

Vraagstelling en onderzoeksoptzet beleidsdoorlichting begrotingsartikel 6.6

Datum	7 september 2020
Ons kenmerk	Bijlage I bij brief 2020-0000398865

1. Doel

Het doel van de beleidsdoorlichting is de doeltreffendheid en de doelmatigheid te onderzoeken van het gevoerde beleid rondom de Investeringspost voor doorontwikkeling en innovatie van de digitale overheid. De beleidsdoorlichting heeft betrekking op het beleid in de periode 2019 en 2020.

2. Vraagstelling

De investeringspost bestaat uit interbestuurlijke opgehaalde middelen om innovatie in de Digitale overheid te bundelen. De investeringspost is niet alleen budget van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK), maar aan het budget is ook bijgedragen door andere Ministeries en overheden. Dit zijn de volgende organisaties: Ministeries van Financiën (FIN), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Infrastructuur & Waterstaat (I&W), Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (OCW), Justitie & Veiligheid (J&V), Volksgezondheid, Welzijn & Sport (VWS), Buitenlandse Zaken (BZ), Economische Zaken & Klimaat (EZK), Defensie; Vereniging Nederlandsche Gemeenten (VNG), Interprovinciaal overleg (IPO) en Unie van Waterschappen (UvW). De middelen worden ingezet voor doorontwikkeling en innovatie van Generieke Digitale Infrastructuur (GDI)-voorzieningen en/of voor actielijnen zoals opgenomen in NL DIGIbeter.

De onderzoeksvragen voor deze doorlichting, met de deelvragen die daarbij ten minste betrokken worden, voor deze doorlichting zijn:

1. Hoe functioneert de governance waarin wordt beslist over de allocatie van middelen op de Investeringspost?
 - a. Wat waren de criteria waaraan initiatieven moesten voldoen en in hoeverre zijn deze in de praktijk toegepast in de besluitvorming?
 - b. Hoe en op welke gronden zijn de middelen op de Investeringspost gealloceerd in 2019 en 2020 gealloceerd?
 - c. Is dit gebeurd overeenkomstig de doelstellingen, uitgangspunten en randvoorwaarden op grond waarvan deze middelen zijn verstrekt?
2. Hoe adequaat is de monitoring, bijsturing en verantwoording van de uitvoering geweest van initiatieven waaraan via de Investeringspost is bijgedragen?
 - a. Op welke wijze is er gedurende de uitvoering van initiatieven gemonitord en bijgestuurd? Was dit adequaat en in welke mate heeft dit tot bijsturing geleid?
 - b. Op welke wijze is er verantwoord over de initiatieven? Was dit adequaat in termen van doelbereik en inzet van middelen?
 - c. Wat zijn de succes- en faalfactoren van de uitgevoerde initiatieven en wat is de betekenis hiervan?

Voor de specifieke vraagstelling zijn de onderzoeksvragen zoals opgenomen in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE), leidend.

3. Afbakening

Deze doorlichting richt zich qua onderwerpen op de volledige projectportfolio van de IP. Hierbij wordt gekeken naar de verdeling van de middelen over de projecten en hoe die tot stand komt; de verhouding eenjarige/meerjarige projecten en verschillen tussen uitvoering door opdrachtnemers. Ook wordt gekeken naar de governance van de IP. De inzet van middelen voor de IP moet bijdragen aan het behalen van doelstellingen uit NL DIGIbeter en het Programmaplan Basisinfrastructuur (PBI). De agenda NL DIGIbeter wordt jaarlijks geactualiseerd en momenteel is net de NL DIGIbeter 2020 beschikbaar gekomen. Het Programmaplan Basisinfrastructuur is nog in ontwikkeling en BZK, werkt hieraan, samen met de betrokken stakeholders. Het PBI geeft de prioriteiten en richting aan voor de ontwikkeling van de GDI voor de komende jaren.

De investeringspost is in 2019 overgegaan naar BZK, vandaar dat de beleidsdoorlichting gaat over de jaren 2019 en 2020. Voor 2019 werden innovaties in de digitale overheid gefinancierd vanuit de Aanvullende Post (AP) van het ministerie van Financiën.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de budgetten van de IP voor de jaren waarop de doorlichting betrekking heeft (2019 en 2020), dit betreft voor elk jaar het totale budget van artikel 6.6.

