



Algemene Bestuursdienst  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# De Digidelta: samen versnellen

EVALUATIE VAN DE NATIONAAL COMMISSARIS DIGITALE OVERHEID



**ABD TOPConsult**  
Dichtbij en onafhankelijk



## **Colofon**

### **ABDTOPConsult**

*Dichtbij en onafhankelijk*

Muzenstraat 97  
2511 WB DEN HAAG  
[www.algemenebestuursdienst.nl](http://www.algemenebestuursdienst.nl)

Peter Veld (voorzitter)  
Albert Meijer  
Maarten Schurink

### **In samenwerking met**

Lydia Bremmer (adviseur)  
Peter Wijntje (adviseur)  
Gulten Türkoğlu (secretariaat)  
Wilma Keus (secretariaat)

### **ABDTOPConsult**

*De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.*



## Voorwoord

Zonder een meer op samenwerking gerichte houding van alle betrokkenen, kan de ontwikkeling van de digitale overheid niet versnellen. Terwijl dat wel nodig is. De digitale infrastructuur vormt het hart van de digitale overheid. Behandel haar daarom als zodanig. De titel van het evaluatierapport 'De Digidelta: samen versnellen', is hier de toekomstgerichte weerslag van.

De evaluatiecommissie bestaande uit Albert Meijer, Maarten Schurink en ondergetekende heeft voor deze evaluatie –onder de vlag van ABDTOPConsult- vele gesprekken gevoerd, werkbezoeken gebracht en bronnen bestudeerd. De bereidheid van een ieder om mee te werken was groot. De commissie bedankt allen die hebben bijgedragen.

De commissie bedankt in het bijzonder Lydia Bremmer en Peter Wijntje, die in korte tijd bergen werk hebben verzet en een grote bijdrage hebben geleverd aan de eindrapportage.

Peter Veld (voorzitter)

Maart 2017



# Managementsamenvatting

## Evaluatiekader

De hoofdvraag voor de evaluatie luidt: „*Evalueer de Digicommissaris en geef hierbij een advies over het beleid, de besturing en de inbedding van de digitale overheid in de volgende kabinetsperiode.*”

De commissie heeft met een meervoudig evaluatiekader gewerkt om deze brede opdracht te kunnen uitvoeren. In beschouwing is genomen het arrangement Digicommissaris waarin de Digicommissaris en diverse partijen samenwerken. Daarin zijn de volgende onderwerpen betrokken: de context waarin het arrangement Digicommissaris werkt, de inhoudelijke resultaten die geboekt zijn (de 'staat van de digitale overheid'), de governance, financiering en juridische verankering, en tot slot het draagvlak. Op deze onderdelen heeft de commissie beschikbare bronnen bestudeerd, interviews afgenomen, focusgroepen georganiseerd en werkbezoeken gebracht. Dat leidt tot het volgende beeld.

## Voornaamste conclusies

1. In de evaluatieperiode hebben de betrokken overheden grote stappen gezet in het digitaliseren van hun dienstverlening. De beschikbaarheid en volwassenheid van de digitale infrastructuur zijn flink gegroeid. De *Staat van de digitale overheid* is wat dat betreft behoorlijk.

Door een drietal beperkingen echter dreigt de doorontwikkeling van de digitale overheid te stagneren en nemen continuïteitsrisico's toe. Allereerst is dat de tekortschietende samenhang in de opzet. De onderdelen van de digitale infrastructuur zijn ad hoc neergezet. In feite is voortgebouwd op de voorzieningen die al gerealiseerd waren door de individuele uitvoeringsorganisaties. Het hielp daarbij niet dat de besluitvorming over nieuwe voorzieningen op onderdelen werd onttrokken aan het zicht van de Digicommissaris. Ten tweede bleven de *kwaliteit* en de *veiligheid* van de digitale infrastructuur onderbelicht. Ten slotte was er te weinig aandacht voor de verbinding tussen de digitale infrastructuur, en de inhoudelijke diensten en handhaving die deze mogelijk maakt. Digitalisering is immers niet een doel op zich, maar een middel om maatschappelijke vraagstukken mee op te lossen.

2. De Digicommissaris heeft in opzet een governancestructuur gerealiseerd met een sluitend geheel: besluitvorming vindt plaats vanaf de inhoudelijke gespreksfora (regieraden, klankbordgroep bedrijven) via het Nationaal Beraad naar de Ministeriele Commissie Digitale Overheid onder voorzitterschap van de minister-president. De Digicommissaris voert daarin de regie, ondersteund door een Bureau Digicommissaris. Belangrijke winst is het interbestuurlijk karakter dat de Digicommissaris in de governance heeft gerealiseerd. De medeoverheden waarderen dit positief.

De feitelijke werking van de governance heeft echter ernstig te lijden gehad onder een aantal weerbarstige patronen. Allereerst waren dat de ongunstige startpositie en het gebrek aan samenhang, met onderling wantrouwen en verzuurde verhoudingen als gevolg. Het zorgde ervoor dat het gesprek over governance en geld overheerste in het Nationaal Beraad en het gesprek over de inhoud naar de achtergrond verdween. Dat werkte door op de

agenda in de MC. Het leidde er ook toe dat de regieraden zich niet benut voelden. Ook de beleidsconcurrentie hield aan: zowel tussen het beleidsapparaat van BZK en het Bureau Digicommissaris, als tussen BZK en EZ.

Betrokken partijen voelen uiteindelijk te weinig binding met de Digicommissaris; als het erop aan komt, banen zij toch hun eigen weg. Dit verzwakt de positie van de Digicommissaris. Het eID-stelsel bijvoorbeeld, een van de kernelementen van de digitale infrastructuur, heeft zijn eigen governance gekregen.

3. De Digicommissaris heeft veel werk verricht aan het financiële kader van de digitale overheid. Hij heeft het initiële *incidentele* financiële tekort opgelost, en uitgangspunten vastgesteld voor een *structurele* bekostiging, met de doorbelasting van toerekenbare kosten als bepalend onderdeel. De uitwerking van deze principes heeft geleid tot een bekostigingsmodel dat recentelijk is vastgesteld door het kabinet. Deelnemende partijen moeten nu aan de slag met een implementatiemodel, waarin zij op hun beurt de kosten verder doorbelasten. Daarbij moet aangetekend worden dat het concept van doorbelasting niet onomstreden is; dit vanwege de neiging die ontstaat om geen cent extra te investeren, maar alle kosten via de doorbelasting te laten lopen.

De Digicommissaris is aan deze oplossingen veel tijd kwijt geweest. Dit heeft de doorontwikkeling van de digitale overheid vertraagd. Bovendien is in het structurele bekostigingsmodel geen rekening gehouden met kosten voor *doorontwikkeling* en toepassing van bewezen werkende *innovaties*. Ook is weinig nagedacht over concepten als de veiligheid van de digitale infrastructuur, of het belang van een volwassen organisatie van Logius als poort van de GDI, met bijbehorend kostenplaatje. Al met al is de financiering te laat en onvolledig gerealiseerd. Wel heeft de Digicommissaris een doorbraak weten te forceren op het al jarenlang slepende vraagstuk van de financiering van bestaande voorzieningen. Dat is positief. Daartegenover staat dat nog steeds niet scherp is wat nu de inhoudelijke reikwijdte van de generieke digitale infrastructuur zou moeten zijn. Dat heeft de doorontwikkeling van de GDI vertraagd. De commissie vraagt daarbij aandacht voor het risico dat de keuze tot doorbelasting van de onderdelen van de GDI, mogelijk leidt tot stagnatie van de doorontwikkeling. Ze bepleit daarom een onderscheid tussen tarifeerbare en niet-tarifeerbare onderdelen.

4. In de evaluatieperiode is wetgeving voor het Elektronisch berichtenverkeer (wet EBV) tot stand gekomen. Daarin zijn ook enkele bevoegdheden voor de minister van BZK geregeld. De brede wetgeving voor de Digitale Infrastructuur is niet van de grond gekomen; onder andere vanwege onderlinge verdeeldheid over de scope van de wet. Uiteindelijk is besloten een eerste tranche met een smalle scope in consultatie te brengen. Hierin wordt het eID-stelsel geregeld.

Wetgeving heeft zo nog geen zekerheid kunnen bieden over de hoekstenen van de digitale infrastructuur. Mogelijk hebben aanvullende investeringen in het aansluiten van voorzieningen en diensten op deze infrastructuur daaronder te lijden. Ook het wettelijk recht om elektronisch te kunnen communiceren met de overheid is niet geregeld. Een wijziging van de AWB ter zake is wel in procedure.

5. Het draagvlak voor het arrangement van de Digicommissaris bij de gemeenten, provincies en waterschappen is behoorlijk. Weliswaar worden daar eerdergenoemde punten van kritiek gedeeld, maar per saldo overheerst een positief gevoel: de decentrale overheden worden eindelijk betrokken in de besluitvorming rond de digitale overheid.



Departementen zijn kritisch over het arrangement, en zien geen toekomst voor de Digicommissaris. Ook zijn zij kritisch over de wijze waarop de verantwoordelijkheid voor de digitale overheid is verdeeld; met één departement dat verantwoordelijk is voor de digitale overheid voor burgers (BZK), en één voor de digitale overheid voor bedrijven (EZ). Deze scheiding is immers kunstmatig. Ook de uitvoeringsorganisaties, van oudsher de motor achter de digitale voorzieningen, zijn kritisch. Zij begonnen enthousiast met hun werk onder de Digicommissaris, maar verloren gaandeweg hun aansluiting en daarmee hun motivatie.

- Gesprekspartners geven unaniem aan dat de kennis over de digitale overheid op alle niveaus tekortschiet. Waar kennis wel voor handen is, wordt deze bovendien onvoldoende benut. Uitvoeringsorganisaties beschikken over praktische kennis, maar missen de richting vanuit de beleidsdepartementen. De twee vinden elkaar niet.

De Digicommissaris heeft hierin geen verandering kunnen brengen. Zowel tussen de regieraden onderling als tussen de regieraden en het Nationaal Beraad, ontbrak het aan een goede verbinding. De belangrijke kennis die in de regieraden zit, kwam daardoor niet door. Gevolg was dat het Nationaal Beraad alleen maar meer de neiging had om in de taal te spreken die men wel verstond: die van geld en onderlinge verhoudingen.

## Bevindingen langs de lat van Advies Kuipers

Om tot een gedegen beeld te kunnen komen, heeft de commissie haar bevindingen over het arrangement Digicommissaris naast de adviezen gelegd van dhr. Rob Kuipers van ABDTOPConsult, uit 2014. Uit de vergelijking komt naar voren dat een deel van de aanbevelingen is gerealiseerd (✓), een deel niet (✗), en een deel onvolledig (■).

Onderdeel	Oordeel	Toelichting
1. Centrale regie eenheid	✓	NCDO gerealiseerd, met ondersteuning bureau.
2. Overlegstructuur	■	In opzet gerealiseerd, in werking te kort geschoten.
3. Visie	✗	Inhoud naar achtergrond. Focus te veel op geld en governance.
4. Logius	✗	Niet doorgegroeid tot fabriek GDI.
5. Binding	✗	Stakeholders verstrikt in prisoner's dilemma.
6. Instrumentarium	■	Teveel per voorziening, te weinig vanuit totaal.
7a. Financiering incidenteel	✓	Probleem opgelost.
7b. Financiering structureel	■	Resultaat geboekt, maar omstreden. Nog wel implementatie.
7c. Doorontwikkeling financiering	✗	Nog niet aan toegekomen.
8. Homogene groep	✗	Niet gerealiseerd.
9. Standaardisatie	✓	In de aanzet gerealiseerd.
10. Wettelijke basis	✗	EBV wel, Wet GDI en herziening AWB niet.

## Oordeel

De Digicommissaris is halverwege de kabinetsperiode van Rutte II ingesteld om het werk aan de digitale overheid vlot te trekken. In de periode daaraan voorafgaand was het de verantwoordelijke bewindspersonen niet gelukt om meters te maken op de stevige ambities uit het regeerakkoord. De opdracht die de Digicommissaris meekreeg, werd in de instellingsbrief door de minister van Binnenlandse Zaken breed omschreven. De facto was de opdracht bij de start evenwel vrij eenzijdig gericht op het organiseren van een governancestructuur en het

oplossen van de bijbehorende, complexe financiële problematiek: dekking zoeken voor het toen bestaande tekort, en het ontwerpen van een houdbare bekostigingsstructuur. Het bleek een opdracht die niet alleen veel tijd en energie vroeg van de Digicommissaris en zijn stakeholders, maar ook een zware wissel trok op het arrangement. Deze ongunstige startpositie is van grote invloed geweest op het functioneren van het arrangement.

In de evaluatieperiode heeft de Digicommissaris een aantal **goede resultaten** neergezet:

- Inrichting van een governance- en bijbehorende overlegstructuur;
- Dekking voor het incidentele financieel tekort;
- Uitgangspunten voor een structurele bekostiging;
- Ontwerp van de Wet GDI in consultatie (eerste tranche);
- Een basis voor samenwerking;
- Een positieve opstelling bij de gemeenten ten opzichte van het arrangement;
- Vooruitgang op de beschikbaarheid en de volwassenheid van de digitale overheid, mede dankzij deze resultaten.

Ook zijn er een aantal **zwakke punten** gebleken, die effect hadden op de voortgang:

- Geen duidelijk programma voor de langere termijn;
- Onvoldoende koers en koersvastheid;
- Zwakke plekken in de governance;
- Te langdurige patstelling door discussie over financiën en de bekostiging;
- Te veel focus op de 'problemen van gisteren en vandaag', met als gevolg te weinig aandacht voor volumegroei, doorontwikkeling, inbouw veiligheid in voorzieningen en innovatie;
- Onduidelijkheid bij de geïnterviewden over wat wel/niet tot de GDI behoort;
- Vooral werk aan losse voorzieningen vanuit een aanbodbenadering, en niet aan een integraal systeem vanuit vraagstrategie en het perspectief van diensten en handhaving;
- Geen groei bij Logius van projectorganisatie naar de 'digitale centrale'.

De evaluatiecommissie komt tot het volgende oordeel.

De Digicommissaris is er de afgelopen jaren in geslaagd om een oplossing te vinden voor het incidentele financiële probleem van de digitale overheid, en om uitgangspunten te formuleren voor de oplossing van het structurele financiële probleem. Dat is positief. Te meer omdat de omstandigheden waaronder de Digicommissaris en betrokken partijen hun werk moesten verrichten, suboptimaal waren. De resultaten die geboekt zijn, voldoen echter niet aan de verwachtingen van vrijwel alle stakeholders.

De complexiteit van de digitale overheid is groot, maar werd in het gekozen arrangement versmald. Dit had als gevolg dat het arrangement in de uitvoering niet goed aansloot op de opdracht. De focus lag te eenzijdig op geld en governance, waardoor de inhoud van het werk naar de achtergrond verdween. Geen van de betrokken partijen in het arrangement van de Digicommissaris is in staat gebleken om dat patroon te doorbreken.

Mede hierdoor was er te weinig aandacht voor een samenhangende visie, samenwerking, kennisopbouw en kennisdeling. Als de overheid op deze voet doorgaat, zal de doorontwikkeling van de digitale overheid stagneren. Dit raakt de overheid in haar hart, en gaat ten koste van het maatschappelijk effect dat zij sorteert; in beleidsvorming, dienstverlening en handhaving.

## Aanbevelingen

In essentie laten de bevindingen van de commissie zien dat er de afgelopen jaren te weinig voortgang is geboekt op de ontwikkeling van de digitale overheid. Vooral de samenwerking tussen betrokken partijen is tekortgeschoten. Om het tij te kunnen keren, is het raadzaam de bakens te verzetten. De commissie doet daartoe de volgende aanbevelingen.

### **Bega niet twee keer dezelfde fout en regel bij de start van de komende regeerperiode een degelijke financiële basis voor de digitale infrastructuur.**

Financiële duidelijkheid is van essentieel belang voor het succes van de digitale overheid. Er is bovendien al veel werk verricht waarop voortgebouwd kan worden. Praktisch gezien kan deze aanbeveling als volgt worden ingericht.

1. Benut de recent gerealiseerde bouwsteen van doorbelasting, maar besef dat er ook veel is dat niet doorbelast kan worden. Voeg hier middelen aan toe, niet uit doorbelasting, voor doorontwikkeling, innovatie, experimenten en beveiliging. Verstevig de positie van Logius als verantwoordelijke organisatie voor de digitale poort.
2. Regel dekking voor de middelen die niet uit doorbelasting komen, met de opbrengsten van de efficiencytaakstelling op de betrokken overheden en uitvoeringsorganisaties. Boek deze niet in als bezuiniging, maar stort ze in een fonds, samen met de al beschikbare middelen. Geef deze financieringsopzet de vorm van één begrotingsartikel en positioneer die als fonds, naar het voorbeeld van de fysieke infrastructuur, inclusief wettelijke verankering in een Wet GDI en bijbehorend fondsbeheer. Zo wordt duidelijk voor welke doelen de middelen wel ingezet kunnen worden, en voor welke doelen niet. Dit arrangement biedt de belanghebbende publieke partijen zekerheid op twee fronten; voortaan is duidelijk waarop een ieder kan rekenen, en wat er zelf moet worden opgebracht.

### **Herzie de huidige governance en zorg voor voldoende draagvlak vanaf de start.**

De inrichting van de governance plaatst de evaluatiecommissie voor een dilemma. Enerzijds zijn de omstandigheden die in 2014 leidden tot de instelling van de Digicommissaris nauwelijks veranderd. Terugkeer naar deze situatie door opheffing van de Digicommissaris lijkt weinig geruststellend. En medeoverheden waarderen het arrangement. Anderzijds bestaat er met name binnen de rijksdienst weinig draagvlak voor de huidige weg. Continuering van het arrangement van de Digicommissaris kent daarmee ook een groot afbreukrisico. In de gevoerde gesprekken zijn meerdere opties voor een alternatief op tafel gekomen. Daarover bestaat echter geen overeenstemming. Wel tekent zich een lijn af ten aanzien van de randvoorwaarden waaraan enig arrangement in ieder geval moet voldoen. De evaluatiecommissie richt zich daarom op die onderdelen.

1. Handhaaf een Ministeriële Commissie onder leiding van de minister-president. Beperk de agenda niet tot de (doorontwikkeling van de) digitale infrastructuur of de digitale overheid, maar zorg voor verbreding. Ook het onderwerp van een (on)veilige digitale overheid hoort op de agenda thuis, evenals de betekenis van de digitale overheid voor het sorteren van maatschappelijk effect in een snel digitaliserende economie en samenleving. Betrek in deze MC regelmatig de ministers van relevante beleidsdomeinen en bespreek hun plannen en mogelijkheden tot aansluiting op de digitale infrastructuur. Zo komen ook de inhoudelijke aspecten van goede dienstverlening en krachtige handhaving op de agenda. Het is immers niet de ICT die op het spel staat, maar de effectiviteit van de overheid.

2. Wijs één bewindspersoon aan als verantwoordelijke voor de digitale infrastructuur, en hef de huidige verdeling tussen BZK en EZ op. Beëindig de beleidsconcurrentie tussen ambtelijke organisaties door deze te integreren in één hoogwaardig ambtelijk apparaat, eventueel een programmaorganisatie met expertise uit de hele overheid. Voorkom dat ministeries met elkaar van mening verschillen in een Nationaal Beraad. Organiseer dat het Rijk vooraf tot een standpuntbepaling komt, zoals overige deelnemers dat nu al doen.
3. Handhaaf in welke constructie dan ook het interbestuurlijke karakter van de digitale overheid en zorg ervoor dat betrokkenen hun plaats aan de tafel kunnen blijven innemen.
4. Geef meer ruimte aan de uitvoerders van de rijksoverheid en medeoverheden. Zij beschikken over kennis van én het primaire proces, én de ICT én de andere voorzieningen die daarvoor nodig zijn. Beleg bij hen alle uitvoeringsprocessen. Denk niet te snel dat iets 'beleid' is of 'politiek'. Benut de kennis van de ander.

**Richt naar het voorbeeld van de Deltawet een programmeringscyclus in. Geef deze in verband met de snelle ontwikkelingen een dynamisch en permanent karakter.**

Digitalisering is geen doel op zich, maar een middel om maatschappelijk effect te sorteren. Een overheid die in haar beleidsvorming en dienstverlening optimaal gebruikt maakt van de digitale mogelijkheden, bevordert democratie en burgerschap en is effectiever in de omgang met bestuurlijke vraagstukken. Ze is bovendien sneller en interactiever en maakt minder fouten. Dit vraagt om een strategie waaraan de komende periode kan worden gewerkt. Veel partijen geven aan een stip op de horizon te missen. Zorg daarom voor een richtinggevende visie en breng hierin alle belangrijke elementen samen: digitale infrastructuur, veiligheid en privacy, en digitale economie en samenleving. Relateer deze aan de inspanningen van de beleidsdomeinen.

1. Ontwikkel het Digiprogramma door naar een stevig en breed inhoudelijk kompas. Juist in de dynamische omgeving waarin de digitale overheid tot stand komt, moet het kompas helder zijn, voor iedereen gelijk, en voortdurend geijkt worden. Dit schept duidelijkheid voor overheidsorganisaties en marktpartijen, zodat zij weten waaraan te werken en waarin te investeren. Zonder een dergelijk leidend kader blijft men naast elkaar werken aan losse voorzieningen, in plaats van met elkaar aan een samenhangend systeem.
2. Geef de marktpartijen en kennisinstututen ook een stevige plaats in deze cyclus. Benut de kennis van de marktpartijen en van kennisinstututen om de best mogelijke digitale infrastructuur te ontwikkelen.
3. Incorporeer een structurele aanpak voor de niet- zelfredzamen. Voor deze groep geldt veelal dat één ding erger is dan digitaal, en dat is papier. Zorg daarom voor structurele hulp en ondersteuning voor deze groep. Borduur voort op de succesvolle aanpak van diverse maatschappelijke organisaties, grote uitvoerders en van de gemeenten. Zij zorgen er voor dat al deze burgers ergens terecht kunnen, of thuis geholpen worden. Breng benodigde voorzieningen, zoals machtiging, daarvoor op orde.



# Inhoudsopgave

1	Opdracht en werkwijze.....	1
1.1	<i>Aanleiding en opdracht</i> .....	1
1.2	<i>Beschrijving arrangement Digicommissaris</i> .....	2
1.2.1	<i>Inhoud.</i> .....	2
1.2.2	<i>Governance</i> .....	3
1.2.3	<i>Financiering en wetgeving</i> .....	3
1.3	<i>Onderzoeksopzet</i> .....	4
1.3.1	<i>Vraagstelling en analyse</i> .....	4
1.3.2	<i>Onderzoeksmethode</i> .....	4
	Casestudy I: de Aorta van Nederland.....	6
2	Context van de totstandkoming van de Digicommissaris.....	7
	Casestudy II: de Deltawet.....	9
3	De staat van de Digitale Overheid .....	10
3.1	<i>Generieke digitale infrastructuur: voorzieningen</i> .....	11
3.2	<i>Generieke digitale infrastructuur: dienstaanbieders en gebruikers</i> .....	12
3.3	<i>Generieke digitale infrastructuur: planning</i> .....	15
3.4	<i>Generieke digitale infrastructuur: randvoorwaardelijke thema's en verkenningen</i> .....	15
3.5	<i>Bevindingen</i> .....	16
3.6	<i>Toekomst</i> .....	17
3.6.1	<i>Maatschappelijk effect</i> .....	17
3.6.2	<i>Scope</i> .....	18
3.6.3	<i>Innovatie</i> .....	18
3.6.4	<i>Vraagsturing</i> .....	19
3.6.5	<i>Informatieveiligheid</i> .....	19
3.6.6	<i>Kennis</i> .....	20
3.6.7	<i>Niet-zelfredzamen</i> .....	20
3.6.8	<i>Publiek/privaat</i> .....	21
3.6.9	<i>Internationaal/Europa</i> .....	21
3.6.10	<i>Logius</i> ....	22

Casestudy III: digi-taal .....	23
De digitale staat van de overheid: overzicht .....	24
Casestudy IV: slim handhaven .....	28
4 Governance, financiering en wetgeving .....	29
4.1 Governance.....	29
4.1.1 Inhoud.. .....	29
4.1.2 Proces.....	30
4.1.3 Toekomst.....	32
4.2 Bekostiging en financiering.....	32
4.2.1 Inhoud.. .....	32
4.2.2 Proces.....	33
4.2.3 Toekomst.....	34
4.3 Wetgeving.....	35
4.3.1 Inhoud.. .....	35
4.3.2 Proces.....	36
4.3.3 Toekomst.....	37
Casestudie V: Verenigde Staten .....	38
5 Draagvlak.....	39
5.1 Inhoud.. .....	39
5.2 Proces.. .....	40
5.3 Toekomst.....	42
Casestudy VI: Paasvuren .....	44
6 Conclusies, oordeel en aanbevelingen .....	45
6.1 Bevindingen langs de lat van advies Kuipers.....	45
6.2 Voornaamste Conclusies .....	46
6.3 Oordeel .....	48
6.4 Aanbevelingen .....	49
Bijlagen .....	52
Bijlage 1: Opdrachtbrief .....	52
Bijlage 2: Evaluatiecommissie Digicommissaris .....	53
Bijlage 3: Vergelijking advies Rob Kuipers .....	54
Bijlage 4: Lijst van interviews en focusgroepen .....	60
Bijlage 5: Artikelen, brieven, boeken .....	62

# 1 Opdracht en werkwijze

**Evalueer de Digicommissaris en geef hierbij een advies over het beleid, de besturing en de inbedding van de digitale overheid in de volgende kabinetsperiode.**

## 1.1 Aanleiding en opdracht

Op 1 augustus 2014 start Bas Eenhoorn zijn werk als Digicommissaris. Hij krijgt van het kabinet de taak om overheidsbreed de regie te voeren op de doorontwikkeling van de generieke digitale infrastructuur. De maanden daarvoor is duidelijk geworden dat het de overheid niet zelf lukt om de stevige digitale ambitie van het kabinet Rutte-II te verwezenlijken. In een advies van Rob Kuipers (consultant bij ABDTOPConsult) uit januari 2014 wordt vastgesteld, dat er een grote discrepantie is tussen de politieke ambitie van de overheid enerzijds, en de mate waarin zij erin slaagt de juiste omstandigheden te creëren om die ambitie te realiseren anderzijds. Met name gaat het dan om een hoogwaardige digitale infrastructuur, een toereikend budgettair kader en een heldere governance-structuur. Een doorbraak op deze impasse is noodzakelijk, te meer omdat de GDI niet meer als techniek kan worden weggezet, maar in het hart van het functioneren van de overheid is komen te staan. Het advies leidt tot de aanstelling van de Digicommissaris en dient daarom als ijkpunt voor deze evaluatie.

