

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Rapportage 2^e onderzoek Toegang Digitale Overheid

- DEFINITIEF -

Status: DEFINITIEF

31 augustus 2021



Augustus 2021

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

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

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



Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

31 augustus 2021

Betreft: Definitieve rapportage 2e onderzoek Toegang Digitale Overheid

Geachte mevrouw,

Graag presenteren wij u de definitieve rapportage over het tweede, en tevens laatste, door ons uitgevoerde onderzoek naar de Toegang Digitale Overheid. Wij hebben deze rapportage opgesteld voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zoals wij hebben vastgelegd in onze offerte met referentienummer.

Wij willen u en uw team heel hartelijk danken voor de prettige samenwerking in de afgelopen periode.

Indien u nog vragen heeft, neemt u dan gerust contact op met mij via onderstaande contactgegevens.

Hoogachtend,
PricewaterhouseCoopers Advisory N.V.

PricewaterhouseCoopers Advisory N.V., Thomas R. Malthusstraat 5, 1066 JR Amsterdam, Postbus 9616, 1006 GC Amsterdam, T: 088 792 00 20, F: 088 792 96 40, www.pwc.nl

'PwC' is het merk waaronder PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (KvK 34180285), PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V. (KvK 34180284), PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (KvK 34180287), PricewaterhouseCoopers Compliance Services B.V. (KvK 51414406), PricewaterhouseCoopers Pensions, Actuarial & Insurance Services B.V. (KvK 54226368), PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289) en andere vennootschappen handelen en diensten verlenen.

Managementsamenvatting

- 01 De centrale doelstelling van het domein Toegang Digitale Overheid (hierna: domein Toegang) is het aanbieden van inlogmiddelen op een zo hoog mogelijk betrouwbaarheidsniveau voor de toegang tot de digitale overheidsdienstverlening voor burgers en bedrijven, en het beschikbaar stellen van Machtigingsvoorzieningen voor alle doelgroepen (inclusie).
- 02 In het voorjaar van 2020 heeft PwC – in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) – een eerste onafhankelijk onderzoek uitgevoerd om een beeld te krijgen van de stand van zaken binnen het domein Toegang. In dat onderzoek heeft PwC meerdere aanbevelingen gedaan gericht op de verbetering van de sturing en beheersing van de initiatieven binnen het domein Toegang.
- 03 In dit vervolgonderzoek is PwC gevraagd in beeld te brengen in hoeverre de aanbevelingen van het onderzoek uit 2020 zijn overgenomen en in welke mate dit een (positief) effect heeft gehad op de resultaten van de verschillende initiatieven binnen het domein Toegang. Vervolgens is PwC gevraagd haar visie op de doorontwikkeling van dit domein te geven als advies aan de opdrachtgever voor eventuele verdere bijsturing binnen het domein om de gestelde maatschappelijke doelen te bereiken.

Ons beeld van de besturing van het domein Toegang

- 04 Het Nederlandse openbaar bestuur kent historisch veel variatie in het organiseren van beleid en uitvoering. De aansturing van centrale (rijksbrede) initiatieven zoals de Digitale Overheid en het domein Toegang is daarmee een uitdaging. Tegelijkertijd is deze variatie voor de governance van het domein Toegang een gegeven: dit is de context waarbinnen BZK de taak heeft om in de breedte van de publieke sector regie te voeren op digitalisering.
- 05 De effectiviteit van de governance van de Digitale Overheid hangt in grote mate af van de wijze waarop binnen deze regievoering BZK voldoende consensus weet te bereiken onder de relevante spelers rondom de Digitale Overheid en daarbinnen het domein Toegang. Er is formeel geen doorzettingsmacht om (voldoende) medewerking en inzet af te dwingen. Het vooralsnog ontbreken van afdoende juridische kaders (Wet digitale overheid) om deze medewerking en inzet af te dwingen maakt de opgave ingewikkelder. Het verleden van de Digicommissaris en de uitdagingen van CIO Rijk hebben al laten zien hoe complex deze opgave kan zijn.
- 06 De samenleving digitaliseert in hoog tempo. Er zijn organisaties die in meer of mindere mate vrezen hun maatschappelijke legitimiteit te verliezen wanneer zij en de overheid als geheel niet mee kunnen komen met de vereiste ontwikkelingen op het gebied van beveiliging, toegankelijkheid en inclusie van dienstverlening. Paradoxaal genoeg constateren wij dat – hoewel iedere partij uitspreekt te willen samenwerken – het in de praktijk moeite kost om de aandacht van de betrokken stakeholders bij het domein Toegang vast te houden.

Onze visie op de ontwikkelrichting van het domein Toegang

- 07 Uitgaande van ons beeld van het domein Toegang geven wij onze visie in de vorm van een handreiking voor BZK om de (door)ontwikkeling van het domein Toegang verder vorm te geven. Dit helpt de directie Digitale Overheid om de toekomstige governance en bijbehorende programmeringstafels te laden met de juiste inhoud. Hierbij spelen vier dimensies een rol die volgens ons de ontwikkelrichting van het domein beïnvloeden: 1) de besturing- en verdienmodellen van overheid en private partijen, 2) de wijze van interactie tussen burger en overheid, 3) de veranderende wet- en regelgeving en 4) de technologische ontwikkeling. Wij lopen deze vier dimensies na.
- 08 *Besturing- en verdienmodellen: een sterke digitale identiteit is van belang voor economische en maatschappelijke ontwikkeling.* Investeren in een veilige digitale vorm van identificatie draagt bij aan een versterking van de veiligheid in de samenleving en aan economische groei. Maatschappij en politiek vragen naar het inzetten van een sterkere digitale identiteit in andere sectoren dan enkel bij de overheid, zoals bij webwinkels, verzekeraars, banken en op online marktplaatsen. Ook vanuit de EU wordt sterk ingezet op persoonlijk digitaal identificatiemiddel ('Europees e-ID') dat zowel voor publieke als private doeleinden ingezet zou moeten kunnen worden. Het is voor BZK en het domein Toegang van belang deze ontwikkeling te volgen.

- 09 *Interactie tussen burger en overheid: een toegankelijke overheid vereist aandacht voor digitale en analoge kanalen.* De introductie van veiligere digitale identificatiemiddelen of inlogmiddelen roept echter vragen op over inclusie. Dit weerhoudt veel publieke dienstverleners van het zetten van deze stap. Veiliger inloggen vraagt immers om meerdere handelingen, waar niet iedereen even goed in mee kan komen. Een succesvolle verdere ontwikkeling van de Digitale Overheid in het algemeen, en DigiD Substantieel en Hoog in het bijzonder kan naar onze mening alleen als deze in de context van een positieve boodschap van inclusiviteit wordt geplaatst. Het is dan ook aan te bevelen dat ook passend aandacht wordt besteed aan het toegankelijker maken van de analoge kanalen die er zijn. Digitaal heeft de voorkeur, maar analoge kanalen (balie, post, telefoon) blijven daarnaast ook van belang en zijn voor de toekomst een gegeven.
- 10 *Veranderende wet- en regelgeving: de bescherming van persoonsgegevens blijft onverminderd belangrijk.* Een centraal ingerichte toegang voor identificatie en authenticatie (zoals DigiD nu is) wekt bij sommige burgers de zorg dat de overheid bijhoudt wat burgers online doen. Het principe van *Self-Sovereign Identity* (SSI) is een ontwikkeling waarmee deze zorg geadresseerd zou kunnen worden, omdat SSI burgers in staat stelt hun identiteit en eigenschappen ('attributen') over hun identiteit (leeftijd, geboorteplaats, et cetera) op een digitale drager (meestal een smartphone) te bewaren. Het is nu onze verwachting dat 'centrale' toegangspoorten voor digitale identiteiten altijd een rol blijven spelen omdat burgers altijd hun gegevens behorende bij hun identiteit moeten ophalen bij 'gezaghebbende bronnen' zoals de BRP, het diplomaregister van DUO of het Kadaster. Dat wil niet zeggen dat hier geen *privacy enhancing technologies* ingezet kunnen worden om te voorkomen dat de overheid centraal kan inzien waar burgers allemaal inloggen. Een van die systemen is reeds bij Logius in beheer via het BSN-koppelregister. Het is in algemene zin in de markt niet bepaald of, en zo ja, welke van de oplossingen een dominante verschijningsvorm kan worden. De overheid kan hier evenwel via wet- en regelgeving sturend in zijn aangezien zij over de 'gezaghebbende informatiebronnen' beschikt. Wij adviseren BZK voor de lange termijn een visie te ontwikkelen op de doorontwikkeling en de architectuur van digitale identiteit vanuit technisch perspectief.
- 11 *Technologische ontwikkeling: het aanvragen en activeren van een digitale identiteit kan eenvoudiger.* 'Remote identification' krijgt steeds meer aandacht. Mede door de Corona-pandemie zetten banken, verzekeraars en andere partijen er op in om Know Your Customer (KYC)-processen digitaal te doorlopen. Ook daarin moet in hoge mate zekerheid worden verkregen over de identiteit van een persoon. Wij zien dat hierin oplossingen worden gekozen met videobellen, het toepassen van gezichtsherkenning en een passend systeem van risicomanagement aan de achterkant na identificatie. Wij adviseren het ministerie van BZK in deze discussie een actieve rol te pakken om de kaders voor deze vorm van 'enrollment' uit te werken met internationale experts.

Onze bevindingen en conclusies over de route die het afgelopen jaar is afgelegd

Zichtbare (positieve) veranderingen

- 12 Wij hebben waargenomen dat het onderzoeksrapport uit 2020 positief ontvangen is. Het rapport vormde de aanleiding om een aantal zaken concreet te gaan verbeteren. Wij noemen de belangrijkste veranderingen met positief effect op het domein.
- 13 De hoofdconclusie van het in 2020 uitgevoerde onderzoek was dat het ambitieniveau van het domein hoog is binnen de maatschappelijke, politiek-bestuurlijke, technische en juridische kaders waarin zij opereert. Dit levert risico's op voor het behalen van doelstellingen, de belangrijkste van dat moment was het aansluiten van de zorg op Toegang voor 1 januari 2021. Afgelopen jaar is zichtbaar geworden dat het programma eID een succesvolle aanpak heeft gehanteerd om het mogelijk te maken dat de sector zorg aangesloten kan worden op het benodigde betrouwbaarheidsniveau.¹ Alle betrokken partijen geven aan dat deze aanpak, waarbij enkel op de meest urgente onderdelen wordt gefocust prettig werkt en tot duidelijke en haalbare doelen leidt. De positief ontvangen focus op de zorg toont aan welk effect een eenduidige koers kan hebben. Wij concluderen dan ook dat BZK – uiteraard in samenwerking met andere partijen – in staat is gebleken sturing te geven aan ontwikkelingen in het domein.
- 14 Het onderzoek 2020 concludeerde ook dat de introductie van een integraal risicoregister het beter mogelijk zou maken om domein-brede risico's te identificeren en in de juiste gremia te beleggen. Wij constateren dat hier het afgelopen jaar werk van is gemaakt en dat hiermee ook steeds meer

¹ De zorg is nog niet volledig aangesloten op niveau substantieel. Een aantal faciliteiten is gerealiseerd (TVS en de publieke machtigingsvoorziening), maar volledige aansluiting hangt vooral af van de mogelijkheden van digitale inclusie.

aandacht uitgaat naar risico-identificatie voor het domein als geheel en niet langer enkel de programma's als losstaande onderdelen. Wel merken wij op dat het belangrijk is een individu of groep binnen het domein verantwoordelijk te houden voor het continu blijven identificeren, monitoren en mitigeren van risico's die zich in het domein voordoen.

- 15 Ten aanzien van de kostenbeheersing is in 2020 geconcludeerd dat dit verbetering behoeft. Zichtbaar is dat afgelopen jaar verbeterplannen zijn opgesteld om het financiële inzicht te verbeteren en duidelijkere kostenverdeling toe te passen. Zichtbaar is dat dit trajecten zijn die veel tijd en afstemming vereisen. Wij zien dat het transitiebureau en de medewerkers van het domein hier de nodige stappen in gemaakt hebben. Wij zijn dan ook van mening dat de geplande stappen positief bijdragen aan betere sturing, planning en control. Tegelijkertijd constateren wij dat er nog wel uitvoering aan deze plannen gegeven moet worden.
- 16 Er zijn positieve, breed gedragen stappen gezet met de identificatie van (zes) key-stakeholders: VWS, Belastingdienst, UWV, VNG, KVK, RVO. Deze partijen hebben bijgedragen aan het opstellen van prioritaire randvoorwaarden en hebben een doorvertaling gemaakt van de maatschappelijke doelen die direct aansluiten bij hun eigen individuele maatschappelijke doelen. Dit heeft het onderlinge begrip tussen de partijen versterkt en de mogelijkheid gecreëerd om meer vanuit één aanpak aan resultaten te werken. Wel dient er aandacht te blijven voor daadwerkelijke en tijdige realisatie, aangezien wij waarnemen dat sommige uitvoeringsorganisaties zich op dit moment nog genoodzaakt zien zelfstandig aan oplossingen te blijven werken. Mogelijke generieke oplossingen worden hierdoor niet uitgewerkt.
- 17 Wij concluderen dat BZK in het afgelopen jaar aandacht heeft gegeven aan de herijking van competenties en benodigde capaciteit, dit heeft geleid tot een positievere waardering op dit vlak vanuit de stakeholders van het domein. Het organiseren van voldoende expertise en capaciteit blijft niettemin een aandachtspunt. Zo nemen wij nog steeds veel personele wisselingen en in hoog tempo elkaar opvolgende organisatorische veranderingen waar.

Resterende aandachtspunten en risico's

- 18 Het onderzoek 2020 heeft een aantal fundamentele vragen en zorgpunten naar voren gebracht over de governance van en sturing op het domein Toegang. Wij hebben reeds geconstateerd dat de aansturing van centrale (rijksbrede) initiatieven zoals de Digitale Overheid en het domein Toegang complex is. Het is daarmee verklaarbaar dat dit zijn weerslag heeft op de stappen die binnen het domein Toegang in één jaar realistisch bezien gezet kunnen worden. Wij geven de belangrijkste resterende aandachtspunten en risico's.
- 19 De waarnemingen en aanbevelingen ten aanzien van de definitie en afbakening van het domein Toegang uit onze vorige rapportage hebben nog niet tot een gestold eindresultaat geleid. Zo komen er nog steeds nieuwe onderwerpen en werkpakketten bij als gevolg van het uitblijven van een visie over het domein Toegang. Merkbaar is dat stakeholders zoekende zijn naar welke bijdrage van hen verwacht of gewaardeerd wordt, welke verwachtingen zij mogen hebben van BZK en welke resterende ontwikkelopgave zij daarmee voor hun eigen organisatie hebben. De verwachtingen vanuit het veld en de acties/oplossingen vanuit BZK sluiten daarmee nog niet op elkaar aan. Wij constateren dat het verdere (middel-)langetermijnperspectief en daarmee een selectie van relevante stakeholders om te komen tot een gerichte aanpak inclusief mijlpalen en resultaten, nog in ontwikkeling is en deels nog ontbreekt. Met onderkenning van de complexiteit en de bevestiging dat dit probleem de zichtbare aandacht van BZK heeft, markeren wij dat hier de belangrijkste opgave voor BZK ligt ten aanzien van het domein Toegang. In de sectie 'onze visie op de ontwikkelrichting' proberen wij BZK een handreiking te doen.
- 20 Het is zichtbaar dat het programmabureau en domein Toegang regelmatig de neiging hebben om van focus en/of prioriteiten te veranderen. Dit wordt veroorzaakt door exogene factoren zoals het uitstel van de Wet digitale overheid, maar er zijn ook beïnvloedbare factoren zichtbaar zoals de opstart van nieuwe projecten zonder valide motivering van de bijdrage aan de doelstellingen en/of zonder onderbouwde business case.
- 21 Tevens is zichtbaar dat de snelheid van de uitvoering achterblijft en het domein het risico loopt dat het wordt ingehaald door de snelheid van de ontwikkeling van de techniek en marktpartijen die hierop doorgaans sneller ontwikkelen dan de overheid.
- 22 Wij zien dat BZK aandacht heeft besteed aan verbetering van de samenwerking tussen partijen binnen het domein en tevens nemen wij waar dat deze ook daadwerkelijk is verbeterd blijkens de

gesprekken die wij hierover gevoerd hebben. Het opbouwen en onderhouden van relaties en vertrouwen kost tijd en is een belangrijke randvoorwaarde voor succesvolle samenwerking. Serieus aandachtspunt is in dit licht het verloop en de (aanstaande) reorganisatie binnen de verantwoordelijke directie van BZK voor het domein Toegang. Dit maakt de bestaande situatie waarin sprake is van een verbetering van de samenwerkingsrelatie, kwetsbaar naar de toekomst.