Bedragen x € 1.000	2019	2020
Investeringspost digitale overheid	57.143	56.960
Subsidies	4.872	3.228
Doorontwikkeling en innovatie digitale overheid	4.872	3.228
Opdrachten	10.144	28.743
Doorontwikkeling en innovatie digitale overheid	10.144	28.743
Bijdragen aan andere begrotingshoofdstukken	500	800
Diverse bijdragen	500	800
Bijdragen aan ZBO's/RWT's	3.575	2.800
ICTU	500	250
Diverse bijdragen	3.075	2.550
Bijdragen aan agentschappen	38.052	21.389
RVO.nl	2.362	0
RvIG	5.900	2.900
Logius	26.650	15.250
UBR	1.478	1.589
Diverse bijdragen	1.662	1.650

Bron: Rijksbegroting 2020 VII BZK (2020 en 2019)

4.Aanpak

Beschrijving van beleid en uitwerken analysekader

Als eerste wordt door een extern bureau in de beleidsdoorlichting van artikel 6.6 begonnen met een beschrijving van het beleid, de doelen en motivering voor (of de theorie achter) het beleid. De reconstructie van de beleidstheorie valt hier ook onder en deze wordt voor een belangrijk deel gebaseerd op "Instellingsbesluit Sturing Digitale overheid ¹". Hierin wordt het doel van de aanvullende Post (AP) GDI (en zijn opvolger zijnde de IP) beschreven. Deze uitwerking resulteert onder meer in een analysekader dat de basis vormt voor de doorlichting

Analyse doeltreffendheid en doelmatigheid

Op basis van de beleidstheorie en het onderliggende onderzoeksmateriaal (analysekader) wordt geanalyseerd of het gevoerde beleid heeft bijgedragen aan het behalen van de doelen (doeltreffendheid) en of dit met een efficiënte inzet aan middelen is gerealiseerd (doelmatigheid). Zoals eerder aangegeven wordt voorgesteld om de volgende 2 hoofdvragen te beantwoorden:

1. Hoe functioneert de governance waarin wordt beslist over de allocatie van middelen op de Investeringspost?

¹ Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040648/2018-02-23>

2. Hoe adequaat is de monitoring, bijsturing en verantwoording van de uitvoering geweest van initiatieven waaraan via de Investeringspost is bijgedragen?

Besparingsvariant en verbeterparagraaf

Conform de voorschriften van de RPE worden een besparingsvariant en een verbeterparagraaf opgenomen in de beleidsdoorlichting.

5. Methodiek en opzet

De doorlichting wordt uitgevoerd door middel van het bestuderen en analyseren van (evaluatie)rapporten en andere relevante informatiebronnen, waaronder de begroting. Ook wordt hier gekeken naar bronnen van voor 2019, die betrekking hebben op de voorloper van de IP, namelijk de Aanvullende Post. Voor een juiste duiding en het verkrijgen van benodigde aanvullende informatie worden eveneens interviews afgenomen. De uitvoering van de beleidsdoorlichting wordt uitbesteed aan een extern bureau. De selectie van het externe bureau is gestart en de planning is dat het externe bureau rond december 2020 kan starten.

Het team dat de doorlichting uitvoert (opdrachtnemer), bestaat uit een aantal medewerkers van directie DO en het te selecteren externe bureau. Over de voortgang wordt door de opdrachtnemer maandelijks aan de opdrachtgever gerapporteerd, die op zijn beurt de relevante gremia, zoals Management Team (MT's), hierover informeert. De uitkomsten van de beleidsdoorlichting komen eind 2021 beschikbaar en kunnen daardoor gebruikt worden bij uitvoering van activiteiten m.b.t. de IP in 2022.

Daarnaast wordt een begeleidingscommissie ingesteld die de kaders en randvoorwaarden van het onderzoek bewaken, en die ook inhoudelijk toetsen en becommentariëren. Vanuit de opdrachtnemer neemt de beleidsmedewerker, die vanuit directie DO verantwoordelijk is voor de uitvoering van de doorlichting, ook zitting in de begeleidingscommissie.

De doorlichting wordt uitgevoerd in vier stappen:

1. *Vorbereidingsfase (januari 2021)*
In deze fase wordt het Plan van Aanpak verder uitgewerkt en wordt een gedetailleerde planning gemaakt voor de beleidsdoorlichting. Het resultaat van de voorbereidingsfase wordt gerapporteerd in het conceptrapport ('inceptierapport').
2. *Uitwerken beleidstheorie en overzicht uitgevoerd onderzoek (RPE vragen 1-9) (februari-maart 2021)*
Een literatuurstudie wordt uitgevoerd en de beschikbare evaluaties en andere relevante documenten worden geanalyseerd. De beleidstheorie wordt ontwikkeld. Op basis daarvan wordt het analysekader bepaald. Onderdeel daarvan is het bepalen van de te gebruiken indicatoren. Ook wordt gekeken wordt waar de witte vlekken zitten wat betreft doelmatigheid en doeltreffendheid. En welke aanvullende onderzoeken er eventueel nodig zijn om deze op te vullen en indicatoren/proxy's² op te zetten om in die gevallen te komen tot plausibele uitspraken. Onderstaande tabel geeft een eerste opzet van de indicatoren en bronnen voor het beantwoorden van de 2 hoofdvragen en deelvragen.