De Digicommissaris moet het werken aan de digitale overheid vlot trekken, met als doel het realiseren van een solide en toekomstbestendige digitale overheid. Hij is daarmee in augustus drie jaar aan het werk. Dit maakt dat een eidevaluatie waarin de definitieve balans wordt opgemaakt, niet realistisch is. Veel eerder is hier sprake van een tussenstand, waarin bekeken wordt in hoeverre de uitgesproken doelen en verwachtingen zijn uitgewerkt in goede inhoudelijke plannen, die als zodanig ook worden (h)erkend door stakeholders, leiden tot aansprekende (tussen) resultaten en die zijn gegoten in een governance die werkt en op draagvlak kan rekenen. Ook is er naar verwachting voldoende kennis en ervaring opgedaan om te kunnen nagaan of deze constructie qua inhoud, sturing en financiering voldoende perspectief heeft. Want met een nieuw kabinet in aantocht, is het relevant om nu al de balans op te maken. Hoe heeft het arrangement van de Digicommissaris gefunctioneerd? Is dit de vorm waarop de digitale overheid de komende kabinetsperiode belegd moet worden, of zijn aanpassingen nodig in beleid, besturing en inbedding? Deze opdracht is verleend door minister Plasterk op 11 januari 2017. De opdrachtbrief is als bijlage opgenomen in dit rapport. Gelet op deze opdracht, zal dit rapport niet alleen een terugkijkende evaluatie bevatten. Het zal ook een doorkijk bieden naar de toekomst, vanuit de bevindingen die de evaluatie oplevert.

De evaluatie van de Digicommissaris kan ook benut worden door de studiegroep Informatiesamenleving en Overheid, die naar verwachting in april 2017 een advies oplevert over het (verbeteren van) het functioneren van de digitale overheid. De studie van deze commissie richt zich op: 1. de doorontwikkeling, de financiering en de governance van de generieke digitale voorzieningen en 2. de doorontwikkeling en de benodigde kennis en kunde voor het leveren van digitale overheidsdiensten voor burgers en bedrijven.



## 1.2 Beschrijving arrangement Digicommissaris

De opdracht die de Digicommissaris bij aanvang meekrijgt, heeft als overkoepelend doel het realiseren van een solide en toekomstbestendige digitale overheid. In de kern richt de opdracht van de Digicommissaris zich op *inhoud, sturing en financiering* van de generieke digitale infrastructuur.

### 1.2.1 Inhoud

Over de inhoudelijke component van het werk van de Digicommissaris, zegt minister Plasterk in zijn instellingsbrief het volgende: „*De Nationaal Commissaris Digitale Overheid (NCDO) krijgt de opdracht beleidsontwikkeling en vernieuwing aan te jagen, daarmee de totstandkoming van (voorzieningen voor) de Digitale Overheid te bevorderen, het beheer van essentiële voorzieningen te borgen en het gebruik van die voorzieningen te stimuleren. De NCDO stuurt op het realiseren en op een effectief gebruik (baten) van de generieke digitale infrastructuur (GDI). De Nationaal Commissaris stelt de GDI samen uit bestaande en in ontwikkeling zijnde voorzieningen, standaarden, basisregistraties en producten die essentieel zijn voor zowel het functioneren van de overheid als voor haar (digitale) dienstverlening aan burgers en bedrijven.*”

Zelf heeft de Digicommissaris zich bij zijn start drie inhoudelijke doelen gesteld die hij wil verwezenlijken tijdens zijn vierjarige aanstelling. Deze zijn vastgelegd in het Nationale Programma Digitale overheid, kortweg Digiprogramma, dat voor het eerst verschijnt in 2015 en jaarlijks wordt herijkt. Het meest recente Digiprogramma is dat van 2017. Hieronder volgt een overzicht.

#### Doelstelling 1: Generieke digitale infrastructuur

De eerste inhoudelijke doelstelling betreft het realiseren, instandhouden en doorontwikkelen van een generieke digitale infrastructuur. Het werk aan de generieke digitale infrastructuur (hierna: GDI) is door de Digicommissaris onderverdeeld in vier clusters, te weten: Identificatie en Authenticatie, Dienstverlening, Gegevens, en Interconnectiviteit. Onderstaand overzicht laat de opbouw zien van elke van deze 4 clusters:

Identificatie & Authenticatie	Dienstverlening	Gegevens	Interconnectiviteit
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ eID stelsel</li> <li>▪ eHerkenning</li> <li>▪ DigiD (incl. DigiD buitenland)</li> <li>▪ DigiD machtigen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Websites               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Overheid.nl</li> <li>○ Antwoord voor Bedrijven</li> <li>○ Digitaal Ondernemersplein</li> <li>○ Samenwerkende Catalogi</li> </ul> </li> <li>▪ Gepersonaliseerde portalen               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Mijnoverheid</li> <li>○ Berichtenbox Burger</li> <li>○ Lopende Zaken</li> <li>○ Persoonlijke Gegevens</li> <li>○ Berichtenbox bedrijven</li> <li>○ Ondernemingsdossier</li> </ul> </li> <li>▪ Gestandaardiseerd berichtenverkeer overheid-bedrijven               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ SBR (Standard Business Reporting), eFactureren</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Stelselvoorzieningen basisregistraties               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Digikoppeling</li> <li>○ Digilevering</li> <li>○ Digimelding</li> <li>○ Stelselcatalogus</li> </ul> </li> <li>▪ Basisregistraties (BRP, NHR, BAG, BRT, BRK, BRV, BLAU, BRI, WOZ, BGT BRO)</li> <li>▪ Beheervoorziening BSN</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Netwerken, incl. generieke koppelstandaarden:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Diginetwerk</li> <li>○ Digipoort</li> </ul> </li> <li>▪ Certificering</li> <li>▪ PKI overheid</li> <li>▪ Standaarden incl. 'pas toe of leg uit'-lijst zoals geformuleerd door College en Forum Standaardisatie</li> <li>▪ NORA</li> </ul> <p>(informatieveiligheid)</p>

### Doelstelling 2: Randvoorwaardelijke thema's

De tweede inhoudelijke doelstelling van de Digicommissaris betreft de regie op een aantal overkoepelende thema's. Deze thema's zijn randvoorwaardelijk voor de realisatie en de toename van het gebruik van de generieke voorzieningen, aldus de Digicommissaris. De integrale thema's zijn: toegang tot de digitale overheid voor burgers, toegang en voordelen digitale overheid voor bedrijven, wetgeving, Internationaal/Europa, informatieveiligheid, fraude, privacy en mobiel.

### Doelstelling 3: Verkenningen

De derde inhoudelijke doelstelling die de Digicommissaris stelt, betreft de uitvoering van twee strategische **verkenningen**, namelijk een gezamenlijke toekomstvisie 2017-2022 en een visie op de toekomstige sturing.

## 1.2.2 Governance

Over de *governance en financiering* zegt de instellingsbrief het volgende: „De commissaris organiseert en regisseert de interbestuurlijke besluitvorming en versterkt de governance ten aanzien van de GDI en de financiering hiervan, met als doel een solide en toekomstbestendig digitale overheid.”

De Digicommissaris opereert als overheidsbrede regisseur autonoom binnen de rijksoverheid, en valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken. Tegelijkertijd met de aanstelling van de Digicommissaris, regelt het kabinet ook een Ministeriële Commissie Digitale Overheid, waaraan de Digicommissaris beleidsmatig rapporteert. Namens de medeoverheden en uitvoeringsorganisaties nemen adviserende leden aan deze commissie deel. De Ambtelijke Commissie Digitale Overheid is hierbij het voorportaal. Andere organen waarin overleg en besluitvorming plaatsvindt, zijn het Nationaal Beraad Digitale Overheid, vier regieraden ingericht langs de onderwerpen van de vier eerder genoemde clusters van GDI-voorzieningen, de Klankbordgroep Bedrijven en de Tafel internationaal. De Digicommissaris wordt gesteund door een klein team, Bureau Digicommissaris.

## 1.2.3 Financiering en wetgeving

Over de financieringsstructuur zegt de opdrachtbrief eigenlijk niets anders dan dat de Digicommissaris de financiering van de GDI moet organiseren. Een deugdelijk financieel arrangement ontbreekt bij zijn start. Ook op wetgevingsgebied worden geen concrete opdrachten meegegeven.

De diverse overheidsinstanties die gebruik maakten van de GDI, hebben dit lang gratis kunnen doen. De kosten ervan stonden op de begroting van BZK. Dit paste in de pioniersfase: om departementen te stimuleren tot gebruik van de digitale voorzieningen, werden kosten niet in rekening gebracht. Met de doorontwikkeling van de GDI en het verschuiven van deze voorzieningen naar het hart van de overheid, bleek deze constructie niet langer houdbaar, en ramers bij BZK trokken aan de bel. De problematiek bleek zeer complex, en groter dan alleen financieel. Feitelijk was er ook sprake van een sturingsvraagstuk. De Digicommissaris moest deze vraagstukken en het ontstane financiële tekort oplossen.

## 1.3 Onderzoeksopzet

### 1.3.1 Vraagstelling en analyse

De centrale vraag die de evaluatiecommissie in dit onderzoek heeft meegekregen, luidt: *Evalueer* de Digicommissaris en geef hierbij een *advies* over het beleid, de besturing en de inbedding van de digitale overheid in de volgende kabinetsperiode. De evaluatie is daarmee niet alleen terugkijkend, zoals van een ex-post evaluatie in traditionele zin te verwachten is. Ze heeft ook tot doel om vooruit te kijken, en een aantal adviezen te formuleren voor de inrichting van de digitale overheid in de komende kabinetsperiode.

In het evaluatieve deel van dit rapport staat vooral het effect van de Digicommissaris centraal. De nadruk ligt daarbij op doelgerichtheid en doelbereik. Worden de gestelde doelen bereikt, of kunnen deze naar verwachting bereikt worden? Daarbij is het belangrijk om een duidelijk onderscheid te maken tussen de aspecten waaruit het arrangement van de Digicommissaris is opgebouwd. Allereerst is daar het **inhoudelijke** deel van zijn opdracht: de visie op en het werk aan de generieke digitale infrastructuur, uitgewerkt in het Digiprogramma. Een tweede belangrijk deel dat bijdraagt aan succes, ziet op de **governance**: de wijze waarop de Digicommissaris de interbestuurlijke besluitvorming heeft vormgegeven en samenwerking heeft gerealiseerd. Een derde aspect ziet op het **draagvlak**: de steun die de Digicommissaris al dan niet krijgt van zijn stakeholders, en de mate waarin zij gehoord worden en zich gehoord voelen.

Deze drie aspecten van het arrangement van de Digicommissaris heeft de evaluatiecommissie steeds vanaf drie invalshoeken belicht: vanuit de inhoud, het proces, en de toekomst. De inhoudelijke invalshoek belicht de stand van zaken bij de start van de Digicommissaris, en bevat daarmee een vrij inhoudelijke beschrijving van betreffend aspect van het arrangement. Onder proces blikt de evaluatiecommissie terug op de daadwerkelijke gebeurtenissen; wat is er in de afgelopen jaren bereikt, wat ging er goed en wat ging er mis, en is dat al dan niet toe te schrijven aan het arrangement van de Digicommissaris. Onder toekomst ten slotte, kijkt de commissie vooruit: welke lessen kunnen we uit het verleden trekken, en vormen waardevolle adviezen voor de toekomst?

### 1.3.2 Onderzoeksmethode

Het onderwerp van deze analyse is door zijn aard niet geschikt voor een volledig kwantitatieve effectanalyse. Er is geen sprake van een scherp omlijnd project met exact vooraf omschreven doelen, geoperationaliseerd in kwantitatieve indicatoren waarmee de evaluatiecommissie de voortgang kan meten. De commissie heeft uit beschikbare bronnen een staat van de digitale overheid gedestilleerd, die vastigheid kan bieden over doelbereik, zwakke punten daarin, en toekomstwensen. De evaluatie bestaat uit de volgende onderdelen.

- Bestudering van beschikbare **literatuur** uit openbare bronnen, informatie desgevraagd geleverd door bureau Digicommissaris en waar van toepassing anderen. Een lijst van geraadpleegde bronnen is achterin het rapport bijgevoegd.
- Gesprekken met individuele **slutepersonen** vormen de kern van de evaluatie. In de gesprekken zijn per onderdeel de essentiële vragen gesteld. Ook heeft de evaluatiecommissie gevraagd om zowel terug als vooruit te kijken, en een

totaaloordeel te geven van het arrangement. Belangrijk onderdeel van de gesprekken vormde ook de vraag naar bruikbare voorbeelden, zowel best als worst practices, en suggesties voor nader te voeren gesprekken.

- **Focusgesprekken.** In de vorm van interactieve groepsgesprekken rond specifieke thema's gerelateerd aan taak en werkwijze van de Digicommissaris. In drie focusgroepen met betrokken stakeholders op drie niveaus (inhoud, governance uitvoering) is gesproken over de appreciatie van wat tot dusverre bereikt is en zijn beelden verzameld van wat nodig is voor de komende periode. Gekozen is voor groepsgesprekken omdat deze extra informatie kunnen geven uit en over de interactie tussen stakeholders. De groepsgesprekken zijn dan ook heterogeen van samenstelling. Ook is nog een groepsgesprek georganiseerd voor deelnemers aan de regieraden, en is er gesproken met de CIO's van de G4.
- **Case studies:** om op een aansprekende wijze te kunnen laten zien hoe complex het thema digitale overheid is, heeft de evaluatiecommissie ook een aantal case studies in het rapport opgenomen. Deze illustreren hoe inhoud, governance en financiering met elkaar verweven kunnen zijn binnen het thema digitale overheid, hoe ze op elkaar inwerken, welke belemmeringen daarbij kunnen optreden, en welke factoren juist bijdragen aan succes. De informatie voor de case studies is verzameld in de werkbezoeken en uit voorbeelden die genoemd werden in de gesprekken. Ze zijn staan beknopt als box weergegeven op verschillende plekken in de rapportage.

## Casestudy I: de Aorta van Nederland

*De ontwikkeling van de LAK laat zien wat de meerwaarde is van samenwerking in de digitaliseringsprocessen; voor de overheid, bedrijfsleven en de burger.*

Tien jaar geleden werden loonbelasting en sociale premies door de overheid gebundeld in de Loonaangifteketen (LAK). En dat ging direct goed mis. De keten vertoonde opstartproblemen met als belangrijkste oorzaken: de moeilijkheidsgraad van het project, de matige voorbereiding door een te snelle startdatum, en de gebrekkige samenwerking tussen de ketenpartners, met name Belastingdienst en UWV. De gevolgen waren aanzienlijk, met alle (politieke) commotie van dien. Want niet alleen brengt de LAK ruim €150 miljard per jaar op voor de staatskas, ook maken veel primaire processen van tal van organisaties, zoals het CBS, gebruik van de gegevens uit de LAK.

In reactie hierop sloegen Belastingdienst, UWV en CBS de handen ineen: voortaan zou er samengewerkt worden. Er werd een governance ingericht die bestond uit een kerngroep LAK onder voorzitterschap van de DG BD, de voorzitter van het UWV en de DG van het CBS. Er kwam een ketenregisseur en een ketenbureau, met medewerkers vanuit de samenwerkende diensten. Het HEC werd betrokken om periodiek te reviewen of de keten beter in control kwam. En dat gebeurde. Niet in één keer, wel in stapjes: eerst een werkende keten, vervolgens een stabiele keten en ten slotte een robuuste keten.

Dat de LAK belangrijk is voor de overheid, hoeft verder geen betoog. Dat er voor burgers ook een direct voelbaar belang aanhangt, is misschien minder bekend. Veel organisaties maken gebruik van informatie uit de keten, en zijn voor een adequate en eigentijdse dienstverlening direct afhankelijk van een vlot verloop van dit proces. Denk bijvoorbeeld aan de Vooraf Ingevulde Aangifte (VIA). De informatie uit de LAK vormt het hart van de VIA. Die informatie wordt aangevuld met andere informatiebronnen, bijvoorbeeld vanuit de (private) banken. Dat maakt het mogelijk om de Inkomstenbelasting (IB) vooraf in te vullen, en heeft er toe geleid dat praktisch alle IB-aangiftes nu digitaal gedaan worden. Zo is de belastingaangifte geen kwestie meer van avonden zweten achter stapels papier, maar kunnen burgers veelal volstaan met het controleren van gegevens die panklaar worden geserveerd. Aan de staart van dit proces wordt het vastgestelde inkomen als Basisregistratie Inkomen weer aangeboden aan de burgers. En dat kan de burger weer gebruiken in het maatschappelijk verkeer, bij bijvoorbeeld de koop van een woning. En voor burgers die niet mee kunnen komen in dit proces, is er een hulp bij aangifte. Zij kunnen terecht bij CNV, FNV, Ouderenbonden en de Belastingdienst zelf.

Zo zie je, waartoe samenwerking van private en publieke partijen kan leiden, en hoe gerichte governance en organisatie over de kolommen heen bepalend zijn voor succes. LAK en VIA zijn beide prijswinnende paradepaardjes, nationaal en internationaal.

Voor de verdere doorontwikkeling zijn deze vitale producten afhankelijk van de digitale infrastructuur. Veilige authenticatie, een stabiele berichtenbox die ook tweezijdig wordt en interactief en een adequate digitale machtiging zijn essentieel daarvoor. En die staan of vallen weer bij een goed georganiseerde digitale overheid.

## 2 Context van de totstandkoming van de Digicommissaris

De wijze waarop het arrangement van de Digicommissaris de afgelopen periode gefunctioneerd heeft, is niet alleen afhankelijk van dit arrangement zelf en de invulling ervan door de commissaris, maar ook door de context waarin het tot stand gekomen is: de tijdgeest, de omstandigheden en de opdracht die meegegeven werd.

Digitalisering is een relatief jong onderwerp op de beleidsagenda van de overheid. Waar het denken over fysieke infrastructuur al een lange geschiedenis kent, met het Rijkswegenplan uit 1927 bijvoorbeeld of de Deltawerken als reactie op de watersnoodramp in 1953, staat de aanpak van de digitale infrastructuur nog in de kinderschoenen. Eigenlijk begint het denken over een digitale overheid pas goed op gang te komen in de jaren negentig, met visiebrieven en actieprogramma's als het *Actieprogramma Elektronische Overheid* (ELO) en het Nationaal urgentieprogramma (NUP). Achtereenvolgende kabinetten spreken stevige ambities uit. Ook het kabinet Rutte-II, dat zichzelf in het regeerakkoord het volgende ten doel stelt:

*„dienstverlening door overheden moet beter. Bedrijven en burgers kunnen uiterlijk in 2017 zaken die ze met de overheid doen – zoals het aanvragen van een vergunning – digitaal afhandelen. Er komt een eenmalige gegevensuitvraag voor ondernemers die gebruik maken van het Ondernemingsdossier om bedrijfsgegevens uit te wisselen met de overheid.“*

Maar met het ontbreken van een financiële component bij dit onderdeel van het regeerakkoord, en het gebrek aan een heldere belegging, blijkt deze ambitie voor de verantwoordelijke departementen een te complexe opgave. De taakverdeling tussen de departementen BZK en EZ, waarbij de een verantwoordelijk is voor de digitale overheid voor de burger en de ander voor de digitale overheid voor het bedrijfsleven, helpt daarbij niet. Zo zijn de meeste ondernemingen (mkb, zzp) doorgaans zelf ook gewoon burger, die het liefst werken vanuit één geïntegreerde infrastructuur.

In 2014 wordt duidelijk dat het bij woorden blijft als niet gezocht wordt naar een noodverband. Eerdergenoemd advies van Kuipers laat zien dat er een grote discrepantie zit tussen de politieke ambities enerzijds en de benodigheden voor het verwezenlijken van die ambities in termen van hoogwaardige digitale infrastructuur en middelen en afspraken. Het lukt de verantwoordelijke departementen niet om met de vuist op tafel te slaan, terwijl het belang van het onderwerp wel degelijk gezien wordt. Tegen die achtergrond verschijnt vrij plots de Digicommissaris ten tonele.

Hoe lastig deze context is, blijkt uit een vergelijking met de evaluatie van de werking van de Deltawet, waarvan de Deltacommissaris een belangrijk onderdeel vormt. Die evaluatie beoordeelde de werking van dit arrangement als 'zeer goed'. Daarom heeft de evaluatiecommissie het als benchmark gehanteerd om verschillen en overeenkomsten in de startpositie mee te kunnen duiden. Dan valt op, dat de Deltacommissaris kon starten op een onderwerp dat al een lange en beproefde historie had, daar waar de Digicommissaris niet kan bogen op een rijke historie. Het werken aan de digitale overheid zelf zit nog in een omslag: van een pioniersfase van automatisering van bestaande werkprocessen teneinde deze efficiënter en doelgerichter in te richten, naar een fase van groei. Een groei naar een kwalitatief

betere en snellere dienstverlening aan de Nederlandse samenleving, die gaandeweg ook zelf bewuster wordt van wat er allemaal kan en dat van haar eigen overheid gaat verlangen. Terwijl de Digicommissaris zich wel moet uitspreken over een langjarig perspectief. Dat betekent dat werkende weg veel opvattingen nog vorm moeten krijgen, de wetenschappelijke en maatschappelijke inzichten zullen (mee)veranderen en, niet in de laatste plaats, dat ook de technologische ontwikkeling nog sprongsgewijs de inhoud en aanpak beïnvloedt. Feitelijk is enkel zeker dat niets zeker is, en dat het stelsel daarom adaptief moet worden ingericht, om snel en flexibel te kunnen inspelen op verandering.

Voor de Delta-aanpak bestond voorts bij de start een groot publiek draagvlak en -zorgvuldig voorbereid door de Commissie Veerman- ook een groot draagvlak bij de belanghebbende organisaties. De Digicommissaris verscheen daarentegen zeer plotseling op het toneel. Bij de start met de Deltawet is ook een wettelijk kader in het leven geroepen, waar dat ontbrak bij de Digicommissaris (behoudens voor de basisregistraties), en juist een van de opdrachten vormde voor de toekomst. In de Deltawet is ook een fonds voorzien en een lange termijn politieke afspraak gemaakt dat fonds met jaarlijkse stortingen te vullen. De Digicommissaris startte echter met een negatieve bruidsschat, op een terrein dat zeer complex is, zowel inhoudelijk als bestuurlijk. De bestuurlijke positionering voor de Digicommissaris is die van *anjager*; hij neemt de verantwoordelijkheid voor specifieke voorzieningen niet van de betreffende overheden of uitvoeringsorganisaties over. Bij de beoordeling zullen de bevindingen dus steeds nauwkeurig moeten worden toegerekend, conform de geldende verantwoordelijkheden en rollen.

Al met al rijst het beeld op van een midterm ingestelde Digicommissaris die aan de slag moest met gereedschap dat te kort schoot. Bij de beoordeling van de vorderingen onder de Digicommissaris, heeft de evaluatiecommissie dan ook steeds rekening gehouden met die ongunstige startpositie.

## Casestudy II: de Deltawet

*Het ligt voor de hand om in de ontwikkeling van de digitale infrastructuur, ook goed te kijken naar de best practices uit de fysieke infrastructuur. Daar is al gedurende lange tijd bruikbare ervaring opgebouwd. Het onderstaande voorbeeld is afkomstig uit de 'natte infrastructuur': de Deltawet, dat in zijn evaluatie het judicium 'zeer goed' kreeg.*

De Deltawet regelt in essentie 3 zaken: een Deltaprogramma, een Deltafonds en een Deltacommissaris. De planvoorbereiding loopt langs enkele hoofdstations:

1. Jaarlijks brengt de Minister een Deltaprogramma uit. Dat wordt in een reeks van jaren stap voor stap gevuld met zogenaamde Deltabeslissingen. Deze gaan over onderwerpen uit de 3 deelprogramma's waterveiligheid, zoetwater en ruimtelijke adaptatie.
2. Dit wordt vervolgens uitgewerkt tot concrete maatregelen in zogenaamde voorkeursstrategieën voor 6 jaar met een doorkijk, die het kompas vormen voor de uitvoering.
3. De 3 deelprogramma's worden ondersteund door een interbestuurlijke projectorganisatie, die bestaat uit ambtenaren van rijk en vanuit de regio ( provincie, gemeente, waterschappen).
4. De deelprogramma's hebben een stuurgroep, waarvan een vertegenwoordiger deelneemt in de nationale stuurgroep o.l.v. de Deltacommissaris
5. Voor kennisontwikkeling en innovatie is een apart programma opgesteld met daarin de betrokken departementen en alle belangrijke kennisinstellingen

Bron: Op Peil, evaluatie van de Deltawet, ABDTOPConsult 2016.

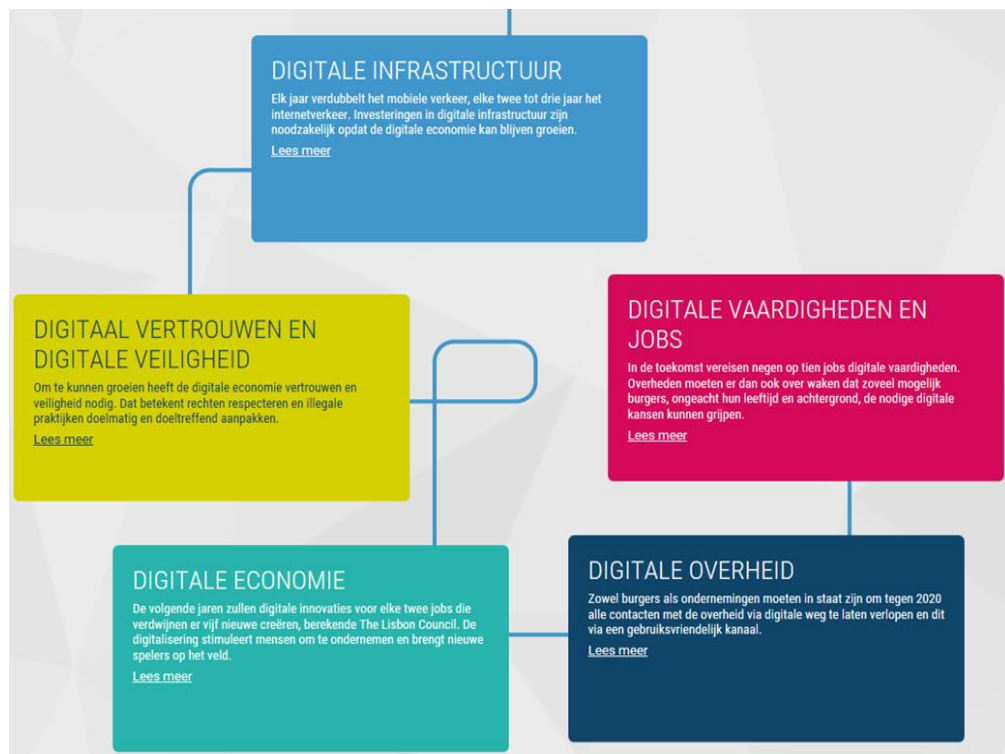


## 3 De staat van de Digitale Overheid

### Introductie

De 'Digitale Overheid' is een veelkoppig monster. Er is geen (wettelijke) definitie en zelfs Wikipedia waagt zich niet aan een omschrijving (wie wil kan alsnog een pagina aanmaken). Die veelkoppigheid leidt tot spraakverwarring, tot competentiestrijd (wie is van *de* digitale overheid) en mitsdien tot onduidelijkheid. Onze Zuiderburen hebben met 'Digital Belgium' een actieplan opgesteld dat een langetermijnvisie voor België schetst en vertaalt in duidelijke ambities: "Met een scherpe strategie en een volgehouden inspanning moet het mogelijk zijn dat België in 2020 de digitale top-drie haalt van de Europese *Digital Economy en Society Index*".<sup>1</sup> Het Belgische voorbeeld verdient aandacht, vooral ook omdat sprake is van een gestructureerde benadering van de digitale samenleving, waardoor het mogelijk wordt om verantwoordelijkheden te (onder)scheiden en toe te delen. Naar het oordeel van de commissie moet aan het Belgische model een beschouwing vooraf gaan over wat het maatschappelijke effect van digitalisering is: digitalisering gaat niet over ICT, niet over infrastructuur, maar over dienstverlening, veiligheid, privacy, burgerschap. Voor al die vraagstukken is infrastructuur benodigd. Zo helpt een goed eID-stelsel bij misdaadbesteding, en kunnen basisregistraties helpen bij het voorkomen van fraude in bijvoorbeeld de sociale zekerheid. Dit maatschappelijke effect vraagt een infrastructuur die niet bestaat uit losse voorzieningen, maar een samenhangend geheel vormt, aansluitend op de behoefte uit de samenleving.