- 23 Tot slot nemen wij waar dat er in het afgelopen jaar aandacht is besteed aan de ontwikkeling van de architectuurfunctie (in termen van organisatie) binnen zowel programma eID als Vertegenwoordigen, waarbij Vertegenwoordigen verder is dan eID. Duidelijk is dat hier nog een doorontwikkeling nodig is om de uitvoering flexibeler te maken. Een doorontwikkeling van de architectuur zelf van zowel eID als het programma Vertegenwoordigen is tevens noodzakelijk om ook langs de technische inhoud voldoende sturing te kunnen geven aan de ontwikkeling van bouwblokken.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	9
1.1.	Achtergrond en aanleiding	9
1.2.	Doelstelling en scope	9
1.3.	Onze aanpak	9
1.4.	Leeswijzer	10
1.5.	Status rapport	10
2.	Ons beeld van de besturing van het domein Toegang	11
2.1.	De karakteristieken van het Nederlandse openbaar bestuur maken centrale regievoering op digitaliseringsvraagstukken een complexe opgave	11
2.2.	Paradox: de noodzaak om te werken aan digitalisering is hoog, tegelijkertijd is het lastig de aandacht hiervoor vast te houden	12
3.	Onze visie op de ontwikkelrichting van het domein Toegang	13
3.1.	Besturing- en verdienmodellen: een sterke digitale identiteit is van belang voor economische en maatschappelijke ontwikkeling	13
3.2.	Interactie tussen burger en overheid: een toegankelijke overheid vereist aandacht voor digitale en analoge kanalen	14
3.3.	Veranderende wet- en regelgeving: de bescherming van persoonsgegevens blijft onverminderd belangrijk	14
3.4.	Veranderende technologieën: het aanvragen en activeren van een digitale identiteit kan eenvoudiger	15
4.	Bevindingen governance domein Toegang 2021	17
4.1.	Inleiding	17
4.2.	Element Governance	17
4.3.	Element Risicobeheersing	19
4.4.	Element Kostenbeheersing	21
4.5.	Element Planning	22
4.6.	Element Kwaliteitsbeheersing	23
4.7.	Element Resource / Performance	26
4.8.	Element Continue zekerheid en feedback	27
4.9.	Element Scopebeheersing / Wijzigingsbeheer	28
4.10.	Element Stakeholdermanagement	29
4.11.	Element Benefitsmanagement	30
A.	Overzicht geraadpleegde documenten	32
B.	Overzicht gehouden interviews	34
C.	Toelichting model twaalf elementen voor succesvolle projecten en programma's	35

1. Inleiding

1.1. Achtergrond en aanleiding

- 24 De centrale doelstelling van het domein Toegang Digitale Overheid (hierna: domein Toegang) is het aanbieden van inlogmiddelen op een zo hoog mogelijk betrouwbaarheidsniveau voor de toegang tot de digitale overheidsdienstverlening voor burgers en bedrijven, en het beschikbaar stellen van Machtigingsvoorzieningen voor alle doelgroepen (inclusie). Onder het domein Toegang vallen onder andere: de toelating van private inlogmiddelen, DigiD, Machtigen, het ETD-stelsel (Elektronische Toegangsdiensten) waaronder de middelen van eHerkenning vallen, en tot slot eIDAS. Binnen het domein Toegang vallen ook ontzorgingsdiensten (de aansluiting van dienstverleners), bestrijding van fraude en misbruik, en het toezicht hierop. De bevindingen van dit onderzoek hebben alleen betrekking op de programma's eID en Vertegenwoordigen.
- 25 De wettelijke kaders voor het domein Toegang zijn vastgelegd in de Wet digitale overheid (hierna: Wdo) die op 18 februari 2020 door de Tweede Kamer is aangenomen. De wet geeft invulling aan de EU-richtlijnen over de toegankelijkheid van overheidswebsites en apps. Momenteel ligt het wetsvoorstel ter behandeling bij de Eerste Kamer. Nadere invulling van de Wdo door middel van nadere regelgeving geschiedt daarna.

1.2. Doelstelling en scope

- 26 In voorjaar 2020 heeft PwC een onafhankelijk onderzoek uitgevoerd om een beeld te krijgen van de stand van zaken binnen het domein Toegang². In dit onderzoek heeft PwC aanbevelingen gedaan gericht op verbetering van de governance van het domein Toegang en de rol van het Transitiebureau hierbinnen. Dit vervolgonderzoek is erop gericht inzicht te krijgen in de mate van opvolging van deze eerdere aanbevelingen. Hiertoe zijn de volgende hoofdonderzoeksvragen geformuleerd:
1. In hoeverre zijn de aanbevelingen uit de Rapportage Onderzoek Toegang Digitale Overheid d.d. 20 mei 2020 overgenomen en in welke mate heeft de opvolging van de aanbevelingen een (positief) effect gehad op de resultaten van het Programma eID, en
 2. Welke visie op de doorontwikkeling van het domein is te geven als advies aan de opdrachtgever en de leden van de Program Board en/of de DG-Stuurgroep voor eventueel verdere bijsturing om de maatschappelijke doelen te bereiken?
- 27 Het domein Toegang is continu in ontwikkeling en onderhevig aan veranderingen. Deze rapportage is tot stand gekomen op basis van de verrichte werkzaamheden in de periode van 26 maart 2021 tot en met 14 mei 2021. Eventuele factoren of omstandigheden die na deze periode zijn gewijzigd, zijn niet in dit rapport verwerkt.

1.3. Onze aanpak

- 28 Voor de uitvoering van dit onderzoek hebben wij opnieuw ons analysemodel 'twaalf elementen voor succesvolle projecten en programma's' gehanteerd. Dit model is gebaseerd op de *Managing Successful Programmes*-methodiek en aangevuld met onze best practices en internationale ervaring met project- en programmamanagement. Het model is zowel toepasbaar op programma's als op projecten en kan hierdoor breed worden toegepast binnen het domein Toegang, waarbinnen zowel programmatisch als projectmatig wordt gewerkt. Het model ondersteunt bij de zo volledige mogelijke beantwoording van de onderzoeksvragen.
- 29 Deze rapportage is opgesteld aan de hand van onze analyse van de aan ons ter beschikking gestelde documentatie en het houden van interviews (10 interviews met in totaal 19 personen) om verder inzicht te verkrijgen in de wijze waarop de aanbevelingen uit het eerste onderzoek zijn opgevolgd. Een overzicht van de geraadpleegde documenten en de gehouden interviews zijn opgenomen in respectievelijk bijlage A en bijlage B.
- 30 Na het afnemen van de interviews en het opstellen van deze rapportage heeft een reorganisatie plaatsgevonden bij BZK/DDO. Deze reorganisatie kan gevolgen hebben voor de vervolgacties op deze rapportage door BZK.

² Rapport PwC d.d. 20 mei 2020 met referentie 2020-0303/SM/rvm/wvk/ms.

1.4. Leeswijzer

- 31 Alvorens in te gaan op de mate waarin de aanbevelingen uit 2020 zijn overgenomen en welke zichtbare effecten dit heeft gehad, zetten wij in **hoofdstuk 2** ons beeld van het domein Toegang uiteen waardoor onze bevindingen en aanbevelingen in de juiste context geplaatst kunnen worden.
- 32 Uitgaande van dit beeld van het domein Toegang geven wij in **hoofdstuk 3** onze visie op de mogelijke ontwikkelrichting van het domein Toegang. Deze visie vormt een handreiking voor BZK om de (door)ontwikkeling van het domein Toegang verder vorm te geven en helpt de directie Digitale Overheid om de toekomstige governance en bijbehorende programmeringstafels te laden met de juiste inhoud.
- 33 **Hoofdstuk 4** geeft onze bevindingen weer ten aanzien van de governance van het domein Toegang, waarbij de bevindingen en adviezen uit 2020 als vertrekpunt zijn genomen. Wij zetten onze bevindingen van dit moment (voorjaar 2021) af tegen de bevindingen uit 2020 om daarmee zo *fact-based* mogelijk een uitspraak te kunnen doen over de 'route' die BZK en transitiebureau hebben afgelegd het afgelopen jaar.

1.5. Status rapport

- 34 Deze rapportage heeft de status definitief concept. Naar aanleiding van de afstemming met de opdrachtgever en belanghebbenden kan de inhoud van dit rapport nog worden gewijzigd.
- 35 Een eerdere versie van dit rapport is op 10 juni 2021 aangeboden aan de geïnterviewden ter validatie.

2. Ons beeld van de besturing van het domein Toegang

37 Alvorens in te gaan op de mate waarin de aanbevelingen uit 2020 zijn opgevolgd en welke zichtbare effecten dit heeft gehad, zetten wij ons beeld van het domein Toegang uiteen. Hiermee kunnen onze bevindingen en aanbevelingen in de juiste context geplaatst worden.

2.1. De karakteristieken van het Nederlandse openbaar bestuur maken centrale regievoering op digitaliseringsvraagstukken een complexe opgave

38 Het Nederlandse openbaar bestuur kent historisch veel variatie in het organiseren van beleid en uitvoering. Zo kent de rijksoverheid naast ministeries ook uitvoerende diensten die in meer of mindere mate op afstand van het ministerie zijn georganiseerd en daarmee kent de verhouding beleid – uitvoering in de praktijk verschillende verschijningsvormen. Als voorbeeld, het ‘ecosysteem’ van de Digitale Overheid omvat onder andere de Belastingdienst als dienst binnen het ministerie van Financiën, Logius als agentschap van het ministerie van BZK, de RDW als zelfstandig bestuursorgaan onder verantwoordelijkheid het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en ICTU als stichting met de directie Digitale Overheid van BZK als belangrijkste opdrachtgever. Deze uitvoerende diensten vervullen de rol van afnemer, leverancier van eID- of vertegenwoordigingsdiensten of beide. Naast het rijksniveau kent de overheid ook op decentraal niveau dienstverleners voor burgers en bedrijven, zowel publiek (gemeenten, provincies, waterschappen) als privaat (zorgverzekeraars, huisartsen). Een aantal van deze dienstverleners laat zich vertegenwoordigen via koepels zoals VNG voor gemeenten.

39 Alle spelers binnen het ecosysteem van de Digitale Overheid (en daarmee ook het domein Toegang) hebben een eigen (vaak wettelijke) verantwoordelijkheid om hun doelgroep zo goed mogelijk te bedienen. Aangezien digitalisering ver is doorgedrongen in de dienstverlening van de overheid, zijn deze organisaties ook afhankelijk van anderen geworden voor het behalen van hun prestaties, waar zij uiteindelijk ook verantwoording over moeten afleggen. De prestaties binnen het eigen taak- en mandaatgebied en daarmee samenhangende financierings- en verantwoordingsstructuur weegt vrijwel altijd zwaarder dan de doelen van rijksbrede programma's zoals het domein Toegang of het programma van de Digitale Overheid.

40 Deze korte schets van de variatie in het Nederlandse openbaar bestuur laat zien dat de aansturing van centrale (rijksbrede) initiatieven zoals de Digitale Overheid en het domein Toegang een uitdaging op zichzelf is. Tegelijkertijd is deze variatie in het Nederlandse openbaar bestuur voor het domein Toegang een gegeven. Binnen deze context hebben de Staatssecretaris van BZK en het DGOO de taak om in de breedte van de publieke sector regie te voeren op (door)ontwikkeling van de Digitale Overheid.

41 Het effectief organiseren van de governance van de Digitale Overheid vereist een procesregie die niet los te zien is van de inhoud: de IV-visie en -strategie van in ieder geval de grootste/invloedrijkste spelers van het domein, zoals Belastingdienst, UWV, RDW en grote gemeenten. Vooruitgang is alleen mogelijk als de regie ook inhoudelijk tegemoetkomt aan de drijfveren en ambities van deze organisaties. Daarbij moeten de staatssecretaris en de DGOO ook een middenweg vinden tussen conflicterende belangen van de stakeholders. Tot slot moeten zij sturen om het maatschappelijke belang te borgen en hiertoe beslissingen te nemen die potentieel in weerwil zijn van een individuele organisatie of sector.

42 De effectiviteit van de governance van de Digitale Overheid hangt daarmee in grote mate af van de wijze waarop de regievoering bij BZK voldoende consensus weet te bereiken onder alle relevante spelers van het ‘ecosysteem’ Digitale Overheid en daarbinnen domein Toegang. Dit omdat er formeel geen doorzettingsmacht is om (voldoende) medewerking en inzet af te dwingen. Ook ontbreken tot op heden afdoende juridische kaders om medewerking en inzet af te dwingen. Het verleden met de Digicommissaris en de uitdagingen van CIO RIJK hebben al laten zien hoe complex deze opgave kan zijn.

2.2. Paradox: de noodzaak om te werken aan digitalisering is hoog, tegelijkertijd is het lastig de aandacht hiervoor vast te houden

- 43 De samenleving digitaliseert in hoog tempo. Er zijn organisaties die in meer of mindere mate hun maatschappelijke legitimiteit vrezen te verliezen wanneer zij en de overheid als geheel niet mee kunnen komen met vereiste ontwikkelingen op het gebied van beveiliging, toegankelijkheid en inclusie van dienstverlening. Paradoxaal genoeg constateren wij dat het moeite kost om de aandacht van de spelers betrokken bij het domein Digitale Overheid en domein Toegang vast te houden.
- 44 Uit dit onderzoek, maar ook uit eerdere onderzoeken en adviesopdrachten over het domein van de Digitale Overheid, blijkt dat alle relevante spelers binnen het ecosysteem doorgaans een hoge mate van bereidheid tot samenwerken tonen. Tegelijkertijd geven veel spelers aan dat de mate waarin en het tempo waarmee tot concrete, bindende afspraken gekomen wordt voor hen vaak te laag is en dat het relatief te veel tijd en energie kost om de aandacht te vast houden. Van veel organisaties wordt gevraagd schaarse capaciteit (IT, juridisch, technisch, organisatorisch) beschikbaar te stellen voor de ontwikkeling van een stelsel of voorziening, terwijl dit de organisatie zelf pas veel later baten oplevert.
- 45 De aandacht vasthouden heeft ook te maken met het gegeven dat elke organisatie te maken heeft met een eigen veranderagenda, taakstellingen (met alle bijbehorende aanpassingen en uitbreidingen in organisatie en ICT) en noodzakelijke vernieuwingen van ICT-infrastructuren om de bestaande taken uit te kunnen blijven voeren. De mate waarin organisaties doelmatig en doeltreffend zijn in hun dienstverlening is de basis waarop zij politiek en maatschappelijk beoordeeld worden.
- 46 De beschreven dynamiek speelt voor alle organisaties in het domein Digitale Overheid met wisselende intensiteit. Zo geeft de Raad voor de rechtspraak in dit onderzoek aan goed overweg te kunnen met het tempo en mate van binding van afspraken om binnen de eigen doelstellingen vooruit te kunnen. De Belastingdienst daarentegen heeft te maken met grote politieke en maatschappelijke druk en ervaart dan ook sterk de spanning tussen meedoen met het geheel of kiezen voor het eigen mandaat. Uiteindelijk voelen veel organisaties zich – in de afweging van verschillende prioriteiten – genoodzaakt hun eigen rol- en taakinvulling boven die van het geheel te plaatsen, simpelweg omdat zij over het eerste (wettelijk, politiek en maatschappelijk) verantwoordingsmoment moeten afleggen en over het laatste pas veel later, getrapt of simpelweg niet. Structureel aandacht blijven houden voor Digitale Overheid vormt daarmee een uitdaging.

