doeltreffendheid van Digivaardig wordt bemoeilijkt doordat de doelstellingen relatief strategisch zijn terwijl de jaarlijkse rapportages en de interim evaluatie van het programma Digivaardig & Digibewust bijna uitsluitend informatie bevat over activiteiten en output. Drie voorbeelden van doelstellingen zijn:

- Een afname van het aantal 'digibeten' met name in de groepen ouderen, economisch inactieven en laagopgeleiden en een toename van het vaardigheidsniveau van anderen.
- De erkenning van het belang van digitale vaardigheden op alle niveaus bij bedrijven (topsectoren), overheden en onderwijsinstellingen.
- Het digitaal vaardiger maken van het MKB en ZZP-ers.

De interim evaluatie (gepubliceerd in 2011) wees EZ en de programma-uitvoerder ECP reeds op het belang om meer informatie te verzamelen over outcomes (directe effecten). Echter, in de periode 2011-2014 werd vooral gerapporteerd over output zoals evenementen, uitgezette studies naar digitale

vaardigheden, gastcolleges door ICT-professionals en zichtbaarheid van het thema digitale vaardigheid in de media. De lijst met output is substantieel en gevarieerd, bijvoorbeeld het aantal partijen waarmee wordt samengewerkt en de verschillende media om burgers en bedrijven te bereiken. In 2015 is de rapportage vooral gericht op financiële verantwoording van de ingezette middelen.

In enkele gevallen wordt verwezen naar effecten. Zo is bij de online cursus Slimmer ondernemen in 1 minuut (een serie e-mails met puntige informatie, verdieping en links) een enquête gedaan onder gebruikers. Respondenten vonden de cursus relevant; rapporteerden dat ze de inzichten in de praktijk hebben gebracht; en gaven hierbij concrete voorbeelden.

De experts die we consulteerden zijn positief over de doeltreffendheid van Digivaardig, ook vergeleken met initiatieven in andere landen. Een van de argumenten is de mate van samenwerking met publieke partijen (met naast EZ ook OCW) en private partijen (zoals IBM, KPN, Microsoft, en Ziggo). Andere argumenten zijn het in overleg met betrokkenen bijsturen van de activiteiten (zoals de toegenomen aandacht voor werknemers en ondernemers) en de pogingen om de activiteiten te borgen (bijvoorbeeld met opvolging in specifieke domeinen zoals de zorg, binnen het programma Doorbraakprojecten met ICT).

3.2.4 Roadmap ICT en Kennis- en Innovatieagenda ICT

Een vergelijkbaar genuanceerd en positief beeld ontstaat bij de Roadmap ICT (2012) en de Kennis- en Innovatieagenda ICT (gepubliceerd in 2015 en geïmplementeerd in 2016). De uitdaging was groot. ICT was en is geen topsector. De kennisinfrastructuur voor ICT-onderzoek en ICT-innovatie is breed, waardoor gezamenlijke prioriteitstelling lastig is (zie b.v. de pogingen van ICTRegie in de periode 2004-2010).¹⁶ Er is nog weinig informatie beschikbaar om vast te stellen of de strategische doelstellingen van de Roadmap en KIA ICT zijn bereikt: “het aanjagen van kennis, investeringen en samenwerking in publiek-private samenwerking met het ontwikkelen van nieuwe producten, diensten en werkprocessen als gevolg.” Wel is duidelijk dat dit aanjagen heeft plaatsgevonden. Er werden agenda’s geformuleerd, in dialoog met belanghebbenden in ICT-onderzoek, ICT-innovatie, de ICT-sector en in topsectoren. In twee stappen, de Roadmap en de KIA, heeft ICT een steviger positie gekregen in de agenda’s van andere topsectoren. Dit betreft de inhoud maar ook de rol van het Team ICT (vanaf oktober 2014) als zelfstandig team in plaats van als onderdeel van de topsector High-Tech Systemen en Materialen (HTSM). Daarnaast is de samenwerking met NWO geïntensiveerd (voor het publiceren van calls op ICT-thema’s). Ook zijn de activiteiten van het team dat de Roadmap ICT opstelde inmiddels ingebed in de Dutch Digital Delta, een samenwerkingsverband van o.a. EZ, ECP, TNO en NWO.

Het is te vroeg om vast te stellen of de ICT-calls en -projecten, gefinancierd door o.a. bedrijven, NWO, TNO en EZ-instrumenten zoals MIT, TKI-toeslag en WBSO, leiden tot een hoger *totaal* aan investeringen in ICT-onderzoek en –innovatie en tot nieuwe producten, diensten en werkprocessen. Wel is het zo dat de relevante ICT-calls van NWO hier expliciet op sturen (cofinanciering, samenwerking met bedrijven, commerciële toepassingen, etc.). De effecten hiervan zouden naar voren moeten komen in monitors en evaluaties van het topsectorenbeleid en van specifieke NWO-programma’s.

De geraadpleegde experts, die grotendeels actief zijn op ICT, zijn positief over de wijze waarop EZ en partners zoals COMMIT en SURF zich hebben ‘terug geknokt’ in het topsectorenbeleid. Men wijst hierbij onder andere op de oprichting van het Team ICT. De meningen verschillen over de vraag of ICT een aparte topsector moet zijn of een doorsnijdend thema. Een formele status als topsector geeft betere toegang tot de set aan middelen voor topsectoren en een 100% volwaardige positie t.o.v. andere topsectoren, bijvoorbeeld in overleg met bedrijven, topambtenaren, ministers en politici. ICT als doorsnijdend thema vergroot mogelijk de aandacht voor de *toepassing* van ICT (met potentieel meer effect op de middellange termijn), eventueel ten koste van fundamenteel onderzoek (met potentieel meer effect op de lange termijn).

¹⁶ Technopolis Group en Dialogic (2010). Evaluatie ICTRegie.

3.2.5 SURF-programma Innovatie-Infrastructuur met Impact

Bij de EZ-subsidie voor het SURF-programma Innovatie-Infrastructuur met Impact zijn de doelstellingen zowel op strategisch als operationeel niveau geformuleerd. Op beide niveaus wordt over de voortgang gerapporteerd. De strategische doelstelling is “het versterken van de invloed van de Nederlandse ICT-infrastructuur op de kenniseconomie en een zo groot mogelijke toepassing en bereik van de ICT-infrastructuur.” Operationele doelstellingen zijn onder andere het (internationaal) competitief niveau houden van de nationale e-infrastructuur, het vergroten van de toegang van bedrijven tot de nationale e-infrastructuur en het versterken van de ecosystemen met relevante onderzoeksinstellingen en bedrijven. SURF geeft voorbeelden van de score van de SURF-infrastructuur op rankings van supercomputers; benoemt innovaties in de infrastructuur; en noemt de bedrijven waarmee is samengewerkt of die de infrastructuur hebben gebruikt. Echter, er is niet altijd duidelijk welke resultaten in grote mate of in beperkte mate zijn toe te schrijven aan het door EZ gefinancierde programma. Ook worden de resultaten vaak op een abstract niveau beschreven. Verbetering van de verantwoording van SURF-activiteiten, is momenteel onderwerp in gesprekken tussen EZ, OCW, NWO en SURF, als onderdeel van de bredere discussie over publieke investeringen in SURF, nu de FES-middelen zijn uitgeput en worden vervangen door middelen zoals het Toekomstfondskrediet voor Onderzoeksfaciliteiten.

De geconsulteerde experts zijn positief over de resultaten van SURF en onderschrijven de noodzaak om te blijven investeren in de SURF-infrastructuur. Wel wordt gesteld dat SURF extra stappen moet zetten om de infrastructuur beschikbaar te stellen voor onderzoek en experimenten van *bedrijven*. Net als onderzoeksinstellingen weten grote of innovatieve bedrijven SURF vaak te vinden. Voor andere bedrijven zal dit minder het geval zijn. Ter inspiratie, kan worden gewezen op de proactieve benadering van TekDelta. Dit initiatief van o.a. StartupDelta, TNO, KPN, NXP, Philips en technische universiteiten wijst startups op de mogelijkheden om gebruik te maken van de onderzoeksfaciliteiten van de TekDelta-partners.

3.2.6 Doorbraakprojecten met ICT

Bij het vaststellen van de doeltreffendheid van de Doorbraakprojecten met ICT is er een parallel met vooral Digivaardig: er is veel bekend over de activiteiten en de output, maar weinig over de effecten. Een complicatie is dat de term *doorbraak* niet is gedefinieerd. EZ koos bewust voor een brede doelstellingen van het programma Doorbraakprojecten met ICT:

- Ondernemingen groeien door innovaties met ICT en besparen door efficiënter gebruik van ICT.
- Verbetering van de overheidsdienstverlening: efficiënter en grootschaliger gebruik van dienstverlening.
- Vermindering van regeldruk: efficiënter en gemakkelijker uitwisselen van gegevens en anders samenwerken.
- Betere kwaliteit en toegankelijkheid zorg en onderwijs: efficiënter, effectiever en grootschaliger gebruik van ICT.

Deze doelstellingen zijn vertaald in een gevarieerde set aan projecten, c.q. zijn geformuleerd met een set van mogelijke projecten in het achterhoofd (op voorstel van onder andere VNO-NCW). Zo zijn er projecten over bijvoorbeeld de kansen van open data en big data voor MKB-ers, het Ondernemingsdossier en ICT-toepassingen in onderwijs, zorg en logistiek.

De variatie aan doelstellingen diende te zorgen voor *flexibiliteit* bij het invullen van de 10 doorbraakprojecten en bij het operationaliseren van de doelstellingen, in *samenwerking* met belanghebbenden. De aard van de projecten verschilt dan ook. EZ en projectpartners legden de nadruk op het bij elkaar brengen van partijen (zoals aanbieders en gebruikers van open data), dienstenontwikkeling, bewustwording, opschaling en/of het identificeren van belemmeringen voor innovatie. EZ vervulde nadrukkelijk de rol van netwerkpartner (samenbrengen van partijen,

communicatie, evenementen, etc.) mede vanwege de bescheiden EZ-bijdrage van circa €400.000 per project.

De rapportages van het programma Doorbraakprojecten met ICT bevatten, per project, een overzicht van output zoals uitgevoerde studies, ontwikkelde diensten en het aantal MKB-ers dat is bereikt met bewustwordingscampagnes. Ook zijn voorbeelden gegeven van de borging van resultaten, door andere ministeries (zoals OCW en VWS).

Externe experts, ook experts die nauw betrokken waren bij specifieke doorbraakprojecten, vinden de doelstellingen te breed. Men erkende dat de doelstellingen in enkele projecten, gaandeweg, samen met de partners zijn geoperationaliseerd. Deze flexibiliteit werd echter niet als positief ervaren, omdat de inhoudelijke kaders te breed waren, terwijl EZ slechts licht meestuurt en de budgetten krap waren.

Ook was er niet in alle doorbraakprojecten een duidelijke knip tussen de fase waarin de doelstellingen en de scope werd vastgesteld ('praten') en de fase waarin de partners samen aan de slag gingen ('doen'). Opgemerkt werd dat ook voor dergelijke processtappen aandacht en budget nodig is, net als voor het inrichten van een monitoringkader. Het was beter geweest om een kleinere en minder diverse set aan doorbraakprojecten te ondersteunen, met meer budget per project. Experts hebben weinig zicht op de output en outcomes van de projecten.

3.3 Doelmatigheid

3.3.1 Inleiding

De beschikbare rapportages gaan niet expliciet in op doelmatigheid. In de eindevaluatie van MICT is niet ingegaan op doelmatigheid; in de interim evaluatie van Digivaardig & Digibewust werd geconcludeerd dat de processen doelmatig zijn, bijvoorbeeld de samenwerking tussen EZ (destijds EL&I) en het programmabureau. In de evaluatie van Digivaardig & Digibewust is de EZ-bijdrage (en die van partners) niet gelegd naast het overzicht van activiteiten en output. Desondanks geven de beschikbare rapportages, o.a. de informatie over budgetten en processen, indicaties dat de doelmatigheid hoog is. Hetzelfde beeld komt naar voren in de interviews met experts.

3.3.2 Digital Gateway to Europe

De output en effecten van het Digital Gateway to Europe-initiatief zijn bereikt met beperkte budgetten en inspanningen van EZ en NFIA, terwijl bij de afstemming met Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's) kon worden geprofiteerd van bestaande relaties, en bij de monitoring gebruik kon worden gemaakt van de NFIA-systematiek.

3.3.3 SURF-programma Innovatie-Infrastructuur met Impact

De EZ-bijdrage aan investeringen in innovatie in de SURF-infrastructuur, €10,5 miljoen over de periode 2011-2015, is substantieel, vergeleken met de budgetten voor andere initiatieven in het ICT-innovatiebeleid. Echter, competitieve e-infrastructuren vergen (ook in andere landen) hoge investeringen, te verantwoorden met de directe en indirecte effecten op onderzoeksinstellingen, onderwijsinstellingen, bedrijven en andere partijen. Zoals onder het kopje doeltreffendheid vermeld, zijn EZ, OCW, NWO en SURF in gesprek over de verantwoording van de investeringen in SURF. De geconsulteerde experts konden de doelmatigheid van EZ-investeringen SURF niet inschatten en suggereerden een benchmark met 'de SURF van onze buurlanden.'

3.3.4 Digivaardig

De EZ-bijdrage aan Digivaardig (periode 2012-2015) was €3,5 miljoen. Zoals hierboven vermeld, is de output veelzijdig en substantieel, terwijl met verschillende publieke en private partijen is samengewerkt. Experts waren terughoudend in het inschatten van de doelmatigheid van Digivaardig. Er werd onder andere opgemerkt dat, geleidelijk, de financiële bijdrage van EZ zou kunnen afnemen, terwijl die van OCW en bedrijven zou kunnen toenemen. Dit is een van de scenario's voor de periode vanaf 2017, waarin de Digivaardig-activiteiten worden voortgezet in enkele nieuwe initiatieven. De doelmatigheid van EZ-

investeringen kan hierdoor toenemen; de gevolgen voor doelmatigheid in bredere zin zijn niet in te schatten.

3.3.5 *Roadmap ICT en Kennis- en Innovatieagenda ICT*

Het EZ-budget was beperkt: €0,4 miljoen. Wel zijn aan de Roadmap ICT en de KIA ICT vele uren besteed door een brede groep belanghebbenden en experts. In 2017 en 2018 wordt duidelijk of deze inspanningen proportioneel zijn ten opzichte van de geboekte resultaten; vooral als er meerdere projecten worden gestart, met substantieel budget, sterke projectpartners, nieuwe samenwerkingsverbanden, publicaties, diensten en pilots die relevant zijn voor industrie en maatschappij, etc. Experts stelden: ‘een dergelijke agenda moet er gewoon zijn’; ‘dit kost simpelweg tijd’.

3.3.6 *Doorbraakprojecten met ICT*

Voor de Doorbraakprojecten met ICT gelden weliswaar twijfels over het bereiken van de doelstellingen, maar hier staat tegenover dat het EZ-budget beperkt is en dat alle betrokken partijen meesturen en meebetalen (in euro of tijd) en derhalve een prikkel hebben om efficiënt te werken. Zowel dossierhouders als externe experts wezen op de trage start van enkele projecten. Echter, dit was vooral omdat de doelstellingen en scope dienden te worden verduidelijkt, een geschikt boegbeeld diende te worden gevonden en een uitvoerende partij diende te worden gecontracteerd.

3.3.7 *Maatschappelijke Sectoren en ICT (MICT)*

Gezien het licht positieve beeld bij de doeltreffendheid van MICT, en de relatief hoge interdepartementale budgetten, kunnen vraagtekens worden gezet bij de doelmatigheid van dit initiatief. Echter, dankzij cofinanciering door projectpartners is doelmatigheid gestimuleerd. Bovendien is er geen enkele indicatie dat de beoordeling van projectvoorstellen inefficiënt verliep, of dat de ratio tussen voorstellen en toegekende projecten uit balans was (de balans was circa 5 op 1). Enkele experts hadden kritiek op de doelmatigheid van MICT: te veel geld, voor te veel, te kleine projecten, met te weinig effect. Andere experts vonden de keuze voor ‘breed zaaien’ juist passen bij de prille fase waarin de toepassing van ICT in domeinen zich bevond, in de periode dat MICT werd opgezet (2004-2005). Dit was ook de conclusie van de TNO-evaluatie van MICT.

3.4 Coherentie

3.4.1 *Inleiding*

Binnen het cluster ICT-innovatie is er coherentie in de zin van complementariteit. De zes initiatieven bestrijken de vier pijlers van de Digitale Agenda en onderliggende uitdagingen rond innovatie in infrastructuur en diensten; het gebruik van diensten door bedrijven en in publieke domeinen; digitale vaardigheden; en kennisopbouw (zie paragraaf 3.1).

3.4.2 *Zeer verschillende onderwerpen, initiatieven en projecten*

Zowel externe experts als dossierhouders maken een kanttekening bij het afdekken van alle pijlers van de Digitale Agenda. De reikwijdte van het cluster ICT-innovatie is zeer breed, met aandacht voor bijvoorbeeld de toepassing van ICT in zorg, onderwijs, energie en logistiek (in MICT en de Doorbraakprojecten met ICT). Enkele experts spreken van een ‘bonbondoos’ met zeer verschillende onderwerpen, initiatieven en projecten. Hierdoor is het lastig om op specifieke punten een duurzaam effect te realiseren. Dossierhouders herkennen de uitdaging om keuzes te maken binnen het ICT-innovatiebeleid, zeker gezien de beperkte budgetten. Dossierhouders wijzen op de brede impact van ICT op de economie en maatschappij; op de vele aspecten van ICT (zoals standaardisatie en privacy); en op de samenhang tussen onderzoek, innovatie en gebruik (waardoor het lastig is om slechts één van deze fases te adresseren). Dit maakt de afbakening van ICT-innovatiebeleid altijd lastig, zowel voor EZ als voor de rijksoverheid in brede zin. Het maken van dergelijke keuzes is echter essentieel om met de beperkte middelen de benodigde resultaten te halen.

Meer in het algemeen wezen de experts op de breedte van het ICT-innovatiebeleid en de noodzaak van een scherpe visie (inclusief prioriteiten) om de coherentie te vergroten. Twee voorbeelden die in

meerdere interviews naar voren kwamen, zijn smart cities en smart industry. In de periode 2011-2015 is binnen het ICT-beleid weinig aandacht besteed aan deze twee thema's. Smart industry komt wel uitgebreid aan bod in de 2016-versie van de Digitale Agenda. Het op een eerder moment verkennen van deze thema's had kunnen helpen bij het sneller identificeren van ICT-vraagstukken die sectordoorsnijdend zijn, voor alle regio's en steden relevant zijn (denk aan standaarden) of die anderszins belangrijk zijn.

In relatie tot coherentie werd ook gewezen op de rolverdeling en samenwerking binnen EZ. Experts erkenden dat ze geen volledig beeld hebben van de rolverdeling en samenwerking binnen EZ maar stelden dat het voor buitenstaanders lijkt alsof het ICT-innovatiebeleid is versnipperd over verschillende directies binnen EZ. Experts gaven hierbij voorbeelden op de dossiers digitale vaardigheden, breedband, cybersecurity en stimulering van de ICT-sector. Experts gingen ook in op de coherentie met andere ministeries (zie hieronder het criterium EZ-toegevoegde waarde).

3.4.3 Coherentie rond enkele belangrijke thema's

Op thematisch niveau is er coherentie tussen de initiatieven Roadmap/KIA ICT, de EZ-subsidie voor het SURF-programma Innovatieve infrastructuur met impact en de opdracht van EZ aan de NFIA om het Digital Gateway to Europe-initiatief te verzorgen. In deze drie initiatieven is aandacht voor innovaties in de digitale infrastructuur, bijvoorbeeld cloud computing, High Performance Computing en het analyseren van open data en big data. De initiatieven zijn complementair. Onderzoek wordt geprogrammeerd en investeringen worden afgestemd (Roadmap/KIA); een belangrijke Nederlandse speler (SURF) wordt ondersteund bij innovatie en het beschikbaar stellen van faciliteiten voor bedrijven; en relevante internationale bedrijven worden verleid om zich (ook) in Nederland te vestigen (Digital Gateway). In het kort: de initiatieven bestrijken het iteratieve proces van onderzoek en innovatie tot bedrijvigheid.

Hierbij ligt de nadruk op het aanbod van *infrastructuren* en niet op diensten. Echter, de Roadmap/KIA ICT besteedt ook aandacht aan diensten. Vooral de KIA ICT benoemt dienstenontwikkeling en (dus) het *gebruik* van digitale infrastructuren voor het ontwikkelen en leveren van diensten, bijvoorbeeld voor e-health, Internet of Things en big data. Bovendien ligt in de Doorbraakprojecten met ICT de nadruk op diensten en het perspectief van gebruikers. Het gaat bijvoorbeeld om het bewust maken van bedrijven en publieke organisaties van de kansen van open data en big data (in de domeinen energie, bouw en logistiek en voor het MKB in den brede). Het oppakken van deze kansen leidt tot een toenemend gebruik van digitale diensten en (dus) digitale infrastructuur. In die zin is het ICT-innovatiebeleid coherent.

3.4.4 Coherentie door de tijd

Coherentie door de tijd heen is te zien in de overgang van MICT naar de Doorbraakprojecten met ICT. Waar MICT (2005-2011) een groot aantal innovatie- en opschalingsprojecten cofinancierde in verschillende maatschappelijke domeinen, ging het bij de Doorbraakprojecten (2012-2017) om het initiëren en ondersteunen van een tiental projecten. De breedte van MICT paste bij de context in de periode 2005-2011, waarin steeds meer maatschappelijk domeinen en publieke organisaties overtuigd raakten van de potentie van ICT-toepassingen. Voor de vertaling van kleinschalige innovaties naar opschaling was geld nodig; een substantiële publieke bijdrage was beschikbaar dankzij FES en bijvoorbeeld DOP (Departementale Opschalingsprojecten). Bij het stimuleren van vervolgstappen in domein als zorg en onderwijs verschoof de regie van EZ naar VWS en OCW. In de formule van de Doorbraakprojecten met ICT kon EZ op een klein aantal onderwerpen een extra stimulans geven. Het gaat bijvoorbeeld om het gebruik van (open) geodata, zorg op afstand (inclusief het gebruik van beeldschermen) en digitaal lesmateriaal. Hierbij lag de nadruk niet op financiële steun maar op het bij elkaar brengen van publieke en private partijen, die samen belemmeringen kunnen aanpakken (technisch, organisatorisch, financieel, regelgeving, etc.) en opschaling kunnen bereiken. Een voorbeeld van opvolging van een Doorbraakproject is de financiële regeling van OCW en EZ (aangekondigd januari 2017) om 800 scholen in buitengebieden aan te sluiten op breedband. Tijdens het Doorbraakproject Onderwijs & ICT bleek dat breedband, nog steeds, een belemmering was voor het gebruik van digitaal lesmateriaal. Ook is onderzocht op welke wijze deze belemmering kan worden weggenomen.

Een meer bescheiden voorbeeld van coherentie door de tijd is het opvolgen van enkele activiteiten van Digivaardig (met name de online cursus Slimmer werken in 1 minuut) in het Doorbraakproject De zorg ontzorgd met ICT. Specifiek voor de zorg is bovendien een zelftest digitale vaardigheden gelanceerd; zijn studies uitgezet; en is een grote conferentie georganiseerd. Op deze wijze zijn een aantal generieke uitdagingen vertaald naar de specifieke context van werknemers in de zorg.

In relatie tot coherentie tussen het cluster ICT-innovatie en e-overheid kan worden gewezen op het Ondernemingsdossier als een van de Doorbraakprojecten. Hierdoor kon tijdelijk extra *draagvlak* worden gezocht voor het Ondernemingsdossier (bijvoorbeeld door potentiële gebruikers te informeren), in aanvulling op de *ontwikkeling* van het Ondernemingsdossier (met budget uit het cluster e-overheid).

Externe experts herkenden of benoemden deze links tussen de Doorbraakprojecten met ICT en eerdere of parallelle projecten. Zoals opgemerkt in het kader van doeltreffendheid, was er kritiek op het aantal projecten, mede gezien het bescheiden budget. Hierbij moet opgemerkt worden dat EZ het aantal Doorbraakprojecten geleidelijk terugbracht van tien tot vijf, met de nadruk op domeinen zoals zorg en onderwijs, ofwel domeinen waar de overheid veel invloed heeft.

3.5 Relevantie

3.5.1 Inleiding

De relevantie van de zes initiatieven binnen het cluster ICT-innovatie is hoog. De verschillende versies van de Digitale Agenda onderbouwen dat EZ zich richt op belangrijke ICT-innovaties en bijbehorende kansen en uitdagingen. Hierbij wordt ook ingegaan op mechanismes zoals (onvoldoende) bewustzijn, informatie en samenwerking. In andere woorden: informatieasymmetrie (een vorm van marktfalen) en interactiefalen (een vorm van systeemfalen) als rationale voor interventie door de overheid. Ook is sprake van situaties waarin de kosten en de baten niet bij dezelfde partijen liggen, bijvoorbeeld bij investeringen in onderzoek, innovatie en vaardigheden (cf. externaliteiten, een vorm van marktfalen).

3.5.2 Maatschappelijke sectoren en ICT en Doorbraakprojecten met ICT

In de documentatie over MICT en de Doorbraakprojecten is de rationale voor overheidsinitiatieven vooral uitgewerkt in termen van systeemfalen, met name interactiefalen en institutioneel falen (zoals wet- en regelgeving die, onnodig, innovatie en opschaling belemmert). Opgemerkt moet worden dat de documentatie zelden een empirische onderbouwing geeft van marktfalen of systeemfalen. Denk bijvoorbeeld aan analyses van netwerken tussen organisaties.

3.5.3 Roadmap ICT en Kennis- en Innovatieagenda ICT en SURF-programma

In de documentatie over de Roadmap en KIA ICT is verwezen naar de relevantie van het topsectorenbeleid. Binnen het topsectorenbeleid is het belang van onderzoek en innovatie onderbouwd en is ingegaan op marktfalen. Dit biedt de overheid een argument voor, onder andere, het cofinancieren van onderzoek en het bevorderen van samenwerking en kennisuitwisseling in de driehoek van onderzoeksinstellingen, innovatieve bedrijven en financiers. Een belangrijke stap hierbij is het door de overheid stimuleren van breed gedragen agenda's. Het belang van onderzoek, innovatie en samenwerking ligt ook aan de basis van de EZ-ondersteuning van SURF.

3.5.4 Digital Gateway to Europe

In de onderbouwing van de Digital Gateway to Europe ligt de nadruk op het informeren van bedrijven over de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsplaats (ICT-opleidingen, campussen, onderzoeksprogramma's, etc.). Bedrijven uit de prioritaire landen (VS, VK, China/Taiwan en India), noch hun adviseurs, zullen deze informatie paraat hebben. Indien de ICT-bedrijven uit de doelgroep zich in Nederland vestigen, leidt dit tot een verdere versterking van het vestigingsklimaat (en directe effecten zoals werkgelegenheid).

3.5.5 Digivaardig

De onderbouwing van Digivaardig bouwt op de breed aanvaarde relevantie van vaardigheden, digitaal en anderszins. Individuele burgers, bedrijven en publieke organisaties hebben niet altijd voldoende bewustzijn of prikkels om te investeren in vaardigheden. De baten komen deels bij anderen terecht. Daarnaast geldt het belang van maatschappelijke participatie van burgers, nu digitale vaardigheden essentieel zijn geworden om contact te onderhouden overheidsinstellingen, bedrijven en medeburgers.

3.5.6 Huidige en opkomende thema's

De beschikbare documentatie per initiatief, en de overkoepelende Digitale Agenda (o.a. de versie uit 2011) onderbouwen ook de relevantie in termen van inhoudelijke thema's. Voorbeelden zijn:

- Een innovatie digitale infrastructuur als basis voor vele innovaties door onderzoeksinstituten en bedrijven (met uitdagingen zoals quantum computing).
- Het gebruik van big data door het MKB en (breder) het gebruik van ICT en data binnen organisaties en waardeketen in maaksectoren, dienstensectoren en hybride sectoren (cf. smart industry).
- Cybersecurity en online privacy.
- De vasthoudendheid die nodig is om ICT effectief toe te passen in zorg en onderwijs (waar ICT-innovatie vaak hand in hand gaat met veranderingen in de organisatie, procedures, regelgeving en financierings- en toerekeningsmodellen).

De geconsulteerde experts bevestigen het beeld dat het dossier ICT-innovatie hoog op de agenda van EZ thuis hoort en dat EZ binnen dit dossier 'de juiste dingen doet.' Wel is er kritiek op de balans in het portfolio aan thema's en beleidsinitiatieven. Experts pleiten voor meer aandacht voor opkomende, onzekere technologieën en nieuwe innovatiethema's (ook als het aantal geïnteresseerde bedrijven nog beperkt is). Door meer risico te nemen, neemt de kans toe dat ICT-innovaties in Nederland zich onderscheiden van ICT-innovaties in andere landen. In het kort: alle landen zijn met big data bezig, maar loopt Nederland mee voorop in artificiële intelligentie en wat worden de volgende innovaties? Hierbij werd opgemerkt dat binnen EZ de aandacht voor verkenningen (foresight) is afgenomen, deels vanwege bezuinigingen. Ook is onbekend in welke mate Nederlandse beleidsmakers meewerken aan Europese foresight-initiatieven zoals het European Foresight Platform.¹⁷ Dit maakt het lastiger om tijdig nieuwe thema's te kiezen of om een zorgvuldige beoordeling te geven van zeer innovatieve projectvoorstellen. Volgens experts kan dit leiden tot te veel nadruk op het stimuleren van relatief volwassen ICT-toepassingen, ten koste van toegepast of fundamenteel onderzoek.

In relatie tot risico nemen en 'voorop lopen' gingen enkele experts in op de rol van EZ ten opzichte van andere ministeries. Juist EZ zou voorop moeten lopen, gezien de brede ICT-kennis bij EZ en de doelmatigheid om één ministerie de lead te geven bij het verkennen en stimuleren van nieuwe technologieën en toepassingen in relatie tot ICT. Dit punt komt ook aan bod in de volgende paragraaf.

3.6 EZ-toegevoegde waarde

3.6.1 Rollen van EZ

De aard van de EZ-toegevoegde waarde (en de mate) verschilt tussen de zes initiatieven gericht op ICT-innovatie. De documentenanalyse en de toelichting door dossierhouders zijn duidelijk over de rol die EZ en haar medewerkers speelden (of spelen) bij de vormgeving en implementatie van de initiatieven. De geconsulteerde experts hadden hetzelfde beeld bij de rollen die EZ in de praktijk speelde. Tabel 6 geeft een samenvatting.

¹⁷ De website van het European Foresight Platform bevat de resultaten van een groot aantal foresight-studies (o.a. nationale en Europese studies). Ook worden nieuwe foresight-studies en -conferenties geïnitieerd. <http://www.foresight-platform.eu>

Tabel 6 Zes initiatieven gericht op ICT-innovatie: de rol van EZ

Initiatief	Rol van EZ, Directie Regeldruk en ICT-beleid
Doorbraakprojecten met ICT	Coördinatie van het programma (inclusief afstemming met collega-ministeries en communicatie/disseminatie), mede-initiëren van projecten en (in enkele projecten) mede-trekken van projecten, in samenwerking met boegbeelden en uitvoerders zoals ECP.
Digital Gateway to Europe	Opdrachtgever van NFIA. Daarnaast denkt EZ mee over prioriteiten (thema's en doelgroepen) en wordt het EZ-netwerk (zoals sleutelfiguren binnen de rijksoverheid) ingezet t.b.v. acquisitie, het oppikken en doorgeleiden van signalen over het Nederlandse vestigingsklimaat en het verstrekken van informatie over wet- en regelgeving (bijvoorbeeld m.b.t. security).
Roadmap ICT en Kennis- en Innovatieagenda ICT	Opdrachtgever van het team van experts/belanghebbenden dat de inhoudelijke agenda opstelt. Daarnaast ondersteuning bieden in de discussies met andere topsectoren, bedrijven en met bijvoorbeeld OCW, NWO, TNO en COMMIT, onder andere waar het gaat om het mobiliseren en oormerken van financiële middelen voor ICT-innovatie.
Digivaardig & Digibewust	Opdrachtgever van ECP en betrokken bij de selectie van concrete projecten, het bijsturen van het programma en het vergroten van de betrokkenheid van andere ministeries.
SURF: programma Innovatie-Infrastructuur met Impact	Verstrekker van subsidie aan SURF en betrokken bij discussies met OCW, NWO en SURF over de aansturing en verantwoording van SURF.
Maatschappelijke sectoren en ICT (MICT)	EZ was coördinator en een van de financiers van dit interdepartementaal programma. EZ was verantwoordelijk voor de inhoudelijke en financiële opzet (met o.a. prijsvragen).

3.6.2 Onderbouwing van de EZ-rol

De documentenanalyse leidde tot beperkte inzichten in de *motivering* van de gekozen rollen. De gesprekken met dossierhouders waren zeer nuttig en leidden bijvoorbeeld tot informatie over:

- Beschikbare budgetten ('de tijden van FES zijn voorbij').
- De mate waarin andere ministeries bereid waren om een stap naar voren te zetten, in de fase van grootschalige toepassingen van ICT-innovaties in bijvoorbeeld zorg en onderwijs.
- Samenwerking met de Ministeries V&J en BZK op de dossiers cybersecurity en privacy.
- Het brede netwerk en hoge kennisniveau van ECP.
- De positionering van EZ als netwerkpartner, met verschillende, vaak subtiele rollen in het vormen en beïnvloeden van netwerken van publieke en private partijen, naast een rol als cofinancier en (soms) het signaleren en aanpakken van knelpunten in regelgeving of in structuren, organisaties en cultuur (bijvoorbeeld in de zorg, onderwijs, energie en andere domeinen).

3.6.3 De rol van EZ als medefinancier

De geconsulteerde experts waren in staat om een bespreking van de rollen van EZ te koppelen aan observaties over de daadwerkelijke toegevoegde waarde van EZ. De rol van cofinancier werd (uiteraard) gewaardeerd. Kritiek was er enerzijds op de forse investeringen van de rijksoverheid in MICT en op de investeringen van EZ in SURF ('wat is de toegevoegde waarde t.o.v. andere investeringen in SURF?'). Anderzijds had de kritiek betrekking op de beperkte investeringen in de Doorbraakprojecten met ICT en het 'enkel' gebruik maken van reguliere middelen en instrumenten van EZ bij de implementatie van de Roadmap en KIA ICT ('put your money where your mouth is').

Bijna alle experts pleitten voor extra middelen voor ICT-onderzoek en -innovatie, bijvoorbeeld door een groter beroep te doen op budgetten die beschikbaar zijn in specifieke maatschappelijke domeinen, voor experimenten, opschaling en innovatief aanbesteden/inkopen.

3.6.4 Betrokkenheid van dossierhouders

Ook waar de rol van EZ beperkt was en de rol van uitvoerders ECP en NFIA groot (respectievelijk Digivaardig en Digital Gateway), zagen experts duidelijk de toegevoegde waarde van EZ. EZ zet de beleidskaders, is opdrachtgever van uitvoerders en werkt samen met uitvoerders aan de invulling van initiatieven/programma's en blijft betrokken. Experts waarschuwden dat EZ-dossierhouders intensief betrokken moeten blijven. Immers, bijsturing van initiatieven is eerder regel dan uitzondering (gezien opgedane lessen en veranderingen in de context). Bovendien kunnen er bij uitvoerders ingesleten patronen ontstaan wat betreft werkwijze, te betrekken partijen, etc.

Experts wezen op de beperkte zichtbaarheid van topambtenaren op belangrijke netwerkevenementen, hetgeen als zeer belangrijk wordt gezien voor de rol die EZ vaak heeft bij het vormen en aanjagen van publiek-private netwerken. EZ kan dit niet te veel overlaten aan boegbeelden. Dit punt werd genoemd in relatie tot de Doorbraakprojecten met ICT.

3.6.5 De rol van EZ ten opzichte van de rol van andere ministeries

Experts hadden kritiek op het 'slingeren' in de EZ-rol bij het stimuleren van ICT-toepassingen in maatschappelijke domeinen zoals zorg, onderwijs, energie en logistiek. De EZ-rol was groot ten tijde van MICT; werd vervolgens snel minder; werd in enkele Doorbraakprojecten opgepakt; en staat weer prominent in de 2016-versie van de Digitale Agenda en in de rapporten van de Studiegroep Duurzame Groei (2016). Experts stellen dat de door EZ-gekozen rol in maatschappelijke domeinen eerder afhing van politieke overwegingen en bezuinigingen dan van een analyse van de fase van het innovatieproces en de meest relevante belemmeringen. Hierbij werd gewezen op de nadruk van EZ, in de periode 2011-2015, op het verminderen van regeldruk en administratieve lasten en andere thema's die vooral zijn gericht op bedrijven. Er leek minder aandacht voor maatschappelijke uitdagingen en de rol hierbij van ICT.

Zowel dossierhouders als experts gaven aan dat meer expliciete keuzes van EZ-rollen en een meer expliciete afweging hierbij, waarschijnlijk leiden tot meer toegevoegde waarde. Dit betreft vooral de rol van EZ t.o.v. de ministeries die zich richten op maatschappelijke domeinen. Het eerste punt voor een dergelijk afwegingskader is hierboven al aangestipt:

- De fase waarin ICT-innovaties zich bevinden (waarbij financiële en andere bijdrages van EZ geleidelijk dalen, terwijl de rol van andere ministeries toeneemt).
- De mate waarin infrastructures en platformen voor meerdere maatschappelijke domeinen relevant zijn.
- De mate waarin kansen en belemmeringen voor meerdere domeinen gelden (digitale vaardigheden, cybersecurity, online privacy, big data, etc.).
- De mate waarin ICT-innovaties leiden tot kansen of zorgen ten aanzien van EZ-doelstellingen zoals vestigingsklimaat, innovatie in het bedrijfsleven, ondernemerschap en marktwerking.

Uiteraard dienen het mandaat, de middelen, expertise, etc. van de verschillende ministeries te worden betrokken in de discussie met collega-ministeries.

3.7 Oordeelsvorming

Op basis van de documentanalyse en de interviews met experts is het mogelijk een oordeel te formuleren op het niveau van de zes beleidsinitiatieven en op het niveau van het cluster ICT-innovatie.

We formuleren ons oordeel met enige nuance, net zoals bij het cluster e-overheid. Immers, de informatie over de outcomes (directe effecten) van beleidsinitiatieven is beperkt. Dit heeft implicaties voor het oordeel op de criteria doeltreffendheid en doelmatigheid. In de oordeelsvorming leggen we de nadruk op sterke punten en verbeterpunten (Tabel 7).

De zes beleidsinitiatieven verschillen in **doeltreffendheid**. Dit is deels te verklaren door de verschillen in de aard van de initiatieven, in termen van type instrument (financieel, samenwerking stimuleren, bewustzijn, etc.), ambitieniveau, budget, looptijd en doelgroep. Zo scoren Digital Gateway to Europe,

MICT, SURF en Digivaardig relatief goed op doeltreffendheid. In het geval van Digivaardig is dit vooral gebaseerd op inschattingen van experts. De Roadmap ICT en vooral de KIA ICT hebben zoals gepland geleid tot inhoudelijke agenda. De KIA ICT kon bouwen op het de Roadmap ICT en is succesvol en het mobiliseren van belanghebbenden binnen en buiten de overheid. Dit vertaalt zich geleidelijk in financiële middelen, calls en projecten. Voor de Doorbraakprojecten met ICT is de doeltreffendheid lastig in te schatten. Dit is deels omdat de doelstellingen op projectniveau geleidelijk, in samenwerking met partners, werden geformuleerd. De output van de Doorbraakprojecten met ICT is substantieel, met verschillen tussen de projecten. In enkele projecten is weinig output gerealiseerd maar zijn wel lessen getrokken over knelpunten en mogelijke vervolgstappen. Een aantal projecten krijgt een vervolg, onder regie van OCW of VWS.

Ook de **doelmatigheid** verschilt tussen de vijf initiatieven. Vier initiatieven bereikten met een beperkt budget duidelijke resultaten (Digital Gateway to Europe, Doorbraakprojecten met ICT, de Roadmap en KIA ICT en Digivaardig). In relatie tot de Doorbraakprojecten met ICT merken we op dat het samen met partners opstellen van doelstellingen goed kan werken, zolang het proces duidelijke en efficiënt is. Een verkennende fase ('praten') dient te resulteren in heldere doelen (en eventueel indicatoren) voordat de implementatiefase start ('doen'). Twee initiatieven konden over meer budget beschikken, hetgeen passend was gezien de aard en ambities van de initiatieven (MICT en het SURF-programma Innovatie-Infrastructuur met Impact). We benadrukken het belang om voor SURF een integraal beeld te ontwikkelen van de financieringsbronnen, activiteiten, output en outcomes.

Tabel 7 gaat ook in op de evaluatiecriteria relevantie, coherentie en EZ-toegevoegde waarde.