Het Belgische model onderscheidt vijf blokken:



<sup>1</sup> In 2016 staat Nederland daarin vierde.

De opdracht die de Digicommissaris bij aanvang meekreeg, heeft, zoals vermeld in paragraaf 1.2, als overkoepelend doel het realiseren van een solide en toekomstbestendige digitale overheid. In de kern richt de opdracht van de Digicommissaris zich op *inhoud*, *sturing* en *financiering* van de Generieke Digitale Infrastructuur. De in paragraaf 1.2.1 opgenomen passage uit de instellingsbrief onderstreept deze opdracht. Daarmee richt hij zich in de kern op het onderste, donkerblauwe blok in bovenstaand schema. De Digicommissaris heeft zich bij zijn aantreden drie inhoudelijke doelen gesteld. Naast de GDI-doelstelling richt hij zich ook op randvoorwaardelijke thema's en doet hij verkenningen. Hiermee betreedt hij mogelijk het terrein van andere blokken. Taakopdracht en –taakopvatting van de Digicommissaris zijn in het licht van het beoogde maatschappelijke effect in combinatie met het Belgische model als smal te kwalificeren.

### 3.1 Generieke digitale infrastructuur: voorzieningen

Het werk aan de GDI is door de Digicommissaris onderverdeeld in vier clusters, zoals in paragraaf 1.2.1 beschreven. De Monitor Generieke Digitale Infrastructuur 2016 geeft een visualisatie van de GDI. De Monitor <sup>2</sup> bevat een verslag van de stand van zaken van de diverse bouwstenen van de GDI. Per voorziening bevat de monitor ook een planning voor het komende jaar. In de rapportage worden de volgende functionele groepen onderscheiden (de naamgeving wijkt licht af van die van de clusters van de Digicommissaris):



Daarbij moet het volgende worden opgemerkt: de activiteiten van de Digicommissaris richtten zich op *voorzieningen*, waarbij het belangrijk is om te beseffen dat al deze voorzieningen hun oorsprong vonden in de uitvoering, en niet bij het beleidsbepalende departement. Ze zijn gemaakt en opgezet door uitvoeringsorganisaties (denk aan DigiD, Berichtenbox, sofinummer/BSN, SBR, Rinis). Dat betekent dat deze

<sup>2</sup> Deze Monitor komt tot stand onder beleidsverantwoordelijkheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De cijfers zijn naar de situatie per 31 december 2015. De cijfers per 31 december 2016 komen in april 2017 beschikbaar, te laat dus voor deze rapportage. Deze cijfers staan geagendeerd voor de regieraden medio april.

voorzieningen een antwoord zijn op een behoefte in de processen van de uitvoeringsinstanties, en niet een vrucht zijn van beleidsmatige vergezichten. In de opzet was het dan ook veelal niet de vraag van burger en/ of bedrijf die leidend was, of het verbeteren van de dienstverlening vanuit dat perspectief, maar veeleer de behoefte van de uitvoeringsorganisatie zelf, en het verbeteren van de efficiency vanuit dat perspectief (o.a. vanwege taakstellingen). Digitalisering beperkte zich daarbij meestal tot het omzetten van papier in digitaal; de bijbehorende, papiergeoriënteerde, processen zijn niet aangepakt. Er was vanuit de aanbieders van de voorzieningen sprake van aanbodsturing en soms zelfs van verplichting. Het ontbreken van een door betrokkenen in het werkveld breed gedeelde beleidsmatige, coherente stip op de horizon, heeft gezorgd voor een fragmentarisch landschap waarin per voorziening stappen zijn gezet. Een overzicht van de stand van zaken binnen de vier clusters is opgenomen in vier overzichten aan het slot van dit hoofdstuk.

## 3.2 Generieke digitale infrastructuur: dienstaanbieders en gebruikers

In 2016 is op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken het totaal aantal contacten in beeld gebracht<sup>3</sup> dat een burger gemiddeld heeft met de overheid; daarbinnen is het aantal *digitale* contacten bezien. Uit dit rapport blijkt dat een burger (ouder dan 18) jaarlijks ongeveer 30 contacten heeft met de overheid; in totaal zijn dat ongeveer 390 miljoen contacten tussen overheid en burger per jaar. Ruim 50% van die contacten verliep via een digitaal kanaal; gemiddeld zijn dat dus 15 digitale contacten per burger per jaar. Uit het rapport blijkt ook dat 75% van die contacten digitaal had kunnen verlopen. Het feitelijke gebruik is daarmee tweederde van het mogelijke gebruik. De tevredenheid van burgers en ondernemers over overheidsdienstverlening rond 60 levensgebeurtenissen<sup>4</sup> stijgt licht: van een 6,7 in 2010 naar 7,0 in 2015. In 2016 bedroeg de waardering bij burgers 7,1.

In opdracht van de ministeries van BZK en EZ heeft Deloitte op 30 september 2016 de *Meting aanbod Digitale Dienstverlening 2016* uitgebracht. Dit is een onderzoek naar de digitale volwassenheid van de meest gebruikte producten voor burgers en bedrijven bij Rijk en medeoverheden. Per organisatie en per overheidsproduct is vastgelegd of het mogelijk is het product digitaal aan te vragen en wat de volwassenheid is van het (digitale) product, op basis van een definitie van volwassenheidsniveaus.

Op het niveau Rijk worden de volgende subcategorieën gehanteerd: departementen en uitvoeringorganisaties (220 onderzochte producten), uitvoeringsorganisaties behorend bij de Manifestgroep<sup>5</sup> (98) en uitvoeringsorganisaties behorend bij Klein Lef<sup>6</sup> (129). Uit het onderzoek blijkt dat de uitvoeringsorganisaties behorend tot de Manifestgroep gemiddeld gezien het hoogst scoren op zowel digitale volwassenheid als op digitale beschikbaarheid.

Het onderzoek bij de medeoverheden richtte zich op gemeenten (57 onderzochte producten), provincies (32) en waterschappen (14). Bij alle medeoverheden is de variatie in digitale volwassenheid groot, zo blijkt uit het rapport. Tussen de gemeenten zijn de onderlinge verschillen het grootst. Zo zijn er bijvoorbeeld gemeentes die 90% scoren, maar ook die 28% scoren (waarbij gemeenten met meer inwoners in het

---

<sup>3</sup> Brief minister Plasterk aan Tweede Kamer van 15 december 2016, TK vergaderjaar 2016/2017, 26 643, nr. 431

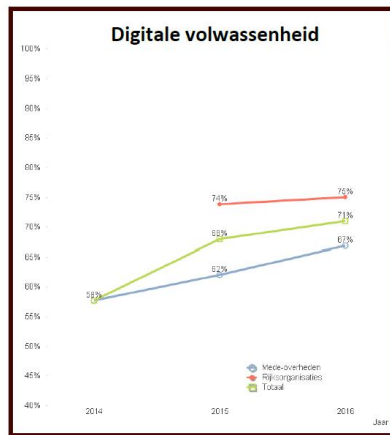
<sup>4</sup> Een levensgebeurtenis is een situatie waardoor iemand contact kan hebben met de overheid. Voorbeelden zijn: doen van belastingaangifte, verhuizen, overlijden, huwelijk.

<sup>5</sup> Een netwerk van grote uitvoeringsorganisaties.

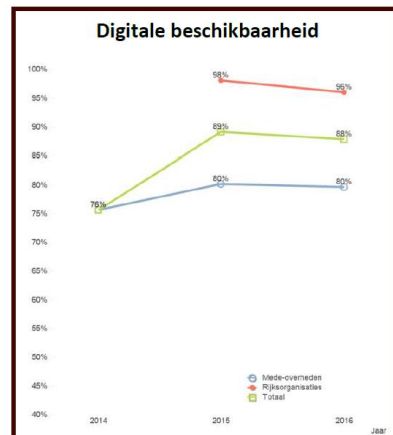
<sup>6</sup> Samenwerkingsverband voor kleine uitvoeringsorganisaties.

algemeen beter scoren dan gemeenten met minder inwoners). Tussen de provincies onderling en de waterschappen onderling zijn die verschillen kleiner. Over de hele linie scoren producten voor ondernemers zwakker dan producten voor burgers.

De ontwikkeling op het gebied van digitale volwassenheid en digitale beschikbaarheid laat zich aflezen uit de volgende twee figuren:



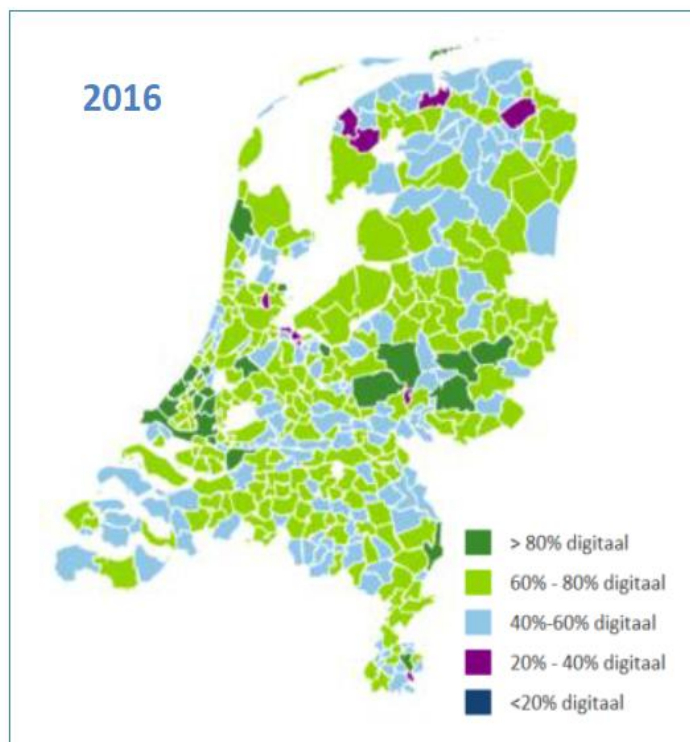
Figuur 1. Digitale volwassenheid



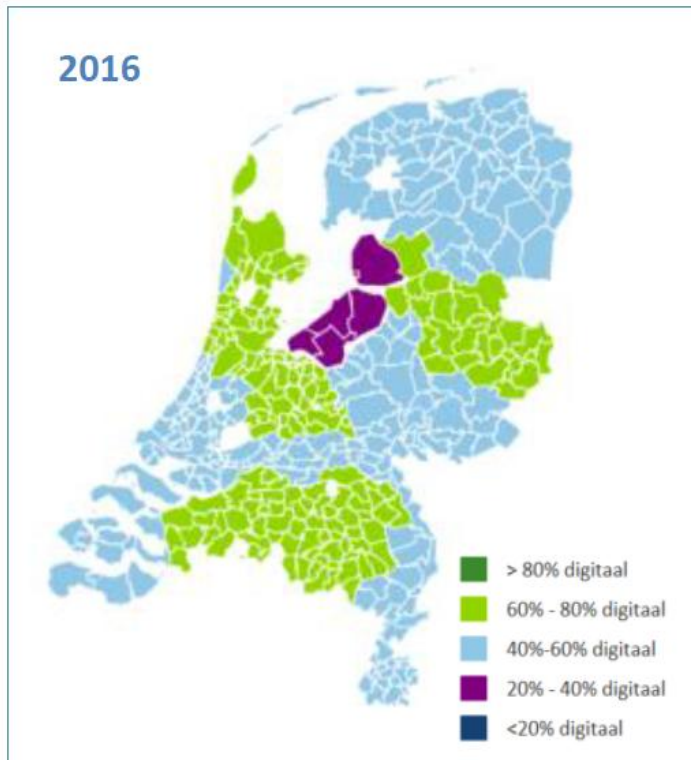
Figuur 2. Digitale beschikbaarheid

In een drietal landkaarten is de verdeling van digitale volwassenheid voor gemeenten, provincies en waterschappen gevisualiseerd.

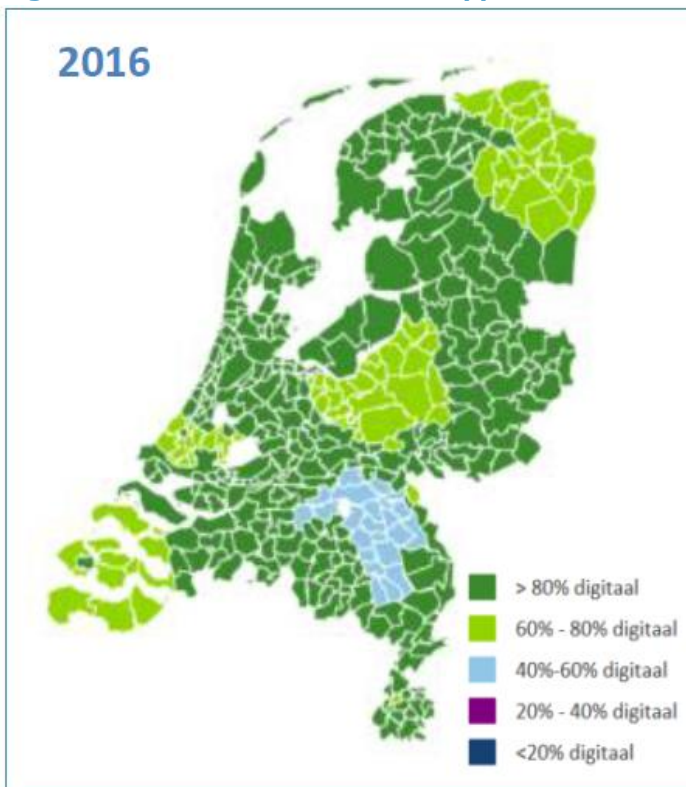
### Digitale volwassenheid gemeenten



### Digitale volwassenheid provincies



### Digitale volwassenheid Waterschappen



### 3.3 Generieke digitale infrastructuur: planning

Het planningsinstrument om op alle bovenstaande voorzieningen en ontwikkelingen te sturen, is het Digiprogramma. Het Digiprogramma komt tot stand *onder regie* van de Digicommissaris. Het Digiprogramma is dus niet van hem alleen, maar van alle partners gezamenlijk. In het voorwoord karakteriseert de Digicommissaris het programma als volgt: „*Het programma geeft voor de korte termijn voldoende comfort voor alle opdrachten die in mijn programma passen. Geen verrassingen in 2017, want in alle regieraden is gezorgd voor overzicht van alle plannen en de samenhang ervan, inzicht in de betekenis van de stappen die we nu maken en uitzicht op een sluitende financiering van alles wat we in 2017 aanpakken.*” Tegelijkertijd constateert hij: “*Maar we weten dat er meer nodig is. (...) Ondanks de ambities van de rijksoverheid om in 2017 interactief digitaal te werken en het digitale programma 2020 van de lokale overheden, zullen we een tandje moeten bijzetten.*” Opvallend in dat verband is dat de Digiprogramma’s van jaar tot jaar kleiner van omvang worden terwijl de ambities en het ongeduld van de dienstaanbieders toenemen.

Het Digiprogramma 2017 bevat een overzicht van het budget in 2017 voor de bestaande voorzieningen. In de meeste gevallen beperkt de tijdshorizon zich ook tot 2017. Een enkele keer wordt iets opgemerkt over een toekomstbeeld, maar er is geen sprake van een duidelijke stip op de horizon en evenmin van een strakke planning voor de middellange termijn.

### 3.4 Generieke digitale infrastructuur: randvoorwaardelijke thema’s en verkenningen

#### Randvoorwaardelijke thema’s

De tweede inhoudelijke doelstelling van de Digicommissaris betreft de regie op een aantal overkoepelende thema’s, die veelal randvoorwaardelijk zijn voor de realisatie van generieke voorzieningen en de toename van het gebruik ervan. Deze thema’s zijn:

1. Toegang tot de digitale overheid voor burgers
2. Toegang en voordelen digitale overheid voor bedrijven
3. Wetgeving
4. Internationaal/Europa
5. Informatieveiligheid
6. Fraude
7. Privacy
8. Mobiel

De Digicommissaris voert regie op deze thema’s door ze te agenderen in de regieraden. Dit doet hij omdat ze van invloed zijn op de GDI en het gebruik ervan. In het Digiprogramma 2017 zijn de thema’s niet meer apart uitgewerkt omdat, zo zegt het Bureau Digicommissaris, dit te veel dubbelt met het werk van de beleidsverantwoordelijken. Besloten is daarom deze onderwerpen mee te nemen in de clusterplannen voor zover ze daarvoor relevant zijn.

#### Verkenningen

De derde inhoudelijke doelstelling die de Digicommissaris zich heeft gesteld, betreft de uitvoering van twee strategische verkenningen: het opstellen van een gezamenlijke toekomstvisie 2017-2022 en het opstellen van een visie op de toekomstige sturing. Ten behoeve van het opstellen van een toekomstvisie zijn vanuit het bureau van de Digicommissaris gesprekken gevoerd met alle sectoren: wat speelt er in de sector en



wat is het toekomstperspectief? Daarna is een uitgebreide World café sessie georganiseerd met alle leden van de regieraden en andere betrokkenen. Samen met ECP is een sessie georganiseerd met wetenschap, bedrijfsleven en jongeren. De opbrengst van alle sessies samen is verrat in het 'keukentafelgesprek' en het Woord vooraf van het Digiprogramma 2016/2017.

Voor de strategische verkenning naar de toekomstige governance zijn er gesprekken geweest met alle leden van het Nationaal Beraad. Het beeld dat daaruit kwam, is besproken in het Nationaal Beraad en uiteindelijk verrat in het hoofdstuk Sturing van het tweede Digiprogramma.

### 3.5 Bevindingen

De digitale overheid staat er al met al behoorlijk bij, zo blijkt uit de diverse overzichten waar de evaluatiecommissie kennis van heeft genomen. De overheid heeft veel onderdelen van haar dienstverlening gedigitaliseerd en het gebruik door burgers en bedrijven loopt in de miljoenen. Een van de onderdelen waar op alle fronten succesvol aan gewerkt is, betreft het stelsel van basisregistraties. Dit stelsel is grotendeels af. De basisregistraties worden zowel door burgers en bedrijven veel gebruikt, als door de overheid zelf. Omdat het gebruik van de basisregistraties binnen de overheid wettelijk is voorgeschreven, zijn alle overheidsorganisaties aangesloten. Ook Digipoort kent een miljoenengebruik.

Maar er zijn ook veel onderdelen van de dienstverlening die nog niet gedigitaliseerd zijn, of onvolledig. De groei van de digitale overheid lijkt bovendien af te zwakken, terwijl het gebruik door burger en bedrijf alleen maar toeneemt. Er is behalve een algemeen tevredenheidspercentage geen specifieke informatie over de tevredenheid onder de aanbieders en (eind)gebruikers over de voorzieningen.

De GDI is de afgelopen periode niet doorontwikkeld; er is sprake van inmiddels verouderde technologie (eerste generatie systemen) met olopemde beheer- en exploitatielasten. Naast de veroudering speelt soms ook de beperkte schaalbaarheid een rol. Steeds meer betrokkenen hebben het idee dat Nederland achterop raakt. Dat klinkt door in uitspraken als: "heel de wereld heeft al eID en wij moeten nog" en "je kunt al met je telefoon betalen en wij denken aan een pasje." Onder andere op de Berichtenbox is stevige kritiek, zijnde een verouderd concept. Het probleem van de verouderde technologie is des te nijpender, omdat een oplossing maar uitblijft. Dat heeft te maken met een aantal aspecten, of eerder, met het ontbreken ervan: een stip op de horizon, en een weg ernaartoe, inclusief langjarige planning en budget. Hierdoor komen vernieuwing en financiering maar zeer moeizaam tot stand, ook wanneer de urgentie hoog is (vervanging van de Berichtenbox en het eID-stelsel) en gevoeld wordt. Een van de geïnterviewde personen drukte het als volgt uit: "het beheren van het bestaande eet de vernieuwing op." Voor deelnemers aan de GDI vormt dit een (financieel) risico, en dit heeft gevolgen voor de inzet op verdere digitalisering. Betrokkenen geven aan dat het binnen het arrangement van de Digicommissaris niet gelukt is om daarin verandering te brengen, terwijl dat wel het idee was. De Digicommissaris moest een katalyserende functie vervullen in het proces om inhoudelijk een stip op de horizon te zetten, en daar de weg naartoe te schetsen. Zowel stip als weg ontbreken vooralsnog.

Het helpt niet mee dat de rol van de Digicommissaris slechts beperkt is. Voor zijn visie was hij (deels) afhankelijk van een stip op de horizon die anderen moesten zetten.

Toen zij dat niet deden, wilde de Digicommissaris daar zelf mee aan de slag. Deze ruimte werd hem door anderen echter niet gegund. Soms werd er zelfs voor de ontwikkeling van een GDI-voorziening een andere governance werd ingericht, zonder rol voor de Digicommissaris. De toch al smalle taakopvatting werd daarmee nog verder versmald.

## 3.6 Toekomst

Wat betreft de inhoud, is de aandacht in de evaluatieperiode al met al vooral uitgegaan naar het stimuleren van het gebruik van de afzonderlijke voorzieningen door zo veel mogelijk overheidsorganisaties en organisaties met een overheidstaak. Een groot aantal zaken is blijven liggen, zo is het algemene beeld dat naar voren komt in de interviews en groepsgesprekken. Aandacht voor de volgende onderwerpen is nodig, wil de digitale overheid succesvol zijn, en in staat om tegemoet te komen aan de maatschappelijke verwachtingen.

### 3.6.1 Maatschappelijk effect

De digitale overheid kent vele facetten, met veel verschillende beleidsverantwoordelijken. De belangrijkste vraag is evenwel welk maatschappelijk effect met digitalisering wordt beoogd of, beter gezegd, welk beoogd maatschappelijk effect door een goede werking van de digitale overheid kan worden ondersteund. Want een digitale overheid is meer dan ICT alleen. Het is een *conditio sine qua non* voor veel gewenste maatschappelijke ontwikkelingen. En die rechtvaardigen ook een governance op het hoogste niveau en aandacht op dat niveau voor inhoud. Twee actuele dossiers onderstrepen dit en laten zien dat digitalisering niet om technocratie gaat, maar over maatschappelijk effect.

In veel gesprekken met medeoverheden worden zorgen geuit over de implementatie van de Omgevingswet. Net als bij de decentralisaties in het sociale domein, vraagt deze wet om intensieve samenwerking, zowel binnen de eigen organisatie als met partners en andere betrokkenen. Ook hier geldt het uitgangspunt van de zelfredzame burger. Werkprocessen en organisatie moeten veranderen, uiteenlopende data moeten bij elkaar worden gebracht en dat alles heeft een stevige ICT-component. Zo is bijvoorbeeld een vraag hoe de informatie veilig aan de vraagsteller kan worden aangeleverd. Samengevat is er sprake van een groot en baanbrekend verandertraject, met dienstverlening en ontsluiting van gegevens als kernbegrippen. De invoering van de wet vraagt veel van de gemeenten, en met name kleine gemeenten zijn daarbij volledig afhankelijk van een aan hen beschikbaar te stellen digitale infrastructuur. Betrokkenen geven in de gesprekken aan dat er op dit moment binnen het arrangement van de Digicommissaris onvoldoende aandacht is voor de implementatie van de Omgevingswet.

Maar ook op andere terreinen wordt dit gebrek aan oog voor de maatschappelijke effecten van de digitale dienstverlening gevoeld. Medeoverheden signaleren dat er een toenemende noodzaak is om aan dossiervorming te doen in individuele casussen, om maatwerk te kunnen leveren. Zeker sinds allerhande vormen van zorg zijn gedecentraliseerd. Dat geldt bijvoorbeeld in de jeugdzorg; voor adequate dossiervorming is het noodzakelijk om uit verschillende informatiebronnen (bijvoorbeeld bij gezinsdossiers) te putten. De GDI moet daarbij behulpzaam zijn. Veel regelingen kennen nu aparte regimes, waardoor de benodigde informatie versnipperd

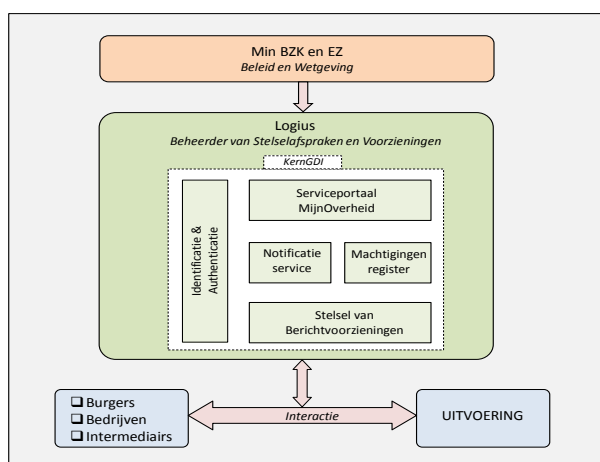


is en zich bevindt bij verschillende overheden. Op dit moment is er (te) weinig aandacht voor deze vraag, die vooral bij gemeenten speelt.

### 3.6.2 Scope

Los van de vraag hoe de governance van de digitale overheid in de komende kabinetsperiode wordt ingericht, moet de vraag worden beantwoord wat de scope is van de generieke digitale infrastructuur. In vrijwel elk interview dat de commissie heeft gehouden, is die vraag aan de orde gekomen. De meningen zijn evenwel verschillend. Sommigen benadrukken het belang van een strikt afgebakende, beperkte GDI. In hun beeld vergemakkelijkt dat de realisatie ervan. Het geeft tegelijkertijd de mogelijkheid om eigen voorzieningen te realiseren, los van de GDI. Anderen bepleiten juist het opnemen van een door hen gewenste voorziening in de GDI. Vaak zijn ze dan zelf niet in staat zo'n voorziening te (laten) ontwikkelen. De commissie onderschrijft het idee van een kern-GDI omdat door een strikte afbakening de kans op een succesvolle realisatie toeneemt. Bovendien is een strikte afbakening voorwaarde voor een fonds ter financiering van de GDI.