3. Onze visie op de ontwikkelrichting van het domein Toegang

- 47 Uitgaande van ons beeld van het domein Toegang (hoofdstuk 2) geven wij in dit hoofdstuk onze visie op de mogelijke ontwikkelrichting van het domein Toegang. Deze visie vormt een handreiking voor BZK om de (door)ontwikkeling van het domein Toegang verder vorm te geven en helpt de directie Digitale Overheid om de toekomstige governance en bijbehorende programmeringstafels te laden met de juiste inhoud.
- 48 In deze visie spelen vier factoren een rol die volgens ons de ontwikkelrichting van het domein beïnvloeden:
1. De besturing- en verdienmodellen van overheid en private partijen,
 2. De wijze van interactie tussen burger en overheid,
 3. Veranderende wet- en regelgeving, en
 4. Technologische ontwikkeling.

3.1. Besturing- en verdienmodellen: een sterke digitale identiteit is van belang voor economische en maatschappelijke ontwikkeling

- 49 De Nederlandse overheid zet sinds de vroege jaren 2000 in op digitalisering. Hierbij kan gedacht worden aan de introductie van het burger servicenummer (BSN) om digitale dienstverlening tussen overheden te bevorderen en DigiD dat op de BSN-registratie gebaseerd is, met als doel betrouwbaar burgers digitaal te kunnen identificeren en te authenticeren. Later is hier eHerkenning bijgekomen met als doel ondernemingen en organisaties digitaal interactie met de overheid te laten hebben.
- 50 Het Nederlandse stelsel van digitale ID's heeft zich anders ontwikkeld dan in andere Europese landen. Onderscheid tussen burgers en bedrijven bestaat in de ons omringende landen vaak niet. Een burger doet daar namens een bedrijf met zijn persoonlijke digitale ID zaken met de overheid. Het ministerie van BZK geeft aan op termijn deze twee domeinen ook te willen integreren. Het ligt immers voor de hand dat een burger uiteindelijk slechts één eID heeft om zich te identificeren als burger of op te treden namens een bedrijf. Daarnaast zou de veiligheid van een dergelijk digitaal eID bevorderd worden doordat de gebruiker maar met één set aan inloggegevens zorgvuldig hoeft om te gaan. Tegelijkertijd dienen de rollen van de persoon (burger, vertegenwoordiger van een organisatie) voldoende gescheiden te zijn, en zijn privacy in de uitoefening van deze rollen geborgd.
- 51 Uit onderzoek van McKinsey blijkt dat het investeren in een veilige digitale vorm van identificatie 3 tot 13% aan economische groei kan opleveren.³ Veilige digitale identificatie stimuleert bedrijvigheid doordat bureaucratie en doorlooptijden afnemen. Wel stelt het onderzoek dat het van belang is dat een digitale identiteit ook daadwerkelijk voor veel transacties gebruikt kan worden. Zo zijn er internationaal landen waar het nationale digitale ID een hoge dekkingsgraad kent, maar waar het gebruik achter blijft in aantallen transacties. Het draait daarbij niet enkel om gebruiksvriendelijkheid, maar ook om interessante use cases waarin burgers deze digitale identiteit willen gaan gebruiken.
- 52 Zichtbaar in het domein Toegang is de ambitie om het burger- en bedrijvendomein samen te voegen.⁴ De Wet digitale overheid (Wdo), die momenteel voorligt in de Eerste Kamer, gaat echter nog uit van twee domeinen (burger en bedrijf). Er is nog geen zicht op wanneer de Nederlandse overheid streeft naar de samenvoeging van deze domeinen in een toekomstige aanpassing van de Wdo. Deze wet kent een lange doorlooptijd en de uitgangspunten uit 2018, toen de wet voor het eerst aan de Tweede Kamer werd aangeboden, sluiten wellicht niet meer aan bij de huidige inzichten.
- 53 Tot slot stellen maatschappij en politiek vragen over het inzetten van een sterke digitale identiteit in andere sectoren dan enkel bij de overheid, zoals bij webwinkels, verzekeraars, banken en op online marktplaatsen. Ook vanuit de EU wordt sterk ingezet op persoonlijk digitaal identificatiemiddel ('Europees eID') dat zowel voor publieke als private doeleinden ingezet zou

³ McKinsey Global Institute, *Digital identification: A key to inclusive growth*, April 17, 2019.

⁴ Ministerie van BZK, *Voortgangsrapportage domein Toegang*, 19 maart 2021.

moeten kunnen worden.⁵ Het is voor BZK het domein Toegang van belang deze ontwikkeling te volgen.

3.2. Interactie tussen burger en overheid: een toegankelijke overheid vereist aandacht voor digitale en analoge kanalen

- 54** De ingezette inlogmiddelen in het domein Toegang maken met de implementatie van DigiD Hoog, de inzet van eHerkenning op beveiligingsniveau 4 en straks wellicht private alternatieven op het niveau Hoog een nieuw palet aan digitale diensten mogelijk. Digitale dienstverlening die toegang geeft tot gevoelige of veel persoonsgegevens worden nu nog onvoldoende afgeschermd door een veilig inlogmiddel.⁶ Daarnaast bieden huidige manieren van digitale identificatie nog onvoldoende zekerheid over iemands identiteit ten behoeve van financieel of juridisch significante digitale transacties. Toch zijn er wel al inlogmiddelen die die zekerheid en beveiliging geven beschikbaar en zijn er sectoren, zoals de zorg, die stappen zetten naar veiligere manieren van inloggen. De introductie van veiligere digitale identificatiemiddelen of inlogmiddelen roept echter vragen op over inclusie, dit weerhoudt veel dienstverleners van het zetten van deze stap. Veiliger inloggen vraagt immers om meerdere handelingen, waar niet iedereen even goed in kan mee komen.
- 55** Een voorbeeld waarbij juist wel gekozen is voor digitale identificatie en inclusie onder druk staat, is het vaccinatiebewijs voor reizen binnen de EU. Eenmaal gevaccineerd, kan het bewijs hiervoor ingeladen worden in de CoronaCheck app van de overheid. Deze genereert een QR-code die als vaccinatiebewijs in de gehele EU uitgelezen kan worden. Technisch en bestuurlijk gezien een knappe oplossing, met het risico dat er groepen achter zullen blijven.
- 56** Een succesvolle verdere ontwikkeling van de Digitale Overheid in het algemeen, en DigiD Substantieel en Hoog in het bijzonder, kan naar onze mening alleen als deze in de context van een positieve boodschap van inclusiviteit wordt geplaatst. Wij adviseren om vanuit dit perspectief effectieve User Experience (UX) en User Interaction (UI) als uitgangspunten vast te stellen voor overheden in de ontwikkeling van hun onlinediensten, zodat toegang tot online diensten zo laagdrempelig mogelijk wordt. Vertegenwoordigen/machtigen is naar onze mening in die zin geen vervanger van eID omdat het niet een burger zelf in staat stelt handelingen uit te voeren. Tegelijkertijd is het aan te bevelen extra in te zetten op de ontwikkeling van digivaardigheden bij burgers, zoals de cursussen die al in bibliotheken plaatsvinden.
- 57** Tot slot is het aan te bevelen dat ook passend aandacht wordt besteed aan het toegankelijker maken van de analoge kanalen die er zijn. Digitaal heeft de voorkeur, maar analoge kanalen (balie, post, telefoon) zijn voor de toekomst een gegeven. Het is daarom van belang dat ook de analoge kanalen worden onderhouden, toegankelijk blijven (in breedste zin van het woord) en worden doorontwikkeld, in hetzelfde tempo als dat voor de digitale kanalen plaatsvindt.

3.3. Veranderende wet- en regelgeving: de bescherming van persoonsgegevens blijft onverminderd belangrijk

- 58** De aandacht die de bescherming van persoonsgegevens in onze maatschappij krijgt van toezichthouders, media en burgers is onverminderd hoog. Overheden hebben een verplichting volgens de AVG om 'passende maatregelen' te treffen om persoonsgegevens te beschermen. Burgers verwachten dat de overheid deze verantwoordelijkheid ook neemt.
- 59** Een centraal ingerichte toegangspoort voor identificatie en authenticatie (zoals DigiD nu is) wekt bij sommige burgers de zorg dat de overheid bijhoudt wat burgers online doen. Het principe van *Self-Sovereign Identity* (SSI) is een ontwikkeling waarmee deze zorg geadresseerd zou kunnen worden, omdat SSI burgers in staat stelt hun identiteit en eigenschappen ('attributen') over hun identiteit (leeftijd, geboorteplaats, et cetera) op een digitale drager (meestal een smartphone) te bewaren. De burger bewijst rechtstreeks naar de dienstverlener zijn identiteit en stelt (in tegenstelling tot DigiD) een op maat gemaakte hoeveelheid persoonsgegevens beschikbaar, zonder dat een centrale toegangspoort betrokken is bij de inlogactie. De belangrijkste voordelen zijn dat de burger zo meer regie op zijn eigen gegevens heeft door per situatie op maat die gegevens te delen die nodig zijn, en er geen centraal inzicht is in inlogacties. In Nederland is IRMA, een privacy-vriendelijk identiteitsplatform voor zowel authenticatie als ondertekening, een bekend voorbeeld dat veel aandacht krijgt.

⁵ Zie bv. NRC, *Een persoonlijk digitaal mapje voor elke EU-burger*, 3 juni 2021.

⁶ Autoriteit Persoonsgegevens, *Focus AP 2020-2023: Dataprotectie in een digitale samenleving*, 2020.

- 60 Nadelen van dit concept zijn er ook. Gebruik van SSI vraagt om een hoge mate van digivaardigheid van de burger. De burger is voorts zelf verantwoordelijk voor met wie gegevens worden gedeeld. Verder is fraudemonitoring door de overheid zo beperkt mogelijk. De burger zal tevens gegevens behorende bij diens identiteit moeten ophalen bij ‘gezaghebbende bronnen’ zoals de BRP, het diplomaregister van DUO of het Kadaster. Ook zal periodiek een check op identiteit(gegevens) nodig zijn. In het geval dat de geldigheidstermijn van deze data is verstreken of het inlogmiddel verloren raakt (bijvoorbeeld de telefoon waarop ‘de digitale kluis’ staat) zal de burger alle gegevens behorende bij diens identiteit zelf opnieuw moeten aanvragen en activeren. Het concept van Self-Sovereign Identity geniet (inter)nationaal veel aandacht. Wij verwachten dat het ministerie van BZK beleidsmatig deze ontwikkelingen volgt en afzet tegen de doelstellingen van de Digitale Overheid.
- 61 Op basis van onze kennis van de markt is het nu onze verwachting dat ‘centrale’ toegangspoorten voor digitale identiteit altijd een rol blijven spelen om in te kunnen loggen bij de overheid. Dat wil niet zeggen dat hier geen *privacy enhancing technologies* ingezet kunnen worden om te voorkomen dat de overheid centraal kan inzien waar burgers allemaal inloggen. Een van die systemen is reeds bij Logius in beheer via het BSNk. Deze voorziening kan polymorfe pseudoniemen genereren. Deze faciliteren dat alleen burger en dienstverlener weten dat de burger bij de betreffende dienstverlener probeert in te loggen. Tussenliggende partijen kunnen de identiteit niet herleiden.
- 62 Wij verwachten dat de toepassing van dergelijke *privacy enhancing* technieken het ingewikkelder maken voor de overheid om vanuit fraude- en misbruikbestrijding op te treden als er mogelijk identiteitsfraude wordt gepleegd. Het vraagt een beleidsmatige afweging tussen het toepassen van *privacy technologie* en het beschermen van de burger tegen identiteitsfraude om de ontwikkelingen in dit domein.
- 63 Het is in algemene zin in de markt niet bepaald of, en zo ja, welke van de oplossingen een dominante verschijningsvorm kan worden. De overheid kan hier evenwel via wet- en regelgeving sturend in zijn aangezien zij over de ‘gezaghebbende informatiebronnen’ beschikt. Wij adviseren voor de lange termijn een visie te ontwikkelen op de doorontwikkeling en de architectuur van digitale identiteit vanuit technisch perspectief. Het middel DigiD kan verder bestendig worden met eerder genoemde technieken/concepten. Zo kan DigiD Hoog al werken met polymorfe pseudoniemen en zou op termijn ingespeeld kunnen worden op het concept van Regie op Gegevens/Self-Sovereign identity door meer zicht te geven op welke gegevens de overheid via een DigiD inlogactie uitwisselt/gebruiken wil om een dienst aan de burger te verlenen.

3.4. Veranderende technologieën: het aanvragen en activeren van een digitale identiteit kan eenvoudiger

- 64 DigiD Substantieel en Hoog zijn gebaseerd op het gebruik van een Nederlands identiteitsmiddel, zoals een eNIK of een eRijbewijs. Het geaccepteerde proces van uitrol voor deze betrouwbaarheidsniveaus is – mede op basis van de specificaties in eIDAS uitvoeringsverordeningen – in de huidige situatie in belangrijke mate gebaseerd op een balieproces met fysiek contact. Dit sluit aan bij de praktijk voor het aanvragen en verstrekken van identiteitsbewijzen, en voor het aanvragen van een DigiD door Nederlanders die in het buitenland woonachtig zijn.
- 65 Mede door de Corona-pandemie zetten banken, verzekeraars en andere partijen er op in om Know Your Customer (KYC)-processen digitaal te doorlopen. Ook daarin moet in hoge mate zekerheid worden verkregen over de identiteit van een persoon. Wij zien dat hierin oplossingen worden gekozen met videobellen, het toepassen van gezichtsherkenning en een passend systeem van risicomangement aan de achterkant na identificatie.
- 66 *Remote identification* krijgt ook internationaal veel aandacht. Er is echter vanuit de eIDAS-normen bij ons weten nog geen heldere lijn hoe hiermee omgegaan dient te worden. Deze kaders zijn nog onderwerp van evaluatie. Het is aan te bevelen dat het ministerie van BZK in deze discussie een actieve rol pakt om de kaders voor deze vorm van ‘enrollment’ uit te werken met internationale experts. De doorontwikkeling van DigiD (Substantieel en Hoog) kan hiermee versneld worden doordat het aanvragen en activeren laagdrempelig beschikbaar wordt voor burgers. Dit wordt deels al onderzocht in het kader van het aanvragen en verstrekken van DigiD’s voor Nederlanders in het buitenland⁷. Het is daarnaast te verwachten dat deze kaders meer en meer noodzakelijk zijn met het oog op de verwachte beoordeling en toelating van private eID-middelen naast DigiD in het BSN-domein onder de Wet digitale overheid. Wij adviseren rekening te houden met het tijdig opbouwen

⁷ <https://www.logius.nl/actueel/digid-volledig-online-aanvragen-vanuit-het-buitenland-proef-afgerond>

van kennis van deze nieuwe enrollment processen, en de risico's van onder meer 'deep fakes' in rechtstreeks contact tussen burger en overheid, en de kwetsbaarheden van in deze technologieën) voldoende te onderkennen.

