

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Rapportage Onderzoek Toegang Digitale Overheid

Voor intern beraad

Kenmerk: 30129018F138-2020-0303/SM/rvm/wvk/ms

20 mei 2020



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

20 mei 2020

Referentie: 30129018F138- 2020-0303/SM/rvm/wwk/ms

Betreft: Eindrapportage Onderzoek Toegang Digitale Overheid

Graag presenteren wij u de eindrapportage over het door ons uitgevoerde onderzoek Toegang Digitale Overheid. Wij hebben deze rapportage opgesteld voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zoals wij hebben vastgelegd in onze offerte met het referentienummer 2019-0755/SM/rvm/vd.

In deze eindrapportage is de feedback verwerkt die wij hebben mogen ontvangen op de conceptversie die wij op 16 april 2020 met u gedeeld hebben en die is voorgelegd aan alle bij dit onderzoek betrokken stakeholders.

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 per mail op selwyn.moons@pwc.com.

Hoogachtend,
PricewaterhouseCoopers Advisory N.V.

dr. S.J.V. Moons
Partner
selwyn.moons@pwc.com

*PricewaterhouseCoopers Advisory N.V., Thomas R. Malthusstraat 5, 1066 JR Amsterdam,
Postbus 9616, 1006 GC Amsterdam, 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. Op deze diensten zijn algemene voorwaarden van toepassing, waarin onder meer aansprakelijkheidsvoorwaarden zijn opgenomen. Op leveringen aan deze vennootschappen zijn algemene inkoopvoorwaarden van toepassing. Op www.pwc.nl treft u meer informatie over deze vennootschappen, waaronder deze algemene (inkoop)voorwaarden die ook zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel te Amsterdam.

Managementsamenvatting

- 01 De centrale, maatschappelijke doelstelling van het domein Toegang Digitale Overheid (hierna: domein Toegang) is het verhogen van het betrouwbaarheidsniveau van authenticatiemiddelen voor toegang tot de digitale overheidsdienstverlening voor burgers en bedrijven, daarbij inbegrepen het beschikbaar stellen van Machtigingsvoorzieningen voor alle doelgroepen. Onder het domein Toegang vallen de volgende onderwerpen: het eID-stelsel, 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 (aansluiting van dienstverleners), bestrijding van fraude en misbruik, toezicht e.d.
- 02 Om een onafhankelijk beeld te krijgen van de stand van zaken binnen het domein Toegang, heeft PwC – in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) – onderzoek verricht naar het beleid, de sturing, de bestuurlijke kaders, de besturende en uitvoerende processen en de technische voorzieningen die relevant zijn om de maatschappelijke doelen van het domein te realiseren.

Onze bevindingen samengevat

- 03 Onze overkoepelende waarneming is dat de omgeving van het domein Toegang complex en dynamisch is. Deze complexiteit en dynamiek komen voort uit het ambitieniveau van de doelstellingen van het domein Toegang, gevoed door maatschappelijke (en daarmee politieke) verwachtingen die leven ten aanzien van digitale dienstverlening door de overheid. Burgers en bedrijven verwachten dat de overheid haar dienstverlening volledig digitaal kan aanbieden. Het bereik van het domein is dan ook de hele Nederlandse maatschappij: vrijwel alle overheidsorganisaties moeten aangesloten zijn op een authenticatiemiddel voor de overheid en evenzo wordt van alle burgers en bedrijven verwacht dat zij van (in ieder geval een van) deze middelen gebruik weet te maken.
- 04 Deze maatschappelijke complexiteit en dynamiek vertaalt zich door in de besturing van het domein aan overheidszijde. Het domein kent een groot en divers palet aan stakeholders: ministeries, uitvoeringsorganisaties en technische leveranciers die samen verantwoordelijk zijn voor de realisatie van digitale toegang tot de overheid. In de praktijk blijkt dit tot parallelle aansturinglijnen te leiden die zorgen voor onduidelijke aansturing van Logius als centrale uitvoerder in het domein. Deze situatie kan mede ontstaan aangezien er geen eenduidige en geaccepteerde definitie van het domein is. Er zijn vele stakeholders betrokken via diverse overlegvormen maar de focus op een gemeenschappelijk doel en belang lijkt te ontbreken. Een regelmatig terugkerende observatie van stakeholders is dan ook dat koersvastheid binnen het programma eID uitdagend lijkt te zijn. Tot slot treedt er regelmatig rolvermenging op tussen de verschillende stakeholders. In een dergelijke omgeving blijkt het voor Logius lastig om een vaste koers te varen. De onduidelijkheden van de afgelopen jaren heeft ertoe geleid dat de opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie tussen BZK en Logius steeds verder onder druk is komen te staan. Maar ook publieke uitvoeringsorganisaties, die de diensten van Logius afnemen, ervaren onduidelijkheid over koers en tijdslijnen van het programma. Kortgezegd weten zij onvoldoende waar ze aan toe zijn. Dit leidt tot extra kosten en veel *last minute* projecten.
- 05 De complexiteit en dynamiek van het domein wordt verder gevoed door het tempo waarin de technologische component van het domein zich ontwikkelt. Innovaties die zowel kansen als bedreigen bieden voor het domein, volgen elkaar in hoog tempo op. In het debat over de richting, de standaarden en bijvoorbeeld de vraag over publieke of private authenticatiemiddelen van het domein, mengen zich dan ook vele aanbieders en experts. Tegelijkertijd constateren wij dat er vanuit overheidszijde relatief weinig IT-kennis en expertise beschikbaar is/wordt gesteld voor het programma eID.
- 06 Het is vanwege deze complexiteit en dynamiek begrijpelijk dat het programma eID, een van de belangrijkste pijlers binnen het domein Toegang, een relatief lange doorlooptijd kent en dat het programmamanagement (BZK) zich continu voor nieuwe keuzes gesteld ziet. Alle voornoemde ontwikkelingen gaan zodanig snel, dat wanneer BZK deze keuzes niet zou maken, het programma

'ingehaald wordt' door externe ontwikkelingen. Dit alles legt een grote druk op het programma, die vanwege de maatschappelijke impact verder opgevoerd wordt. Gevolg is dat het programma uitgebreid is tot de omvang en complexiteit zoals deze nu is.

- 07 Tegelijkertijd moet er gewerkt worden binnen vaste kaders. Zo heeft de Autoriteit Persoonsgegevens naar aanleiding van eerdere onderzoeken in de zorg VWS opgedragen om voortvarendheid te betrachten met de implementatie van betrouwbaarheidsniveaus Substantieel en Hoog. Verder is door BZK (als beleidsverantwoordelijk departement) het streven uitgesproken per 1 januari 2021 de eerste benodigde voorziening DigiD Substantieel te realiseren. Maar ook de juridische kaders omtrent "machtingen" zorgen voor veel complexiteit die niet snel op te lossen is.
- 08 Zichtbaar is dat BZK als beleidsmatig verantwoordelijke inzet heeft gepleegd om de grip op het domein Toegang te versterken. De Quick Scan programma eID uit de zomer 2018 is hier een goed voorbeeld van, alsmede de 'reset' in 2019 om de focus op DigiD Substantieel en de zorg te leggen. Ook de oprichting van het Transitiebureau in 2019, gericht op het versneld implementeren van de Wet digitale overheid bij uitvoeringsorganisaties, is een goed initiatief om meer grip te krijgen. Het Transitiebureau is tegelijkertijd nog niet 'af' terwijl de uitrol op korte termijn wel momentum moet gaan krijgen.
- 09 Onze conclusie is samengevat dat het ambitieniveau van het domein te hoog is binnen de maatschappelijke, politiek-bestuurlijke, technische en juridische kaders waarin zij opereert. Onze bevindingen laten zien dat er significante risico's zijn, die ervoor kunnen zorgen dat de deadline van de aansluiting van de zorg in substantiële omvang per 1 januari 2021 niet wordt gehaald. Deze risico's hebben onder meer betrekking op onduidelijkheden over het te volgen beleid, te behalen resultaten en deadlines bij stakeholders, moeizame relaties tussen BZK en Logius, en gebrek aan inzicht in scope en voortgang. Wij denken dat in deze fase een herijking nodig is op de korte termijn prioriteiten (< 1 jaar) van het programma. Onze aanbevelingen aan het programma zijn hier dan ook op gericht.