Een kern-GDI zou er als volgt uit kunnen zien:



### 3.6.3 Innovatie

Innovatie verdient meer tijd en aandacht, zo onderstrepen de gesprekspartners. Dat is tot nu toe niet goed van de grond gekomen. De oorzaak hiervoor ligt niet alleen bij het gebrek aan visie, maar ook bij de huidige financiële systematiek. Die biedt geen ruimte voor doorontwikkeling en innovatie. En het ligt ook aan het gebrek aan kennis in het algemeen. Er moet in de toekomst meer aandacht zijn voor innovatie, via laboratoria of proeftuinen. Samenwerking tussen rijksoverheid en medeoverheden is daarin heel belangrijk, bijvoorbeeld in de vorm van een goede pilotstrategie ("388 proeftuinen bij gemeenten").

Natuurlijk zit er een zekere spanning in het nemen van beslissingen voor de lange termijn terwijl de toekomst heel onvoorspelbaar is: wie had de razendsnelle opkomst van blockchain technologie kunnen voorspellen en er op inspelen? Zicht op de langere termijn is echter wel nodig als legitimering voor het reserveren van financiële

middelen voor ontwikkeling en innovatie. Dat vraagt om het vinden van een juiste balans tussen beheer enerzijds en ontwikkeling/innovatie anderzijds.

### 3.6.4 Vraagsturing

Een volgend aandachtspunt dat naar boven komt uit de interviews, betreft de zorg dat er sprake is van aanbodsturing op de digitale overheid, en niet van vraagsturing. Veel van de voorzieningen zijn immers ontstaan vanuit de uitvoering, en vanuit de wens van de uitvoering om de eigen processen efficiënter in te richten. De gevolgen daarvan zijn voelbaar, en betrokkenen zijn het er over eens dat er een omslag moet plaatsvinden: van praten over voorzieningen, naar praten over dienstverlening. Van het gesprek over wat de overheid nodig heeft, naar het gesprek over wat de burger (en het bedrijf) nodig heeft. Dat vraagt ook nog een andere omslag in het denken: de GDI is geen ICT-onderwerp, ze is onderdeel van het primair proces geworden.

Ook vanuit de beleidsdepartementen is er behoefte aan een verschuiving van sturing op voorzieningen, naar sturing op maatschappelijk effect. Niet het aanbod en de voorzieningen van de overheid zijn leidend daarin, maar de dienstverlening aan burgers en bedrijven. Die moet gebruiksvriendelijk zijn, open en transparant. Belangrijke concepten daarin zijn: regie op de eigen gegevens voor de burger, en het zeker stellen van de digitale identiteit.

Het heersende gevoel is dat er in het arrangement van de Digicommissaris te weinig plaats is geweest voor deze vraagstukken. Een omslag van aanbodsturing naar vraagsturing, of van automatiseren naar informatiseren, heeft nog niet plaatsgevonden. Onderzoeken om op tafel te krijgen wat burger en bedrijf nu eigenlijk verlangen van een digitale overheid, lijken te ontbreken.

De Digicommissaris heeft vraagsturing wel geagendeerd voor de regieraad Dienstverlening. Daar zijn bijvoorbeeld klantreizen aan bod gekomen. En samen met BZK is in november 2016 een regieraad special georganiseerd in het kader van de overheidsbrede interactiestrategie. In deze sessie hebben twee burgers hun verhaal gedaan aan ambtenaren van verschillende overheidsinstanties. Met elkaar zijn knelpunten geselecteerd en oplossingsrichtingen bedacht. "Wat kunnen we morgen al anders doen?" Dit gesprek wordt permanent vervolgd in de regieraad Dienstverlening.

De Digicommissaris is daarnaast ambassadeur van Gebruiker Centraal ([www.Gebruikercentraal.nl](http://www.Gebruikercentraal.nl)), een overheidsbrede kenniscommunity die streeft naar een gebruiksvriendelijke online overheid. Bovendien is hij voorzitter van de klankbordgroep bedrijven, waar een aantal (koepels van) bedrijven en overheidsorganisaties twee à drie keer er jaar aan tafel zit om met elkaar te spreken over de overheidsdienstverlening aan bedrijven. In dat kader bezoekt de Digicommissaris met enige regelmaat individuele bedrijven.

### 3.6.5 Informatieveiligheid

Een vijfde punt van zorg betreft de aandacht voor informatieveiligheid in het algemeen, en voor cybersecurity in het bijzonder. Burgers ervaren in toenemende mate last van digitalisering, bijvoorbeeld door privacy-inbreuken. Er is een nauwe samenwerking tussen departementen nodig, onder leiding van het ministerie van Veiligheid en Justitie, om aan cybersecurity te werken. Er is ten minste behoefte aan richtlijnen vanuit een toezichthouder, zodat duidelijk is welke standaarden er gelden

en welke stappen minimaal moeten worden gezet. Vooral gemeenten hebben aangegeven hulp nodig te hebben bij het waarborgen van privacy en bij de aanpak van fraude. Zij kunnen dit niet meer alleen.

De afgelopen jaren is er onvoldoende aandacht geweest voor dit thema, zo constateren de geïnterviewde personen. Een uitzondering hierop vormt de regieraad interconnectiviteit, waarin wel over dit onderwerp gesproken is. Deskundigen benadrukken dat de overheid afhankelijk is van ICT, en dat dat betekent dat zij haar infrastructuur constant moet onderhouden, en daarvan minstens 10% moet reserveren voor veiligheid / security. Dat bewustzijn leeft niet binnen de overheid, en ook de Digicommissaris heeft daar onvoldoende oog voor gehad, zo is het oordeel.

### 3.6.6 Kennis

Een breed gedragen beeld is dat het bij topambtenaren en politici aan kennis ontbreekt op het gebied van digitalisering. Dit gebrek aan kennis bij DG's heeft ertoe geleid dat zij zich concentreren op onderwerpen waarvan ze wel verstand hebben, zoals geld. Omdat zij grote ICT-projecten zien mislukken, houden ze vervolgens de hand op de knip. Expertise en kennis zitten wel bij de uitvoering, maar zij zijn door de eenzijdige focus op geld in het Nationaal Beraad op afstand geraakt.

Uit de interviews komt naar voren dat er in de toekomst steviger gestuurd moet worden op kennisopbouw en kennisdeling. Vaak wordt daarbij gekeken naar de regieraden, die daar als platform voor interbestuurlijk overleg tussen vakgenoten een belangrijke rol in kunnen spelen. De afgelopen jaren vonden de regieraden de verbinding met het Nationaal Beraad echter niet. Ook kan worden gedacht aan de oprichting van een community voor kennisuitwisseling. En men onderstreept het belang van het breder aanboren van kennis. Het komt er daarbij op aan om bronnen aan te boren die nog niet benut worden: zowel de wetenschap als private partijen bijvoorbeeld zouden een bijdrage kunnen leveren. Door kennisinstututen en marktpartijen beter te positioneren, kan aan deze wens tegemoet gekomen worden.

Ook in het ambtelijk apparaat zou kennis van digitalisering steviger verankerd moeten worden. Digitalisering is geen bedrijfsvoering meer, maar primair proces geworden; om tot goede besluitvorming te komen hierover, vraagt dat proceskennis. Dat moet in de toekomst beter belegd worden in de ambtelijke ondersteuning van de politiek en in de ondersteuning van de beleidsverantwoordelijke(n) voor de digitale overheid.

### 3.6.7 Niet-zelfredzamen

Digivaardigheid behoort tot de beleidsverantwoordelijkheid van BZK en krijgt daar – mede aangespoord door de Tweede Kamer- behoorlijk wat aandacht. Zo is het Digitaal Hulpplein ontwikkeld: [www.digitaalhulpplein.nl](http://www.digitaalhulpplein.nl). De Digicommissaris brengt in dat debat twee aanvullende perspectieven in, deels gebaseerd op de regieraad special over Dienstverlening en zijn ambassadeurschap van Gebruiker Centraal. Ten eerste dat persoonlijk contact niet alleen voor digi-onvaardigen van belang is. Ook burgers die zich digitaal prima kunnen redden, hebben bij tijd en wijle behoefte aan persoonlijk contact. Bijvoorbeeld omdat hun situatie complex is of een sterk persoonlijk karakter heeft. Ook bracht de Digicommissaris in dat de digitale dienstverlening nog veel gebruikersvriendelijker kan, met behulp van digitale technologie als spraaktechnologie en chatbots bijvoorbeeld. Op die manier wordt het digitale kanaal ook voor (een deel van de) minder digitaal vaardigen toch toegankelijk.

De geïnterviewde personen zijn van mening dat moet worden gestuurd op zelfredzaamheid van de burger, en dat er zonder meer een structureel vangnet moet worden ingericht. De kosten daarvan moeten ook worden meegenomen in de maatschappelijke business case van digitalisering: niet alleen de besparingen door digitalisering berekenen, maar ook de maatschappelijke kosten daarin meenemen.

### 3.6.8 Publiek/privaat

Wat opvalt bij de GDI is het praktisch afwezig zijn van de private sector. Dat begint al bij de governance: weliswaar is VNO/NCW deelnemer aan het Nationaal Beraad, maar de aanwezigheid van 'echte' marktpartijen wordt toch node gemist. Dat was niet de intentie van de Digicommissaris. Hij nam kort na zijn aantreden juist het initiatief om de markt stevig in de overlegstructuur te betrekken, maar niet iedereen binnen de overheid ondersteunde dat initiatief. Hierdoor zag de Digicommissaris zich genooddaakt een stap terug te doen. Geïnterviewden geven aan, dat gaandeweg de betrokkenheid van de markt bij de GDI is verminderd. Daar zijn twee hoofdoorzaken voor: enerzijds is de overheid zelf huiverig geworden om met ICT-leveranciers in zee te gaan (mislukte grote overheids-ICT-projecten, commissie Elias, Zembla), anderzijds houdt de markt de boot af. De overheid is geen stabiele partner gebleken, en investeringen zijn lastig wanneer lang onduidelijk blijft welke richting de overheid opgaat. Als voorbeeld daarvan wordt gewezen op de ontwikkelingen op het gebied van identificatie en authenticatie. Daarin voltrok zich een ontwikkeling van een multimiddelenstelsel naar een multistelselstelsel, met als concreet gevolg dat de overheid ervoor koos om zelf een 'DigiD' met een hoger beveiligingsniveau te ontwikkelen (het publieke middel). Dat maakt het verdienmodel voor de partijen die al jarenlang werken aan Idensys ineens anders.

Volgens veel gesprekspartners kan de markt zorgen voor versterking van de kennisfunctie en voor versnelling in het tot stand brengen van noodzakelijke ontwikkelingen. Overigens kan er ook een keerzijde zijn wanneer de markt (dominant) aanwezig is (zoals bij gemeenten) en zijn verdienmodel ziet aangetast; dan is de markt eerder een remmende factor. Sommigen signaleren een zekere juridisering: in toenemende mate worden overheidsaanbestedingen voor de rechter betwist, hetgeen ten minste leidt tot vertraging.

Desalniettemin vinden veel betrokkenen het belangrijk dat de markt aan tafel komt; niet alleen bij de uitvoeringsorganisaties, maar ook bij de beleidsmakers. In de gesprekken is wel gewezen op de SBR-governance als best practice. Daar is een overheidsstuurgroep waarin de overheidspositie wordt bepaald, die vervolgens door één vertegenwoordiger in het SBR-Beraad, het hoogste overlegorgaan, wordt ingebracht. In dat Beraad zitten marktpartijen (softwareontwikkelaars, fiscaal dienstverleners, accountants) en VNO/NCW.

### 3.6.9 Internationaal/Europa

In een aantal gesprekken is aan bod gekomen dat de overheid meer zou moeten leren van internationale ervaringen. Vanzelfsprekend is het belangrijk om geïnformeerd te blijven over al wat er in de zin van regelgeving vanuit de Europese Unie op ons af komt. Zo is er binnen Europa het project e-SENS dat mogelijk moet maken dat overheden, burgers en bedrijven goed en veilig informatie met elkaar kunnen uitwisselen, over grenzen heen. Daarnaast zijn contacten met individuele landen zeer

waardevol. Het is opgefallen dat met name vanuit de grotere gemeenten actief internationale kennis opgezocht wordt, met werkbezoeken naar het buitenland om ervaringen te vernemen.

De Digicommissaris heeft een tafel Internationaal, maar die is in geen enkel interview genoemd. Landen waarover gesprekspartners positief zijn, zijn Oostenrijk, België, en Duitsland. Ook de Scandinavische landen worden genoemd. Wisselende opvattingen zijn er over Estland: qua aanpak en voorzieningen zeer positief, maar de vraag is hoe vergelijkbaar de situatie in Estland is. Na de val van het communisme kon Estland vanaf nul beginnen; een dergelijk greenfield is voor Nederland ondenkbaar.

Overigens is het qua governance opvallend dat in het buitenland verschillende keuzes worden gemaakt over de persoon bij wie de digitale overheid binnen een kabinet belegd wordt. Soms is dat bij een vakminister, maar ook de minister van Financiën, de minister-president en een staatssecretaris komen voor.

### 3.6.10 Logius

Logius is 'de fabriek' van de digitale overheid en onderdeel van BZK. Vanuit het oogpunt van continuïteit en doorontwikkeling zijn dienstverleners gebaat bij een stabiele en voorspelbare organisatie. Naar de mening van velen is die er niet: Logius is eerst en vooral een projectorganisatie die zich bezighoudt met een groot aantal losse voorzieningen die als afzonderlijke projecten worden gerund. Problemen die het meest urgent zijn worden opgelost, maar 'going concern' is moeizaam. Logius heeft last van onduidelijkheden en discussies omtrent de bekostigingsstructuur en over de ontwikkelrichting (onzekerheid), maar tegelijkertijd klagen afnemers over het ontbreken van goede ramingen en over de kosten die zijn verbonden aan het beheren van voorzieningen.

Alhoewel Logius een agentschap is, maakt ze geen gebruik van de leenfaciliteit. Dat is niet onlogisch omdat Logius (tot nu toe) niet investeert in afschrijfbaar activa. In de in rekening gebrachte beheerkosten zit geen component voor doorontwikkeling of vervanging. Dat betekent dat wanneer een voorziening end of life is, opnieuw financiering moet worden gezocht. Illustratief daarvoor is de gang van zaken rond de nieuwbouw van de Berichtenbox: omdat er geen sprake is van portfoliomanagement moest er op zoek gegaan worden naar geld. Uiteindelijk moest de Ministerraad er aan te pas komen om de financiering te regelen.

Logius neemt geen deel aan het Nationaal Beraad, wel zitten de afdelingshoofden in de regieraden. De uitvoeringsorganisaties voelen zich onvoldoende betrokken bij de besturing van Logius. Dat knelt omdat zij afhankelijk zijn van Logius voor de continuïteit en de doorontwikkeling van de voorzieningen die zij aanbieden. Zij moeten er op kunnen vertrouwen dat de voorzieningen waarvan zij gebruik maken, werken.

De overtuiging dat Logius op de schop moet, wordt breed gedeeld: omvorming van een projectorganisatie naar een robuuste organisatie die stelselafspraken en voorzieningen beheert, ontwikkeling elders beleggen en nauwe(re) betrokkenheid van de uitvoering bij de besturing van Logius.

## Casestudy III: digi-taal

*Gelukkig bestaan er erg veel initiatieven om burgers vooruit te helpen in hun omgang met digitale processen. Er zijn ook veel burgers die moeite hebben met én de taal én het digitale. En de ingewikkelde formulieren helpen natuurlijk ook niet echt mee. Dit is een mooi voorbeeld van hulp aan deze burgers.*

Veel burgers worden geholpen door familie, vrienden of bureaus. Gelukkig maar. En ook veel organisaties steken de handen uit. Een van de bekende en grootste voorbeelden is de hulp bij aangifte Inkomstenbelasting. De meeste burgers moeten die aangifte doen en meer dan 95% doet dat digitaal. Die hoge score wordt bereikt doordat de vakbonden CNV en FNV hulp bieden bij die aangifte op heel veel plaatsen in Nederland. De Ouderenbonden gaan naar de ouderen thuis. Bij alle bonden worden de mensen die de hulp verlenen opgeleid voor die taak en zorgen zij voor de infrastructuur onder de hulp. Ook de Belastingdienst zelf verleent hulp bij aangifte in de kantoren van de dienst. En daarnaast nog vele kleinere initiatieven door andere organisaties. Het zijn er teveel om op te noemen.

De Nationale Ombudsman en de FNV geven echter allebei aan, dat een goede machtigingsvoorziening nog ontbreekt, waardoor de hulp bij bijvoorbeeld toeslagen niet optimaal verleend kan worden. Ook geven zij aan dat debureaucratiseren nodig is voor echt adequate hulp aan deze mensen, en dat daarvoor helaas nog te weinig aandacht is.

En dan speelt vaak de taal nog parten. Ook in Nederland wonen nog veel laaggeletterden. Zij hebben hulp hard nodig. De Stichting Lezen & Schrijven zet zich in voor deze groep van laaggeletterden. Afgelopen jaar hebben 24.000 cursisten gewerkt met onder andere de methode Taal Voor Het Leven. Onderzoek van de Universiteit van Maastricht laat zien, dat binnen zes maanden 70% van de mensen hun taal beter gaat toepassen. Een effectieve methode dus.

Om in beeld te krijgen hoe het er met de vaardigheid van Nederland voor staat, hanteert de stichting een digimeter en heeft ze een website opgezet met allerlei slimme meters. En er is een digi-taalhuis, dat wordt ingezet om lokale partners van goede methodes en training te voorzien. De Stichting Lezen&Schrijven geeft ook nog aan, dat vanaf dit voorjaar gestart wordt met boekjes voor die mensen die niet alleen digibeet zijn, maar ook nog laaggeletterd zijn. Een groep waar nog niet veel voor handen is.

Maar de echte hartenwens van deze groep is: waren er maar niet zoveel formulieren. Dat zou pas echt helpen. En dan blijkt dat digitalisering niet alleen een probleem is, maar ook deel van de oplossing. Zoals met de Vooraf Ingevulde Aangifte bijvoorbeeld, die voor veel gebruikersgemak gezorgd heeft, juist ook voor deze groep.

# De digitale staat van de overheid: overzicht

## Identificeren en authenticiseren

### DigiD

Op 31 december 2015 waren 551 overheidsorganisaties en organisaties die een overheidstaak uitvoeren aangesloten op DigiD. Recent onderzoek wijst uit dat het maximum aantal potentieel aan te sluiten organisaties rond de 1.500 bedraagt. Belastingdienst, UWV Werkbedrijf en UWV zijn nu de grootste gebruikers; zij nemen samen meer dan de helft van de authenticaties voor hun rekening. Het aantal actieve DigiD's bedroeg op 31 december 2015 12.665.689.

Het aantal authenticaties maakt een forse groei door: van 117 miljoen in 2013 naar 206 miljoen in 2015. DigiD machtigen werd eind 2015 door vier overheidsorganisaties gebruikt: DUO, Belastingdienst, Belastingdienst Toeslagen en het portaal MijnOverheid (dat achterliggend toegang geeft tot een aantal overheidsorganisaties). In 2015 zijn ruim 800.000 machtigingen gebruikt.

### eHerkenning

Met eHerkenning kunnen organisaties hun diensten veilig online toegankelijk maken voor bedrijven, ambtenaren en beroepsbeoefenaren. Voor het inloggen zijn verschillende middelen beschikbaar met verschillende beveiligingsniveaus. Per 31 december 2015 zijn 185 overheidsorganisaties aangesloten. Het aantal authenticaties is fors gegroeid: in 2013 waren het er ongeveer 1 miljoen, in 2015 al ruim 5 miljoen.

### PKIoverheid

Met PKIoverheid wordt de betrouwbaarheid van de informatie-uitwisseling via e-mail en websites op basis van Nederlandse en Europese wetgeving geborgd. Er zijn zeven partijen die certificaten verstrekken. Het aantal certificaten is in 2015 licht gedaald ten opzichte van het aantal in 2014.

### BSN

De Beheervoorziening BSN zorgt voor het genereren, distribueren, beheren en raadplegen van het BSN, als onderdeel van de processen van identificatie en authenticatie. Het aantal bevestigingen via de webservices bedroeg in 2015 rond de 80 mln.

## Dienstverlening en informatie verstrekken

### MijnOverheid

MijnOverheid is een persoonlijk toegangsportaal van de overheid dat verschillende diensten biedt: de Berichtenbox, Lopende zaken en Inzage persoonlijke gegevens. Het totaal aantal actieve accounts per 31 december 2015 bedraagt ruim 2,7 miljoen, bijna een verdubbeling ten opzichte van 2014; daarop is ruim 14 mln. keer ingelogd (2014: 9,5 mln. keer).

### Berichtenbox

De Berichtenbox heeft door toedoen van de Belastingdienst een spectaculaire groei doorgemaakt: het aantal verstuurd berichten is in één jaar toegenomen van 27,2

mln. naar 43,6 mln. De toenemende bekendheid en het toenemende gebruik hebben veel overheden ertoe gebracht ook gebruik te gaan maken van de Berichtenbox: waren er in 2014 slechts 29 organisaties aangesloten, in 2015 waren het er 147.

### **Lopende zaken**

Lopende zaken geeft de stand van zaken weer van bijvoorbeeld lopende aanvragen of vergunningen. Op Lopende Zaken zijn 59 organisaties aangesloten. Het gebruik is nog beperkt (bijna 79.000).

### **Inzage Persoonlijke Gegevens**

Inzage Persoonlijke Gegevens laat de burger zien welke informatie over hem is opgeslagen in een van de basisregistraties (bekendste voorbeelden: voertuigen, WOZ-waarde, Inkomen). Er zijn zeven registraties in opgenomen, die samen hebben geleid tot ruim 4,4 mln. raadplegingen.

### **Ondernemersdossier**

Het Ondernemersdossier is voor ondernemers die gegevens die van belang zijn voor toezichthouders en vergunningverleners aan die organisaties beschikbaar willen stellen. Er zijn 67 overheidsorganen op aangesloten. Aan ondernemerszijde is een aantal branches aangesloten; een kleien 8.000 ondernemingen maakt er gebruik van.

### **Berichtenbox voor bedrijven**

De Berichtenbox voor bedrijven maakt tweewegverkeer mogelijk met bedrijfsgevoelige informatie tussen ondernemers en overheid. Er zijn 575 overheidsorganisaties op aangesloten. Het aantal verstuurde berichten bedraagt zo'n 36.000.

### **Overheid.nl**

Overheid.nl is de website voor informatie over de Nederlandse overheid. De site bevat ook de contactgegevens van overheidsorganisaties. De site is in 2015 ruim 20 mln. keer bezocht.

### **Ondernemersplein**

Het Ondernemersplein is de website waar overheden hulp en informatie bieden voor ondernemers. De website is in 2015 6,2 mln. keer bezocht.

### **Samenwerkende catalogi**

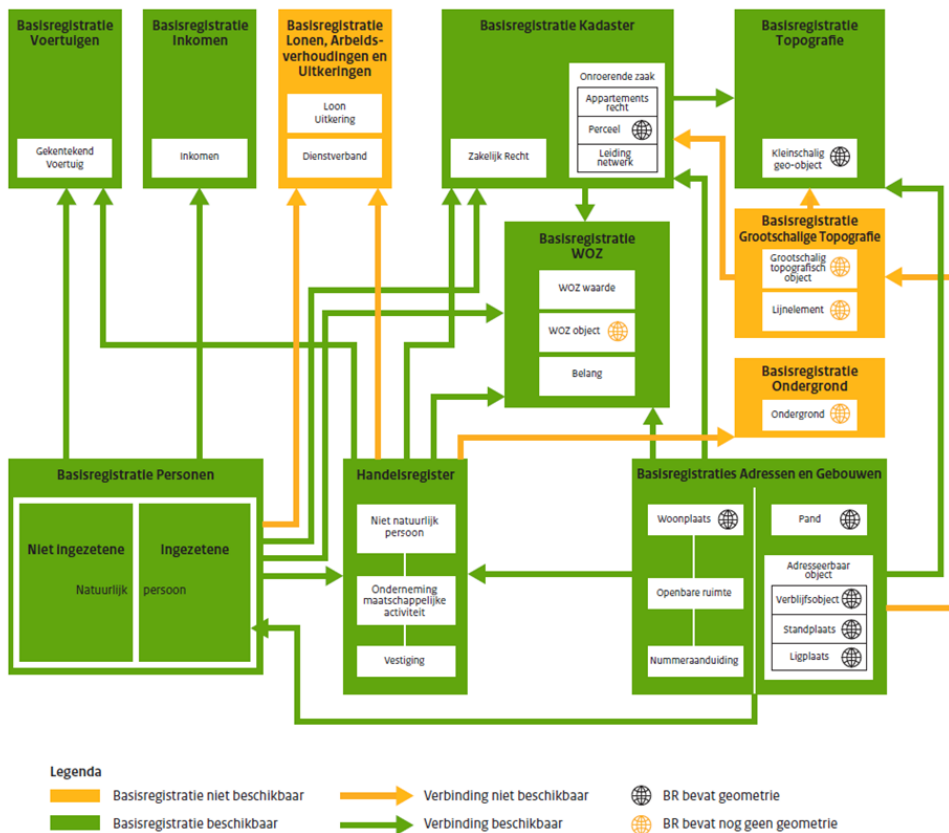
Samenwerkende catalogi: de standaard voor het publiceren en uitwisselen van metadata over producten en diensten binnen de overheid. Daardoor kunnen diensten gemakkelijker op elkaars dienstverlening aansluiten en al ontwikkelde diensten hergebruiken. Er waren op 31 december 2015 438 overheidsorganisaties aangesloten (waaronder 388 gemeenten, 12 provincies en 18 waterschappen).

## **Gegevens en registreren**

Een basisregistratie is een door de overheid officieel aangewezen registratie met daarin als authentiek aangemerkte (hoogwaardige) gegevens die door alle overheidsinstellingen verplicht en zonder nader onderzoek worden gebruikt bij de uitvoering van hun taken. Schematisch ziet het stelsel van basisregistraties er naar de situatie per 31 december 2015 als volgt uit:



Stand 31-12-2015



Het voert in het kader van dit rapport te ver om op de details van elke basisregistratie in te gaan. Vastgesteld kan worden dat in veel gevallen 100% van de overheidsorganisaties is aangesloten en dat van de gegevens massaal gebruikt gemaakt wordt. Koplopers zijn de Basisregistratie Voertuigen met 3,7 miljard raadplegingen, berichten en bestandsleveringen, de Basisregistratie Topografie met 839 miljoen opvragingen en de Basisregistratie Personen met 321 mln. berichten. Voor burgers zijn met name de WOZ-gegevens (8,6 mln.) en BRI-gegevens (10,7 mln. BSN's) relevant.