4. Bevindingen governance domein Toegang 2021

4.1. Inleiding

- 67 In het voorjaar van 2020 heeft PwC in opdracht van de directie Digitale Overheid van het ministerie van BZK onderzoek verricht naar het beleid, de governance, de bestuurlijke kaders, de besturende en uitvoerende processen en de technische voorzieningen die relevant zijn om de maatschappelijke doelen van het domein Toegang te realiseren.⁸
- 68 Voor de uitvoering van het onderzoek uit 2020 hebben wij het model 'Twaalf elementen voor succesvolle projecten en programma's' gehanteerd. Dit model is gebaseerd op de *Managing Successful Programmes*-methodiek en aangevuld met *best practices* en internationale ervaring met project- en programmamanagement. De twaalf elementen vormden de structuur waarlangs het onderzoek en rapportage uit 2020 was opgebouwd.⁹

Twaalf elementen voor succesvolle projecten en programma's			
1. Governance en rapportage	2. Risicobeheersing	3. Kostenbeheersing	4. Planning
5. Kwaliteitsbeheersing	6. Wijzigingsbeheer	7. Leveranciersbeheersing	8. Resource / performance
9. Continue feedback en zekerheid	10. Scopebeheersing	11. Stakeholdermanagement	12. Benefitsmanagement

- 69 Onderhavig onderzoek heeft als vertrekpunt de bevindingen en adviezen uit 2020. Daarmee betreft dit een gerichter en minder omvangrijk onderzoek en rapport ten opzichte van ons rapport uit 2020. Wij zetten onze bevindingen van dit moment (voorjaar 2021) af tegen de bevindingen uit 2020 om daarmee zo *fact-based* mogelijk een uitspraak te kunnen doen over de 'route' die BZK en transitiebureau hebben afgelegd het afgelopen jaar.
- 70 De structuur die wij hierbij volgen is gelijk aan het rapport uit 2020, dus langs de elf elementen zoals weergegeven in bovenstaand figuur. Dit hoofdstuk behandelt in respectievelijke paragrafen de elf elementen waarbij telkens - bondig- ingegaan wordt op de conclusies en aanbevelingen uit 2020 en vervolgens de waarnemingen die wij gedaan hebben in dit vervolgonderzoek.

4.2. Element Governance

- 71 Governance omvat het geheel van sturing, bekostiging en verantwoording, en de wijze waarop dit ingericht is in relatie tot alle stakeholders om de doelstellingen van het domein Toegang te halen.

4.2.1. Bevindingen 2020

- 72 Ten aanzien van de governance luiden de centrale bevindingen en aanbevelingen in het onderzoek uit 2020:
- Ga terug naar de kern en reduceer de complexiteit en bepaal met een beperkt aantal key-stakeholders welke resultaten gerealiseerd moeten worden om de deadline van de zorg per 1 januari 2021 te halen. Communiceer helder over deze planning.
 - Creëer voor de andere sectoren (bijvoorbeeld gemeenten) een roadmap voor de periode hierna. Durf dit te splitsen naar een deel realisatie op 1 januari 2021 en naar een deel realisatie in de maanden er na, zelfs als dit betekent dat onderdelen van het programma op een later moment tot realisatie komen.
 - Schrap voor de korte termijn alle activiteiten die niet direct bijdragen aan het realiseren van de resultaten per 1 januari 2021.

⁸ PwC, *Rapportage Onderzoek Toegang Digitale Overheid*, kenmerk 2020-0303/SM/rvm/wvk/ms, 20 mei 2020.

⁹ Het element '7. Leveranciersbeheersing' is buiten beschouwing gelaten vanwege beperkte relevantie voor het domein Toegang.

- Stel met betrokkenen (DG-Stuurgroep, Programma Board, Logius, DICTU) scherp de resultaten vast die op 1 januari 2021 zowel technisch als organisatorisch operationeel moeten zijn: het minimum viable product (MVP). Gebruik dit als een startpunt om "terug te plannen": wanneer moeten tussentijdse mijlpalen uiterlijk gerealiseerd zijn en welke capaciteit en randvoorwaarden zijn hiervoor nodig.
 - Herstel de relaties met de belangrijkste stakeholders. Goed beleid kan niet zonder de inzichten van de operatie, en de operatie kan niet zonder goede beleidsmatige keuzes. Trek samen op om de sprint naar 1 januari 2021 vorm te geven.
 - Denk na over het "verhaal" in aanloop naar de deadline van 1 januari 2021. Er zijn verschillende mogelijkheden, namelijk a) de deadline wordt gerealiseerd, b) deadlines worden geheel niet gerealiseerd, c) deadlines worden deels gerealiseerd (in verschillende varianten). Elke mogelijkheid heeft een verhaal naar de politiek, de dienstverleners en de maatschappij nodig.
- 73 Onze centrale aanbeveling ten aanzien van de governance luidde om een principekeuze te maken in de aansturing van het domein Toegang:
- Versterk de rol van BZK als coördinerend opdrachtgever voor Logius. Dit zou betekenen dat de zijsturing/ Routekaartoverleggen et cetera in de huidige vorm moeten verdwijnen en BZK echt als enige regisseur op digitale overheidsdomein moet optreden.

Of:

- Versterk de rol van Logius als regisseur van de uitvoering van het domein Toegang. De rol van BZK is dan beleidsmatig-strategisch van aard en via haar rol als eigenaar van Logius.

4.2.2. Bevindingen 2021

- 74 Ten aanzien van de geconstateerde veelheid aan stakeholders en de aanbeveling de complexiteit te reduceren door onderwerpen te selecteren en per onderwerp de key-stakeholders te identificeren en met hen de te behalen mijlpalen en resultaten te benoemen, is een taskforce 'Zorg' voor eID en Machtigen opgericht waarin de key-stakeholders zijn betrokken. Daarnaast zijn alle programmamanagers Toegang in de keten eID/Machtigen gevraagd een planning voor de korte en 'iets langere' termijn op te stellen. Hoewel dit laatste gebeurd is, betrof dit een zeer gedetailleerd en lastig van buitenaf te begrijpen document. Voor het programma Vertegenwoordigen is een globaal Plan van Aanpak opgesteld met daarin een roadmap die helder is voor bestuurlijk niveau. Dit globale Plan van Aanpak is door de programboard geaccordeerd en is ook naar de DG-Stuurgroep gestuurd.
- 75 Er is zichtbaar gewerkt aan korte termijn resultaten met een beperkt aantal key-stakeholders. Dit is gebeurd bij het toewerken naar de concrete resultaten voor de zorg per 1/1/2021 en de DG-Stuurgroep heeft bijvoorbeeld voor de tweede helft 2020 tot medio 2021 de Belastingdienst, VWS, UWV, KVK, RVO en VNG als key-stakeholders geïdentificeerd voor het behalen van de korte termijn doelen voor medio 2021.¹⁰
- 76 Het transitiebureau en de programmamanagers hebben zich voorgenomen werk te maken van de verbetering van de communicatie over de bijgestelde planning. Ook zijn alle korte termijn activiteiten geschrapt die niet direct bijdragen aan het realiseren van de resultaten voor de zorg per 1 januari 2021.
- 77 Ten aanzien van de centrale aanbeveling hebben wij beperkte bevindingen ten aanzien van opvolging aangetroffen. Het transitiebureau geeft aan voornemens te zijn geweest de randvoorwaarden voor succes voor programma's en projecten uit te werken, waaronder afspraken over governance en verdeling verantwoordelijkheden. Ook was zij voornemens zorg te dragen voor de invulling van randvoorwaarden voor succes voor programma's en de dialoog aan over nadere invulling rollen en Governance aan te gaan. Wij hebben een document aangetroffen waarin met key-stakeholders randvoorwaarden zijn uitgewerkt.¹¹ Gesprekken met deze key-stakeholders resulteren in de bevinding dat er slechts in beperkte mate daadwerkelijk effectief uitvoering is gegeven aan deze voornemens.

¹⁰ 2021405 Programmaplan Vertegenwoordiging v0.70.docx p.49.

¹¹ PB 20200917 4b Ambities, randvoorwaarden.pptx

- 78 Wel is waarneembaar dat taken en verantwoordelijkheden nu beter zijn gedefinieerd. Dit is nog wel werk in uitvoering en nog niet over de breedte van het domein doorgevoerd. Een voorbeeld is dat er nu wordt gewerkt met RACI-tabellen, zo blijkt bijvoorbeeld uit het concept programmaplan vertegenwoordigen – Realisatiefase 2020-2022.¹²
- 79 Er wordt op papier actief gestuurd op het niveau van de stukken voor de stuurgroepen, maar dit is nog wel werk in uitvoering.¹³ Het valt daarbij op dat de invulling van de rol door de directie Digitale Overheid in de afgelopen jaren opgeschoven is van een beleidsdirectie naar een projectenorganisatie. Zo concludeert de DG-Stuurgroep op 30 juni 2020: “Na besluit over een stelsel met open toelating is aan de programmazijde gestart met het inrichten van een projectenstelsel.”¹⁴ Daarmee lijkt er steeds minder aandacht te zijn voor de strategische beleidsagenda binnen het domein.
- 80 Tegelijk is er met de inrichting van de projectenorganisatie wel gewerkt aan de domein inhoudelijke kennis, die coördinatie vanuit zowel proces als inhoud beter mogelijk maakt. Het afbreken van de BZK projectenorganisatie heeft als risico dat BZK deze opgebouwde inhoudelijke kennis kwijtraakt en daardoor het domein weer zonder inhoudelijke BZK-sturing komt te zitten. Zo komt voort uit de DG Stuurgroep Toegang: “Rondom de inrichting van het stelsel mist de inzet van een gezaghebbend functionaris in de rol van “bevoegd gezag” die als boegbeeld en met mandaat in staat is partijen en stakeholders te verbinden en met inachtneming van politiek-bestuurlijke verhoudingen te komen tot een breed gedragen inrichting van het stelsel.”¹⁵
- 81 Tot slot heeft de DG-Stuurgroep geen eenduidige keuze over de geadviseerde principekeuze in de verhouding BZK-Logius. In eerste instantie besluit BZK de aanbeveling PwC 2020 over te nemen om de rol van BZK als coördinerend opdrachtgever voor Logius te versterken. Dit is in praktijk niet geëffectueerd. En hoewel de relatie BZK-Logius is verbeterd, wordt de sturingslijn nog steeds niet als eenduidig ervaren. In praktijk lijkt BZK gekozen te hebben voor het continueren van de routekaartoverleggen (RKO)/ PI-sessies en er dus een tweede sturingslijn op na te houden.¹⁶

4.2.3. Conclusie governance

- 82 In hoofdstuk 2 hebben wij de inherente complexiteit van het domein Digitale Overheid en het domein Toegang daarbinnen geschetst. Ervan uitgaande dat deze complexiteit als gegeven beschouwd mag worden, is het verklaarbaar dat dit zijn weerslag heeft op de governance binnen dit domein (de wijze van sturing en verantwoording). Concreet verwachten wij dus niet (zeker niet binnen een tijdsbeslag van één jaar) dat bijvoorbeeld het aantal deelnemers van de Program Board (PB) gereduceerd kan worden of dat bestaande sturing- en/of verantwoordingslijnen doorsneden worden in respons op het onderzoek 2020.
- 83 Wel kan verbetering verwacht worden op gebied van ‘kwaliteit van deelname’ aan de PB (opkomst, mandaat, niveau van afvaardiging). Ook verwachten wij dat de slagvaardigheid van de PB verbeterd is. Tot slot had gewerkt kunnen worden aan het verduidelijken/ expliciteren van rollen en daarmee de (soms door elkaar lopende) sturing- en verantwoordingslijnen. Wij constateren dat het verdere (middel-)langetermijnperspectief en daarmee selectie van relevante stakeholders om te komen tot een gerichte aanpak inclusief mijlpalen en resultaten, ontbreekt.
- 84 Tot slot lijkt ‘het juiste gesprek op het juiste niveau’ nog een uitdaging. De DG-Stuurgroep geeft extra aandacht om deze op voldoende strategisch niveau te krijgen. Dit is werk in uitvoering, waarbij de uitdaging zit in de aanlevering van de juiste sturingsinformatie. Dit is in de afgelopen tijd verbeterd, maar het gewenste niveau wordt nog niet altijd gehaald.

4.3. Element Risicobeheersing

- 85 Effectieve risicobeheersing omvat het zekerstellen dat relevante risico’s worden geïdentificeerd, geëvalueerd en (indien nodig) van effectieve maatregelen worden voorzien. De effectiviteit van maatregelen en restrisico’s dient te worden bewaakt.

¹² 2021405 Programmaplan Vertegenwoordiging v0.70.docx, p.38.

¹³ Zo blijkt uit 2021405 Programmaplan Vertegenwoordiging v0.70.docx, bijlage 4 p.69 en DGSG 20210204 2a. Concept verslag DG Stuurgroep 13 oktober 2020.pdf pp.4-5

¹⁴ 20200630 Verslag DG stuurgroep Toegang werksessie.pdf, p.3.

¹⁵ 20200630 Verslag DG stuurgroep Toegang werksessie.pdf, p.8

¹⁶ 20200723 agendapunt 2. Nota opvolging assurance rapporten.docx p.2

4.3.1. Bevindingen 2020

- 86 De quick scan op het programma eID uit 2018 beschreef dat het programma eID onvoldoende met risicoregisters werkte om zicht te houden op de programmarisico's. Naar aanleiding van de quick scan is de risicobeheersing van het programma eID verbeterd. Het programmabureau houdt sindsdien risicoregisters bij, waarbij per risico de mate van bedreiging, impact en mitigerende maatregelen worden vastgelegd.
- 87 Hoewel de aandacht voor risicobeheersing was toegenomen, was de mate van mitigatie van risico's onvoldoende inzichtelijk. Het advies luidde dan ook om de voortgang van mitigerende maatregelen beter in beeld te brengen. De in de programmabeheersing gehanteerde methodiek rood-geel-groen kon hiervoor uitkomst bieden.
- 88 Daarnaast was risicobeheersing op niveau van het domein onvoldoende ingericht. De diverse programma's binnen het domein kennen hun eigen aansturinglijnen, en daarmee ook een eigen aanpak voor risicomanagement. Gelijktijdig is ook sprake van inhoudelijke en procesmatige afhankelijkheden tussen deze programma's. Desondanks was een risico-inschatting van de (vertragende) effecten die programma's onderling op elkaar kunnen hebben geen onderdeel van de periodieke voortgangsrapportages. Kortom, risicobeheersing op het niveau van het domein is hiermee onvoldoende ingericht, met name in het licht van de sterke afhankelijkheden tussen verschillende programma's. Het advies luidde om een integraal risicoregister in te richten over de verschillende programma's binnen het domein Toegang heen om zo eventuele (wederzijdse) afhankelijkheden inzichtelijk te maken en hier actief op te kunnen sturen.