Onderzoeksvraag	Deelvraag	Indicator	Bron (Data of interview)
1. Hoe functioneert de governance waarin wordt beslist over de allocatie van middelen op de Investeringspost?	a. Wat waren de criteria waaraan initiatieven moesten voldoen en in hoeverre zijn die in de praktijk toegepast?	Toegepaste criteria gebruikt in uitvraag IP2019 en IP2020	D (uitvraag IP2019 en IP2020) I (interview met 3 indieners en secr ICM)
	b. Hoe zijn de middelen op de Investeringspost in 2019 en 2020 gealloceerd?	budgetverdelingen per fin instrument, per onderdeel NL Digibeter, per opdrachtnemer, per fase IP project.	D (IA2019 en IA 2020)
	c. Is dit gebeurd overeenkomstig de doelstellingen waarmee ze	Percentage overeenkomstig met doelstellingen (NL Digibeter of GDI).	D (IP projecten) I (IP projectbetrokkenen)

² Indien een indicator moeilijk meetbaar blijkt, wordt indien mogelijk een indirecte indicator, een proxy-indicator bepaald.

	zijn opgehaald?		
2.Hoe adequaat is de monitoring, bijsturing en verantwoording van de uitvoering geweest van initiatieven waaraan via de Investeringspost is bijgedragen?	a. Op welke wijze is er gedurende de uitvoering van initiatieven gemonitord en bijgestuurd? Was dit adequaat?	Monitoring en bijsturing ICM. Monitoring en bijsturing door formeel OG IP project.	D (IP projecten, ICM) I (IP projectbetrokkenen en secr ICM)
	b. Op welke wijze is er verantwoord over de initiatieven? Was dit adequaat?	Verantwoording bijdrage en/of subsidie per IP project.	D (decharges) I (secr ICM)
	c. Wat zijn de succes en faalfactoren van de uitgevoerde initiatieven?	Gestopte projecten (faalfactoren) en afgeronde projecten (succesfactoren)	D (IP projecten) I (IP projectbetrokkenen)

Ook worden de planning en opzet van de te houden interviews gemaakt. De interviews wordt gebruikt om aanvullende kwalitatieve informatie te verzamelen voor indicatoren, waarvoor geen kwantitatieve informatie beschikbaar is. Een overzicht van de beschikbare evaluaties en relevante documenten treft u aan in hoofdstuk 6. De resultaten worden gerapporteerd in het 1^e tussenrapport ('rapportage referentieraamwerk') met antwoorden op RPE vragen 1-9.

3. *Onderzoeken van het functioneren van de governance en doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering (RPE vragen 10-15) (april-mei 2021)*

Aanvullende informatie voor de analyse wordt verzameld. In deze stap worden interviews met relevante stakeholders uitgevoerd om aanvullende, kwalitatieve informatie te verzamelen. De selectie voor de interviews wordt gedaan in afstemming met de begeleidingscommissie. De interviews worden gedaan met zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers van IP projecten. Daarnaast wordt gesproken met relevante spelers bij de governance van de IP, zoals Overheidsbreed Beleidsoverleg Digitale Overheid (OBDO) en Programmabureau Logius (PL). Indien daartoe besloten is tijdens stap 2 wordt extra onderzoek uitgevoerd om aanvullende informatie te verzamelen.

De verzamelde informatie wordt gebruikt het onderzoeken van het functioneren van de governance en doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering. De resultaten worden gerapporteerd in het 2^e tussenrapport ('rapport van bevindingen') met antwoorden op RPE vragen 10-15.

4. *Opstellen rapportage (juni-juli 2021)*

Vervolgens wordt de conceptrapportage inclusief conclusies en aanbevelingen opgesteld en afgestemd met de begeleidingscommissie. Op basis daarvan wordt het definitieve eindrapport opgesteld. Het eindrapport wordt vervolgens voorgelegd aan de onafhankelijke deskundige. Hij/zij geeft schriftelijk een oordeel over de kwaliteit.

Het definitieve eindrapport en het oordeel van de onafhankelijk deskundige worden met een kabinetsreactie verstuurd aan de Tweede Kamer.