Rondom de basisregistraties is een aantal voorzieningen actief. Allereerst is dat Digilevering, een abonnementenvoorziening voor het automatisch vertrekken van berichten over gebeurtenissen vanuit een basisregistratie. Ten tweede is dat Digimelding, een voorziening voor het terugmelden van mogelijke onjuistheden, waardoor de kwaliteit van de registratie verbetert. De derde en laatste betreft de Stelselcatalogus, die aan gebruikers, afnemers, leveranciers e.d. een zo volledig mogelijk beeld geeft van de beschikbare gegevens, begrippen en de betekenis daarvan binnen het stelsel.

## Dienstverlening en verbinden

### eFactureren

De voorziening eFactureren maakt van een factuur een gestructureerd digitaal bestand dat elektronisch wordt afgeleverd. In 2015 zijn via Digipoort ruim 350.000 facturen ontvangen.

## **SBR**

SBR (Standard Business Reporting) maakt het voor bedrijven en hun dienstverleners (accountants, fiscaal adviseurs) mogelijk om via één standaard financiële rapportages aan verschillende overheden en banken aan te leveren. Op drie niveaus is de aanlevering van deze financiële rapportage gestandaardiseerd: het aanleverproces (via Digipoort), de taal waarin wordt aangeleverd (XBRL) en de betekenisdefinitie van de begrippen (taxonomie).

Drie overheidspartijen zijn de founding fathers van SBR: Belastingdienst, CBS en Kamers van Koophandel. Bij de Belastingdienst zijn er zo'n 15.000 aanleverende partijen (veelal intermediairs), bij de KvK zo'n 1.600 (cijfers 2015). In totaal zijn er in 2015 ruim 21 miljoen berichten via Digipoort aangeleverd (21 miljoen voor de Belastingdienst, 173.000 voor de Kamers van Koophandel).

## **Digipoort**

Aanlevering van de 21 miljoen SBR-berichten loopt via Digipoort. De Digipoort bestaat nu nog uit twee voorzieningen: de OTP (OverheidsTransactie Poort) en de PI (ProcesInfrastructuur). De OTP wordt uitgefaseerd, waarbij de diensten die daar nu gebruik van maken, overgaan op de Digipoort PI. Naast de SBR-berichten lopen er ongeveer 1 miljoen andere berichten via de PI. OTP wordt nu nog vooral gebruikt voor Douanestromen.

## **Digikoppeling**

Digikoppeling is een set van standaarden voor elektronisch berichtenverkeer tussen overheidsorganisaties. Het is een logistieke voorziening. Inmiddels hebben 346 organisaties Digikoppeling geïmplementeerd, terwijl het aantal aangesloten basisregistraties en landelijke voorzieningen 19 bedraagt.

## **Diginetwerk**

Diginetwerk is het besloten netwerk van de overheid. Het omvat een zestal specifieke besloten overheidsnetwerken. Er zijn 260 organisaties op aangesloten. Het aantal aangesloten GDI-voorzieningen en basisregistraties bedraagt 19.

## **NORA**

NORA (de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur) bevat de principes, beschrijvingen van modellen en standaarden voor het ontwerp en de inrichting van de digitale overheid.

## Casestudy IV: slim handhaven

*Digitalisering leidt niet alleen tot betere dienstverlening; ook in de handhaving leveren investeringen in de digitale infrastructuur grote voordelen op. En soms gaan dienstverlening en handhaving zelfs hand in hand.*

### **Slim handhaven I: Standard Business Reporting**

Bedrijven en andere organisaties moeten zich over heel wat zaken verantwoorden. Deze verantwoording bestaat veelal uit het steeds opnieuw aanleveren van grotendeels dezelfde informatie, richting verschillende delen van de overheid en andere organisaties. Deze onnodig hoge administratieve lasten worden voor steeds meer bedrijven een bron van ergernis.

Een aantal organisaties heeft daarom het initiatief genomen om hier wat aan te doen. Banken, Belastingdienst, CBS en KvK stonden daarbij aan het roer. Niet alleen vanuit het motief van lastenverlichting, maar ook vanuit het motief van effectievere handhaving door snellere en meer eenduidige informatie. Het initiatief leidde tot *Standard Business Reporting*. Door standaardisatie over drie lagen, kunnen bedrijven hun informatie gebruiken voor meerdere partijen. En ontvangende organisaties krijgen de juiste informatie precies goed aangeleverd. Die lagen betreffen de taxonomie, de computertaal (XBRL) en de digitale poorten, die bij de overheid en bij de banken de gestandaardiseerde rapportages ontvangen en doorgeleiden.

In de governance van SBR is een belangrijke plaats voor de private sector ingericht. Aan de top staat het SBR-beraad, met daarin zowel overheid als marktpartijen vertegenwoordigd. De rijksoverheid bereidt daaraan voorafgaand in de stuurgroep de standpunten van de gehele rijksoverheid voor. De andere deelnemers doen dat ook met hun respectieve standpunten. Een rijksregisseur begeleidt het geheel. Er is draagvlak onder alle deelnemers. De resultaten zijn goed, en het aantal participanten breidt gestaag uit. Inmiddels is het zelfs wettelijk vastgesteld dat bedrijven zich verplicht aansluiten. Voor de allergrootste bedrijven geldt dit nog niet; ook internationaal wordt nog nagedacht over vergelijkbare aanpakken voor deze categorie.

### **Slim handhaven II: van back office naar front office**

Boetes worden geïnd door het Centraal Juridisch Incasso Bureau CJIB. Voor zowel burgers als CJIB is het fijn dat dat niet al te bureaucratisch hoeft te verlopen. Het CJIB heeft daarom een portal ontwikkeld om meer service te kunnen bieden, en om tegelijkertijd zelf beter te kunnen innen. Op de portal vindt de betrokken burger informatie over het bedrag dat er betaald moet worden, regelingen voor gespreid betalen, informatie over bezwaarprocedures. Ook kan op de portal de eigen flitsfoto bekeken worden. En, niet onbelangrijk, direct betaald worden met IDEAL.

Het CJIB verwacht dat er veel minder werk zal overblijven voor de back office, nu de voorkant zo goed geregeld is (kleinere foutmarge, makkelijker en sneller incasseren, minder klachten etc.). Dit effect wordt al enigszins gevoeld. Het CJIB zal vanuit deze filosofie steeds meer processen aan de front office gaan afhandelen. Ook de waterschappen maken deze ontwikkeling van backoffice naar frontoffice door. De Belasting Samenwerking Gouwe-Rijnland presenteert de aanslagen digitaal en biedt mogelijkheden om direct te betalen dan wel te machtigen.

## 4 Governance, financiering en wetgeving

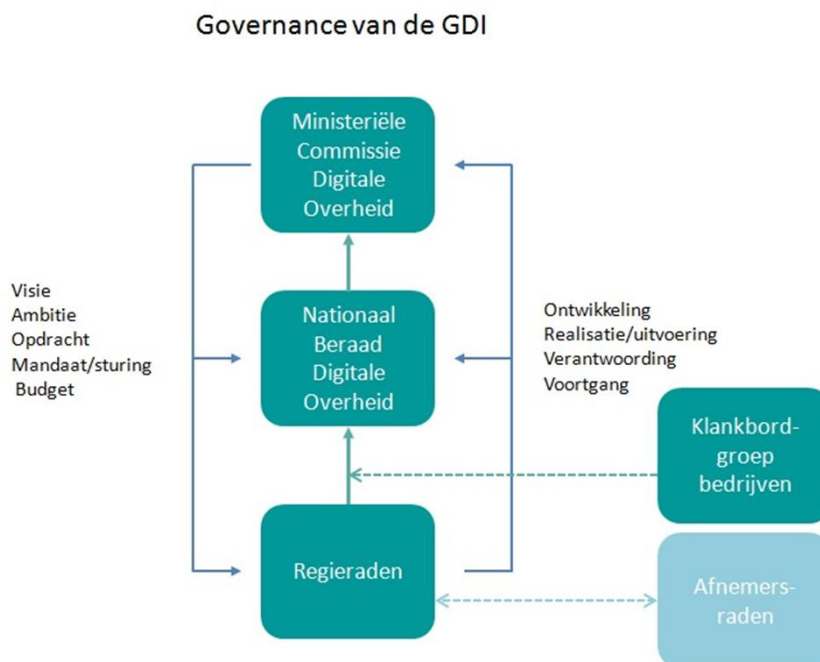
In dit hoofdstuk staat de besluitvormings- en overlegstructuur centraal waarmee het arrangement van de Digicommissaris wordt aangestuurd. De bekostiging en financiering zijn onlosmakelijk verbonden met de governance. Deze komen in de tweede paragraaf aan de orde. De derde paragraaf van dit hoofdstuk richt zich op de wetgeving.

### 4.1 Governance

De Digicommissaris start zonder governance-structuur. De opzet ervan is onderdeel van zijn opdracht. In de instellingsbrief wordt dit als volgt omschreven: „De commissaris organiseert en regisseert de interbestuurlijke besluitvorming en versterkt de governance ten aanzien van de GDI en de financiering hiervan, met als doel een solide en toekomstbestendig digitale overheid.”

#### 4.1.1 Inhoud

De kern van de governance zoals de Digicommissaris die opzet, wordt weergegeven in onderstaande figuur. Daaronder volgt een korte beschrijving van de organen.



#### **Ministeriële Commissie Digitale Overheid**

In de Ministeriële Commissie Digitale Overheid (hierna: MCDO) wordt op politiek niveau de voortgang van de uitvoering van het Digiprogramma besproken. De MCDO wordt vooraf gegaan door een Ambtelijke Commissie (ACDO), het formele agendaoverleg voor de MCDO.

De minister-president is voorzitter van de MCDO. Andere vaste leden zijn: de vicepremier, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister van Economische Zaken, de minister van Financiën, de minister voor Wonen en Rijksdienst, de Digicommissaris, een bestuurder namens alle uitvoeringsorganisaties en een vertegenwoordigend bestuurder namens de decentrale overheden.

### **Nationaal Beraad Digitale Overheid**

In het Nationaal Beraad Digitale Overheid (hierna: Nationaal Beraad) wordt op bestuurlijk en strategisch niveau de ontwikkeling van de digitale overheid besproken. De leden van het Nationaal Beraad bepalen gezamenlijk de koers en de plannen voor de komende jaren. Deze plannen worden vastgelegd in het Digiprogramma.

De Digicommissaris is de voorzitter van het Nationaal Beraad. Andere leden zijn: directeuren-generaal van verschillende departementen, directieleden van VNG, IPO en UvW, bestuurder(s) namens de Manifestgroep, bestuurder namens Klein LEF en een vertegenwoordiger van VNO/NCW. Indien nodig worden vertegenwoordigers van private partijen, zoals Nederland ICT of CIO Platform Nederland, uitgenodigd.

### **Regieraden**

Onder het Nationaal Beraad hangen vier regieraden, die gericht zijn op een cluster van voorzieningen binnen de GDI. Het gaat om de regieraden: Identificatie & Authenticatie, Dienstverlening, Gegevens en Interconnectiviteit. In de regieraden worden onder meer de (door)ontwikkeling, het gebruik en de samenhang tussen GDI-voorzieningen besproken.

### **Klankbordgroep Bedrijven**

De Klankbordgroep Bedrijven adviseert de Digicommissaris over digitale overheidsdienstverlening aan het bedrijfsleven. Het overleg heeft een publiek-privaat karakter. Leden zijn: brancheorganisaties (Horeca Nederland, Transport & Logistiek Nederland, Bouwend Nederland en Nederland ICT), koepelorganisaties (VNO-NCW/MKB-NL en ZZP-NL) en een aantal overheidsorganisaties. (UWV, Belastingdienst, Kamer van Koophandel, ministerie van EZ, ministerie van BZK, VNG en IPO)

### **Tafel Internationaal**

Op de Tafel Internationaal worden informatie en ontwikkelingen gedeeld omtrent internationale ontwikkelingen die de GDI raken. De tafel is bedoeld voor de gehele overheid. Het is geen besluitvormend gremium.

### **Bureau Digicommissaris**

De Digicommissaris zelf wordt ondersteund door een kleinschalige organisatie van circa 15 medewerkers, onder de naam Bureau Digicommissaris. Het bureau wordt aangestuurd door een directeur, Hans van der Stelt.

## **4.1.2 Proces**

De Digicommissaris heeft in opzet een sluitende governance-structuur gerealiseerd: de Digicommissaris voert de regie op de GDI, met betrokkenheid van departementen, uitvoeringsorganisaties en medeoverheden. Daartoe is een overlegstructuur opgericht, zoals hierboven beschreven. Er is een Nationaal Beraad, waarin alle stakeholders participeren. Er is een Ministeriele Commissie ingesteld, die wordt voorbereid door een Ambtelijke Commissie. Er is een Digiprogramma gemaakt, dat jaarlijks is gepubliceerd. De Digicommissaris heeft al met al veel geïnvesteerd in het inrichten van een ordelijke governance en dat is ongetwijfeld winst.

De werking van deze governance heeft echter ernstig te lijden gehad onder de ongelukkige omstandigheden waaronder het arrangement tot stand kwam, met name onder het financieel tekort. Dat heeft onderling wantrouwen teweeg gebracht, met verzuurde verhoudingen als gevolg. Het stond een voortvarende start in de weg: governance en geld waren te dominant geworden en verdrongen de inhoud. De Digicommissaris presenteerde een Digiprogramma, maar dit groeide niet door tot het gewenste instrument. Latere Digiprogramma's vertonen maar weinig groei ten opzichte van het eerste.

Het Bureau Digicommissaris werd opgebouwd uit medewerkers afkomstig van diverse organisaties. Het hielp niet dat ook BZK weer een eigen apparaat ging opbouwen, in het kader van een grote reorganisatie bij het ministerie. Dat brengt een zeker risico op beleidsconcurrentie met zich mee. Belangrijk is voorts dat in brede kring de overtuiging groeide dat een adequate governance zich niet verdraagt met de wijze waarop de verantwoordelijkheid over de digitale overheid binnen het rijk is belegd, namelijk bij twee ministers; die van BZK en EZ.

Beoogd werd bij de start eerst de nieuwe overlegstructuur in de benen te helpen en daarna de bestaande structuren te vereenvoudigen. Dat laatste is slechts gedeeltelijk gelukt. Het College Standaardisatie, het Stelseloverleg en de Programmaraad Basisregistraties zijn opgegaan in de structuur. Met de afnemersoverleggen is een pas op de plaats gemaakt. Veel andere overlegsituaties zijn blijven bestaan. Een deel daarvan heeft ongetwijfeld bestaansrecht, maar informatie daarover ontbreekt.

De regie binnen de rijksoverheid is tekort geschoten. In feite werd de discussie tussen de departementen gevoerd in het Nationaal Beraad en daarna nog eens in de ACDO. Terwijl deze discussies hadden moeten plaatsvinden voorafgaand aan het Nationaal Beraad, zo is het algemeen heersende gevoel. Nu werd het overleg aan de top gedomineerd door de discussie tussen de departementen, met als effect dat de uitvoeringsorganisaties van het Rijk en de ZBO's formeel wel aan tafel bleven, maar informeel afhaakten. In diverse interviews gaven betrokkenen aan dat in de toekomst de aanpak van Standard Business Reporting zou kunnen worden overwogen. In dat model bereidt iedereen in eigen kring zijn inbreng voor, en gebruikt men het gezamenlijk beraad om het onderling eens te worden. Dan is er ook ruimte voor bredere vertegenwoordiging van andere partijen, zoals in het SBR-beraad ook het bedrijfsleven zelf vertegenwoordigd is, naast VNO-NCW.

De vier regieraden onder het Nationaal Beraad hebben in de besluitvorming feitelijk geen rol gespeeld. En door de focus op de financiën, kwamen zij ook niet echt toe aan programmaopbouw op basis van hun expertise. De leden van de regieraad hechten wel aan kennisopbouw en kennisuitwisseling, zo lieten zij in de gesprekken weten. In de regieraden spraken zij elkaar op gezette tijden, en wisselden zij van gedachten. Een begin van een community is inmiddels zichtbaar. Mogelijk is het een oplossing om deze raden in de toekomst niet zozeer een besluitrol te geven, alswel een kennisrol. De raden lijken hiervoor geschikt.

Al met al ziet de evaluatiecommissie dat de beoogde governance is gerealiseerd, maar dat er op de werking het nodige valt af te dingen. Het heeft deels te maken met de kinderziektes die na tweeënehalf jaar nog in het systeem zitten. Maar ook zijn er oorzaken met een structureel karakter: de rol van én BZK én EZ en de beleidsconcurrentie met het bureau van de Digicommissaris. De overlegstructuur

functioneert, al verdient de werkwijze van de departementen aan de top geen schoonheidsprijs. Dat vraagt niet alleen om een andere structuur, maar ook om een andere cultuur. Een dergelijke verandering is noodzakelijk om een echt Nationaal Beraad tot stand te brengen.

### 4.1.3 Toekomst

De governance van de Digicommissaris wordt verschillend gewaardeerd. Er is steun voor de overlegstructuur. Met name decentrale overheden zijn positief over het interbestuurlijk karakter. Ze hechten zeer aan voortzetting hiervan.

De vraag of het arrangement moet worden doorgezet, wordt verschillend beantwoord. Met name departementen zijn negatief, en sorteren voor op een andere toekomst. BZK bijvoorbeeld is zelf, na een departementale reorganisatie, weer een ambtelijk apparaat gaan opbouwen op het dossier. Medeoverheden zijn positiever over voortzetting van het arrangement, al zijn ze teleurgesteld over de behaalde resultaten. Deze wijten zij vooral aan de moeizame onderlinge verhoudingen van betrokken departementen, en niet zozeer aan de Digicommissaris zelf. Alle betrokkenen zijn het erover eens dat de huidige verdeling tussen BZK en EZ moet worden opgeheven. Ook moet er een einde komen aan de beleidsconcurrentie tussen Bureau Digicommissaris en BZK. Deze werkt contraproductief. De uitvoeringsorganisaties, van oudsher de motor achter het ontstaan van digitale voorzieningen, zijn door de eenzijdige focus op geld en governance in de loop van de tijd afgehaakt. Zij moeten weer in positie worden gebracht.

## 4.2 Bekostiging en financiering

### 4.2.1 Inhoud

De bekostiging en financiering van de digitale overheid zijn van meet af aan een problematisch onderwerp geweest. Eind 2013 maakte Henk Barink in een interne notitie "De cost gaet voor de baet uyt" al een eerste taxatie van de financiële aspecten. In januari 2014 borduurde het Advies Kuipers daarop voort.

#### 2014

In eerste instantie kwam het kabinet niet toe aan een structurele aanpak van bekostiging en financiering van de digitale overheid, omdat er eerst een tekort moest worden opgelost voor de lopende activiteiten. In het voorjaar van 2014 signaleerde minister Plasterk een tekort oplopend naar €125 miljoen. Op dat moment lag ook het Advies Kuipers op tafel. Het kabinet sprak af dat een Nationaal Commissaris Digitale Overheid (NCDO) zou worden ingesteld onder verantwoordelijkheid van de minister van BZK. Deze zou voorstellen doen voor de governance- en financieringsstructuur van de GDI. Ook werd afgesproken dat een integrale meerjarige raming van baten en lasten van de GDI hiervan onderdeel zou zijn. Ten slotte werd afgesproken dat de departementen zouden voorzien in de benodigde dekking als voor bestaande projecten additionele investeringen nodig bleken.

#### 2015

Het voorstel voor de bekostiging en financiering kwam op tafel in het voorjaar van 2015. Door een aantal kostenreducerende maatregelen was de tekortreeks geslonken tot een reeks van circa € 80 miljoen per jaar. De kortingen bestonden uit een specifieke korting, een algemene efficiencykorting en een doorbelastingstaakstelling.

Het totaal van de kortingen liep op van € 5 miljoen in 2016 via € 23 en € 32 naar € 40 miljoen in 2019. De reeks van circa € 80 miljoen werd verdeeld over de departementen en IPO/VNG/UvW met een specifieke sleutel gekoppeld aan het gebruik: hoog-middelgroot-laag. En een deel werd gedekt uit een meevaller. Als er aanvullende tekorten zouden blijken, dan zouden die volgens dezelfde sleutel verdeeld worden. Ten slotte werd afgesproken dat de middelen zouden worden gereserveerd op de aanvullende post bij het ministerie van Financiën en via de governance van de NCDO besteed zouden worden. Hiermee was het in 2014 gesignaleerde tekort gedekt, maar nog geen structurele aanpak gerealiseerd.

## 2016

De NCDO werkte in 2016 verder aan de structurele bekostiging. Dit leverde in juli 2016 een aantal door het kabinet vastgestelde spelregels op. De kern daarvan was:

- Gezamenlijke financiering van de GDI;
- Bundeling van middelen met als toekomstoptie één begrotingspost (onder een nieuw kabinet);
- Verantwoordelijkheid bij de ministers van BZK en EZ, zolang er niet één verantwoordelijke wordt aangewezen;
- Doorbelasting van toerekenbare kosten aan gebruikers, meeademend met de kostenontwikkeling;
- Minimalisering van financiële risico's met integrale kostenramingen en per fase van de levenscyclus concrete en sluitende afspraken.

## 2017

De uitwerking van een belangrijk element, de doorbelasting, kwam begin 2017 op tafel. Dit voorstel behelst het structureel doorbelasten van de toerekenbare kosten van DigiD, MijnOverheid en Digipoort conform het profijtbeginself. Het betreft een pakket van in totaal 93 miljoen in 2018. De doorbelasting wordt als volgt berekend. Er wordt een basistarief voor elk van de drie voorzieningen wordt vastgesteld, gedifferentieerd naar klein, middelgroot en groot. Dit basistarief wordt aangevuld met een gebruikstarief 'per tik'. Onder regie van de NCDO zal dit voorstel nader worden ingevuld, waarbij gewerkt wordt naar een evenwichtige uitkomst. Mochten er eventuele ongewenste (beleids)effecten optreden bij bijvoorbeeld kleine publieke en private partijen, dan zal hier oog voor zijn. Medeoverheden en sectoren krijgen de ruimte om mee te beslissen over de wijze waarop facturering naar individuele organisaties vorm krijgt. Ten slotte zijn nog enkele aanvullende afspraken gemaakt:

- Versterking van de rol van afnemers in de governance van de GDI (meebetalen is meebepalen);
- Verscherpte sturing op de kostenontwikkeling;
- Evaluatie van de werking van de doorbelastingsmethodiek in 2018 (effecten systematiek, hoogte van bedragen, verdeling over de sectoren, verdeling binnen de sectoren, beleidseffecten).

### 4.2.2 Proces

Vrijwel alle betrokkenen zijn het erover eens dat het proces rond de financiering niet goed is verlopen. Vooral het slepende karakter heeft frustrerend gewerkt en het vertrouwen in het arrangement van de Digicommissaris uitgehold. Zo dreven de uitvoeringsorganisaties steeds verder af. De patstelling in het financiële probleem heeft bovendien verlamd gewerkt op andere dossiers. Met name de inhoud heeft eronder geleden; het gesprek over het meerjarenprogramma, de stip op de horizon, het belang van innovatie. Uit de gesprekken komt ook een beeld naar voren van



strijdende topambtenaren en departementen. De leden van het Nationaal Beraad zagen allemaal de onvermijdelijkheid van de kosten, en realiseerden zich dat de eigenlijke vraag die op tafel lag, de kostenverdeling over de departementen betrof. De eigen begroting en die van de bijbehorende uitvoeringsorganisaties waren daarmee in het geding waardoor een spanningsveld ontstond tussen de eigen belangen en het gedeelde belang. Dit prisoner's dilemma heeft het proces lang gegijzeld gehouden.

Ook in het arrangement van de Digicommissaris kon de patstelling die ontstaan was, niet doorbroken worden. Het hielp daarbij niet dat er binnen het arrangement weinig kennis aanwezig was van de rijksbegrotingssystematiek. Het bureau NCDO had wel enige, maar toch onvoldoende kwaliteit om deze complexe materie overtuigend te analyseren. Kritiek is er ook op het ministerie van Financiën; het ministerie wilde geen geld ter beschikking stellen zonder overtuigend plan, een begrijpelijke instelling vanuit het perspectief van dit ministerie.

De afspraken die nu gemaakt zijn, krijgen wel steun. Al uiten gesprekspartners in de interviews ook zorgen: valt deze aanpak niet duur uit voor de kleine gebruiker, remt de beprijzing niet de snelheid van de ontwikkeling van de digitale overheid waar deze juist versneld zou moeten worden? Het zijn allemaal net zo relevante als lastige vragen. En betrokken partijen zijn het erover eens dat met deze afspraken nog niet het hele probleem is opgelost. Weliswaar zullen de volumes stijgen en daarmee de kosten per eenheid dalen; de totale kosten stijgen echter fors. En er is geen geld gereserveerd voor doorontwikkeling en innovatie. Ook voor experimenten is geen geld beschikbaar. Verder is de veiligheid van de digitale overheid onvoldoende geïntegreerd en geïnternaliseerd in de aanpak, en maken kosten hiervoor dan ook geen deel uit van de bekostiging. Een structurele aanpak voor de niet-zelfredzamen is evenmin beschikbaar, kosten hiervoor zijn dan ook niet gedekt.

Ten slotte is er een belangrijk onderwerp dat in de afspraken sterk onderbelicht is gebleven, maar wel aparte aandacht vraagt: de positie van Logius. Dit is niet de enige, maar wel de belangrijkste 'digitale centrale' van de digitale overheid. Zoals beschreven onder 3, wordt Logius nog steeds bekostigd als een projectenorganisatie. Daardoor worden alleen de initiële projectkosten gedekt, terwijl er op alle onderdelen van de digitale infrastructuur sprake is van onderhoud, uitbreiding en doorontwikkeling als gevolg van volumegroei, en vervanging als gevolg van technologische innovatie. Dit is een te groot risico geworden: op gigaschaal zijn processen van de GDI en processen van uitvoeringsorganisaties hier immers van afhankelijk. Daarom is een versterkte, toekomstvaste opzet nodig.

### 4.2.3 Toekomst

In de gesprekken zijn een aantal opties op tafel gekomen om een adequate meerjarige financieringsaanpak te bewerkstelligen. Op een schaal van weinig ingrijpend naar zeer ingrijpend, zijn dat de volgende opties:

1. Één begrotingspost voor de GDI onder één minister. Deze optie is in feite reeds in 2015 in het kabinet als toekomstoptie onderkend.
2. Één begrotingspost met een ongelimiteerde eindejaarsmarge. Dit voorstel beoogt de bestedingsdwang en onderuitputting te bestrijden door flexibiliteit over de jaren heen te regelen. Zo wordt een meerjarig investeringsbeleid op de digitale overheid bevorderd.

3. Een GDI-fonds op basis van een heldere definitie van de GDI, en in combinatie met een adequaat fondsbeheer met ruimte voor doorontwikkeling, innovatie, experimenten, veiligheid van de GDI en Logius. Dit fonds kan worden gestructureerd (mutatis mutandis) naar analogie van de fondsen voor de fysieke infrastructuur.