4.3.2. Bevindingen 2021

- 89 Om de voortgang van de mitigerende maatregelen beter in beeld te brengen heeft het programma aangegeven een risicomanager te werven die zich hier actief op kan richten.¹⁷ De actuele status hiervan ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek is dat de vacature hiervoor in de markt openstaat.
- 90 Inmiddels heeft het programma de eerste stappen genomen om een proces in te richten waarbij programmamanagers in de toekomst een integraal risicoregister bijhouden met de risico's van de verschillende programma's binnen het domein, maar ook programma-overstijgend zijn in het geval van onderlinge afhankelijkheden.¹⁸ Het integrale risicomanagementproces is opgesteld waarbij risico's op projectniveau en doelniveau worden geregistreerd. Voor beide niveaus wordt een apart risicomanagementproces gevolgd. In het proces worden vervolgens de belangrijkste risico's uit beide analyses samengevoegd zodat per doelstelling van het programma een overzicht ontstaat van de belangrijkste risico's en mogelijke beïnvloeding.
- 91 In het geraadpleegde risicoregister nemen wij waar dat risico's actief worden bijgehouden, uitgesplitst op de twee niveaus, inclusief de gedefinieerde maatregelen en de status over de opvolging daarvan.¹⁹ Qua sturing is het uiteindelijk de bedoeling dat in het (nog in te richten) ketenoverleg operationele en tactische projectrisico's besproken worden die van belang zijn en impact hebben op de voortbrenging en te halen mijlpalen en doelstellingen.²⁰
- 92 Naast de ketens binnen het programma, zijn ook afhankelijkheden met andere programma's en projecten buiten de scope van het programma. De programma- en projectmanagers dragen in dit proces zorg voor het delen van de risico's binnen de gremia die hiervoor zijn ingericht, zoals bijvoorbeeld aan de Program Board.

4.3.3. Conclusie risicobeheersing

- 93 Het domein Toegang is een complex domein met meerdere programma's die verschillende soorten onderlinge verbanden met elkaar hebben. Naast dat deze programma's eigen risico's kennen, vormen zij een soms onzichtbaar deel van een keten. De introductie van het integrale risicoregister maakt het mogelijk om domein-brede risico's te identificeren en in de juiste gremia te beleggen.
- 94 Wij constateren dat hiermee ook steeds meer aandacht uitgaat naar risico-identificatie voor het domein als geheel en niet langer enkel de programma's als losstaande onderdelen. Vooruitkijkend

¹⁷ PB 20210318 5. PWC opvolgingsregister.pdf

¹⁸ Agendapunt 6d Vaststellen risicomanagement proces.pdf

¹⁹ Agendapunt 5a Risicoregister Vertegenwoordiging.xlsx

²⁰ Agendapunt 6e Operationeel ketenregie overleg.pdf

naar de middellange termijn is het belangrijk dat een individu of groep binnen het domein verantwoordelijk is voor het continu blijven identificeren, monitoring en mitigeren van risico's die zich in het domein voordoen.

4.4. Element Kostenbeheersing

- 95 Budgetten en de uitputting ervan dienen gemonitord te worden om vast te stellen dat de verwachte (financiële) resultaten in lijn zijn met de planning. Indien de kosten niet meer beheersbaar zijn, dan wel significant hoger uitvallen dan verwacht, heeft het programma mogelijk geen toegevoegde waarde meer of is het niet kosteneffectief.

4.4.1. Bevindingen 2020

- 96 De totale kosten van het domein Toegang om de maatschappelijke doelstellingen te realiseren waren niet volledig inzichtelijk. Opvallend waren de grote schommelingen in geschatte totale kosten over de jaren heen. De schommelingen laten zien dat door de schaal van het domein, zowel in termen van betrokken organisaties als burgers, keuzes kunnen leiden tot grote fluctuaties in kosten.
- 97 Het advies luidde om de onderbouwing van het financiële beeld van het programma eID in zijn geheel beter in beeld te brengen. Daarbij is het van belang vooraf een heldere onderbouwing van aannames en berekeningen te maken en de financiële aspecten voor betrokken dienstverleners inzichtelijk te maken. Tevens zou in de uitvoering wijzigingen in de koers en de scope van het programma helder verankerd moeten worden in de financiële verslaglegging.
- 98 Het tempo van de doorontwikkeling van de financiële verantwoording en sturing was onvoldoende en sloot niet aan op de behoeften van de betrokkenen. Het advies luidde om invulling te geven aan de financiële verantwoording. Niet alleen de financiële impact van mogelijke keuzes is van belang, maar ook de context waarin deze keuzes gemaakt worden is essentieel. Daarnaast vraagt de koppeling tussen de geplande activiteiten en de financiële middelen meer aandacht.
- 99 Als laatste is geconstateerd dat er onvoldoende draagvlak was voor de huidige inrichting van de doorbelasting. Wij hebben geadviseerd de doorbelasting van de kosten te heroverwegen zodat meer draagvlak onder de dienstverleners kan ontstaan en er prikkels geïntroduceerd worden die bijdragen aan het bereiken van de maatschappelijke doelstellingen (incentives).

4.4.2. Bevindingen 2021

- 100 Om de financiën van het programma eID beter in kaart te brengen heeft het programma aangegeven (betere) programma-control in te willen richten, dan wel gelijk voor alle programma's binnen het domein en adequate instrumentarium voor monitoring en bijsturing te implementeren. Inmiddels is een P&C-cyclus voor de capaciteit ingericht. Een actueel beeld van de financiële resultaten is tot op heden nog niet voorhanden. Het opvolgingsregister geeft aan dat de meest recente status is dat een opdracht verstrekt wordt om een business case op te stellen waarmee wordt bepaald wat het realiseren van de voorzieningen (inlogmiddelen) in totaal mogen kosten.²¹
- 101 Vanuit de gesprekken begrijpen wij dat een meerjarenbegroting voor de verschillende programma's binnen het domein wordt opgesteld. Het is daarbij vooralsnog niet helder welke betrokkenen en/of belanghebbenden welke kosten dragen die vanuit het programma en het domein worden gemaakt. Met betrekking tot meerdere aspecten voor inzicht in de financiering en de verdeling van kosten constateren wij dat er plannen worden gemaakt die verder geconcretiseerd en uitgevoerd dienen te worden. Deze plannen zullen volgens het opvolgingsregister ook een eigenaar krijgen die actief kan sturen op de beschikbare budgetten. Gesprekken met diverse betrokkenen bevestigen dat gewerkt wordt aan een strakkere inrichting van het portfoliomanagement.

4.4.3. Conclusie Kostenbeheersing

- 102 Het domein en de programma's die hierin worden uitgevoerd brengen kosten met zich mee. De signalen vanuit de gehouden interviews zijn duidelijk, men is van mening dat de gemaakte kosten op een eerlijke wijze onder de betrokkenen en belanghebbenden worden gedeeld. Dit kan tevens ook helpen bij het bepalen van een mate van zeggenschap over de richting van het domein en de programma's.
- 103 Een belangrijke uitdaging zit in de inrichting van de programma-financiering. Het ministerie van Binnenlandse Zaken werkt met een kasstelsel in combinatie met een meerjarige begroting voor het

programma eID. Dit betekent dat voor veel onderdelen van het programma jaarlijks opnieuw budget verworven moet worden. Dit sluit soms moeizaam aan bij de tijdspaden van sommige ontwikkelingen.

- 104 Een andere financieringsuitdaging is de inrichting van de budgethouders in en rondom het programma. In bepaalde gevallen dient door een uitvoeringsorganisatie budget aangevraagd te worden bij het ministerie van Binnenlandse Zaken, bijvoorbeeld voor de uitvoering van een impactanalyse. Door de beperkte capaciteit van het ministerie duurt het beoordelen van dergelijke budgetverzoeken dan dermate lang dat de uitvoering van (door)ontwikkelingen in het domein dan onnodig vertragingen oplopen.
- 105 Vanuit de interviews hebben wij vernomen dat verbeterplannen opgesteld zijn om het financiële inzicht te verbeteren en een duidelijkere kostenverdeling toe te passen. Echter, dit zijn trajecten die veel tijd en afstemming vereisen. Wij zien dat het programma en het domein hier de nodige stappen in zetten. Wij zijn dan ook van mening dat de geplande stappen positief bijdragen aan betere sturing, planning en control.

4.5. Element Planning

- 106 De planning is een belangrijke basis voor een goede en tijdige oplevering van de beoogde resultaten. Het betreft de basis waartegen de voortgang gemeten wordt en waarbij van tevoren kan worden ingeschat of de doelstellingen redelijkerwijs wel of niet behaald kunnen worden.

4.5.1. Bevindingen 2020

- 107 Het Programma eID kende een planning op hoofdlijnen, namelijk de plateauplanning. Het eerste plateau was gericht op de realisatie van DigiD Substantieel voor de zorgsector. Het daaropvolgende plateau moet bereikt zijn op 1 januari 2023. Het realiseren van de beoogde resultaten is een samenspel van de uitvoering van meerdere programma's, waaronder tenminste het programma eID, het programma Machtigen (tegenwoordig programma Vertegenwoordigen) en het Programma Digitale Toegang van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Een integrale domeinplanning met de onderlinge afhankelijkheden tussen de programma's was onvoldoende uitgewerkt.
- 108 Het advies luidde om de essentiële deadlines en onderlinge afhankelijkheden voor de periode tot en met elk van de mijlpalen op de korte termijn (1 juni, 1 september, 1 januari) op weekbasis vast te stellen, deze duidelijk te communiceren en van de betrokken partijen de bevestiging te vragen of deze deadline gehaald kan worden. Indien dit niet het geval was, zouden de barrières inzichtelijk moeten worden gemaakt. Op een later moment zou in detail vooruitgekeken moeten worden naar de volgende plateaus.
- 109 Het advies luidde voorts om scenario's op te stellen als mitigerende maatregel voor het risico dat één van de afgesproken deadlines niet behaald wordt (waaronder de realisatie van het programma Machtigen). Deze scenario's zouden erop zijn gericht om te benoemen wat wel en wat niet gerealiseerd kan worden per datum, welke keuzes gemaakt kunnen worden, en welke implicaties (politiek, bestuurlijk, voor dienstverleners en burgers) deze keuzes hebben.
- 110 Tot slot luidde het advies aan Logius om te onderzoeken of binnen de SAFE-werkwijze verder vooruitgekeken kon worden dan de gehanteerde horizon van drie maanden. De planning en voortgang op de planning zouden baat hebben te projecteren naar de mijlpalen voor de langere termijn.

4.5.2. Bevindingen 2021

- 111 De prioriteit en aandacht is in 2020 volledig uitgegaan naar het aansluiten van de zorgsector op het noodzakelijke betrouwbaarheidsniveau. Alle andere niet urgente zaken zijn uitgesteld zodat de benodigde voorzieningen (inlogmiddelen) die de zorgsector nodig heeft tijdig gereed zouden zijn voor 1 januari 2021. Deze voorzieningen betreffen onder andere de middelen DigiD Substantieel, DigiD Hoog, de Toegangsverleningsservice (TVS) en de nodige machtigingsvoorzieningen.
- 112 Om tijdens het traject tot 1 januari 2021 effectief en gericht te kunnen werken richting het realiseren van de gewenste resultaten, is een Plan van Aanpak opgesteld en wekelijks in het programmaoverleg besproken. Meerdere gesprekspartners hebben aangegeven dat de gehanteerde aanpak om de zorgsector per 1 januari 2021 op het vereiste niveau te krijgen zeer prettig werkte en naar hun mening succesvol is gebleken. Hierdoor hebben andere onderdelen

weliswaar vertraging opgelopen, maar gezamenlijk is door alle betrokkenen besloten dat dit als aanvaardbaar werd geacht.

- 113 Nu de aansluiting van de zorgsector mogelijk is gemaakt, kan vooruitgekeken worden. Voor het vervolg is voor het programma Vertegenwoordigen een (conceptversie van een) roadmap opgesteld.²² Gesprekspartners hebben aangegeven dat deze (concept)roadmap ook voor het programma eID zou zijn opgesteld. Deze hebben wij niet aangetroffen. De roadmap voor het programma Vertegenwoordigen identificeert de onderlinge afhankelijkheden tussen projecten onderdeel van hetzelfde programma, maar ook relaties tussen verschillende programma's.
- 114 Daarnaast is in gesprekken aangegeven dat vanuit het programma eID en het domein Toegang meerdere scenario's zijn ontwikkeld om vooraf te bepalen wat voor acties ondernomen kunnen worden bij diverse besluiten en/of gebeurtenissen rondom het gebruik en inzet van DigiD en vrijwillig machtigen (vertegenwoordigen). De scenario's zijn gericht op het benoemen van wat wel of niet gerealiseerd zal worden, wat de data zijn en wat de eventuele implicaties daarvan zijn.
- 115 Ook vanuit Logius is aangegeven dat meerjarige roadmaps zijn ontwikkeld. Dit om betrokkenen tegemoet te komen op het verzoek om verder te kijken dan de voormalige horizon van maximaal drie maanden vooruit. De roadmaps zijn onderdeel van de agenda die tijdens de routekaartoverleggen (RKO) worden besproken. De interne inrichting van Logius is en blijft gebaseerd op de SAFE-methodiek en dat is naar hun zeggen nodig om het productiehuis consistent door te laten werken. Voor betrokkenen en belanghebbenden zijn diverse beïnvloedingsmomenten ingebouwd en die zijn inmiddels bij de betrokkenen en belanghebbenden bekend. Deze werkwijze wordt als prettig en succesvol aangeduid, zonder dat het conflicterend met een werkwijze met deadlines en programma's hoeft te zijn.
- 116 Wij constateren dat de focus verschuift naar een intensiever gebruik van de gerealiseerde voorzieningen. Dit onder andere door burgers te laten kennismaken met DigiD Substantieel en/of DigiD Hoog. Het programma loopt hiermee vooruit op de Wet digitale overheid en dit brengt als risico met zich mee dat bepaalde beoogde resultaten geen wettelijke grondslag hebben en - in het ergste geval - teruggedraaid zouden moeten worden.

4.5.3. Conclusie Planning

- 117 Het programma eID heeft een succesvolle aanpak gehanteerd om de Zorg tijdig aan te sluiten op het benodigde betrouwbaarheidsniveau. Alle betrokken partijen geven aan dat deze aanpak waarbij enkel op de meest urgente onderdelen wordt gefocust prettig werkt en tot duidelijke en haalbare doelen leidt. Deze aanpak zou dus breder en vaker toegepast kunnen worden.
- 118 Zichtbaar is dat binnen het domein Toegang regelmatig de neiging bestaat om van focus en/of prioriteiten te veranderen. Dit wordt veroorzaakt door exogene factoren zoals het uitstel van de Wet digitale overheid, maar er zijn ook beïnvloedbare factoren zichtbaar zoals de opstart van nieuwe projecten zonder dat valide motivering van de bijdrage aan de doelstellingen en/of zonder onderbouwde business case. Tegelijkertijd begrijpen wij dat niet alle projecten in een centraal plan vooraf bedacht kunnen worden. De relatief 'platte' structuur van de programma- en domeinorganisatie maakt het mogelijk om bij nieuwe wensen of inzichten zelfstandig en snel projecten op te pakken. Dit kan versterkt worden door een vorm van een innovatielab te ontwikkelen waar initiatieven klein uitgetoetst kunnen worden zonder dat de rest van het programma en domein hier te veel door geraakt wordt. Ook kan het zicht op nieuwe initiatieven bij stakeholders verbeterd worden.

4.6. Element Kwaliteitsbeheersing

- 119 Kwaliteitsbeheersing betreft de ontwikkeling en inrichting van een aanpak en plan om de kwaliteit van de uitgevoerde werkzaamheden binnen het programma te monitoren en beoordelen. Kwaliteitsbeheersing dient te waarborgen dat de individuele opgeleverde producten en activiteiten zijn uitgevoerd in lijn met de gestelde eisen en verwachtingen. Hieronder volgen de bevindingen die wij hebben geïdentificeerd die relevant zijn aan dit element.