Tabel 7 Oordeelsvorming cluster ICT-innovatie

Evaluatie-criterium	Voorbeelden van sterke punten	Verbeterpunten
Doel-treffendheid	<p>Er zijn meer dan 20 buitenlandse bedrijven aangetrokken met Digital Gateway to Europe. EZ is opdrachtgever en hechte partner van NFIA.</p> <p>Duidelijke output en (enkele) outcomes van het SURF-programma Innovatie-Infrastructuur met Impact.</p> <p>Veel output Digivaardig en MICT.</p>	<p>Voor vier van de zes initiatieven geldt dat monitoring en evaluatie weinig inzicht bieden in effecten.</p> <p>Duidelijker formuleren van doelstellingen, o.a. bij de eventuele opvolger van Doorbraakprojecten met ICT.</p>
Doel-matigheid	<p>Veel bereikt met weinig middelen bij Digital Gateway to Europe en Digivaardig. Substantieel budget en substantiële output MICT en SURF.</p> <p>Met een klein EZ-budget is output gerealiseerd in de Doorbraakprojecten met ICT en zijn de Roadmap en (daarna) de Kennis- en Innovatieagenda ICT opgesteld, in samenwerking met publieke en private partners.</p>	<p>Voor vier van de zes initiatieven geldt dat monitoring en evaluatie weinig inzicht bieden in effecten, hetgeen ook de beoordeling van doelmatigheid lastig maakt.</p> <p>De financiering, activiteiten en effecten van SURF dienen meer systematisch in kaart te worden gebracht.</p> <p>Er is niet altijd een duidelijke overgang van de verkennende fase ('praten') naar de implementatiefase van een beleidsinitiatief ('doen') b.v. bij de Roadmap ICT en de Doorbraakprojecten.</p>
Relevantie	<p>De zes initiatieven zijn gericht op belangrijke kansen en knelpunten i.r.t. ICT-innovatie</p>	<p>Weinig aandacht voor opkomende thema's en voor punten waarop Nederland zich internationaal kan onderscheiden.</p> <p>Aandachtspunt is de consultatie van startups, andere nieuwkomers en wetenschappers ('outsiders').</p>

Evaluatie-criterium	Voorbeelden van sterke punten	Verbeterpunten
Coherentie	<p>Meerdere initiatieven op eenzelfde thema, met aandacht voor verschillende aspecten/fases van innovatie. Bijvoorbeeld de aandacht voor infrastructuren en big data in de KIA ICT, SURF en de Digital Gateway.</p> <p>Coherentie door de tijd, b.v. de aandacht voor digitale vaardigheden en de opvolging van enkele Doorbraakprojecten.</p>	<p>Grote variëteit aan initiatieven en projecten, zeker gezien het beperkte budget. Hierdoor ontbreekt soms de slagkracht en zijn de effecten waarschijnlijk beperkt.</p> <p>Mogelijk onvoldoende afstemming of bundeling binnen EZ, b.v. op het thema cybersecurity en bij het stimuleren van ICT-gebruik binnen topsectoren.</p>
EZ-toegevoegde waarde	<p>EZ heeft de rol als netwerkpartner i.h.a. goed ingevuld. Hierbij lag de nadruk op cofinanciering (MICT en SURF), agendavorming (Roadmap en KIA ICT), opdrachtgeverschap en partner voor het bij elkaar brengen van partijen en het stimuleren van bewustzijn (Digivaardig), opschaling (Doorbraakprojecten) en het aantrekken van bedrijven (Digital Gateway).</p> <p>De expertise en continuïteit van dossierhouders vergrootte de EZ-toegevoegde waarde.</p>	<p>Afwegingen m.b.t. de door EZ gekozen rol (t.o.v. andere partijen) zijn vaak impliciet. Dit leidt soms tot inconsequent beleid, b.v. bij de mate waarin EZ investeert in de toepassing van ICT in domeinen zoals zorg en onderwijs.</p> <p>Ook als EZ als netwerkpartner vooral een procesrol kiest, moet EZ blijven sturen op EZ-doelstellingen zoals vestigingsklimaat, innovatie in het bedrijfsleven en ondernemerschap.</p> <p>Een aandachtspunt is het mogelijk 'doorschieten' van EZ in een procesrol in plaats van een rol als cofinancier. Vaak zijn beide componenten noodzakelijk.</p>

4 Lessen en aanbevelingen voor het ICT-beleid

4.1 Effectmonitoring moet worden uitgebreid en er dient vaker te worden geëvalueerd

4.1.1 Leren vereist monitoring van effecten

Het belang van monitoring en evaluatie om te *leren* wordt door breed onderschreven door beleidsmakers en beleidsonderzoekers.¹⁸ Dit gaat verder dan het voldoen aan verplichtingen zoals opgenomen in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek¹⁹ en (andere) formele bepalingen bij de lancering van individuele beleidsinitiatieven. Tijdens onze evaluatie van 15 initiatieven binnen het ICT-beleid (2011-2015) bleek dat monitoring beperkt ingaat op gerealiseerde of voorlopige effecten. Ook bleek dat een zeer beperkt aantal beleidsinitiatieven is geëvalueerd. Hierdoor is vooral sprake van impliciete feedback loops tussen ontwerp, implementatie en bijsturing van beleidsinitiatieven.

De monitoring van individuele initiatieven is, op enkele uitzonderingen na, beperkt tot het beschrijven van de input (zoals EZ-budget), activiteiten en output. Het gaat om output zoals het aantal ondersteunde ICT-innovatieprojecten, het aantal afgeronde studies, het aantal ontwikkelde en geïmplementeerde e-overheid toepassingen en het aantal deelnemers van pilots en evenementen. Binnen het cluster e-overheid (ofwel digitale overheid) zijn er indicaties van de effecten op de doelgroepen. Immers, de adoptie en het gebruik van voorzieningen als SBR, Ondernemingsdossier, e-factureren en eHerkenning wordt zorgvuldig bijgehouden. Ook wordt het gebruik van open standaarden gemonitord. De daadwerkelijke effecten op bedrijven en op uitvoeringsorganisaties zoals RVO, KvK en de Belastingdienst zullen, op termijn, waarschijnlijk positief zijn. Vooralsnog zijn uitspraken over effecten gebaseerd op aannames en rekenmodellen, bijvoorbeeld in kosten-batenanalyses. Verder is het juist bij het portfolio e-overheid van belang dat er zicht ontstaat op de *gezamenlijke* effecten van de individuele initiatieven.

Binnen het cluster ICT-innovatie (ofwel digitale economie) geldt iets vergelijkbaars. Er is bijvoorbeeld bekend hoeveel bedrijven bereikt worden met initiatieven zoals Digivaardig, SURF-faciliteiten en Doorbraakprojecten met ICT. Onbekend is of deze bedrijven de initiatieven als relevant inschatten en wat de verwachte, voorlopige of gerealiseerde effecten zijn. Een uitzondering is het initiatief Digital Gateway to Europe. Het Netherlands Foreign Investment Agency houdt bij of de benaderde bedrijven binnen de doelgroep zich daadwerkelijk in Nederland vestigen, en hier blijven.

Uiteraard gebruiken de dossierhouders wel (andere) manieren om de effecten in te schatten: overleg in stuurgroepen, informele gesprekken met doelgroepen, overleg met uitvoeringsorganisaties en partners zoals Logius en ECP, etc.

Het inzicht in effecten dient te worden vergroot om sneller of beter te kunnen bijsturen om hiermee de doeltreffendheid, doelmatigheid en coherentie te vergroten. Bovendien is effectmeting noodzakelijk om in te schatten of individuele initiatieven bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van de Digitale Agenda en van EZ. Daarnaast maakt effectmeting het mogelijk om beter gebruik te maken van internationale vergelijkingen zoals Europese eGovernment benchmarks, de Digital Economy & Society Index (DESI) en in de CBS-publicatie ICT, Kennis en Economie. EZ en collega-ministeries verwijzen naar internationale vergelijkingen, bijvoorbeeld in de 2016-versie van de Digitale Agenda. Vaak wordt slechts aangestipt wat de effecten waren van beleidsinitiatieven (en van andere factoren) op de score van Nederland. Op deze wijze blijft een internationale ranking een scorebord in plaats van een instrument om te leren.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld: WRR (2006). *Lerende overheid: een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Den Haag: WRR. Knottnerus, A. (2016). *Van casus-specifieke beleidsevaluatie naar systematische opbouw van kennis en ervaring*. In: *Beleidsonderzoek Online*, mei 2016. Camps, M. (2017). *Durf te leren*. In: *ESB*, Jaargang 102, nummer 4745.

¹⁹ Regeling van de Minister van Financiën van 15 augustus 2014 houdende regels voor periodiek evaluatieonderzoek.

Een belangrijke uitdaging is het formuleren van outcome-indicatoren. Appendix D bevat suggesties voor outcome-indicatoren voor de beleidsinitiatieven die in 2017 doorlopen. Daarnaast wordt ingegaan op de Digitale Agenda als kader voor het formuleren van outcome-indicatoren.

4.1.2 Leren vereist evaluaties

In relatie tot effectmeting en leren, bevelen we tevens aan om vaker evaluaties uit te voeren. In onze 'meta evaluatie' van de set van 15 instrumenten, over de periode 2011-2015, konden we beschikken over vier evaluaties door externe organisaties. Het gaat om interim en eindevaluaties van SGGV, de eindevaluatie van MICT en de interim evaluatie Digivaardig. Daarnaast zijn verschillende enquêtes uitgevoerd onder de deelnemers aan initiatieven (zoals gebruikers van het Ondernemersplein, (potentiele) gebruikers van eHerkenning en de Digivaardig-cursus Slimmer ondernemen in 1 minuut). Daarnaast kwam het ICT-beleid kort aan bod in de Beleidsdoorlichting van Artikel 12 (innovatie) en Artikel 12 (ondernemingsklimaat).²⁰ Er zijn geen gestructureerde zelfevaluaties of peer reviews uitgevoerd.

Evaluaties zijn niet alleen een mogelijkheid om effecten in kaart te brengen (beoogde effecten en neveneffecten) maar ook om de *relevantie* van de doelstellingen en activiteiten te toetsen (in een dynamische context) en om de *samenwerking* tussen partners te analyseren (zorgvuldigheid, tempo, transparantie, vertrouwen, flexibiliteit, ruimte voor nieuwkomers, etc.). Ook zijn evaluaties een kans om een brede groep belanghebbenden te consulteren, dus niet alleen *insiders*. De resultaten van evaluatie staan in functie van leren en bijsturen, naast verantwoording. Het is daarom van belang dat evaluaties een integraal onderdeel gaan vormen van initiatieven binnen het ICT-beleid.

In appendix D gaan we nader in op de aanpak van evaluaties en op het belang van het opstellen van een evaluatiekalender. Hierbij dient een balans te zijn tussen relatief brede evaluaties (zoals evaluaties gebaseerd op de taken van een beleidsdirectie of een pijler van de Digitale Agenda) en evaluaties die inzoomen op een individueel beleidsinitiatief, een bepaald type instrument (zoals het bevorderen van samenwerking) of een bepaalde doelgroep (zoals bedrijven of maatschappelijke domeinen).

4.2 Vergroot de coherentie tussen initiatieven, mede op basis van een gedeelde visie

4.2.1 Visie op de e-overheid, ingebed in de Digitale Agenda

In de periode 2011-2015 is de coherentie tussen beleidsinitiatieven geleidelijk toegenomen, zowel binnen het cluster e-overheid als het cluster ICT-innovatie. De aanbeveling is om deze ontwikkeling door te zetten, mede op basis van een gedeelde visie. Het gaat allereerst om het door ontwikkelen van een visie op de e-overheid en daarnaast om een (samenhangende) visie op ICT-innovatie. Beide visies dienen te worden geplaatst binnen het bredere kader van de Digitale Agenda.

Zoals in hoofdstuk twee besproken, wordt een aantal e-overheidsvoorzieningen voor bedrijven opgenomen in Mijn Overheid voor Ondernemers (MOvO) en krijgt eHerkenning een plaats in het bredere stelsel voor elektronische identificatie/authenticatie. Deze en andere elementen zijn/worden vervolgens onderdeel van de Generieke Digitale Infrastructuur voor de e-overheid. De regie ligt bij het Bureau van de Digicommissaris. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan kritiek dat de set aan e-overheidsvoorzieningen 'losjes samenhangt' en dat kansen worden gemist in termen van gedeelde concepten en modules, open standaarden en coherentie in de samenwerking met uitvoeringsorganisaties, gemeenten en bedrijven.

Voor het bereiken van de doelstellingen van EZ is het van groot belang dat in samenwerking met de Digicommissaris, BZK, RVO, KvK, Belastingdienst, Logius en andere partners, nog duidelijker wordt gemaakt hoe *bedrijven* gaan profiteren van de e-overheid. Bijvoorbeeld: wat zijn de tussenstappen en het eindbeeld van MOvO in termen van functionaliteiten, 'loketten', standaarden en tarieven? Wat zijn

²⁰ Deze doorlichting is in 2014/2015 uitgevoerd; is maart 2015 gepubliceerd door Dialogic en EZ; en pleit o.a. voor het beter verbinden van ICT (innovatie)beleid met regulier I&O-beleid; het verstevigen van de aansluiting tussen nationaal en EU onderzoeks- en innovatiebeleid; en het sterker interdepartementaal opereren op onderwerpen die cruciaal zijn voor onze toekomstige economische groei en ruimere welvaart.

de scenario's of voorkeursopties voor het eHerkenning-stelsel naast (of binnen) andere eID-oplossingen? Hoe wordt omgegaan met ZZP-ers, in hun positie als bedrijf en burger? Hoe wordt geprobeerd om kansen te creëren voor Nederlandse bedrijven die vooroplopen in het ontwikkelen of ondersteunen van e-overheidvoorzieningen, of in het gebruik van e-overheidvoorzieningen binnen internationale handels, logistieke en toezichtsketens?

Er zijn verschillende bouwstenen aanwezig voor een dergelijke visie. Voorbeelden zijn de visie op MOvO (opgesteld onder regie van EZ), het Digiprogramma 2017 opgesteld door de Digicommissaris in samenspraak met de overheidspartijen in het Nationaal Beraad; de Visiebrief Digitale Overheid 2017 (door BZK gepubliceerd in 2013); en de rapportages in het kader van het programma Goed geregeld: een verantwoorde vermindering van regeldruk 2012-2017 (gepubliceerd door EZ en BZK).

Aandachtspunt bij een nationale visie op e-overheid is de inbedding in de *Digitale Agenda*. De e-overheid is, in verschillende bewoordingen, altijd een centraal thema geweest in de Digitale Agenda. In de 2016-versie van de Digitale Agenda wordt bijvoorbeeld de ontwikkeling van de Generieke Digitale Infrastructuur beschreven. Juist het bredere kader van de Digitale Agenda helpt bij het identificeren en benutten van raakvlakken van de e-overheid met cybersecurity, privacy, digitalisering in de zorg, open data en ICT-onderzoek. Zoals hierboven vermeld, biedt de ontwikkeling van e-overheid ook kansen voor Nederlandse bedrijven. Ook helpt een moderne e-overheid bij het naar Nederland trekken van startups en bedrijven die e-overheidvoorzieningen ontwikkelen of aanbieden. Het (blijven) zien en benutten van deze kansen is een taak voor EZ en partners zoals V&J, VWS, BZK, gemeenten en NFIA. Hierbij hoort ook het gezamenlijk uitdragen van een visie en van een coherente set aan beleidsinitiatieven.

4.2.2 *Samenhangende visie op ICT-innovatie, binnen de Digitale Agenda*

De coherentie, relevantie en doeltreffendheid van ICT-innovatiebeleid kan worden vergroot met een samenhangende visie op de inhoud en de organisatie van dit beleid. Zoals in hoofdstuk drie besproken, waren de zes beleidsinitiatieven voor het stimuleren van *ICT-innovatie* complementair. Er is ruimte om de coherentie te vergroten, vooral door vanuit een scherpere visie te werken.

De thema's digitale infrastructuur, big data en cybersecurity worden geadresseerd met de Kennis- en Innovatieagenda ICT, het SURF-innovatieprogramma, Digital Gateway to Europe en de ICT-Doorbraakprojecten. Deze initiatieven zijn complementair; ze richten zich op verschillende fases van het innovatieproces en verschillende doelgroepen. Ook voor het thema ICT in maatschappelijke domeinen zijn voorbeelden van coherentie. Zo is zowel gewerkt aan vaardigheden in de zorgsector (Digivaardig) als aan het implementeren en opschalen van e-health toepassingen (MICT en ICT-doorbraakprojecten). De coherentie is onder andere vergroot door binnen de KIA ICT, vergeleken met de Roadmap ICT, duidelijker te kiezen voor thema's zoals big data en cybersecurity. Binnen Digivaardig is vanaf 2012 nadrukkelijk gekozen voor ondernemers en werknemers als doelgroep, terwijl burgers en consumenten werden benaderd met andere initiatieven van de rijksoverheid.

Om de coherentie van het ICT-innovatiebeleid verder te vergroten, dient een samenhangende visie te worden ontwikkeld die onder andere ingaat op:

- *Huidige en nieuwe kansen* voor ICT-innovaties in economie en maatschappij, en de mogelijke impact op publieke en private partijen en op burgers en consumenten. Van welke ICT-innovaties zijn de economische en maatschappelijke baten waarschijnlijk het grootst, volgens bedrijven en publieke organisaties (als aanbieder of gebruiker van ICT-innovatie) en volgens bijvoorbeeld recent onderzoek naar experimenten met smart cities en smart industry en studies naar het gebruik van ICT in de zorg en het onderwijs? Een van de bouwstenen is de analyse van de Werkgroep Digitale Economie (juli 2016).
- Wat zijn de *meest urgente en belangrijke knelpunten* bij het oppakken van deze kansen, bij voorkeur geformuleerd in termen van marktfalen en systeemfalen. In andere woorden: welke kansen verdienen extra aandacht (ook van de overheid) voor het creëren van bewustzijn, het samenbrengen van relevante partijen, het vullen van hiaten in kennis en vaardigheden, het verduidelijken of aanpassen van regelgeving of het mobiliseren van financiële en andere middelen? Zie bijvoorbeeld

hoe de NL Smart City Strategie (januari 2017) concludeert met een set aan knelpunten en mogelijke interventies door de (rijks)overheid.

- In welke mate zijn *bestaande beleidsinitiatieven en publiek-private partnerships* geschikt om knelpunten aan te pakken (in het belang van continuïteit en coherentie) eventueel met aanpassingen in budget, partners en doelgroepen? Waar zijn *nieuwe initiatieven* noodzakelijk? Om dit onderdeel van de visie te illustreren: voor het thema smart industry bestaan reeds verschillende initiatieven, met de nationale Smart Industry Actieagenda (2014) als startpunt. ICT-gerelateerde knelpunten m.b.t. standaardisatie, infrastructuur, dataopslag en cybersecurity, hebben een plaats gekregen in nationale en regionale smart industry-initiatieven. Voor thema's zoals, bijvoorbeeld, artificiële intelligentie, cyber-physical systems²¹ en de invloed van robotisering op arbeid ontbreekt voornamelijk een breed nationaal initiatief waarbij het ICT-beleid kan aanhaken. Dit kan pleiten voor ICT-specifieke initiatieven of voor brede initiatieven waarin ICT een prominente rol speelt.

Een dergelijk visie op ICT-innovatiebeleid kan worden ontwikkeld in de context van de Digitale Agenda. Bij het opstellen van deze visie is samenwerking met andere ministeries essentieel, gezien de brede effecten van ICT. De Digitale Agenda biedt aanknopingspunten voor discussies over continuering en bijsturing (of het afbouwen) van bestaande initiatieven geleid door EZ of collega-ministeries.

4.3 Verklein de spanning tussen de breedte van het ICT-beleid en het beschikbare budget

4.3.1 ICT is overal maar ICT-beleidsmakers kunnen niet overal zijn

De breedte en diversiteit van het beleid van de EZ-Directie Regeldruk illustreren dat ICT-gebruik effecten heeft op alle sectoren en domeinen. ICT is immers een cross-cutting en general purpose technology. Op eenzelfde wijze is de ICT-sector relevant voor alle andere sectoren in de economie en alle domeinen van de maatschappij. Net zoals bijna alle bedrijven, burgers en publieke organisaties gebruik maken van e-overheid-voorzieningen. Ook *binnen* organisaties geldt dat ICT overal invloed op heeft, van strategie en exploitatiemodellen tot bijvoorbeeld werkprocessen en communicatie. Een extra complicatie voor de afbakening van het ICT-beleid is dat ICT-innovatie vaak iteratief is: de fases onderzoek, experimenteren, innovatie/toepassing en opschaling zijn slechts in beperkte mate los te knippen.

De breedte van het ICT-beleid betekent niet alleen een uitdaging bij het vaststellen van budgetten. Er zijn ook organisatorische uitdagingen. De reikwijdte van ministeries en van specifieke directies kent grenzen, in het belang van politieke verantwoordelijkheid, beheersbaarheid, coherentie, expertise, etc.

In de periode 2011-2015 is bezuinigd op ICT-onderzoek, door het wegvallen van de FES-middelen en de tijd die nodig was om ICT een duidelijke plaats te geven in het topsectorenbeleid. De rol van ICT is nog steeds kleiner is dan die van topsectoren. Ook het budget van de EZ-Directie Regeldruk en ICT-beleid is afgenomen. Deze bezuinigingen vonden plaats terwijl het economische en maatschappelijke belang van ICT alleen maar toenam.²² In andere woorden: er was sprake van 'ontkoppeling' tussen de publieke investeringen in ICT-innovatie en de relevantie van ICT.²³

We formuleren drie oplossingsrichtingen om de spanning tussen de breedte van het ICT-beleid en het beschikbare budget te verkleinen. We gaan niet in op het eventueel verhogen van de *totale* publieke investeringen van de rijksoverheid in de e-overheid of ICT-innovatie. Immers, de evaluatie over de periode 2011-2015 omvatte geen analyse van de ICT-beleidsplannen voor de periode vanaf 2017. Deze evaluatie bevatte evenmin een analyse van de huidige en geplande investeringen EZ-breed (bijvoorbeeld

²¹ De samenwerking tussen of zelfs het samensmelten van technologie ('cyber') en mens ('physical') is recent verkend in een studie in opdracht van het Europees Parlement: Ethical Aspects of Cyber-Physical Systems (juni 2016).

²² Zie bijvoorbeeld: AWTI (2015). Klaar voor de toekomst? Naar een brede strategie voor ICT; en Rathenau Instituut (2016). Totale Investerings in Wetenschap en Innovatie 2014-2020.

²³ Een vergelijkbare analyse wordt gemaakt in het rapport van de werkgroep Digitale Economie, juli 2016 gepubliceerd als bijlage bij het Advies van de Studiegroep Duurzame Groei

de WBSO-regeling en de MIT-regeling en de relevantie voor ICT-innovatie) of door BZK en andere ministeries die verantwoordelijk zijn voor een deel van de Digitale Agenda.

4.3.2 *Gebruik meer financieringsbronnen*

In relatie tot investeringen en directe uitgaven kunnen we wel aanbevelen om het aantal financieringsbronnen te vergroten. Zowel voor e-overheid als ICT-innovatie kunnen overheden en uitvoeringsorganisaties vaker gebruik maken van innovatief aanbesteden/inkopen. Kort samengevat: probeer vaker om de mate van innovatie op te nemen als criterium bij aanbestedingen. Voor het beleidscluster ICT-innovatie kan dit leiden tot aanvullende middelen voor ICT-innovatie (uit budgetten die niet waren bestemd voor innovatie). Voor het beleidscluster e-overheid leidt innovatief aanbesteden waarschijnlijk niet tot extra investeringen (de budgetten waren immers al bestemd voor e-overheid) maar wel voor extra prikkels voor innovatieve aanbieders van ICT-diensten, -infrastructuur en -apparatuur. De aandacht voor innovatief aanbesteden is de laatste jaren afgenomen, ondanks pogingen van vooral EZ om richtlijnen te ontwikkelen en experimenten uit te voeren, zoals in de programma's Innovatiegericht Inkopen en Inkoop Innovatie Urgent. ICT-beleidsmakers kunnen deze initiatieven weer hoger op de agenda krijgen.

Specifiek voor het beleidscluster e-overheid bevelen we aan om, nu e-overheidsvoorzieningen volwassen worden, uitvoeringsorganisaties zoals de Belastingdienst, RVO en KvK, een groter deel van de investeringen en operationele kosten te laten dragen. Het gaat hierbij nog steeds om publieke middelen maar de afwegingen m.b.t. investeringen en kosten wordt gelegd bij de organisaties die een deel van de voordelen zullen ervaren en die hier van dichtbij op kunnen sturen. Hierdoor wordt, geleidelijk, financiering direct vanuit departementen lager.

Voor de clusters e-overheid en ICT-innovatie kan vaker gebruik worden gemaakt van generieke Europese programma's en fondsen zoals het Europese Fonds voor Strategische Investerings (het Juncker-fonds). Deze fondsen kunnen worden aangewend voor investeringen in ontwikkeling, experimenten en eventueel (in de vorm van leningen) voor implementaties. Deze fondsen zijn hiermee een aanvulling op bijvoorbeeld Horizon 2020 en Europees geld voor regionale programma's (EFRO).

Op eenzelfde wijze kan gebruik worden gemaakt van generieke Nederlandse financieringsprogramma's, zoals de Nationale Investeringsbank, Invest-NL. Binnen Invest-NL wordt een aantal bestaande instrumenten gebundeld. Bij de lancering in februari 2017 werd smart industry genoemd als een van de relevant thema's.

4.3.3 *Het beter benutten van de resultaten van Europese projecten over e-overheid en ICT-innovatie*

Een tweede route om de spanning tussen de breedte van het ICT-beleid en het beschikbare budget te verkleinen, is het beter benutten van kennisopbouw in en concrete resultaten van Europese projecten. Voorbeelden zijn verkenningen (foresight-studies), projecten over interoperabiliteit van eID-systems, cybersecurity en open standaarden en (grootschalige) experimenten over e-procurement, smart industry, e-health, open data en big data.²⁴

Nederlandse partijen zijn betrokken bij een stevig aantal Europese ICT-projecten. Het gaat vooral om TNO, SURF, technische universiteiten en ASML.²⁵ Kennis en toepassingen landen 'via' deze partijen in het Nederlandse ecosysteem van partijen betrokken bij e-overheid of andere ICT-innovaties. EZ kan samen met OCW en Neth-ER (Netherlands house for Education and Research) sturen op verbreding van het aantal Nederlandse partijen dat deelneemt aan Europese projecten/consortia. Nadere analyse

²⁴ Het betreft voornamelijk projecten binnen Horizon 2020 en de Connecting Europe Facility. Zie bijvoorbeeld <http://www.peppol.eu> en <https://www.esens.eu>.

²⁵ Een recent overzicht van Nederlandse organisaties die veelvuldig deelnemen aan Horizon 2020 is in 2016 gepubliceerd door de Europese Commissie: Horizon 2020 Monitoring Report 2015.

dient duidelijk te maken of de grootste kansen liggen bij deelname door hogescholen, ministeries, provincies, steden en/of bedrijven die ICT-toepassingen aanbieden of gebruiken.²⁶

Ook kan vanuit een Nederlandse visie op e-overheid en andere ICT-innovaties (nog) scherper of meer gezamenlijk invloed worden uitgeoefend op Europese programma's zoals FP9, de opvolger van Horizon 2020.

4.3.4 *Gebruik de concepten marktfalen en systeemfalen bij besluiten over beleidsinitiatieven*

Binnen het ICT-beleid is de afgelopen jaren gekozen voor thema's zoals big data en *Smart Industry*, naast essentiële of ondersteunende onderwerpen zoals digitale infrastructuur, cybersecurity en vaardigheden. De aandacht voor de thema's open data en smart cities bleef vooralsnog beperkt en de thema's slimme mobiliteit en zelfrijdende auto's bleven grotendeels buiten de Digitale Agenda.

Kortom, er worden keuzes gemaakt, door EZ en door andere ministeries, binnen en buiten het kader van de Digitale Agenda. Overwegingen zijn onder andere de economische en maatschappelijke relevantie van thema's, de analyses van de rationale om als overheid te interveniëren, de lobby en toegezegde samenwerking van bedrijven; en de beschikbare budgetten en FTE's van ministeries.

Voor het toetsen van de rationale om als overheid te interveniëren zijn de concepten marktfalen en systeemfalen zeer bruikbaar (net zoals bij het bepalen van een visie op ICT-beleid, zie hierboven). De kritiek op onder andere MICT, de ICT-doorbraakprojecten en (in mindere mate) het Ondernemersplein bevestigt het belang om het bestaan van marktfalen en/of systeemfalen te onderzoeken, voordat een thema wordt gekozen en geadresseerd. Zijn er bijvoorbeeld netwerk analyses die aangeven dat partijen elkaar niet kunnen vinden? Zijn er marktanalyses of consultaties die aangeven dat overheidsinformatie onvoldoende beschikbaar is via decentrale en/of private aanbieders van informatie? Zijn er indicaties dat er informatie-asymmetrie is tussen innovatieve bedrijven en investeerders? Welke typen digitale vaardigheden zijn onvoldoende beschikbaar in het bedrijfsleven, bij kleine en/of grote bedrijven en in welke sectoren? Zijn er marktanalyses die aantonen dat er sprake is van marktmacht, bijvoorbeeld bij aanbieders van IT-software en diensten voor bepaalde doelgroepen? Welke vormen van marktfalen en systeemfalen zijn aan de orde bij de overgang naar smart industry?

Deze analyses helpen niet alleen bij de keuze van thema's maar leiden waarschijnlijk ook tot minder thema's in het ICT-beleid. Zoals experts benadrukken: een beperkt aantal, grote beleidsinitiatieven vergroot de kans op commitment van bedrijven en de kans op effecten. De analyses van marktfalen en systeemfalen geven bovendien indicaties voor de rol van EZ, andere ministeries en publieke organisaties. Zo kan het uitblijven van (open) standaarden vragen om interventie door EZ, terwijl ontbrekende vaardigheden vaak vragen om interventie door OCW en/of onderwijsinstellingen.

4.4 **Gebruik zes overwegingen voor het bepalen (en beperken) van de rol van EZ in het ICT-beleid**

4.4.1 *Expliciet maken van de overwegingen om de EZ-rol te bepalen*

De vierde aanbeveling richt zich vooral op de rolverdeling binnen de (rijks)overheid. Hoofdstuk twee en drie geven een positief beeld van de rol en toegevoegde waarde van het ICT-beleid (de 15 initiatieven) van de EZ-Directie Regeldruk en ICT-beleid. Dit betreft ook de rollen die EZ koos ten opzichte van andere publieke en private partijen die zijn betrokken bij het ICT-beleid. Echter, er was ook kritiek, bijvoorbeeld op de rol van EZ bij de implementatie van e-overheidvoorzieningen ('soms iets te betrokken bij technische kwesties'), ICT-innovatie in maatschappelijke domeinen ('de mate van betrokkenheid schommelt') en bij het formuleren van thema's en projecten voor ICT-innovatie ('te afwachtend, teveel in een neutrale procesrol').

²⁶ De beperkte deelname van Nederlandse en andere hogescholen aan Horizon 2020 komt o.a. aan de orde in een studie van Technopolis Group over smart cities-onderzoek aan Nederlandse hogescholen (april 2016) en een position paper van de Europese koepel van hogescholen: The voice of the Universities of Applied Sciences in Europe: Statement on the mid-term review Horizon 2020 (10 januari 2017). EZ is de enige Nederlandse organisatie in de top-50 van publieke organisaties actief in Horizon 2020.

De documentanalyse bevatte nauwelijks onderbouwing van de door EZ gekozen rollen in individuele dossiers en in het ICT-beleid in brede zin (zoals de taakverdeling tussen ministeries, benoemd in de Digitale Agenda). In reactie op vragen tijdens de evaluatie, konden dossierhouders expliciet maken welke afwegingen EZ maakt bij het kiezen van de rollen. Uiteraard werd hierbij ook ingegaan op de rol en toegevoegde waarde van andere ministeries, gemeentes, provincies, Europese Commissie, uitvoeringsorganisaties, private partners, TNO, platformen zoals ECP, etc. Ook deze organisaties maken afwegingen, op basis van hun doelen, prioriteiten, mandaat, budget, expertise, etc.

Het is aan te bevelen om de overwegingen voor het bepalen van de rol en de (beoogde) toegevoegde waarde van EZ in het ICT-beleid expliciet te maken en te onderbouwen. Dit leidt binnen EZ en binnen de publiek-private netwerken waarin het ICT-beleid vorm krijgt, tot meer duidelijkheid, voorspelbaarheid en inhoudelijke consistentie over de rol van EZ in het ICT-beleid. Ook zijn deze overwegingen relevant bij het binnen de overheid ‘verdelen’ van de vele thema’s en initiatieven binnen het ICT-beleid.

4.4.2 Zes overwegingen

Uiteraard kan de EZ-rol van dossier tot dossier verschillen, gegeven de unieke kenmerken van dossiers. Ook is er de invloed van veranderingen in mandaat en budget van EZ en andere organisaties. Echter, handvatten zijn wel degelijk te formuleren. Hieronder stellen we zes overwegingen voor die helpen bij het bepalen van de EZ-rol binnen de pijlers van de Digitale Agenda en in individuele beleidsinitiatieven. Hierbij gaan we uit van rijks brede coördinatie van ICT-beleid door EZ, inclusief visievorming, monitoring en evaluatie. De overwegingen kunnen ook helpen bij het aanbrengen van meer focus in het ICT-beleid van EZ.

1. De mate waarin ICT-innovaties leiden tot kansen en bedreigingen ten aanzien van *EZ-doelstellingen*. Denk aan vestigingsklimaat, innovatie in het bedrijfsleven, administratieve lasten, ondernemerschap, marktwerking en een toekomstbestendige energievoorziening.
2. De *volwassenheid* van technologieën en ICT-toepassingen: de rol van EZ en de toegevoegde waarde van verkenningen (foresight), financiële en andere bijdrages van EZ nemen geleidelijk af, terwijl de rol van bijvoorbeeld vakministeries (VWS, OCW, IenM, etc.), uitvoeringsorganisaties en bedrijven toenemen.
3. De mate waarin *ICT-infrastructuren en ICT-diensten generiek* zijn: de rol van EZ en de toegevoegde waarde van financiële steun, regelgeving en andere bijdrages van EZ zijn groter als ICT-infrastructuren en ICT-diensten relevant zijn voor meerdere sectoren en maatschappelijke domeinen. Zie bijvoorbeeld het continuüm van breedband en SURF tot het Neutraal Logistiek Informatie Platform en gegevensuitwisseling in de zorg.
4. De mate waarin *ICT-gerelateerde kansen en bedreigingen generiek* zijn: de rol van EZ en de toegevoegde waarde van netwerkvorming, bewustzijns campagnes en andere bijdrages van EZ zijn groter als kansen en bedreigingen relevant zijn voor meerdere sectoren en maatschappelijke domeinen. Voorbeelden zijn digitale vaardigheden, cybersecurity, online privacy, standaardisatie en interoperabiliteit (tussen sectoren/domeinen), big data en het Internet of Things. Dit bevordert het delen van expertise en oplossingen tussen sectoren/domeinen en, waar mogelijk, het ontwikkelen van generieke bouwstenen en oplossingen. Indien een ander ministerie de regie heeft, blijft EZ intensief betrokken.
5. De mate waarin ICT-gerelateerde kansen en bedreigingen vragen om beleidsinitiatieven op *nationaal niveau*: cofinanciering en samenwerking tussen Europese, nationale, regionale en lokale overheden zijn vaak belangrijk maar indien kansen en bedreigingen zeer specifiek zijn voor een regio of gemeente, kan EZ kiezen voor een faciliterende rol (standaarden, regelgeving, kennisuitwisseling met andere regio’s en gemeenten, cofinanciering, etc.). Indien de aard en schaal van kansen en bedreigingen om een Europese aanpak vraagt, kan EZ kiezen voor bijvoorbeeld agendasetting, deelname aan Europese foresight-studies, stuurgroepen en consortia, debatten over regelgeving, fora voor standaardisatie en cofinanciering van Europese projecten met Nederlandse deelnemers.

6. De mate waarin behoefte is aan *diep-inhoudelijke expertise*: de rol van EZ en de toegevoegde waarde van advisering, toetsing of bemiddeling door EZ neemt af naarmate meer diep-inhoudelijke expertise noodzakelijk is. Denk aan het beoordelen van projectvoorstellen, programma's (zoals het innovatieprogramma van SURF), standaarden en architecturen om e-overheidendiensten te implementeren. Partijen zoals het Bureau ICT Toetsing en onafhankelijke commissies zijn beter gepositioneerd.

4.5 Consulteer een brede groep belanghebbenden, in een vroeg stadium

4.5.1 De brede en gevarieerde doelgroep van e-overheid-voorzieningen

Een eerste voorstel betreft het eerder consulteren van de vaak brede en gevarieerde doelgroep van e-overheid-voorzieningen: grote bedrijven en hun accountants/adviseurs, MKB-ers in verschillende sectoren en ketens, ZZP-ers, collega-ministeries, uitvoeringsorganisaties zoals de Belastingdienst, RVO en KvK, gemeenten, etc.

Op deze wijze wordt de relevantie en, uiteindelijk, de doeltreffendheid van initiatieven vergroot. In de periode 2011-2015 hebben EZ en partners zoals BZK, de Digicommissaris en Logius hier steeds meer aandacht aan besteed. Aan het begin van deze periode, bijvoorbeeld bij het ontwikkelen van het Ondernemingsdossier, was de mate van consultatie bij het richting geven van de initiatieven onvoldoende. Juist in de beginfase is consultatie cruciaal, bijvoorbeeld omdat e-overheidvoorzieningen ingrijpen op de exploitatiemodellen en de technische architectuur van uitvoeringsorganisaties. Een betere *alignment* op deze twee punten kan het implementatieproces versnellen. Ook het vroegtijdig en intensief betrekken van bedrijven en gemeenten is een voorwaarde voor implementatie, gebruik en positieve effecten later in het traject.

4.5.2 Insiders en outsiders bij ICT-innovatie

In het cluster ICT-innovatie kwam de mate van consultatie niet naar voren als verbeterpunt. Bij initiatieven zoals Doorbraakprojecten met ICT en de KIA ICT is consultatie zelfs één van de belangrijkste activiteiten. Belanghebbenden bepaalden welke belemmeringen of welke onderzoeksthema's het meest relevant zijn.

Wel waarschuwd experts op het gevaar dat consultaties zich beperken tot een te kleine kring van experts en belanghebbenden, waaronder partijen in de ICT-sector en onderzoeksinstellingen met ICT als speerpunt (*insiders*). Minsten zo relevant zijn bedrijven (van startups tot grote bedrijven), publieke organisaties en wetenschappers uit sectoren of domeinen die gebruik maken van ICT (*outsiders*). Het gaat om een brede en gevarieerde groep partijen. Een van de opties is het gebruik maken van online, open consultaties zoals de Europese Commissie vaak organiseert.

4.6 Continuïteit in dossierhouders is cruciaal voor de rol van EZ als netwerkpartner

4.6.1 Expertise en vertrouwen

Zoals in hoofdstuk twee en drie beschreven, heeft de continuïteit in dossierhouders bijgedragen aan de EZ-toegevoegde waarde en aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het ICT-beleid. We willen dit punt benadrukken omdat EZ steeds vaker de rol van netwerkpartner kiest. Dit betekent, kortweg, dat EZ een aantal informele en formele rollen combineert, zoals het bij elkaar brengen van partijen, het benaderen en begeleiden van boegbeelden, het verzamelen en delen van informatie, het co-creëren van agenda's, het fungeren als opdrachtgever, het aanpassen van wet- en regelgeving en het verstrekken van subsidie of leningen. Deze veelzijdige en flexibele rol van EZ is niet nieuw, maar werd binnen het ICT-beleid prominenter. In het netwerk vond en vindt bovendien afstemming plaats met Europese, regionale en lokale overheden.

De expertise van dossierhouders en het vertrouwen van partners in dossierhouders zijn allereerst belangrijk om de informele rollen van EZ goed in te vullen. Zo kunnen dossierhouders helpen bij het committeren van publieke en private partners, bij het meesturen op de inhoud van agenda's of communicatiemateriaal. De expertise van en het vertrouwen in dossierhouders zijn ook belangrijk voor

de formele rollen van EZ. Bijvoorbeeld bij het uitbesteden van activiteiten aan KvK, RVO, Logius en ECP, blijft de dossierhouder meedenken, meekijken en mee-evalueren. Hetzelfde geldt voor het cofinancieren van onderzoeks- en innovatieprogramma's van SURF en van consortia.

Naarmate initiatieven in een meer volwassenen fase komen, kan de betrokkenheid van EZ weliswaar licht afnemen maar dient de dossierhouder altijd oog te houden voor relevantie, draagvlak, lessen, bijsturing, etc. Ook dient de dossierhouder te blijven investeren in directe contacten met partijen die worden bereikt *via* uitvoeringsorganisaties zoals KvK, RVO, Logius en ECP. Net zoals dossierhouders zich kunnen verzekeren van regulier of ad-hoc advies van wetenschappers en onafhankelijke expertgroepen.

4.6.2 Leren en kennismanagement

Continuïteit in dossierhouders is belangrijk voor het (vaak impliciet) leren over technologie, ICT-toepassingen, domeinen, cruciale partners, typen beleidsinstrumenten, valkuilen in publiek-private samenwerking, etc. De expertise zit voor een groot deel bij individuele personen en kleine teams, zoals in vele organisaties het geval is.

Er moet uiteraard ook ruimte zijn voor doorstroming van dossierhouders en voor persoonlijke ontwikkeling van beleidsambtenaren. Dit kan door zoveel mogelijk met twee mensen op een dossier te zitten en samen de lessen te trekken binnen teams te delen. Na verloop van tijd kan een van de dossierhouders overstappen naar een ander dossier, waarna een collega de vrijgekomen positie invult.

Een tweede route om de afhankelijkheid van individuele dossierhouders te beperken is door te investeren in visievorming, consultatie, monitoring en evaluatie. De inzichten en lessen van deze activiteiten kunnen (vaak expliciet en in documenten) worden gedeeld met een brede groep collega's. Op dit punt zijn hierboven een aantal voorstellen gedaan. In Bijlage D gaan we nader in op monitoring en evaluatie.