De evaluatiecommissie adviseert met klem om bij de start van de nieuwe regeerperiode sluitende afspraken te maken, zodat de digitale overheid de komende jaren niet meer primair een financiële kwestie is. Verken daarbij ook de meest vergaande optie van een fonds. Een wettelijke regeling van een fonds in de wet-GDI verduurzaamt de digitale overheid het beste. Bovendien wordt zo, net zoals bij de Deltawet, helder gedefinieerd aan welke doelen de middelen wel en aan welke doelen de middelen niet besteed mogen worden. Dat bevordert de doelmatigheid van de bestedingen en voorkomt weglek. Een fonds bevat daarnaast ook een prikkel voor andere kostendragers in de domeinen, om hun specifieke plannen mee te koppelen aan de plannen vanuit de digitale overheid, en eigen kosten te reserveren. Dit alles is belangrijk, omdat het niet denkbeeldig is dat de kosten voor de digitale infrastructuur de komende jaren zullen verdubbelen. Wanneer alle belanghebbenden dat vooraf weten, dan kunnen zij daarnaar handelen. Anders begint het hele circus over een paar jaar opnieuw. Voorts adviseert de evaluatiecommissie te verkennen of het aantal kostendragers van de digitale infrastructuur kan worden uitgebreid. Veel van de voorzieningen kunnen immers ook gebruikt worden door organisaties in zorg, de financiële wereld, pensioenen etc. Ten slotte verdient het aanbeveling nader te onderzoeken hoe een stabiel en toekomstvast Logius kan worden gerealiseerd, als belangrijke 'digitale centrale' van de overheid.

## 4.3 Wetgeving

### 4.3.1 Inhoud

Het kabinet heeft in zijn regeerakkoord stevig ingezet op digitalisering, met de ambitie om het in 2017 mogelijk te maken dat burgers en bedrijven hun zaken met de overheid volledig digitaal regelen. Dan ligt het voor de hand om daar ook wettelijke voorzieningen voor te treffen, om de vrijblijvendheid uit het systeem te slopen. Bijvoorbeeld door dit recht op digitale dienstverlening wettelijk te verankeren. De overheid kan dit realiseren door in de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) te regelen dat een bericht elektronisch naar een bestuursorgaan kan worden verzonden. Deze wijziging is ook in procedure. Die maatregel op zich is echter niet genoeg. Om zekerheid over de generieke digitale infrastructuur te creëren, is een stevig wettelijk fundament nodig. Belanghebbenden hebben die stabiliteit nodig om hun investeringen op te baseren.

In 2014 ontstonden de eerste plannen voor een Wet GDI, vanuit het oogpunt van harmonisering van beleid op het terrein van de elektronische overheid. De Tweede Kamer is op 4 december 2015 over de uitgangspunten voor een dergelijke wet geïnformeerd. In deze brief werd voorzien dat wetgeving in tranches zou worden gerealiseerd.

Op dat moment was al gebleken dat de Belastingdienst een wettelijk kader nodig had om de burger te verplichten tot elektronisch berichtenverkeer. Dat was nodig om de Vooraf Inge vulde Aangifte adequaat in te zetten. De benodigde verplichting werd

geregeld in de Wet Elektronisch Berichtenverkeer (EBV), die op 1 november 2015 in werking trad. Ook regelde deze wet de grondslag voor voorzieningen voor elektronisch berichtenverkeer (in MijnOverheid.nl), elektronische authenticatie (met DigiD) en elektronische registratie van machtigingen en het raadplegen daarvan (met DigiD Machtigen) en de verwerking van persoonsgegevens in dat verband. De zorg voor die voorzieningen is in de Wet EBV opgedragen aan de minister van BZK. Hiermee werd een start gemaakt met de basis onder de GDI. Het is de bedoeling dat dit gedeelte later opgenomen wordt in een Wet GDI.

Bij de uitwerking van het wetsontwerp werd aanvankelijk een stevige eerste tranche voorzien. Later werd de eerste tranche beperkt tot datgene wat op dit moment strikt nodig is: de elektronische toegang tot publieke dienstverlening (eID), het toezicht daarop en de financiering daarvan. Vanwege de samenhang zijn daarin ook opgenomen bepalingen over standaarden, informatiebeveiliging en privacybescherming. De algemene en persoons- en ondernemingsgebonden informatie en de wettelijk verplichte aansluiting op deze voorzieningen, verdween uit deze versie. Inmiddels is dit wetsontwerp in consultatie gegaan. Na de consultatie zal het Kabinet een besluit moeten nemen over het vervolg van dit wetsvoorstel.

Voor de basisregistraties zijn in het verleden successievelijk wettelijke regelingen getroffen. Deze maken deel uit van het geheel van de digitale infrastructuur. De professionals voorzien dat deze op den duur opnieuw bezien moeten worden, in het licht van de algehele regeling van de digitale overheid. Op dit moment zien zij daarin echter geen grote urgentie; andere zaken zijn belangrijker.

In de gesprekken kwam ook regelmatig ter tafel dat de Kaderwet gegevensuitwisseling nog niet is gerealiseerd. Deze wet is noodzakelijk om een betere gegevensuitwisseling tussen organisaties mogelijk te maken, in het belang van een effectievere handhaving. Deze wet gaat in het voorjaar van 2017 in consultatie, zo is het streven.

### 4.3.2 Proces

Uit de gehouden interviews blijkt dat het proces om tot een Wet GDI te komen als stroperig is ervaren. Tussen 8 september 2015 en 15 november 2016 is hierover viermaal gesproken in het Nationaal Beraad en tweemaal in de ACDO. In de interviews worden twee hoofdredenen aangevoerd voor het achterblijvende tempo. Allereerst was dat het gebrek aan een onderliggende beleidsvisie, waardoor wetgevingsjuristen weinig houvast hadden. Als reactie daarop werd het proces omgekeerd en probeerden de juristen zelf met een opzet te komen van waaruit de toelichting kon worden opgebouwd door de beleidskolom. Daardoor ontstond een iteratief proces, hetgeen extra tijd kostte.

Een tweede struikelblok betrof de afwezigheid van een eenduidige visie op het onderwerp bij de ministeries van BZK en EZ. Beide ministeries hebben een eigen visie op de digitale infrastructuur; de één vanuit het perspectief van de burger en de ander vanuit de onderneming. Maar omdat een wettelijke regeling nu eenmaal moeilijk kan uitgaan van twee digitale overheden, laat staan dat het wenselijk is dit dubbel te regelen, leverde ook dat een onoverkomelijk probleem op. Uiteindelijk is, mede door deze obstakels op de weg, de eerste tranche beperkt tot die delen waarover wel overeenstemming werd bereikt. Ook dat kostte tijd. In de interviews is overigens gebleken dat inmiddels zowel BZK als EZ hebben aangegeven deze situatie

onwenselijk te vinden, en voor de digitale infrastructuur tot één, eenduidige benadering te willen komen.

De NCDO heeft niet zodanig zijn stempel op de Wet GDI kunnen drukken dat deze sneller tot stand kwam. Ook heeft hij niet kunnen voorkomen dat de eerste tranche beperkt werd tot de grootste gemene deler van beide primair betrokken departementen. Wel heeft de NCDO gezorgd voor draagvlak voor de nu voorliggende tranche, en voor het gezamenlijke gevoel dat deze in ieder geval moet worden doorgezet. Wel leeft er nog zorg onder betrokkenen, of de overheid met dit wetsontwerp flexibel genoeg is, en de snelle innovaties wel kan bijbenen. Dat zou kunnen worden opgelost met een experimenteerbepaling. De Wet EBV kenmerkte zich wel door voldoende tempo.

### 4.3.3 Toekomst

Zekerheid voor burgers en bedrijven over de GDI en alle rechten en plichten die daarbij horen, wordt in brede kring belangrijk gevonden. Dat is begrijpelijk, veel instanties moeten en willen hun eigen investeringen afstemmen op een stabiele basis. Dit geldt voor zowel overheids- als marktpartijen. Zonder die zekerheid zullen investeringen uitblijven, of achterblijven. Betrokkenen geven al aan dat deze houding bij de markt zichtbaar is. Een wettelijke regeling is daarom nodig.

De evaluatiecommissie adviseert dan ook om in een volgende kabinetsperiode helderheid te bieden over wetgeving. Wetgevingsvoorstellen dienen in elk geval de lopende wijziging van de AWB (het recht een elektronisch bericht naar de overheid te kunnen zenden) te bevatten, alsook de eerste tranche van de Wet GDI. Gelet op de bevindingen uit de evaluatie kan worden overwogen daarin een experimenteerbepaling op te nemen, evenals een financieringsfonds en een basis voor het digiprogramma.

## Casestudie V: Verenigde Staten

*Niet alleen de Nederlandse overheid worstelt met de ontwikkeling van een slagvaardige digitale overheid. In Europa zijn ook goede voorbeelden te vinden, in België bijvoorbeeld, Denemarken en Estland. Het voorbeeld hierover is afkomstig uit de Verenigde Staten, en leert ons ook een aantal belangrijke lessen.*

Op het gebied van de digitale overheid moet de komende jaren veel gebeuren, terwijl op veel niveaus de kennis ontbreekt. In een van de interviews werd toegelicht hoe de Obama-regering in de Verenigde Staten de problemen met de Healthcare te lijf ging. In het kort komt het er op neer dat de *mensen* uit de private sector van onschatbare waarde zijn om de regering in de 21e eeuw te brengen; niet de bedrijven.

Toen Healthcare op ICT-gebied vastliep is een kleine groep specialisten uit Silicon Valley ingevlogen. Zij wisten de vastgelopen website (waar drie jaar aan was gewerkt en die 630 mln. dollar had gekost) weer aan de praat te krijgen. Dat was een 'wake up call' voor het besef van de kloof tussen hoe Silicon Valley dingen deed en hoe de regering dingen deed. De regering maakte vervolgens financiële middelen vrij voor een 'brandweerteam' in het Witte Huis en voor een 'bouwteam' in de General Services Administration. Er kwamen dus mensen binnen vanuit de private sector. Het viel nog niet mee om ze ervan te overtuigen met fors minder salaris genoeg te moeten nemen en vaak ook moesten ze verhuizen van de westkust naar Washington DC, waar ze aan de slag moesten met verouderde, onveilige technologie waar tientallen miljoenen burgers van afhankelijk waren. Met steun van de president zelf kwamen uiteindelijk zo'n 450 specialisten over. Dit was geen operatie om de private sector te vervangen, maar een forse inspanning om een slimmere, beter geïnformeerde koper te worden van diensten van die private sector. Natuurlijk was er tegenwerking van de grote firma's, die tot in het congres hun supporters hadden.

De 'lessons learned': aandacht op het hoogste niveau (de president) helpt, een gevoel van urgentie is noodzakelijk (dat is makkelijk met een vastgelopen website), zoek onorthodoxe oplossingen, en soms is een stevige interventie nodig om zaken weer vlot te trekken.

Bron: Phaedra S. Chrousos, zij is CIO van de Libra Group en maakte deel uit van het team dat president Obama samenstelde. Zij richtte de Technology Transformation Service op (het bouwteam) en werd er de baas van.

## 5 Draagvlak

In dit deel van het rapport kijken we terug op de vraag in hoeverre de Digicommissaris op draagvlak kon rekenen bij zijn stakeholders; niet alleen voor zijn taken, maar ook voor de wijze waarop hij deze uitvoert, de aanpak, en de resultaten die hij al dan niet boekt. Daarbij is het belangrijk onderscheid te maken tussen (het arrangement van) de Digicommissaris enerzijds, en het Digiprogramma anderzijds.

### 5.1 Inhoud

Dat de GDI in het hart van het functioneren van de overheid is komen te staan, daarover is iedereen het eens. De stakeholders waarmee de Digicommissaris te maken heeft, beperken zich niet tot één departement, of één uitvoeringsorganisatie, maar bestrijken het hele palet aan overheden; van rijk tot aan gemeente, en van publieke organisaties tot aan private belanghebbers. In de beschrijving van de governance is weergegeven op welke wijze de Digicommissaris deze partijen een stem heeft gegeven in zijn besluitvormingsprocessen.

#### **De Rijksoverheid**

De Rijksoverheid is goed vertegenwoordigd in de diverse overlegorganen van de Digicommissaris. In de MCDO zijn van de tien leden, zeven afkomstig van de departementen. De overige leden worden gevormd door de uitvoerders, de medeoverheden en de Digicommissaris zelf. Het Nationaal Beraad kent twintig leden, waarvan de helft afkomstig is van de departementen.

#### **Uitvoeringsorganisaties**

De uitvoeringsorganisaties hebben een bijzondere positie ten opzichte van de digitale overheid. Zij zijn de partijen die met de dagelijkse praktijk van het functioneren van de GDI te maken hebben, en aan de lat staan bij problemen. Ze beschikken over veel kennis over informatiseringsprocessen en voorzieningen.

De uitvoeringsorganisaties zijn binnen het arrangement van de Digicommissaris met name vertegenwoordigd in de vier regieraden. In het Nationaal Beraad hebben zij drie leden, in de MCDO worden zij vertegenwoordigd door één persoon.

#### **Medeoverheden**

Gemeenten, provincies, waterschappen: zij hebben elk hun eigen belang bij een goed functionerende GDI. Niet alleen zijn zij een partner in het werken aan een digitale overheid, ook vormen zij een belangrijke gebruiker van een groot deel van de digitale voorzieningen. Gemeenten zijn immers veelal de eerste plek waar burgers de overheid ontmoeten, en steeds vaker is dit contact digitaal. Maar ook voor provincies en waterschappen geldt dat zij steeds grotere delen van hun dienstverlening digitaal georganiseerd hebben.

De medeoverheden zijn met name vertegenwoordigd in de regieraden. In het Nationaal Beraad hebben zij vier leden (1 VNG, 1 Klein Lef, 1 Waterschappen en 1 IPO), in de MCDO worden zij vertegenwoordigd door één persoon.

## Markt

Private partijen zijn op diverse niveaus en in verschillende rollen betrokken bij de digitale overheid. Ondernemers bijvoorbeeld hebben een belang; als zij hun zaken met de overheid digitaal snel en efficiënt willen afhandelen, dan scheelt dat tijd, moeite en geld. Maar de markt is ook een relevante partner, met wie de overheid kan samenwerken om maatschappelijke uitdagingen het hoofd te bieden. Zoals bij eHerkenning, een gestandaardiseerd inlogsysteem, waarmee organisaties hun diensten veilig online toegankelijk maken voor bedrijven, ambtenaren en consumenten. Dit is een samenwerkingsverband tussen de overheid en het bedrijfsleven en is georganiseerd als stelsel.

De markt is met name vertegenwoordigd in de geraderaden. In het Nationaal Beraad heeft de markt in de vorm van VNO-NCW één vertegenwoordiger.

## De burger

Uiteindelijk is de overheid er voor de burger en hoort de overheid zich telkens af te vragen: hoe verbeter ik mijn dienstverlening aan de burger? En hoe organiseer ik dan mijn processen? De digitale infrastructuur maakt dienstverlening mogelijk die sneller en efficiënter is, gebruiksvriendelijker, en die bovendien de informatiepositie van de burger ten opzichte van de overheid kan versterken. Het is belangrijk dat de overheid daarbij garant staat voor de veiligheid en de betrouwbaarheid van de informatie, en de privacy van burgers bewaakt.

Het is de taak van de Digicommissaris om bij al zijn werkzaamheden steeds weer op de stoel van de burger te gaan zitten, en de vraag vanuit de burger zo veel mogelijk scherp te krijgen. Waar is behoefte aan? Waar zitten kansen voor de dienstverlening, en waar ontstaan risico's? Zo kan hij sturen vanuit de vraag van de burger, in plaats van het aanbod aan de overheid.

## 5.2 Proces

De rijksoverheid is goed vertegenwoordigd in de governance-structuur van de Digicommissaris. Veel departementen hebben een groot belang bij een vitale digitale infrastructuur. Ze snijdt dwars door alle domeinen heen, en speelt een rol bij alle grote thema's: werk en inkomen, zorg, onderwijs, wonen en omgeving. Er is dan ook veel draagvlak voor het thema digitale infrastructuur op zich. Maar de wijze waarop het gesprek gevoerd is in de diverse overlegorganen die het arrangement van de Digicommissaris rijk is, krijgt ook de nodige kritiek vanuit de rijksoverheid.

Voor de 'zachte kant' van de Digicommissaris is er lof. Hij heeft de afgelopen jaren missiewerk verricht, en het onderwerp van de digitale infrastructuur op de agenda weten te zetten. Winst die men in het rijk ook ziet, is de positie van met name de gemeenten, en ook de andere decentrale overheden (provincie, waterschappen). Deze heeft de Digicommissaris aan tafel gekregen, waar zij voorheen amper een gesprekspartner waren. Voor deze zachte kant van het werk, en zijn interbestuurlijke relaties en netwerk, is veel draagvlak.

Minder positief zijn de geluiden over de harde resultaten die geboekt zijn in het arrangement van de Digicommissaris. Met name is men kritisch over het type gesprek dat is gevoerd. In het Nationaal Beraad is te weinig gepraat over de inhoud. In het Digiprogramma ging het niet over de goede dingen; de inhoudelijke stip op de horizon. Het gesprek ging alleen maar over geld, zoals reeds toegelicht in het vorige hoofdstuk.

Hierdoor kwam het inhoudelijke gesprek niet op gang. Dat werd mede veroorzaakt door het gebrek aan kennis bij de leden van het Nationaal Beraad: gebrek aan kennis over de digitale infrastructuur en gebrek aan besef van het belang dat dat onderwerp dient. Het lukte de Digicommissaris daarbij niet om de dagelijkse praktijk, het praktische werk aan de GDI, te verbinden met het grote, overkoepelende verhaal: de stip op de horizon. De leden van het Nationaal Beraad steken daarbij ook de hand in eigen boezem. Vooral het onvermogen om de inhoud van de generieke digitale infrastructuur verder te brengen, en de voorzieningen die daardoor gerealiseerd kunnen worden, wordt aangewezen als een groot probleem van de afgelopen jaren. De leden praatten daardoor over die aspecten die zij wel begrepen: geld en governance.

Het gebrek aan kennis is voor een deel te wijten aan de ondervertegenwoordiging van de uitvoering in de governance van de Digicommissaris, met name het Nationaal Beraad. Dat is ook wat de uitvoerende organisaties zelf aangeven: in het arrangement van de Digicommissaris raakten zij hun lifeline met het onderwerp kwijt. De uitvoering zit met name in de regieraden, maar waar die op papier in verbinding staan met het Nationaal Beraad, blijkt dat in de praktijk niet van de grond te zijn gekomen. De regieraden zijn platforms geworden voor kennisuitwisseling, maar opereerden te los van elkaar, en waren niet goed in staat hun kennis door te geleiden naar het Nationaal Beraad. De regieraden werden niet of in onvoldoende mate betrokken bij de besluitvorming, waardoor de uitvoering in de praktijk afhaakte, en zich niet meer op actieve wijze voor het onderwerp inzette. Door al het gedoe erom heen ontstond er met name bij de leden van de Manifestgroep een zekere GDI-moeheid. Betrokkenen waren steeds minder gemotiveerd om mee te doen in de governance, en misten een prikkel om hun diensten door te ontwikkelen. Dat zal er op termijn toe leiden dat de groei van de digitale dienstverlening vertraagt, terwijl de behoefte om hierop door te pakken juist groot is; met name onder uitvoerders en decentrale overheden.

Waar de uitvoeringsorganisaties het idee hebben dat zij er de afgelopen jaren op achteruit gegaan zijn, en zich onvoldoende gehoord hebben gevoeld, zijn de decentrale overheden positief over het werk van de Digicommissaris. Zij voelen zich eindelijk gehoord, met een stem in zowel het Nationaal Beraad als in de MCDO. Daarnaast zijn decentrale overheden goed vertegenwoordigd in de regieraden. De gemeenten zijn daarbij het meest positief, de waterschappen weer wat kritischer. Ook in de rijksoverheid en bij de uitvoeringsorganisaties wordt de bestuurlijke betrokkenheid van de gemeenten gezien als een van de belangrijkste opbrengsten van de Digicommissaris. Bij de gemeentelijke overheid is in de afgelopen tijd daarbij het besef gegroeid dat de digitale infrastructuur niet meer een onderwerp is dat men zelf wel af kan, zonder steun van het rijk. De digitale infrastructuur is primair proces geworden, en zo relevant voor de dienstverlening, dat de belangen die daarmee op het spel staan, niet meer door de gemeente zelf gedragen kunnen worden. Denk dan aan de veiligheid van de gegevens, de privacy van de burger en de betrouwbaarheid van de informatie. Gemeenten zoeken voor het onderwerp veiligheid steun en richting bij elkaar (KING) en bij het rijk.

Kritiek is er ook op het punt van politieke urgentie. Want alhoewel de Digicommissaris de digitale infrastructuur wel op de agenda heeft gezet, is hij er niet in geslaagd om de urgentie van het onderwerp politiek voelbaar te maken. In de politiek leeft het te weinig. Dat hier in de afgelopen jaren inderdaad weinig is veranderd is, blijkt onder andere uit een recente analyse van de aanwezigheid van technologie en digitaliseringszaken in de verkiezingsprogramma's bij afgelopen verkiezingen. In veel programma's is hier maar minimaal aandacht aan voor.



In de MCDO gingen de gesprekken met name over geld, en was de opkomst het hoogst als de financiële thematiek op de agenda stond. In een gesprek met de gemeente Amsterdam werd nog eens onderstreept hoe belangrijk het is om politieke urgentie te creëren. Toen in Amsterdam tijdens een gemeenteraadsvergadering de totale ICT-voorziening het begaf, raadsleden niet meer bij hun stukken kwamen en het hele proces ineens stil lag, was dat aanleiding om het onderwerp hoog op de politieke agenda te zetten. In de slipstream van die crisis heeft Amsterdam grote stappen kunnen zetten op weg naar een volwassen digitale infrastructuur. Het zou zonde zijn als een dergelijke crisis ook op rijksniveau nodig is om deze urgentie voelbaar te maken.

Ook private partijen vinden dat zij te weinig hebben kunnen meepraten over de digitale infrastructuur, terwijl zij wel een belangrijke toegevoegde waarde zien voor deelname. Met enkel VNO aan tafel, lijkt de marktsector inderdaad wat licht vertegenwoordigd. Terwijl bij diverse onderdelen van de GDI de markt wel degelijk aan tafel zit, en ook de waarde duidelijk wordt van initiatieven die in co-creatie worden gemaakt. Een goed voorbeeld is Standard Business Reporting, met een beraad waarin de markt wel een stevige gesprekspartner is. Ook in het eID-stelsel heeft de overheid de markt een expliciete rol gegeven, vanuit het besef dat een afhankelijkheid van een publiek identificatiemiddel alleen, het stelsel veel te kwetsbaar maakt. Marktpartijen anderzijds kunnen profiteren van een overheid die zich actief opstelt als launching customer en digitale dienstverlener. Voor velen van hen is het een complexe worsteling om enerzijds bestaande voorzieningen te beheren en onderhouden, en anderzijds te investeren in de innovatie die zo belangrijk is om ook in de toekomst bestaansrecht te claimen. De overheid kan hierin een belangrijke rol vervullen, zo onderstreepte onlangs ook de SER nog in zijn advies *Mens en technologie: samen aan het werk*.

Tot slot is de aandacht voor de burger in de afgelopen jaren onderbelicht gebleven. Het algemene beeld dat uit de gesprekken naar voren komt, is dat er te weinig is gedaan aan vraagsturing. Wat verlangen burgers en bedrijven nu echt van de overheid in haar dienstverlening? Wat is er nodig om de informatiepositie van de burger te verstevigen en de regie op de eigen gegevens in handen te geven? Hoe zorgt de overheid ervoor dat deze gegevens veilig worden opgeslagen, en dat de privacy van de burger gewaarborgd is. Wat vraagt dat van de digitale infrastructuur? Of hoe kan de overheid de digitale identiteit zeker stellen? De algemene indruk is dat er aan dit soort relevante vragen nauwelijks gewerkt is.

## 5.3 Toekomst

Het draagvlak voor het arrangement van de Digicommissaris bij de gemeenten, provincies en waterschappen is behoorlijk. Weliswaar wordt daar ook wat kritiek gedeeld, maar per saldo overheerst een positief gevoel: de decentrale overheden worden eindelijk betrokken in de besluitvorming rond de digitale overheid. Departementen zijn kritisch over het arrangement, en zien geen toekomst voor de Digicommissaris. Ook zijn zij kritisch over de wijze waarop de verantwoordelijkheid voor de digitale overheid is verdeeld; met één departement dat verantwoordelijk is voor de digitale overheid voor burgers (BZK), en één voor de digitale overheid voor bedrijven (EZ).

Het algemene gevoel, zowel bij centrale als decentrale overheid, is dat de Digicommissaris meer het grote met het kleine in lijn had moeten brengen. Zij hadden graag gezien dat het praktische werk aan de losse voorzieningen in het arrangement aan een overkoepelend vergezicht was verbonden. Een steviger invulling daarvan kan bijdragen aan een actievere betrokkenheid van stakeholders in de toekomst.

Met name richting uitvoeringsorganisaties is nog veel te winnen. Van oudsher de motor achter de ontwikkeling van veel voorzieningen, zijn zij hun motivatie de afgelopen jaren kwijt geraakt. Om het draagvlak onder deze partijen te vergroten, is het zaak ze weer stevig in het besluitvormingsproces te betrekken. Benut daarbij vooral ook hun kennis. Gesprekspartners geven unaniem aan dat het gebrek aan kennis over de digitale overheid nu een probleem is, met name in het Nationaal Beraad. Uitvoeringsorganisaties beschikken wel over praktische kennis, maar missen de richting vanuit de beleidsdepartementen. Beide kunnen elkaar hierin versterken. Dat is de afgelopen jaren onvoldoende gebeurd, en dat kan beter.

De behoefte aan kennisuitwisseling is groot. Die kennisuitwisseling zou zich niet moeten beperken tot binnen de muren van de overheid; ook de markt zou hierin steviger positie moeten krijgen. En kennisinstellingen moeten worden betrokken. In de overlegstructuur, maar bijvoorbeeld ook in de vorm van experimenten met publiek-private samenwerking.

Tot slot is het belangrijk om in al het werk de dienstverlening aan de burger centraal te stellen, en te beseffen hoe belangrijk de digitale overheid is voor het verbeteren en versterken van de communicatie met en dienstverlening aan de burgers. Een digitale overheid is in staat om sneller te werken en interactiever te opereren, en vormt een belangrijk middel in de beperking van administratieve lasten bijvoorbeeld, en het realiseren van een open en klantvriendelijke dienstverlening.