Overkoepelende aanbevelingen

- 10 Op grond van onze bevindingen komen wij tot de volgende aanbevelingen voor BZK.
- 11 **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. 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. Communiceer helder over deze planning.
- 12 **Schrap voor de korte termijn alle activiteiten die niet direct bijdragen aan het realiseren van de resultaten** per 1 januari 2021. De deadlines verdienen het om bestuurlijk alle aandacht en operationeel de grootste capaciteit te krijgen. Vermijd afleiding.
- 13 **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.
- 14 **Herstel de relaties met de belangrijkste stakeholders.** De interviews geven aan dat de relaties onder grote druk staan, bijvoorbeeld tussen BZK en Logius. Fricties in de relatie leiden tot niet-effectieve communicatie. 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.
- 15 **Denk na over het "verhaal"** in aanloop naar de deadline van 1 januari 2021. Er zijn verschillende mogelijkheden, namelijk a) 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. Denk na over wat deze verhalen zijn en begin tijdig met communiceren.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	6
1.1.	Achtergrond en aanleiding	6
1.2.	Doelstelling en scope	6
1.3.	Aanpak	7
1.4.	Gebruik van interviews als bron voor bevindingen PwC	7
1.5.	Status rapport	7
1.6.	Leeswijzer	8
1.7.	Beperkingen	8
1.8.	Verspreiding	9
2.	Ons beeld van het domein Toegang	10
3.	Bevindingen, risico's en aanbevelingen	15
3.1.	Onderzoeksvraag 1: Wat zijn de mogelijke aandachtspunten voor de aansturing van het domein Toegang (governance) en de ophanging binnen BZK?	15
3.1.1.	Element Governance en rapportage	15
3.2.	Onderzoeksvraag 2: Waar loopt het domein Toegang mogelijke risico's ten aanzien van deze planning, capaciteit, gereed zijn van organisaties, techniek, stakeholdermanagement en dergelijke?	18
3.2.1.	Element Risicobeheersing	18
3.2.2.	Element Kostenbeheersing	21
3.2.3.	Element Planning	24
3.2.4.	Element Kwaliteitsbeheersing	26
3.2.5.	Element Resource / performance	29
3.2.6.	Element Continue zekerheid en feedback	30
3.2.7.	Element Scopebeheersing / Wijzigingsbeheer	31
3.2.8.	Element Stakeholdermanagement	34
3.3.	Onderzoeksvraag 3: Wat zijn in de gekozen aanpak mogelijke kwetsbaarheden bij het realiseren van de maatschappelijke doelen?	36
3.3.1.	Element Benefitsmanagement	36
4.	Overkoepelende aanbevelingen	39
A.	Overzicht geraadpleegde documenten	40
B.	Overzicht gehouden interviews en bijgewoonde workshops	43
C.	Toelichting model twaalf elementen voor succesvolle projecten en programma's	44

1. Inleiding

1.1. Achtergrond en aanleiding

- 16 De centrale doelstelling van het domein Toegang Digitale Overheid (hierna: domein Toegang) is het verhogen van het betrouwbaarheidsniveau van authenticatiemiddelen voor de toegang tot de digitale overheidsdienstverlening voor burgers en bedrijven, en het beschikbaar stellen van Machtigingsvoorzieningen voor alle doelgroepen. Onder het domein Toegang vallen de volgende onderwerpen: het eID-stelsel, 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 (aansluiting van dienstverleners), bestrijding van fraude en misbruik, toezicht e.d.¹
- 17 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

- 18 Om een onafhankelijk beeld te krijgen van de stand van zaken binnen het domein Toegang, doet PwC - in opdracht van het ministerie van BZK - een onderzoek 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 te realiseren.
- 19 Het doel van dit onderzoek is niet om het domein Toegang te auditen, maar om een zienswijze op het domein vanuit een onafhankelijk perspectief te geven. De resultaten die uit dit onderzoek naar voren komen, vertalen wij in concrete adviezen om zo de opdrachtgever in staat te stellen de aansturing op het domein te kunnen verbeteren, de accenten op de juiste plaats te leggen en tijdig te kunnen anticiperen op onvoorziene ontwikkelingen.
- 20 In overeenstemming met de opdrachtgever is bij de start van deze opdracht bepaald dat het onderzoek antwoord moet geven op de volgende vijf onderzoeksvragen. Deze door BZK geformuleerde onderzoeksvragen zijn de operationalisering van de hierboven genoemde onderzoeksdoelen.
1. Wat zijn mogelijke aandachtspunten voor de aansturing van het domein Toegang (governance) en de ophanging binnen BZK?
 2. Waar loopt het domein Toegang mogelijke risico's ten aanzien van deze planning, capaciteit, gereed zijn van organisaties, techniek, stakeholder management en dergelijke?
 3. Wat zijn in de gekozen aanpak mogelijke kwetsbaarheden bij het realiseren van de maatschappelijke doelen?
 4. Zijn er blinde vlekken (onderwerpen of ontwikkelingen) die de doelrealisatie in de weg kunnen staan, maar nog niet voldoende in beeld zijn bij het domein?
 5. Wat is het advies aan de opdrachtgever en de leden van de Program Board en/of de DG-Stuurgroep?
- 21 Buiten de scope van dit onderzoek vallen:
- Bestuurlijke voorbereiding en politieke besluitvorming over wet- en regelgeving (zoals de Wet digitale overheid en eIDAS). Wij beschouwen deze kaders als een gegeven voor het domein Toegang.
 - Een onderzoek naar de *outcomes* van de verschillende programma's binnen het domein Toegang, ofwel het effect van het programma op burgers en bedrijven, waarbij onderzocht zou worden in hoeverre het programma daadwerkelijk leidt tot de realisatie van de maatschappelijke doelen.

¹ Bij de definitie van het domein plaatsen wij in het onderzoek reflecties. Deze zijn te vinden in sectie 3.2.7.1.

- 22 Het domein Toegang is continu in ontwikkeling en daardoor ook onderhevig aan veranderingen. Deze rapportage is tot stand gekomen op basis van de verrichte werkzaamheden in de periode van 6 januari tot en met 13 maart 2020. Eventuele factoren of omstandigheden die na deze periode zijn gewijzigd, zijn niet in dit rapport verwerkt.

1.3. Aanpak

- 23 Voor de uitvoering van dit onderzoek hebben wij ons 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. 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 volledig mogelijke beantwoording van de onderzoeksvragen.
- 24 In de onderstaande afbeelding zijn de elementen uit het model weergegeven. In bijlage C zijn de twaalf elementen toegelicht en zijn de onderliggende aspecten beschreven.

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

- 25 Deze rapportage is opgesteld aan de hand van onze analyse van de aan ons ter beschikking gestelde documentatie en het houden van interviews (25 interviews met in totaal 45 personen) om verdere inzicht te verkrijgen in de governance, de bestuurlijke kaders en de besturende en uitvoerende processen van het domein Toegang. Een overzicht van de geraadpleegde documenten en de gehouden interviews zijn respectievelijk opgenomen als bijlage A en bijlage B.
- 26 In onze voorgestelde aanpak hadden wij gepland om onze conceptbevindingen met de geïnterviewden te delen en af te stemmen in zogenaamde hoor- en wederhoorsessies. Dit ter validatie van de juistheid en volledigheid van de overkoepelende bevindingen naar aanleiding van onze documentstudie, de bijgewoonde workshops en vergaderingen, en de gehouden interviews. Echter, vanwege de onvoorziene omstandigheden als gevolg van de situatie omtrent het Coronavirus, is in overleg met de opdrachtgever besloten om hoor- en wederhoor schriftelijk in te vullen door de integrale concept eindrapportage aan alle gesprekspartners te sturen en om daarop schriftelijk hoor- en wederhoor op te laten plaatsvinden.
- 27 In deze eindrapportage zijn de opmerkingen uit de schriftelijke hoor- en wederhoor verwerkt.

1.4. Gebruik van interviews als bron voor bevindingen PwC

- 28 Wij gebruiken de informatie in de bevindingen als uit minimaal 3 verschillende bronnen (interviews en/of documenten) hetzelfde beeld naar voren komt, dit wordt in onderzoeken brontriangulatie genoemd.