Bijlage A Lijst met geïnterviewde experts

	Cluster	Expert	Werkzaam bij
1	e-overheid	Marc-Jan Kraaijenzank	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
2	e-overheid	Dirk van Genugten	Kamer van Koophandel
3	e-overheid	Nanko Boerma	Stichting Transactieland.nl
4	e-overheid	Joppe Duijndam	Bouwend Nederland
5	e-overheid	Maurice van Erven en Theo van den Brink	KING, Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten
6	e-overheid	Remco van Wijk	Thauris
7	e-overheid	Erwin Bleumink	Lid van Forum Standaardisatie en directeur SURFnet
8	e-overheid	David de Nood	VNO-NCW
9	e-overheid	Jan Willem Duyzer	Directeur Informatisering Tweede Kamer
10	e-overheid	Wim Oosterveld	Stichting Stedenlink
11	e-overheid	Steven Luitjens	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
12	e-overheid	Paul Klint	Voorzitter Bureau ICT-toetsing (BIT) en emeritus hoogleraar aan het Centrum Wiskunde en Informatica (CWI)
13	e-overheid	Daisy Geurts	Bureau Digicommissaris
14	e-overheid	Maarten Smorenborg	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
15	e-overheid	Ron Rozendaal	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
16	e-overheid	Cor Franke	ICT-adviseur en lid van de Commissie van Deskundigen voor Toezicht op het ETD-stelsel (Elektronische Diensten)
17	e-overheid	Hans Blokpoel	Belastingdienst
18	e-overheid	Freddy van der Sar	Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalversector
19	ICT-innovatie	Arie van Bellen	ECP
20	ICT-innovatie	Stijn Grove	Directeur van de Digital Gateway to Europe en van de Dutch Data Center Association
21	ICT-innovatie	Prof. Arnold Smeulders	Universiteit van Amsterdam

	Cluster	Expert	Werkzaam bij
22	ICT-innovatie	Justine Pardoën	Bureau Jeugd & Media (voorheen: Ouders Online, Kind Online)
23	ICT-innovatie	Jaap van Till	Associate bij adviesbureau Stratix
24	ICT-innovatie	Prof. Valerie Frissen	Stichting Internet Domeinregistratie Nederland (SIDN) en Erasmus Universiteit Rotterdam
25	ICT-innovatie	Toine Maes	Kennisnet
26	ICT-innovatie	Jos Huigen, Erik Smeitink en Jos Meines	KPN
27	ICT-innovatie	Dik Hermans	VitaValley en InnovatieNetwerk
28	ICT-innovatie	Prof. Erik Fledderus	SURF en Technische Universiteit Eindhoven
29	ICT-innovatie	Bernard Fortuyn	Siemens Nederland
30	ICT-innovatie	Dirk van Roode	Nederland ICT

Bijlage B Informatie over individuele initiatieven: e-overheid

B.1 Antwoord voor bedrijven

Korte beschrijving²⁷

Antwoord voor Bedrijven ontsluit voor bedrijven relevante wet- en regelgeving en subsidies van de (Rijks)overheid. Informatie over wet- en regelgeving wordt aangeboden aan alle websites die voor bedrijven relevant zijn. Daarnaast is Antwoord voor Bedrijven actief op sociale media (Twitter) en is er een callcenter voor vragen over wet- en regelgeving. Tot slot is er een applicatie die ondernemers proactief informeert over nieuwe regels en wetten. Het meldpunt regelgeving, het ondernemersforum (higher level) en het EU-dienstloket zijn organisatorisch ondergebracht bij Antwoord voor bedrijven.

Het instrument Antwoord voor Bedrijven is in 2014 inhoudelijk samengegaan met Ondernemersplein.nl

Binnen het innovatieproces richt Antwoord voor Bedrijven zich op legitimering. Het heeft tot doel wet- en regelgeving te verduidelijken die van belang is voor bedrijven en ondernemers. Deze wet- en regelgeving wordt in Antwoord voor Bedrijven zo goed en overzichtelijk mogelijk weergegeven.

Het doel van het instrument Antwoord voor Bedrijven is het verminderen van regeldruk en de verbetering van overheidsdienstverlening. Dit moet gedaan worden door het bieden van betere toegang tot informatie.

Looptijd en budget

Antwoord voor Bedrijven liep van 2009 tot 2014 en is in 2014 opgenomen in Ondernemersplein.nl

EZ heeft de afgelopen jaren in totaal €22,5 miljoen uitgegeven aan het instrument. De hoeveelheid beschikbaar budget is in de loop der jaren afgenomen, met een piek in 2013 van €5,5 miljoen.

Tabel 8 EZ-uitgaven aan Antwoord voor Bedrijven (in miljoenen euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
Antwoord voor Bedrijven	5,0	5,0	5,5	3,5	3,5	22,5

Bron: EZ

Doelstellingen

De strategische doelstellingen van Antwoord voor Bedrijven zijn:

- Vermindering van regeldruk.
- Verbetering van overheidsdienstverlening door een reductie in kennisnamekosten.

Operationele doelstellingen van Antwoord voor Bedrijven zijn:

- Betere voorlichting wet- en regelgeving en beschikbare subsidies voor het bedrijfsleven en verbeterde naleving van deze wetten en regels.
- Snel en eenvoudig toegang bieden van betrouwbare overheidsinformatie en transacties.
- Via verschillende kanalen inzicht geven aan wat moet en mag voor bedrijven en ondernemers.
- Eenduidige structuur en constante kwaliteit.

²⁷ Bij de beschrijving van initiatieven is gebruik gemaakt van openbare bronnen (die steeds in voetnoten zijn genoemd) en van niet-openbare bronnen zoals conceptdocumenten, EZ-interne notities en informatie beschikbaar gesteld door de financiële administratie van EZ (naar deze bronnen wordt in bijlage B niet expliciet verwezen).

Het instrument Antwoord voor Bedrijven draagt bij aan een ondernemend Nederland en past binnen de doelstellingen van EZ doordat het helpt om ruimte te bieden aan ondernemerschap en innovatie en Nederland sterker positioneert in de wereld. In het kader van de Digitale Agenda doelen richt het zich specifiek op het slimmer kunnen werken van bedrijven en het verminderen van regeldruk.

Doelgroep en belanghebbenden

De primaire doelgroep van Antwoord voor Bedrijven zijn bedrijven in Nederland en het buitenland en hun intermediairs zoals administratiekantoren en accountants. Secundaire doelgroepen van het instrument zijn overheden. Belanghebbenden zijn uitvoeringsorganisaties zoals RVO, KvK en gemeenten; enerzijds omdat hen minder vragen bereiken, anderzijds omdat ondernemers met beter voorbereide vragen komen.

De rol van het Ministerie van Economische Zaken en de rol van partners²⁸

EZ is opdrachtgever van Antwoord voor Bedrijven. Het interne frontoffice van EZ, later RVO.nl, sloot het beste aan bij het tot stand brengen van dit instrument. Wanneer de uitvoering van het Bedrijvenloket binnen EZ niet aanwezig zou zijn op frontofficeniveau, werd verwacht dat een bredere benadering van het Bedrijvenloket in de toekomst vast zou lopen en zeer oppervlakkig zou blijven, omdat de competenties beperkt zouden blijven tot de informatiefunctie.²⁹

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) leidt het project.

Doeltreffendheid

In het kader van doeltreffendheid zijn in 2011 de volgende output-indicatoren opgesteld:

- Bezoeken op antwoordvoorbedrijven.nl (Figuur 3), answersforbusiness.nl en mobiel bezoek.
- Het gebruik van de Berichtenbox voor bedrijven en sociale media (Tabel 9).
- Het aantal geregistreerde leden.

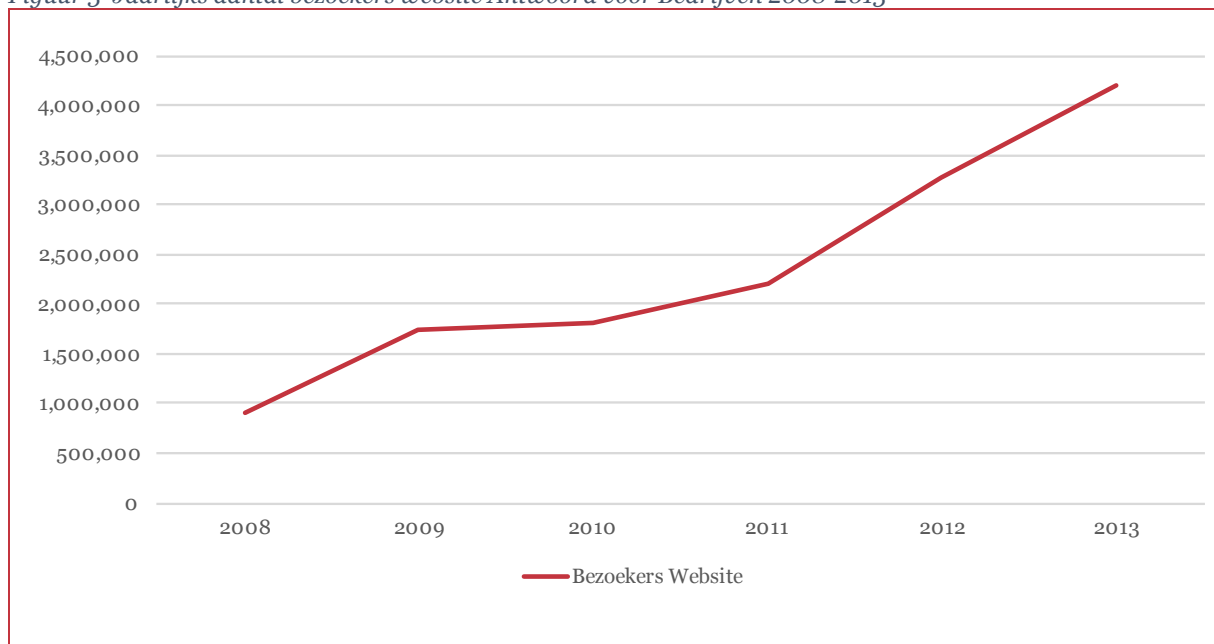
In de periode 2011-2013 zijn o.a. de volgende indicatoren toegevoegd aan de 12 maanden rapportages:

- Twitter volgers en aantal tweets per week.
- Bezoekers ondernemersforum.
- Aanbod van open data sets van overheden en relevante apps en andere online tools voor ondernemers.
- Aantal (Engelstalige) vragen per kanaal, en termijn van afhandeling.

²⁸ Indien beschikbare documenten informatie bevatten over de daadwerkelijke toegevoegde waarde van EZ, is dit verwerkt in de paragraaf onder het kopje: de rol van het Ministerie van Economische Zaken en de rol van partners.

²⁹ Eindrapportage Onderzoek scenario's Bedrijvenloket 2008 – 2011 (2007).

Figuur 3 Jaarlijks aantal bezoekers website Antwoord voor Bedrijven 2008-2013



Bron: EZ

Tabel 9 Output Antwoord voor Bedrijven 2011-2013

	2011	2012	2013
Twitter volgers	1.679	5.000	8.267
Berichten verstuurd met berichtenbox	590	4.200	8.332
Bezoekers ondernemersforum	3.500.000	3.300.000	2.900.000

Bron: EZ

De bovenstaande figuur en tabel laten zien dat de website een flinke groei heeft doorgemaakt. Ook het aantal Twitter volgers en het aantal berichten verstuurd met de Berichtenbox is toegenomen.

Doelmatigheid³⁰

Een kosten-batenanalyse door Ecorys schat de toegevoegde waarde van Antwoord voor Bedrijven voor de maatschappij op €447 miljoen over 15 jaar, vanaf 2013. In andere woorden: de kosten van Antwoord voor Bedrijven, gedragen door EZ, uitvoeringsorganisaties, gemeenten, bedrijven en andere partijen, zijn fors kleiner dan de baten.³¹ Het initiatief is vooral aantrekkelijk voor overheidsinstanties, die €355 miljoen zouden kunnen besparen. Voor bedrijven is het voordeel per ontvangen bericht relatief klein, de vraag is zelfs of dit ook echt een merkbaar voordeel voor hen oplevert. Dit zal met name zijn voor outbound berichtverkeer.³²

Het aanmaken van een Berichtenbox kost een bedrijf naar verwachting tien minuten tijd. Ook het inschrijven in het handelsregister kost tien minuten. Een andere indicatie van doelmatigheid is het gegeven dat de website wordt gezien als overzichtelijk en dat er meerdere communicatiekanalen zijn.

³⁰ De bestudeerde documenten bevatten weinig informatie over doelmatigheid. In het hoofdrapport is doelmatigheid voornamelijk besproken op basis van gesprekken met experts en dossierhouders. In appendix B en C zijn de opmerkingen over doelmatigheid gebaseerd op relevante documenten en op feitelijke informatie verstrekt door dossierhouders.

³¹ Ecorys en Van Zutphen Economisch Advies (2014). Business Case Berichtenbox voor bedrijven.

Desondanks zal de groeistrategie zich in de toekomst moeten richten op het aantrekkelijker maken van de Berichtenbox voor bedrijven.³²

Relevantie

De benodigde informatie voor bedrijven was niet op één punt te vinden maar was verspreid. Om deze reden was het belangrijk om deze informatie te bundelen, dan wel via centrale plekken toegankelijk te maken.

Coherentie

Antwoord voor Bedrijven is coherent met twee andere instrumenten. De website Antwoordvoorbedrijven.nl is uiteindelijk doorontwikkeld tot Ondernemersplein.nl en vertoont daardoor coherentie met het Ondernemersplein. Ook heeft Antwoord voor Bedrijven pilots gedaan met single-sign-on van het instrument eHerkenning.

B.2 e-factureren

Korte beschrijving

Het programma e-factureren is opgezet om het gebruik van elektronisch factureren door zowel overheden als bedrijven te stimuleren. Een elektronische factuur (e-factuur) is een gestructureerd elektronisch bericht dat automatisch kan worden ontvangen en verwerkt. In de loop der jaren is het beleid een aantal keer bijgesteld aan de hand van nieuwe ontwikkelingen en ervaringen. De overheid nam hierin een leidende rol. In 2010 werd de centrale “elektronische brievenbus” van de overheid - Digipoort - ingericht voor ontvangst van e-factureren, waarna de focus van het EZ-beleid verschoof naar stimulering van business-to-business (als gevolg van de wens van bedrijven) met Simplerinvoicing (gebaseerd op de internationale standaarden ontwikkeld in het Europese voorbeeldproject PEPPOL). Simplerinvoicing is een netwerk van samenwerkende software en e-facturatie dienstverleners dat het mogelijk maakt om e-facturen direct uit te wisselen zowel B2B als B2G. De beleidsverantwoordelijkheid voor e-factureren via Digipoort is eind 2011 overgenomen door BZK.

In 2014 is de Europese Richtlijn inzake e-factureren bij overheidsopdrachten gepubliceerd. Deze moet uiterlijk 2018 zijn geïmplementeerd en verplicht alle aanbestedende diensten om e-factureren volgens een door CEN nog vast te stellen standaard te kunnen ontvangen.

Het programma e-factureren richt zich op het vergroten van bewustwording en het creëren van de juiste randvoorwaarden (o.a. rond standaarden zoals het Semantisch Model e-Factuur). Ook richt het zich op het wegnemen van marktfalen, bijvoorbeeld in de vorm van het bij elkaar brengen van marktpartijen, en ondersteunt hen via een subsidie bij het maken van een afsprakenstelsel dat de merknaam Simplerinvoicing kreeg. Daarnaast is begin 2016 een programmabureau e-factureren opgezet bij PIANOo dat onderdeel is van EZ en dat wordt ingezet om medeoverheden te helpen een inhaalslag te maken in het e-factureren.

E-factureren richt zich binnen het innovatieproces op meerdere onderdelen: marktontwikkeling, praktijkexperimenten en legitimering door het veranderen van wet- en regelgeving om zo overheden te dwingen e-factureren te implementeren.

³² Ecorys en Van Zutphen Economisch Advies (2014). Business Case Berichtenbox voor bedrijven.

Het gebruik van elektronisch factureren wordt gestimuleerd door EZ om besparingen te realiseren, administratieve lasten te verlagen en innovaties te stimuleren.

Looptijd en budget

Het instrument loopt van 2008 tot heden.

Het Ministerie voor Economische zaken heeft de afgelopen jaren in totaal €6,3 miljoen uitgegeven aan het programma. De hoeveelheid beschikbaar budget wisselt over de jaren, met een hoogtepunt in 2011 met €2,3 miljoen.

Tabel 10 EZ-uitgaven aan het programma e-factureren (in miljoenen euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
e-factureren	2,3	0,8	1,8	0,6	0,8	6,3

Bron: EZ

Financiële bijdrages van andere partijen zijn geleverd voor Simplerinvoicing en Digipoort:

- In het geval van Simplerinvoicing hebben EZ en marktpartijen ieder €3 miljoen geïnvesteerd in de totstandkoming van het afsprakenstelsel. Marktpartijen in de vorm van mensuren. In de huidige exploitatiefase van de stichting Simplerinvoicing betalen participanten een jaarlijkse contributie (€5.000).
- Bij Digipoort komen het aanpassen van de eigen ICT-infrastructuur en software voor de rekening van de gebruikers. Ook het PKI-overheid certificaat dat nodig is voor het gebruik van Digipoort komt voor de rekening van de gebruiker.

Doelstellingen

Het programma e-factureren draagt bij aan een ondernemend Nederland en past binnen de doelstelling van het Ministerie van Economische Zaken, doordat het helpt om ruimte te bieden aan ondernemerschap en innovatie en Nederland sterker positioneert in de wereld. In het kader van de Digitale Agenda doelen richt het zich specifiek op het slimmer kunnen werken van bedrijven en het verminderen van regeldruk.

Strategische doelstellingen van het programma zijn:

- Economische groei en vergroting van concurrentiekracht.
- Realiseren van besparingen en verlagen van administratieve lasten.
- Stimuleren van innovatie.

Operationele doelstellingen van het programma zijn:

- e-factureren de dominante vorm van facturatie maken in Nederland.
- Rijksdiensten zijn per 1-1-2011 aangesloten op Digipoort voor ontvangst van e-factureren.
- Rijksdiensten eisen per 1-7-2016 e-factureren in alle nieuwe inkoopovereenkomsten.
- Medeoverheden gaan vanaf 2017 e-factureren in nieuwe overeenkomsten voorschrijven.
- 80% van alle facturen gaat eind 2014 via e-factureren.

Doelgroep en belanghebbenden

De primaire doelgroep van dit programma zijn bedrijven en hun transacties met overheden. Secundaire en tertiaire doelgroepen zijn overheden en e-factuur dienstverleners.

De rol van het Ministerie van Economische Zaken en de rol van partners

Het Ministerie van Economische Zaken zet een programmabureau in voor het helpen van medeoverheden om e-factureren te implementeren. Ook benadert EZ partnerorganisaties om te helpen met het enthousiast maken van MKB'ers en zelfstandig ondernemers, en is EZ financier van dit programma. Tot slot verzorgt EZ de afstemming met de Europese Commissie; voor e-factureren is er een Europese richtlijn. Steeds meer Europese landen (Denemarken, Zweden, Noorwegen, Frankrijk) zijn overgegaan op het verplicht e-factureren en dit heeft tot significant hogere adoptie geleid in korte tijd.

Het Ministerie van BZK is ook betrokken bij dit programma, als beleidsverantwoordelijke voor Digipoort (in 2015 is deze verantwoordelijkheid overgegaan naar EZ) en de bedrijfsvoering van Rijksdiensten. Logius (BZK) is verantwoordelijk voor het beheer van Digipoort en tot 2015 voor het beheer van het Semantisch Model e-Factuur.

Andere betrokken partners zijn:

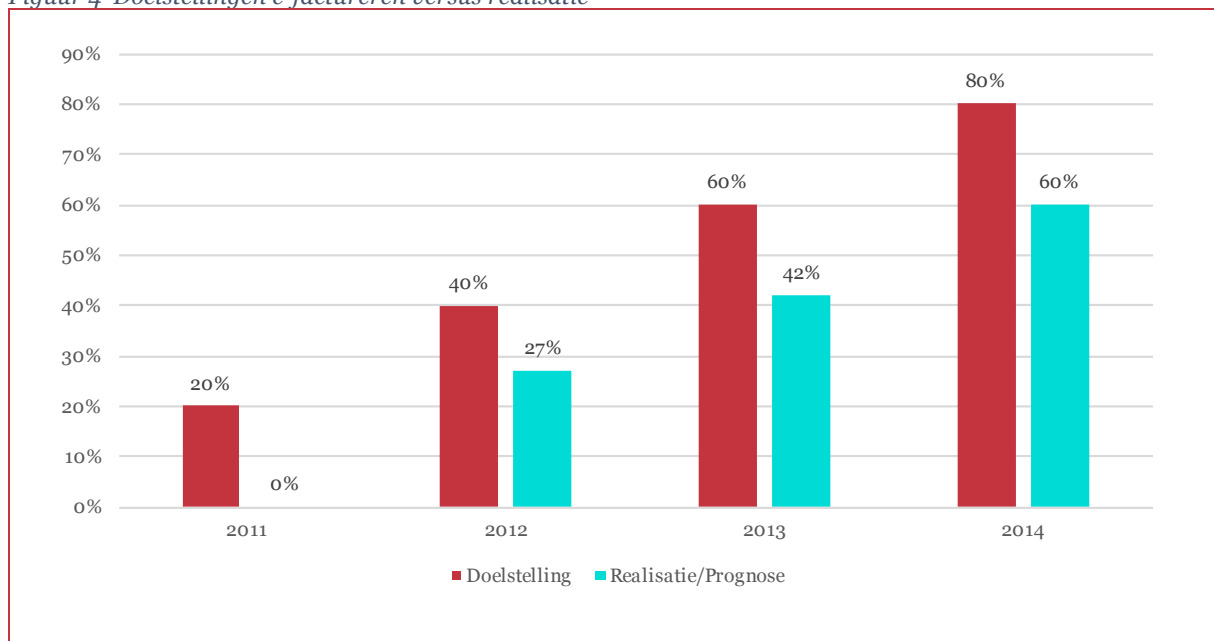
- NEN/TNO beheren sinds 2015 met subsidie van EZ het Semantisch Model e-Factuur.
- ECP die voorlichting en bewustwording met subsidie van EZ verzorgde.
- Binnen het expertisecentrum aanbesteden, PIANOo, het programmabureau e-factureren. PIANOo biedt ondersteuning aan medeoverheden bij de implementatie van e-factureren.

Doeltreffendheid

De doelstellingen die zijn gezet om bepaalde percentages van de inkomende facturen voor de Rijksoverheid via e-factureren binnen te krijgen zijn niet gehaald (Figuur 4 op de volgende pagina). Ook van het Simplerinvoicing-netwerk wordt nog te beperkt gebruik gemaakt.³³ Tabel 11 op de volgende pagina geeft een internationale vergelijking van het verzenden en ontvangen van e-factureren door bedrijven.

³³ Stand van Zaken e-factureren (2016), www.digitaleoverheid.nl/voorzieningen/dienstverlening/efactureren.

Figuur 4 Doelstellingen e-factureren versus realisatie



Bron: Stand van Zaken e-factureren (2016)

Tabel 11 Bedrijven die digitale facturen verzenden en ontvangen, internationaal (2014)

	E-facturen verzonden ³⁴	Andere digitale facturen verzonden ³⁴	E-facturen ontvangen
	% van bedrijven ³⁵		
Denemarken	59	70	36
Noorwegen	30	63	47
Nederland	15	51	22
Duitsland	14	35	24
België	12	42	41
Spanje	10	44	16

Bron: Eurostat

E-factureren komt moeizaam van de grond. Een les die getrokken wordt, in de beschikbare documentatie, is dat om de voordelen van e-facturen beter te benutten, het minder vrijblijvend moet zijn. Het gevoel van urgentie ontbreekt nog steeds. Een positieve business case is blijkbaar niet genoeg om organisaties in beweging te krijgen.

- Verplicht aansluiten van overheden op een e-overheidbouwsteen zoals Digipoort leidt nog niet tot meer gebruik.
- Als een opdrachtgever niet concreet vraagt om e-factuur van zijn leveranciers zal een leverancier niet snel "zijn recht" uitoefenen. De leverancier wil in de eerste plaats betaald krijgen en niet zijn relatie met de klant op het spel zetten door zijn "recht" uit te oefenen. De standaard inkoopovereenkomsten moeten hiervoor eerst aangepast worden.

³⁴ Dit betreft uitsluitend facturen die bedrijven naar andere bedrijven of overheidsorganisaties hebben gestuurd.

³⁵ Bedrijven met tien of meer werkzame personen, exclusief financiële instellingen en gezondheidszorg.

- Het Ministerraad-besluit “Digipoort voor e-facturen” dwingt gemeenten niet om aan te sluiten op Digipoort, terwijl daarjuist een groot volume zit. Onder andere daardoor is exploitatie van Digipoort nog niet kostendekkend.
- De markt/de gebruikers wensen een netwerkoplossing voor alle e-facturen (niet die voor alleen de overheid). Een leverancier heeft niet alleen klanten binnen de overheid maar vaak ook in andere sectoren. Door de verschillende platformen (silo's, waarvan Digipoort er één is in de kolom richting rijksoverheid) moet een leverancier op meerdere platformen aansluiten om al zijn klanten te bereiken.

Doelmatigheid

Hoewel de beschikbare documenten en de toelichting door de dossierhouders dieper ingaan op doeltreffendheid dan doelmatigheid, kan worden gesteld dat de ingezette middelen proportioneel waren. De documenten bevatten geen data of expliciete uitspraken m.b.t. doelmatigheid.

Zoals hierboven benoemd, waren de EZ-uitgaven €6,3 miljoen en leverden ook andere partijen een financiële bijdrage aan het ontwikkelen en implementeren van e-factureren. Daarnaast zijn er aanpassingskosten bij de verschillende organisaties die e-factureren gaan verzenden of ontvangen, en bij partijen zoals softwareleveranciers en financiële intermediairs die dit faciliteren.

Dankzij de inspanningen van EZ en andere partijen is het gebruik van e-factureren van de grond gekomen. Dit proces was weliswaar moeizaam maar er is op belangrijke punten bijgestuurd en het gebruik van e-factureren neemt toe (met name bij facturen ingediend bij Rijksdiensten).

In de periode 2011-2015 is de doelmatigheid geleidelijk toegenomen door instrumenten op elkaar af te stemmen, bijvoorbeeld door gemeenten te ondersteunen middels PIANOo en door ook wet- en regelgeving te gebruiken. Deze stappen werden gezet om de doeltreffendheid van eerdere stappen (zoals ontwikkeling en implementatie) te vergroten.

Er is een maatschappelijke kosten-batenanalyse uitgevoerd van de Nederlandse implementatie van de Europese richtlijn e-factureren (2014/55/EU) en van verschillende scenario's voor het stimuleren van e-factureren.³⁶ De berekeningen hebben grotendeels betrekking op de periode na 2011-2015. Echter, de berekeningen maken duidelijk dat de maatschappelijke baten hoger liggen dan de gezamenlijke kosten voor EZ en andere partijen. Dit geldt onder verschillende scenario's, en voor e-factureren tussen overheden en bedrijven en tussen bedrijven onderling. De besparingen in het facturatieproces tussen overheden en bedrijven kunnen oplopen tot meer dan €20 miljoen per jaar. De besparingen in het facturatieproces tussen bedrijven onderling kunnen oplopen tot meer dan €1 miljard per jaar.

Relevantie

De relevantie in termen van mogelijke besparingen voor bedrijven en versterking van de economische kracht is onverminderd hoog. Dit blijkt onder andere uit de hierboven aangehaalde kosten-batenanalyse. Vanuit deze relevantie heeft EZ gehandeld, waarbij het lastig gebleken is een effectieve balans te vinden tussen enerzijds de missie en doelen van EZ en anderzijds het zichtbaar krijgen van business cases bij bedrijven en bij medeoverheden.

Coherentie

Dit programma heeft zeer beperkte coherentie met andere initiatieven in het portfolio e-overheid. E-factureren aan de rijksoverheid via Digipoort maakt wel gebruik van dezelfde berichtinfrastructuur als SBR: Digipoort.

³⁶ Deloitte (2014). MKBA e-factureren: onderzoek naar de effecten van de richtlijn e-factureren en verschillende extra scenario's voor het stimuleren van e-factureren.

B.3 eHerkenning

*Korte beschrijving*³⁷

Het instrument eHerkenning is een digitaal product dat tot stand komt door een publiek-private samenwerking. Het is de structurele voorziening voor het identificeren en authenticeren van (medewerkers van) bedrijven. Het instrument regelt de herkenning (identificatie en authenticatie) en controleert de bevoegdheid (autorisatie) van werknemers (en ook consumenten en zakelijke klanten). Het doel is om de digitale sleutelbos die een ondernemer nu nodig heeft te vervangen door een enkele digitale sleutel, wat zou moeten resulteren gebruikersgemak, veiligheid, efficiency- en tijdswinst. Eén betrouwbare sleutel is, mits goed gebruikt, ook veiliger. Wachtwoorden zijn nog steeds dominant vanwege gebruikersgemak en lage kosten, maar vanwege de veiligheid niet meer toereikend voor veel transacties.

Het ontsluiten van digitale diensten is een zaak van de vertrouwende partij of dienstaanbieder (b.v. gemeente, uitvoeringsorganisaties, webwinkels, etc.). De betrokken dienstverleners en leveranciers hebben samen een standaard (het afsprakenstelsel) afgesproken waar de diensten van eHerkenning (b.v. authenticatiemiddelen, machtigingen, makelaar) aan moeten voldoen. Deze afspraken zijn nodig om het stelsel te laten werken. De governance van eHerkenning bestaat uit (vertegenwoordigers van) leveranciers, overheidsdienstverleners en eindgebruikers en bestaat uit een stelselraad, een tactisch overleg en een operationeel overleg.

In versie 1.7 van eHerkenning zijn vier nieuwe functionaliteiten uitgebracht: Single Sign On (eenmalig inloggen), ketenmachtigingen (afnemers van diensten kunnen intermediaire organisaties machtigen), consumenten en beroepsbeoefenaren (individuele personen kunnen worden geauthentiseerd) en attributen (opvragen en verstrekken van attributen). Deze functionaliteiten maken het mogelijk om eHerkenning uit te breiden naar nieuwe toepassingen. Ook is er een gebruikersplatform waarin dienstverleners ervaringen uitwisselen en met Logius kunnen communiceren over wensen, klachten en nieuwe ontwikkelingen. De veiligheid van eHerkenning wordt geborgd door jaarlijkse ISO 27001-audits bij alle deelnemende partijen, evenals een jaarlijkse stelselaudit.

Sinds medio 2014 worden overheden door de inwerkingtreding van de Wet markt en overheid gedwongen om ofwel op eHerkenning over te stappen ofwel om de integrale kostprijs van eigen middelen door te berekenen aan hun klanten/gebruikers. Dit geldt alleen als zij naast hun eigen inlogstelsel ook private inlogmiddelen toestaan. De Wet M&O laat overheden namelijk de keus om activiteiten die men essentieel vindt voor publieke taakoefening (zoals communicatie met klanten) zelf uit te voeren. De doelstelling was om per 1 januari 2015 alle gemeenten aan te sluiten op eHerkenning. Alle eigen middelen voor het identificeren en autoriseren van burgers en bedrijven moesten dan zijn uitgefaseerd. In 2015 is het instellingsbesluit van de besturing van eHerkenning overgezet naar het instellingsbesluit besturing elektronische toegangsdiensten. Hiermee werd het merk Idensys vanaf 2016 onderdeel van het afsprakenstelsel (dit was voorheen eID en is nu een combinatie van Idensys en eHerkenning).

In termen van fases en aspecten van een innovatieproces, zijn de EZ-initiatieven voor eHerkenning gericht op marktontwikkeling (waaronder het vormgeven van een markt), legitimering en het mobiliseren van financiële middelen. De ondersteuning vanuit EZ is gericht op zowel digitaal zakendoen tussen bedrijven en overheden als het zakendoen tussen bedrijven (B2B).

eHerkenning omvat verschillende beleidsinstrumenten. Er is een gebruikersplatform waarin overheidsdienstverleners ervaringen uitwisselen en met Logius communiceren over wensen, klachten

³⁷ Ecorys en Van Zutphen Economisch Advies (2011). Kosten-batenanalyse eHerkenning.

en nieuwe ontwikkelingen. eHerkenning is in de verslagperiode vooral toegepast door aan innovatie toegewijde publieke organisaties die soms ook in de governance zitting hebben genomen.

Looptijd en budget

eHerkenning liep van 2010 tot 2015, formeel onder toezicht van het Ministerie van Economische Zaken. In de praktijk hield Logius toezicht, die EZ hierover adviseerde (met uitzondering van de stelselaudit, die EZ zelf liet uitvoeren). Sinds 2016 staat eHerkenning onder toezicht van een Commissie van Deskundigen, waarvoor Agentschap Telecom het secretariaat voert.

Het Ministerie van Economische zaken heeft in de periode 2011 - 2015 in totaal €19,1 miljoen uitgegeven aan het instrument. In 2014 is er in plaats van de geplande €2,6 miljoen, €4,5 miljoen uitgegeven door aanvullend budget voor Idensys (identificatie burgers/consumenten). Ook is er in 2015 €2,6m extra ontvangen voor de implementatie van de eIDAS verordening (i.p.v. de geplande €2 miljoen).

Tabel 12 EZ uitgaven eHerkenning (in miljoenen euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
eHerkenning	1,6	5,1	3,3	4,5	4,6	19,1

Bron: EZ

Andere overheidsbijdrages aan het programma eHerkenning komen uit PRIMA. Daarnaast is er een geldstroom van de gebruikers van eHerkenning naar de commerciële aanbieders.

Doelstellingen

De strategische doelstellingen van eHerkenning zijn veiligheid, efficiency en tijdswinst. Operationeel, zou eHerkenning moeten resulteren in:

- Veiligheid.
- Gebruikersgemak.
- Administratieve lastenverlaging voor bedrijven door één enkele identificatiemethode.
- Besparingen voor overheden doordat deze zelf geen inlogstelsel hoeven te beheren.

eHerkenning draagt bij aan twee Digitale Agenda doelstellingen: vermindering van regeldruk en door het slimmer werken van bedrijven en het creëren van digitale veiligheid en vertrouwen. Hiermee wordt er ruimte geboden voor ondernemerschap en innovatie en wordt Nederland sterker gepositioneerd in de digitale wereld, daarmee bijdragend aan de missie van EZ voor een ondernemend Nederland met een sterke internationale concurrentiepositie.

Doelgroep en belanghebbenden

De primaire doelgroep van eHerkenning zijn bedrijven die elektronisch communiceren met de overheid door in te loggen op overheidswebsites. Secundaire doelgroep zijn verenigingen/stichtingen, overheidsorganisaties en professionals, die inloggen bij organisaties die een beroepsregister bijhouden. Omdat eHerkenning wordt aangeboden aan overheidsorganisaties kan men de overheid, die diensten verleent aan het bedrijfsleven en andere overheden en die met eHerkenning efficiënter kan werken, ook als doelgroep zien.

De rol van het Ministerie van Economische Zaken en de rol van partners

Het Ministerie van Economische Zaken was bij dit programma initiator en opdrachtgever. Sinds de nieuwe governance in 2014 is EZ op afstand komen te staan.

Logius (BZK) beheert eHerkenning, zorgt voor het bewaken van de gemaakte afspraken tussen commerciële aanbieders, het faciliteren van de wijzigingen in het afsprakenstelsel en het borgen van een betrouwbaar merk.

Andere partners betrokken bij het programma zijn toegelaten commerciële aanbieders (KPN, Connectis, Z login, CREAM, Digidentity, QuoVadis) als leveranciers van het instrument.

Doeltreffendheid

Om in aanmerking te komen voor de PRIMA-subsidie, is er is vooraf aan het programma een analyse gedaan naar de mogelijke kostenbesparing door eHerkenning. Investeren in eHerkenning zou de maatschappij meer dan €43 miljoen opleveren.³⁸

Daadwerkelijk gebruik kwam langzaam van de grond, gemeentes lopen erg achter op de doelstelling. Zoals in de inleiding hierboven vermeld, is sinds medio 2014 een fikse impuls gegeven door wettelijke maatregelen en door het uitfaseren van bestaande eigen inlogvoorzieningen.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de leveranciers van eHerkenning (met het betrouwbaarheidsniveau dat zij aanbieden) en het aantal aangesloten organisaties (waaronder organisaties die zich recent technisch aansloten op eHerkenning en die hier op korte termijn gebruik van gaan maken).

Tabel 13 Leveranciers en aangesloten organisaties eHerkenning (januari 2017)

	Organisatie	Niveau EH
Leveranciers	Connectis CREAIM QuoVadis Z-Login Digidentity KPN	Geen EH3 Alle niveaus Alle niveaus Alle niveaus Geen EH2 Alle niveaus
Aangesloten organisaties	29 Rijksoverheid-organisaties 202 gemeenten 8 provincies 1 waterschap 23 private organisaties	Verschillende niveaus

Bron: EZ

De geleidelijke toename van het gebruik van eHerkenning, en de noodzaak van een extra impuls, worden onderstreept door een imago-onderzoek. Aanbieders/dienstverleners zijn relatief positief. Gebruikers zijn positief over veiligheid en betrouwbaarheid (en achten de tarieven redelijk) maar zien nog weinig voordelen zoals kostenbesparing of tijdsbesparing.³⁹

³⁸ Ecorys en Van Zutphen Economisch Advies (2011). Kosten-batenanalyse eHerkenning.

³⁹ Panteia (2014). Imago eHerkenning: Uitkomsten imago-onderzoek onder gebruikers en dienstverleners.

Doelmatigheid

De ontwikkeling van dit initiatief liep in technisch opzicht redelijk conform plan, maar het daadwerkelijk gebruik door bedrijven en overheidsorganisaties bleef hierbij achter, hetgeen de doelmatigheid van de EZ-inspanningen langere tijd negatief beïnvloed heeft.

Relevantie

Bij de analyse die bij de start van het programma in 2009 werd gemaakt, bleek dat de markt zelf niet met een inlogstelsel kwam dat de standaard werd, waardoor er sprake was van systeemfalen. Er waren al langer inlogsystemen op de markt, die gespecialiseerde bedrijven als eigen oplossing aanboden. Hiermee werd echter het probleem van de digitale sleutelbos en onzekerheid over betrouwbaarheid van het inlogstelsel niet weggenomen.

De voortgangsrapportages met betrekking tot eHerkenning laten zien dat de gebruikersgroep relatief breed en gevarieerd is. Denk aan uitvoeringsorganisaties en aan ondernemers en gemeentes van verschillende omvang met uiteenlopende eisen en wensen.⁴⁰

Coherentie

eHerkenning is een van de bouwstenen die gericht zijn op het verder bevorderen van veilig elektronisch gegevensverkeer. Wat coherentie met andere instrumenten betreft, wordt eHerkenning ook binnen de Berichtenbox voor bedrijven en het Ondernemingsdossier (onderdelen van het huidige Mijn Overheid voor Ondernemers) toegepast en is eHerkenning deel van het regeldrukprogramma 'Goed Geregeld'.

B.4 Ondernemersplein.nl

Korte beschrijving

Het Ondernemersplein.nl is opgericht door EZ, KvK, RVO en Syntens. Het is opgezet vanuit het perspectief van de ondernemer en is een website waar alle informatie staat omtrent ondernemen (belastingregels, wetgeving, subsidies, branche-informatie). Het is de bedoeling dat Ondernemersplein.nl alle voor bedrijven relevante content presenteert. Prioriteit ligt bij het aansluiten van publieke partners zoals de Belastingdienst en gemeenten. Later zal er gekeken worden, wanneer daar nadere spelregels voor ontwikkeld zijn, of private partners ook aangesloten kunnen worden. Beheer en regie liggen in handen van de KvK.

De belangrijkste kenmerken van het Ondernemersplein kunnen worden samengevat als:

1. Eén toegang:

- Ondernemers komen gemakkelijk terecht bij de juiste partners.
- Het Ondernemersplein is gemakkelijk uit te breiden met nieuwe partners.
- Er wordt op slimme manieren verwezen naar diverse bronnen.

2. Gemakkelijk:

- Landingspagina's op basis van eenvoud en relevantie met gebundelde basisvragen.
- Een krachtige zoekmachine over alle bronnen heen.

⁴⁰ Midterm rapportage Digitale Agenda.nl (2013), EZ.

- Simpel en krachtig design en huisstijl.

3. Voor en door ondernemers:

- Het Ondernemersplein wordt continu verbeterd op basis van ondernemersinput.
- Via de community verbindt het Ondernemersplein ondernemers.

4. Proactief. Prikkelend en inspirerend:

- Via cases van andere ondernemers worden bezoekers geïnspireerd en geprikkeld.
- Door middel van interactieve tools worden ondernemers geholpen met ondernemen.
- Daar waar mogelijk worden ondernemers proactief gewezen op relevante informatie.

5. Daar waar de ondernemer is:

- Door middel van het aanbieden van content en functionaliteiten via open standaarden en publiekelijk beschikbare apps kunnen onderdelen van het digitaal ondernemersplein gepubliceerd worden op andere online locaties.

6. Vernieuwende presentatietechnieken:

- Ondernemersplein.nl is responsief en werkt ook op tablets en smartphones prettig

7. Persoonlijke relevantie:

- Branchefiltering maakt het mogelijk pagina's te ordenen op branche.
- Zoekresultaten kunnen worden gesorteerd op basis van branche relevantie.

Antwoord voor Bedrijven is onderdeel geworden van Ondernemersplein.nl. Antwoord voor Bedrijven blijft als functionaliteit bestaan en levert relevante content aan bedrijven.

Ondernemersplein.nl is een coördinatie- en informatie-instrument. Onderdeel van het instrument zijn bewustzijns campagnes en informatie over regelgeving, sectoren, markten, goederen en diensten. Ook is het instrument een forum voor informatie-uitwisseling.

Binnen het innovatieproces is Ondernemersplein.nl gericht op praktijkexperimenten en legitimering: het verduidelijken van wet en regelgeving voor ondernemers. Het instrument heeft ten doel te zorgen voor een reductie van de lasten voor ondernemers en zou moeten resulteren in een efficiëntere overheid.

Looptijd en budget

Dit instrument is gestart in 2012 en loopt momenteel nog. In 2014 vond de officiële lancering plaats.⁴¹

Het Ministerie van Economische Zaken heeft sinds 2012 in totaal €2.3 miljoen uitgegeven aan het instrument. De hoeveelheid beschikbaar budget is in de loop der jaren licht toegenomen.

Tabel 14 EZ-uitgaven aan het Ondernemersplein (in miljoenen euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
Ondernemersplein		0,2	0,3	0,9	0,9	2,3

Bron: EZ

Andere bijdragen aan het Ondernemersplein komen gedeeltelijk uit PRIMA en de begroting van de KvK.

⁴¹ Kamerbrief over de officiële lancering van ondernemersplein.nl (29 januari 2014), EZ.

Doelstellingen

De strategische doelstellingen van Ondernemersplein.nl zijn:

- Een efficiëntere overheid.
- Een reductie van de lasten voor ondernemers.
- Het verhogen van de kwaliteit van overheidsdienstverlening aan bedrijven.

De bijpassende operationele doelstellingen van het instrument zijn:

- Overheidsdiensten via het digitale Ondernemersplein (dOP) zijn uniform.
- Informatie van de overheid is centraal toegankelijk, duidelijk en volledig.
- dOP is vindbaar voor ondernemers.
- De ondernemer is tevreden met dOP.
- De diensten van de overheid op dOP zijn compleet.
- Partner doet graag mee met dOP en is tevreden met ondersteuning.