## Casestudy VI: Paasvuren

*Dat het mogelijk is om ondanks grote verschillen toch tot productieve samenwerking te komen, zien we in de gemeenten. Alle gemeenteambtenaren die de commissie sprak tijdens interviews en focusgesprekken, of zij nu afkomstig waren uit de grote steden of de kleine gemeenten, zijn positief over de rol van VNG en KING en steunen het samen optrekken en samen doen. Onderstaande voorbeelden illustreren dit.*

Dat er vaak een crisis nodig is om de politiek wakker te maken, blijkt ook in de gemeente Amsterdam. In 2010 ligt de ICT plat tijdens een gemeenteraadsvergadering. Gemeenteraadsleden kunnen nergens meer bij en hangen direct de rode vlag uit. Op het gevoel van urgentie dat vervolgens ontstaat, weet de gemeente een aantal zaken goed aan te pakken. Zo wordt de tot dan toe versnipperd georganiseerde automatisering gefuseerd tot één organisatie. En worden op die basis vijf clusters samengesteld onder leiding van een directeur van een dienst die verantwoordelijk is voor de applicaties. Amsterdam wil haar applicaties zoveel mogelijk laten draaien op de generieke digitale infrastructuur, in plaats van zelf te voorzien in een eigen infrastructuur. De gemeente is daarom van meet af aan positief geweest over de Digicommissaris. Wel heeft Amsterdam de zekerheid nodig dat de voorzieningen daadwerkelijk geleverd worden, en blijven worden, en dat deze goed doorontwikkeld worden. Het aansluiten van de vele applicaties is immers een omvangrijke operatie; dat moet later geen verspilde investering blijken. Maar als het rijk niet thuis geeft, zal Amsterdam alsnog in zijn eigen infrastructuur gaan voorzien.

In de stad Rotterdam onderstrepen ze deze filosofie. Om dienstverlening en handhaving adequaat in te richten, moeten in totaal 350 applicaties op de generieke digitale infrastructuur worden aangesloten, zo vertelt een Rotterdamse ambtenaar tijdens een focusgroep. In het huidige tempo waarop de ontwikkeling van de digitale infrastructuur tot stand komt, zal dit niet lukken. De stad is er, ondanks een positieve houding ten opzichte van de Digicommissaris, niet gerust op.

In de gemeente Bronckhorst is het niet eens een optie om de eigen infrastructuur zelf te ontwikkelen. De schaalgrootte van deze gemeente staat dat niet toe. Aansluiten op de GDI moet. De gemeente is vanuit dat perspectief positief over de Digicommissaris. Bronckhorst staat bekend als een "snelle groeier" als het gaat om digitale volwassenheid. Bronckhorst is een uitgestrekte gemeente, voor digitale dienstverlening is dan ook groot draagvlak. Het scheelt een heleboel inwoners een lange rit naar het stadhuis. Maar het betekent niet dat Bronckhorst alleen maar digitale dienstverlening levert. Want er zijn ook mensen die liever langskomen, en het contact aan het loket nodig hebben. Bronckhorst bekijkt de dienstverlening juist integraal, en brengt de digitale en niet-digitale middelen zoveel mogelijk samen. Bestaande procedures worden daarbij zoveel mogelijk vereenvoudigd; met name rond het aanvragen van vergunningen en bijdragen heeft de gemeente al grote stappen gezet. De vergunningen voor de Paasvuren bijvoorbeeld, die binnenkort de omgeving weer zullen verlichten, kunnen tegenwoordig digitaal worden aangevraagd. De Bronckhorsters hoeven niet meer zes weken te wachten op een akkoord van de gemeente, maar krijgen na het doorlopen van een aantal digitale stappen, meteen akkoord (of niet). Dat aanvragen doen ze met hun DigiD.

## 6 Conclusies, oordeel en aanbevelingen

De evaluatiecommissie heeft in dit rapport op drie onderdelen een analyse gemaakt van de wijze waarop de digitale overheid de afgelopen ruim tweeëneenhalf jaar is vormgegeven. De inhoudelijke resultaten op basis van een programma-analyse, de werking van de governance op de besluitvormingsstructuur, financiering en wetgeving, en de aanwezigheid van draagvlak in een stakeholdersanalyse. Daarbij heeft de commissie ook, in lijn met de evaluatieopdracht, bekeken welke lessen het verleden ons leert.

In onderhavig hoofdstuk zijn alle bevindingen in een beknopt geheel in kaart gebracht, inclusief een drietal aanbevelingen voor de toekomst.

### 6.1 Bevindingen langs de lat van advies Kuipers

De Digicommissaris is in 2014 door het kabinet ingesteld als reactie op het advies van Rob Kuipers, die een aantal kritische kanttekeningen plaatste bij de wijze waarop het kabinet de digitale overheid tot dan toe belegd had. De bevindingen over het arrangement Digicommissaris heeft de commissie daarom langs de lijn van dit advies gelegd. Door de situatie van nu te vergelijken met de situatie van toen, beschikt de commissie over een relatief objectief normenkader. De evaluatiecommissie legt zo immers geen nieuwe normering op, maar grijpt terug op de bij de start gestelde ambitie. En dat is wel zo rechtvaardig. Daarbij vindt de commissie het relevant om nog één kanttekening te maken. De Digicommissaris heeft een looptijd van vier jaar. Met slechts tweederde van deze termijn verstreken, is een beoordeling op de 100%-norm op het huidige moment te streng.

Uit de vergelijking komt naar voren dat een deel van de aanbevelingen is gerealiseerd (✓), een deel niet (✗), en een deel onvolledig (■).

Onderdeel	Oordeel	Toelichting
1. Centrale regie eenheid	✓	NCDO gerealiseerd, met ondersteuning bureau.
2. Overlegstructuur	■	In opzet gerealiseerd, in werking te kort geschoten.
3. Visie	✗	Inhoud naar achtergrond. Focus te veel op geld en governance.
4. Logius	✗	Niet doorgegroeid tot fabriek GDI.
5. Binding	✗	Stakeholders verstrikt in prisoner's dilemma.
6. Instrumentarium	■	Teveel per voorziening, te weinig vanuit totaal.
7a. Financiering incidenteel	✓	Probleem opgelost.
7b. Financiering structureel	■	Resultaat geboekt, maar omstreden. Nog wel implementatie.
7c. Doorontwikkeling financiering	✗	Nog niet aan toegekomen.
8. Homogene groep	✗	Niet gerealiseerd.
9. Standaardisatie	✓	In de aanzet gerealiseerd.
10. Wettelijke basis	✗	EBV wel, Wet GDI en herziening AWB niet.

## 6.2 Voornaamste Conclusies

1. In de evaluatieperiode hebben de betrokken overheden grote stappen gezet in het digitaliseren van hun dienstverlening. De beschikbaarheid en volwassenheid van de digitale infrastructuur zijn flink gegroeid. De *Staat van de digitale overheid* is wat dat betreft behoorlijk.

Door een drietal beperkingen echter dreigt de doorontwikkeling van de digitale overheid te stagneren en nemen continuïteitsrisico's toe. Allereerst is dat de tekortschietende samenhang in de opzet. De onderdelen van de digitale infrastructuur zijn ad hoc neergezet. In feite is voortgebouwd op de voorzieningen die al gerealiseerd waren door de individuele uitvoeringsorganisaties. Het hielp daarbij niet dat de besluitvorming over nieuwe voorzieningen op onderdelen werd onttrokken aan het zicht van de Digicommissaris. Ten tweede bleven de *kwaliteit* en de *veiligheid* van de digitale infrastructuur onderbelicht. Ten slotte was er te weinig aandacht voor de verbinding tussen de digitale infrastructuur, en de inhoudelijke diensten en handhaving die deze mogelijk maakt. Digitalisering is immers niet een doel op zich, maar een middel om maatschappelijke vraagstukken mee op te lossen.

2. De Digicommissaris heeft in opzet een governancestructuur gerealiseerd met een sluitend geheel: besluitvorming vindt plaats vanaf de inhoudelijke gespreksfora (regieraden, klankbordgroep bedrijven) via het Nationaal Beraad naar de Ministeriele Commissie Digitale Overheid onder voorzitterschap van de minister-president. De Digicommissaris voert daarin de regie, ondersteund door een Bureau Digicommissaris. Belangrijke winst is het interbestuurlijk karakter dat de Digicommissaris in de governance heeft gerealiseerd. De medeoverheden waarderen dit positief.

De feitelijke werking van de governance heeft echter ernstig te lijden gehad onder een aantal weerbarstige patronen. Allereerst waren dat de ongunstige startpositie en het gebrek aan samenhang, met onderling wantrouwen en verzuurde verhoudingen als gevolg. Het zorgde ervoor dat het gesprek over governance en geld overheerste in het Nationaal Beraad en het gesprek over de inhoud naar de achtergrond verdween. Dat werkte door op de agenda in de MC. Het leidde er ook toe dat de regieraden zich niet benut voelden. Ook de beleidsconcurrentie hield aan: zowel tussen het beleidsapparaat van BZK en het Bureau Digicommissaris, als tussen BZK en EZ.

Betrokken partijen voelen uiteindelijk te weinig binding met de Digicommissaris; als het erop aan komt, banen zij toch hun eigen weg. Dit verzwakt de positie van de Digicommissaris. Het eID-stelsel bijvoorbeeld, een van de kernelementen van de digitale infrastructuur, heeft zijn eigen governance gekregen.

3. De Digicommissaris heeft veel werk verricht aan het financiële kader van de digitale overheid. Hij heeft het initiële *incidentele* financiële tekort opgelost, en uitgangspunten vastgesteld voor een *structurele* bekostiging, met de doorbelasting van toerekenbare kosten als bepalend onderdeel. De uitwerking van deze principes heeft geleid tot een bekostigingsmodel dat recentelijk is vastgesteld door het kabinet. Deelnemende partijen moeten nu aan de slag met een implementatiemodel, waarin zij op hun beurt de kosten verder doorbelasten. Daarbij moet aangetekend worden dat het concept van doorbelasting niet

onomstreden is; dit vanwege de neiging die ontstaat om geen cent extra te investeren, maar alle kosten via de doorbelasting te laten lopen.

De Digicommissaris is aan deze oplossingen veel tijd kwijt geweest. Dit heeft de doorontwikkeling van de digitale overheid vertraagd. Bovendien is in het structurele bekostigingsmodel geen rekening gehouden met kosten voor *doorontwikkeling* en toepassing van bewezen werkende *innovaties*. Ook is weinig nagedacht over concepten als de veiligheid van de digitale infrastructuur, of het belang van een volwassen organisatie van Logius als poort van de GDI, met bijbehorend kostenplaatje. Al met al is de financiering te laat en onvolledig gerealiseerd. Wel heeft de Digicommissaris een doorbraak weten te forceren op het al jarenlang slepende vraagstuk van de financiering van bestaande voorzieningen. Dat is positief. Daartegenover staat dat nog steeds niet scherp is wat nu de inhoudelijke reikwijdte van de generieke digitale infrastructuur zou moeten zijn. Dat heeft de doorontwikkeling van de GDI vertraagd. De commissie vraagt daarbij aandacht voor het risico dat de keuze tot doorbelasting van de onderdelen van de GDI, mogelijk leidt tot stagnatie van de doorontwikkeling. Ze bepleit daarom een onderscheid tussen tarifeerbare en niet-tarifeerbare onderdelen.

4. In de evaluatieperiode is wetgeving voor het Elektronisch berichtenverkeer (wet EBV) tot stand gekomen. Daarin zijn ook enkele bevoegdheden voor de minister van BZK geregeld. De brede wetgeving voor de Digitale Infrastructuur is niet van de grond gekomen; onder andere vanwege onderlinge verdeeldheid over de scope van de wet. Uiteindelijk is besloten om de wetgeving in tranches tot stand te brengen. Een eerste tranche, met een smalle scope, is nu in consultatie. Hierin wordt het eID-stelsel geregeld.

Wetgeving heeft zo nog geen zekerheid kunnen bieden over de hoekstenen van de digitale infrastructuur. Mogelijk hebben aanvullende investeringen in het aansluiten van voorzieningen en diensten op deze infrastructuur daaronder te lijden. Ook het wettelijk recht om elektronisch te kunnen communiceren met de overheid is niet geregeld. Een wijziging van de AWB ter zake is wel in procedure.

5. Het draagvlak voor het arrangement van de Digicommissaris bij de gemeenten, provincies en waterschappen is behoorlijk. Weliswaar worden daar eerdergenoemde punten van kritiek gedeeld, maar per saldo overheerst een positief gevoel: de decentrale overheden worden eindelijk betrokken in de besluitvorming rond de digitale overheid.

Departementen zijn kritisch over het arrangement, en zien geen toekomst voor de Digicommissaris. Ook zijn zij kritisch over de wijze waarop de verantwoordelijkheid voor de digitale overheid is verdeeld; met één departement dat verantwoordelijk is voor de digitale overheid voor burgers (BZK), en één voor de digitale overheid voor bedrijven (EZ). Deze scheiding is immers kunstmatig. Ook de uitvoeringsorganisaties, van oudsher de motor achter de digitale voorzieningen, zijn kritisch. Zij begonnen enthousiast met hun werk onder de Digicommissaris, maar verloren gaandeweg hun aansluiting en daarmee hun motivatie.

6. Gesprekspartners geven unaniem aan dat de kennis over de digitale overheid op alle niveaus tekortschiet. Waar kennis wel voor handen is, wordt deze bovendien onvoldoende benut. Uitvoeringsorganisaties beschikken over praktische kennis,

maar missen de richting vanuit de beleidsdepartementen. De twee vinden elkaar niet.

De Digicommissaris heeft hierin geen verandering kunnen brengen. Zowel tussen de regieraden onderling als tussen de regieraden en het Nationaal Beraad, ontbrak het aan een goede verbinding. De belangrijke kennis die in de regieraden zit, kwam daardoor niet door. Gevolg was dat het Nationaal Beraad alleen maar meer de neiging had om in de taal te spreken die men wel verstond: die van geld en onderlinge verhoudingen.

## 6.3 Oordeel

### Overwegingen

De Digicommissaris is halverwege de kabinetsperiode van Rutte II ingesteld om het werk aan de digitale overheid vlot te trekken. In de periode daaraan voorafgaand was het de verantwoordelijke bewindspersonen niet gelukt om meters te maken op de stevige ambities uit het regeerakkoord. De opdracht die de Digicommissaris meekreeg, werd in de instellingsbrief door de minister van Binnenlandse Zaken breed omschreven. De facto was de opdracht bij de start evenwel vrij eenzijdig gericht op het organiseren van een governancestructuur en het oplossen van de bijbehorende, complexe financiële problematiek: dekking zoeken voor het toen bestaande tekort, en het ontwerpen van een houdbare bekostigingsstructuur. Het bleek een opdracht die niet alleen veel tijd en energie vroeg van de Digicommissaris en zijn stakeholders, maar ook een zware wissel trok op het arrangement. Deze ongunstige startpositie is van grote invloed geweest op het functioneren van het arrangement.

In de evaluatieperiode heeft de Digicommissaris een aantal **goede resultaten** neergezet:

- Inrichting van een governance- en bijbehorende overlegstructuur;
- Dekking voor het incidentele financieel tekort;
- Uitgangspunten voor een structurele bekostiging;
- Ontwerp van de Wet GDI in consultatie (eerste tranche);
- Een basis voor samenwerking;
- Een positieve opstelling bij de gemeenten ten opzichte van het arrangement;
- Vooruitgang op de beschikbaarheid en de volwassenheid van de digitale overheid, mede dankzij deze resultaten.

Ook zijn er een aantal **zwakke punten** gebleken, die effect hadden op de voortgang:

- Geen duidelijk programma voor de langere termijn;
- Onvoldoende koers en koersvastheid;
- Zwakke plekken in de governance;
- Te langdurige patstelling door discussie over financiën en de bekostiging;
- Teveel focus op de 'problemen van gisteren en vandaag', met als gevolg te weinig aandacht voor volumegroei, doorontwikkeling, inbouw veiligheid in voorzieningen en innovatie;
- Onduidelijkheid bij de geïnterviewden over wat wel/niet tot de GDI behoort;
- Vooral werk aan losse voorzieningen vanuit een aanbodbenadering, en niet aan een integraal systeem vanuit vraagstrategie en het perspectief van diensten en handhaving;
- Geen groei bij Logius van projectorganisatie naar de 'digitale centrale'.

## Oordeel

De evaluatiecommissie komt tot het volgende oordeel.

De Digicommissaris is er de afgelopen jaren in geslaagd om een oplossing te vinden voor het incidentele financiële probleem van de digitale overheid, en om uitgangspunten te formuleren voor de oplossing van het structurele financiële probleem. Dat is positief. Te meer omdat de omstandigheden waaronder de Digicommissaris en betrokken partijen hun werk moesten verrichten, suboptimaal waren. De resultaten die geboekt zijn, voldoen echter niet aan de verwachtingen van vrijwel alle stakeholders.

De complexiteit van de digitale overheid is groot, maar werd in het gekozen arrangement versmald. Dit had als gevolg dat het arrangement in de uitvoering niet goed aansloot op de opdracht. De focus lag te eenzijdig op geld en governance, waardoor de inhoud van het werk naar de achtergrond verdween. Geen van de betrokken partijen in het arrangement van de Digicommissaris is in staat gebleken om dat patroon te doorbreken.

Mede hierdoor was er te weinig aandacht voor een samenhangende visie, samenwerking, kennisopbouw en kennisdeling. Als de overheid op deze voet doorgaat, zal de doorontwikkeling van de digitale overheid stagneren. Dit raakt de overheid in haar hart, en gaat ten koste van het maatschappelijk effect dat zij sorteert; in beleidsvorming, dienstverlening en handhaving.

## 6.4 Aanbevelingen

In essentie laten de bevindingen van de commissie zien dat er de afgelopen jaren te weinig voortgang is geboekt op de ontwikkeling van de digitale overheid. Vooral de samenwerking tussen betrokken partijen is tekortgeschoten. Om het tij te kunnen keren, is het raadzaam de bakens te verzetten. De commissie doet daartoe de volgende aanbevelingen.

### **Bega niet twee keer dezelfde fout en regel bij de start van de komende regeerperiode een degelijke financiële basis voor de digitale infrastructuur.**

Financiële duidelijkheid is van essentieel belang voor het succes van de digitale overheid. Er is bovendien al veel werk verricht waarop voortgebouwd kan worden. Praktisch gezien kan deze aanbeveling als volgt worden ingericht.

1. Benut de recent gerealiseerde bouwsteen van doorbelasting, maar besef dat er ook veel is dat niet doorbelast kan worden. Voeg hier middelen aan toe, niet uit doorbelasting, voor doorontwikkeling, innovatie, experimenten en beveiliging. Verstevig de positie van Logius als verantwoordelijke organisatie voor de digitale poort.
2. Regel dekking voor de middelen die niet uit doorbelasting komen, met de opbrengsten van de efficiencytaakstelling op de betrokken overheden en uitvoeringsorganisaties. Boek deze niet in als bezuiniging, maar stort ze in een fonds, samen met de al beschikbare middelen. Geef deze financieringsopzet de vorm van één begrotingsartikel en positioneer die als fonds, naar het voorbeeld van de fysieke infrastructuur, inclusief wettelijke verankering in een Wet GDI en bijbehorend fondsbeheer. Zo wordt duidelijk voor welke doelen de middelen wel



ingezet kunnen worden, en voor welke doelen niet. Dit arrangement biedt de belanghebbende publieke partijen zekerheid op twee fronten; voortaan is duidelijk waarop een ieder kan rekenen, en wat er zelf moet worden opgebracht.

### **Herzie de huidige governance en zorg voor voldoende draagvlak vanaf de start.**

De inrichting van de governance plaatst de evaluatiecommissie voor een dilemma. Enerzijds zijn de omstandigheden die in 2014 leidden tot de instelling van de Digicommissaris nauwelijks veranderd. Terugkeer naar deze situatie door opheffing van de Digicommissaris lijkt weinig geruststellend. En medeoverheden waarderen het arrangement. Anderzijds bestaat er met name binnen de rijksdienst weinig draagvlak voor de huidige weg. Continuering van het arrangement van de Digicommissaris kent daarmee ook een groot afbreukrisico. In de gevoerde gesprekken zijn meerdere opties voor een alternatief op tafel gekomen. Daarover bestaat echter geen overeenstemming. Wel tekent zich een lijn af ten aanzien van de randvoorwaarden waaraan enig arrangement in ieder geval moet voldoen. De evaluatiecommissie richt zich daarom op die onderdelen.

1. Handhaaf een Ministeriële Commissie onder leiding van de minister-president. Beperk de agenda niet tot de (doorontwikkeling van de) digitale infrastructuur of de digitale overheid, maar zorg voor verbreding. Ook het onderwerp van een (on)veilige digitale overheid hoort op de agenda thuis, evenals de betekenis van de digitale overheid voor het sorteren van maatschappelijk effect in een snel digitaliserende economie en samenleving. Betrek in deze MC regelmatig de ministers van relevante beleidsdomeinen en bespreek hun plannen en mogelijkheden tot aansluiting op de digitale infrastructuur. Zo komen ook de inhoudelijke aspecten van goede dienstverlening en krachtige handhaving op de agenda. Het is immers niet de ICT die op het spel staat, maar de effectiviteit van de overheid.
2. Wijs één bewindspersoon aan als verantwoordelijke voor de digitale infrastructuur, en hef de huidige verdeling tussen BZK en EZ op. Beëindig de beleidsconcurrentie tussen ambtelijke organisaties door deze te integreren in één hoogwaardig ambtelijk apparaat, eventueel een programmaorganisatie met expertise uit de hele overheid. Voorkom dat ministeries met elkaar van mening verschillen in een Nationaal Beraad. Organiseer dat het Rijk vooraf tot een standpuntbepaling komt, zoals overige deelnemers dat nu al doen.
3. Handhaaf in welke constructie dan ook het interbestuurlijke karakter van de digitale overheid en zorg ervoor dat betrokkenen hun plaats aan de tafel kunnen blijven innemen.
4. Geef meer ruimte aan de uitvoerders van de rijksoverheid en medeoverheden. Zij beschikken over kennis van én het primaire proces, én de ICT én de andere voorzieningen die daarvoor nodig zijn. Beleg bij hen alle uitvoeringsprocessen. Denk niet te snel dat iets 'beleid' is of 'politiek'. Benut de kennis van de ander.

**Richt naar het voorbeeld van de Deltawet een programmeringscyclus in. Geef deze in verband met de snelle ontwikkelingen een dynamisch en permanent karakter.**

Digitalisering is geen doel op zich, maar een middel om maatschappelijk effect te sorteren. Een overheid die in haar beleidsvorming en dienstverlening optimaal gebruikt maakt van de digitale mogelijkheden, bevordert democratie en burgerschap en is effectiever in de omgang met bestuurlijke vraagstukken. Ze is bovendien sneller en interactiever en maakt minder fouten. Dit vraagt om een strategie waaraan de komende periode kan worden gewerkt. Veel partijen geven aan een stip op de horizon te missen. Zorg daarom voor een richtinggevende visie en breng hierin alle belangrijke elementen samen: digitale infrastructuur, veiligheid en privacy, en digitale economie en samenleving. Relateer deze aan de inspanningen van de beleidsdomeinen.

1. Ontwikkel het Digiprogramma door naar een stevig en breed inhoudelijk kompas. Juist in de dynamische omgeving waarin de digitale overheid tot stand komt, moet het kompas helder zijn, voor iedereen gelijk, en voortdurend geijkt worden. Dit schept duidelijkheid voor overheidsorganisaties en marktpartijen, zodat zij weten waaraan te werken en waarin te investeren. Zonder een dergelijk leidend kader blijft men naast elkaar werken aan losse voorzieningen, in plaats van met elkaar aan een samenhangend systeem.
2. Geef de marktpartijen en kennisinstituten ook een stevige plaats in deze cyclus. Benut de kennis van de marktpartijen en van kennisinstituten om de best mogelijke digitale infrastructuur te ontwikkelen.
3. Incorporeer een structurele aanpak voor de niet- zelfredzamen. Voor deze groep geldt veelal dat één ding erger is dan digitaal, en dat is papier. Zorg daarom voor structurele hulp en ondersteuning voor deze groep. Borduur voort op de succesvolle aanpak van diverse maatschappelijke organisaties, grote uitvoerders en van de gemeenten. Zij zorgen er voor dat al deze burgers ergens terecht kunnen, of thuis geholpen worden. Breng benodigde voorzieningen, zoals machtiging, daarvoor op orde.

# Bijlagen

## Bijlage 1: Opdrachtbrief



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

ABDTOPConsult  
De heer Veld  
Muzenstraat 97  
Postbus 20011 Den Haag

PBA  
Ministerie van Binnenlandse  
Zaken en Koninkrijksrelaties

Turfmarkt 147  
Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)  
[www.facebook.com/minibzk](https://www.facebook.com/minibzk)  
[www.twitter.com/minibzk](https://www.twitter.com/minibzk)

Datum 11 januari 2017  
Betreft Evaluatie van de Digicommissaris

Kenmerk  
2017-000017800  
Uw kenmerk

Geachte heer Veld,

Op 1 augustus 2014 is dhr. Eenhoorn gestart als Digicommissaris. Hij is door het kabinet tijdelijk aangesteld om als overheidsbrede regisseur regie te voeren op de (door)ontwikkeling van de generieke digitale infrastructuur. Gezien de tijdelijkheid van deze opdracht en met het oog op de komst van een nieuwe kabinetsperiode vraag ik u om (het construct van) de Digicommissaris te evalueren. Concreet luidt uw opdracht als volgt: evalueer de Digicommissaris en geef hierbij een advies over het beleid, de besturing en de inbedding van de digitale overheid in de volgende kabinetsperiode. Graag ontvang ik uiterlijk eind maart uw rapportage en advies, zodat deze tijdens de formatie van een nieuw kabinet ter beschikking gesteld kan worden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

  
dr. R.H.A. Plasterk

## Bijlage 2: Evaluatiecommissie Digicommissaris



Peter Veld is consultant bij ABDTOPConsult, en in die rol voorzitter van de evaluatiecommissie. Hij heeft een lange staat van dienst bij de rijksoverheid; zo was hij onder andere DG Belastingdienst en hoofddirecteur van de IND.



Albert Meijer is als Professor of Public Innovation verbonden aan de Universiteit Utrecht. Zijn onderzoek concentreert zich op technologie en innovatie in de publieke sector.



Maarten Schurink is bestuursvoorzitter van de Sociale Verzekeringsbank. In zijn eerdere functies als gemeentesecretaris, onder andere in Utrecht, heeft hij veel ervaring opgebouwd met de gemeentelijke overheid. Deze evaluatie deed hij op persoonlijke titel.



Lydia Bremmer is verbonden aan de schrijverspool van ABDTOPConsult. Zij werd voor de evaluatie uitgeleend door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, waar zij werkt bij de directie Hoger Onderwijs & Studiefinanciering.



Peter Wijntje werkt als adviseur bij de Belastingdienst. Hij is voor deze opdracht uitgeleend aan ABDTOPConsult, onder andere vanwege zijn kennis van grote digitaliseringsprojecten.