4.6.1. Bevindingen 2020

- 120 Wij hebben in ons onderzoek in 2020 waargenomen dat het ontbreekt aan een gremium met inhoudelijk experts dat het technische beleid voor architectuur en technologieën opstelt en bewaakt,

en nieuwe technische ontwikkelingen beheersbaar inpast. Wij hebben daarop geadviseerd om in overweging te nemen een architectuurfunctie op programma niveau in te richten, in de vorm van een 'Architecture Board' met betrokkenheid van de belangrijkste uitvoeringsorganisaties. Deze Architecture Board stelt de architectuurkaders op, bewaakt de keuzes die gemaakt zijn in de architectuurdocumenten, die gedragen worden door alle partijen en op zichzelf weer een uitwerking zijn van de strategische doelstellingen. De Architecture Board beoordeelt ook wijzigingen op de technische wenselijkheid van wijzigingen, en houdt ook het bestuurlijk niveau scherp op de technische implicaties van keuzes die vanuit andere dan technische overwegingen worden gemaakt.

- 121 Daarnaast hebben wij waargenomen dat beleidskaders omtrent het gebruik van routeringsvoorzieningen ontbreken. Wij hebben vervolgens geadviseerd een visie en roadmap te ontwikkelen voor de middellange termijn waarin de ontwikkeling van de voorzieningen TVS en IB zijn benoemd en worden uitgewerkt, gericht op een optimum in (des)investering. Deze visie benoemt ook of de eHerkenning-makelaars al dan niet een rol spelen in het BSN-domein.
- 122 Tot slot hebben wij in ons onderzoek in 2020 waargenomen dat nog niet definitief vastgesteld is of DigiD Substantieel voldoet aan de eisen van het eIDAS betrouwbaarheidsniveau Substantieel. Deze vaststelling was ten tijde van het onderzoek nog onder handen. Wij hebben geadviseerd om scenario's ter besluitvorming op te stellen voor de situatie dat vastgesteld wordt door de review commissie dat DigiD Substantieel niet aan de eisen van Substantieel voldoet. Wij hebben tevens geadviseerd om activiteiten te richten op het vroegtijdig inzichtelijk krijgen van eventuele bevindingen, en prioriteit te geven aan eventuele punten die nog opgelost dienen te worden.

4.6.2. Bevindingen 2021

Quality Assurance

- 123 Het Programma Vertegenwoordigen heeft in een herijkt Programmaplan het belang van goede Quality Assurance uitdrukkelijk onderstreept. Daarbij is het principe gedefinieerd, gericht op het behalen van de programmadoelstellingen: 'doen we de goede dingen?' en 'doen we de goede dingen op een goede en beheersbare manier?'. Het programmaplan benoemt ook de functie/rol QA Riskmanager voor het programma.
- 124 Het Programmaplan bevat verder een overzicht aan geplande activiteiten die inhoudelijk starten in Q2-2021. De activiteiten omvatten onder meer Programma-audits (op halfjaarlijkse basis met focus op tijd, geld, kwaliteit, risico's en project hygiëne) en Projectaudits (op kwartaalbasis met focus op tijd, geld, kwaliteit, risico's en project hygiëne). Wij onderschrijven de noodzaak om periodiek een onafhankelijke blik te verkrijgen op de voortgang en inhoud van het programma.
- 125 Het onderwerp Quality Assurance heeft in de documentatie voor eID nog niet deze mate van duidelijkheid.

Architectuur en Architecture Board Vertegenwoordigen

- 126 Een belangrijke organisatorische randvoorwaarde voor het realiseren van een effectieve architectuur is een goed functionerende Architecture Board met voldoende kennis en kritische massa. BZK/DGOO heeft medio 2020 erkend dat meer inhoudelijke kennis noodzakelijk is om technische complexiteit goed te kunnen sturen, en heeft zich daarna langs de inhoud versterkt met architecten en analisten.
- 127 Het *Programma Vertegenwoordigen* (voorheen Machtigen) heeft een herijkt programmaplan dat leidend is voor de uitvoering van het programma. Het document definieert de noodzaak van een goede Architectuur om de technische complexiteit van uitbreiding met nieuwe systemen, connectiviteit in een landschap met bestaande systemen en een scala aan stakeholders in goede banen te kunnen leiden. Het Programmaplan benoemt hiertoe op hoofdlijnen een aantal leidende architectuurprincipes.
- 128 De Architectuurschets 2021 is een aanvulling op het Programmaplan, en benoemt in het realiseren van voorzieningen en koppelingen een aantal fasen, om van de huidige situatie naar de uiteindelijke doelsituatie te komen. De architectuurprincipes en details moeten nog nader uitgewerkt worden in de Globale Architectuur Vertegenwoordigen. Deze neemt geactualiseerde elementen over uit eerdere documenten van het Programma Machtigen, maar voegt ook nieuwe bouwblokken toe. Deze Globale Architectuur is voor de toekomst noodzakelijk om architecturen op het niveau van de bouwblokken (bijvoorbeeld de Bevoegdheidendienst) te kunnen detailleren en te sturen.

- 129 De Architectuurschets definieert ook de Designboard Vertegenwoordiging als adviesorgaan. Dit is een invulling van de rol Architecture Board voor Vertegenwoordigen. De Designboard bestaat uit architecten en analisten van het programma, en experts van betrokken partijen. De Designboard houdt zich bezig met de overall architectuur voor lange termijn, maar ook met de inhoud van kortlopende thema's zoals pilots. De Designboard adviseert, via het Tactisch Voorportaal (TVP), de Programboard Vertegenwoordigen. De Architectuurschets bevat verder een proces voor het doorvoeren van wijzigingen in de architectuur.
- 130 Overall benoemen stakeholders dat sturing op architectuur op Vertegenwoordigen is verbeterd. Inhoudelijk zijn de eerste kaders aanwezig om deze nadere detaillering van inhoud verder te kunnen doen.
- 131 Het *Programma eID* heeft in 2020 een hernieuwd beleidskader uitgewerkt, waar vervolgens de Project Start Architectuur (PSA) eID uit 2018 mee is vergeleken. De conclusie was dat de PSA niet meer aansloot bij de ontwikkelingen van 2020.²³ Aan de PSA is gedurende 2020/2021 aandacht besteed en de laatste ons bekende mijlpaaldatum voor het beschikbaar komen is mei 2021.
- 132 De gesprekken geven aan dat een duidelijke, gedragen PSA, uitgewerkt naar een roadmap met fasering van huidige situatie naar doelsituatie met tussenstappen, door betrokkenen wordt gemist. Een dergelijk document slaat de pijlpalen waarbinnen alle verdere ontwikkeling op de inhoud wordt uitgevoerd en dat duidelijkheid verschaft. Een voorbeeld is het BSNK dat polymorfe pseudoniemen levert, waarover nu regelmatig discussies worden gevoerd over wenselijkheid en tempo van verdere uitrol.
- 133 Het programma heeft tevens zorggedragen voor de inrichting van een Architecture Board. Een voorstel voor de inrichting en governance krijgt momenteel – blijkens de voortgangsdokumentatie – aandacht. Wij leiden uit de documenten en gesprekken af dat de Architecture Board in de beoogde vorm nog niet bij elkaar is gekomen. De architectuur wordt wel reeds sinds 2020 in gremia besproken, als invulling van behoefte op de korte termijn. De gesprekken geven wel aan dat de uitvoering tot nu toe nog niet optimaal is. De samenstelling wordt in de huidige situatie als te omvangrijk met te veel deelnemers gezien en de besluitvorming als te traag ervaren. Het opsplitsen van de Board in kleinere deelgremia met mandaat voor specifieke thema's lijkt – in lijn met wat nu voor Vertegenwoordigen wordt toegepast – een effectievere oplossing te zijn.

Beleid voor Routeringsvoorzieningen

- 134 De gesprekken geven aan dat de TVS in gebruik is genomen voor de zorgsector. Het opvolgingsregister geeft aan dat bestuurlijke overdracht van eindverantwoordelijkheid heeft plaatsgevonden van het ministerie van EZK naar BZK. De opdrachtgever/opdrachtnemer relatie tussen BZK en DICTU wordt nu formeel verder uitgewerkt. De andere ontsluitende dienst, Identity Bridge, wordt nu in pilotvorm beproefd.
- 135 Naast de bestuurlijke overdracht van het TVS is een visie op de toekomst van de routeringsvoorzieningen in het domein Toegang onderdeel van de Notitie ontsluitende diensten. Deze ligt voor ter besluitvorming en nadere afstemming bij de dienstverleners. Wij hebben deze notitie niet onderzocht als onderdeel van onze werkzaamheden, maar de gesprekken geven aan dat het niet scherp is of twee ontsluitende diensten met soortgelijke functionaliteit wel bestaansrecht naast elkaar hebben.
- 136 De inhoudelijke eisen (beveiliging, technologie, beheer) zijn in concept uitgewerkt, maar is als actiepoint komen te vervallen omdat deze reeds worden uitgewerkt/opgenomen in het wetgevingstraject Wdo. De verdere ontwikkeling van standaarden op bovengenoemde thema's zijn verder onderdeel van de bredere ontwikkeling van architectuur binnen het eID-domein. Deze situatie (operationele routeringsvoorzieningen zonder goedgekeurd beleid voor beveiliging, technologie en beheer) is feitelijk een omgekeerde volgorde. Wij gaan ervan uit dat de goedkeuring van het beleid nog een formaliteit is, en dat alle gemaakte keuzes passend zijn voor de situatie.

Betrouwbaarheidsniveau van DigiD

- 137 DigiD heeft het goedkeuringsproces voor betrouwbaarheidsniveaus Substantieel via de Europese Commissie succesvol doorlopen. Er is daarmee vastgesteld dat DigiD Substantieel voldoet aan de eisen van het eIDAS betrouwbaarheidsniveau Substantieel.

²³ Oplegnota DG Stuurgroep 13 oktober 2020.

4.6.3. Conclusie Kwaliteitsbeheersing

- 138 Wij nemen waar dat er in het afgelopen jaar aandacht is besteed aan de ontwikkeling van de architectuurfunctie (in termen van organisatie) binnen zowel programma eID als Vertegenwoordigen, waarbij Vertegenwoordigen verder is dan eID. Duidelijk is, dat hier nog een doorontwikkeling noodzakelijk is om de uitvoering flexibeler te maken. Een doorontwikkeling van de architectuur zelf van zowel eID als Vertegenwoordigen is tevens noodzakelijk om ook langs de technische inhoud voldoende sturing te kunnen geven aan de ontwikkeling van bouwblokken. Er zijn bijvoorbeeld binnen eID bouwblokken waarvan in deze fase nog geen duidelijkheid voor de toekomst is: de ontsluitingsdiensten, maar ook het BSNk. Deze duidelijkheid is wel noodzakelijk met het oog op doorontwikkeling, investering en desinvestering. Verdere uitwerking op zowel organisatie als technische inhoud is noodzakelijk om van een volledige, effectieve architectuurfunctie voor het Programma te kunnen spreken. Aanvullend zien wij binnen Vertegenwoordigen een QA-functie gedefinieerd, binnen eID is deze nog niet scherp.

4.7. Element Resource / Performance

- 139 Resource management betreft het proces om zeker te stellen dat het programma toegang heeft tot genoeg resources met de juiste competenties en ervaring. Tevens omvat dit het proces om alle faciliteiten te regelen zodat de medewerkers hun rollen, taken en verantwoordelijkheden met de juiste motivatie kunnen uitvoeren en periodiek hierop worden beoordeeld. Hieronder volgen de bevindingen die wij hebben geïdentificeerd die relevant zijn aan dit element.

4.7.1. Bevindingen 2020

- 140 Er is relatief weinig IT-kennis en expertise beschikbaar voor het programma. Wij hebben geadviseerd om de competenties van de ingezette mensen te herijken en te controleren of deze voldoende aansluiten bij de behoeftes van het programma en de betrokken partijen.

4.7.2. Bevindingen 2021

- 141 Het afgelopen jaar investeerde BZK in haar interne IT-kennis en expertise binnen het programma, door de aanstelling van in totaal 10 business analisten, architecten en consultants²⁴. Het concept Programma Plan Vertegenwoordigen erkent ook dat er meer gebruikgemaakt dient te worden van “kennis, kunde en capaciteit van de gerede partijen” en die aanpak maakt daarmee deel uit van het programma.²⁵ Wij zien benoemd dat Architecture Boards mede de gremia worden waarin deze extra kennis wordt samengebracht om de architectuur door te ontwikkelen (zie hiertoe eerder in dit document). Wij hebben de resultaten van de uitvoering nog niet in de stukken aangetroffen.²⁶
- 142 Op basis van de interviews ontstaat het beeld dat het afgelopen jaar de kennispositie van BZK zich positief ontwikkelt, maar dat er veel personele wisselingen zijn. Hierdoor is kennisbehoud een veel genoemd risico in de afgenomen interviews. Meerder gesprekspartners geven aan dat het aantal rotaties wel is verminderd in het afgelopen half jaar. In de *Lessons Learned uitvraag* is ook besproken hoe het kennisverloop beperkt kan worden en welke beheersmaatregelen hiervoor getroffen dienen te worden.²⁷ Wij hebben op basis van de beschikbaar gestelde documentatie niet kunnen constateren in welke mate BZK uitvoering geeft aan deze beheersmaatregelen.
- 143 Verder verwijst het opvolgingen register naar de conclusie uit de *Lessons Learned uitvraag* dat het in sommige gevallen ontbreekt aan capaciteit om gemaakte afspraken uit te voeren, er onvoldoende wordt geprioriteerd, er onvoldoende wordt gemonitord en er in sommige gevallen onvoldoende commitment is voor de opvolging van genomen besluiten.²⁸ Het is op basis van de beschikbaar gestelde stukken niet mogelijk vast te stellen hoe opvolging is gegeven aan de benoemde beheersmaatregelen: 1) extra PMO-capaciteit, 2) verkrijgen en behouden van voldoende programma capaciteit en 3) verdere verbetering werkrelaties. In enkele stukken is te lezen dat er onvoldoende capaciteit is om opvolging te geven aan alle plannen, waarmee beheersmaatregel twee nog een uitdaging blijft.²⁹ De interviews schetsen in algemene zin een positieve ontwikkeling ten aanzien van de derde beheersmaatregel.

²⁴ PB 20210318 5. PWC opvolgingsregister.pdf, p.5

²⁵ Zie in concept 2021405 Programmaplan Vertegenwoordiging v0.70 (1).docx p.42

²⁶ Bijvoorbeeld op basis van mutaties van het personeelsbestand DDO i.o.

²⁷ PB 20200917 7f Overzicht lessons learned.docx, item #10, p.5

²⁸ PB 20200917 7f Overzicht lessons learned.docx, item #9, p.5

²⁹ Bijvoorbeeld: PB 20210318 2a. Verslag PB 17 september 2020.pdf, p.4

144 In meerdere interviews is aangekaart dat er in de BZK-organisatie onvoldoende kennis en kunde (beschikbaar) is en dat het ontbreekt aan voldoende capaciteit met een domein overstijgend overzicht op de gehele Digitale Overheid. Wij hebben hier geen feitelijke waarnemingen bij. Wel constateren wij dat er met de (aanstaande) opheffing van de programma-afdeling binnen de directie Digitale Overheid i.o. het risico ontstaat dat de geboekte progressie (gedeeltelijk) teniet wordt gedaan. Meer ten algemene nemen wij veel personele wisselingen en in hoog tempo elkaar opvolgende organisatorische veranderingen waar. Dit beeld wordt bevestigd door meerdere gesprekspartners. In de ons ter beschikking gestelde documentatie treffen wij geen plannen die ingaan op deze constatering en ons is onbekend hoe BZK dit risico mitigeert.