Ondernemersplein.nl draagt bij aan een ondernemend Nederland en past binnen de doelstelling van het Ministerie van Economische Zaken, doordat het helpt om ruimte te bieden aan ondernemerschap en innovatie en Nederland sterker positioneert in de wereld. In het kader van de Digitale Agenda doelen richt het zich specifiek op het slimmer kunnen werken van bedrijven en het verminderen van regeldruk.

Doelgroep en belanghebbenden

De primaire doelgroep van dit instrument is de (toekomstige) ondernemer. Het heeft met name betrekking op personen die ondernemingen drijven of overwegen om een onderneming op te richten. Met name kleinere bedrijven en particulieren zullen hier dus van profiteren.

Het Ondernemersplein is een samenwerkingsverband waarbij de overheden gemeenschappelijk werken om de informatie vanuit het perspectief van ondernemers aan te passen.

De rol van het Ministerie van Economische Zaken en de rol van partners

Het Ministerie van Economisch Zaken is oprichter en eigenaar van dit instrument. Zodoende is EZ ook opdrachtgever en budgethouder.

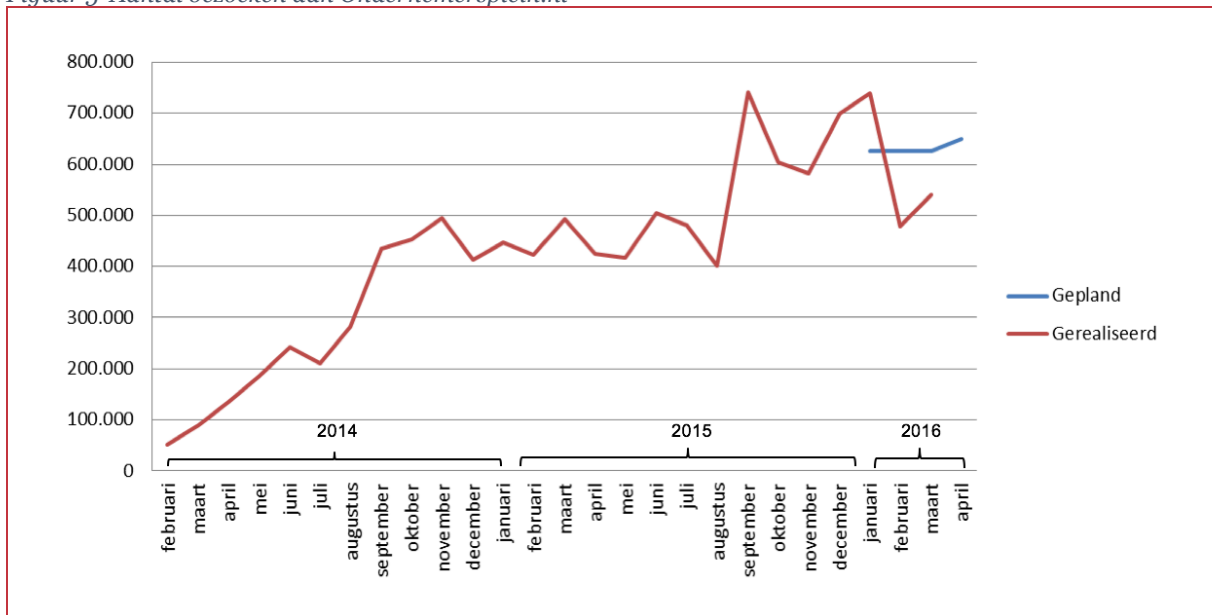
RVO en de Belastingdienst werken mee aan dit instrument. Ook zijn er andere partners betrokken, zijnde KING, het UWV en de KvK, waarbij de laatste de rol vervult van beheerder en regisseur.

Doeltreffendheid

Figuur 5 geeft het verloop van het aantal bezoekers van de website Ondernemersplein.nl weer tussen 2014 en 2016. Gemiddeld krijgt de website Ondernemersplein.nl een beoordeling van 7,3. De tevredenheid van bezoekers met de website is iets gestegen in 2016 (Figuur 6). Figuur 7 laat een stijging van het aantal volgers van het Ondernemersplein op Twitter zien.

De webinar kreeg in 2015 een waardering van 7,6 (Tabel 15). Toentertijd hebben 8.410 personen deelgenomen aan de webinar en 80.000 de webinar on-demand teruggekeken. Van de bezoekers geeft 82,3% aan geholpen te zijn met de webinar.

Figuur 5 Aantal bezoeken aan Ondernemersplein.nl



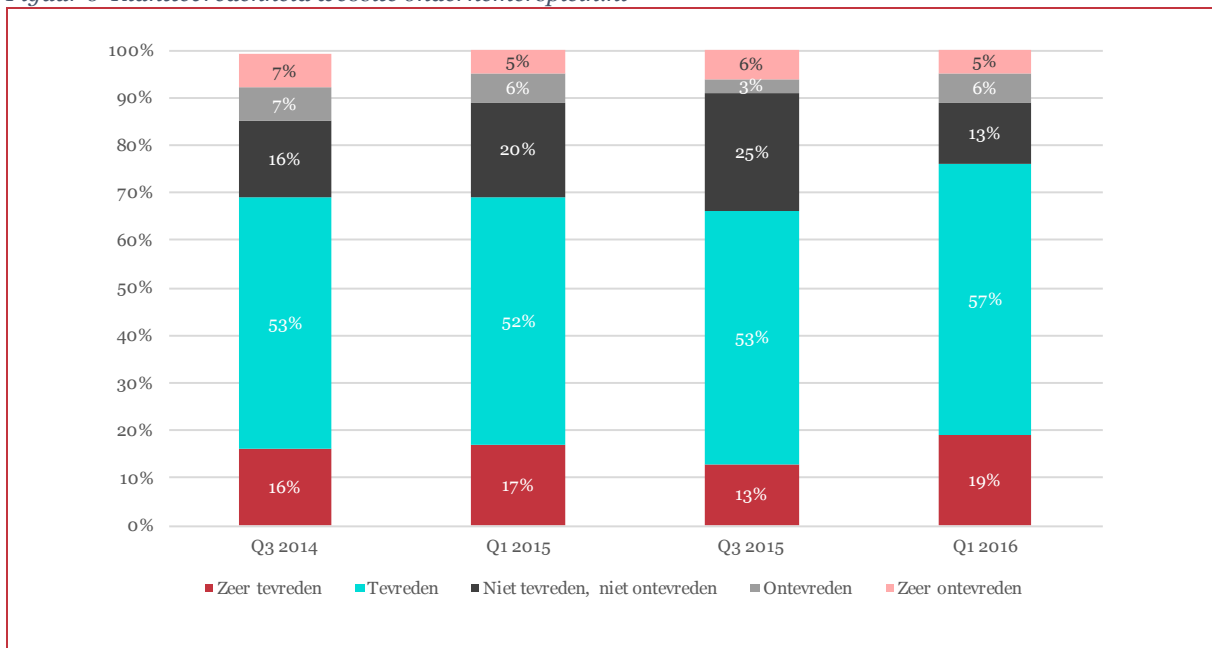
Bron: Statusrapportage Ondernemersplein (Maart 2016)

Tabel 15 Webinar

	2015
Deelnemers	8.410
On-demand teruggekeken	80.000
Beoordeling	7,6
Percentage bezoekers geholpen met webinar	82,3%

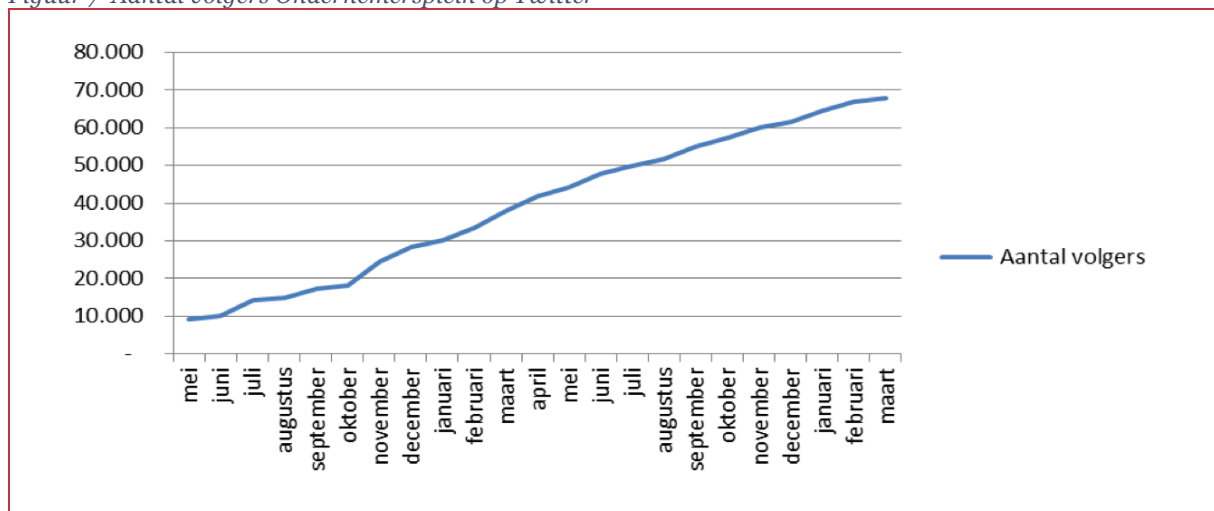
Bron: EZ

Figuur 6 Klanttevredenheid website ondernemersplein.nl



Bron: EZ

Figuur 7 Aantal volgers Ondernemersplein op Twitter



Bron: Statusrapportage Ondernemersplein (Maart 2016)

In het Business Plan dOP is aangegeven dat er in de toekomst meer gefocust zal gaan worden op tevredenheid en dat de content van de website verbreed en verdiept zal worden. Ook zal de vindbaarheid van de informatie verbeterd worden. Deze activiteiten liggen grotendeels op koers. Het Engelstalige aanbod van content loopt achter.

Na afloop van de formele periode van deze evaluatie (2011-2015) is herpositionering van het Ondernemersplein.nl ingezet. Activiteiten en budget dat gericht is op het verhogen van de naamsbekendheid van Ondernemersplein.nl zijn daarom verlaagd. In plaats van marketing van het Ondernemersplein, wordt er nu ingezet op het 'laden' van Ondernemersplein bij andere overheden. De marketing zal nu ook meer plaatsvinden op websites van overheidsmerken die al een grotere bekendheid genieten, om via deze merken ondernemers bij de Ondernemersplein informatie te krijgen. Deze merken (b.v. de KvK of de Belastingdienst) genieten een grotere bekendheid. Hierdoor is het relatief goedkoper via deze merken te marketen.

Tot slot zal er ook gewerkt worden aan het verbeteren van het gebruiksgemak en de interactie.

Genoteerde issues en risico's zoals benoemd voor 2014 zijn het achterblijven van de bijdragen van diverse partners, het feit dat de beoogde kwaliteitsverdieping en verbreding niet worden gerealiseerd en het achterblijven van het aantal partijen dat zich aansluit bij Ondernemersplein.nl.

Doelmatigheid

In het Business Plan dOP wordt aandacht besteed aan de risico's en hoe deze te vermijden of op te lossen. Ook worden de KPIs van het instrument jaarlijks geëvalueerd en wordt maandelijks de status van de KPIs besproken.

Relevantie

Binnen de missie van EZ om betrouwbare informatie voor de ondernemer zoveel mogelijk via een beperkt aantal trusted sites beschikbaar te stellen, is voor het Ondernemersplein de relevantie een gegeven. Sedert een aantal jaren ligt de operationele projectleiding in handen van de KvK, waarbij EZ op concrete relevantie stuurde.

Er vindt maandelijks overleg plaats over de voortgang van dOP. Ook is er ieder kwartaal een partnerraad overleg, iedere twee maanden een regie overleg en eens per week een kernteam en redactie overleg.

In 2016 is gebleken dat 74% van de bezoekers gedeeltelijk of geheel antwoord heeft kunnen vinden op hun vragen, de overige 26% van de bezoekers geeft aan geen antwoord te kunnen vinden op zijn of haar vraag. Ten opzichte van 2015 is hiermee de vindbaarheid gestegen (in 2015 kon 65% het antwoord op hun vraag geheel of gedeeltelijk vinden).⁴² Wel waren er zowel in 2015 en 2016 bezoekers die aangaven “lost in navigation” te zijn. Dit aantal lag in 2016 iets hoger dan in 2015.⁴³

Coherentie

Antwoord voor Bedrijven is onderdeel geworden van Ondernemersplein.nl en de volgende stap naar Mijn Overheid voor Ondernemers is in gang gezet.

B.5 Ondernemingsdossier

Korte beschrijving

Het Ondernemingsdossier is een nieuwe manier van samenwerken en informatie delen tussen ondernemingen en overheden. Het Ondernemingsdossier legt bepaalde informatie uit een bedrijfsvoering vast om zo meerdere keren beschikbaar te stellen aan overheden. De ondernemer kan zelf bepalen welke overheden toegang hebben tot het Ondernemingsdossier.

Een gefaseerde groei was gepland: beheerste groei (2012- 2013), versnelling (2014-2015) en het bereiken van de kritische massa in 2016 (kritische massa 80.000 bedrijven). Omdat deze groei niet werd gehaald is een analyse gemaakt van het Ondernemingsdossier. Op basis van de geleerde lessen is eind 2016 besloten om het Ondernemingsdossier door te ontwikkelen naar MijnOverheid voor Ondernemers.⁴⁴

Een publiek-private samenwerking is verantwoordelijk voor dit instrument. EZ financierde het programmabureau Ondernemingsdossier, ondergebracht bij DICTU, en deed ook de dagelijkse aansturing.⁴⁵ Het Ondernemingsdossier richt zich op het verminderen van regeldruk en het vereenvoudigen van toezicht.⁴⁶ Het valt binnen de betreffende pijler van de Digitale Agenda.

Looptijd en budget

Het Ondernemingsdossier is opgestart in 2012 en loopt momenteel nog. EZ heeft sinds 2012 in totaal €22,3 miljoen uitgegeven aan het instrument. De hoeveelheid beschikbaar budget is tot 2015 toegenomen. Het budget wordt nu afgebouwd, omdat het doel op dit moment is om de voorziening voor bestaande gebruikers in stand te houden.

Tabel 16 EZ-uitgaven aan het Ondernemingsdossier (in miljoenen euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
Ondernemingsdossier		4,1	4,2	5,3	8,7	22,3

Bron: EZ

⁴² Rapportage Online Tevredenheidsonderzoek Ondernemersplein (2016).

⁴³ Ondernemersplein Status rapportage Maart 2016 (2016).

⁴⁴ Activiteitenplan Ondernemingsdossier (2015).

⁴⁵ Mijn Ondernemingsdossier (2015), DICTU.

⁴⁶ Implementatiestrategie Ondernemingsdossier (2012), Beraad Ondernemingsdossier.

Andere financiële bijdrages komen uit het budget voor Regelhulpen (1 miljoen). Bedrijven dragen zelf de kosten van het ondernemingsdossier.

Doelstellingen

De strategische doelstellingen van het Ondernemingsdossier zijn het verminderen van regeldruk en het vereenvoudigen van toezicht. Bijbehorende operationele doelstellingen zijn:

- Kwalitatief: minder incomplete vergunningsaanvragen, betere naleving, minder en gericht toezicht en toezicht op afstand, verbetering van eigen bedrijfsvoering.
- Kwantitatief: 15% minder regeldruk voor betrokken bedrijven, vermindering uitvoeringskosten voor betrokken overheden.

Het Ondernemingsdossier draagt bij aan twee Digitale Agenda doelstellingen: vermindering van regeldruk door het slimmer werken van bedrijven en het creëren van digitale veiligheid en vertrouwen. Hiermee wordt er ruimte geboden voor ondernemerschap en innovatie en wordt Nederland sterker gepositioneerd in de wereld, daarmee bijdragend aan de missie van EZ voor een ondernemend Nederland met een sterke internationale concurrentiepositie.

Doelgroep en belanghebbenden

Het instrument Ondernemingsdossier richt zich op ondernemingen die vaak en veel met overheden te maken hebben. De secundaire doelgroep van het Ondernemingsdossier zijn overheidsorganisaties die met ondernemingen informatie uitwisselen.

De rol van het Ministerie van Economische Zaken en de rol van partners

EZ voert bij het Ondernemingsdossier de bestuurlijke regie. Ze ondersteunt het Ondernemingsdossier op politiek en bestuurlijk niveau en draagt de aanloopkosten voor de basisapplicatie. DICTU beheert als ICT-dienstverlener binnen de overheid het Ondernemingsdossier. In het verleden was ook het Programmabureau Ondernemingsdossier bij DICTU ondergebracht.

Doeltreffendheid

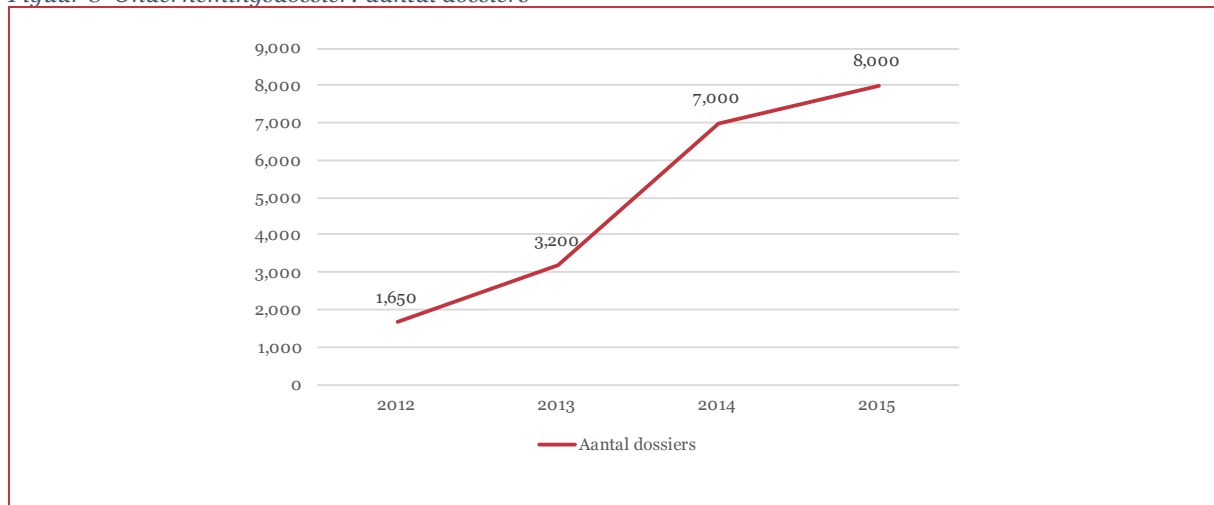
De verwachte baten van het Ondernemingsdossier zijn hoog. Hoewel de baten lastig te berekenen zijn, is in 2013 een eerste schatting gemaakt om vast te stellen of met de toenmalige beleidsinzet de kabinetsdoelstellingen op het gebied van vermindering van regeldruk zouden worden gehaald. Er zou circa €200 miljoen aan administratieve lasten voor het Nederlandse bedrijfsleven bespaard worden wanneer het Ondernemingsdossier gebruikt wordt door *alle* overheden en bedrijven met de functionaliteiten uit 2013. De ambitie van het instrument was om in 2016 80.000 bedrijven aan te sluiten op het Ondernemingsdossier. Wanneer dit behaald wordt zal het Ondernemingsdossier naar verwachting €40 miljoen bijdragen aan de totale lastendrukambitie van het kabinet.⁵⁰ Ook kunnen de jaarlijkse baten bij 80.000 bedrijven €13 miljoen zijn en doorzetten tot mogelijk €22 miljoen als het aantal bedrijven doorgroeit tot 150.000.⁴⁷

Momenteel zijn er echter 8.500 ondernemingen aangesloten op het Ondernemingsdossier.⁴⁸ Figuur 8 toont de stijging van het aantal dossiers over de afgelopen jaren.

⁴⁷ Eindrapport Kosten-batenanalyse Ondernemingsdossier voor gemeenten (2013).

⁴⁸ Website Ondernemingsdossier (2016) www.ondernemingsdossier.nl/het-ondernemingsdossier/wie-werken-er-al-mee/

Figuur 8 Ondernemingsdossier: aantal dossiers



Bron: Activiteitenberaad 2013, Activiteitenplan Ondernemingsdossier 2014-2015

Doelmatigheid

Het Ondernemingsdossier scoorde in 2015 een 2,8 uit 5 voor de onderhoudbaarheid van het systeem. Dit gaat met name over de architectuur van de website.⁴⁹

Een getrokken les is dat de gebruiksvriendelijkheid van de applicatie sterk moet worden verbeterd.

In relatie tot doelmatigheid moet ook worden gewezen op het achterblijvend aantal gebruikers van het Ondernemingsdossier, terwijl de financiële en operationele planning uitging van meer gebruikers/dossiers.

Relevantie

Het instrument draagt bij aan regeldrukvermindering door middel van verlaagde administratieve lasten.⁵⁰ Ook is er vanuit het bedrijfsleven aangegeven dat er behoefte is aan een meer efficiënte uitwisseling van gegevens met overheden, waarvoor dit instrument als geschikt gezien wordt.

Doordat er ook in de Tweede Kamer veel waarde gehecht werd aan de invoer van het Ondernemingsdossier, is het opgenomen in het Regeerakkoord (2012). De overheid bleef het instrument steunen tot 2016, omdat er tot die periode sprake was van marktfalen. De kosten zouden in deze periode namelijk voor de baat uitgaan, en zouden (deels) gemaakt worden door partijen die de baten niet opstrijken. Wanneer er voldoende kritische massa bereikt was, zouden de betrokken partijen het Ondernemingsdossier zelf ondersteunen. Inmiddels is besloten dat het Ondernemingsdossier zal worden uitgefaseerd. Op basis van de geleerde lessen zal MijnOverheid voor Ondernemers worden ontwikkeld.

Coherentie

Het Ondernemingsdossier is coherent met meerdere e-overheidsinstrumenten. Het Ondernemersdossier zal in samenhang met de Berichtenbox en Ondernemersplein.nl doorontwikkeld worden naar Mijn Overheid voor Ondernemers. Inloggen hiervoor zal gedaan worden door middel van eHerkenning en indien mogelijk zal Standard Business Reporting geïmplementeerd worden voor

⁴⁹ Mijn Ondernemingsdossier (2015), DICTU. MijnOndernemingsdossier Eindpresentatie (2015), DICTU/SIG.

⁵⁰ Eindrapport Regeldrukeffecten Ondernemingsdossier (2013)

gegevensstromen. De functionele omschrijving en uitgangspunten van Mijn Overheid voor Ondernemers (MOvO) op beleidsniveau zijn gereed. Eind 2016, begin 2017 vindt de uitwerking van de architectuur plaats. Ook wordt het onderzoek onder potentiële gebruikers verdiept.

B.6 Open Standaarden

*Korte beschrijving*⁵¹

Het Open Standaarden-beleid is gericht op het vergroten van de interoperabiliteit en van de leveranciers-onafhankelijkheid voor de publieke sector, waardoor een kwalitatief hoogwaardige en tegelijk kostenefficiënte-uitwisseling mogelijk gemaakt wordt.

In 2006 zijn het College en het Forum Standaardisatie ingesteld. Het College Standaardisatie is sinds het najaar van 2014 voortgezet in het Nationaal Beraad Digitale Overheid.

Het Programmabureau Nederland Open in Verbinding (NOiV), dat is ondergebracht bij ICTU, heeft zich in de periode 2007-2011 gericht op de promotie en adoptie van open standaarden. Het Actieplan NOiV is in de periode 2008-2011 uitgevoerd door programmabureau NOiV. Een van de activiteiten van NOiV was het opzetten van open standaarden en het informeren van gemeenten over de mogelijkheden van open standaarden en open source software. NOiV stimuleert hen deze, waar mogelijk, toe te passen in hun informatiesystemen. Deze taken zijn vanaf 2011 overgenomen door het Bureau Forum Standaardisatie (BFS) en werden een kernactiviteit in de periode 2011-2015. Binnen de adoptieactiviteiten werd focus gegeven aan beveiliging en open standaarden voor generieke e-overheidsvoorzieningen (iNUP).

BFS stimuleert de toepassing van deze open standaarden door het publiceren van de 'lijst met gangbare open standaarden'. Het Forum Standaardisatie beheert de lijst en stimuleert de adoptie van open standaarden. Het Forum en College ontwikkelen zelf geen standaarden maar geven status aan relevante standaarden.

Daarnaast is er ook de 'pas toe of leg uit' lijst waarin open standaarden staan die sterk bijdragen aan het vergroten van de interoperabiliteit en de leveranciers-onafhankelijkheid voor de publieke sector maar niet breed worden geadopteerd. 'Pas toe' heeft betrekking op het gegeven dat overheden verplicht zijn om bij de aanbesteding, inkoop of ontwikkeling van ICT-systemen en -diensten de relevante standaarden te eisen van de 'pas toe of leg uit'-lijst van het College Standaardisatie. Voor iedere open standaard is in deze lijst een functioneel toepassingsgebied en een organisatorisch werkingsgebied bepaald, aan de hand waarvan de overheidsorganisatie kan bepalen of de open standaard in een specifiek aanschaftraject relevant is. 'Leg uit' heeft betrekking op het feit dat overheden alleen mogen afwijken (d.w.z. 'niet toepassen') ingeval van redenen van bijzonder gewicht. Overheden zijn verplicht om afwijkingen gemotiveerd vast te leggen in de administratie en zijn verplicht om zich over de mate van naleving te verantwoorden in het jaarverslag.

Open Standaarden is een combinatie van drie typen beleidsinstrumenten.⁵² Er vinden verkenningen plaats, waarbij BFS interoperabiliteitsonderzoek uitvoert en er standaarden onderzocht worden om de lijst met open standaarden uit te breiden. Ook biedt dit instrument een forum voor informatie-uitwisseling en consensusvorming door middel van de website forumstandaardisatie.nl. Tot slot zorgt dit instrument voor bindende richtlijnen door middel van de 'pas toe of leg uit' lijst van open standaarden.

⁵¹ Notitie College Standaardisatie (2014), betreffende verslag Doeltreffendheid en Effecten College en Forum Standaardisatie. Monitor het Open Standaarden Beleid (2015), ICTU. Lijst Open Standaarden (2016), www.forumstandaardisatie.nl/lijst-open-standaarden. Derde voortgangsrapportage Nederland Open in Verbinding (2011).

⁵² Werkplan Forum Standaardisatie 2016/2017 (2016), Forum Standaardisatie.

Binnen het innovatieproces richt Open Standaarden zich op marktontwikkeling, legitimering en praktijkexperimenten.⁵¹ Het instrument richt zich op marktontwikkeling door het aanmaken en uitbreiden van een open standaard lijst en taken die actief gericht zijn op promotie en adoptie van standaarden. Legitimering vindt plaats door middel van de Rijksinstructie die van kracht is voor ministeries en uitvoeringsorganisaties waarbij nieuwe ICT-diensten en of producten op de lijst met standaarden moet staan (pas toe of leg uit). Tot slot richt dit instrument zich op praktijkexperimenten door vernieuwend onderzoek op het gebied van interoperabiliteit en adoptiestrategieën dat uitgevoerd is door het Forum Standaardisatie.

Looptijd en budget

Open Standaarden is gestart in 2006 en heeft mandaat tot 2017.

Het Ministerie van Economische zaken heeft tussen 2011 en 2015 in totaal €10,6 miljoen uitgegeven aan het instrument. De hoeveelheid beschikbaar budget is over de jaren ongeveer gelijk gebleven.

Tabel 17 EZ-uitgaven aan het programma Open Standaarden (in miljoenen euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
Open Standaarden	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1	10,6

Bron: EZ

De kosten voor aanschaf en implementatie van ICT-systemen, ICT-software, etc. is voor rekening van overheden en bedrijven zelf.

Doelstellingen

Strategische doelstellingen van het Programma Open Standaarden zijn:

- Open standaarden dragen bij aan de interoperabiliteit en leveranciersafhankelijkheid.⁵³
- Verlaging transactiekosten en verhoging arbeidsproductiviteit (economische voordelen).⁵⁴

Operationele doelstellingen zijn⁵⁴:

- Beschikbaarheid en gebruik van open standaarden bij elektronische gegevensuitwisseling.
- Grootschalig gebruik.

Open Standaarden draagt bij aan twee Digitale Agenda doelstellingen: snelle en open infrastructuur diensten en vermindering van regeldruk door het slimmer werken van bedrijven. Hiermee wordt er ruimte geboden voor ondernemerschap en innovatie en wordt Nederland sterker gepositioneerd in de wereld, daarmee bijdragend aan de missie van EZ.

Doelgroep en belanghebbenden

De primaire doelgroep van het Programma Open Standaarden zijn (semi-) overheden. Secundaire en tertiaire doelgroepen zijn softwareleveranciers, ICT adviseurs en standaardisatie-organisaties.⁵⁵

⁵³ Monitor het Open Standaarden Beleid (2015), ICTU.

⁵⁴ Digitale Implementatie Agenda.nl (2011), Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

⁵⁵ Derde voortgangsrapportage Nederland Open in Verbinding (2011).

Doordat open standaarden moeten leiden tot grotere interoperabiliteit en kwalitatief hoogwaardige en tegelijkertijd kosten-efficiënte informatie-uitwisseling⁵⁶, zijn het niet alleen overheden zelf, maar juist ook ondernemers en burgers die zullen profiteren van dit instrument (allen die gebruik maken van overheidsdiensten).

De rol van het Ministerie van Economische Zaken en de rol van partners

EZ vervult de rol van opdrachtgever. Het Ministerie van BZK is mede-opdrachtgever aan het Bureau Forum Standaardisatie (BFS) dat gevestigd is bij Logius.

Het BFS stimuleert de toepassing van open standaarden binnen de publieke sector, onderhoudt de lijst met verplichte open standaarden voor de publieke sector, monitort de naleving en adoptie van beleid, adviseert over de toepassing ervan en adviseert over interoperabiliteit en standaardisatie binnen de economische topsectoren.

Tot 2014 was de werkzaamheid van het College Standaardisatie het doen van aanbevelingen aan hun ministers op basis van onderzoeken en advies van het Forum Standaardisatie. Na 2014 is het College Standaardisatie voortgezet in het Nationaal Beraad Digitale Overheid.

Andere partners betrokken bij het instrument zijn: de Regieraad Interconnectiviteit, de Interdepartementale Commissie Chief Information Officers (ICCIO), PIANOo en het Kwaliteits Instituut Nederlandse Gemeente (KING). Zij hebben afspraken met BFS over waarborging van de adoptie van de standaarden.

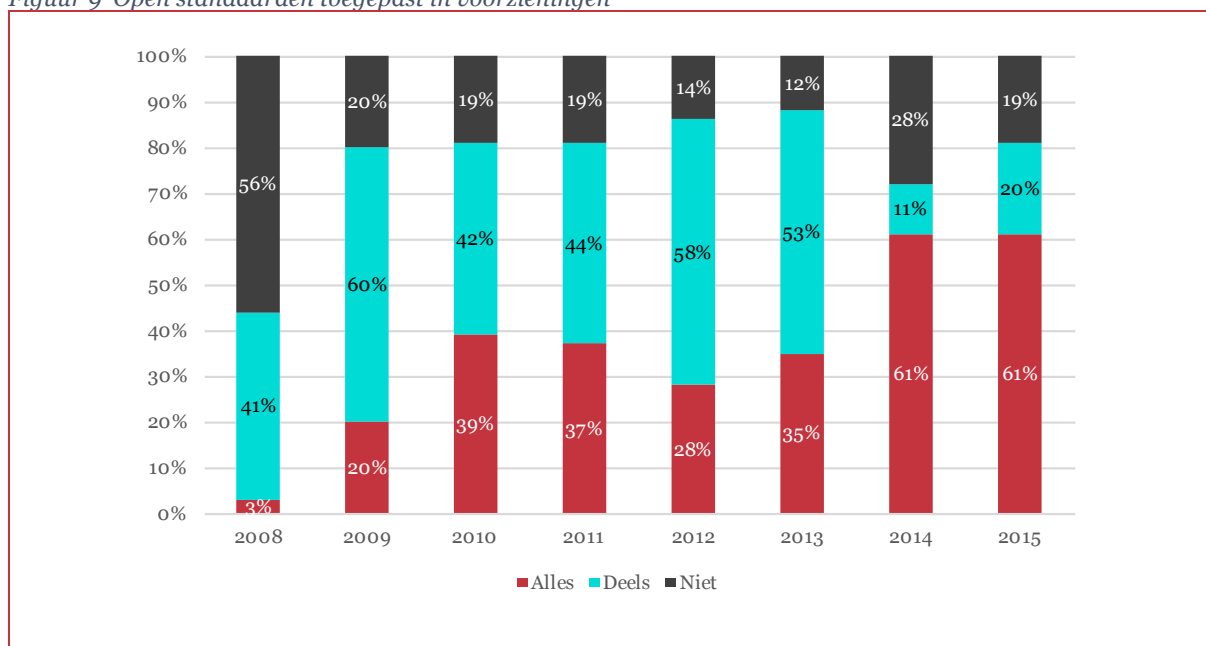
Doeltreffendheid

In de derde voortgangsrapportage NOiV⁵⁷ wordt gesteld dat de adoptie van open standaarden en open source software een onomkeerbaar proces is geworden. In Figuur 9 (volgende pagina) is te zien dat er in de afgelopen jaren een duidelijke stijging heeft plaatsgevonden in het gebruik van open standaarden in e-overheidvoorzieningen. Tabel 18 (volgende pagina) toont dat in aanbestedingen steeds vaker wordt ingezet op standaarden van de pas toe of leg uit lijst.

⁵⁶ Monitor het Open Standaarden Beleid (2015), ICTU.

⁵⁷ Derde voortgangsrapportage Nederland Open in Verbinding (2011).

Figuur 9 Open standaarden toegepast in voorzieningen



Bron: Monitor van het open standaarden-beleid 2011- 2015, ICTU

Tabel 18 Open standaarden gevraagd in aanbestedingen

	2011	2012	2013	2014	2015
Volledig uitgevraagd	12%	9%	14%	14%	21%
Deel uitgevraagd	31%	31%	27%	28%	50%
Niet uitgevraagd	57%	59%	59%	59%	29%

Bron: Monitor van het open standaarden-Beleid 2011-2015, ICTU

In voortgangsrapportages wordt niet gekeken naar de effecten van adoptie en implementatie en (dus) het bereiken van strategische doelstellingen. Er wordt wel een beeld geschept over de beschikbaarheid en het gebruik van open standaarden. Er is gebleken dat er meer moet worden ingezet op de daadwerkelijke adoptie, implementatie en het gebruik van concrete toepassing van open standaarden.⁵⁹

Doelmatigheid

Het feit dat de Nederlandse procedure voor selectie van open standaarden en het model voor beheer daarvan is opgenomen op Europees niveau is een compliment.⁵⁸ Toch blijkt brede implementatie van open standaarden in de praktijk weerbarstig. Er zijn hardnekkige belemmeringen zoals legacy problemen, complexiteit van invoering, twijfels over toepasbaarheid van open standaarden, een dominant aanbod van de gesloten standaarden en weinig kennis van specifieke open standaarden.⁵⁹

Relevantie

De oorspronkelijke relevantie is onverminderd van kracht. De relevantie tijdens realisatie van dit initiatief is in nauw overleg met experts en vertegenwoordigers uit de diverse sectoren bewaakt in de diverse overleg en beslisgremia zoals hierboven beschreven.

⁵⁸ Notitie College Standaardisatie (2014), betreffende verslag Doeltreffendheid en Effecten College en Forum Standaardisatie.

⁵⁹ Derde voortgangsrapportage Nederland Open in Verbinding (2011).

Coherentie

Open Standaarden is structureel ingebed in de planvorming voor de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI). Ook wordt er in het jaarlijkse rapport van ICTU gerapporteerd over open standaarden bij generieke voorzieningen.

B.7 PRIMA

Korte beschrijving

Het Programma Implementatie Agenda ICT-Beleid (PRIMA) was een interdepartementaal subsidie-instrument voor het realiseren van innovatieve ICT-projecten bij de overheid en aan de overheid gelieerde organisaties. PRIMA was de opvolger van het Nationaal Actieprogramma Elektronische Snelwegen (NAP).

De PRIMA-gelden waren een jaarlijks budget voor cofinanciering van projecten in de ICT-agenda.⁶⁰ Op die manier richtte het instrument zich op alle onderdelen van het innovatieproces, gedefinieerd in de verschillende projecten.

Ieder jaar werden door ministeries hun voorgenoemde ICT-projecten ingediend. Het secretariaat van EZ maakte hier een jaarbegroting van. Daaropvolgend werden de projectplannen elk kwartaal beoordeeld in een coördinatoren-overleg en kregen extern toetsingsadvies. Uiteindelijk keurde de stuurgroep PRIMA een project definitief goed of af. Ook was het gebruikelijk om bijdragen per project vast te stellen op basis van voortgangsrapportages. Budget werd toegekend op basis van een aantal toekenningscriteria: wanneer een project aansloot bij de Digitale Agenda, domein overstijgend was, verankerd was bij het departement en in de keten, wanneer er dekkende financiering en een projectplan met gedegen risicoanalyse was, evenals een kosten-batenanalyse, behoeftenonderzoek en een onderbouwde begroting waarin ook de exploitatiefase was opgenomen.

Voorbeelden van projecten die gefinancierd zijn vanuit PRIMA zijn DigiD, Antwoord voor Bedrijven, DigiBob, MijnOverheid, Registratie niet ingezetenen (RNI) en CATCHplus (het digitaal ontsluiten van erfgoed). Ook is er een bijdrage geleverd aan de startfase van het Ondernemersplein.

Looptijd en budget

De NAP/PRIMA-gelden liepen van 1994 tot 2013. Oorspronkelijk bedroeg het jaarlijks budget voor NAP 80 miljoen gulden. In 2009 bedroeg het jaarbudget nog ruim €25 miljoen. Na meerdere bezuinigingen was interdepartementale coördinatie niet meer mogelijk doordat het budget te klein werd. Om die reden is het programma in 2011 beëindigd en zijn lopende projecten uitgefaseerd (2012-2014).

Tabel 19 EZ-uitgaven aan PRIMA (in miljoenen euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
PRIMA	21,5	4,8	1,8	0,5		28,6

Bron: EZ

De cofinancieringsbijdrage van PRIMA aan ICT-projecten die zijn ingediend door een departement en goedgekeurd is maximaal 50 procent. De ondersteuning is maximaal €3 miljoen per projectaanvraag.

⁶⁰ Website RVO (2016), <http://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/prima-programma-implementatie-agenda-ict-beleid>. Dialogic (2015). Innoveren en Ondernemen met beleid – analytische achtergrondstudie van de beleidsdoorlichting artikel 12 (innovatie) en 13 (ondernemingsklimaat) Ministerie van Economische Zaken.

De doorlooptijd van de meeste projecten was 1 tot 3 jaar. Overige gelden kwamen uit reguliere begrotingen van de departementen.

Doelstellingen

Het doel van PRIMA was het ondersteunen van de uitvoering van de ICT-agenda en de opvolger, de Digitale Agenda. PRIMA liep over de gehele breedte van de ICT-agenda/Digitale Agenda. Het instrument droeg bij aan doelstellingen zoals: een snelle en open infrastructuur, digitale dienstverlening door de overheid, bedrijven die slimmer kunnen werken door vermindering van regeldruk en digitale veiligheid en vertrouwen. Op deze manier droeg PRIMA ook bij aan de doelstellingen van EZ, zoals het vergroten van de ruimte voor ondernemerschap en innovatie.

Doelgroep en belanghebbenden

De primaire doelgroep van de PRIMA-gelden waren overheden. Secundaire doelgroepen waren aan overheden gelieerde organisaties die innovatieve ICT-projecten wilden realiseren.⁶¹ Belanghebbenden bij PRIMA waren partijen die bijdroegen aan de ICT-agenda en partijen die profijt ondervonden van uitvoering van de ICT-agenda (waaronder bedrijven en burgers).

De rol van het Ministerie van Economische Zaken en de rol van partners

EZ was opdrachtgever en coördinator van PRIMA. Andere deelnemende ministeries waren BZK, Justitie (later: V&J), OCW, VWS en VROM (later: IenM). Het toenmalige SenterNovem was verantwoordelijk voor het toekennen van de gelden per brief en de bundeling van rapportages in een integrale rapportage.⁶² Later werd RVO verantwoordelijk voor de uitvoering van PRIMA.

Met dit instrument werd het Rijksbrede ICT-beleid van opeenvolgende kabinetten ondersteund. De gelden waren voor EZ een van de instrumenten om dit beleid te coördineren. Deze rol paste EZ omdat EZ de aanjager was voor een palet van Rijksbrede initiatieven.

Doeltreffendheid

PRIMA-gelden werden toegekend wanneer een project aansloot bij de ICT-agenda, domein-overstijgend was, verankerd was bij het departement en in de keten, dekkende financiering had en een projectplan met gedegen risicoanalyse, kosten-batenanalyse, onderbouwde begroting incl. exploitatiefase en behoefteonderzoek. Na toekenning moesten departementen de projecten zelf aansturen.

De (eind)rapportages van PRIMA-projecten bespreken vooral de output. Voor grote initiatieven zoals DigiD en Antwoord voor Bedrijven, die voor een klein deel via PRIMA werden gefinancierd, verwijst PRIMA naar de rapportages over die initiatieven.

Doelmatigheid

De bijdrage van PRIMA aan projecten werd jaarlijks vastgesteld op basis van voortgangsrapportages. Per project zijn er in (eind-)rapportages projectresultaten, tijd-kosten-activiteitenplan en leerervaringen beschreven.

⁶¹ Website RVO (2016), <http://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/prima-programma-implementatie-agenda-ict-beleid>.

⁶² EZ (2013). Eindrapportage PRIMA.

In de projectevaluaties worden leerervaringen die mogelijk relevant zijn voor andere PRIMA-projecten genoemd. Enkele voorbeelden zijn het omgaan met complexe besturingsomgevingen, waarbij het essentieel is dat alle ketenpartners betrokken zijn, de verandering van lokale processen, wat vraagt om veranderkracht en het belang van draagkracht op alle niveaus.