1.5. Status rapport

- 29 Deze rapportage heeft de status definitief. In deze versie is de feedback verwerkt die van verschillende stakeholders is ontvangen op basis van het op 17 april 2020 gedeelde werkconcept.

1.6. Leeswijzer

- 30 Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is een vertaling gemaakt naar de relevante elementen uit het gehanteerde model *‘Twaalf elementen voor succesvolle projecten en programma’s’*. In de tabel hieronder is dit weergegeven.

Onderzoeksvraag	Elementen ²	Paragraaf
1) Wat zijn mogelijke aandachtspunten voor de aansturing van het domein Toegang (governance) en de ophanging binnen BZK?	Governance en rapportage	§3.1.1 Element Governance en rapportage
2) Waar loopt het domein Toegang mogelijke risico's ten aanzien van deze planning, capaciteit, gereed zijn van organisaties, techniek, stakeholder management en dergelijke?	Risicobeheersing Kostenbeheersing Planning Kwaliteitsbeheersing Resource/Performancemanagement Continue zekerheid & feedback Scopebeheersing / Wijzigingsbeheer Stakeholdermanagement	§3.2.1 §3.2.2 §3.2.3 §3.2.4 §3.2.5 §3.2.6 §3.2.7 §3.2.8
3) Wat zijn in de gekozen aanpak mogelijke kwetsbaarheden bij het realiseren van de maatschappelijke doelen?	Benefitsmanagement	§3.3.1
4) Zijn er blinde vlekken (onderwerpen of ontwikkelingen) die de doelrealisatie in de weg kunnen staan, maar nog niet voldoende in beeld zijn bij het domein?	Beantwoording van deze vraag is verwerkt in voorgaande onderzoeksvragen in hoofdstuk 3.	
5) Wat is het advies aan de opdrachtgever en de leden van de Program Board en/of de DG-Stuurgroep?	Specifieke aanbevelingen per element zijn opgenomen in hoofdstuk 3. Ons overkoepelend advies is opgenomen in hoofdstuk 4.	

- 31 In hoofdstuk 3 beschrijven wij per element de door ons geïdentificeerde aandachtspunten, risico's en kwetsbaarheden door middel van een bevinding en het daarbij behorende risico. In dit hoofdstuk geven wij ook aan de hand van de bevindingen en op basis van de ervaringen en inzichten van PwC antwoord op de vierde onderzoeksvraag: 'Zijn er blinde vlekken (onderwerpen of ontwikkelingen) die de doelrealisatie in de weg kunnen staan, maar nog niet voldoende in beeld zijn bij het domein?'.
- 32 Ter beantwoording van de vijfde onderzoeksvraag 'Wat is het advies aan de opdrachtgever en de leden van de Program Board en/of de DG-Stuurgroep?', presenteren wij onder elke bevinding in hoofdstuk 3, onze inschatting van het gerelateerde risico en een specifieke aanbeveling ter verbetering en/of correctie. In hoofdstuk 4 presenteren wij onze overkoepelende aanbevelingen.

1.7. Beperkingen

- 33 PwC is een accountantskantoor en voert wettelijk verplichte controles uit. Voor deze controles gelden wettelijke richtlijnen waaraan PwC moet voldoen en waarop de AFM toezicht houdt. Deze opdracht is uitgevoerd door de adviestak van PwC waarbij de term Assurance, zoals gebruikt in de offerte uitvraag, niet van toepassing is in de zin van een wettelijke controle.
- 34 Onze werkzaamheden betreffen geen controle-, beoordelings- of andere Assurance-opdracht in overeenstemming met Nederlandse controle- en overige standaarden. Wij verstrekken geen accountantsverklaring, -certificering of andere vorm van zekerheid met betrekking tot de door ons verleende diensten of de informatie op basis waarvan onze diensten zijn verleend. Dit houdt in dat aan onze rapportage geen zekerheid kan worden ontleend.
- 35 Wij hebben ons onderzoek gebaseerd op de informatie uit de aan ons beschikbaar gestelde documentatie en de informatie aangereikt tijdens de interviews. Wij hebben de informatie niet

² Het element Leveranciersmanagement is buiten de scope van het onderzoek geplaatst vanwege dat dit element binnen de kaders van dit onderzoek niet van toepassing is gebleken.

onderworpen aan een accountantscontrole of op andere wijze geverifieerd, tenzij anderszins vermeld in onze opdrachtbevestiging.

- 36 Het veldwerk voor dit onderzoek is uitgevoerd in de periode 28 januari – 3 maart 2020 en daarmee voordat de maatregelen ten aanzien van Corona zijn getroffen. De effecten op de voortgang van het programma hiervan hebben wij niet kunnen meenemen in dit rapport.

1.8. Verspreiding

- 37 Dit rapport is geadresseerd aan de het ministerie van BZK en is uitsluitend voor haar gebruik opgesteld en de bij dit onderzoek betrokken partijen en belanghebbenden. Het rapport is niet bedoeld voor andere partij(en), of opgesteld met de belangen of behoeften van andere partijen in gedachten. Het rapport heeft uitsluitend betrekking op de zaken die uiteen zijn gezet in onze offerte met kenmerk 2019-0775/SM/rvm/vd. PwC geeft derde partijen niet het recht om op het rapport te mogen vertrouwen dan wel het rapport voor enig doel te gebruiken. PwC wijst uitdrukkelijk iedere aansprakelijkheid en/of zorgplicht jegens andere partijen dan de geadresseerde(n) van het rapport af.
- 38 Behoudens voor zover een wettelijke bepaling, voorschrift, of andere (beroeps)regels om informatie openbaar te maken op u van toepassing is, of wij vooraf onze schriftelijke toestemming hebben gegeven om dit te doen, zult u de inhoud van het rapport, meningen of andere schriftelijke of mondelinge verklaringen van PwC niet openbaar maken of aan derden verstrekken. Indien u op grond van de Wet openbaarheid van bestuur een verzoek ontvangt om schriftelijke verklaringen van PwC beschikbaar te stellen aan een derde partij ("Wob-verzoek"), zult u ons daarvan onmiddellijk schriftelijk op de hoogte stellen, in ieder geval voorafgaand aan uw beslissing over het Wob-verzoek en dus voorafgaand aan de openbaarmaking van dergelijke verklaringen. In dat verband zult u ons alle beschikbare achtergrondinformatie over een dergelijk Wob-verzoek verstrekken. Bovendien stelt u ons in staat om onze visie op het Wob-verzoek met u te delen, in afwachting van de door u te nemen administratieve beslissing op het Wob-verzoek.