4.7.3. Conclusie Resource / Performance

145 Wij concluderen dat er in het afgelopen jaar aandacht is gegeven aan de herijking van competenties en capaciteit, wat in algemene zin heeft geleid tot een positievere waardering vanuit het domein. Het organiseren van voldoende expertise en capaciteit blijft wel een aandachtspunt en het is onduidelijk in welke mate de voorgenomen beheersmaatregelen zijn geconcretiseerd en hoe de ervaren progressie gewaarborgd blijft in de (aanstaande) reorganisatie.

4.8. Element Continue zekerheid en feedback

146 De behoeften vanuit het programma ten aanzien van de momenten waarop zekerheid benodigd is, dienen te worden gepland over de looptijd om dit op het juiste moment te kunnen ontvangen. De activiteiten ten aanzien van de benodigde zekerheid dienen te worden geprioriteerd binnen de specifieke context, inhoud en het risicoprofiel van het programma. Belangrijk is om ook de geleerde lessen gedurende het programma te verzamelen en om een mechanisme te creëren om deze bespreekbaar te maken tijdens en na het programma. Hieronder volgen de bevindingen die wij hebben geïdentificeerd die relevant zijn aan dit element.

4.8.1. Bevindingen 2020

147 Lessen uit de lerende uitrol zijn niet actief opgehaald. Voor een succesvolle implementatie van de uitrol is het inrichten van een effectieve leercyclus van groot belang. Het leren van lessen uit fouten of problemen is essentieel om voortgang te boeken binnen het programma. Wij hebben daarom geadviseerd prioriteit te geven aan het inrichten van het transitiebureau. Daarnaast luidde het advies, totdat het Transitiebureau gerealiseerd is, te zorgen voor een alternatieve manier om geleerde lessen actief op te halen en om te zetten in aanpassing van werkwijzen.

4.8.2. Bevindingen 2021

148 Wij nemen waar dat het Transitiebureau is opgebouwd en kennis deelt^{30, 31}. De activiteiten van het Transitiebureau worden deels beperkt, aangezien uitstel van de Wdo tot vertraging in de uitvoering heeft geleid. Er is het afgelopen jaar onder andere gewerkt aan het geven van een Workshop aan de Manifestgroep en J&V, (acceptatieplicht) aansluitschema en workshops met de key-stakeholders.

149 Daarnaast is er in april 2020 aan de PB een uitvraag geweest voor een Lessons Learned overzicht. Dit heeft geresulteerd in een notitie (levend document) met 10 lessen.³² Het document ziet alleen toe op procesmatige lessen. Het is ons onduidelijk hoe de inhoudelijke lessen en kennis van afgeronde werkzaamheden worden gedeeld.

150 In het opvolgingen register wordt gerapporteerd dat er voldoende capaciteit is geborgd en dat de lerende uitrol is geborgd in de werkwijze van het transitiebureau. Wij hebben echter geen documentatie ontvangen die deze claims onderbouwen.

4.8.3. Conclusie Continue zekerheid en feedback

151 Het transitiebureau deel actief kennis en wordt ingezet in de lerende uitrol. Wij kunnen geen goede waardering geven van de effectiviteit van deze activiteiten en kennisdeling, op basis van de beschikbaar gestelde stukken.

³⁰ Zo blijkt uit bijvoorbeeld www.digitaletoeegang.nl, de notie: Notitie Livegang informatieplatform dd. 26-04-2021 en DGSG 20210204 5f. Bijlage bij VGR jan 2021.pdf, p.3, p.9

³¹ Ook blijkt dit uit de status in Voortgangsrapportage Programma eID, Rapportageperiode: Juni - Augustus 2020 p.9, pp.12-13,

³² PB 20200917 7f Overzicht lessons learned.docx

4.9. Element Scopebeheersing / Wijzigingsbeheer

- 152 Scopebeheer omvat de kaders waarbinnen de werkstromen van het Transitiebureau dienen op te leveren. Deze scope moet ook in lijn zijn met de business strategie om zeker te zijn van de commitment van stakeholders. Een niet gedefinieerde scope leidt tot een significant risico in het behalen van de doelstellingen en voordelen binnen de planning en budget. Hieronder volgen de bevindingen die wij hebben geïdentificeerd die relevant zijn aan dit element.
- 153 Wijzigingsbeheer omvat het proces om wijzigingen aan de scope, eisen (business en technisch), op te leveren producten en voorgenomen benefits met een impact op de programmadoelstellingen, planning of kosten op een gecontroleerde en efficiënte manier af te handelen. Hieronder volgen de bevindingen die wij hebben geïdentificeerd die relevant zijn aan deze elementen.

4.9.1. Bevindingen 2020

- 154 Er is geen eenduidige en geaccepteerde definitie van het domein Toegang. Wij hebben geadviseerd een eenduidige definitie van het domein Toegang op te stellen, op verschillende niveaus van detail: van beleidsmatig tot technisch (voorzieningen).
- 155 Koersvastheid van het programma eID blijkt uitdagend te zijn. Wij hebben geadviseerd de gemaakte en nog te maken strategische keuzes te laten bevestigen op het niveau van de DG-Stuurgroep en de bestuurlijke aandacht hierop te focussen. Wij hebben tevens geadviseerd de roadmap ('één waarheid') voor de strategische uitvoering van het programma voor de komende jaren te herijken (inclusief de strategische keuzes), de mijlpalen (effectuering of nemen van strategische keuzes) inzichtelijk te maken, en deze roadmap te communiceren via de verschillende gremia.
- 156 Uitbreidingen van de scope van het programma eID worden niet voldoende gewogen op risico's van de toenemende complexiteit. Wij hebben geadviseerd elke scope-uitbreiding te bezien vanuit de driehoek kwaliteit, tijd en geld. Idealiter streeft domein in deze fase niet naar scope-uitbreiding, om de mijlpalen die nu staan gepland beter te kunnen halen. Wij hebben tevens geadviseerd inrichting van een Change Advisory Board (CAB) op niveau van elk programma om voorgestelde wijzigingen op een gecontroleerde en efficiënte manier af te handelen.

4.9.2. Bevindingen 2021

Definitie domein Toegang

- 157 Het opvolgingsregister van maart 2021 geeft aan dat de ontwikkeling van een definitie "In Progress" is. Wij hebben geen notities waarin deze definitie nader wordt uitgewerkt aangetroffen. Gesprekken geven aan dat de betrokkenen nog dezelfde uitdaging hebben om het domein te duiden.

Koersvastheid

- 158 Koersvastheid wordt in de gesprekken nog als duidelijk aandachtspunt benoemd. Een belangrijke dimensie is het politieke besluitvormingstraject rondom de Wet digitale overheid, dat vertraging heeft opgelopen tot 2022, maar tegelijkertijd wel belangrijke juridische kaders dient te bieden voor het verdere ontwerp en implementatie van de Digitale Overheid. Het feit dat de Wet digitale overheid nog onderhevig is aan politieke besluitvorming zorgt ervoor dat er niet op een duidelijk voorspelbaar pad en deadlines gestuurd kan worden.
- 159 Zonder vooruit te lopen op het aannemen van de Wet digitale overheid, kan gedacht worden aan het inzetten van instrumenten ter overbrugging van de periode zonder deze wet. Concreet kan gedacht worden aan algemene maatregelen van bestuur, tijdelijke wetgeving, ministeriële regelingen en/of politiek-bestuurlijke afspraken op die onderdelen van de Wdo waarover politieke consensus is. Dergelijke politieke instrumenten zouden enige houvast kunnen bieden om de periode zonder de Wdo gedeeltelijk te overbruggen.
- 160 Naast de politieke dimensie geven gesprekspartners aan dat focus binnen het programma als uitdagend wordt gezien. Een duidelijke roadmap met focus en prioriteiten ontbreekt voor eID. Wel is voor het programma Vertegenwoordiging een concept programmaplan aanwezig.³³ Het gevolg van het ontbreken van een programmaplan is, zo geven meerdere geïnterviewden aan, dat nieuwe projecten worden opgepakt in plaats van dat gestuurd wordt op het bereiken van een maximaal kritische massa achter bestaande initiatieven.



Wijzigingsbeheer

- 161 Het opvolgingsregister en de gesprekken geven aan dat voor de programma's een Change Advisory Board (CAB) is ingericht. Deze zijn ingericht om op techniek en architectuur snel tot besluiten te kunnen komen. De adviezen van de AB worden aan de Program Board en DG-Stuurgroep voorgelegd, inclusief een aanbeveling voor één van verschillende scenario's.
- 162 De gesprekken geven wel aan dat de CAB in de huidige situatie nog te omvangrijk is. Analoog aan de Architecture Board lijkt het in kleinere deelgremia met mandaat voor specifieke thema's – in lijn met wat nu voor Vertegenwoordigen wordt toegepast – een effectievere oplossing te zijn om voldoende snelheid te borgen.
- 163 Het opvolgingsregister meldt ook dat er nu *stage gates* worden toegepast voor scope-uitbreidingen bezien vanuit de driehoek kwaliteit, tijd en geld en dit is eveneens in één enkel interview benoemd. Wij treffen hiervoor echter geen ondersteunende documenten aan.

4.9.3. Conclusie Scopebeheersing / Wijzigingsbeheer

- 164 De waarnemingen en aanbevelingen ten aanzien van de definitie en afbakening van het domein Toegang uit onze vorige rapportage hebben nog niet tot een gestold eindresultaat geleid. Door het uitblijven van verder gedetailleerde roadmaps, komen er nog steeds nieuwe onderwerpen/werkpakketten bij. Wat betreft wijzigingsbeheer worden er stappen gezet, maar de praktische uitwerking vraagt nog om verdere aanscherping.

4.10. Element Stakeholdermanagement

- 165 Het is essentieel dat stakeholders geïdentificeerd, gepeild en gestuurd worden op een continue basis gedurende het programma. Het is belangrijk om goed te communiceren en om samen te werken met de belangrijkste stakeholders omdat zij een grote rol hebben in het realiseren van het succes van het programma. Hieronder volgen de bevindingen die wij hebben geïdentificeerd die relevant zijn aan dit element.

4.10.1. Bevindingen 2020

- 166 Stakeholders zijn betrokken via diverse overleggremia; focus op gemeenschappelijk belang lijkt soms te ontbreken. Wij hebben aanbevolen om ervoor te zorgen dat het gemeenschappelijk gedeelde belang van (het succes van) het domein Toegang voldoende duidelijk geëxpliciteerd wordt en onderschreven wordt door alle betrokken partijen. Waak er als regievoerder voor dat bijdragen en interventies van individuele leden focus verliezen ten opzichte van het gemeenschappelijke belang en spreek de verwachting uit dat inbreng van individuele leden bij moeten dragen aan het gemeenschappelijke belang.
- 167 Uitvoeringsorganisaties ervaren onduidelijkheid over koers en tijdslijnen van het programma. Wij hebben aanbevolen zorg te dragen voor meer begrip bij BZK in de beleavingswereld van de partijen aan tafel, met name uitvoeringsorganisaties en gemeenten. Begrip voor welke uitdagingen zij staan en welke opgave zij hebben in voorbereiding van de uitrol van een authenticatiemiddel helpt om de communicatie over koers en tijdslijnen te verbeteren. Bijkomend voordeel is dat een toename in begrip van de verschillende perspectieven helpt om het gemeenschappelijke doel in focus te houden.

4.10.2. Bevindingen 2021

- 168 Naar aanleiding van het eerste rapport heeft BZK zes *key-stakeholders* geïdentificeerd (VWS, BD, UWV, VNG, KVK, RVO).³⁴ Hiermee geeft BZK naar eigen inzicht ook invulling aan de gerichte samenstelling van kopgroepen per thema. Met deze key-stakeholders wordt periodiek overlegd en zijn medio september 2020 prioritaire ambities en randvoorwaarden uitgesplitst naar het burgerdomein en het bedrijvendomein. Ook zijn met deze stakeholders van de maatschappelijke doelen, vijf meer concrete afgeleide doelen geformuleerd vanuit de individuele doelstellingen van deze stakeholders. Dit alles dient tot doelstelling om tot concrete resultaten te komen in medio 2021. Er zijn positieve, breed gedragen stappen gezet met deze identificatie van deze key-stakeholders. Dit heeft het onderlinge begrip tussen de partijen versterkt en de mogelijkheid gecreëerd om meer vanuit één aanpak aan resultaten te werken. Toch blijkt uit de interviews met deze key-stakeholders dat er onvoldoende (ervaren) realisatie is van deze gedefinieerde randvoorwaardes, waardoor sommige uitvoeringsorganisaties zich toch genoodzaakt zien

³⁴ DGS 20201013 2b Concept verslag DG-Stuurgroep 23 juli 2020.pdf, p.1

zelfstandig aan oplossingen te werken. Hierdoor worden mogelijke generieke oplossingen niet uitgewerkt.

- 169 De positief ontvangen focus op de zorg toont wel aan in welke mate het effect kan hebben om een eenduidige koers te varen, wat in potentie met het aanwijzen van key-stakeholders zou moeten kunnen.

4.10.3. Conclusie Stakeholdermanagement

- 170 De zes geïdentificeerde key-stakeholders hebben bijgedragen aan het opstellen van prioritaire randvoorwaarden en een doorvertaling van de maatschappelijke doelen die direct aansluiten bij de individuele maatschappelijke doelen van de individuele stakeholders. Hierdoor ontstaat (in theorie) meer focus en onderling begrip. Deze aanpak kan als gevolg hiervan succesvol zijn, maar tot op heden resulteert deze aanpak in beperkte mate tot de realisatie van deze randvoorwaarden.

4.11. Element Benefitsmanagement

- 171 Benefitsmanagement is één van de belangrijkste elementen van programma succes. Dit element omvat de volgende vier zaken: (1) benefits sturing en verantwoording (governance), (2) benefits identificatie en planning, (3) benefitsmanagement en realisatie, en (4) continue verbetering. Dit element heeft dan ook met name betrekking op het identificeren van kwantificeerbare benefits gedurende het programma en het monitoren en beoordelen van het behalen van deze benefits.

4.11.1. Bevindingen 2020

- 172 De maatschappelijke doelstellingen van het domein Toegang zijn gedefinieerd, inzichtelijk en worden door alle betrokken partijen gedragen. Om de voortgang op de maatschappelijke doelstellingen inzichtelijk te maken is een vertaalslag nodig naar haalbare en meetbare doelstellingen. De maatschappelijke doelstellingen zijn voor het programma eID naar indicatoren geoperationaliseerd. Op basis van deze indicatoren wordt periodiek in de voortgangsrapportages³⁵ gerapporteerd aan de Program Board en DG-Stuurgroep. Echter, de indicatoren en meetwaarden zijn beperkt beschreven, waardoor het onduidelijk is wat precies gemeten wordt. Omdat deze vertaalslag onvoldoende is uitgewerkt bestaan binnen het domein verschillende beelden over de voortgang op de maatschappelijke doelstellingen: de één stelt dat het domein op koers ligt omdat er stappen gezet worden richting een veiligere en inclusievere toegang tot de overheid, de ander stelt dat het programma te weinig oplevert in het licht van de technologische en maatschappelijke ontwikkelingen. Wij hebben geadviseerd om een vertaalslag te maken naar haalbare en meetbare doelstellingen. Op deze wijze wordt de voortgang op de maatschappelijke doelstellingen inzichtelijk en eenduidig.

- 173 Verder zijn de maatschappelijke doelstellingen gericht op het verbeteren van de interactie tussen de overheid en burgers. Door verschillende partijen wordt aangegeven dat het perspectief van de burger onvoldoende aandacht krijgt. Zo wordt er gesteld dat er te veel voor de burger wordt nagedacht, maar dat er te weinig gebaseerd wordt op onderzoek naar de daadwerkelijke wensen en prioriteiten van burgers. Een verklaring hiervoor is de complexiteit van het domein. Doordat verschillende partijen met verschillende belangen moeten samenwerken om de maatschappelijke doelstellingen te behalen, is veel onderlinge afstemming nodig. Mede hierdoor is weinig ruimte om het perspectief van de burger voorop te stellen en vanuit de gezamenlijkheid dit belang te behartigen.