Relevantie

Door de brede inzetbaarheid van PRIMA is het voor alle onderdelen van het innovatieproces relevant. Het instrument diende de uitvoering van de ICT-agenda. Er waren selectiecriteria voor projecten (zie hierboven) en er werd jaarlijks of tweejaarlijks aan de Tweede Kamer gerapporteerd, als onderdeel van de rapportage over de ICT-Agenda/Digitale Agenda.

Coherentie

Voorbeelden van projecten die (mede) gefinancierd zijn vanuit PRIMA zijn DigiD, Antwoord voor bedrijven, DigiBob, MijnOverheid, Registratie niet ingezetenen (RNI) en CATCHplus.

B.8 Slim Geregeld Goed Verbonden

Korte beschrijving

Slim Geregeld Goed Verbonden (SGGV) was een programma geïnitieerd door het Ministerie van Economische Zaken. Het doel van SGGV was om een bijdrage te leveren aan de verlaging van de regeldruk voor bedrijven en de hiermee samenhangende verbetering van de uitvoering door de overheid. Dit werd gedaan door optimalisatie van de informatieketens tussen overheden en bedrijven, met behulp van proces- en gegevensstandaardisatie ondersteund door ICT.⁶³

De uitvoering van SGGV geschiedde met behulp van een gevarieerde set van 17 cases waaruit lering werd getrokken. De selectie van een casus begon met een signaal vanuit het bedrijfsleven dat de informatieketen niet efficiënt was. Vervolgens werd (onder leiding van het programmabureau) de IST en gewenste SOLL-situatie beschreven, bereidheid tot samenwerking geïnventariseerd en uiteindelijk een go/no-go advies gegeven.⁶³

Een casus begon met een kleinschalige praktijktest waarbij het programmabureau een groot deel van de kosten dekte. Een positieve evaluatie van de praktijktest betekende dat de casus aan de ketenpartij werd overgedragen voor grootschalige implementatie.

De verschillende casussen waren onderverdeeld in drie domeinen: 1) Import, Export en Logistiek, 2) Natuur, Milieu en Omgeving en 3) Voedsel en Waren. Hierbinnen waren in totaal zes sectoren vertegenwoordigd: logistiek, agro, horeca, bouw, rubber- en kunststof en asbest.⁶⁴

SGGV omvatte meerdere typen beleidsinstrumenten. Allereerst was er sprake van innovatie door een publieke organisatie zoals een toezicht/inspectiedienst. Er werd gefocust op ketenoptimalisatie en betere informatieverstrekking. Ook verstreekte het instrument data over sectoren, markten, goederen en diensten door zich te richten op het verspreiden van kennis over de ketenoptimalisatie. Verder diende het instrument het geven van advies door middel van workshops en samenwerkingslessen en werd een specifieke aan innovatie toegewijde publiek-private organisatie aangestuurd: er was begeleiding door

⁶³ EZ (2008). Programmaplan Slim Geregeld Goed Verbonden.

⁶⁴ KWINK GROEP (2011). Midterm review SGGV.

een casusmanager en begeleider, stuurgroepen, werkgroepen en inzet van experts. Tot slot bood dit instrument bindende richtlijnen door middel van proces- en gegevensstandaardisatie.

Binnen het innovatieproces richtte SGGV zich op praktijkexperimenten, marktontwikkeling en vaardigheden. Een van de doelen van het instrument was het verlagen van regeldruk voor bedrijven.

Looptijd en budget

SGGV liep van 2009 tot 2012, ofwel deels voor de evaluatieperiode (2011-2015). In totaal heeft EZ €15,4 miljoen uitgegeven aan dit initiatief (Tabel 20).

Tabel 20 EZ-uitgaven aan SGGV (in miljoenen euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
SGGV	4,7	4,5	0,1			9,3

Bron: EZ

Het budget voor SGGV betreft grotendeels EZ-budget en deels budget uit het programma Vernieuwing Rijksdienst.

Het programma SGGV financierde enkel de ontwikkeling van de praktijktest. Kosten voor de implementatie van ICT-oplossingen voor ketenoptimalisatie, het beheer en doorontwikkeling hiervan alsook exploitatie na overdracht van de casus waren voor betrokken ketenpartners en of andere partijen.

Doelstellingen

Strategische doelstellingen van het programma SGGV waren:

- Het verlagen van regeldruk voor bedrijven.
- Een kleinere en betere overheid.
- Herbruikbaarheid resultaten en aanpak.

Operationele doelstellingen van het programma SGGV waren:

- Verlaging regeldruk: per casus een bijdrage aan de vermindering van regeldruk voor betrokken bedrijven en verhoging van efficiency voor overheden met 10% tot 35% op jaarbasis door middel van proces- en gegevensstandaardisatie, ondersteund door ICT.
- Betere overheid: verbetering van kwaliteit informatieverstrekking en -ontvangst, kortere doorlooptijden, minder opstoppingen/uitval in het ketenproces, beter toezicht en het centraal stellen van knelpunten.
- Kleinere overheid: ketenoptimalisatie leidt tot efficiëntere uitvoering bij de overheid: het schrappen van dubbele/overbodige handelingen, geautomatiseerde afhandeling van processtappen en beter toezicht.
- Herbruikbaarheid resultaten en aanpak: opdoen, bundelen en verspreiden van kennis over ketenoptimalisatie. Vanuit de cases algemene en brede opbrengsten genereren.

SGGV droeg bij aan twee Digitale Agenda doelstellingen: vermindering van regeldruk door het slimmer werken van bedrijven en digitale veiligheid en vertrouwen. Hiermee werd ruimte geboden voor ondernemerschap en innovatie en werd Nederland sterker gepositioneerd in de wereld.

Doelgroep en belanghebbenden

De primaire doelgroep van SGGV bestond uit bedrijven in regeldichte sectoren, die bereid waren om met de overheid (waarmee zij zakendoen) samen te werken. Voorbeelden van sectoren die hebben meegedaan zijn o.a. import- en exportbedrijven van land- en tuinbouwproducten, agrariërs, asbestverwijderaars, bedrijven uit de chemie en vissers.⁶⁵ De secundaire doelgroep van het programma waren overheden, met name omdat het programma zich richtte op optimalisatie van de informatieketens tussen bedrijven en overheden (waaronder toezicht/inspectiediensten).

De rol van het Ministerie van Economische Zaken en de rol van partners

EZ vervulde een ambassadeursrol voor SGGV; was de opdrachtgever; en was verantwoordelijk voor de aansturing van het programmabureau (ICTU).

Het programmabureau ICTU vervulde de rol van programmamanager, waarbij medewerkers nieuwe casussen initieerden, casuondersteuning boden, procesbegeleiding en aansturing gaven, en verantwoordelijk waren voor generieke monitoring en evaluatie en communicatie. Ook behandelde ICTU juridische zaken, administratieve zaken, financiële zaken en contractmanagement.⁶⁵

De Inspectie leefomgeving en Transport, en de Ministeries BZK, VWS, IenM, Defensie en BZ waren ketenpartners. Overige partners betrokken bij SGGV staan weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 21 Overige partners programma SGGV

Project	Betrokken partners
Import en veterinaire goederen Rotterdam	Regiegroep Single Window Handel en Transport: VNO-NCW, EVO, Havenbedrijf Rotterdam, IVW, Douane, NVWA en EZ
Rubber- en kunststofindustrie	NRK, Recron, MO groep
Horeca Digitaal	Inspectieraad, Regiegroep Regeldruk, NVWA, VNG, Horeca Nederland, bedrijfsschap Horeca en Catering
Asbestverwijdering	Woningcorporaties Aedes, de vereniging voor Verwijdering van Toxische en gevaarlijke bouwmaterialen (VVTB), de Stichting Certificatie Asbest (SCA), de Arbeidsinspectie en het Landelijk Overlegorgaan Milieuhandhaving (LOM)
eLogboek visserij	NVWA, productschap Vis, de Douane, Inspectie Leefomgeving en Transport, de Koninklijke Marechaussee, het CBS en de havenmeesters
Toezicht Vleesketen	NVWA, VION, VanDrie group, Rendac, Sonac
Evenementen vergunning	NOC*NSF, VSCD, VVEM, VNPF, NKB, NOV en VNCO. Aan de zijde van de overheid zijn betrokken: Gemeenten Zandvoort, Tiel en Utrecht, Veiligheidsregio Kennemerland, GHOR Utrecht, Brandweer Flevoland en West-Brabant en de Ministeries van EL&I/EZ en V&J.
Vervoer gevaarlijke lading binnenvaart	Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond, Havenbedrijf Rotterdam, Koninklijke Landelijke Politie Diensten, Zeehavenpolitie, Inspectie verkeer en waterstaat, Maersk, MCT Lucassen, Danser Containerline, EVO, Douane, Logius, Dirkzwager, Portbase, Miscobiva, Rijkswaterstaat.
Toezicht kalversector	VanDrie Group, Vitelco, Centrale Organisatie voor de Vleessector, Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalversector, NVWA, Productschap Vee & Vlees
Asbesttoezicht	SZW, Inspectie SZW, Inspectie Leefomgeving en Transport, IM

⁶⁵ KWINK Groep (2011). Midterm review SGGV.

Project	Betrokken partners
Import fytosanitaire goederen Schiphol	VNONCW, Schiphol, Rijkswaterstaat, NVWA, Haven van Rotterdam, EVO, Kwaliteits-controlebureau Holland
Bouwen met winst	SBR, NVB, Bouwend Nederland, BNA, Nlingenieurs, Stadswerk, Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland

Bron: www.sggv.nl (2016)

Doeltreffendheid

In de eindevaluatie van het programma SGGV zijn vijf van de 17 casussen geëvalueerd. In de eindevaluatie SGGV is beschreven: “de kern van de problematiek is aangepakt bij die vijf cases. SGGV heeft in de onderzochte cases effect gehad bij het in gang zetten van ontwikkelingen en initiëren van procesinnovaties, enerzijds door (mede)bekostiging van de ontwikkeling van een systeem of pilot, anderzijds door de effectieve wijze waarop SGGV voor ketenpartners heeft gefunctioneerd.”

Bij de evaluaties is ingegaan op de (verwachte) vermindering van regeldruk (

Tabel 22) door de verschillende casussen.⁶⁶ Bij alle vijf de casussen werd verwacht dat er kostenvermindering zou plaatsvinden. Bij de casus Bouwen met Winst werd de kanttekening geplaatst dat de uitrol van de applicatie tot dan tegenviel, waarbij alleen de gemeente Ede en nog twee andere gemeenten een licentie voor het systeem hadden, en hier niet bij al hun projecten gebruik van maakten. Ook bleek bij de casus toezicht kalversector dat de initiële doelstelling niet haalbaar was. Zeven van de 12 casussen hadden een langere looptijd dan vooraf gepland.

In de midterm review werd als aandachtspunt gegeven dat de behaalde resultaten moeilijk objectief te beoordelen zijn. De beoogde reductie in regeldruk is een verwachting.

Tabel 22 Effecten van 5 van de 17 SGGV-casussen

Casus	(Verwachte) Effect
LAVS	<ul style="list-style-type: none"> • Directe invloed op vermindering van regeldruk woningcorporaties: snellere doorlooptijd proces asbestverwijdering • Daling van jaarlijkse personeelslasten op landelijk niveau van €0.89m en daling huurdering als gevolg van tijdsbesparing tussen €0 en €0.79m
Veterinaire import Rotterdam	<ul style="list-style-type: none"> • Implementatie van Supd@x levert de gehele import sector €3.7m op door daling van personeelskosten, transparanter worden van de keten bespaart €3.6 tot €6.0m
Toezicht Kalverketen	<ul style="list-style-type: none"> • Vermindering van regeldruk wordt verwacht. Daling personeelskosten €0.4m per jaar, kostenbesparing slachthuizen van €0.44m • Landelijke kostenbesparing tussen €0.25 en €0.4m door verminderde kosten voor toezicht
Toezicht Vleesketen	<ul style="list-style-type: none"> • Afnemende kosten van toezicht besparen landelijk €0.25m en €0.4m • Toezichthouder kan zich richten op bedrijven waar het toezicht het meest gewenst is
Bouwen met winst	<ul style="list-style-type: none"> • Kosten vermindering ingeschat op €3.8m

Bron: Toezien op rekening van toezicht (2013), SEO

Er is bovendien een inschatting gemaakt van het saldo van kosten en baten (Tabel 23).

Tabel 23 Samengevat: netto baten van SGGV-casussen met pm-posten

Casus	Saldo (in miljoenen €)	Belangrijke pm-posten	Opmerking
Asbestverwijdering	0.16 – 0.95 + pm	Gezondheidseffecten (+), Toetredingsbarrière (-)	Onzekerheid over pm-posten. Tijdwinst verondersteld (meerdere scenario's)
Veterinaire import Rotterdam	2.13 – 9.39 + pm	Hogere kwaliteit producten (+), lagere boetes (+), concurrentiepositie haven (+)	Casus is nog niet geïmplementeerd; naar verwachting wordt een (deel van) casus begin 2013 geïmplementeerd. Ondergrens heeft betrekking op effect op korte termijn
Toezicht Kalverketen	1.66 + pm	Lagere faalkosten (+), betere hygiëne (+), investering kalverhouder (-)	Onzekerheid over pm-posten, potentieel negatief effect op welvaart wanneer ongelijk speelveld resulteert dat ten koste gaat van concurrentie. Deel van de casus nog niet geïmplementeerd
Toezicht Vleesketen		Lagere faalkosten (+), ongelijk speelveld (-)	Op basis van verkregen informatie geen betrouwbare berekening van netto baten mogelijk. Potentieel negatief effect op welvaart wanneer ongelijk speelveld resulteert dat ten koste gaat van concurrentie
Bouwen met winst	3.34 + pm	Kortere doorlooptijd (+), netwerkeffecten (+)	Saldo betreft alleen potentiële netto baten. Ontwikkelde systeem wordt nog niet gebruikt

Bron: Toezien op rekening van toezicht (2013), SEO (*pm = pro-memorie, verwachte significante effecten die ten tijde van het onderzoek nog niet te kwantificeren zijn)

Doelmatigheid

Uit de midterm evaluatie en eindevaluatie blijkt dat de samenwerking met SGGV in de casussen als positief werd beschouwd door de ketenpartners. Betrokkenheid van SGGV heeft bijgedragen aan de verhoging van de kwaliteit van het proces door verkorting van doorlooptijden. Voortgang van implementatie van het instrument verminderde bij het overhandigen aan de ketenpartners doordat de afgesproken overeenkomsten slecht werden nagekomen. Hiervan is geleerd dat er meer aandacht moet worden besteed aan de overdracht en opschaling, wat commitment, continuïteit en cofinanciering vereist.

Projecten hadden lagere looptijden dan vooraf gepland. Er werd prioriteit gegeven aan de vormgeving in plaats van het bewaken van de voortgang en communicatie hierover aan de ketenpartners.⁶⁶

Volgens de eindevaluatie SGGV zijn sterke punten van het programma dat er per casus gewerkt werd met een stapsgewijze methodiek, waardoor het programma zorgvuldig opereerde. Er zijn lessen getrokken over het creëren van een gelijk speelveld. De implementaties van casussen hebben onbedoelde effecten gehad en er zijn baten overschat (soms met factor twee; asbestverwijdering). Ook is er incomplete en ongestructureerde documentatie van de casussen en onvoldoende registratie van hetgeen de casussen hebben veranderd bij de ketenpartners. Er was weinig kennisuitwisseling tussen casussen en casussen waren niet op de hoogte van de inhoud en voortgang van de andere casussen.

Relevantie

De eindevaluatie SGGV concludeert dat de regeldruk in de specifieke casussen werd aangepakt. De ICT-systemen bieden een helder overzicht van de informatiestromen tussen partijen en kunnen makkelijk

⁶⁶ SEO (2013). Toezien op rekening van toezicht.

worden gecontroleerd. Het programma richtte zich op het doorbreken van systeemfalen dat partijen verhinderde om in een publiek-private informatieketen deze ketenoptimalisatie samen aan te pakken.⁶⁷

Coherentie

SGGV vertoont coherentie met ander e-overheidsinstrumenten, zoals SBR. Ook hebben de casussen Rubber en Kunststofindustrie en Horeca Digitaal geleid tot de doorontwikkeling van het Ondernemingsdossier en zijn ervaringen hergebruikt in de aanpak van de Doorbraakprojecten met ICT.

Programma's van SGGV hebben ook aansluiting op overheidsinitiatieven zoals Digipoort en eHerkenning, ook vindt het aansluiting bij 'Single Window'.⁶⁸

SGGV paste binnen de doelstelling van het regeldrukprogramma en droeg bij aan de implementatie van de ICT-bouwstenen van de digitale overheid. De oplossing van de casus in de Rotterdamse haven is ingebracht in het topsectorenbeleid (sector logistiek).⁶⁸

B.9 Standard Business Reporting

*Korte beschrijving*⁶⁹

Standard Business Reporting (SBR) is een afsprakenstelsel dat gebruik maakt van internationale en nationale standaarden waarbij (financiële) verantwoordingsstromen zoals belastingaangiften en jaarrekeningen worden gestandaardiseerd en gedigitaliseerd. Het heeft de potentie om ervoor te zorgen dat ondernemers en financieel intermediairs minder werk hebben aan het leveren van financiële gegevens aan onder andere overheden.

Het is ontwikkeld door de Nederlandse overheid samen met organisaties uit de markt en betreft dus een publiek-private samenwerking. SBR moet ervoor zorgen dat administraties conform standaarden worden ingericht, zodat gegevens die vastgelegd zijn door de ondernemer herbruikbaar zijn voor verschillende doeleinden. Dit kan onder andere doordat er een definitiewoordenboek gemaakt is (XBRL) waarin de termen die in de bedrijfsadministratie worden gebruikt precies hetzelfde betekenen en doordat de gegevens direct vanuit de bedrijfsadministratie kunnen worden aangeleverd. Ook is er een SBR Roadmap 2020 opgezet met als doel om SBR breed toe te passen.

Standard Business Reporting is een combinatie van verschillende typen beleidsinstrumenten. Het Ministerie van EZ is beleidsverantwoordelijk en ook medefinancier. In die rol is EZ o.a. betrokken geweest bij het opstellen van de SBR Roadmap 2020 en de afstemming met andere landen.

Binnen het innovatieproces richt Standard Business Reporting zich op marktontwikkeling en productontwikkeling, door de introductie van SBR en de opschaling ervan, en op legitimering. Legitimering vindt plaats door het aanpassen van wet- en regelgeving om het uitfaseren van andere kanalen te realiseren. Ook richt SBR zich op praktijkexperimenten door het uitvoeren van onderzoeken en pilots, en op kennisontwikkeling en kennisverspreiding, waarbij kennis ontwikkeld wordt over SBR en de verspreiding daarvan via onder meer de website, een colleegetour en boek (De keten uitgedaagd).

Standard Business Reporting moet breed geïmplementeerd worden, en voor dit doeleinde is het vanaf 2013 de exclusieve aanlevermethode voor de aangiften Inkomstenbelasting en Vennootschapsbelasting.

⁶⁷ SEO (2013). Toezien op rekening van toezicht.

⁶⁸ KWINK Groep (2011). Midterm review SGGV.

⁶⁹ Roadmap SBR op weg naar 2020 (2016), SBR.

Vanaf 2014 geldt dit ook voor de aangiften Omzetbelasting en Intracommunautaire Prestaties en vanaf latere jaren voor de overige belastingaangiften van het bedrijfsleven.

Kleine rechtspersonen kunnen sinds 2007 elektronisch de jaarrekening via SBR deponeren bij de KvK. Vanaf het boekjaar 2016 is het ook voor micro-ondernemingen en kleine rechtspersonen enkel mogelijk om de jaarrekening elektronisch via SBR te deponeren bij de KvK. De verplichting voor middelgrote rechtspersonen geldt vanaf boekjaar 2017. Grote rechtspersonen volgen naar verwachting per boekjaar 2019. CBS-uitvragen voor de economische Maand- en Kwartaalstatistieken (omzetstatistiek) kunnen direct vanuit het boekhoudsysteem ingezonden worden met SBR. Bredere toepassing van SBR in andere domeinen is reeds in gang gezet (b.v. voor onderwijsinstellingen, woningcorporaties en zorgaanbieders).

Tot slot geven diverse banken (Rabobank, ING en ABN-AMRO) de voorkeur aan het ontvangen van kredietrapportages in SBR, system-to-system via de BIV of handmatig via het portaal SBR-Direct. Per 1 januari 2017 is SBR de standaard voor het aanleveren van kredietrapportages aan deze banken. Hiermee kunnen eenmanszaken, ZZP-ers en kleine BV's, NV's en samenwerkingsvormen van natuurlijke personen digitaal kredietrapportages aanleveren. De kredietaanvraag zelf kan nog niet via SBR.

Looptijd en budget

Het SBR-programma startte in 2009, na verkenningen en voorwerk in 2004-2008. In mei 2011 hebben de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (thans EZ) besloten om het SBR-kanaal aan te wijzen als het exclusieve kanaal voor de financiële verantwoordingsinformatie van bedrijven aan de overheid, voor zover deze plaatsvindt op basis van system2system-communicatie.

Door gemaakte afspraken in SBR-verband, zijn de EZ-bijdragen aan SBR verminderd in de periode 2011-2015. In totaal heeft EZ in deze periode €14,5 miljoen bijgedragen. Aan het gehele SBR-programma dragen meerdere overheidspartijen bij (o.a. de Belastingdienst, KvK en CBS). Deze partijen financieren beheer, exploitatie en doorontwikkeling van de voorzieningen. Deze partijen leverden in de loop der jaren grotere bijdragen aan de financiering van o.a. het afsprakenstelsel. Verder vergt de implementatie en het gebruik van SBR-investeringen van bedrijven en intermediairs.

Tabel 24 EZ-uitgaven aan het programma SBR (in miljoenen euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
SBR	8,5	1,9	1,6	1,8	0,7	14,5

Bron: EZ

Doelstellingen

Strategische doelstellingen van SBR zijn:⁷⁰

- Vermindering van regeldruk en een efficiëntere overheid.
- Merkbare regeldrukvermindering in regeldichte domeinen (maatwerk aanpak).
- Minder regeldruk door bestuurlijke samenwerking (medeoverheden, Europa).
- Betere digitale dienstverlening.
- Betere verantwoording.
- Meer transparantie.

⁷⁰ Digitale Implementatie Agenda.nl (2011), Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Voorjaarsrapportage Regeldruk (2014), EZ.

Operationele doelstellingen van SBR sluiten aan bij het regeldrukprogramma ‘Goed Geregeld’:

- Structurele verlaging van de regeldruk met €2.5 miljard in de periode 2012-2017.

Andere operationele doelstellingen zijn:

- Het verder bevorderen van elektronisch gegevensverkeer (zowel financiële administraties als niet-financiële administraties) tussen bedrijven onderling, tussen bedrijven en overheden, en tussen overheden onderling.
- Store once, report many.
- Betere kwaliteit van data.

SBR draagt bij aan een ondernemend Nederland en past binnen de doelstelling van het Ministerie van Economische Zaken, doordat het helpt om ruimte te bieden aan ondernemerschap en innovatie en Nederland sterker positioneert in de wereld. In het kader van de Digitale Agenda doelen richt het zich specifiek op het slimmer kunnen werken van bedrijven en het verminderen van regeldruk.

Doelgroep en belanghebbenden

De primaire doelgroep van SBR zijn ondernemers en instellingen die (financiële) rapportages aan moeten leveren aan overheidsinstanties en banken. Secundaire doelgroep zijn overheidsinstanties. Ook intermediairs, softwareontwikkelaars en koepels die de bovenstaande groepen vertegenwoordigen zijn belangrijk. Met hen wordt nauw samengewerkt in SBR-verband, mede omdat het resultaat grotendeels door hun mogelijk gemaakt moet worden.

Kleine, middelgrote en grote rechtspersonen kunnen profiteren van Standard Business Reporting. Bij banken kunnen eenmanszaken, ZZP-ers en kleine BV's, NV's en samenwerkingsvormen van natuurlijke personen al digitaal kredietrapportages aanleveren.

De rol van het Ministerie van Economische Zaken en de rol van partners⁷¹

Het Ministerie van Economische Zaken heeft meerdere rollen binnen SBR. EZ is verantwoordelijk voor de e-overheid voor bedrijven, vermindering regeldruk voor bedrijven en is beleidsverantwoordelijke voor een aantal zelfstandige bestuursorganen en uitvoeringsinstanties (zoals KvK en CBS) die verantwoordingsinformatie uit de administratie van bedrijven verwerken. Ook is EZ verantwoordelijk voor internationale afstemming en het aanspreekpunt voor de Europese Commissie en overige Europese instituties. Om deze redenen draagt EZ financieel bij aan het SBR-programma.

Een ander betrokken Ministerie bij SBR is het Ministerie van OCW. Na de onderwijssectoren MBO, HBO en WO die sinds 2015 de verantwoordingsinformatie in SBR aan de Dienst Uitvoering en Onderwijs (DUO) aanleveren, volgden in 2016 de instellingen in de sectoren Primair Onderwijs (PO) en Voortgezet Onderwijs (VO).

De Belastingdienst is een belangrijke partner in de SBR-governance. Gedurende enkele jaren binnen de evaluatieperiode is de Belastingdienst zelfs de trekker van het SBR-programma geweest (April 2013 - November 2015). Van de overheidspartijen die aangesloten zijn op SBR gaan de meeste SBR-berichten naar de Belastingdienst.

Logius is de uitvoerende organisatie die het afsprakenstelsel ondersteunt, onder meer met betrekking tot de verbreding van het SBR-programma en de internationale activiteiten. Ook verzorgt Logius de

⁷¹ SBR Roadmap op weg naar 2020 (2016), SBR.

ontwikkeling, het beheer en de exploitatie van de Reporting Services ten behoeve van uitvragende partijen aan overheidszijde.

Doeltreffendheid

Tabel 25 laat zien dat de output van het instrument SBR blijft stijgen. Het aantal SBR-berichten richting Belastingdienst loopt op en steeds meer partijen (zie Tabel 26) zijn aangesloten op SBR.

Tabel 25 Output SBR

Output
<ul style="list-style-type: none"> • Aantal SBR-berichten richting Belastingdienst beloopt vele miljoenen per jaar en blijft stijgen. • Overgang op SBR is soepel verlopen voor Belastingdienst, ondernemers en hun intermediairs. • Door de Kamer van Koophandel worden jaarlijks duizenden jaarstukken via SBR ontvangen. • De Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants heeft stappen gezet om de accountantsverklaringen voortaan in SBR-formaat te kunnen afgeven. • CBS is aangesloten op SBR. • Drie grootbanken zijn klaar voor het ontvangen van kredietrapportages met gebruik van SBR, SBR wordt vanaf 2017 de standaard. • Ministerie van OCW/DUO is aangesloten op SBR. • Naast de sectoren MBO, HBO en WO leveren ook de sectoren primair onderwijs en voortgezet onderwijs via SBR aan. • Er zijn diverse pilots met SBR (b.v. woningcorporaties).

Bron: Roadmap SBR op weg naar 2020 (2016), SBR

Tabel 26 Huidige toepassingen van SBR

Toepassingen van SBR			
Belastingdienst	KvK	CBS	Banken
<ul style="list-style-type: none"> • Inkomstenbelasting/ Vennootschapsbelasting (b.v. het verzoek om een voorlopige aanslag) • Omzetbelasting/Intracommunautaire Prestaties (b.v. Aangifte omzetbelasting) • Loonheffing (b.v. Aangifte loonheffingen en jaarloonopgave) • Toeslagen (b.v. het aanvragen en wijzigen van toeslagen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Jaarstukken, waaronder jaarrekeningen 	<ul style="list-style-type: none"> • Statistiek-opgaven 	<ul style="list-style-type: none"> • Krediet-rapportages

Bron: Roadmap SBR op weg naar 2020 (2016), SBR

In de voortgangsrapportages wordt gerapporteerd over effectiviteit. Regeldrukeffecten van het exclusief via SBR deponeren van de jaarstukken zijn met name te zien bij kleine rechtspersonen, en zullen pas na 2016 gevoeld worden bij middelgrote en grote rechtspersonen (Tabel 27). De regeldrukeffecten van toepassing bij fiscale aangiften en in het onderwijs zijn hieronder niet meegenomen.

Tabel 27 Regeldrukeffecten naar grootte rechtspersoon (in €1.000)

	2013	2014	2015	2016	2017 e.v.
Klein	171	1.356	4.989	7.759	8.303
Middelgroot	0	0	0	90	95
Groot	0	0	0	48	51
Totaal	171	1.356	4.989	7.897	8.449

Bron: Eindrapport effecten verplichtstelling SBR voor Rapportage KvK (2013)

Doelmatigheid

Hierboven zijn de EZ-uitgaven aan SBR genoemd (circa €14,5 miljoen in de periode 2011-2015) en is opgemerkt dat ook andere publieke en private organisaties kosten maken voor introductie en gebruik van SBR (bijvoorbeeld de kosten bij de KvK, bedrijven en intermediairs).

Hierboven is tevens samengevat dat het aantal toepassingen en het daadwerkelijk gebruik van SBR toeneemt. Voor een belangrijke toepassing, het exclusief via SBR deponeren van de jaarstukken bij de KvK, zijn de regeldrukeffecten berekend (zie Tabel 27). De besparing voor bedrijven loopt op tot €5 miljoen per jaar (2015) en meer dan €8,4 miljoen per jaar (vanaf 2017).

Dit is een indicatie dat de doelmatigheid hoog is, in ieder geval als we inzoomen op de uitgaven van EZ en de besparingen bij bedrijven. De onderliggende berekening is gemaakt door Ecorys en Van Zutpen Economisch Advies.⁷² In de betreffende studie is ook een inschatting gemaakt van de benodigde investeringen en de kostenbesparingen bij de KvK (de kostenbesparingen zijn hoger), de benodigde investeringen en de extra omzet bij softwareleveranciers (de extra omzet is hoger) en de gedeelde inkomsten bij financiële intermediairs (meer bedrijven kunnen dankzij SBR zelf de jaarcijfers deponeren). Wanneer deze effecten worden opgeteld in een maatschappelijk kosten-batenanalyse, is de uitkomst voor SBR positief. De contante waarde (over een periode van 15 jaar) is €69 miljoen. Dit is het verschil tussen de totale baten van €120 miljoen en totale kosten van €51 miljoen.

Relevantie

De economische en maatschappelijke relevantie van SBR volgt grotendeels de logica van standaardisatie. De betrokken partijen hebben samen een standaard voor gegevensuitwisseling ontwikkeld en gaan daar samen van profiteren (met als uitzondering financiële intermediairs). In dit type trajecten is het voor de hand liggend dat de overheid naar voren stapt en het initiatief neemt, om zo zekerheid te bieden aan de aanleverende partijen en andere betrokkenen in de keten.

Het aantal toepassingen van SBR en het gebruik van SBR is in de periode 2011-2015 toegenomen. De relevantie van SBR neemt toe naarmate meer partijen (b.v. overheden, uitvoeringsorganisaties, bedrijven, intermediairs, scholen) samenwerken bij het verfijnen of ontwikkelen van (nieuwe) SBR-toepassingen en bij het gebruik van SBR.

De eerdergenoemde berekening van de kosten en baten van het deponeren van jaarcijfers bij de KvK is een duidelijk voorbeeld van de voordelen die dit oplevert voor bedrijven.⁷³

Coherentie

SBR vertoont coherentie met enkele andere e-overheid instrumenten. In algemene zin is SBR een van de bouwstenen in de ontwikkeling naar het verder bevorderen van elektronisch gegevensverkeer. EZ en andere betrokken partijen gaven in de periode 2011-2015 (en in 2016) steeds meer prioriteit aan het stroomlijnen met lopende initiatieven zoals, eHerkenning, e-factoreren (Digipoort en Simplerinvoicing), de Berichtenbox en het Ondernemingsdossier.⁷⁴

⁷² Ecorys en Van Zutphen Economisch Advies (2013). Effecten verplichtstelling SBR voor rapportage KvK.

⁷³ Ecorys en Van Zutphen Economisch Advies (2013). Effecten verplichtstelling SBR voor rapportage KvK.

⁷⁴ Roadmap SBR op weg naar 2020 (2016), SBR.

Bijlage C Informatie over individuele initiatieven: ICT-innovatie

C.1 Digital Gateway to Europe

*Korte beschrijving*⁷⁵

Het initiatief Digital Gateway to Europe richt zich op het aantrekken van buitenlandse bedrijven. Daarvoor is strategische wereldwijde profilering van Nederland op het gebied van ICT het middel. Dit wordt gezien als noodzakelijk vanwege de toenemende globalisatie. Het instrument probeert Nederland te positioneren als Digital Gateway to Europe en richt zich concreet op het aantrekken van 20 buitenlandse bedrijven met aanvullende kennis en kunde in de periode 2013-2016.⁷⁶

Het project wordt uitgevoerd door de Netherlands Foreign Investment Agency in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken. Betrokken industrie-partners zijn o.a. Nederland ICT, de Dutch Datacenter Association (DDA), de Stichting Digitale Infrastructuur Nederland, NLnet foundation, de Dutch Hosting Provider Association, ISP connect en verscheidene individuele ICT-bedrijven.

Looptijd en budget

Dit initiatief is gestart in 2013. In 2016 is besloten om het initiatief niet in 2016 te laten eindigen maar te laten doorlopen tot minimaal 2017.⁷⁷

De bijdragen van EZ aan Digital Gateway to Europe zijn beperkt (Tabel 28).

Tabel 28 EZ-uitgaven aan Digital Gateway to Europe (in miljoenen euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
Digital Gateway to Europe			0,25	0,25	0,25	0,75

Bron: EZ

Op onderdelen van het instrument vindt cofinanciering plaats, bijvoorbeeld op het terrein van onderzoek waaraan onder andere de DDA en de regionale ontwikkelingsmaatschappijen bijdragen.

De NFIA heeft binnen de jaarlijkse bijdrage van €250.000 budget om o.a. te besteden aan promotie en onderzoek en levert de NFIA menskracht.

Doelstellingen

De strategische doelstellingen van dit instrument zijn:

- Het aantrekken, behouden en verder uitbouwen van buitenlandse ICT-investeringen, waardoor de Nederlandse ICT-sector en de economische topsectoren versterkt worden op zowel kwalitatief gebied (versterken van kende en kunde) als kwantitatief gebied (omzet, aantal bedrijven en werkgelegenheid).

⁷⁵ Bij de beschrijving van initiatieven is gebruik gemaakt van openbare bronnen (die steeds in voetnoten zijn genoemd) en van niet-openbare bronnen zoals conceptdocumenten, EZ-interne notities en informatie beschikbaar gesteld door de financiële administratie van EZ (naar deze bronnen wordt in bijlage C niet expliciet verwezen).

⁷⁶ Digitale Implementatie Agenda.nl (2011), Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

⁷⁷ Digitale Agenda: vernieuwen, vertrouwen, versnellen (2016), EZ.

- Het ontwikkelen van promotiemateriaal waarmee Nederland in het buitenland als aantrekkelijk ICT-land gepositioneerd wordt is hierbij belangrijk.
- Het resultaat van deze inspanningen moet zijn het aantrekken van tenminste 20 buitenlandse ICT-bedrijven binnen vier jaar.

Operationele doelstellingen van digital gateway to Europe zijn:

- Het schrijven van het strategisch acquisitieplan.
- Aantrekkelijk branding of promotiemateriaal ontwikkelen dat gebruikt kan worden om buitenlandse bedrijven aan te trekken.
- Actief zoeken naar Leads.
- Actualiseren van 'value propositions' met 'unique selling points' op het gebied van ICT-kennis en technologie in Nederlands.
- Het in kaart brengen van potentiële targetbedrijven in het buitenland.
- Het proactief benaderen van targets, 'lead- and matchfinding.'
- Het leveren van maatwerkoplossingen voor concrete 'leads.'
- Het opbouwen en bijhouden van kennis en 'business intelligence' op targetbedrijven.
- Het behouden en verankeren van significante investeringen in Nederland.
- Het monitoren, evalueren en terugkoppelen richting beleid over het Nederlandse vestigingsklimaat in het desbetreffende sleutelgebied.
- Samenwerkingen aangaan met intermediaire ICT-organisaties (b.v. Nederland ICT) om de waarde proposities vorm te geven, leads te signaleren en trends te duiden.

De Digital Gateway to Europe draagt bij aan een ondernemend Nederland en past binnen de doelstelling van het Ministerie van Economische Zaken, doordat het helpt om ruimte te bieden aan ondernemerschap en innovatie en Nederland sterker positioneert in de wereld.

In het kader van de Digitale Agenda doelen richt het zich specifiek op het slimmer kunnen werken van bedrijven en snelle en open infrastructuur en diensten. Daarnaast focust het project zich op cybersecurity en draagt het mogelijk ook bij aan de pijler digitale veiligheid en vertrouwen, door middel van buitenlandse cybersecurity bedrijven die zich in NL vestigen. Ook richt het project zich op het aantrekken van bedrijven met aanvullende kennis en kunde, waardoor het project mogelijk ook bijdraagt aan de pijler Kennis die werkt.

Doelgroep en belanghebbenden

De primaire doelgroep van het instrument zijn buitenlandse ICT-bedrijven. Bedrijven uit de landen VS, VK, China/Taiwan en India hebben prioriteit. Acquisitie is voornamelijk gericht op bedrijven gespecialiseerd in cloud computing/datacenters, gaming en cybersecurity.⁷⁸ Inmiddels is de scope op basis van actuele ontwikkelingen verbreed naar thema's als big data en eHealth. Daar de ontwikkelingen in de ICT razendsnel gaan, wordt ieder jaar gekeken of de focusgebieden nog relevant zijn en/of moeten worden uitgebreid.

Secundaire doelgroep van de Digital Gateway to Europe zijn buitenlandse bedrijven die zich bezighouden met andere dan bovengenoemde activiteiten, aansluitend bij innovatiegebieden in Roadmap/KIC ICT: ICT om op te vertrouwen, ICT voor een verbonden wereld, ICT-systemen voor monitoring & control, big data. Ook ICT-bedrijven die een aanvulling en versterking zijn voor een aantal

⁷⁸ Digitale Implementatie Agenda.nl (2011). Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Nederlandse topsectoren (HTSM, logistiek, life sciences and health, media en tuinbouw) worden aangetrokken.⁷⁸

Het vestigen van buitenlandse ICT-bedrijven in Nederland moet er onder andere voor zorgen dat de werkgelegenheid toeneemt. Het instrument komt zo ten goede van werkzoekenden in Nederland. Daarnaast kan het aantrekken van sterke internationale spelers op het gebied van dataopslag en dataverwerking bijdragen aan het innovatieklimaat op het terrein van ICT.

De rol van het Ministerie van Economische Zaken en de rol van partners⁷⁹

EZ vervult bij dit instrument de rol van opdrachtgever. Het NFIA benadert ICT-bedrijven in het buitenland en probeert gericht buitenlandse investeringen naar Nederland te halen.⁸⁰

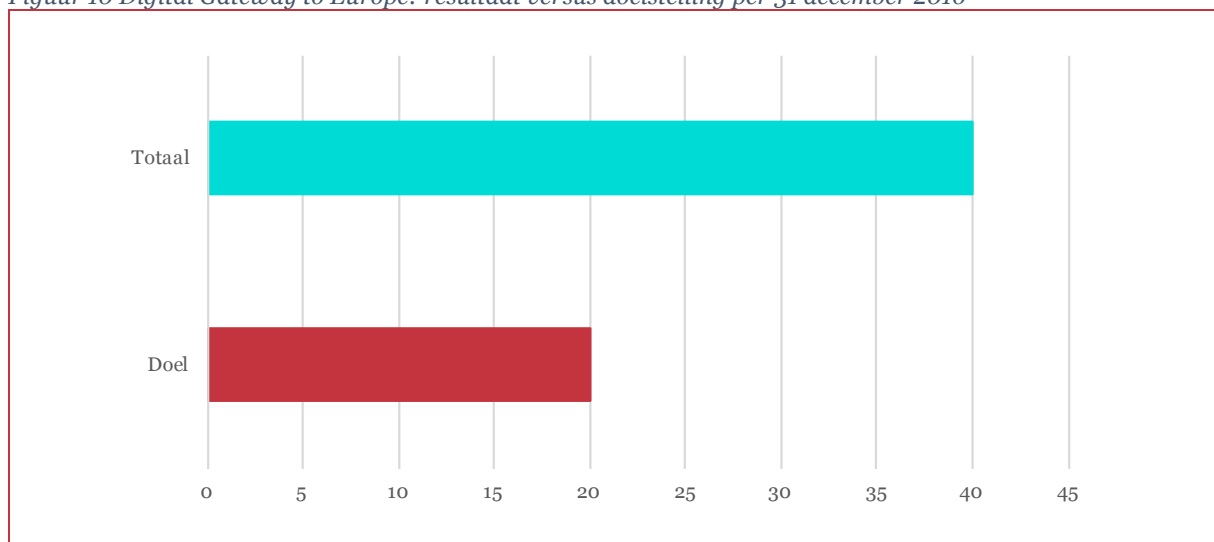
Deze specifieke NFIA-activiteit wordt gefinancierd door de EZ-Directie Regeldruk en ICT-beleid. De financiering heeft samenhang met het bredere (strategische) acquisitiebeleid van zowel het Ministerie van Economische Zaken als het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen, regionale ontwikkelingsmaatschappijen en de internationale netwerken van NFIA en Innovatieattaches werken mee aan het benaderen en naar Nederland halen van ICT-bedrijven.⁸⁰

Doeltreffendheid

Per 31 december 2015 zijn er 30 buitenlandse ICT-bedrijven aangetrokken. Inmiddels is dit aantal verder gegroeid naar 40 (31 December 2016, Figuur 10). Deze projecten worden pas gezien als een bevestigd project wanneer een bedrijf een brief naar de NFIA stuurt met een inschrijving bij de Kamer van Koophandel. Tabel 29 geeft de behaalde successen van het instrument weer.

Figuur 10 Digital Gateway to Europe: resultaat versus doelstelling per 31 december 2016



Bron: Monitoring Digital Gateway to Europe, NFIA

⁷⁹ Indien de beschikbare documenten informatie bevatten over de daadwerkelijke toegevoegde waarde van EZ, is dit verwerkt in de paragraaf onder het kopje 'de rol van het Ministerie van Economische Zaken en de rol van partners'.