2. Ons beeld van het domein Toegang

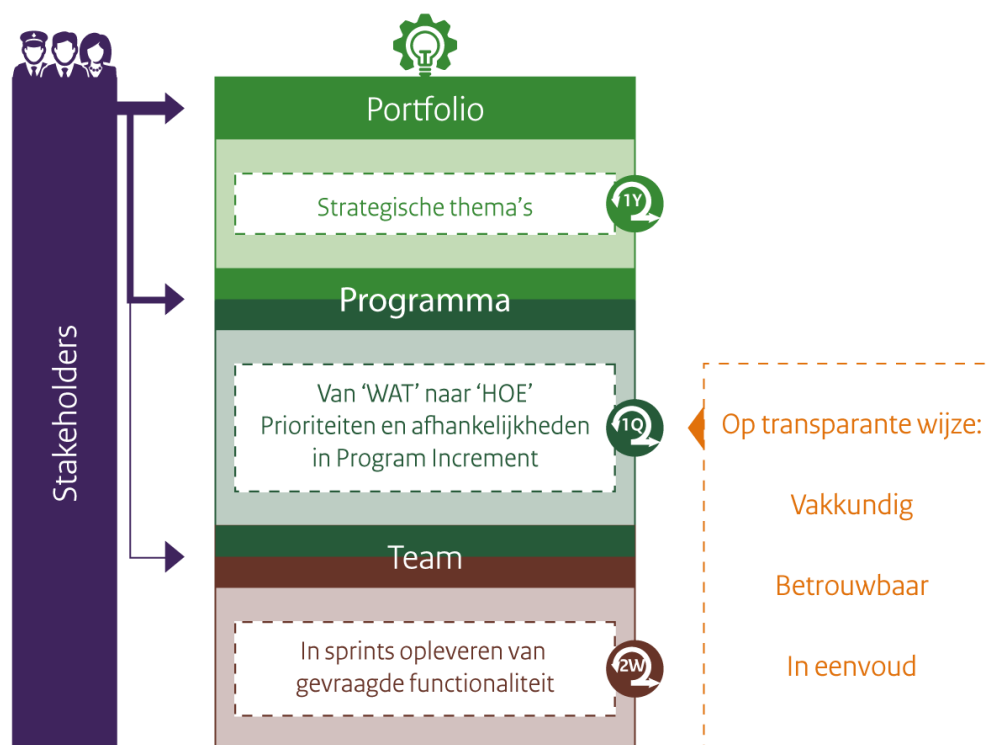
- 39 Bij aanvang van deze opdracht is gesteld dat inzicht in de achtergrond, de historie en context van het domein Toegang van belang is bij uitvoering van deze opdracht. Voorafgaand aan het onderzoek hebben wij ons in het domein Toegang verdiept om zo een goed beeld te krijgen in de omvang, structuur en complexiteit van het domein. Ook gedurende het onderzoek zijn deze inzichten verder verduidelijkt en geconcretiseerd. Een goed begrip van de context waarbinnen het domein Toegang opereert, is onontbeerlijk gebleken om alle bevindingen gedurende het onderzoek te kunnen plaatsen en van betekenis te kunnen voorzien. In dit hoofdstuk geven wij een schets van ons beeld van het domein.
- 40 Het domein Toegang bevindt zich in een technisch uitdagend, waarin technologische ontwikkelingen elkaar snel opvolgen, bestuurlijk complex en dynamische omgeving, dicht bij de politiek. Overheidsdienstverlening is vandaag de dag niet meer denkbaar zonder digitale dienstverlening en daarmee zonder toegang tot dit digitale domein. Veilige toegang is technisch een uitdaging door het 'kat en muisspel' dat gespeeld moet worden met hackers en internetcriminelen. Burgers en bedrijven verwachten dat overheidsinstanties onderling gegevens afstemmen en uitwisselen, terwijl dit lang niet altijd juridisch mogelijk of bestuurlijk logisch is. Daarnaast is het veld onderhevig aan veranderende (internationale) wet- en regelgeving en ontwikkelingen in de (internationale) markt van private aanbieders van vertrouwensdiensten. Tot slot leggen de hoge verwachtingen van burgers bij digitale dienstverlening (ten aanzien van snelheid en gebruikersgemak) de nodige druk op de bestuurlijk en politiek verantwoordelijken.
- 41 De overheid wil graag dat burgers en bedrijven veilig bij (semi-)overheidsorganisaties en organisaties met een publieke taak kunnen inloggen en meer zaken via het internet kunnen regelen. Om die reden wordt stapsgewijs gewerkt aan het realiseren van elektronische identificatiemiddelen met een hoog betrouwbaarheidsniveau. Deze identificatiemiddelen met een hoge betrouwbaarheid geven publieke dienstverleners meer zekerheid over iemands identiteit. Om deze doelstelling te helpen behalen is het programma elektronische identiteit (eID) opgezet.
- 42 Het programma eID heeft als doel het bereiken van de volgende maatschappelijke doelen³:
- Iedereen kan op een veilige, betrouwbare, toegankelijke, begrijpelijke, gebruiksvriendelijke en persoonlijke wijze met de overheid interacteren;
 - Steeds meer mensen kunnen in de almaar digitaler wordende maatschappij participeren doordat de overheid intelligent en in samenwerking met burgers, bedrijven en belanghebbenden, voortdurend optimaal gebruik maakt van de ontwikkelingen in het digitale domein;
 - Wij beschermen hierbij de grondrechten en de publieke waarden.
- 43 Het programma eID overziet onder andere de realisatie van publieke identificatiemiddelen op een hoog betrouwbaarheidsniveau, het gebruik van publieke en private middelen die digitale toegang bieden tot de dienstverlening in het burgerdomein, het stellen van (wettelijke) eisen op deze middelen, de toelating van deze middelen, het toezicht op naleving van de gestelde eisen en het ontzorgen van (overheids-)dienstverleners door de aansluiting op deze middelen te vergemakkelijken.
- 44 Andere initiatieven binnen het domein Toegang zijn onder andere:
- Het programma Machtigen, die het voor gebruikers mogelijk maakt om zich door een persoon of een instantie te laten helpen bij het digitaal regelen van zaken met de overheid;
 - Het programma eIDAS, opgezet naar aanleiding van de eIDAS-verordening die vanaf september 2018 ervoor zorgt dat inwoners uit alle landen van de Europese Unie eenvoudiger overheidsdiensten in het buitenland kunnen afnemen;
 - Het eTD-stelsel (dat onder meer het identificatiemiddel eHerkenning omvat), waarmee ondernemers en bedrijven veilig en betrouwbaar online zaken kunnen doen met overheidsorganisaties.

³ Voortgangsrapportage Digitale Toegang, Kamerstukken II 2019/20, 26643, nr. 636, p. 1-2

- 45 Hoewel nauw verwant aan het programma eID, hebben het programma Machtigen, het programma eIDAS en de (door)ontwikkeling van eHerkenning een eigen project- en/of programmastructuur en een eigen invulling van aansturing.
- 46 De wettelijke kaders voor het domein Toegang zijn vastgelegd in de Wet digitale overheid. Hiervoor is de Minister van BZK beleidsmatig verantwoordelijk. De wet bepaalt onder meer dat publieke dienstverleners verplicht zijn om identificatiemiddelen van het betrouwbaarheidsniveau 'Substantieel' of 'Hoog' te accepteren om toegang te verlenen tot online diensten waarbij, afhankelijk van de soort informatie, deze betrouwbaarheidsniveaus vereist is.
- 47 Om publieke dienstverleners te ontzorgen bij de acceptatie van en de aansluiting op de verschillende identificatiemiddelen, ontwikkelt het domein Toegang routeringsvoorzieningen. Deze routeringsvoorzieningen zorgen ervoor dat dienstverleners hun onlinediensten met maar één gestandaardiseerde koppelvlak hoeven te integreren. Ze kunnen dan gebruikmaken van de verschillende identificatiemiddelen, ontvangen hiervoor één factuur en hebben één enkel aanspreekpunt.
- 48 Binnen het domein Toegang worden op dit moment twee routeringsvoorzieningen ontwikkeld, namelijk de Identity Bridge door Logius en de Toegangsverleningservice (TVS) door DICTU. De ontwikkeling van de TVS wordt aangestuurd door het ministerie van VWS, waarbij EZK, op dit moment, het beleidsverantwoordelijke ministerie is. De routeringsvoorzieningen zullen de middelen DigiD, Machtigen, eIDAS (inlogmiddelen vanuit andere Europese landen) en private middelen ontsluiten.

SAFe/Agile werkwijze Logius

- 49 De organisatie van Logius is recent veranderd om sneller in te kunnen spelen op veranderingen. Zo heeft Logius Agile-werken ingevoerd middels het SAFe-raamwerk. De werkwijze maakt gebruik van regelmatige input van stakeholders middels onder andere Program Increment (PI) planning events en Routekaartoverleggen waarin de prioritering wordt bepaald. Figuur 1 toont de drie niveaus van SAFe binnen Logius.