- 174 Wij hebben geadviseerd om invulling te geven aan reeds voorgenomen initiatieven om de burger centraal te stellen binnen het programma. Initieel nieuwe initiatieven die erop gericht zijn aan de voorkant de mening en wensen van burgers te identificeren ten aanzien van nieuwe oplossingen, neem die als uitgangspunt mee in de ontwikkeling en toets gedurende de ontwikkeling of oplossingen nog steeds voldoen aan deze uitgangspunten. Herijk de wensen en eisen van de eindgebruiker periodiek omdat ook deze in ontwikkeling zijn.

4.11.2. Bevindingen 2021

- 175 Om de maatschappelijke doelstellingen concreter te maken en daarover te rapporteren is vanuit het programma eID bepaald om de bestaande voortgangsrapportages uit te breiden. Hierin zouden de te behalen KPI's helder moeten zijn geformuleerd evenals worden aangegeven hoe deze in samenwerking met alle partijen behaald moeten worden. Betrokken partijen signaleren vrijwel

allemaal ook dat ze weinig gevoel hebben bij hetgeen waar exact naar toe wordt gewerkt en de wijze waarop dat zou moeten gebeuren. Een voorstel voor een nieuw ontwerp van de voortgangsrapportages met KPI's is reeds opgesteld die ter beoordeling bij het Program Board is aangeboden.³⁶

- 176 In de meest recente conceptvoortgangsrapportage op basis van het nieuwe ontwerp zijn voorstellen gedaan voor 10 KPI's inclusief streefwaarden. De definitieve KPI's zijn nog onderhanden en onderdeel van een nader onderzoek. Toch worden concrete stappen gezet richting het SMART maken van de maatschappelijke doelstellingen op een wijze waar alle betrokkenen het mee eens zijn.
- 177 Door gesprekspartners is aangegeven dat ook het initiatief vanuit het programma eID om overlegstructuren op te zetten met belangrijke vertegenwoordigende organisatie zoals ouderenbonden, zorg en maatschappelijke groeperingen onderhanden is. Deze organisaties moeten de burger vertegenwoordigen. De bedoeling is dat deze overlegstructuren gebruikt kunnen worden om het te hebben over onderwerpen die samenhangen met het gebruik en implementatie van de voorzieningen (inlogmiddelen). Echter, dit initiatief bevindt zich in een zeer vroeg stadium. Wel is al veel contact geweest vanuit zowel het programma eID als vanuit Logius met onder andere gemeenten over hoe deze overlegstructuren opgezet kunnen worden. Mede door de aansluiting van de zorgsector zijn organisaties zoals Logius onderdeel geworden van een actieve keten bestaand uit ketenmanagers, ketenregisseurs, ketentestcoördinatoren en partijen die verantwoordelijk zijn voor het dagelijkse en operationeel beheer.

4.11.3. Conclusie benefitsmanagement

- 178 Het programma lijkt een goede eerst stap te zetten naar het concretiseren van de maatschappelijke doelen die tot op heden nog op verschillende wijzen te interpreteren waren. Hiermee ontstaat langzaam meer duidelijkheid en eenheid over hetgeen waar binnen het domein door alle betrokken partijen naar toe wordt gewerkt.
- 179 Wel kan hierbij verdere verbetering plaatsvinden om meer koersvastigheid te creëren. Geen van de betrokken partijen is momenteel aangewezen als dé partij die het mandaat heeft om definitieve beslissingen over de strategie en inrichting van het domein te bepalen. Hierdoor wordt vaak onderling tussen betrokkenen veel gediscussieerd en kan het lang duren voordat beslissingen genomen worden.
- 180 Wij merken daarbij op dat het ministerie van Binnenlandse Zaken steeds vaker de regierol op zich neemt en die succesvol vervult. Om nog meer impact te maken zou overwogen kunnen worden om het dossier aangaande dit domein te beleggen bij een staatssecretaris of directeur-generaal die het onderwerp onderdeel maakt van zijn of haar portefeuille. Hiermee wordt dan ook meer invulling gegeven aan het concept van niet alleen programma-sturing, maar ook domein-sturing, wat een programma-overstijgende aangelegenheid betreft.

³⁶ PB 20210318 6. VGR eID - Q4 2020.pdf. Wij hebben begrepen dat het nieuwe format inmiddels is vastgesteld door de PB.

A. Overzicht geraadpleegde documenten

Documentnaam	Datum document
20210331 Concept Architectuurschets Programma Vertegenwoordigen.pptx	31 maart 2021
2021405 Programmaplan Vertegenwoordiging v0.70.docx	2 april 2021
Agendapunt 5a Risicoregister Vertegenwoordiging.xlsx	23 februari 2021*
Agendapunt 6a 20210114 Exceptierapport Vertraging Pilot Gezag.pdf	23 februari 2021
Agendapunt 6d Vaststellen risicomangement proces.pdf	23 februari 2021
Agendapunt 6e Operationeel ketenregie overleg.pdf	23 februari 2021
DGSG 20200630 DG stuurgroep Toegang werksessie .pdf	30 juni 2020
DGSG 20200630 DG stuurgroep Toegang werksessie 30 juni 2020 zelfdragende oplegnota.pdf	30 juni 2020
DGSG 20200723 Agenda DG stuurgroep eID 23 juli 2020.docx	20 juli 2020
DGSG 20200723 agendapunt 1. bestuurlijke reactie PwC onderzoek .docx	20 juli 2020
DGSG 20200723 agendapunt 2. Nota opvolging assurance rapporten.docx	20 juli 2020
DGSG 20200723 agendapunt 3. Werksessie 30 juni 2020 .pptx	20 juli 2020
DGSG 20200723 agendapunt 3. Werksessie 30 juni 2020 zelfdragende oplegnota in presentatievorm.pptx	20 juli 2020
DGSG 20200723 bijlage 1. Opvolgingsregister .xlsx	7 juni 2020
DGSG 20200723 bijlage 2. CIO rapport - Vertraging Machtigen.pdf	30 april 2020
DGSG 20200723 bijlage 3. Verslag Bespreking CIO rapport.pdf	9 juli 2020
DGSG 20200723 bijlage 4. PwC rapport - Eindrapportage Onderzoek.pdf	20 mei 2020
DGSG 20200723 bijlage 5. Concept verslag Werksessie PB PwC rapport.docx	1 juli 2020
DGSG 20200723 bijlage 6. Terugkoppeling op Nota 'Opvolging aanbevelingen'.pdf	17 juli 2020
DGSG 20200723 Presentatie nota bestuurlijke reactie v0.2.pptx	23 juli 2020
DGSG 20201013 1. Agenda DG-Stuurgroep 13 oktober.pdf	13 oktober 2020
DGSG 20201013 2a Concept verslag DG Stuurgroep 30 juni 2020.pdf	30 juni 2020
DGSG 20201013 2b Concept verslag DG-Stuurgroep 23 juli 2020.pdf	23 juli 2020
DGSG 20201013 2c Actie- en besluitenlijst DG-Stuurgroep dd 15 sep 20.pdf	15 september 2020
DGSG 20201013 3 tm 7. Oplegnota DG-stuurgroep 13-10 besispunten.pdf	7 oktober 2020
DGSG 20201013 6. Voortgangsrapportage jun-jul-aug V 0.9.pdf	25 september 2020
DGSG 20210204 1. Agenda DG-Stuurgroep 4 februari 2021.pdf	4 februari 2021
DGSG 20210204 2a. Concept verslag DG Stuurgroep 13 oktober 2020.pdf	13 oktober 2020
DGSG 20210204 2b. Actie- en besluitenlijst DG Stuurgroep.pdf	19 januari 2021
DGSG 20210204 3. Nieuwsbericht mijlpaal zorg december.pdf	28 januari 2021*
DGSG 20210204 4 tm 5 Oplegnota DG-Stuurgroep 4 februari.pdf	27 januari 2021
DGSG 20210204 5e. Voortgangsrapportage Toegang.pdf	4 februari 2021
DGSG 20210204 5f. Bijlage bij VGR jan 2021.pdf	4 februari 2021
PB 20200917 1. Agenda Program Board 17 september.docx	17 september 2020
PB 20200917 2. Voortgangsrapportage juni-juli V0.9.docx	25 september 2020
PB 20200917 4a Oplegger korte termijn prioriteiten keystoneholders.docx	17 september 2020
PB 20200917 4b Ambities, randvoorwaarden.pptx	17 september 2020
PB 20200917 4c Detailplanning domein Toegang.pdf	17 september 2020
PB 20200917 4d Toelichting detailplanning.pptx	17 september 2020
PB 20200917 5a Oplegger exceptierapport amvbs.docx	17 september 2020
PB 20200917 5b Exceptierapport amvbs 0.9.docx	17 september 2020

Documentnaam	Datum document
PB 20200917 7d Rapportage Programma Machtigen.pdf	17 september 2020
PB 20200917 7f Overzicht lessons learned.docx	17 september 2020
PB 20210318 1. Agenda PB 18 maart 2021.pdf	18 maart 2021
PB 20210318 2a. Verslag PB 17 september 2020.pdf	17 september 2020
PB 20210318 2b. Verslag PB bijpraatsessie.pdf	18 maart 2021
PB 20210318 2c. Actie- en besluitenlijst Program Board.pdf	18 maart 2021
PB 20210318 5. PWC opvolgingsregister.pdf	18 maart 2021
PB 20210318 6. VGR eID - Q4 2020.pdf	18 maart 2021
TK_Bijlage - Assurance_onderzoek_PwC.pdf	28 september 2020*
TK_Bijlage - Samenvatting_van_de_oorzaken_van_de_vertraging.pdf	28 september 2020*
TK_brief Vertraging_programma_Machtigen 18 juni 2020.pdf	18 juni 2020
TK_brief Voortgangsrapportage_Digitale_Toegang 28 sep 2020.pdf	28 september 2020
TK_Voortgangsrapportage_Digitale_Toegang 19 maart 2021.doc	19 maart 2021
TK_Bijlage - Assurance_onderzoek_PwC.pdf	28 september 2020*

* Het betreffende document bevat geen datum en/of versienummer. De datum die genoemd staat betreft de laatste wijzigingsdatum (via documentinformatie).

B. Overzicht gehouden interviews

#	Gesprekspartner(s) / Organisatie	Datum interview
1	Medewerker (BZK)	7 april 2021
2	Medewerker (BZK) en Medewerker (BZK)	12 april 2021
3	Medewerker (Logius), Medewerker (Logius) en Medewerker (Logius)	15 april 2021
4	Medewerker (BZK) en Medewerker (BZK)	19 april 2021
5	Medewerker (VWS) en Medewerker (VWS)	19 april 2021
6	Medewerker (SZW) en Medewerker (UWV)	20 april 2021
7	Medewerker (BZK)	20 april 2021
8	Medewerker (IVO Rechtspraak) en Medewerker (J&V)	21 april 2021
9	Medewerker (Financiën/Belastingdienst) en Medewerker (Belastingdienst)	23 april 2021
10	Medewerker (SZW) en Medewerker (SZW)	28 april 2021
11	Medewerker (BZK) en Medewerker (BZK)	7 mei 2021

C. Toelichting model twaalf elementen voor succesvolle projecten en programma's

Hieronder zijn de twaalf elementen toegelicht en de onderliggende aspecten beschreven.

Element	Toelichting
1. Governance en Rapportage	De primaire focus van governance ligt op het behalen van de doelstellingen en voordelen uit de business case. Consistente, periodieke rapportage aan de besluitnemers is randvoorwaardelijk voor effectieve sturing.
2. Risicobeheersing	Effectieve risicobeheersing omvat het zekerstellen dat relevante risico's worden geïdentificeerd, geëvalueerd en (indien nodig) van effectieve maatregelen worden voorzien. De effectiviteit van maatregelen en restrisico's worden bewaakt.
3. Kostenbeheersing	Projectkosten en budgetten dienen te worden gemonitord om vast te stellen dat de verwachte (financiële) voordelen uit de business case worden behaald. Indien de kosten niet meer beheersbaar zijn dan wel significant hoger uitvallen dan heeft het programma mogelijk geen toegevoegde waarde meer of is het niet kosteneffectief.
4. Planning	De planning is een belangrijke basis voor een goede en tijdige oplevering van de beoogde resultaten. Het betreft de basis waartegen de voortgang gemeten wordt en waarbij van tevoren kan worden ingeschat of de doelstellingen redelijkerwijs kunnen worden behaald of niet.
5. Kwaliteitsbeheersing	Kwaliteitsbeheersing betreft de ontwikkeling en inrichting van een aanpak en plan om de kwaliteit van de uitgevoerde werkzaamheden binnen het programma te monitoren en te beoordelen. Kwaliteitsbeheersing dient te waarborgen dat de individuele opgeleverde producten en activiteiten zijn uitgevoerd in lijn met de gestelde eisen en verwachtingen.
6. Wijzigingsbeheer	Wijzigingsbeheer is het proces om wijzigingen aan de scope, eisen (business en technisch), op te leveren producten en voorgenomen benefits met een impact op de programmadoelstellingen, planning of kosten op een gecontroleerde en efficiënte manier af te handelen.
7. Leveranciersmanagement	Bij de meeste projecten zijn (externe) leveranciers betrokken die samenwerken met de interne projectonderdelen om producten op te leveren om de doelstellingen te behalen. Het is belangrijk om de toegevoegde waarde van elk van de leveranciers te onderkennen inclusief de rol in het project en de relaties tussen de leveranciers.
8. Resource/ Performance	Resource management betreft het proces om zeker te stellen dat het programma toegang heeft tot genoeg resources met de juiste competenties en ervaring. Tevens omvat dit het proces om alle faciliteiten te regelen zodat de medewerkers hun rollen, taken en verantwoordelijkheden met de juiste motivatie kunnen uitvoeren en periodiek hierop worden beoordeeld.
9. Continue zekerheid & feedback	De behoeften vanuit het programma ten aanzien van de momenten waarop zekerheid benodigd is, dienen te worden gepland over de looptijd om dit op het juiste moment te kunnen ontvangen. De activiteiten ten aanzien van de benodigde zekerheid dienen te worden geprioriteerd binnen de specifieke context, inhoud en het risicoprofiel van het programma. Belangrijk is om ook de geleerde lessen gedurende het programma te verzamelen en om een mechanisme te creëren om deze bespreekbaar te maken tijdens en na het programma.
10. Scopebeheersing	Het is belangrijk om consensus te hebben over een duidelijke en gedocumenteerde scope van het programma omdat dit de kaders geeft waarbinnen de werkstromen dienen op te leveren. Deze scope moet ook in lijn zijn met de business strategie om zeker te zijn van de commitment van stakeholders. Een niet gedefinieerde scope leidt tot een significant risico in het behalen van de doelstellingen en voordelen binnen de planning en budget.
11. Stakeholdermanagement	Het is essentieel dat stakeholders geïdentificeerd, gepeild en gestuurd worden op een continue basis gedurende het programma. Het is belangrijk om goed te communiceren en om samen te werken met de belangrijkste stakeholders omdat zij een grote rol hebben in het realiseren van het succes van het programma.
12. Benefitsmanagement	Benefitsmanagement is één van de belangrijkste elementen van programma succes. Dit element omvat de volgende vier zaken: benefits governance, benefits identificatie en planning, benefitsmanagement en realisatie, en continue verbetering. Identificeer kwantificeerbare benefits gedurende het programma en monitor en beoordeel het behalen van deze benefits.