⁸⁰ Strategisch Aanvalsplan: The Netherlands: Digital Gateway to Europe (2013). Agentschap NL, EZ.

Tabel 29 Resultaten Digital Gateway to Europe

Resultaten
<ul style="list-style-type: none"> • Behalen concrete doelstelling van het project (20 bedrijven). • Structurele samenwerking met netwerkpartners uit de Nederlandse ICT-sector en regionale partners. • Structurele samenwerking met The Hague Security Delta en de WFIA voor acquisitie van cybersecurity bedrijven. • Structurele samenwerking met DDA (Dutch Datacenter Association) voor acquisitie van cloud bedrijven. • Targeted value propositions voor gekozen focusgebieden. • Alle communicatiemiddelen zijn gereed. • Overzicht van belangrijke congressen/evenementen in de wereld. • Voortgang in acquisitie voor wat betreft geacquireerde projecten.

Bron: EZ

Doelmatigheid⁸¹

De doelstellingen zijn gehaald terwijl de inspanningen relatief beperkt zijn gebleven.

Mede door de rolverdeling tussen EZ en NFIA wordt er efficiënt gewerkt. Doordat EZ heel duidelijk de rol van opdrachtgever heeft gekozen, maar wel betrokken blijft bij het aanpassen van de prioriteiten, kost het EZ niet heel veel tijd en ligt de tijdsinvestering vooral bij de NFIA.

Andere indicaties van doelmatigheid zijn het feit dat de propositie van de Digital Gateway to Europe wordt afgestemd met regionale partijen. Periodiek vindt er overleg plaats met de regionale ontwikkelingsmaatschappijen waarbij geprobeerd wordt om synergiën te creëren tussen de initiatieven van verschillende regio's. Een zekere mate van concurrentie tussen regio's zal altijd blijven bestaan.

Relevantie

De Digital Gateway zet gericht in op buitenlandse ICT-investeringen in Nederland. Dit is relevant omdat 25% van buitenlandse investeringen in NL gerelateerd zijn aan ICT.⁸² Meer in het algemeen geldt dat de ICT-sector, ook in internationaal opzicht, zeer dynamisch. Er is sprake van internationale expansie, nieuwe vestigingen van bedrijven, fusies, overnames, etc. Dit heeft implicaties voor werkgelegenheid. In Nederland betreft circa 20% van de extra arbeidsplaatsen in 2016 gecreëerd door acquisitie van bedrijven, een arbeidsplaats in een ICT-bedrijf. Dit onderstreept het belang van focus op ICT-bedrijven.

Het aantrekken van buitenlandse bedrijven is alleen gewenst wanneer dit niet ten nadele is van Nederlandse bedrijven en wordt daarom gedaan in samenwerking met stakeholders zoals de DDA. Ook is in samenwerking met stakeholders een SWOT uitgevoerd, op basis waarvan de focusgebieden en doelgroepen van de strategische acquisitie bepaald zijn.

Coherentie

De Digital Gateway to Europe heeft raakvlakken met de Roadmap/KIA ICT en het topsectorenbeleid. Er is extra aandacht voor ICT-bedrijven die relevant zijn voor innovatiethema's in de Roadmap/KIA ICT en ICT-bedrijven die diensten aanbieden aan bedrijven in topsectoren.

De Digital Gateway to Europe is complementair aan andere activiteiten van NFIA, b.v. het verschaffen van up-to-date informatie en het in contact brengen van buitenlandse ondernemingen met relevante partners in Nederland.⁸²

⁸¹ De bestudeerde documenten bevatten weinig informatie over doelmatigheid. In het hoofdrapport is doelmatigheid voornamelijk besproken op basis van gesprekken met experts en dossierhouders. In appendix B en C zijn de opmerkingen over doelmatigheid gebaseerd op relevante documenten en op feitelijke informatie verstrekt door dossierhouders.

⁸² Strategisch Aanvalsplan: The Netherlands: Digital Gateway to Europe (2013). Agentschap NL, EZ.

C.2 Doorbraakprojecten met ICT

*Korte beschrijving*⁸³

De Doorbraakprojecten met ICT zijn publiek-private projecten die gestart zijn om het ICT-gebruik te vergroten en om veelbelovende, innovatieve ICT-toepassingen op te schalen. De aanpak is gericht op het MKB, topsectoren en maatschappelijke domeinen zoals zorg en onderwijs.

Het instrument ondersteunt de volgende doorbraakprojecten:

- Onderwijs en ICT: inzet van digitaal leermateriaal.
- Zorg en ICT: zelfredzaamheid vergroten van mensen die langdurige zorg ontvangen met slim gebruik ICT.
- Big Data: nieuwe producten en diensten ontwikkeling door bedrijven voor de data-driven economy.
- Open data: ontwikkelen van producten en diensten door bedrijven voor de data-driven economy.
- Energie en ICT: energie- en kostenbesparing van bedrijven door de inzet van ICT.
- MKB innoveert: vergroten concurrentiekracht door innovatie van producten en diensten.
- Massaal digitaal: massaal gebruik van digitale voorzieningen door burgers en bedrijven voor het afhandelen van zaken met de overheid.
- Ondernemingsdossier: slim voldoen aan wetten en regels door ondernemers met als doel tijdsbesparing, betere naleving regels en vereenvoudiging van toezicht.
- Informatieplatformen: publiek-private ketenpartners in de sector logistiek plannen efficiënter, verbeteren hun service en verminderen regeldruk.

De Doorbraakprojecten met ICT zijn een combinatie van netwerkvorming, subsidies, advies en aansturing van specifieke, aan innovatie toegewijde publiek-private projecten. Het initiatief zich op samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen in de inventarisatie van kansrijke innovaties, en het vrijmaken van de weg voor brede toepassing. Ook richt het zich op visievorming en prioriteitsstelling binnen projecten en in beperkte mate op het identificeren van knelpunten in regelgeving. EZ en uitvoerende partners zijn verantwoordelijk voor voltooiing van de projecten; daarna nemen de verschillende betrokken partners het over, bijvoorbeeld onder leiding van een ministerie of brancheorganisatie.

Binnen het innovatieproces richten de ICT-doorbraakprojecten zich op marktontwikkeling, specifiek de opschaling van ICT-innovaties. Het instrument moet het concurrerend vermogen van het Nederlandse bedrijfsleven ten goede komen en zorgen voor de brede toepassingen van ICT-innovaties.

Looptijd en budget

De ICT-doorbraakprojecten lopen van 2013 tot 2017.

De bijdrage van EZ was in de periode 2013-2015 in totaal €4,2 miljoen (Tabel 30).

⁸³ Digitale Agenda 2016, Bijlage 2: Terugblik Doorbraakprojecten met ICT (2016), EZ.

Tabel 30 EZ-uitgaven aan de Doorbraakprojecten met ICT (in miljoenen euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
ICT-doorbraakprojecten			1,2	1,8	1,2	4,2

Bron: EZ

Cofinanciering van de Doorbraakprojecten met ICT wordt gedaan door publiek-private consortia, in cash of in kind.

Doelstellingen

Strategische doelstellingen van de ICT-doorbraakprojecten zijn:

- Vergroting van het concurrerend vermogen van het Nederlandse bedrijfsleven.
- Brede toepassing van ICT-innovaties in zorg, onderwijs, energievoorziening, MKB en topsectoren.

Operationele doelstellingen van het instrument zijn:

- Ondernemers groeien door innovaties met ICT en besparen door efficiënter gebruik van ICT.
- Verbetering van de overheidsdienstverlening: efficiënter en grootschaliger gebruik van overheidsdienstverlening.
- Vermindering van regeldruk: efficiënter en gemakkelijker uitwisselen van gegevens en anders samenwerken.
- Betere kwaliteit en toegankelijkheid zorg en onderwijs: efficiënter, effectiever en grootschaliger gebruik van ICT.

De Doorbraakprojecten met ICT dragen bij aan een ondernemend Nederland en passen binnen de doelstelling van het Ministerie van Economische Zaken, doordat ze helpen om ruimte te bieden aan ondernemerschap en innovatie en Nederland sterker positioneren in de wereld. In het kader van de Digitale Agenda doelen richt het instrument zich specifiek op het slimmer kunnen werken van bedrijven en snelle en open infrastructuur en diensten.

Doelgroep en belanghebbenden

De primaire doelgroep van de ICT-doorbraakprojecten zijn bedrijven in het algemeen, het MKB in het bijzonder, de zorgsector, onderwijssector en de sector logistiek. Secundaire doelgroepen van het instrument zijn burgers, overheden en maatschappelijke organisaties.

De rol van het Ministerie van Economische Zaken en de rol van partners

EZ is verantwoordelijk voor de dagelijkse coördinatie van het project, samen met VNO-NCW/MKB-Nederland. Bij voltooiing van de projecten wordt door de betrokken partijen verantwoordelijkheid genomen voor de opschaling van de beproefde innovaties. Ook is het mogelijk dat een publieke secretaris van EZ plaatsneemt in het secretariaat (idealiter bestaande uit een publieke en private secretaris) dat ondersteuning biedt aan de projectmanager en aanjager van het project.

Andere ministeries betrokken bij het instrument zijn VWS en OCW, BZK en IenM. In samenwerking met deze ministeries worden de Doorbraakprojecten Zorg en Onderwijs uitgevoerd.⁸⁴ Ook bestaat het

⁸⁴ Digitale Agenda 2016, Bijlage 2: Terugblik doorbraakprojecten met ICT.

doorbraakteam uit vertegenwoordigers van relevante veldpartijen en waarnemers van ministeries, evenals de opdrachtnemer.

Andere partners betrokken bij het instrument zijn:

- Een externe aanjager (ondernemer of bestuurder) fungeert als gezicht voor het project. De aanjager wordt ondersteund door een projectteam (tijdelijke samenwerkingsverbanden van overheden, partijen uit het bedrijfsleven en kennisinstellingen) onder leiding van een projectmanager.
- Er is een private deelnemer aan het publiek-privaat secretariaat.
- Ondersteunende partners die optreden als uitvoerders van het project, in afstemming met ministeries: ABN-AMRO, Achmea, Cargonaut, CIO-platform, Digipoort, Douane, ECP, eScienceCentrum NL, EVO, GeoBusinessNL, Geonovum, Kamer van Koophandel, Kennisnet, Nederland ICT, Neutraal Logistiek Informatieplatform, PO-raad, Portbase, RVO, SURFsara, Syntens, STW, TNO, TU Delft, VNG en gemeenten, VNO-NCW/MKBNederland en diverse MKB-ers, Voortgezet Onderwijs-raad en ZonMw.

Doeltreffendheid

De resultaten van de Doorbraakprojecten met ICT zijn te vinden in onderstaande tabel. De resultaten zijn grotendeels geformuleerd in termen van output, in plaats van de hierboven geformuleerde doelstellingen (beoogde effecten).

Tabel 31 Resultaten Doorbraakprojecten met ICT

Project	Resultaat
MKB Innoveert	44.000 MKB-ers geïnformeerd over slimmer maken van product, 1.500 deelnemers evenementen.
Open Data	800 ondernemers bereikt en 20 innovatietrajecten gestart, oprichting open data-portaal.
Massaal Digitaal	2 gemeenten, 3 uitvoeringsdiensten en 1 provincie hebben digitale dienstverlening aan burgers en bedrijven verbeterd.
Informatieplatformen in Topsectoren	Containermonitor gepresenteerd.
Ondernemingsdossier	Gebruik door ruim 8.000 ondernemers.
Big Data	Circa 10.000 MKB-ers geïnformeerd
Onderwijs en ICT	Grootschalig gebruik van gepersonaliseerd leer materiaal in het primair en voortgezet onderwijs.
Zorg & ICT	36 projectvoorstellen ingediend. 4 meest kansrijke projecten geselecteerd voor ondersteuning. Jaar later hebben drie van vier initiatieven zich op regionale of lokale schaal bewezen.
Energie & ICT	Besparingspotentieel in kaart gebracht, marktverkenning naar aanbod en vraag en aanbod bij elkaar gebracht.

Bron: Digitale Agenda 2016, Bijlage 2: Terugblik Doorbraakprojecten met ICT

Doelmatigheid

De totale EZ-middelen ingezet voor de Doorbraakprojecten met ICT liggen eind 2016 rond de €6 miljoen. Daarnaast zijn middelen ingezet door het bedrijfsleven en andere betrokken organisaties. De terugblik op de doorbraakprojecten (in 2016) beschrijft hoe de doelstellingen en focus van een aantal projecten geleidelijk duidelijk werden. Ook werd de output benoemd (zie hierboven) en werden voorbeelden gegeven van vervolgacties door partners. In de documentatie werd niet expliciet ingegaan op doelmatigheid.⁸⁵

Relevantie

De benutting van ICT binnen het MKB of in maatschappelijke domeinen komt niet altijd goed of snel tot stand. Oorzaken zijn bijvoorbeeld het ontbreken van kennis (informatie-asymmetrie), coördinatieproblemen, of een gefragmenteerde vraag en/of aanbod naar ICT-oplossingen (markt- en systeemfalen). Hier spelen de doorbraakprojecten op in.

Coherentie

De Doorbraakprojecten met ICT hebben thematische raakvlakken met de Roadmap/KIA ICT (en de Digital Gateway to Europe) bijvoorbeeld in de projecten over open data en big data. Ook worden SURF-faciliteiten gebruikt in de projecten MKB Innoveert en Big Data.

C.3 Digivaardig & Digibewust

Korte beschrijving

Het programma Digivaardig & Digibewust is een voortzetting en verbreding van het programma Digibewust dat startte in 2006. Digivaardig & Digibewust liep van 2009 tot en met 2013 en liep over in Digivaardig & Digiveilig dat vanaf 2012 tot 2016 liep. Deze evaluatie richt zich met name op het gedeelte Digivaardig. De eerste reden hiervoor is de timing van de huidige evaluatie (2011–2015). De tweede reden is dat het aansturen van Digiveilig verzorgd wordt door de Directie Telecom in plaats van de Directie Regeldruk en ICT-beleid. De programma's worden uitgevoerd door ECP.⁸⁶

In het programma Digivaardig & Digibewust werkten overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties samen om het digitaal bewustzijn van verschillende doelgroepen op een hoger niveau te brengen. Na het toevoegen van Digivaardig bestond het programma uit twee programmalijnen: ten eerste het vergroten van de groep mensen met voldoende digitale vaardigheden en het optimaal gebruik maken van de mogelijkheden van digitale middelen, ten tweede het vergroten van het bewustzijn van risico's en wat er tegen kan worden gedaan. EZ is subsidieverstrekker en mede-initiatiefnemer van het programma en is beleidsmatig verantwoordelijk.⁸⁷

Vanaf 2012 wordt er meer nadruk gelegd op de digitale vaardigheden van de Nederlandse beroepsbevolking. Het programma Digitale Vaardigheden Beroepsbevolking richt zich op beschikbaarheid van voldoende digitaal vaardige werknemers, in het bijzonder in het MKB, de topsectoren en de Rijksoverheid. Via de Human Capital Agenda's worden tekorten aan digitaal vaardige werknemers in topsectoren aangepakt. Met meer en betere digitale vaardigheden wordt zowel het

⁸⁵ Digitale Agenda 2016, Bijlage 2: Terugblik doorbraakprojecten met ICT.

⁸⁶ Lysias Advies en Alares (2011). Programma Digivaardig & Digibewust: midterm Review.

⁸⁷ Rijksoverheid.nl: Heemskerk en bedrijfsleven slaan handen ineen om digitale kloof te dichten (2009). Midterm rapportage Digitale Agenda.nl (2013). EZ.

innovatievermogen als de arbeidsproductiviteit verhoogd. Digibewust werd omgevormd tot Digiveilig. De programmaliijn Digiveilig richt zich op voorlichting richting eindgebruikers over veilige omgang met internet en andere digitale toepassingen van technologieën.⁸⁸

Om digitale vaardigheden te stimuleren werd een combinatie van verschillende typen beleidsinstrumenten ingezet. Het omvat het verzamelen en verspreiden van data, het voeren van campagnes (zoals veiliginternetten.nl) en het geven van advies in de vorm van voorlichting richting eindgebruikers. Binnen het innovatieproces richt het instrument zich op kennisopbouw en disseminatie en het vergroten van human capital.

Looptijd en budget

Het programma Digivaardig & Digibewust liep van 2009 tot 2013. Het programma Digivaardig & Digiveilig liep van 2012 tot 2016.

De uitgaven van EZ aan deze programma's zijn in de loop der jaren afgenomen. In totaal heeft EZ in de periode 2012-2015 €3,4 miljoen uitgegeven.

Tabel 32 EZ-uitgaven aan Digivaardig & Digiveilig

	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
Digivaardig & Digiveilig		1,1	1,2	0,8	0,3	3,4

Bron: EZ

Cofinanciering van het instrument Digivaardig & Digibewust vond plaats in publiek-private samenwerking. Meeфинancierende partijen zijn KPN, SIDN, Microsoft, UPC, NVB en NVPI. In totaal was circa €12 miljoen beschikbaar.⁸⁷

Ook bij Digivaardig & Digiveilig was sprake van publiek-private-samenwerking. Partner CA-ICT, IBM, KPN, NVB, SIDN, UPC en Ziggo. Zowel private partners als OCW zetten in 2016 en 2017 een deel van de activiteiten van Digivaardig & Digiveilig voort.⁸⁹

Doelstellingen

De strategische doelstelling van het programma Digivaardig & Digibewust is: het digivaardiger en digibewuster maken van de Nederlandse samenleving.⁹⁰

Voor het programma Digivaardig & Digiveilig is de strategische doelstelling: arbeidsproductiviteit en innovatiekracht van de economie versterken door het stimuleren van digitale vaardigheden, en digitale veiligheid vergroten voor gerechtvaardigd vertrouwen in ICT en internet.

De operationele doelstellingen van het programma Digivaardig & Digibewust zijn:⁹⁰

- Een afname van het aantal 'digibeten' met name in de groepen ouderen, economisch inactieven en laagopgeleiden en een toename van het vaardigheidsniveau van anderen. Hiervoor moet het programma deze doelgroepen vooral in staat stellen zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen.

⁸⁸ Website Digivaardigdigiveilig.nl (2016).

⁸⁹ Website ECP (2016): ecp.nl/projecten//2571/digivaardig-en-digiveilig.nl. Kamerbrief over Digitale Agenda, Bijlage 1: Terugblik digitale agenda (2016).

⁹⁰ Lysias Advies en Alares (2011). Programma Digivaardig & Digibewust: midterm Review.

- Bevorderen van het benutten van de mogelijkheden van ICT bij verschillende doelgroepen, met de aanname dat zij zelf in kunnen schatten of ze aan hun vaardigheden moeten gaan werken.
- Meer verantwoord en veilig gebruik bij aandachtsgroepen door het informeren over zowel de mogelijkheden als de risico's van de digitale wereld.

De operationele doelstellingen van het programma Digivaardig (binnen het programma Digivaardig & Digiveilig) zijn:

- Het creëren van bewustwording van het groeiende tekort aan digitale vaardigheden en zogenaamde eSkills (vaardigheden van ICT-professionals).
- De erkenning van het belang van digitale vaardigheden op alle niveaus bij bedrijven (topsectoren), overheden en onderwijsinstellingen.
- Het digitaal vaardiger maken van het MKB en ZZP-ers.
- Het bevorderen van employability aan de onderkant van de arbeidsmarkt door werknemers en werkzoekenden digitaal vaardiger te maken.
- Het transparant maken van benodigde competenties van ICT-professionals op de arbeidsmarkt.
- Het borgen van activiteiten gericht op de digitale basisvaardigheden voor alle Nederlanders.

Digivaardig & Digibewust draagt bij aan een ondernemend Nederland en past binnen de doelstellingen van EZ, doordat het helpt om ruimte te bieden aan ondernemerschap en innovatie en Nederland sterker positioneert in de wereld. In het kader van de Digitale Agenda doelen richt het zich specifiek op de pijlers Digitale veiligheid en vertrouwen en Kennis die werkt.

Doelgroep en belanghebbenden

De primaire doelgroep van het programma Digivaardig & Digibewust zijn 'digibeten', met name in de groepen ouderen, economisch inactieven en laagopgeleiden.⁹¹ Bij het programma Digivaardig binnen Digivaardig & Digiveilig zijn de primaire doelgroepen: ondernemers, werknemers, werkgevers, werkzoekenden en ook toekomstige werknemers.⁹² Secundaire doelgroepen van het programma Digivaardig & Digibewust zijn overige burgers.⁹¹

De rol van het Ministerie van Economische Zaken en de rol van partners

Binnen het programma Digivaardig & Digibewust vervult het Ministerie van Economische Zaken de rol van subsidieverstrekker en mede-initiatiefnemer van het programma. Het ministerie is beleidsmatig verantwoordelijk.⁹¹ EZ speelt hierbij een belangrijke rol in de strategische sturing van het programma. De sturingsrelatie tussen EZ en het programmabureau (geleid door ECP) is intensiever dan de sturingsrelatie tussen programmaraad en programmabureau. EZ stuurt op drie niveaus binnen het programma: als beleidsverantwoordelijk departement en subsidieverstrekker, als lid van de programmaraad en als operationele/tactische counterpart van het programmabureau. Deze sturingsrelatie is vrij zwaar, maar past bij de continue ontwikkeling van programmalijnen.⁹³

Bij het programma Digivaardig & Digiveilig is EZ programmapartner en zit in de strategieraad om sturing te geven over het strategisch kader en in de programmacommissies om inhoudelijk sturing te

⁹¹ Lysias Advies en Alares (2011). Programma Digivaardig & Digibewust: midterm review.

⁹² Website Digivaardigdigiveilig.nl (2016).

⁹³ Lysias Advies en Alares (2011). Programma Digivaardig & Digibewust: midterm review.

geven aan de programmalijn.⁹⁴ Ook vind er bij het programma Digivaardig & Digiveilig afstemming plaats met diverse Europese gremia, bijvoorbeeld de eSkills Steering Committee.

Andere partners betrokken bij het programma Digivaardig & Digibewust zijn het programmabureau (geleid door ECP) en de programmaraad (ondersteuning). De programmaraad bestaat uit organisaties die een bijdrage leveren aan het realiseren van de doelen en heeft 21 leden en een onafhankelijke voorzitter. De leden zijn afkomstig van zowel publieke als private als maatschappelijke organisaties.⁹¹

Doeltreffendheid

In de Digivaardig & Digibewust midterm review 2011 wordt geconstateerd dat de effectiviteit van het programma niet is vast te stellen. Dat komt vooral omdat er bij aanvang van het programma vrij algemene en abstracte doelen zijn geformuleerd, die niet meetbaar zijn. Dat is ook lastig aangezien het programma zich richt op gedragsverandering (vaardigheid). Daarnaast is het programma Digivaardig & Digibewust maar één van de instrumenten die bijdragen aan het verbeteren van digitale vaardigheden en –bewustzijn.⁹¹ Ter illustratie van de typen gerealiseerde output, presenteert Tabel 33 de resultaten uit 2014. Tabel 34 gaat nader in op het aantal Twitter volgers en website bezoekers.

Tabel 33 Digivaardig: resultaten per cluster

	Activiteiten	Resultaat
Cluster 1. Onderzoek en agendering		
Trendonderzoek	Opstellen onderzoek Uitvoeren onderzoek Opstellen PR-strategie Uitvoeren PR-strategie	Onderzoeksopzet gereed Niet behaald Niet behaald Niet behaald
Digital Champion	Bijwonen van vier bijeenkomsten voor Digital Champions in Europa Vier publicaties nationaal Vier keer nationaal optreden	Behaald Behaald (4 publicaties) Behaald (4 presentaties)
Cluster 2. Digitale vaardigheden werkenden in (top-)sectoren		
Slimmer werken in 1 minuut	Selectie van 3 sectoren Ontwikkeling campagneplan Ontwikkeling tool Uitzetten campagne en tool in 3 sectoren Evalueren effect campagne	Gewijzigd n.v.t. Behaald (hulpstructuur beschikbaar, bekend onder stakeholders in minstens 3 sectoren) Gewijzigd n.v.t.
Cluster 3. Digitale vaardigheden en MKB/ZZP		
Slimmer ondernemen	Marketing PR conversieplan Aanpassing DQ test Publiceren over slimmer ondernemen Uitbreiding inschrijvingen	Behaald (campagneplan gereed voor werving) Gewijzigd Behaald (6 publicaties) Gewijzigd (min. 15,000 inschrijvingen)
Cluster 4. ICT-arbeidsmarkt		

⁹⁴ Jaarplan Digivaardig & Digiveilig (2013).

	Activiteiten	Resultaat
Bedrijven bezoeken VO-HO	Gastlessen (50 ICT-professionals/CIO's) Keuzeversterking (40 ICT-professionals en 10 HO studenten)	Behaald (84 lessen door 43 professionals aan 1881 leerlingen) Behaald (17 speed-dates, 5 meeloopdagen, 10 bedrijfsbezoeken)
Bedrijven coachen MBO-, HBO- en WO studenten Informatica	Methodiekontwikkeling Pilot Evaluatie	Behaald (instrument ontwikkeld) Niet behaald Niet behaald
e-CF	Vorming initiatiefgroep e-CF Analyse adoptie sectoren Nederlandse vertaling e-CF versie 3.0 Afstemming met Europa Vorming e-CF stuurgroep Uitbreiding van het convenant e-CF met minimaal 20 partijen	Behaald (groep ambassadeurs beschikbaar) n.v.t. n.v.t. Behaald Behaald Gewijzigd

Bron: Eindrapportage Digivaardig (2014)

Tabel 34 Output Digivaardig

	2012	2013	2014
Totaal Website Bezoekers	2293	5797	4970
Twitter volgers @Digivaardig	211	362	610
E-mail updates	3	11	8
Bijeenkomsten voor het netwerk	13	9	3

Bron: Eindrapportages Digivaardig 2012, 2013, 2014

Slechts in enkele gevallen is gebruikersonderzoek uitgevoerd. Dit type onderzoek heeft vaak als doel het verbeteren van de activiteiten en is tevens relevant om de inspanningen te verantwoorden richting EZ en andere financiers en partners. Gebruikers kunnen immers aangeven wat de relevantie, het gebruik en de effecten zijn van Digivaardig-activiteiten. Een voorbeeld is het gebruikersonderzoek naar de onlinecursus Slimmer Ondernemen in 1 Minuut (een serie van 18 e-mails met informatie, verdiepingshoofdstukken en externe links). In het voorjaar van 2013 is een enquête verstuurd naar de circa 7,000 mensen die per begin 2014 stonden ingeschreven voor de cursus. ECP ontving 504 responses.

Deelnemers aan de enquête zijn positief over de cursus. Circa 85% van de deelnemers heeft ook de laatste serie e-mails gelezen ('men is niet afgehaakt'). Circa 78% van de respondenten geeft aan iets van de cursus in de praktijk te hebben gebracht. Circa 50% van de respondenten heeft hier concrete voorbeelden bij gegeven, in reactie op een open vraag. Voorbeelden zijn het lanceren op verbetering van een website, *Search Engine Optimisation* en het beter gebruik van sociale media en nieuwsbrieven. Ook middels gesloten vragen zijn de effecten van de cursus verkend. Circa 20% van de respondenten geeft aan dat de cursus heeft geleid tot kostenbesparingen; circa 12% rapporteert meer klanten en/of meer omzet. Een ruime meerderheid van de respondenten aan de enquête zou de cursus aanbevelen aan andere ondernemers. De meeste gebruikers vonden op maat gemaakte cursussen voor specifieke sectoren/branches niet noodzakelijk omdat een ondernemer de aangeboden kennis ook zelf kan doorvertalen naar zijn specifieke branche. ECP heeft de resultaten o.a. gebruikt om zeer gericht en selectief extra cursussen (en individuele lessen) te ontwikkelen voor specifieke sectoren/branches.

Aanbevelingen voor het programma Digivaardig & Digibewust zijn dat voor structurele inbedding, grootschalig bereik en landelijke dekking netwerken en loketorganisaties stevig moeten worden ingeschakeld. Ook moet de aanpak voor strategische vaardigheden verder uitgewerkt worden, concrete streefdoelen geformuleerd worden over het te realiseren bereik per instrument per doelgroep, moet er een strategische discussie gevoerd worden in de programmaraad over rolopvatting, binding en borging en moet de huidige sturing van EZ op het programma gehandhaafd worden.⁹⁵

Doelmatigheid

In de Digivaardig & Digibewust midterm review 2011 wordt aangegeven dat in de sturingsrelatie tussen het ministerie en het programmabureau ruim voldoende aandacht voor efficiëntie is. Het bureau heeft voldoende aandacht voor een efficiënte bedrijfsvoering. In de sturingsrelatie tussen programmabureau en projectuitvoerders is sturing op efficiëntie niet expliciet zichtbaar.

Tabel 35 Resultaten survey effectiviteit programma

Stelling: Programma is effectief	Ja	Neutraal	Nee	Geen mening
In betrekken van de juiste partijen	79%	10%	7%	4%
In de juiste partijen met elkaar in contact brengen	28%	38%	27%	7%
In het verbinden van initiatieven	73%	17%	10%	-
In het initiëren van initiatieven	70%	14%	16%	-

Bron: Programma Digivaardig & Digibewust Midterm Review (2011)

Er is geen interim of eindevaluatie van het programma Digivaardig & Digiveilig beschikbaar.

Relevantie

De midterm review van het programma Digivaardig & Digibewust stelt: “het vergroten van de digivaardigheid en het digibewustzijn is een urgente maatschappelijke opgave. Het programma Digivaardig & Digibewust levert hieraan een bescheiden maar zeker relevante bijdrage. De relevantie van het programma is het grootst voor de doelgroepen digibeten, senioren en jongeren/opvoeders. De relevantie van het programma is volgens geïnterviewden niet concreet zichtbaar te maken.”

Coherentie

Het programma Digivaardig & Digibewust is coherent met enkele andere programma's. Zo is onderdeel van het programma de deelname aan het Interdepartementaal Vaardigheden Overleg voor het onderdeel Digivaardigheden en voering van het secretariaat, er vindt kennisdeling en samenwerking met de Mediawijzer plaats en er is medewerking aan verschillende activiteiten op het gebied van digivaardigheid en digibewustzijn van programmaraadleden.⁹⁶

Digivaardig als onderdeel van Digivaardig & Digiveilig zorgt voor een stimulans in digitale vaardigheden via de Topsectoren-aanpak en de Human Capital agenda's.⁹⁷

⁹⁵ Lysias Advies en Alares (2011). Programma Digivaardig & Digibewust: midterm review.

⁹⁶ Lysias Advies en Alares (2011). Programma Digivaardig & Digibewust: midterm review.

⁹⁷ Digivaardigdigiveilig.nl.

C.4 Maatschappelijke sectoren en ICT

*Korte beschrijving*⁹⁸

Maatschappelijke Sectoren en ICT was een interdepartementaal programma dat de opschaling van toepassingen en diensten in de sectoren mobiliteit, onderwijs, veiligheid en zorg bevorderde. Er bestonden op kleine schaal voldoende succesvolle ICT-toepassingen, maar er waren innovatie-impulsen nodig om doorbraken te creëren in betere benutting van ICT. Om dit te realiseren nam de Rijksoverheid de regie met dit programma.

Focus lag op wensen en behoeften van ICT-gebruikers. Er werd ketensamenwerking, vraagmacht en kennisdiffusie georganiseerd om sector-brede ICT-oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken te implementeren. Na de impuls van het programma moest innovatie en slimmer gebruik van ICT door de sectoren zelf worden voortgezet. Het programma bestond uit actielijnen met sectorspecifieke en sector-overstijgende acties. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het actieprogramma lag bij de departementen BZK, Justitie, OCW, V&W en VWS, met EZ als coördinerend ministerie.⁹⁹

Het programma Maatschappelijke Sectoren en ICT omvatte meerdere soorten beleidsinstrumenten. Het programma was een investeringsinstrument (subsidie-instrument o.b.v. prijsvragen) en bevatte verkenningen (ICT-kanskaarten), communicatie (om ketensamenwerking te vergroten), advies (workshops en doorbraaksessies) en faciliteerde vraagbundeling door publieke instellingen door de organisatie van de vraagmacht.⁹⁹ Het programma diende om te helpen met het oplossen van maatschappelijke vraagstukken in de sectoren mobiliteit, onderwijs, veiligheid en zorg, door het wegnemen van belemmeringen zodat doorbraken konden worden gerealiseerd in de ontwikkeling en de implementatie van innovatieve ICT- toepassingen en -diensten. Binnen het programma lag er nadruk op sectoren, maar was er ook ruimte voor sector overstijgende domeinen en horizontale vraagstukken.

Looptijd en budget

Maatschappelijke Sectoren en ICT liep van 2005 tot 2011. Waar de calls voor het programma liepen tot 2009, liepen de projecten door tot 2011.⁹⁹

MICT was een interdepartementaal programma met beperkte inzet van eigen EZ-middelen. EZ heeft de ondersteunende functie van een bureau bij ICTU meerjarig gefinancierd voor een bedrag van €3,8 miljoen (gefinancierd uit PRIMA). Bijdrages aan het programma MICT hebben vooral plaatsgevonden voor de periode die in deze studie geëvalueerd wordt. In totaal is er €50,1 miljoen uitgegeven aan dit programma. Dit bestond uit €37,5 miljoen van het Fonds Economische Structuurversterking (FES), €3,8 miljoen uit het Programma Implementatie Agenda ICT-beleid (PRIMA) en €8,9 miljoen uit de Departementale Opschalingsprojecten (DOP). In de onderstaande tabel is alleen nog het laatste startjaar van de financiering te zien.

Tabel 36 EZ-uitgaven aan Maatschappelijke Sectoren en ICT (in miljoenen euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
Maatschappelijke Sectoren en ICT	0,1					0,1

Bron: EZ

⁹⁸ Actieprogramma Maatschappelijke Sectoren en ICT (2005). TNO (2010) Opschaling van Maatschappelijk relevante ICT-toepassingen.

⁹⁹ Actieprogramma Maatschappelijke Sectoren en ICT (2005). TNO (2010) Opschaling van Maatschappelijk relevante ICT-toepassingen.

Middelen werden verstrekt op basis van cofinanciering (50%) en deze cofinancieringsbijdragen konden zowel door private partijen als door (semi-) publieke instellingen worden ingebracht.¹⁰⁰ Door deze cofinanciering is het bedrag dat geïnvesteerd is in opschaling ongeveer verdubbeld.¹⁰¹

Doelstellingen

Het doel van MICT was het helpen oplossen van maatschappelijke vraagstukken in de sectoren mobiliteit, onderwijs, veiligheid en zorg, door het wegnemen van belemmeringen. Op deze manier zouden doorbraken kunnen worden gerealiseerd in de ontwikkeling en de implementatie van innovatieve ICT- toepassingen en -diensten.¹⁰⁰ Iedere sector had zijn eigen specifieke vraagstukken waarvoor een specifieke aanpak nodig was. Er waren echter ook sector-overstijgende thema's.¹⁰⁰

MICT droeg bij aan twee Digitale Agenda pijlers: Digitale veiligheid en vertrouwen en Kennis die werkt. Hiermee werd er ruimte geboden voor ondernemerschap en innovatie. Uiteindelijk draagt dit bij aan de missie van EZ voor een ondernemend Nederland met een sterke internationale concurrentiepositie met oog voor duurzaamheid.

Doelgroep en belanghebbenden

De primaire doelgroepen van dit instrument waren de maatschappelijke sectoren mobiliteit, onderwijs, veiligheid en zorg. Specifieker waren dit ICT-gebruikers: mobilisten, studenten, patiënten, burgers in het algemeen, bedrijven en professionals zoals zorgverleners, wegbeheerders, handhavers en leraren. Secundaire doelgroepen van het instrument waren andere sectoren.¹⁰⁰

De rol van het Ministerie van Economische Zaken en de rol van partners

Binnen MICT had het Ministerie van Economische Zaken meerdere rollen: initiatiefnemer, voorzitter van de stuurgroep en coördinerend ministerie tijdens de uitvoering van het programma.¹⁰⁰

Ook de departementen BZK, OCW, V&W, Justitie en VWS droegen verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het actieprogramma. Het programma werd in zijn geheel aangestuurd door een interdepartementale stuurgroep, waarin alle deelnemende departementen waren vertegenwoordigd. Voor operationele uitvoering werd vanuit de overheid een programmabureau ingeschakeld.¹⁰⁰

Verder werd er sturing geven op de acties in de verschillende sectoren door partijen in de betrokken sectoren, d.m.v. het aanwijzen van een overleggremium (sectorale commissie). Ook was er een onafhankelijke commissie met sectordeskundigen en een aantal onafhankelijke personen die beoordeelden welke projectvoorstellen zouden worden uitgevoerd, en indien het programma leidde tot lange termijn 'verkenningen' of onderzoeksvragen zouden die worden voorgelegd aan het toenmalige Regieorgaan voor ICT-onderzoek en -innovatie.¹⁰⁰

Doeltreffendheid

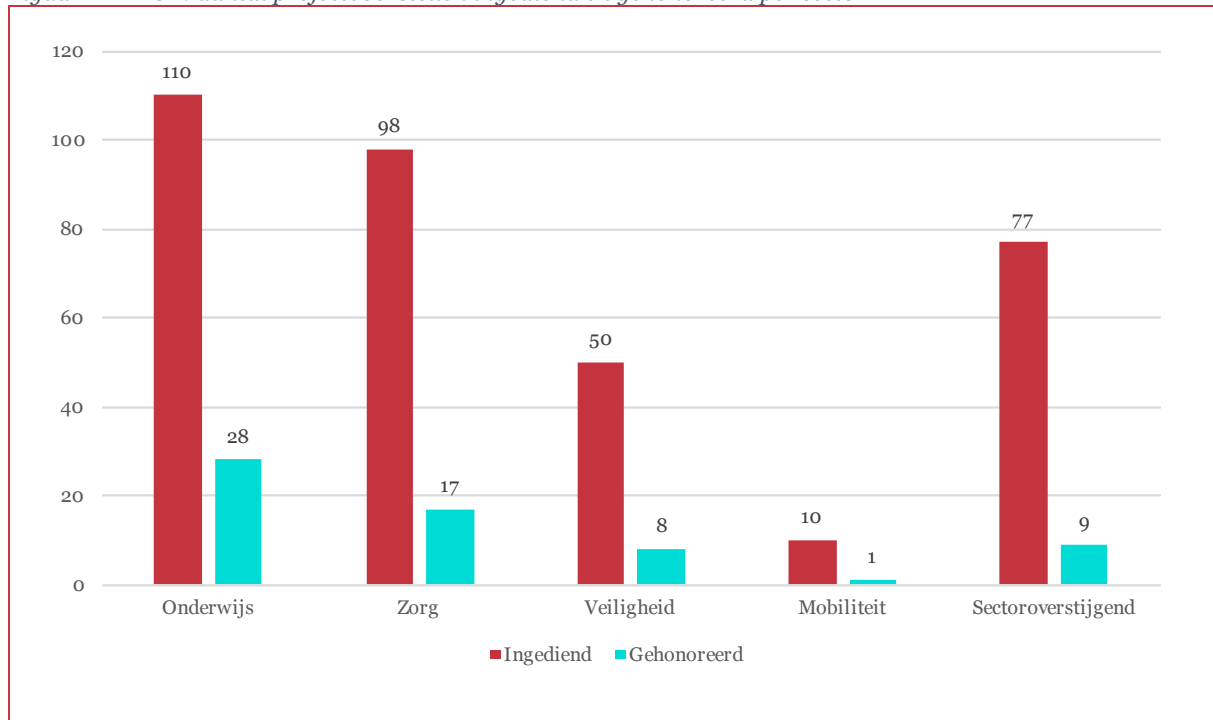
Doeltreffendheid komt expliciet aan de orde in een evaluatie door TNO: "Het Actieprogramma Maatschappelijke Sectoren & ICT heeft op directe en op indirecte wijze een bijdrage geleverd aan het doorbreken van belemmeringen in de opschaling van maatschappelijk relevante ICT-toepassingen: op directe wijze door materiële en immateriële ondersteuning van in totaal 63 projecten; op indirecte wijze doordat afgewezen consortia soms door zijn gegaan en voor eigen rekening opschaling hebben gerealiseerd." Zie Figuur 11 voor het overzicht van projecten per sector. Bij de gehonoreerde projecten

¹⁰⁰ Actieprogramma Maatschappelijke Sectoren en ICT (2005).

¹⁰¹ TNO (2010). Opschaling van Maatschappelijk relevante ICT-toepassingen (2010).

zijn verschillende interessante toepassingen gerealiseerd die succesvol zijn geweest in het doorbreken van belemmeringen voor opschaling en die een aantoonbare bijdrage leveren aan het oplossen van een maatschappelijk vraagstuk. Bij de afgewezen projectvoorstellen bestaat anekdotisch en incompleet bewijs voor de conclusie dat de gevormde consortia voor eigen rekening verder zijn gegaan.

Figuur 11 MICT: aantal projectvoorstellen ingediend en gehonoreerd per sector



Bron: TNO (2010) Opschaling van Maatschappelijk relevante ICT-toepassingen

De conclusie die wordt getrokken is dat het programma in grote lijnen voldaan heeft aan zijn doelstellingen en een duidelijke bijdrage geleverd heeft aan het doorbreken van belemmeringen in het opschalen van maatschappelijk relevante ICT-toepassingen.¹⁰²

Na 2011 heeft er geen vervolg evaluatie plaatsgevonden om te zien of er opschaling heeft plaatsgevonden en of deze heeft doorgezet. Bij wijze van steekproef hebben wij (eind 2016) een quick scan gemaakt van 15 projecten. Over zes van de 15 projecten is geen informatie meer te vinden. Enkele websites werken niet meer, waaronder Business games a la carte en de webpagina over e-diabetes van Nictiz. Twee projecten bestaan nog (Jongin en Kennisbanken). Van twee projecten staat vermeld dat ze inmiddels zijn gestopt (Les 2.0 en Games Atelier). Het project Lerend lesgeven met ICT werd gedragen door het inmiddels failliete Citowoz. Het bestaan en de opvolging van de overige projecten is onduidelijk. Uiteraard kunnen de inzichten en mensen van de verschillende projecten terecht gekomen zijn bij andere bedrijven, waar zij hun expertise verder toepassen. Dit vergt diepere analyse.