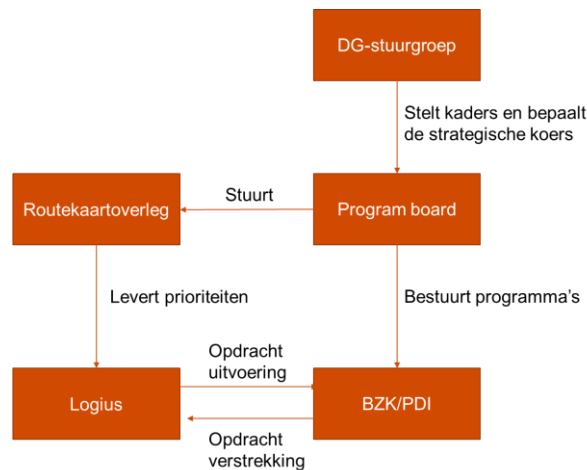


Figuur 1: De implementatie van SAFe binnen Logius⁴

Verschiedende aansturingslijnen van het domein Toegang

⁵⁰ De aansturing van het domein Toegang gebeurt middels twee aansturingslijnen. De eerste daarvan is de *sturing op transitie* en is weergegeven in figuur 2. Deze aansturingslijn is gericht op het (versneld) invoeren van de Wet digitale overheid. Deze aansturingslijn bestaat onder andere uit:

1. De DG-Stuurgroep met daarin de Directeur-generaal Overheidsorganisatie van BZK (voorzitter), SZW, VWS, VNG, DUO, de Belastingdienst, I&W, Logius en J&V. Samen zijn ze verantwoordelijk voor het bepalen van de strategische en bestuurlijke richting.
2. De Program Board met vertegenwoordigers van BZK (Digitale overheid (i.o.), CIO en FEZ), de Belastingdienst, VWS, DUO, VNG, UWV, RDW, I&W, RvIG, EZK en Logius. Als gremium is de Program Board (gemandateerd) verantwoordelijk voor het nemen van tactische besluiten betreffende het programma eID.
3. Het Routekaartoverleg met Logius en haar stakeholders. Via het Routekaartoverleg bepaalt Logius de prioriteiten van de werkpakketten.
4. De programmadirectie Informatie (PDI) van BZK bestaand uit beleidsmedewerkers, programmamanagers, projectmanagers, projectleiders en teamleden, die uitvoering geven aan het beleid in samenwerking met leveranciers en dienstverleners.

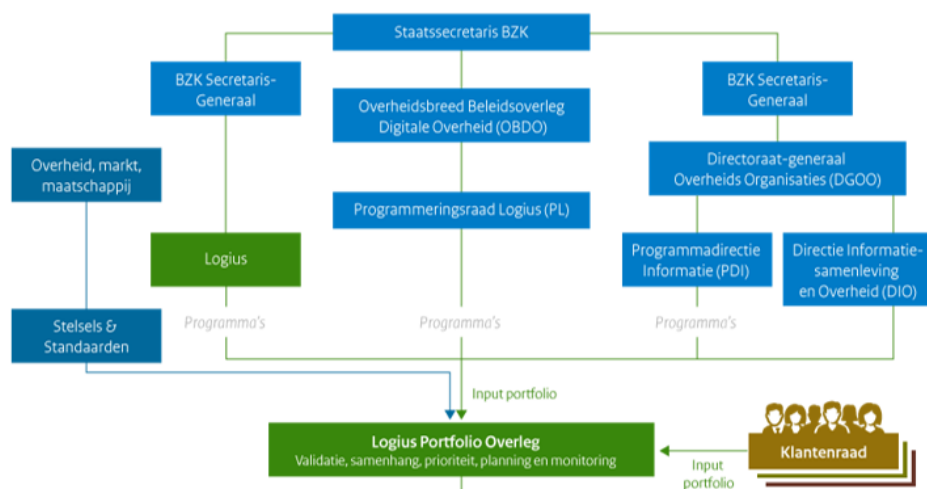


Figuur 2: Versimpelde weergave van de governance structuur "Sturing op transitie"⁵

51 De tweede sturingslijn is de *sturing op 'business as usual'*. Ingericht om de 'reguliere' sturing op de uitvoering van programma's en projecten met betrekking tot (toegang tot) de digitale overheid vorm te geven. Deze aansturingslijn, zoals weergegeven in figuur 3, bestaat onder andere uit:

1. De eigenaarslijn van de SG BZK op Logius. Dit betreft het borgen van de (middel)lange termijn continuïteit van de kwaliteit van de dienstverlening door Logius. Dit leidt tot input voor het portfolio van Logius.
2. Het Overheidsbreed Beleidsoverleg Digitale Overheid (OBDO) bestaande uit 11 partijen: Directoraat Generaal Overheidsorganisaties van BZK (voorzitter), VNG, IPO, Unie van Waterschappen, de ministeries van EZK, J&V, SZW, VWS, OCW, I&W, CIO-Rijk en de voorzitter van de Programmeringsraad Logius (PL). Het OBDO adviseert de politieke leiding BZK over het beleid voor de digitale overheid, het gebruik van digitale technologie en de aansluiting van sectorale digitaliseringsambities op generiek beleid.
3. De Programmeringsraad Logius (PL) bestaande uit 10 partijen: UWV/SVB, VNG, VWS, UvW, DUO, Pensioenfondsen, Belastingdienst, Beleidsdirectie I&O | BZK, Kamer van Koophandel en de afdeling financieel economische zaken van BZK. De algemeen directeur van Logius is adviserend lid van de PL. De PL adviseert het OBDO ten aanzien van (o.a.) gewenste en/of noodzakelijke doorontwikkeling van de voorzieningen bij Logius. De PL wordt ondersteund door een programmabureau en de sturing van het OBDO en de PL leidt tot input voor het portfolio van Logius.
4. De programmadirectie Informatie (PDI) van BZK bestaat uit beleidsmedewerkers die sturen op beleidsmatige programma's digitale overheid (zoals eID, Machtingen, eIDAS). Deze sturing vormt input voor het portfolio van Logius.

⁵ Programmaplan implementatie eID, p.84 versie 0.91 (concept) 3 juni 2019 (wij beschikken niet over een definitieve versie). Dit is een vereenvoudigde weergave.



Figuur 3: Governance structuur “business as usual”

3. Bevindingen, risico's en aanbevelingen

52 In dit hoofdstuk geven wij aan de hand van de geïdentificeerde bevindingen antwoord op de onderzoeksvragen. De onderzoeksvragen, en daarmee de bevindingen, zijn gericht op de identificatie van aandachtspunten, risico's, kwetsbaarheden en witte vlekken. De in dit hoofdstuk gepresenteerde bevindingen worden nader toegelicht en aangevuld met de daarbij behorende risico's en onze specifieke aanbeveling ter verbetering bij dit punt. In hoofdstuk 4 geven wij nog enkele overkoepelende aanbevelingen aan het programma als geheel.

53 Aan iedere bevinding wordt een prioritering gegeven:

- Een **hoge** prioriteit achten wij als bevindingen de kans op het succesvol realiseren van de gestelde programmadoelen ernstig kunnen belemmeren.
- Een **gemiddelde** prioriteit achten wij als bevindingen de realisatie van de programmadoelen niet noodzakelijk blokkeren, maar wel kunnen verstoren en/of vertragen.
- Een **lage** prioriteit achten wij als bevindingen het behalen van de programmadoelen niet noodzakelijk verhinderen, maar wel enigszins kunnen bemoeilijken.

3.1. Onderzoeksvraag 1: Wat zijn de mogelijke aandachtspunten voor de aansturing van het domein Toegang (governance) en de ophanging binnen BZK?

3.1.1. Element Governance en rapportage

54 De primaire focus van governance ligt op het behalen van de doelstellingen. Consistente, periodieke rapportage aan de besluitnemers is randvoorwaardelijk voor effectieve sturing. Hieronder volgen de bevindingen die wij hebben geïdentificeerd die relevant zijn aan dit element.

Bevindingen

3.1.1.1. Veel stakeholders betrokken bij de aansturing van het domein Toegang verhoogt de complexiteit

55 Rijksbreed gezien is de minister van BZK verantwoordelijk voor de te volgen standaarden voor het domein Toegang. Aangezien digitaal toegang verkrijgen tot de overheid voor veel overheidsorganisaties een *must* is, streeft BZK naar een zo breed mogelijk draagvlak voor de te volgen standaarden en richting. Het stakeholderveld beslaat een zeer breed (meer dan 650 aangesloten overheidsorganisaties) en divers (van strategisch tot operationeel) palet aan stakeholders. De impact van het domein Toegang op overheidsorganisaties is groot en daarmee is het verklaarbaar dat deze stakeholders toetreden tot de overlegstructuur van het programma en een bepaalde mate van invloed krijgen/wensen. Figuur 2 (sturing op de transitie van het domein Toegang) en figuur 3 (sturing op 'business as usual') laten op hoofdlijnen zien hoe de sturing georganiseerd is.