6. Overzicht van de beschikbare evaluaties en relevante documenten

Een eerste inventarisatie van de beschikbare evaluaties en relevante documenten geeft aan dat doordat de Investeringspost (IP) pas sinds 2019 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gekomen is, er daardoor nog geen onderliggend evaluatieonderzoek bij BZK beschikbaar is van individuele beleidsonderdelen van artikel 6.6.

Evaluatieonderzoek dat gepland staat is het volgende:

- Belangrijkste bron voor de doorlichting 6.6 is de geplande evaluatie IP, die uitgevoerd wordt door BZK / Digitale Overheid in oprichting (DO) in opdracht van het Ministerie van Financiën, en waarvan de oplevering gepland staat voor 2021 1^e kwartaal (Q1). In deze evaluatie worden ook voor de doorlichting 6.6 relevante vragen opgenomen en uitgewerkt, zodat de evaluatieresultaten goed bruikbaar zijn als input voor de doorlichting 6.6.

Daarnaast wordt gekeken of er wellicht bij andere ministeries wel relevante evaluaties beschikbaar zijn.

Beschikbare relevante documenten en rapporten zijn de volgende:

- Een evaluatie van de “governance en doorbelasting”, uitgevoerd door Verdonck Klooster & Associates (VKA) in 2020. In de uitgevoerde interviews zijn ook vragen gesteld over de ICM en de besteding van de middelen. Deze kunnen gebruikt worden als input voor de beleidsevaluatie;
- Een Expert Opinion: “Vereenvoudiging doorbelasting van de Generieke Digitale Infrastructuur” in 2020, uitgevoerd door ABDTopconsult / Dick Heerschop;
- De beleidsdoorlichting 6.5 “Identiteit” uit 2019;
- Aanbevelingen en stukken vanuit de Digicommissaris/ Nationaal Beraad Digitale Overheid uit 2018 (toen de middelen nog bij FIN stonden in het kader van de Aanvullende Post).

Relevante documenten en rapporten die gepland staan, zijn de volgende:

- De beleidsdoorlichting 6.2 en 6.3 “Digitale overheidsdienstverlening, informatiebeleid en informatiesamenleving” die naar verwachting eind 2020 beschikbaar komt.

De doorlichtingen 6.5 en 6.2/6.3 geven aan welke activiteiten vanuit regulier beleid op thema’s van de IP zijn uitgevoerd³. De innovatieprojecten uit de IP zijn incidentele, vernieuwende projecten die een aanvulling zijn op de reguliere projecten van DO.

7.Organisatie

Voor de begeleiding van de beleidsdoorlichting artikel 6.6 is een commissie ingesteld die de voortgang en kwaliteit van de doorlichting bewaakt. Ook bewaakt de commissie dat alle relevante belanghebbenden bij de beleidsdoorlichting worden betrokken. Deze commissie bestaat uit:

- Voorzitter- en secretarisschap: Twee leden van Directoraat-generaal Overheidsorganisatie, ministerie van BZK.
- Een lid van DG Rijksbegroting, Inspectie der Rijksfinanciën (IRF/BZK), ministerie van Financiën.
- Een lid van de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ), ministerie van BZK.
- Betrokkenheid vanuit stakeholders Digitale Overheid: 1 PL lid en 1 OBDO lid.
- Betrokkenheid vanuit inhoudelijke expertise en coördinatie documentatie: 1 lid van Directoraat-generaal Overheidsorganisatie, ministerie van BZK.
- Een onafhankelijk deskundige die vooral de onderzoeksmethodiek bewaakt en de kwaliteit van de beleidsdoorlichting beoordeelt.

De onafhankelijk deskundige waaraan in de laatste bullit wordt gerefereerd is Prof. dr. J. Bossert. Hij is expert op het gebied van governance & controlling, financieel management, management accounting. Hij is buitengewoon hoogleraar Governance & Control aan de Universiteit van Stellenbosch - School of Public Leadership. Tevens is hij is lector Finance & Accountancy aan de Hogeschool Inholland. Professor Bossert heeft dit plan van aanpak mede beoordeeld en zijn beoordeling van de Beleidsdoorlichting zal een integraal onderdeel vormen van de beleidsdoorlichting.

8.Tijdspad

In de planning wordt ernaar gestreefd de doorlichting uiterlijk in het laatste kwartaal van 2021 aan uw Kamer toe te sturen. Het streven is om dit bij voorkeur al in september / oktober 2021 te doen. De uitkomsten van de doorlichting kunnen dan nog meegewogen worden bij de begrotingsbehandeling.

³ In 2020 was het totale budget voor artikel 6 als volgt verdeeld: 6.2 44%, 6.5 23% en 6.6 33% (gebaseerd op Rijksbegroting VII BZK 2020).