¹⁰² TNO (2010). Opschaling van Maatschappelijk relevante ICT-toepassingen.

Doelmatigheid

Doelmatigheid wordt niet expliciet geadresseerd in de evaluatie door TNO. Wel is toegelicht hoe met de beschikbare middelen materiële en immateriële ondersteuning is verleend aan 63 projecten.¹⁰³ Per project zijn er factsheets die aangeven wat het project heeft opgeleverd en hoeveel partijen er meededen.

In het TNO-rapport worden enkele lessen over het instrument gepresenteerd:

- Vergeleken met andere instrumenten wordt er relatief weinig tijd besteed aan het opzetten van samenwerking, dit heeft in sommige gevallen geresulteerd in onsuccesvolle samenwerking.
- In de praktijk is er een dunne scheidslijn tussen het inzetten van financiële middelen voor opschaling of marketing.
- Er werd maar ten dele rekening gehouden met de noodzaak van het aanpassen en opnieuw toetsen van een ICT-toepassing voor goede opschaling.
- Het wegnemen van belemmeringen op bestuurlijk niveau (ontbreken van regie, draagvlak of regelgeving) door middel van doorbraaksessies had beperkt succes.
- In verwante programma's (SGGV en NDiV) zijn middelen ingezet die ook relevant zijn voor opschaling. In die programma's daar nul- en 1-metingen uitgevoerd.

Relevantie

Het gebruik van ICT in maatschappelijke sectoren was en is een relevante uitdaging. De situatie qua belang en benutting van ICT is tussen 2005 en 2011 (en in de periode 2011-2016) sterk veranderd. Denk de beschikbare infrastructuur, applicaties, bewustzijn, vaardigheden, etc. Maatschappelijke trends zoals marktwerking in de zorg en individualisering in onderwijs waren tijdens MICT zichtbaar. Hier heeft het programma op ingespeeld. Het bewustzijn bij bestuurders van de mogelijkheden van opschaling van ICT was beperkt. Ook op dit punt heeft MICT een relevante bijdrage geleverd.¹⁰³

Coherentie

In de TNO-evaluatie van MICT is ingegaan op coherentie van financieringsstromen. Het gaat om financieringsstromen uit het Fonds Economische Structuurversterking, Programma Implementatie Agenda ICT-beleid (PRIMA) en de Departementale Opschalingsprojecten.

Afstemming met bestaande programma's en instrumenten is niet expliciet benoemd.¹⁰³

¹⁰³ TNO (2010). Opschaling van Maatschappelijk relevante ICT-toepassingen.

C.5 Roadmap ICT en KIA ICT

Korte beschrijving¹⁰⁴

De Roadmap ICT richtte zich op ICT als innovatie-as binnen de topsectoren, met aandacht voor zowel onderzoek als innovatie. Door middel van de Roadmap ICT moest het in de Digitale Agenda neergelegde beleid versneld worden, met implementatie van ICT-toepassingen in meerdere topsectoren.

De focus van de Roadmap lag op: (1) De agenda voor ICT-innovaties met een groot potentieel voor topsectoren en prioriteiten en onderwerpen voor toegepast en fundamenteel onderzoek, en (2) prioritaire onderwerpen voor ICT-innovatie en onderzoek gericht op meerdere topsectoren.

De Roadmap ICT was opgesteld door de ambassadeur ICT in nauwe samenwerking met topsectoren, bedrijven en kennisinstellingen. In 2015 werd de Roadmap ICT opgevolgd door de Kennis en Innovatie-Agenda ICT voor 2016-2019.

Zowel de Roadmap als de KIA ICT richten zich op prioriteitstelling en samenwerking bij onderzoek en innovatie. Onderdeel hiervan is het mobiliseren van financiële middelen (publiek en privaat).

Looptijd en budget

De Roadmap ICT (2012-2015) werd eind 2015 opgevolgd door de KIA ICT (2016-2019).

De Roadmap ICT is opgesteld met zeer beperkt budget dat hiervoor *niet* was geormerkt. Voor het opstellen van de KIA ICT had EZ wel middelen beschikbaar (Tabel 37). De roadmap en de KIA werden/worden geïmplementeerd met meerdere bestaande financiële instrumenten (WBSO, MIT, NWO, TNO, SURF, bedrijven, etc.).

Tabel 37 EZ-uitgaven Roadmap ICT en KIA ICT (in miljoenen euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
KIA ICT					0,4	0,4

Bron: EZ

Zowel bij het opstellen van de Roadmap ICT als de KIA ICT, is een *inschatting* gemaakt van de bedragen die verschillende partijen en fondsen beschikbaar konden stellen (Tabel 38). Uiteraard zitten hier onzekerheden in, bijvoorbeeld de mate waarin H2020 projecten succesvol worden geacquireerd, en de mate waarin regionale overheden middelen kunnen vrijmaken.

Tabel 38 Schatting van investeringen Roadmap ICT (in miljoenen euro)

	2012	2013	2014	2015	2016 en verder	
Bedrijven 40% cash & kind	14	14	30	30	35	Schatting
EU-fondsen	5	5	5	5	5	Schatting
EU-EIT ICT-labs/ personen & bedrijven	5	7	-	-	-	Conditioneel
	-	-	8	8	8	Gecommitteerd
NWO incl. STW	6,55	6,55	7	7	7	Gecommitteerd
			13	13	13	Later nodig

¹⁰⁴ Bijlage bij Kamerstuk 32637 nr. 22: samenvatting Roadmap ICT voor de topsectoren (2012). Kennis en Innovatie Agenda ICT 2016 – 2019 (2015), Team ICT.

	2012	2013	2014	2015	2016 en verder	
TNO	5,2	-	-	-	-	Gecommitteerd
	-	6	6	6	6	Later nodig
Digitale Agenda	8	-	-	-	-	Gecommitteerd
	-	-	-	-	8	2012 voor 4 jaar
Onderzoeksinstituten 10% cash & kind	3	3	8	8	9	Schatting voor Roadmap
Totaal	39	39	77	77	90	

Bron: Roadmap ICT for the top sectors (2012), opgesteld door het ICT Roadmap Team

Cofinanciering van de implementatie van de Roadmap ICT werd gedaan door bedrijven (bijvoorbeeld met ondersteuning via WBSO en MIT), EU-fondsen, het European Institute of Technology and Innovation (EIT), NWO, TNO en onderzoeksinstituten. Ook kende NWO-budget toe voor de Talent Line: supporting talent and fundamental research.

Bedrijven droegen 25% in-kind of in-cash bij aan de PPP-onderzoeksprogramma's.

Tabel 39 Schatting van investeringen KIA ICT (in miljoenen euro)

Thema's	Privaat	Overheid	NWO	NLeSC	TNO	EU	Regionaal	Kennis-instituten
ICT One can rely on								
<i>Cybersecurity</i>	3	3,5	1,5	-	3,5	-	1	3
Data3: Big Data								
COMMIT2DATA	6	3	10	1,5	3	3	1	6
All Action Lines & Emerging Themes								
<i>KIA ICT Calls</i>	1	-		1,5		-	-	1,5
<i>Public Private Fellowships</i>	-	-	1	-	3,6	-	-	-
<i>Emerging Themes Calls</i>	-	-		-		-	-	1
Totaal	10	6,5	12,5	3	10,1	3	2	11,5

Bron: Kennis en Innovatie-Agenda ICT 2016-2019 (2015), opgesteld door het Team ICT

Doelstellingen

De strategische doelstelling van de Roadmap ICT was het aanjagen van kennis, investeringen en samenwerking in publiek-private samenwerking met het ontwikkelen van nieuwe producten, diensten en werkprocessen als gevolg. Operationele doelen die hierbij hoorden zijn:

- Het betrekken van belanghebbenden en relevante partijen.
- Het formuleren van speerpunten en mogelijke thema's voor calls.
- Het oormerken van financiering voor ICT-innovatie.

Hierbij werden synergiën met Europese onderzoeksagenda's verkend.

Om deze doelen te bereiken werd de nadruk gelegd op de volgende zeven thema's:

1. ICT om op te vertrouwen
2. ICT-systemen voor monitoring en control
3. ICT voor een verbonden wereld
4. Data, data, data
5. Toegevoegde waarde van informatie in ketens
6. Persoonlijk en sociaal kapitaal
7. Antennefunctie, gericht op het monitoren van het belang van nieuwe en relevante issues

In de KIA ICT is een poging gedaan om de actielijnen zoveel mogelijk gelijk te houden aan bovenstaande thema's t.b.v. continuïteit. Enkele aanpassingen hebben plaatsgevonden gebaseerd op nieuwe uitdagingen binnen de topsectoren en ontwikkelingen binnen de ICT-wetenschap. De actielijnen zijn:

1. ICT om op te vertrouwen
2. ICT-systemen voor monitoring en control
3. ICT voor een verbonden wereld
4. Big Data

De Roadmap en de KIA ICT zijn relevant voor alle pijlers van de Digitale Agenda: Snelle en open infrastructuur, Bedrijven die slimmer kunnen werken, Digitale veiligheid en vertrouwen en Kennis die werkt). Uiteindelijk draagt dit bij aan de doelstellingen en missie van EZ.

Doelgroep en belanghebbenden

De primaire doelgroepen van het instrument waren bedrijven, onderzoeksinstituten en andere instellingen die actief zijn binnen de topsectoren. Secundaire doelgroepen waren Europese, nationale en regionale overheden in hun rol als financier van onderzoek en innovatie.¹⁰⁵

De rol van het Ministerie van Economische Zaken en de rol van partners

EZ vervulde gaf opdracht tot het opstellen van de Roadmap ICT en later de KIA ICT.¹⁰⁵ Het inzetten op ICT versterkt het fundament voor verdere economische groei en meer werkgelegenheid, en past zodoende bij het Ministerie van EZ.¹⁰⁶ Ook is het Ministerie van EZ in staat om relevante partijen te overtuigen om middelen beschikbaar te stellen, dan wel de bestaande middelen te oormerken voor ICT-innovatie (b.v. instrumenten en middelen van OCW, IenM, NWO, SURF en TNO).

NWO (inclusief STW) is intensief betrokken. In lijn met de KIA ICT implementeert NWO verschillende actielijnen: het ondersteunen van getalenteerde onderzoekers en fundamenteel onderzoek en PPPs.¹⁰⁷ Iedere lijn wordt versterkt door valorisatie activiteiten en kan ondersteund worden door een internationale component. CWI (onderdeel van NWO) implementeert de actielijnen door middel van onderzoek.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Roadmap ICT for the top sectors (2012), het ICT Roadmap team.

¹⁰⁶ Nieuwsbericht Topsectoren: meer innovatie, extra inzet op ICT van 05-10-2015 (rijksoverheid.nl).

¹⁰⁷ Bijlage bij Kamerstuk 32637 nr. 22: samenvatting Roadmap ICT voor de topsectoren (2012).

¹⁰⁸ Kennis en Innovatie Agenda ICT 2016 – 2019 (2015), Team ICT.

Andere partners die betrokken zijn:

- Bedrijven (meer dan 100), TNO, EIT, universiteiten, COMMIT/ (als organisatie stelt COMMIT/ middelen ter beschikking voor het programma COMMIT2DATA) en ICT-Office.
- NLeSC coördineerde een collaboratief onderzoeksprogramma, waar ze werkten als partners met zowel de academische wereld en industrie. De actielijnen werden via drie lijnen uitgevoerd: eScience engineers als partners in vraaggestuurde onderzoeksprojecten, het verstrekken van veelzijdige softwaretechnologieën en het coördineren van eScience data-activiteiten.
- SURF verstreekte de nodige e-infrastructuur voor het programma.
- Nederland ICT en CIO Nederland vervulden een platform functie.

Bij de KIA ICT worden openbare calls uitgezet door NWO en het Team ICT (ook wel Dutch Digital Delta). COMMIT2Data houdt een call kalender¹⁰⁹ bij waarop aangegeven wordt welke calls er in de voorbereidende fase zitten, open zijn voor applicatie en het verwachte subsidiebesluit. De volgende calls zijn eind 2016 al verschenen:

- Sectorspecifieke calls voor: Energy Transition, Finance, Logistics en Smart Industry.
- Sectoroverstijgende calls: NWO call, Data driven research for banking and insurance en Joint e-science & data-science across top sectors.

Daarnaast wordt er nagedacht over de volgende sectorspecifieke calls: Life, Security en System Integration and the future energy system.

Doeltreffendheid

De Roadmap ICT is opgevolgd door een agenda ICT en er zijn, geleidelijk, financiële middelen gemobiliseerd. Ook zijn er calls uitgezet.

Doelmatigheid

De beschikbare documenten bevatten geen informatie over doelmatigheid.

Relevantie

Binnen de Roadmap ICT en de KIA ICT (en in specifieke calls) worden de thema's aangepast aan de huidige situatie.¹⁰⁸ Ook blijkt de relevantie van de Roadmap en de KIA ICT uit het feit dat bedrijven mee doen en mee betalen.

Coherentie

Een klein deel van de middelen voor de implementatie van de Roadmap ICT was afkomstig uit PRIMA. Verder is er thematische samenhang met de Digital Gateway to Europe, met een aantal Doorbraakprojecten met ICT en met het door EZ gefinancierde programma van SURF (bijvoorbeeld waar het Big data en cybersecurity betreft). Ook sloot de Roadmap aan bij de ICT-doorbraakprojecten in verband met betere benutting van ICT door PPS en is SURF betrokken bij de Kennis en Innovatie Agenda ICT.

¹⁰⁹ Dutch Digital Delta (2016). Call Calendar Commit2Data.

C.6 SURF-programma Innovatie-Infrastructuur met Impact

Korte beschrijving

In 2011 is een subsidie van €7 miljoen toegekend aan SURF door EZ om te starten met het programma “Innovation Infrastructure with Impact.” Hiermee werd de e-Infrastructuur in Nederland verbeterd. Nadat bleek dat dit programma succesvol was, is een vervolg subsidie van €6 miljoen toegekend voor de periode 2014 tot 2016. Hiermee zijn gefinancierd: (i) investeringen om de nationale ICT-infrastructuur op competitief niveau te houden en (ii) continuering van het stimuleringsprogramma, inclusief de stimulans voor medegebruik door het MKB. Het beoogde doel is het creëren en onderhouden van een geavanceerde ICT-onderzoek infrastructuur in Nederland.¹¹⁰

In het kort: EZ verstrekt subsidie aan SURF, en SURF verzorgt publieke infrastructuren en faciliteiten.¹¹⁰ Binnen het innovatieproces richt SURF zich op kennis-opbouw en disseminatie en op experimenten.¹¹¹

Looptijd en budget

Het SURF-programma Innovatie-Infrastructuur met Impact liep van 2013 tot 2016.¹¹²

De jaarlijkse EZ-bijdrages zijn wisselend geweest, met een hoogtepunt in 2012 met €4,2 miljoen. In totaal heeft EZ €10,4 miljoen uitgegeven.

Tabel 40 EZ-uitgaven aan het SURF-programma Innovatie-Infrastructuur met Impact (in miljoenen euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
SURF ICT-infra	0,2	4,2	2,5	2,1	1,4	10,4

Bron: EZ

Extra innovatiemiddelen werden verstrekt door NWO, OCW en bij SURF aangesloten instellingen.¹¹¹

Doelstellingen

De strategische doelstelling van het programma is het versterken van de invloed van de Nederlandse ICT-infrastructuur op de kenniseconomie en een zo groot mogelijke toepassing en bereik van de ICT-infrastructuur.¹¹³

Operationele doelstellingen zijn:

- Gerichte investering in het op competitief niveau houden van de nationale e-infrastructuur.
- Private sector programma voor ondersteuning en toegang tot nationale infrastructuur voor het MKB en de industrie.

De verwachte effecten zijn:

- Een groot deel van de uitgaven aan de e-infrastructuur gebeurt binnen de Nederlandse economie.

¹¹⁰ SURF aanvraag aan EZ (2013): Innovation Infrastructure with Impact. Eindrapportage programma ‘Innovation Infrastructure with Impact’ (2016), SURF.

¹¹¹ SURF meerjarenplan 2015 – 2018 (2015), SURF.

¹¹² Digitale Implementatie Agenda.nl (2011). Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

¹¹³ SURF aanvraag aan EZ (2013): Innovation Infrastructure with Impact.

- Ecosystemen als resultaat van innovaties in de e-Infrastructuur die nieuwe mogelijkheden scheppen voor zowel onderzoeksinstituten, als ook voor bedrijven.
- “Best practices” als resultaat van innovaties in de e-Infrastructuur gelden als voorbeeld voor het bedrijfsleven.
- Voor top-research is innovatie in de e-Infrastructuur noodzakelijk.
- E-infrastructuur wordt ook gebruikt door bedrijven.

Doelgroep en belanghebbenden

De primaire doelgroep van het SURF-programma Innovatie-Infrastructuur met Impact is SURF zelf en de met SURF samenwerkende onderzoeks- en onderwijsinstellingen. Secundaire doelgroepen zijn bedrijven (zowel MKB en grootbedrijf), met name in de topsectoren.¹¹⁴

De rol van het Ministerie van Economische Zaken en de rol van partners

EZ verstrekt subsidie.¹¹⁵ EZ stuurt hierbij op de relevantie voor het bedrijfsleven. Ook richt EZ zich op vernieuwing vanuit het oogpunt van onderzoek en innovatie, zodat SURF kan innoveren en de infrastructuur relevant blijft voor alle typen gebruikers.

Het SURF-programma dient te worden geplaatst in de bredere context van publieke investeringen in SURF. Het betreft vooral de bijdrage van OCW aan de nationale e-infrastructuur en de bijdrage van NWO aan SURFsara en NLeSC.¹¹⁴

SURF is verantwoordelijk voor de uitvoering en coördinatie van activiteiten. De activiteiten worden grotendeels belegd bij SURFsara, maar ook andere SURF-onderdelen worden betrokken.¹¹⁶

Doeltreffendheid

Alle onderdelen van de investeringen om de nationale ICT-infrastructuur op competitief niveau te houden zijn volgens planning uitgevoerd en afgesloten. Resultaten van investeringen in de nationale e-infrastructuur en resultaten van het private sector programma zijn gegeven in Tabel 41 en Tabel 42. Ook zijn er enkele voorbeelden van samenwerkingen met bedrijven weergegeven in Tabel 43.

Tabel 41 SURF: resultaat investeringen in de nationale e-infrastructuur

Resultaat investeringen in de nationale e-infrastructuur
<ul style="list-style-type: none"> • Twee noteringen SURFsara in de top 500 meest krachtige supercomputers. • Upgraden van de supercomputer Cartesius. • Uitbreiding van de faciliteiten voor Big Data Computing en analyse. • Uitbreiding van dataopslagsystemen van SURFsara. • Opzetten van eerste Sector Cloud genaamd SURFdrive. • Uitbreiden van SURFdrive met SURF cumulus.

Bron: Eindrapportage programma ‘Innovation Infrastructure with Impact’ (2016), SURF

¹¹⁴ SURF meerjarenplan 2015 – 2018 (2015), SURF.

¹¹⁵ SURF (2016). Eindrapportage programma Innovation Infrastructure with Impact.

¹¹⁶ SURF aanvraag aan EZ (2013). Innovation Infrastructure with Impact.

Tabel 42 SURF: resultaten private sector programma

Resultaten private sector programma
<ul style="list-style-type: none"> • Private sector programma succesvol uitgevoerd. • SURF private sector programma ingezet voor doorbraakprojecten “Ambitieuze MKB’er inoveert met HPC” en “Big Data.” • Lange lijst met bedrijven als partners en (pilot) gebruikers. • Impactstudie uitgevoerd.

Bron: Eindrapportage programma ‘Innovation Infrastructure with Impact’ (2016), SURF

Tabel 43 SURF: voorbeelden samenwerking bedrijven met (pilot)gebruik

Bedrijf	Gebruik
Tata Steel	Supercomputer en rekencluster
Arcadis	Nationaal rekencluster
Deltares	Softwareontwikkeling
BaseClear	Nationaal rekencluster
MetOceanConsult	Nationaal rekencluster
Anuj	Accelerators op supercomputer
Kenedict	HPC Cloud
VORtech	Supercomputer binnen Europees project
SCM	Supercomputer binnen Europees project

Bron: Eindrapportage programma ‘Innovation Infrastructure with Impact’ (2016), SURF

Doelmatigheid

Het toegekende budget per activiteit is volledig besteed, daarbij is er nog €1,1 miljoen extra ingebracht vanuit andere SURF innovatiemiddelen.¹¹⁷ In de eindrapportage is niet ingegaan op doelmatigheid.

Relevantie

De High Performance Computing en dataverwerkingsdiensten die worden geleverd door SURFsara zijn relevant voor Nederlandse bedrijven die hiervan gebruik maken voor competitief onderzoek en productontwikkeling. Het SURF-programma heeft significante impact opgeleverd. Bedrijven kunnen bijvoorbeeld laagdrempelig hun eigen software installeren en gebruiken op een HPC-systeem. Ook is de schaalbaarheid en flexibiliteit verbeterd.¹¹⁷

Coherentie

De ICT-onderzoeksinfrastructuur van SURF hangt thematische samen met de Digital Gateway to Europe en met de Roadmap en KIA ICT. Ook is SURF betrokken geweest bij enkele Doorbraakprojecten met ICT (Big Data, MKB Innoveert).¹¹⁸

¹¹⁷ Eindrapportage programma ‘Innovation Infrastructure with Impact’ (2016), SURF.

¹¹⁸ Digitale Agenda 2016, Bijlage 2: terugblik doorbraakprojecten met ICT.

Bijlage D Monitoring en evaluatie: het ontwikkelen van outcome-indicatoren

D.1 Inleiding

Een van de doelstellingen van deze evaluatie is het adviseren over het monitoren van de *outcomes* (directe effecten) van ICT-beleid. In hoofdstuk twee en drie kwam naar voren dat op dit punt inderdaad ruimte is voor verbetering. In de periode 2011-2015 lag in de monitoring de nadruk op activiteiten en output, ofwel de concrete, direct beïnvloedbare processen en resultaten. Ook in evaluaties en tussenrapportages lag de nadruk op activiteiten en output. Dossierhouders noemden als verklaring:

- De doelstellingen van beleidsinitiatieven waren niet altijd vertaald in een set aan outcome-indicatoren, bijvoorbeeld omdat de doelstellingen (in dialoog met partners) geleidelijk concreter werden en omdat e-overheid-implementaties vaak bijgestuurd moeten worden.
- De doelstellingen van beleidsinitiatieven waren op een strategisch niveau geformuleerd (zoals het verminderen van de administratieve lasten voor bedrijven en het versterken van ICT-onderzoek) waardoor het lastig is om een plausibele link vast te stellen tussen beleidsinitiatieven en het bereiken van doelstellingen. Immers, ook andere factoren zijn van invloed op het behalen van doelstellingen.
- Het bereiken van doelstellingen is afhankelijk van meerdere beleidsinitiatieven in plaats van een enkel initiatief. Zeker het duurzaam beïnvloeden van het *gedrag* van bedrijven en andere doelgroepen vergt meerdere, complementaire beleidsinitiatieven (coherentie).
- De data over outcomes (directe effecten) was niet beschikbaar.
- De financiële middelen voor monitoring en evaluatie zijn beperkt. De budgetten en het aantal FTE's binnen de Directie Regeldruk & ICT liepen in de periode 2011-2015 terug (met 10 à 20%). Dit betrof het budget voor e-overheid (met name het wegvallen van PRIMA eind 2011), het budget voor ICT-innovatie en het aantal FTE beschikbaar voor strategievorming en evaluatie.

Sectie D.2 gaat in op de Digitale Agenda (2016) als kader voor het formuleren van outcome-indicatoren. De doelstellingen van de Digitale Agenda (en specifieke pijlers) zijn de *schakel* tussen de concrete doelstellingen van individuele beleidsinitiatieven en de strategische doelstellingen van EZ. Op basis van de Digitale Agenda ('bovenlangs') wordt een aantal outcome-indicatoren aanbevolen.

Sectie D.3 bevat enkele suggesties voor outcome-indicatoren redenerend vanuit het niveau van *individuele* beleidsinitiatieven ('onderlangs'). In het verlengde van output-indicatoren zoals het aantal gebruikers van een e-overheid-voorziening, kan vaak één stap extra worden gezet, bijvoorbeeld het effect op gebruikers. De nadruk ligt op de initiatieven die in 2017 worden gecontinueerd.

Sectie D.4, tot slot, biedt enkele aanbevelingen voor de evaluatie van ICT-beleid. Trefwoorden zijn balans en maatwerk, bijvoorbeeld bij de reikwijdte van evaluaties, de inzet van evaluatiemethodes en het betrekken van directbetrokkenen en andere belanghebbenden ('insiders en outsiders').

D.2 De Digitale Agenda als kader voor het formuleren van outcome-indicatoren

D.2.1 De Digitale Agenda

De Digitale Agenda (2011 en 2016) beschrijft hoe een combinatie van beleidsinitiatieven nodig is om de doelstellingen van de Rijksoverheid te bereiken. Het gaat om beleidsinitiatieven van verschillende ministeries en van verschillende directies binnen één ministerie.

De Digitale Agenda is dan ook een relevant kader voor het monitoren en evalueren van het ICT-beleid. Door de inhoudelijke samenhang binnen pijlers/actielijnen is de Digitale Agenda een minstens zo

relevant kader als de doelstellingen van één ministerie (zoals artikel 12 en 13 van EZ) of één directie binnen een ministerie (zoals de Directie Regeldruk en ICT-beleid binnen EZ).

Bovendien ontstaat tweede helft 2017, begin 2018 een momentum voor herijking van de Digitale Agenda en het formuleren van outcome-indicatoren. Het is waarschijnlijk dat de Digitale Agenda zal veranderen onder invloed van het nieuwe kabinet. De huidige agenda loopt tot 2017. Een aantal mogelijke wijzigingen in de Digitale Agenda is opgenomen in het rapport van de werkgroep Digitale Economie, juli 2016 gepubliceerd als bijlage bij het Advies van de Studiegroep Duurzame Groei.

Zoals beschreven in hoofdstuk twee en drie, zijn de 15 individuele beleidsinitiatieven duidelijk gepositioneerd binnen de vier pijlers van de Digitale Agenda. Ook is de Digitale Agenda op een logische wijze verbonden met de bredere doelstellingen van EZ.

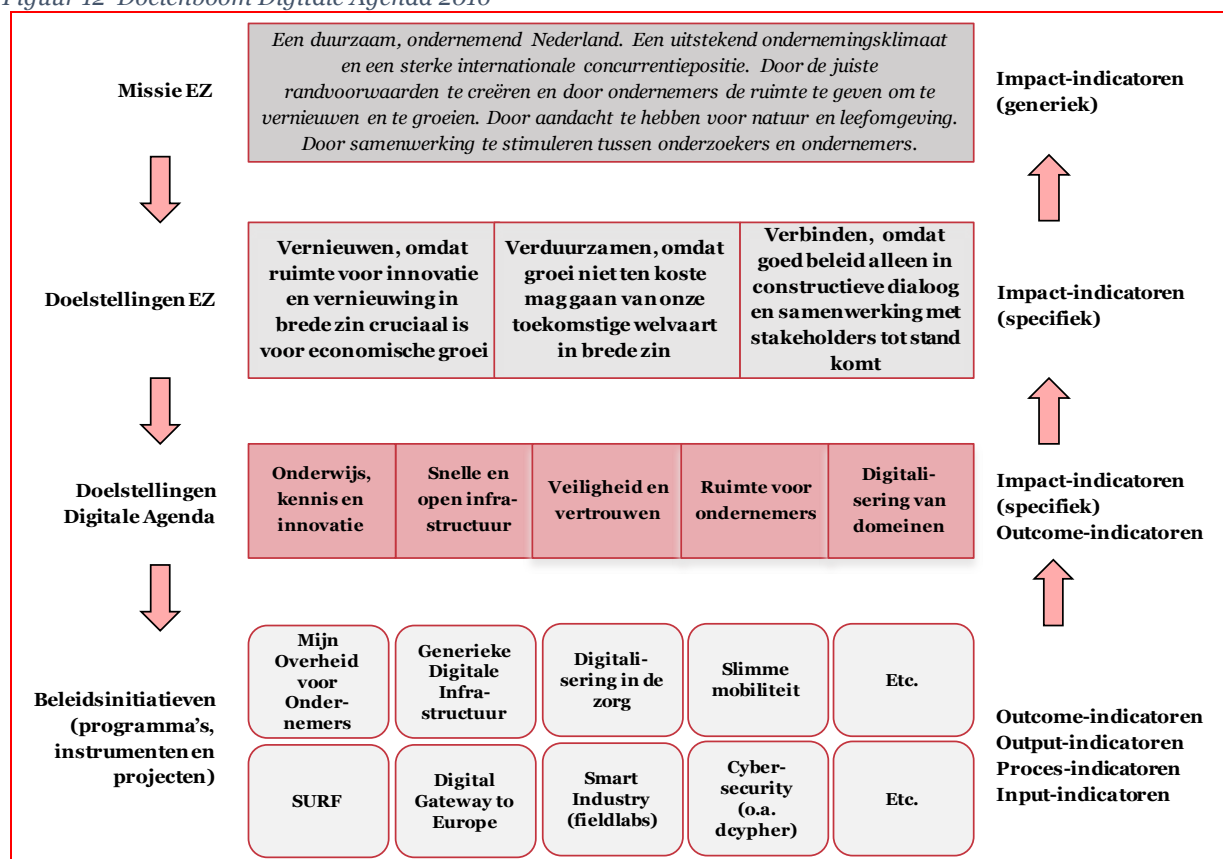
D.2.2 Doelenboom en impactmechanismes

Figuur 12 is een weergave van de doelenboom van EZ, de Digitale Agenda en concrete beleidsinitiatieven van EZ (en partners) gericht op e-overheid of andere ICT-innovaties. Hierbij is gekozen voor de formulering van EZ-doelstellingen en de Digitale Agenda per juli 2016. De stimulering van digitalisering in domeinen (smart industry, zorg, energie en mobiliteit) is in een aparte pijler/actielijn geplaatst.

Figuur 12 illustreert dat de set aan indicatoren, op verschillende niveaus, het mogelijk moet maken om te monitoren/evalueren in welke mate concrete beleidsinitiatieven bijdragen aan de hoger gelegen doelstellingen. Dit betekent ook dat de ‘cirkel’ wordt rondgemaakt: zijn de initiatieven inderdaad een antwoord op de uitdagingen en kansen die aanleiding waren tot het formuleren van doelstellingen?

In Figuur 12 is niet expliciet gemaakt welke beleidsinitiatieven bijdragen aan welke Digitale Agenda-actielijnen en welke EZ-doelstellingen. Dit vergt een nadere analyse per beleidsinitiatief.

Figuur 12 Doelenboom Digitale Agenda 2016



Bron: Technopolis Group

De doelenboom illustreert dat input en output uiteindelijk kunnen leiden tot outcomes en impact. Dit proces kan worden beschreven met impactmechanismes (*impact pathways*). Langs welke mechanismes worden outcomes en impact bereikt? Een zestal mechanismes is relevant voor ICT-beleid:¹¹⁹

1. Kennisopbouw
2. Samenwerking (sociale netwerken en kennisuitwisseling)
3. Human capital
4. Onderzoeksfaciliteiten
5. Bedrijvigheid
6. Efficiënte processen binnen overheden en uitvoeringsorganisaties

Wordt er bijvoorbeeld geïnvesteerd in onderzoeksfaciliteiten (input); komen deze faciliteiten hierdoor op een internationaal leidend niveau en worden de functionaliteiten bekend gemaakt onder bedrijven (output); gebruikt een groeiend aantal bedrijven deze faciliteiten en leidt dit tot geteste en verbeterde producten en diensten (outcomes); en nemen mede hierdoor de omzet en werkgelegenheid bij deze bedrijven toe (impact)? Door op al deze niveaus indicatoren te gebruiken kan worden onderzocht op dit impactmechanisme goed werkt of waar het eventueel stopt.

Omdat *samenwerking* binnen de Digitale Agenda vaak een middel is, en soms een doelstelling, dient er veel aandacht te zijn voor dit impactmechanisme. Denk aan indicatoren zoals het aantal partijen dat cofinanciert aan het begin van een initiatief (input), het aantal georganiseerde evenementen en bereikte partijen binnen de doelgroep (output), het aantal nieuwe relaties en de mate van vertrouwen binnen publiek-private netwerken (outcome-indicatoren) en het aantal duurzame relaties in succesvolle vervolprojecten (impact).

Het zesde mechanisme is relevant in de context van *e-overheid*. De stappen om te komen tot efficiënte processen binnen overheden en uitvoeringsorganisaties, hangen samen met de eerste vijf impactmechanismes (zoals samenwerking en de opbouw van kennis). Echter, het bereiken van efficiënte processen binnen overheden en uitvoeringsorganisaties hangt ook af van (taai) processen zoals implementatie en migratie en veranderingen in organisaties, cultuur en bekostiging. Met het e-overheidsbeleid beïnvloeden EZ en BZK de processen binnen de eigen ministeries en bij collegaministeries (horizontale sturing) en bij uitvoeringsorganisaties zoals KvK, RVO en toezichts- en opsporingsdiensten (verticale sturing).

Daarnaast stimuleren EZ en BZK de ontwikkeling van *nieuwe* e-overheidsvoorzieningen en (uiteindelijk) de verbetering van diensten aan *doelgroepen* zoals bedrijven en burgers.

Indicatoren voor input en output betreffen vooral het ontwikkelen en implementeren van e-overheidsvoorzieningen. Indicatoren voor outcomes betreffen vooral de effecten op de betrokken organisaties en doelgroepen.

D.2.3 Aandachtspunten bij het formuleren van outcome-indicatoren

Bij het formuleren van indicatoren dient vaak een uitsplitsing te worden gemaakt tussen *verschillende doelgroepen*. Binnen de Digitale Agenda zijn ondernemers een belangrijke doelgroep, met hierbinnen uitsplitsingen naar sectoren, naar bedrijfsgrootte, leeftijd of exportoriëntatie. Andere doelgroepen zijn onderzoeksinstellingen, maatschappelijke domeinen (zoals burgers en andere partijen in de zorgsector) mede-overheden en uitvoeringsorganisaties. Het type effecten per doelgroep zal vaak verschillen. Dit dient te worden gereflecteerd in de indicatorenset.

Individuele initiatieven leiden vaak *in onderlinge samenhang* tot effecten, bijvoorbeeld omdat ze zijn gericht op dezelfde doelgroep of op dezelfde fase van het innovatieproces. Dit kan betekenen dat bepaalde outcome-indicatoren voor meerdere initiatieven relevant zijn (bijvoorbeeld administratieve

¹¹⁹ De eerste vijf mechanismes en de relevantie voor onderzoek- en innovatieprogramma's worden besproken in: Martin, B. and, Tang, P. (2007), The Benefits from Publicly Funded Research, SPRU Electronic Working Paper Series.

lasten voor bedrijven). Een van de uitdagingen in evaluaties is het begrijpen van het samenspel tussen beleidsinitiatieven, binnen en buiten de Digitale Agenda.

De doelstellingen van beleidsinitiatieven kunnen *veranderen* en beleidsinitiatieven kunnen *neveneffecten* hebben, positief en negatief. Dit betekent dat monitoring en evaluatie flexibel moet zijn. Zo is het verminderen van administratieve lasten een belangrijk doel van de e-overheid. Echter, bedrijven, kennisinstellingen en inspectiediensten die betrokken zijn bij de ontwikkeling van e-overheidsvoorzieningen kunnen zich ontwikkelen tot internationale koplopers. Mogelijk zijn de kennis en de producten/diensten te exporteren. Dit neveneffect kan zich geleidelijk tot een doelstelling ontwikkelen. In dat geval kan een aanvullende outcome-indicator worden geformuleerd, bijvoorbeeld het aantal nieuwe internationale samenwerkingen.

D.2.4 De aandacht voor outcome-indicatoren in monitoring en evaluatie

In de *monitoring* van stimulerings- en implementatieprogramma's ligt de nadruk op input-, proces- en -output-indicatoren zoals investeringen, voortgang van programma's/projecten, samenwerking en grotendeels beïnvloedbare resultaten. Het gaat bijvoorbeeld om het aantal ontwikkelde diensten, publicaties, etc. Daarnaast is in monitoring aandacht voor outcome-indicatoren zoals verwachte en voorlopige effecten op betrokken partijen.

In *evaluaties* wordt de aandacht voor outcome-indicatoren uitgebreid en is vaak ook aandacht voor impact-indicatoren: specifieke impact op bijvoorbeeld sectoren en regio's en eventueel generieke impact zoals werkgelegenheid, Bruto Nationaal Product, concurrentiekracht en kwaliteit van leven. Voor evaluaties wordt dan ook aanvullende data verzameld (enquêtes onder de doelgroep, het consulteren van experts, text mining, benchmarking, etc.) en wordt gebruik gemaakt van bestaande relevante datasets (CBS, RVO, Europese Commissie, OECD, etc.). Op deze wijze toetsen evaluaties of het plausibel is dat beleid leidt, of zal leiden, de tot de beoogde effecten.

D.2.5 Voorbeelden van outcome-indicatoren, redenerend vanuit de Digitale Agenda

De Digitale Agenda uit 2011 beschrijft de thema's en doelstellingen. De herijking van de Digitale Agenda per juli 2016 benoemt de thema's die geleidelijk belangrijker werden (zowel in de context als binnen het ICT-beleid) en gaat in op individuele beleidsinitiatieven. Noch de Digitale Agenda uit 2011, noch de herijking per 2016 bevat een lijst met indicatoren. Wel wordt bij wijze van inleiding verwezen naar indicatoren zoals:

- Besparingen op regeldruk.
- De mate waarin informatie over wetten en regels actueel, makkelijk vindbaar en op maat is (voor ondernemers).
- Grootschalig gebruik van open standaarden (door overheden en bedrijven).
- Investeringen van bedrijven in ICT (en de impact op productiviteit).
- Energie efficiëntie in de ICT-sector.
- Het aantal ICT-bedrijven.
- Het aantal ICT-vacatures.

Hieronder geven we aanvullende voorbeelden van outcome-indicatoren op het niveau van de Digitale Agenda. De volledige set dient te worden ontwikkeld in samenspraak met collega-overheden betrokken bij de Digitale Agenda (met name andere ministeries maar ook gemeenten) en in samenspraak met partners betrokken bij de uitvoering (Logius, KvK, Bureau van de Digicommissaris, ECP, etc.).

Actielijn onderwijs, kennis en innovatie

Binnen deze actielijn is veel aandacht voor digitaal gepersonaliseerd leren. In het verlengde van de opschaling die plaats vond in het Doorbraakproject Onderwijs & ICT, wordt ingezet op een toename van het aantal scholen voor voortgezet onderwijs dat digitaal gepersonaliseerd leren introduceert. Dit gebeurt onder andere door de dialoog (en de markt) tussen scholen en aanbieders van digitaal leer materiaal te faciliteren. Wat zijn bijvoorbeeld de wensen en de beperkingen van scholen, bij de

aanschaf, implementatie en het werken met digitaal leermateriaal? Ook andere initiatieven in de Digitale Agenda, over bijvoorbeeld privacy en breedband, zijn relevant voor het gebruik van ICT in het onderwijs.

- Een mogelijke outcome-indicator is: het percentage scholen voor voortgezet onderwijs dat digitaal gepersonaliseerd leren heeft geïmplementeerd. Definities dienen te worden vastgesteld. Als onderdeel van monitoring, kan worden onderzocht welke factoren implementatie belemmeren of stimuleren. Ook kan worden verkend wat de effecten zijn op leerlingen en docenten, bijvoorbeeld in termen van specifieke vaardigheden en het tempo waarin deze vaardigheden worden verkregen (impact).

Binnen de actielijn onderwijs, kennis en innovatie is eveneens veel aandacht voor het gebruik van ICT-kennis. Het kennisniveau ligt in Nederland op een hoog niveau (in internationaal opzicht) maar het aantal bedrijven en andere organisaties dat veel, recente ICT-kennis gebruikt, kan omhoog. Stimulering vindt onder andere plaats via publiek-private samenwerking in opleidingen (zoals voor big data scientists) en in projecten binnen de topsectoren en de Nationale Wetenschapsagenda.

- Een mogelijke outcome-indicator is: het percentage bedrijven dat bij (technologische) innovatie samenwerkt met kennisinstellingen (overheids- of openbare onderzoeksinstituten). Er kan een uitsplitsing worden gemaakt naar sector, bedrijfsgrootte en regio. De data wordt reeds verzameld door het CBS in het kader van de tweejaarlijkse *Community Innovation Survey*. De data is met twee jaar vertraging publiek beschikbaar en is dus niet geschikt voor jaarlijkse monitoring.

Actielijn snelle en open infrastructuur

Binnen deze actielijn is veel aandacht voor innovatie in, en uitrol van, draadloze verbindingen. Een van de beleidsinitiatieven is de bijdrage aan het 5G-fieldlab in de regio Groningen (5G staat voor de 5^e generatie mobiele telecommunicatie). Er wordt onder andere gewerkt aan innovatieve toepassingen voor landbouw, zorg, energie, leefomgeving en verkeer en logistiek.

- Een mogelijke outcome-indicator is: het aantal commercieel gelanceerde producten/diensten dat is ontwikkeld en getest in het 5-fieldlab. Hierbij kan een uitsplitsing worden gemaakt naar domeinen (landbouw, zorg, etc.), naar het type bedrijven dat de dienst lanceert (zoals omvang en regio) en naar lancering op de Nederlandse of Europese markt. Deze indicator is zeer geschikt voor jaarlijkse monitoring. Voor het verklaren van de scores, kunnen de betrokken bedrijven worden geconsulteerd. Waarom zijn ze wel of (nog) niet geslaagd in het commercieel lanceren van de producten/diensten en in welke mate ligt dit aan de opzet van het 5G-fieldlab, andere elementen van de Digitale Agenda of andere factoren?