56 Tegelijkertijd maakt het grote aantal stakeholders de aansturing van het domein Toegang complex. Uit meerdere interviews met verschillende partijen blijkt dat voor veel betrokken partijen de aansturingsstructuur onduidelijk is en dat voor hen de 'juiste plaats' voor het afhandelen van 'problemen' niet altijd helder is. Als voorbeeld van dit laatste geldt de toegang tot de overheid in de zorgsector (TVS). Onder druk van de AVG heeft VWS op SG-niveau (dus buiten alle formele overleggremia om) geregeld dat DICTU TVS ontwikkelt voor VWS.

57 Wij hebben geen informatie ontvangen over de governance van de overige programma's binnen het domein Toegang, zoals het Programma eID (BZK), het Programma Machtigen (BZK) en het Programma Digitale Toegang (VWS). Deze programma's kennen hun eigen aansturingslijnen. Het behalen van de doelen binnen het domein Toegang is een samenspel tussen deze programma's.

3.1.1.2. De Program Board heeft veel leden/deelnemers en dit brengt slagvaardigheid in gevaar

- 58 Meerdere leden uit de Program Board (hierna: PB) geven aan dat de PB uit te veel leden bestaat om slagvaardig te kunnen zijn. De samenstelling van de Program Board verdient aandacht. Deze aandacht zou zich moeten richten op 1) de mandatering van de leden in de PB die nu verschilt per organisatie; dit staat effectieve besluitvorming in de weg, 2) de gewenste inhoudelijke vertegenwoordiging; hoewel diversiteit de kwaliteit van besluitvorming kan verrijken werkt het in de praktijk van de PB vooral verlamdend doordat mensen inhoudelijk te ver bij elkaar vandaan staan, 3) is uit meerdere interviews met verschillende partijen naar voren gekomen dat het personele verloop binnen de programmadirectie hoog is waardoor regelmatig mensen aan tafel zitten met een kennisachterstand en tot slot 4) het aantal leden van de PB is dusdanig hoog dat dit het bereiken van consensus bemoeilijkt. Ter illustratie van dit laatste punt: de in totaal 24 aanwezigen die in wisselende samenstelling deel hebben genomen aan de vergadering op 19 november 2019⁶.
- 59 Dat het grote aantal leden de slagvaardigheid in gevaar brengt, kan aangetoond worden door de statuswijzigingen in de beheersing van programmaonderdelen. De beheersing van de programmaonderdelen wordt in de voortgangsrapportages beoordeeld als groen, geel of rood. Een onderdeel met de status rood vergt aandacht van de PB/DG-Stuurgroep en slagvaardigheid kan aangetoond worden wanneer over langere periode het aantal programmaonderdelen met de status rood daalt en die met de status groen stijgt. Tabel 1 toont het aantal statuswijzigingen van programmaonderdelen tussen mei 2019 en februari 2020. Een aantal statussen zijn gedurende de periode zowel gewijzigd van rood naar geel als terug van geel naar rood. De laatste rij van de tabel toont de netto verandering van de statussen in de periode van mei 2019 tot februari 2020. Over deze periode (van 10 maanden) blijft het aantal programmaonderdelen met de status rood constant. Dit is een teken voor beperkte slagvaardigheid.

Tabel 1 Het aantal statuswijzigingen in de beheersing van programmaonderdelen⁷

Periode	Rood > Geel	Geel > Groen	Groen > Geel	Geel > Rood	Geel > Geel	Rood > Rood	Eindstatus Rood
Mei – Aug 19	1	1	0	0	9	4	5
Sept – Okt 19	1	0	1	2	8	5	6
Nov – Dec 19	1	0	0	0	9	5	5
Jan – Feb 20	3	1	0	2	7	2	5 ⁸
Netto verandering Mei 19– Feb 20	3	1	0	2	5	2	5

3.1.1.3. Meerdere aansturingslijnen zorgen voor onduidelijke aansturing van Logius

- 60 De realisatie van de technische componenten in het Domein Toegang ligt voor een belangrijk deel bij uitvoeringsorganisatie Logius. Zoals blijkt uit de feitelijke context geschetst in hoofdstuk 2, wordt Logius hierbij vanuit in ieder geval vier verschillende lijnen aangestuurd, namelijk (1) de aansturingslijn DG-Stuurgroep – Program Board, (2) de aansturingslijn OBDO (Overheidsbreed Beleidsoverleg Digitale Overheid) – Programmeringsraad Logius, (3) de Program Increment Events (PI-events) in combinatie met het zogenaamde Routekaartoverleg en (4) vanuit de eigenaarsrelatie BZK. Het ontstaan van deze verschillende aansturingslijnen werd eerder al onderkend in de uitgevoerde Quick scan op het programma eID⁹. De vele aansturingslijnen zorgen voor dubbele of juist ontbrekende sturing en miscommunicatie naar Logius.

Deze constatering wordt ondersteund door de verkregen informatie uit meerdere interviews met verschillende organisaties, met een gedeelde boodschap over de verwarring en complexiteit die meerdere aansturingslijnen met zich mee brengen.

⁶ Verslag Program Board eID, 19 november 2019.

⁷ Voortgangsrapportages Programma eID mei-aug 2019, sept-okt 2019, nov-dec 2019 en jan-feb 2020.

⁸ In de voortgangsrapportage jan-feb 2020 introduceerde "BD: eHerkenning" met de status rood.

⁹ Quick Scan programma eID, p.6 versie 0.9 (concept), 31 augustus 2018 (*wij beschikken niet over een definitieve versie*).

3.1.1.4. Het is voor Logius lastig een vaste koers te varen

- 61 Wij hebben begrepen dat Logius de zogeheten 'SAFe' werkwijze hanteert bij de uitvoering van opdrachten. Dit houdt onder andere in dat stakeholders middels PI-events en Routekaartoverleggen inspraak hebben om besluitvorming uit de formele lijn bij te sturen of aan te vullen. Waar Logius aangeeft dat deze werkwijze hen helpt om de juiste prioriteiten te zetten, hebben uitvoeringsorganisaties het beeld dat eerder gemaakte afspraken (bijvoorbeeld rondom prioritering) door het programmamanagement, de DG-Stuurgroep en de Program Board in deze overleggen weer van tafel kunnen verdwijnen. Verschillende partijen hebben in meerdere interviews aangegeven te herkennen dat het voor Logius lastig is om een vaste koers te varen.

3.1.1.5. Er treedt rolvermenging op tussen verschillende partijen

- 62 De taken, rollen en verantwoordelijkheden van betrokken partijen zijn in verschillende documenten vastgelegd (programmaplan eID, instellingsbesluit Sturing Digitale Overheid), maar in de praktijk worden deze rollen niet helder en eenduidig ingevuld; dit bemoeilijkt de aansturing. Het meest duidelijk is de rolvermenging tussen BZK en Logius: BZK is beleidsmatig verantwoordelijk en opdrachtgever voor Logius, Logius is opdrachtnemer en uitvoerder, maar in de praktijk ook beleidsmaker omdat het beleid vanuit BZK onvoldoende handvatten biedt voor de dagelijkse uitvoeringspraktijk. Zo is Logius (1) de leverancier van het authenticatiemiddel en (2) stelt de voorschriften op voor de aansluiting van private middelen (maakt zij dus beleid). Verschillende partijen hebben in meerdere interviews aangegeven deze rolvermenging te herkennen.

3.1.1.6. Risico's en aanbevelingen Governance en rapportage

Risico

- 63 De constatering uit de vorige paragrafen zorgen ervoor dat de opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie tussen BZK en Logius onder druk staat: Logius ervaart sturing vanuit meerdere (in ieder geval vier) richtingen en BZK als opdrachtgever ervaart dat Logius haar prioriteiten binnen de werkpakketten laat sturen door verschillende stakeholders (uit de PI-events en Routekaartoverleggen). Het beeld van een sturingsrelatie die onder druk staat wordt herkend in meerdere interviews met verschillende partijen. Het risico dat hieruit voortvloeit is kort gezegd dat de spanning in de relatie opdrachtgever (BZK) en opdrachtnemer (Logius) steeds verder toeneemt en dit staat effectieve sturing op het domein Toegang in de weg.