### Bijlage 3: Vergelijking advies Rob Kuipers

#### Centrale regie-eenheid

*Richt (via herschikking) een kleine maar betekenisvolle en kwalitatief hoogwaardige nieuwe centrale regie-eenheid in, bij voorkeur niet opgehangen aan één ministerie (behalve in bedrijfsmatige zin). Die regie-eenheid moet alle aspecten en partijen die te maken hebben met het iOverheidsbeleid en met de GDI, met elkaar verbinden. Zij moet, als enige, als taak krijgen om zorg te dragen voor een samenhangende visie en om samenhangende plannen voor te leggen aan het politiek-bestuurlijke niveau. Dat zou kunnen door jaarlijks een (voortrollend) vierjarenplan voor te leggen aan de MR en aan de andere relevante bestuurlijke gremia, met een doorkijk naar de daarop volgende 4 jaren. Kies daarbij voor een vrij zware vormgeving/opganging, bij voorkeur via het model van een "Nationaal Coördinator Informatievoorziening". De regie-eenheid moet op basis van gezag kunnen functioneren en gelijkelijk de inbreng van alle partijen daarin meenemen, zowel vanuit "beleid" als vanuit "uitvoering", en zowel vanuit de rijksoverheid als vanuit medeoverheden. De regie-eenheid moet geen andere taken krijgen dan regie te voeren op de GDI, in het perspectief van het iOverheidsbeleid. De regie-eenheid wordt aangestuurd vanuit een politiek-bestuurlijke commissie die ook toeziet op het doorhakken van eventuele knopen.*

Deze aanbeveling is in opzet grotendeels gerealiseerd. Er is een NCDO aangesteld, die regie voert op de GDI, met betrokkenheid van departementen, uitvoeringsorganisaties en medeoverheden. Daartoe is een functionerende overlegstructuur opgericht. Er is een Nationaal Beraad, waarin alle stakeholders participeren. Er is een Ministeriële Commissie ingesteld, die wordt voorbereid door een Ambtelijke Commissie. Er is een Digiprogramma gemaakt, dat jaarlijks is gepubliceerd. De Digicommissaris heeft al met al veel geïnvesteerd in het inrichten van een ordelijke governance en dat is ongetwijfeld winst.

De werking van deze governance heeft echter ernstig te lijden gehad onder zijn ongelukkige start, met name van het financieel probleem waarmee hij opgepadeld werd. Dat heeft onderling wantrouwen teweeg gebracht waardoor de verhoudingen verzuurden en de ruimte voor constructieve oplossingen te beperkt was. Het stond een voortvarende start in de weg: governance en geld waren te dominant geworden en verdrongen de inhoud. De Digicommissaris presenteerde nog wel een Digiprogramma, maar heeft daarmee niet zijn ambitie van jaarlijks voortrollend over vier jaar kunnen waarmaken. Latere Digiprogramma's vertoonden maar weinig groei ten opzichte van het eerste.

Het Bureau Digicommissaris werd opgebouwd uit medewerkers afkomstig van diverse organisaties. Het hielp niet dat ook BZK weer een eigen apparaat ging opbouwen, in het kader van een grote reorganisatie bij het ministerie. Dat impliceert wel het risico van beleidsconcurrentie. Belangrijker daarbij is dat in brede kring de overtuiging is gegroeid dat een adequate werking van de governance zich niet verdraagt met het bestaan van twee ministers die beide verantwoordelijk zijn voor (de digitale infrastructuur, te weten BZK en EZ).

Al met al ziet de evaluatiecommissie dat de beoogde governance is gerealiseerd, maar dat er op de werking nog wel het nodige valt aan te merken. Dat heeft deels te maken met wat kinderziekten die nog in het systeem zitten na ruim tweeëneenhalf jaar. Maar

de werking wordt ook belemmerd door een aantal oorzaken met een structureel karakter: de rol van én BZK én EZ en de beleidsconcurrentie. Het overlegstelsel functioneert. Er zijn wel wat gebreken, maar die zouden met een 'reset' weg te werken moeten zijn. Alleen de werkwijze tussen de departementen aan de top verdient dringend een andere structuur en een andere cultuur. Dat is randvoorwaardelijk voor het creëren van een echt nationaal beraad.

### **Strakker inregelen regiefunctie, sturen op strategische en operationele tafels**

*Zorg ervoor dat alle beleidssectoren en alle lagen van medeoverheden, ook hun eigen regiefunctie strakker gaan inregelen. Dat is nu nog geenszins overal het geval. Niet alleen de top van de regiepiramide moet goed zijn ingericht, maar ook op regieniveaus daaronder is vaak nog een wereld te winnen. Dat vergt maatwerk, waarbij onder andere moet worden geregeld dat helder is hoe en door wie partijen echt worden vertegenwoordigd en wie welke partijen ook daadwerkelijk kan binden. En het vergt ook dat er veel consequenter wordt gestuurd op het onderscheiden van strategische overlegtafels van operationele overlegtafels.*

Beoogd werd bij de start eerst de nieuwe overlegstructuur in de benen te helpen en daarna de bestaande structuren te vereenvoudigen. Dat laatste is slechts gedeeltelijk gelukt. Het College Standaardisatie, het Stelseloverleg en de Programmaraad Basisregistraties zijn opgegaan in de structuur. Met de afnemersoverleggen is een pas op de plaats gemaakt. Veel andere overlegsituaties zijn blijven bestaan. Een deel daarvan zal ongetwijfeld bestaansrecht hebben, maar dat is een onbekende grootheid, omdat de informatie daarover ontbreekt. De regie binnen de rijksoverheid is tekort geschoten. In feite werd de discussie tussen de departementen gevoerd in het Nationaal Beraad en daarna nog eens in de Ambtelijke Commissie. Veel geïnterviewden geven aan, dat dit had moeten gebeuren vóór het Nationaal Beraad. Nu werd het overleg aan de top gedomineerd door de beleidstop van de departementen. Dat had als effect dat de uitvoeringsorganisaties van het Rijk en de ZBO's formeel wel aan tafel bleven, maar informeel toch afhaakten.

De medeoverheden hadden dat beter voor elkaar. In het Nationaal Beraad worden de gemeenten vertegenwoordigd door VNG en de bedrijven door VNO-NCW. Diverse geïnterviewden gaven aan, dat de aanpak bij Standard Businessreporting zou kunnen worden overwogen. Daar bereidt iedereen in eigen kring de eigen inbreng voor en wordt getracht in het gezamenlijke beraad het eens te worden. Daar is het bedrijfsleven ook vertegenwoordigd door dat bedrijfsleven zelf naast VNO-NCW.

Onder het Nationaal Beraad functioneren vier regieraden. Deze spelen in de besluitvorming echter feitelijk geen rol. En door de focus op de financiën, kwamen zij ook niet echt toe aan programmaopbouw op basis van hun expertise. De leden van de regieraad gaven in de gesprekken wel aan dat zij veel hechten aan kennisopbouw en kennisuitwisseling. In de regieraden spraken zij elkaar op gezette tijden, en wisselden zij van gedachten. Een begin van een community is inmiddels zichtbaar. Mogelijk is het een oplossing om deze raden in de toekomst niet zozeer een besluitrol te geven, alswel een kennisrol. De raden lijken hiervoor heel geschikt.

Al met al functioneert het overlegstelsel wel. Er zijn gebreken, die met een 'reset' weg te werken zouden moeten zijn. Alleen de werkwijze tussen de departementen aan de top verdient dringend een andere structuur en een andere cultuur. Dat is randvoorwaardelijk voor het creëren van een echt nationaal beraad.

## Visie

*Zorg dat er gewerkt wordt vanuit een visie, een stip op de horizon, die ook daadwerkelijk gedeeld wordt door alle betrokken partijen. Dat laatste is nu veelal nog niet het geval. Alleen wanneer iedereen, ook in de diverse sectoren en bij de medeoverheden, vanuit zo'n gedeelde visie werkt, is het aannemelijk dat de overheid als geheel de goede kant op beweegt.*

Nagenoeg alle geïnterviewden zijn het erover eens, dat de inhoudelijke discussie de afgelopen jaren ontbrak. Daardoor bleef een lange termijn visie uit, en kwam het ook niet tot middellange termijn plannen. De discussie over de digitale infrastructuur werd vooral gevoerd vanuit het oogpunt van de voorzieningen, maar het is lastig om vanuit zo'n bottom-up-aanpak te komen tot het grote verhaal. Al was het maar omdat vanuit een bottom-up-opzet altijd de actuele belangen domineren, waardoor vaak de meest haalbare oplossing wordt gekozen, in plaats van de meest wenselijke. Op dit onderdeel zou lering kunnen worden getrokken uit de best practices van de aanpak binnen andere infrastructuurpijlers. Zowel het proces dat leidt tot het MIRT als de programmatische opzet en werking van de delta-aanpak, lenen zich daar (mutatis mutandis) uitstekend voor. Een dergelijke reset is nodig.

## Logius

*Regel het organisatorische deel van de GDI beter in, in het bijzonder de positie van Logius (en eventueel ook die van ICTU). Wijs Logius aan als de organisatie waar alle ontwikkelde onderdelen van de GDI worden beheerd, behalve de afzonderlijke basisregistraties. Voor het ontwikkelen van eventuele nieuwe elementen van de GDI kan het opdrachtgeverschap het beste belegd worden bij partijen die zullen moeten gaan werken met de eindproducten. Bij het aansturen van Logius rond het gebruik van ontwikkelde en in productie genomen producten, dienen de gebruikers aan het roer te staan (via gebruikersraden). Het eigenaarschap van Logius dient (meer) op afstand van "beleid" te komen staan.*

Logius is in de afgelopen periode geherpositioneerd binnen BZK. Ook kwam uit de gesprekken naar voren dat BZK op dit moment een programma uitvoert om meer ruimte geven aan Logius en de gebruikers, om zo tot een goede besturing van Logius te komen. BZK wil zich in die opzet meer concentreren op de beleidsdoelen en een minder dominante rol spelen in (de aanbesteding van) voorzieningen. Dat biedt kansen om de positie van Logius op te schuiven richting de aanbeveling van Kuipers.

Tegelijkertijd blijkt uit de interviews dat een ander probleem rond Logius zich steeds sterker manifesteert; namelijk dat van de projectmatige opzet. Logius heeft feitelijk gefunctioneerd als projectorganisatie en wordt nog steeds zo bestuurd. Voor een organisatie die de belangrijkste 'digitale fabriek' is van de digitale overheid, lijkt dat ongewenst en op termijn onhoudbaar. Dit is des te nijpender daar vitale werkprocessen binnen de overheid volledig van Logius afhankelijk zijn ( authenticatie, belastingen, toeslagen etc.). Die positie vereist juist een besturing waarin exploitatie, onderhoud, doorontwikkeling en innovatie de ruimte hebben ten einde niet alleen de continuïteit op de korte termijn te waarborgen, maar ook de lange termijn. De evaluatiecommissie adviseert dan ook met klem om verder te onderzoeken hoe dit probleem aangepakt kan worden.

## Van vrijblijvend naar bindend

*Elimineer de nu nog te vaak bestaande vrijblijvendheid. Eenmaal gemaakte afspraken rond de GDI dienen veel meer dan tot nu toe gebruikelijk, echt bindend te zijn voor*

*alle spelers in het veld van het iOverheidsbeleid. De contramal hiervan is een goede betrokkenheid van een ieder in de besluitvorming; dat is een van de opdrachten voor de bepleite regie-eenheid. Tevens hoort hierbij dat er niet méér op centraal regie-niveau geregeld moet gaan worden dan wat strikt op de centrale tafel thuis hoort.*

Ook nu nog is niet duidelijk wat nu tot de GDI moet worden gerekend en wat niet. Samen met het ontbreken van een heldere beleidsvisie daarop en het ontbreken van duidelijkheid over bekostiging en financiering, heeft dat de ruimte voor vrijblijvendheid laten bestaan. Daarin moet de komende jaren echt verandering komen; de overheid moet die duidelijkheid gaan bieden.

### **Instrumentarium**

*Hanteer veel systematischer een aantal instrumenten die kunnen bijdragen aan een samenhangende, inzichtelijke en geordende aanpak van de GDI. Denk aan Portfoliomanagement, Business cases en Maatschappelijke kosten-batenanalyses, Life cycle management en dergelijke. Daarnaast moet de cyclus van besluitvorming rond het iOverheidsbeleid en de GDI consequent afgestemd worden op de begrotingscyclus. Budgettaire discussiepunten rond de GDI moeten ook meer in samenhang met elkaar gebracht worden (package deals), en via de begrotingscyclus tot besluitvorming komen.*

Door de eerder beschreven mechanismes is hier weinig van terechtgekomen. Een katalyserende werking van de Digicommissaris is op dit punt ook niet gerealiseerd, dan wel niet geaccepteerd door alle deelnemende partijen. Ook op dit vlak is een reset nodig. Naast de stip op de horizon, is ook een gemeenschappelijk plan van aanpak nodig en een programma: wat is de gezamenlijke behoefte aan een ondersteunende GDI, en wat dient in welke volgorde geïmplementeerd te worden. Vanuit dat perspectief kunnen dan ook de andere maatschappelijke domeinen betrokken worden. Zij maken dan weliswaar geen deel uit van de GDI en kunnen daaruit dus ook niet bekostigd worden, maar zij hebben wel degelijk belang bij die GDI, ook om hun plannen mee te kunnen koppelen. Ook daar kunnen andere infrastructuurpijlers als best practice dienst doen.

### **Financieringsarrangement**

*De bekostiging van de GDI laat zich niet vangen in één algemeen geldend financieringsarrangement. Laat wel als algemene regel gaan gelden dat financieringsarrangementen altijd "aan de voorkant" worden afgesproken, inclusief de vraag wat er moet gebeuren wanneer de werkelijkheid zich anders voltrekt dan voorspeld (wie draagt dan welk budgettair risico). Hanteer een aantal regels die, als het ware in de vorm van een beslisboom, doorlopen moeten worden om de bekostiging te regelen, met daarbij mijn advies omtrent een aantal voorkeursvarianten (zie het integrale advies).*

Bijna alle geïnterviewden zijn het erover eens, dat het proces van totstandkoming van afspraken over (tekort)financiering en structurele bekostiging, slecht is verlopen. Vooral het langdurige, slepende karakter heeft frustrerend gewerkt en het vertrouwen in het de Digicommissaris uitgehold. Zo haakten vooral de uitvoeringsorganisaties steeds meer af. Bovendien heeft het probleem verlamd gewerkt op andere dossiers en vooral op de bepaling van de inhoud (stip op de horizon, meerjarenprogramma, innovatie). Uit de gesprekken komt ook het beeld naar voren van strijdende topambtenaren en departementen. Deze beseften namelijk allemaal zeer goed dat de kosten onontkoombaar waren, en dat de vraag die eigenlijk op tafel



lag de feitelijke verdeling van de kosten over de departementen betrof. De eigen begroting en die van de bijbehorende uitvoeringsorganisaties waren daarmee in het geding. Door dit prisoner's dilemma heeft het proces zeer lang geduurd. Men is onvoldoende in staat geweest de patstelling te doorbreken.

Ook de Digicommissaris, met relatief weinig kennis van de rijksbegrotingssystematiek, kon dit niet doorbreken. Het bureau NCDO had wel enige, maar toch onvoldoende kwaliteit om deze complexe materie overtuigend te analyseren. Kritiek is er ook op het ministerie van Financiën. Hun opstelling, dat het moeilijk is geld ter beschikking te stellen als er geen overtuigend plan is, is evenwel begrijpelijk omdat onvoldoende aannemelijk is gemaakt wat de maatschappelijke gevolgen waren van het uitblijven van het geld.

De inhoud van de nu gemaakte afspraken heeft wel voldoende steun, al uiten gesprekspartners in de interviews ook zorgen: pakt dit niet duur uit voor de kleine gebruiker, remt de beprijzing niet de snelheid van de ontwikkeling van de digitale overheid waar juist versneld zou moeten worden? Dit zijn allemaal relevante en lastige vragen. Desalniettemin is toch vrijwel iedereen tevreden over de afspraken die er liggen, inclusief de evaluatieafpraak die het mogelijk maakt het onderwerp in het geval van negatieve effecten opnieuw bespreekbaar te maken

Algemeen leeft echter ook de overtuiging, dat dit pakket aan afspraken niet voldoende is voor de toekomst. Weliswaar zullen de volumes stijgen en daarmee de kosten per eenheid dalen; de totale kosten stijgen echter fors. Verder is er geen geld gereserveerd voor doorontwikkeling en innovatie. Ook voor experimenten is geen geld beschikbaar. Verder is de veilige digitale overheid onvoldoende geïntegreerd en geïnternaliseerd en maakt dat ook geen deel uit van de bekostiging. Ook een structurele aanpak van hulp voor niet-zelfredzamen is niet beschikbaar en niet gedekt.

### **Homogene groep**

*Hanteer het instrument van de "Homogene Groep" voor de (rijks)uitgaven die gemeoid zijn met de GDI. Verken met het ministerie van Financiën nadere arrangementen waarmee recht gedaan kan worden aan het feit dat de jaargrenzen soms ongewenste en onnodige belemmeringen opwerpen bij investeringsuitgaven in het kader van de GDI. Denk aan een ruimere eindejaarsmarge en/of reserveringsfaciliteiten en het (beter) benutten van de leningsfaciliteiten.*

Dit is niet gerealiseerd. Wel is inmiddels in het kabinet onderkend dat in de volgende periode wellicht kan worden gewerkt met één begrotingspost voor de GDI. Ook hiervoor kan gekeken worden naar de fysieke infrastructuur, waarin veel ervaring daarmee is opgedaan.

### **Standaardisatie**

*Onderken dat standaardisatie onderdeel is van de GDI. Zet intensief in op initiatieven waarbij standaardisatie centraal staat. Domeinoverstijgende standaardisatie (normalisatie en wellicht zelfs harmonisatie) van gegevensdefinities, van de inrichting van gegevensadministraties en van (processen en technieken van) gegevensverkeer is een onmisbaar onderdeel van de GDI. Door, op technisch niveau, slim te standaardiseren, kan beleidsinhoudelijke autonomie (op welk niveau dan ook) behouden blijven zonder dat daardoor onoverkomelijke complicaties ontstaan in de GDI of richting de maatschappij als geheel (bijvoorbeeld nietszeggende informatie of onnodig hoge administratieve lasten).*

Het forum voor standaardisatie is onderdeel geworden van de governance. Dat is een resultaat en dat wordt ook als zodanig beleefd. Op dit vlak is niettemin nog veel te winnen. Een voorbeeld ter inspiratie is Standard Business reporting, een uniek project vanwege de driedubbele standaardisatie: van definities en begrippen, van (software)taal en van digitale toegangspoort, plus dat het ook publiek privaat is vormgegeven.

### **Wettelijke basis**

*Kom tot een wettelijke basis voor een aantal zaken rond de GDI. Het moet dan gaan om het regelen van een aantal bestuurlijke bevoegdheden (waarmee het bestuur burgers, bedrijven, instellingen en medeoverheden kan binden), om het definiëren van rechten en plichten van burgers en bedrijven en om het regelen van zaken rond gegevensverwerving, gegevensverwerking en gegevensverkeer (met inbegrip van het privacyaspect). Ook kan worden gezien of, naar analogie met de Comptabiliteitswet, een aantal zaken van procesmatige/procedurele aard wettelijk geregeld moet worden.*

Een wettelijke regeling van de GDI is niet gerealiseerd en dat zou binnen tweeënehalf jaar ook wel een al te ambitieuze doelstelling zijn. Wel is een 1e tranche van een wetsontwerp in consultatie gebracht. Voor die tranche bestaat ook draagvlak. Ook het recht om een digitaal bericht te sturen aan de overheid is – via een wijziging van de Algemene Wet bestuursrecht – in procedure. Er is wel een Wet EBV gerealiseerd. Die legt een eerste fundament onder berichtenverkeer, authenticatie en machtigen. Er is behoefte aan zicht op volgende tranches en de volgorde daarbij. Dat kan in de komende kabinetsperiode op het programma worden gezet.

#### Bijlage 4: Lijst van interviews en focusgroepen

<b>Naam</b>	<b>Functie</b>
Arjan Beune	Stichting Lezen & Schrijven
Hans Blokpoel	Manifestgroep
Michiel Boots	Ministerie van AZ
Jan van den Bos	Inspectie Leefomgeving en Transport
Gert-Jan Buitendijk	Ministerie van BZK
Maarten Camps	Ministerie van EZ
Bart Drewes	Gemeente Bronckhorst (O)
Nathan Ducastel	VNG
Lennart van der Dussen	Gemeente Amsterdam
Bas Eenhoorn	Nationaal Commissaris Digitale Overheid (NCDO)
Cor Franke	Consultant
Bernard ter Haar	Ministerie van SZW
Ingrid Hoogstraten	VNG-KING
Rob Hootsman	Provincie Noord-Brabant
Jantine Kriens	VNG
Rob Kuipers	ABD TOPconsult
Mariette Lokin	Ministerie van Financien
Hetty Lucassen	Ministerie van SZW
Steven Luitjens	Ministerie van BZK
Bob Papenhuizen	Logius
Tom Reijnders	Provincie Noord-Brabant
Hans Rob de Reus	Ministerie van Financien
Dirk van Roode	Nederland ICT
Simone Roos	Ministerie van BZK
Arije van Schaik	Ministerie van Financien
Hanneke Schuiling	Ministerie van Financien
Hans van der Stelt	Bureau NCDO
Barbara Veltkamp	Ministerie van BZK
Katja Verhulst	Ministerie van BZK
Daan Wijsbeek	Ministerie van BZK
Larissa Zegveld	KING
Richard van Zwol	Ministerie van BZK
<b>Focusgroep Inhoud</b>	
Raymond Alexander	Gemeente 's-Hertogenbosch
Frans Backhuijs	Gemeente Nieuwegein
Dirk Jan van Blijderveen	NOAB
Dick Heerschop	Nationale Politie

Hans van der Horst	ING
José Laseroms	UWV
Perry Telle	NOAB
Reinier van Zutphen	Nationale Ombudsman
<b>Focusgroep Governance</b>	
Henk Dekker	IPO
Willem Geijtenbeek	PWC
Ronald Koorn	KPMG
Tino de Velde	Gemeente Amsterdam
<b>Focusgroep Uitvoering</b>	
Martin Kuipers	Waterschap Amstel, Gooi en Vecht
Esmeralda Marsman	Gemeente Rotterdam
Jorinda ter Mors	Gemeente Utrecht
Araaf Razab Sekh	i-Interim Rijk
Simon Sibma	CJIB
Tamara Tamis	FNV Belastingsservice
Patricia Vogel	KING
<b>Groepsgesprek Regieraden</b>	
Chris Batist	Gemeente Den Haag
Servi Beckers	RDW
Noud Hoogman	Ministerie van I&M
Kees Keuzenkamp	Ministerie van V&JK
Marianne Krug	Unie van Waterschappen
Gé Linssen	Ministerie van EZ
Edwin Mulder	Ministerie van V&J
Ludwig Oberendorff	Forum Standaardisatie
Marcel Pellicaan	CAK
Gerard Smits	Het Waterschapshuis
Maarten Smorenburg	RVO
Winfried de Valk	Logius
Rob Verweij	RINIS
Hans de Vries	NCSC
Anton van Weel	Ministerie van BZK
Rob de Werd	Ministerie van BZK
<b>Diversen</b>	CIO's G4

## Bijlage 5: Artikelen, brieven, boeken

- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) – iOverheid (2 maart 2011)
- Bruggen slaan – Regeerakkoord VVD – PvdA (Rutte II)(29 oktober 2012)
- Brief van de Minister van BZK aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake Informatie- en communicatietechnologie (23 mei 2013, Kamerstukken II 2012/13, 26 643, nr. 280)
- R.IJ.M. Kuipers, ABDTOPconsultants, 'Geen goede overheidsdienstverlening zonder een uitstekende digitale infrastructuur' ( 15 januari 2014)
- Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer inzake de instelling van de Nationale Commissaris Digitale Overheid (28 mei 2014, Kamerstukken II, 2013/14, 26 643, nr. 314)
- Verordening (EU) nr. 910/2014 van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt (eIDAS)
- Digiprogramma 2015 (10 februari 2015)
- Taakopdracht studiegroep 'Duurzame groei' (11 december 2015)
- Uitvoeringswet in verband met eIDAS-verordening (TK 2015/2016, 34 413)
- Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst (Stb 2015, 378)
- Monitor Generieke Digitale Infrastructuur (ICTU i.s.m. Bureau Digicommissaris)
- Dienstverlening 2025, Nederlandse gemeenten in een nieuwe relatie met de digitale samenleving (voorjaar 2016)
- Digiprogramma 2016/2017 (5 april 2016)
- Naar een betere visie voor de e-Overheid, Willem Pieterse (6 april 2016)
- Het gebrek aan visie op de eOverheid. Feit of Fabel?, Willem Pieterse (20 april 2016)
- Verordening (EU 2016/679, 27 april 2016) betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (algemene verordening gegevensbescherming)
- Voorstel van wet GDI (TK 26 643, nr. 373)
- Invoeringsplan Wet GDI (PBLQ en Ecorys, 23 mei 2016)
- Op Peil – Wettelijke ex-post evaluatie Deltawet Waterveiligheid en Zoetwatervoorziening – ABDTOPconsult (juni 2016)
- 'NL Next Level - Investeren in een Digitale Kwantsprong', VNO-NCW (26 september 2016)
- Meting aanbod digitale dienstverlening 2016, Deloitte (30 september 2016)
- SER – Verkenning en werkagenda digitalisering; Mens en technologie: samen aan het werk (oktober 2016)
- Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, ruimte en transport (MIRT), Ministerie van Infrastructuur en Milieu (15 november 2016)
- Taakopdracht studiegroep Informatiesamenleving en overheid (16 november 2016)
- Gaat de balie dan toch echt weg? Willem Pieterse, 22 november 2016
- Voortgangsrapportage Digitaal 2017. Brief van 15 december 2016 van de Minister van BZK aan de Tweede Kamer (TK 2016/2016, 26 643, nr. 431)
- Digiprogramma 2017: Succesvol digitaal: stel mensen centraal (21 december 2016)
- Government Transformation Strategy - UK

- Brief van de Minister van BZK inzake Evaluatie Digicommissaris (11 januari 2017)
- Factsheet Duurzame financieringsafspraken Generieke Digitale Infrastructuur, Digicommissaris (24 februari 2017)
- Technologie in de verkiezingsprogramma's. Sander van Voorst, 13 maart 2017. <https://tweakers.net/reviews/5277/2/technologie-in-de-verkiezingsprogrammas-2017-overzicht-verkiezingsprogrammas.html>

#### **Vergaderstukken**

- Nationaal Beraad – [www.digicommissaris.nl/vergaderstukken](http://www.digicommissaris.nl/vergaderstukken)
- Regieraden – [www.digicommissaris.nl/vergaderstukken](http://www.digicommissaris.nl/vergaderstukken)

#### **Websites**

[www.digicommissaris.nl](http://www.digicommissaris.nl)  
[www.digitalbelgium.be](http://www.digitalbelgium.be)  
[www.internetconsultatie.nl/wetgdi](http://www.internetconsultatie.nl/wetgdi)  
[www.kinggemeenten.nl](http://www.kinggemeenten.nl)  
[www.lezenenschrijven.nl](http://www.lezenenschrijven.nl)  
[www.vng.nl](http://www.vng.nl)





Dit is een uitgave van:

**ABDTOPConsult**  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

[abdtc@rijksoverheid](mailto:abdtc@rijksoverheid)  
[www.algemenebestuursdienst](http://www.algemenebestuursdienst)