Actielijn veiligheid en vertrouwen

Hier is cybersecurity een centraal onderwerp. Een van de doelstellingen is: Nederland investeert in veilige en privacy bevorderende ICT-producten. Dit gebeurt onder andere in dcypher, het Dutch Cybersecurity Platform for Higher Education and Research (een voortzetting van eerdere platformen zoals het ICT-Innovatie Platform Veilig Verbonden, IIP-VV). Zowel publieke als private partijen zijn betrokken. De opgebouwde kennis moet ten bate komen van gebruikers van ICT-diensten en aanbieders van software en systemen voor veilige communicatie. De onderzoeks- en innovatieagenda wordt afgestemd met The Hague Security Delta.

- Een mogelijke outcome-indicator is: de daling of stijging van de kosten die bedrijven en publieke organisaties hebben ten gevolge van cybercriminaliteit. Hierbij kan een uitsplitsing worden gemaakt naar typen cybercriminaliteit en naar typen kosten (zoals preventie en incidenten). Afhankelijk van de mogelijkheden voor efficiënte dataverzameling (bijvoorbeeld incidentrapportages of surveys) is de data jaarlijks te verzamelen. In evaluaties kan worden onderzocht welke factoren de kosten ten gevolge van cybercriminaliteit bepalen: samenwerking met kennisinstellingen, samenwerking met leverancier, vaardigheden binnen het bedrijf, sector, export, etc.

- Andere mogelijke outcome-indicatoren zijn: het aantal startups, de omzet, werkgelegenheid en export van het cybersecurity-segment binnen de Nederlandse ICT-sector. Hierbij kan eventueel de uitsplitsing worden gemaakt naar bedrijven met veel of weinig samenwerking met kennisinstellingen en nationale cybersecurity-platformen. De data is mogelijk jaarlijks te verzamelen door het CBS, afhankelijk van een passende afbakening binnen het systeem van bedrijfsclassificaties.

Actielijn ruimte voor ondernemers

Binnen deze actielijn is veel aandacht voor de Gemeenschappelijke Digitale Infrastructuur (GDI), onder coördinatie van de Digicommissaris. De GDI is het kader voor ontwikkeltrajecten, implementatie, open standaarden, interoperabiliteit, kwaliteitsbewaking, etc. voor een groot aantal e-overheid-voorzieningen.

- Mogelijke indicatoren zijn: de totaal ervaren administratieve lasten (tijd en andere kosten) voor bedrijven, en de door bedrijven ervaren kwaliteit van de dienstverlening door overheden en uitvoeringsorganisaties. Een uitsplitsing naar typen overheidsdiensten, typen administratieve lasten, typen bedrijven en sectoren ligt voor de hand. Er kan worden gebouwd op de calculatietools ontwikkeld door Actal (Adviescollege Toetsing regeldruk). Dataverzameling op deze indicator kan leiden tot hogere administratieve lasten. Jaarlijkse monitoring lijkt disproportioneel, tenzij met kleine steekproeven en goede rekenmodellen wordt gewerkt.
- Mogelijke indicatoren, gericht op uitvoeringsorganisaties zoals de Belastingdienst, RVO en KvK, zijn: de investeringen en operationele kosten voor het implementeren en gebruiken van de verschillende e-overheid-voorzieningen bij het bedienen van hun doelgroepen. Hierbij moet niet worden doorgeschoten in het uitsplitsen van kosten. In monitors en evaluaties kan onderzocht worden welke factoren van invloed zijn op het bereiken van het (kantel)moment waarop de besparingen op operationele kosten groter zijn dan investeringen/afschrijvingen. Hier lijkt jaarlijkse monitoring haalbaar. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de mate van transparantie die voor uitvoeringsorganisaties haalbaar en wenselijk is.
- Een andere mogelijke indicator is: het aantal startups, de omzet, werkgelegenheid en export van het e-overheid-segment binnen de Nederlandse ICT-sector (met name softwareontwikkeling en dienstverlening). Net zoals bij de data voor het cybersecurity-segment van de ICT-sector, is de data mogelijk jaarlijks te verzamelen door het CBS, afhankelijk van een passende afbakening binnen het systeem van bedrijfsclassificaties.

Actielijn digitalisering van domeinen

Binnen deze actielijn is aandacht voor vier domeinen (smart industry, zorg, energie en mobiliteit) en een groot aantal initiatieven. De outcome-indicatoren moeten specifiek zijn voor de domeinen, rekening houdend met de aard van de beleidsinitiatieven (doelgroep, fase van het innovatieproces, financiële en andere interventies, etc.). Bijvoorbeeld: VWS heeft de lead in het stimuleren van gestandaardiseerde uitwisseling van data in de zorg. Eind 2019 moet 80% van de chronisch zieken en 40% van de overige Nederlanders direct toegang hebben tot bepaalde medische data.

- Deze doelstelling kan worden uitgewerkt in indicatoren voor verschillende ziektebeelden, verschillende typen data en voor bijvoorbeeld verschillende typen toegang (mobiel, thuis en/of andere locaties; permanent of met vertraging; volledig gratis of als onderdeel van betaalde zorg of behandelingen; etc.).
- Dit dient vergezeld te gaan van een indicator voor daadwerkelijk gebruik, met dataverzameling via het meten van gebruiksvolumes of via steekproeven.
- Ook zijn er indicatoren te ontwikkelen voor de economische effecten op bedrijven die data-uitwisseling mogelijk maken (telecommunicatie, cloud computing, data analytics, apparatuur, etc.). Zie de parallel met bedrijven actief als ontwikkelaar of aanbieder in de segmenten cybersecurity en e-overheid.

D.3 Outcome-indicatoren voor specifieke beleidsinitiatieven

Net als op het niveau van de Digitale Agenda, dienen outcome-indicatoren op het niveau van specifieke beleidsinitiatieven te worden ontwikkeld in samenspraak met collega-overheden en partners die zijn betrokken bij de uitvoering (Logius, KvK, Het Bureau van de Digicommissaris, ECP, etc.). Beslissingen over het aantal indicatoren en over specifieke indicatoren hebben immers gevolgen voor de kosten van monitoring, inclusief eventuele lastendruk voor deelnemers/gebruikers. Ook kan het formuleren van outcome-indicatoren leiden tot accenten op bepaalde doelgroepen, bepaalde impact mechanismes (zoals kennisopbouw en samenwerking) en hierdoor op bepaalde typen lessen en bijsturing.

Hieronder geven we aanbevelingen voor *outcome*-indicatoren, redenerend vanuit de *output*-indicatoren die reeds worden gebruikt door EZ en de betrokken partners. De aanbevelingen zijn te zien als *voorbeelden*; als een niet uitputtende lijst. Bij het formuleren van voorbeelden is gezocht naar een spreiding van outcome-indicatoren over verschillende doelgroepen en over de zes impact mechanismes die zijn onderscheiden.

e-overheid

In het e-overheid domein wordt momenteel in beperkte mate gebruik gemaakt van outcome-indicatoren. De behoefte groeit om outcomes integraler te bemeten vanuit de optiek van een ondernemer die een (zoek)reis aflegt in het vergaren van informatie en het plegen van transacties met de overheid. Een stuwende werking voor deze meer integrale aanpak komt uit de commerciële dienstensector. Banken en verzekeraars hebben customer journeys als uitgangspunt genomen om hun dienstverleningsprocessen in toenemende mate rondom de burger of ondernemer te organiseren. Ook VNG en KING hebben zich enkele jaren geleden op dit pad begeven.

Een grote uitdaging ligt in het nemen van vervolgstappen waarbij uitvoeringsorganisaties hun e-diensten en daarmee verbonden interne bedrijfsprocessen daadwerkelijk binnen een gezamenlijke vindplaats aanbieden, en in het verlengde daarvan bedrijfsprocessen onderling verder oplijnen. Hierdoor hoeft een ondernemer niet telkens opnieuw data aan te leveren. Waarmee tevens de gewenste aansluiting gevonden wordt met een Ondernemingsdossier, waarvan het actieve hergebruik van content (data van de ondernemer) door meerdere uitvoeringsorganisaties centraal zal staan.

Op deze plaats beperken wij ons tot richtingen om outcome-indicatoren te ontwikkelen, waarbij wij bij wijze van aanbeveling per cluster van initiatieven gerichte voorstellen voor indicatoren presenteren. Wij zijn ingeval de e-overheid terughoudend om met gedetailleerde voorstellen te komen, omdat dit terrein nog openligt.

Het formuleren van outcome-indicatoren vereist intensief overleg met uitvoeringsorganisaties en brancheorganisaties om de meest relevante outcome-indicatoren te selecteren, om zoveel mogelijk data te hergebruiken, om de kosten van monitoring te beperken, het draagvlak te vergroten, etc.

Zoals in de vorige paragraaf toegelicht, treden effecten op langs zes impact mechanismes. Bij e-overheid gaat het vooral om efficiënte processen binnen overheden en uitvoeringsorganisaties. Binnen dit mechanisme geldt de volgende driedeling:

- Sturing door EZ op *procesoptimalisatie*/oplijning van afzonderlijke partners: enerzijds horizontaal, met andere vakdepartementen; anderzijds verticaal, in de kolom met bijvoorbeeld een uitvoeringsorganisaties of met brancheorganisaties of ketens.
- Sturing op de *customer journey* optimalisatie, vanuit de optiek van specifieke doelgroepen van ondernemers, als outcome. Dit eveneens verticaal, bijvoorbeeld in een zorgkolom-customer journey van een zorg-ZZP-er.
- Sturing door EZ op de ontwikkeling en implementatie van *nieuwe e-diensten* van afzonderlijke partners en samenwerkende partners.

Bij de operationalisatie van outcome-indicatoren kan gebruik gemaakt worden van goede praktijken die elders zijn ontwikkeld. We noemen hier de calculatietools die ontwikkeld zijn door Actal (Adviescollege

Toetsing regeldruk), en het instrumentarium dat door VNG en KING is ontwikkeld voor met name gemeentelijke e-loketten.

Jaarlijkse monitoring lijkt disproportioneel, het lijkt raadzaam gerichte steekproeven gebaseerd op goede rekenmodellen te laten uitvoeren, die gericht zijn op specifieke diensten, typen bedrijven en sectoren, en vooral op specifieke customer journeys.

Evenals in de periode 2011-2015 het geval was, zal EZ de grenzen moeten opzoeken van het mandaat om missie gedreven aan te sturen en toch voldoende sturingsruimte te bieden aan partners zoals uitvoeringsorganisaties. Dit geldt ook bij het opstellen en toepassen van outcome-indicatoren. De resultaten uit outcome-metingen zijn belangrijk voor lessen en bijsturing en voor informatieverschaffing aan de Tweede Kamer en ondernemersorganisaties. Ook kan het (samen) opstellen van outcome-indicatoren bevorderen dat de coalities die EZ en BZK formeren rond bijvoorbeeld MOvO, stevig sturen op gezamenlijk te realiseren outcomes. In monitors kan onderzocht worden welke kosten en intern zichtbaar gemaakte opbrengsten gepaard gaan met het oplijnen van processen en systemen rond centrale voorzieningen zoals MOvO, e-factureren, SBR e.d. Verder kunnen uitvoeringsorganisaties uitgenodigd worden om indicatoren te formuleren voor de door hen geplande effecten op specifieke doelgroepen, om hier vervolgens samen op te monitoren.

Voor wat betreft *output*-indicatoren is er in de diverse initiatieven een goede basis gelegd. Er is sprake van een breed palet van metriecken, veelal gericht op het aantal/type gebruikers en op klanttevredenheid. Het is hier vooral zaak om output-indicatoren te zien als opstap naar een select aantal outcome-indicatoren waarop daadwerkelijk gestuurd kan worden.

Tabel 44 geeft voorbeelden van (outcome-)indicatoren voor het Ondernemersplein.¹²⁰ Zoals hierboven is ingeleid, wordt telkens in elk van de drie categorieën een indicator voorgesteld: sturing op procesoptimalisatie over de keten, customer journeys en nieuwe e-diensten. Op het niveau van output gaat het grotendeels om indicatoren die momenteel al gebruikt worden voor het Ondernemersplein. De uitdaging is om een stap verder te gaan en enkele outcome-indicatoren toe te voegen.

Tabel 44 Outcome-indicatoren: voorbeelden Ondernemersplein

Strategische doelstellingen	Doelgroepen (en partners)	Output (en onderliggende activiteiten)	Outcome-indicatoren (en onderliggende mechanismes)
Reductie van administratieve lastendruk voor ondernemers	Bedrijven (en hun adviseurs, accountants e.d.)	<ul style="list-style-type: none"> Output-indicatoren die zich bewezen hebben in het domein van nationale en gemeentelijke e-dienstverlening, b.v. het percentage bedrijven in de doelgroep dat gebruik maakt van Ondernemersplein en de tevredenheid over de beschikbare informatie Output-indicatoren voor bekendheid, vindbaarheid, navigatie en gebruiksvriendelijkheid 	<ul style="list-style-type: none"> Bespaarde kosten en tijdsbesteding aan de kant van ondernemers (<i>customer journey</i>) Relevantie en consistentie van de informatie zoals beschikbaar gesteld door individuele publieke organisaties en ketens van publieke organisaties, zoals ministeries, ZBO's en gemeenten (<i>customer journey, procesoptimalisatie</i>) Kosten, baten en ervaringen tijdens de zoekreis van ondernemers, binnen het Ondernemersplein en bij combinaties met andere online en offline informatiebronnen (<i>customer journey</i>)

¹²⁰ Zie bijvoorbeeld van Hulst, B., & de Groot, H. (2013) Doelmatigheid door een digitale overheid; Keur, P., & Dicks, T. (2011) Het mesten van kosten en baten van de elektronische overheid; en Jansen, J., & de Vries, S. (2008) Benchmarking van elektronische overheidsdienstverlening.

Strategische doelstellingen	Doelgroepen (en partners)	Output (en onderliggende activiteiten)	Outcome-indicatoren (en onderliggende mechanismes)
Verhoging kwaliteit van overheidsdienstverlening aan bedrijven	Uitvoeringsorganisaties	<ul style="list-style-type: none"> Omvang van het aanbod aan informatie, uitgesplitst naar specifieke aanbieders van informatie (zoals ministeries, ZBO's en gemeenten) Het gebruik van informatie en functionaliteiten, uitgesplitst naar specifieke typen ondernemers (omvang, sector, keten, nationaal-internationaal, etc.) Kwaliteit van de e-overheidsdienstverlening in termen van (technische) continuïteit, betrouwbaarheid en bereikbaarheid 	<ul style="list-style-type: none"> De mate van behaalde snelheid, volledigheid en accuratesse van de informatie die wordt aangeboden door individuele en gezamenlijke publieke organisaties (<i>procesoptimalisatie, customer journey</i>) Kostenbesparingen bij uitvoeringsorganisaties dankzij samenwerking tussen publieke aanbieders. Bijvoorbeeld: meer informatie delen, minder duplicatie. (<i>procesoptimalisatie</i>) De kosten voor nieuwe systemen en diensten en de directe baten (zoals kwaliteitsverbetering) en indirecte baten zoals hergebruik van systemen en diensten voor andere doelgroepen of domeinen (<i>procesoptimalisatie, nieuwe diensten</i>)

Tabel 45 geeft voorbeelden voor eHerkenning en e-factureren.

Tabel 45 Outcome-indicatoren: voorbeelden eHerkenning en e-factureren

Strategische doelstellingen	Doelgroepen (en partners)	Output (en onderliggende activiteiten)	Outcome-indicatoren (en onderliggende mechanismes)
Regeldruk verminderen	Bedrijven (en hun adviseurs, accountants e.d.)	<ul style="list-style-type: none"> eHerkenning: reguliere output-indicatoren zoals het aantal gebruikers, en frequentie per gebruiker, met uitsplitsing naar typen gebruikers (omvang, sector, keten, nationaal-internationaal, etc.) eHerkenning: aantal en type producten/diensten waar eHerkenning voor gebruikt wordt eHerkenning: gebruik per type/niveau eHerkenningmiddelen e-factureren: het aantal e-factuurdienstverleners/ softwarepakketleveranciers dat participeert in Simplerinvoicing¹²¹ 	<ul style="list-style-type: none"> e-factureren: aantal e-factuurverzenders en -ontvangers (eindgebruikers) met uitsplitsing naar typen gebruikers (omvang, sector, keten, nationaal-internationaal, etc.) (<i>procesoptimalisatie</i>) eHerkenning en e-factureren: indicatoren voor de transactiereis per doelgroep, bijvoorbeeld vindbaarheid en gebruiksvriendelijkheid, ook bij combinaties van eHerkenning en e-factureren (<i>procesoptimalisatie, customer journey</i>) Op het grensvlak van outcomes en impact: eHerkenning en e-factureren: indicatoren met betrekking tot kosten en tijd, foutenmarges en gevallen van fraude (<i>procesoptimalisatie, customer journey</i>) Op het grensvlak van outcomes en impact: eHerkenning: nieuwe (online) commerciële of publieke diensten ontwikkeld en aangeboden, mogelijk gemaakt of

¹²¹ Dit type output-indicator zou eventueel ook kunnen worden gebruikt voor eHerkenning. Echter, het stelsel voor eHerkenning kan worden gezien als een stelsel dat, gezamenlijk, wordt bestuurd door Logius en (per januari 2017) zes private aanbieders/dienstverleners, met inspraak van (publieke en private) gebruikers van eHerkenning. Bij e-factureren is het aantal private dienstverleners groter (30+ per januari 2017).

			gestimuleerd door eHerkenning (nieuwe diensten).
Verbeteren bedrijfsvoering	Uitvoeringsorganisaties	<ul style="list-style-type: none"> eHerkenning en e-factoreren: door de uitvoeringsorganisatie gerealiseerde implementatie, voor welke diensten, functionaliteiten en doelgroepen eHerkenning en e-factoreren kwaliteit van de e-overheid-dienstverlening door de uitvoeringsorganisatie in termen van (technische) continuïteit, betrouwbaarheid en bereikbaarheid. 	<ul style="list-style-type: none"> e-Herkenning: het door/namens de uitvoeringsorganisatie effectiever en efficiënter identificeren en authenticeren, b.v. in termen van kosten, snelheid, niveau van betrouwbaarheid en fraude (procesoptimalisatie) e-factoreren: het door/namens de uitvoeringsorganisatie effectiever en efficiënter factureren, b.v. in termen van kosten, foutenmarge, fraude en betalingstermijn (procesoptimalisatie)

Voor het domein van open standaarden is al een instrumentarium van bemeting operationeel, gericht op realisatie van output in de vorm van gebruik van standaarden bij overheidsinkoop.

Bij de ontwikkeling van outcome-indicatoren zou de aandacht uit kunnen gaan naar enerzijds domeinen van toepassing (bepaalde sectoren en gemeenten) en anderzijds thema's zoals smart industry, smart cities en cybersecurity. Hierdoor kunnen tevens verbindingen worden gelegd met het portfolio ICT-innovatie.

Tabel 46 geeft een aantal voorbeelden van outcome-indicatoren voor open standaarden.

Tabel 46 Outcome-indicatoren: voorbeelden open standaarden

Strategische doelstellingen	Doelgroepen (en partners)	Output (en onderliggende activiteiten)	Outcome-indicatoren (en onderliggende mechanismes)
Het vergroten van de interoperabiliteit en van de leveranciers-onafhankelijkheid voor de publieke sector, waardoor een kwalitatief hoogwaardige en tegelijk kostenefficiënte-uitwisseling mogelijk gemaakt wordt	Bedrijven	Mate van realisatie van 'pas toe of leg uit'; b.v. het aantal en type bedrijven dat daadwerkelijk voldoet aan de gestelde eisen voor overheidsinkoop	<ul style="list-style-type: none"> De mate van doorwerking van het 'pas toe of leg uit' inkoopbeleid van de overheid op het dienstenaanbod van bedrijven, b.v. kostenbesparing, samenwerking en minder vendor/leverancier lock-in binnen ketens van bedrijven (procesoptimalisatie) Effecten van het gebruik van open standaarden op b.v. samenwerking, innovatie en op de betrouwbaarheid en kwaliteit van de aangeboden diensten, aan overheden en andere klanten (nieuwe diensten)
	Overheden	Mate van realisatie van 'pas toe of leg uit'; b.v. het aantal en type overheidsinstellingen dat dit principe hanteert, op papier en in de praktijk	<ul style="list-style-type: none"> Effecten op de bedrijfsvoering van de betrokken overheidsorganisaties, b.v. in termen van investeringspatroon, verschuiving van uitgaven van onderhoud naar initiële aanschaf (of van aanschaf naar huur) en de mate waarin open standaarden van invloed zijn op het wisselen van leverancier (procesoptimalisatie)

ICT-innovatie

SURF-programma Innovatie-Infrastructuur met Impact

Zoals in hoofdstuk drie vermeld, zijn EZ, OCW, NWO en SURF eind 2016, begin 2017 in gesprek over het explicieter maken van de doelstellingen, investeringen, output, activiteiten, output en outcomes van SURF. In dit brede verband wordt ook gekeken naar het SURF-programma Innovatie-Infrastructuur met Impact en opvolgers. Dit kan leiden tot een integrale set aan indicatoren voor SURF, met per doelstelling, een set indicatoren voor output en outcomes. Hierbij dient rekening te worden gehouden met het samenspel tussen activiteiten; de wijze waarop de combinatie van activiteiten leidt tot outcomes. Ook dient aandacht te zijn voor de bijdrage van SURF aan kennisopbouw en human capital.

De voortgangsverslagen van het SURF-programma Innovatie-Infrastructuur met Impact bevatten meerdere output-indicatoren en enkele outcome-indicatoren. In

Tabel 47 hebben we deze twee categorieën uit elkaar getrokken. Ook zijn doelgroepen onderscheiden en is vermeld welke impact mechanismes relevant zijn. Er worden aanvullende outcome-indicatoren voorgesteld (aangeduid met AANBEVELING).

Tabel 47 Outcome-indicatoren SURF-programma Innovatie-Infrastructuur met Impact

Strategische doelstellingen	Doelgroepen (en partners)	Output (en onderliggende activiteiten)	Outcome-indicatoren (en onderliggende mechanismes)
<ul style="list-style-type: none"> Het versterken van de Nederlandse ICT-infrastructuur 	SURF en (andere) kennisinstellingen	<ul style="list-style-type: none"> Upgraden van de supercomputer Cartesius Uitbreiding van de faciliteiten voor Big Data Computing en analyse Uitbreiding van dataopslagsystemen van SURFsara Opzetten van eerste Sector Cloud genaamd SURFdrive Uitbreiden van SURFdrive met SURF cumulus 	<ul style="list-style-type: none"> Aantal en hoogte van noteringen SURFsara in de top 500 meest krachtige supercomputers (onderzoeksfaciliteiten) AANBEVELING: de hoeveelheid opslagcapaciteit van SURF die beschikbaar is voor kennisinstellingen en bedrijven (onderzoeksfaciliteiten)
<ul style="list-style-type: none"> Stimuleren van de kenniseconomie en innovatie Beter gebruik van de ICT-kennisinfrastructuur door bedrijven 	Bedrijven	<ul style="list-style-type: none"> Resultaten van het private sector programma in termen van diensten ontwikkeld en pilots Gebruik van SURF-onderzoeksfaciliteiten in Doorbraakprojecten met ICT en andere initiatieven binnen de Digitale Agenda Aantal bedrijven waarmee SURF samenwerkt Aantal bedrijven dat gebruik maakt van de SURF-onderzoeksfaciliteiten 	<ul style="list-style-type: none"> Vernieuwing en verbetering van R&D bij bedrijven (kennisopbouw en bedrijvigheid) Nieuwe PPS of intensivering van bestaande PPS: versterking ecosysteem (samenwerking/netwerken) AANBEVELING: bovenstaande indicator (PPS/ecosysteem) uitwerken in indicatoren voor nieuwe en duurzame samenwerking, en dient niet alleen in te gaan op SURF en bedrijven maar ook op kennisinstellingen (samenwerking/netwerken) AANBEVELING: aantal diensten dat op de markt is gelanceerd mede dankzij ontwikkeling en testen die plaatsvinden met SURF-faciliteiten. Met uitsplitsing naar typen bedrijven, b.v. omvang, sector, regio binnen of buiten Nederland (bedrijvigheid)

Strategische doelstellingen	Doelgroepen (en partners)	Output (en onderliggende activiteiten)	Outcome-indicatoren (en onderliggende mechanismes)
			<ul style="list-style-type: none"> • AANBEVELING: het aantal startups dat mede het gevolg is dan het ontwikkelen, implementeren of gebruiken van de SURF-faciliteiten (<i>bedrijvigheid</i>)

Digital Gateway to Europe

Zoals in hoofdstuk drie beschreven, is de monitoring van het Digital Gateway to Europe-initiatief gebaseerd op het kader dat is ontwikkeld door NFIA, de organisatie die het initiatief uitvoert. Tabel 48 bevat een samenvatting van de set indicatoren. Wederom zijn de indicatoren ingedeeld onder output en outcomes, en zijn de doelgroepen en impact mechanismes benoemd. Er worden vier outcome-indicatoren voorgesteld. Daarnaast is een output-indicator gesuggereerd om de relatie tussen doelstellingen en outcomes inzichtelijk te maken.

Tabel 48 Outcome-indicatoren Digital Gateway to Europe

Strategische doelstellingen	Doelgroepen (en partners)	Output (en onderliggende activiteiten)	Outcome-indicatoren (en onderliggende mechanismes)
<ul style="list-style-type: none"> • Het aantrekken, behouden en verder uitbouwen van buitenlandse ICT-investeringen, waardoor de Nederlandse ICT-sector en de economische topsectoren versterkt worden (kwalitatief en kwantitatief) 	<ul style="list-style-type: none"> • Bedrijven: de nadruk ligt op vijf landen en enkele segmenten van de ICT-sector en topsectoren waarin ICT wordt gebruikt 	<ul style="list-style-type: none"> • Actieve projecten: het aantal bedrijven waarmee NFIA in contact is • Prospects: bedrijven waarvan het kansrijk is dat zij zich in NL zullen vestigen • On hold: bedrijven die de beslissing over uitbreiding in het buitenland hebben opgeschort • Cancelled: bedrijven die de beslissing om uit te breiden hebben afgelast • Lost: bedrijven die hebben besloten zich in een ander land dan NL te vestigen 	<ul style="list-style-type: none"> • Decided: bedrijven binnen de doelgroep die hebben besloten zich in NL te vestigen (<i>bedrijvigheid</i>) • Confirmed: bedrijven binnen de doelgroep die hebben besloten zich in NL te vestigen en NFIA hiervan een 'confirmation letter' hebben, bij voorkeur vergeleken met het aantal door NFIA aangetrokken bedrijven binnen de ICT-sector of HTSM (<i>bedrijvigheid</i>) • AANBEVELING: samenwerking tussen de betreffende bedrijven en kennisinstellingen in O&O-projecten in Nederland, b.v. te monitoren vanaf twee jaar nadat een bedrijf zich in Nederland heeft gevestigd (<i>samenwerking en kennisopbouw</i>)
<ul style="list-style-type: none"> • Het monitoren, evalueren en terugkoppelen richting beleid over het Nederlandse vestigingsklimaat 	<ul style="list-style-type: none"> • EZ en mede-overheden 	<ul style="list-style-type: none"> • AANBEVELING: het aantal signalen van bedrijven die zich (potentieel) in Nederland vestigen ten aanzien van het Nederlandse vestigingsklimaat, dat heeft geleid tot discussies met de verantwoordelijke wet- en regelgever of uitvoerder (bijvoorbeeld een Ministerie, provincie of ontwikkelingsmaatschappij) 	<ul style="list-style-type: none"> • AANBEVELING: de tevredenheid van mede-overheden en bedrijven over de wijze waarop waarin nationale en regionale overheden (en ontwikkelingsmaatschappijen) onderling samenwerking (<i>bedrijvigheid, efficiënte processen binnen overheden en uitvoeringsorganisaties</i>)

Kennis- en Innovatieagenda ICT

Zoals besproken in hoofdstuk drie ligt de nadruk van de KIA-ICT op het opstellen en actualiseren van de Nederlandse agenda voor onderzoek- en innovatie in relatie tot ICT. De documentatie maakt duidelijk dat de agenda niet alleen een doel is, maar ook een middel. Denk aan het bevorderen van samenwerking en het mobiliseren van financiële middelen (binnen de rijksoverheid acquireren/oormerken, op Europees niveau acquireren, bedrijven uitnodigen om te cofinancieren, etc.). Tabel 49 illustreert dat de doelstellingen voor verschillende doelgroepen relevant zijn; maakt een aantal typen output van de KIA ICT expliciet; en bevat aanbevelingen voor outcome-indicatoren.

Tabel 49 Outcome-indicatoren Kennis- en Innovatieagenda ICT

Strategische doelstellingen	Doelgroepen (en partners)	Output (en onderliggende activiteiten)	Outcome-indicatoren (en onderliggende mechanismes)
<ul style="list-style-type: none"> • Het aanjagen van kennisontwikkeling op het gebied van ICT • Het verhogen van investeringen in ICT-onderzoek en innovatie • Het stimuleren van publiek-private samenwerking op het terrein van ICT-onderzoek en – innovatie • Het aanjagen van innovatie (nieuwe producten, diensten en werkprocessen) op het terrein van ICT 	<p>Kennisinstellingen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Een breed gedragen KIA ICT, waaronder aansluiting op bestaande Europese, nationale en regionale agenda's (zoals de Nationale Wetenschapsagenda en Horizon 2020) • Commitment om financieel bij te dragen aan programma's en projecten binnen de KIA 	<ul style="list-style-type: none"> • AANBEVELING: invloed op agenda's van kennisinstellingen: meer aandacht voor ICT (<i>kennisopbouw, samenwerking, human capital</i>) • AANBEVELING: deelname aan publiek-private consortia die voorstellen indienen voor programma's en projecten op het terrein van ICT... • ...en het aantal van deze voorstellen dat wordt gehonoreerd en de hoogte van de aanvullende middelen (<i>kennisopbouw en samenwerking</i>)
	<p>Overheden en uitvoeringsorganisaties</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Een breed gedragen KIA ICT, waaronder aansluiting op bestaande Europese, nationale en regionale agenda's (zoals NWO-programma's en regionale innovatieprogramma's) • Commitment om financieel bij te dragen aan programma's binnen de KIA ICT 	<ul style="list-style-type: none"> • AANBEVELING: invloed op agenda's van overheden en uitvoeringsorganisaties (<i>kennisopbouw, samenwerking</i>) • AANBEVELING: het mobiliseren/oormerken van budget en het formuleren van programma's en calls ter implementatie van de KIA ICT (<i>kennisopbouw</i>)
	<p>Bedrijven</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Een breed gedragen KIA ICT, waaronder aansluiting op bestaande Europese, nationale en regionale agenda's (zoals de KIA's van de verschillende topsectoren) • Commitment om financieel bij te dragen aan programma's en projecten binnen de KIA ICT 	<ul style="list-style-type: none"> • AANBEVELING: invloed op nieuwe/aangepaste KIA's van topsectoren • AANBEVELING: financieel en als deelnemer bijdragen aan programma's en projecten ter implementatie van de KIA ICT • AANBEVELING: deelname aan publiek-private consortia die voorstellen indienen voor programma's en projecten op het terrein van ICT... • ...en het aantal van deze voorstellen dat wordt gehonoreerd en de hoogte van de aanvullende middelen (<i>kennisopbouw, samenwerking en bedrijvigheid</i>)

Veranderingen in de *inhoud* van de KIA ICT (en relevante programma's en calls) kunnen onderdeel zijn van de monitoring. Denk aan het opkomen van nieuwe thema's, de balans tussen fundamentele en toegepaste kennis ('innoveren *in* ICT of innoveren *met* ICT'), en de nadruk op toepassingen in specifieke topsectoren en maatschappelijke domeinen.

De effecten van de KIA ICT zijn in potentie zeer breed. In aanvulling op de in Tabel 49 genoemde outcome-indicatoren, is het aan te raden om de invloed van de KIA ICT op het totale budget voor ICT-onderzoek en -innovatie te monitoren. Welk deel van dit totale budget is gekoppeld aan de KIA ICT (thematisch of expliciet via programma's en calls) en in welke mate leidde de KIA ICT tot een verhoging van het budget voor ICT-onderzoek en -innovatie in Nederland? Voor het monitoren van de uiteindelijke *impact* dient aansluiting te worden gezocht bij de monitoring van de topsectoren. Denk aan het monitoren van het aantal innovatieve ICT-bedrijven, snelle groeiers, startups, export, aantal werknemers, aantal onderzoekers, de positie van Nederland op internationale ICT-rankings, etc.

D.4 Evaluatie: balans en maatwerk

Monitoring is niet alleen relevant om tijdig te leren en waar nodig bij te sturen; het kan tevens een stevige empirische basis leggen voor interim en eindevaluaties. De indicatorenset voor monitoring kan bovendien worden gebruikt voor een nulmeting, als onderdeel van een ex ante evaluatie. Dit geldt voor de Digitale Agenda (en eventuele opvolgers) en voor individuele beleidsinitiatieven.

Zoals hierboven beschreven, dient een indicatorenset de niveaus output en outcomes af te dekken, met daarnaast aandacht voor input, processen en eventueel impact. Aan de andere kant geldt: hoe meer indicatoren, hoe groter de kosten voor beleidsmakers en uitvoerders. Ook zijn er kosten voor bedrijven, als sprake is van rapportageplichten, enquêtes of consultaties. Het gaat om het vinden van de balans, rekening houdend met de omvang van een beleidsinitiatief (met name het budget), de looptijd, de risico's voor betrokkenen (technisch, politiek, etc.), de kosten voor dataverzameling (met kostenbesparingen dankzij o.a. text mining) en de mogelijkheden om bestaande (open) data te gebruiken (CBS, Eurostat, RVO, KvK, monitors van de Europese Commissie, van de OECD, etc.). Een toevoeging op dit laatste punt is dat EZ invloed heeft op de reguliere dataverzameling door de genoemde organisaties. Zo kostte het tijd voordat dataverzameling en -bewerking door het CBS aansloot op de afbakening van topsectoren. Mogelijk zijn ook bij de monitoring van de ICT-sector en ICT-innovatie stappen te zetten.

Ook bij evaluaties is het een uitdaging om een balans te vinden tussen enerzijds 'veel meten, luisteren en leren' en anderzijds 'op de kosten letten.' Tijdens deze evaluatie van het ICT-beleid kregen we een goed overzicht van recent uitgevoerde evaluaties. Op basis hiervan formuleren we vier aanbevelingen voor het evalueren van ICT-beleid. Trefwoorden hierbij zijn balans en maatwerk.

D.4.1 Stel een evaluatiekalender op

Allereerst: draagvlak, budgetten, kwaliteit en relevantie van evaluaties zijn gebaat bij een heldere kalender met evaluaties. Dit geldt voor de Digitale Agenda en individuele initiatieven. Hierdoor wordt bovendien duidelijk gemaakt wat de doelstelling en timing van evaluaties zijn. Is een ex ante evaluatie bijvoorbeeld noodzakelijk om de kansen en uitdagingen scherper te krijgen, en het ontwerp van een beleidsinitiatief te finetunen? Is een interim evaluatie bijvoorbeeld noodzakelijk om goedkeuring te geven voor de tweede fase van een programma of voor grootschalige implementatie van een e-overheidvoorziening? Is een eindevaluatie gericht op lessen die relevant zijn voor een nieuw programma, bijvoorbeeld een eventuele opvolger van de Doorbraakprojecten met ICT? Voor de balans: een kalender met evaluaties dient ook flexibel te zijn. Soms zijn er veranderingen in de politieke of economische context, incidenten, kansen, etc. Hierdoor kan een geplande evaluatie niet langer opportuun zijn of kan een extra evaluatie noodzakelijk zijn.

Zorg voor balans tussen evaluaties op systeemniveau, programmaniveau en instrumentniveau

Ten tweede, dient een goede balans te worden gevonden tussen evaluaties op systeemniveau (zoals de beleidsdoorlichting van Artikel 12 en 13 in 2014/2015)¹²², programmaniveau (zoals de onderhavige evaluatie van een groot deel van de Directie Regeldruk en van het ICT-beleid en van de Digitale Agenda) en het niveau van individuele instrumenten/beleidsinitiatieven (of eventueel van belangrijke organisaties zoals Logius, het Forum Standaardisatie en ECP). De observaties, lessen en aanbevelingen van deze typen evaluaties bouwen op elkaar voort. Zo was een van de aanbevelingen van de Beleidsdoorlichting Artikel 12 en 13, het beter verbinden van ICT-innovatiebeleid met regulier Innovatie en Ondernemerschapbeleid. Dit was voor ons aanleiding om veel aandacht te geven aan de bijdrage van de Digital Gateway to Europe, de Kennis- en Innovatieagenda ICT en SURF aan innovatie door bedrijven (zie de voorgestelde outcome-indicatoren). De onderhavige evaluatie, bijvoorbeeld de observaties over doeltreffendheid, biedt hopelijk aanknopingspunten voor evaluaties op het niveau van individuele initiatieven en organisaties. Ook zijn er mogelijk aanknopingspunten, zoals de discussie over de rol en toegevoegde waarde van EZ, voor systeemevaluaties van de e-overheid. Een van de risico's is dat systeemevaluaties onvoldoende kunnen bouwen op evaluaties van individuele initiatieven.¹²³

D.4.2 Combineer brede evaluaties en meer toegespitste evaluaties

Ten derde, dienen evaluaties een balans te vinden tussen enerzijds het afdekken van verschillende beleidsdoelstellingen, impact mechanismes en evaluatiecriteria en anderzijds het aanbrengen van zwaartepunten. Een uitdaging voor toekomstige evaluaties van de Digitale Agenda is de combinatie van economische, sociale en milieudoelstellingen. Dit geldt vooral voor de actielijn Digitalisering van domeinen. Bovendien is sprake van verschillende typen instrumenten: van financiële instrumenten en het wegnemen van belemmeringen in wet- en regelgeving, tot het aanjagen van publiek-private netwerken met actieve rollen voor EZ en door EZ aangestelde ambassadeurs en boegbeelden. EZ legt steeds meer nadruk op het impact mechanisme samenwerking (sociale netwerken), mede om hiermee de context beter te doorgronden, draagvlak flexibiliteit te vergroten. Echter, initiatieven zoals MOvO, SURF en de KIA ICT trachten ook langs andere mechanismes effect te sorteren, bijvoorbeeld door het stimuleren van bedrijvigheid, kennisopbouw en human capital. Bij MOvO geldt bovendien de focus op het efficiënter maken van processen van overheden en uitvoeringsorganisaties. De kalender voor evaluaties van de Digitale Agenda en de e-overheid kan een combinatie bevatten van brede evaluaties en evaluaties die inzoomen op bepaalde doelstellingen, mechanismes zoals de netwerkrol van EZ of bepaalde evaluatiecriteria. Dit maakt maatwerk en diepgang mogelijk bij de uitvoering van evaluaties.

D.4.3 Evaluatiemethodes: ruimte voor maatwerk en innovatie

Ten vierde, is de selectie van evaluatiemethodes cruciaal voor het uitvoeren van evaluaties. Ook als output en outcomes zorgvuldig worden gemonitord, is het een uitdaging om plausibele verbanden vast te stellen tussen beleidsinitiatieven en effecten op doelgroepen en bredere groepen. De discussies binnen en buiten EZ, over bijvoorbeeld de combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve methodes en over het gebruik van controlegroepen, zijn relevant voor de evaluatie van het ICT-beleid. Denk aan het gebruik van controlegroepen zoals bedrijven die zich in Nederland vestigden zonder ondersteuning van EZ of de NFIA; scholen die digitale leermiddelen gebruiken zonder aan een innovatieprogramma te hebben deelgenomen; en bedrijven of gemeentes die minimaal gebruik maken van e-overheidvoorzieningen. Het zal in alle evaluaties om maatwerk gaan. In dialoog met onderzoeks- en adviesbureaus en kennisinstellingen, en in concrete opdrachten, dient aandacht te zijn voor de voor- en nadelen van methodes, in specifieke situaties (beschikbaarheid van data, doorlooptijd en budget van de evaluatie, variëteit van de doelgroep, etc.). Ook dient ruimte te zijn voor innovaties in methodes, bijvoorbeeld het gebruik van big data en methodes om niet alleen insiders maar ook outsiders te betrekken. De Europese Commissie verkent de mogelijkheden van dergelijke innovaties, onder andere met experimenten met big data en met open consultaties.¹²⁴

¹²² Deze doorlichting is in 2014/2015 uitgevoerd; is maart 2015 gepubliceerd door Dialogic en EZ.

¹²³ Dit risico werd eveneens geformuleerd in de Beleidsdoorlichting Artikel 12 en 13.

¹²⁴ Technopolis Group, Oxford Internet Institute and CEPS (2015), www.data4policy.eu.

Bijlage E Lijst met gebruikte afkortingen

Afkorting	Volledig
AvB	De voorziening Antwoord voor Bedrijven
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DDA	Dutch Datacenter Association
DOP	Departementale Opschalingsprojecten
dOP	Digitaal Ondernemersplein
ECP	Electronic Commerce Platform Nederland, inmiddels ECP, Platform voor de informatiesamenleving
EL&I	Ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie (in de periode 2010-2012 de naam van het Ministerie van EZ)
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FES	Fonds Economische Structuurversterking
HTSM	High-Tech Systemen en Materialen
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
KIA ICT	Kennis en Innovatie-agenda ICT
KING	Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten
KPI	Key Performance Indicator
KTO	Klanttevredenheidsonderzoek
KvK	Kamer van Koophandel
Logius	Dienst digitale overheid en onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
MICT	Het programma Maatschappelijke Sectoren en ICT
MKB	Midden- en Klein Bedrijf
MOvO	Mijn Overheid voor Ondernemers
Neth-ER	Netherlands house for Education and Research
NFIA	Netherlands Foreign Investment Agency
NWO	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PGB	Persoonsgebonden Budget
PPP	Publiek-Privaat Partnerschap
PRIMA	Programma Implementatie Agenda ICT-beleid
ROM	Regionale Ontwikkelingsmaatschappij

Afkorting	Volledig
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
TKI	Topconsortia voor Kennis en Innovatie
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
V&J	Ministerie van Veiligheid en Justitie
VNO-NCW	Verbond van Nederlandse Ondernemingen – Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WBSO	Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan
ZZP	Zelfstandige Zonder Personeel

technopolis |group| The Netherlands
Spuistraat 283
1012 VR Amsterdam
The Netherlands
T +31 20 535 2244
F +31 20 428 9656
E info.nl@technopolis-group.com
www.technopolis-group.com