Aanbevelingen ten aanzien van de aansturing

- 64 De complexiteit van de governance van het programma wordt vergroot door de hoeveelheid betrokken partijen. De PB is groot en loopt het risico verminderd slagvaardig te zijn. De vele aansturingslijnen naar Logius, de mogelijkheid dat eerder genomen besluiten weer ongedaan gemaakt kunnen worden en de rolvermenging zorgen ervoor dat de sturingsrelatie van opdrachtgever-opdrachtnemer tussen BZK en Logius onder druk komt te staan.
- 65 Onze aanbeveling is dan ook om een principekeuze te maken in de aansturing van het domein Toegang:
1. 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
2. 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.
- 66 In beide gevallen is het aan te bevelen om de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden te expliciteren conform een RACI-matrix.

Prioriteit

67 Op basis van de geïdentificeerde bevindingen, welke de kern van de organisatie van het programma raken, achten wij deze bevindingen **hoge** prioriteit bevindingen.

3.2. Onderzoeksvraag 2: Waar loopt het domein Toegang mogelijke risico's ten aanzien van deze planning, capaciteit, gereed zijn van organisaties, techniek, stakeholdermanagement en dergelijke?

3.2.1. Element Risicobeheersing

68 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 wordt bewaakt.

3.2.1.1. Sinds de quick scan uit 2018 is risicobeheersing van het programma eID beter ingericht, mitigerende maatregelen onvoldoende

Bevinding

69 De quick scan op het programma eID (2018) beschrijft dat het programma eID onvoldoende werkt met risicoregisters waarmee zicht wordt gehouden op risico's.¹⁰ Naar aanleiding van deze bevinding is in 2019 een concept implementatieplan opgesteld.¹¹ Dit plan beschrijft dat risicobeheersing de verantwoordelijkheid is van het programmabureau. Het programmabureau houdt risicoregisters bij, waarbij per risico de mate van bedreiging, impact en mitigerende maatregelen vastgelegd worden.

70 Het programmabureau heeft een risicoregister voor het programma eID opgesteld.¹² De belangrijkste risico's uit het register worden door middel van de voortgangsrapportage gerapporteerd aan de PB en de DG-Stuurgroep.¹³ Daarnaast is in meerdere interviews met verschillende partijen aangegeven dat de risicobeheersing van het programma eID sinds de quick scan verbeterd is. Betrokkenen geven aan dat de aandacht voor het inventariseren van de risico's is toegenomen en dat de programmahygiëne in de breedte significant verbeterd is.

71 Hoewel de aandacht voor risicobeheersing is toegenomen, is de mate van mitigatie van risico's op dit moment onvoldoende inzichtelijk. Het implementatieplan beschrijft dat het risicoregister bij iedere maatregel een einddatum vermeld, dit blijkt in de praktijk echter niet het geval.¹⁴ Daarnaast is door verschillende gesprekspartners benoemd dat risico's met een hoge kans en/of impact gedurende langere perioden onvoldoende gemitigeerd worden. Dit beeld komt ook naar voren uit de voortgangsrapportages, waarin de voortgang van mitigerende maatregelen voor belangrijke risico's beperkt is. Tabel 2 geeft een overzicht van de mitigerende maatregelen uit de voortgangsrapportage waarvan de status niet gewijzigd is tussen augustus 2019 en februari 2020.

¹⁰ Quick Scan programma eID v0.9

¹¹ Concept implementatieplan v0.91

¹² Risicoregister programma eID, bijgewerkt op 23-09-2019

¹³ Voortgangsrapportages mei-aug 2019, sept-okt 2019, nov-dec 2019 & jan-feb 2020

¹⁴ Risicoregister programma eID, bijgewerkt op 23-09-2019

Tabel 2 Belangrijke risico's uitgelicht in de voortgangsrapportages met mitigerende maatregelen¹⁵

Risico	Mitigerende maatregelen	Stand van zaken sinds augustus 2019
Er ontstaat publiekelijke weerstand tegen het gebruiksgemak rond toegang tot de digitale overheid op de hogere betrouwbaarheidsniveaus	a. Het inzetten van UX-labs bij de ontwikkeling van middelen; b. Het inzetten van klantenpanels van dienstverleners en burgerpanels van gemeenten bij het inventariseren van behoefte, testen van klantreizen bij middelen en voorzieningen en het toetsen van communicatiemiddelen en boodschappen. c. Het zorgen dat alle doelgroepen in de scope van het programma zijn.	a. is in ontwikkeling b. moet nog worden gerealiseerd c. moet worden geverifieerd
Er ontstaat publiekelijke en politieke ophef over groepen huidige DigiD-gebruikers die niet zonder extra kosten voor burgers (bijvoorbeeld voor NFC-lezer, smartphone) gebruik kunnen maken van een inlogmiddel op niveau 'substantieel'.	a. Het kosteloos verstrekken van middelen aan burgers.	a. Niet besloten.
Het verhogen van de eisen voor toegang tot diensten op hogere betrouwbaarheidsniveaus leidt tot exclusie, waardoor minder burgers via de digitale overheid interacteren.	a. Het hanteren van een instapbepaling en overgangsperiode. b. Het inzetten van UX-ers en UX-lab bij de realisatie. c. Het onderzoeken met behulp van klant- en burgerpanels naar mogelijkheden om de complexiteit te verminderen. d. Het zorgen dat hulporganisaties geïnformeerd en betrokken zijn bij wijzigingen in de toekomst. e. Het bevorderen dat dienstverleners aansluiten op de machtigingsvoorziening. f. Het zorgen dat alle doelgroepen in de scope van het programma zijn.	a. Wordt uitgewerkt in lagere regelgeving. b. UX wordt ingezet bij realisatie en het UX-lab is in ontwikkeling. c. Moet worden gerealiseerd. d. Moet worden geverifieerd. e. Moet worden gerealiseerd (programma Machtigen). f. Moet worden geverifieerd.
Er worden Europese inlogmiddelen die niet voldoen aan de eIDAS eisen aangeboden op de Nederlandse markt.	a. Functionaliteit inbouwen in eIDAS knooppunt om dergelijke inlogmiddelen te weigeren. b. In Europees verband (de relevante werkgroepen) gesprekken voeren met het aanbiedende land.	a. Moet besloten worden indien een land een inlogmiddel laat gebruiken dat niet aan de eIDAS-eisen voldoet. b. Loopt



¹⁵ Voortgangsrapportages mei-aug 2019, sept-okt 2019, nov-dec 2019 & jan-feb 2020

Risico

- 72 Het eerste risico wanneer er niet actief op mitigerende maatregelen gestuurd wordt dat er ad hoc reacties op risico nodig zijn, waardoor het meer capaciteit, kosten en tijd kost en de effectiviteit van de maatregel afneemt. Het tweede risico is dat mitigerende maatregelen niet meer mogelijk zijn en dat impactvolle risico's werkelijkheid worden.

Aanbeveling

- 73 Wij adviseren om de voortgang van mitigerende maatregelen beter in beeld te brengen. De in de programma beheersing gehanteerde methodiek rood-geel-groen kan uitkomst bieden.

Prioriteit

- 74 Op basis van de geïdentificeerde bevindingen, welke de kern van de organisatie van het programma raken, achten wij deze bevinding een **hoge** prioriteit bevinding.

3.2.1.2. Risicobeheersing op het niveau van het domein is onvoldoende ingericht

Bevinding

- 75 Wij hebben geen informatie ontvangen over het risicomanagement van de overige programma's binnen het domein Toegang, waaronder Machtigen. Deze programma's kennen hun eigen aansturinglijnen, en daarmee ook een eigen risicomanagement. Gelijktijdig is er sprake van inhoudelijke en procesmatige afhankelijkheden tussen deze programma's. In het risicoregister van het programma eID worden risico's ten aanzien van afhankelijkheden met andere programma's benoemd. Een voorbeeld hiervan is het risico: "De implementatie van Substantieel en Hoog wordt vertraagd doordat deze moet wachten op de implementatie van Machtigen." Een risico-inschatting van het programma Machtigen ten aanzien van mogelijke vertragingen is echter geen onderdeel van de voortgangsrapportage. Risicobeheersing op het niveau van het domein is hiermee onvoldoende ingericht, met name in het licht van de sterke afhankelijkheden tussen verschillende programma's.¹⁶

Risico

- 76 Wanneer er geen periodieke aandacht wordt besteed aan programma overstijgende risico's en hier niet over wordt gerapporteerd zijn er onvoldoende handvatten om domein-breed op risico's te sturen en om de juiste maatregelen te nemen op de afhankelijkheden. Daarnaast zijn de directe risico's voor het programma eID onvoldoende in beeld wanneer zicht op de afhankelijkheden van deze programma overstijgende risico's ontbreekt.

Aanbeveling

- 77 Wij adviseren inrichting van een integraal risicoregister over de verschillende programma's binnen het domein Toegang om zo wederzijdse afhankelijkheden inzichtelijk te maken.

Prioriteit

- 78 Op basis van de geïdentificeerde bevindingen, welke de kern van de organisatie van het programma raken, achten wij deze bevinding een **hoge** prioriteit bevinding.

3.2.2. Element Kostenbeheersing

- 80 Budgetten en de uitputting ervan dienen te worden gemonitord 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 heeft het programma mogelijk geen toegevoegde waarde meer of is het niet kosteneffectief.

3.2.2.1. Er is beperkt inzicht in de totale kosten van het domein toegang

Bevinding

- 81 De totale kosten van het domein Toegang om de maatschappelijke doelstellingen te realiseren zijn niet volledig inzichtelijk. In verschillende documenten zijn de kosten van het programma eID over de gehele doorlooptijd van het programma berekend, hierin zijn de kosten van bijvoorbeeld het programma Machtigen niet meegenomen. In verschillende documenten zijn de totale kosten voor het programma eID over de periode van 2015 tot en met 2027 geschat. Er is geen aansluiting tussen de verschillende documenten:

- Business case 2016, kosten circa € 659 miljoen.
- Business case 2018, kosten circa € 969 miljoen.
- Financiële plaat eID maart 2019, kosten circa € 656 miljoen (d.d. 5 maart 2019).
- Concept meerjarenbegroting maart 2020, kosten circa € 1,1 miljard (exclusief kosten “nieuwe beleidsontwikkelingen” van € 66 miljoen).

- 82 Opvallend zijn 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. Zo is in de concept meerjarenbegroting van maart 2020 € 143 miljoen opgenomen voor het beheer van Machtigen. In eerdere financiële documenten is deze post niet meegenomen.

- 83 Ten aanzien van de verschillende kostencalculaties vallen de volgende zaken op:

- Het is onduidelijk in hoeverre aannames die ten grondslag liggen aan de financiële overzichten zijn uitgehard en wat de bronnen van deze aannames zijn.
- In de concept meerjarenbegroting zijn nog uit te werken posten opgenomen. Dit zijn onderdelen waarvan de kosten nog niet inzichtelijk zijn, zoals de kosten voor kaartlezers. Aangegeven is dat de business case voor 70% gevalideerd is en 30% afhankelijk is van nog te nemen keuzes, er is geen inzicht in de mogelijke financiële consequenties van de validatie van de resterende 30%. Ook rondom de financiering van private middelen leven op dit moment nog veel vragen binnen het domein en bij de private aanbieders, zoals: Hoe moet dit model worden bekostigd en wie draagt welke financiële lasten? Komen deze ten laste van de burger of de overheid?
- Er zijn geen gevoeligheidsanalyses inclusief bandbreedtes van verwachte kosten uitgevoerd, terwijl het gaat om een omvangrijk programma met een lange doorlooptijd.
- Ten aanzien van de financiering van het Domein Toegang is voor veel middelen nog niet duidelijk door wie deze gefinancierd gaan worden. Hierbij gaat het zowel om eenmalige als structurele kosten. De concept meerjarenbegroting maakt de financiële omvang van deze onzekerheid niet inzichtelijk.

- 84 Om de financiële impact van besluiten in kaart te brengen, wordt door het programma eID een rekenmodel opgesteld. Het rekenmodel wordt de metrokaart genoemd omdat een kaart is opgenomen waarin de mogelijke keuzes zijn opgenomen. Dit rekenmodel kan gebruikt worden voor het berekenen van kosten door keuzes te maken en aannames in te vullen.

Risico

- 85 Het risico van onvoldoende inzicht in de kosten is dat de kosten, op het moment dat je dat inzicht wel hebt of met de kosten geconfronteerd wordt, (veel) hoger of lager blijken dan verwacht. Dit risico gaat tevens op voor andere ministeries, uitvoeringsorganisaties, gemeenten en

dienstverleners. Daarnaast kan het ertoe leiden dat in een (te) laat stadium van de besluitvorming discussies ontstaan tussen betrokken partijen, hetgeen kan leiden tot blokkering van de voortgang.

Aanbeveling

- 86 Het advies is 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 moeten tijdens de uitvoering wijzigingen in de koers en de scope van het programma helder verankerd worden in de financiële verslaglegging.

Prioriteit

- 87 Op basis van de geïdentificeerde bevinding en het daarbij behorende risico achten wij deze bevinding een **hoge** prioriteit bevinding.

3.2.2.2. Het tempo van de doorontwikkeling van de financiële verantwoording en sturing is onvoldoende en sluit niet aan op de behoeften van betrokkenen

Bevinding

- 88 In de voortgangsrapportage wordt periodiek gerapporteerd over de uitputting van het budget. In de voortgangsrapportage over november en december 2019 valt op dat er grote afwijkingen zijn op zowel programmaonderdelen als op het totaal. Waar het budget van 2019 € 26.482.000 bedroeg is € 18.699.000 gerealiseerd. Gedurende 2019 is het budget meerdere malen naar beneden bijgesteld. In september 2019 is het budget van het programma herijkt door het ICM waardoor het budget van € 35,9 miljoen wijzigde naar € 27,2 miljoen. In de finale voortgangsrapportage van 2019 is het budget van 2019 opnieuw lager bijgesteld naar € 26,5 miljoen, zonder dat hier een verklaring voor wordt gegeven. Ondanks deze neerwaartse bijstellingen van het budget heeft het programma in 2019 € 7,8 miljoen minder gerealiseerd dan bijgesteld begroot.
- 89 Op domeinniveau zijn financiële verantwoordingslijnen, bijvoorbeeld in de vorm van een planning en control cyclus, onvoldoende ingericht. In lijn hiermee wordt op dit moment beperkt invulling gegeven aan de verantwoordelijkheid voor financiële sturing. In de bestuurlijke gremia was in het verleden beperkt aandacht voor de financiële impact van besluiten. Door verschillende betrokkenen wordt aangegeven dat vaak pas na het nemen van besluiten de impact van het genomen besluit op de kosten inzichtelijk wordt. Daarnaast wordt er aangegeven dat er ook verder gewerkt wordt met onderwerpen waar nog geen expliciet besluit over genomen is en vindt er, zoals hierboven omschreven, een onder realisatie van de ramingen plaats. Dit wijst erop dat de koppeling tussen de inhoud van het beleid en de financiën onvoldoende wordt gemaakt.
- 90 Recentelijk is de bestuurlijke aandacht voor kosten toegenomen: er is recent voor het eerste een financiële analyse besproken in de PB en, zoals gemeld in het verslag van de PB van 19 november 2019, heeft de DG-Stuurgroep aan het programma eID gevraagd om de financiële impact van nog te maken keuzes inzichtelijk te maken.

Risico

- 91 Het risico van onvoldoende financiële verantwoording en daarmee het ontbreken van de mogelijkheid om hierop te sturen is dat besluiten financieel onvoldoende onderbouwd of op basis van foutieve informatie genomen worden.

Aanbeveling

- 92 Het advies is 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.

Prioriteit

- 93 Op basis van de geïdentificeerde bevinding en het daarbij behorende risico achten wij deze bevinding een **hoge** prioriteit bevinding.

3.2.2.3. Er is onvoldoende draagvlak voor de huidige inrichting van de doorbelasting

Bevinding

- 94 De variabele (p*q) doorbelasting van de kosten voor het gebruik van bestaande middelen bevat een prikkel die het beperken van het aantal tikken der mate aanmoedigt, dat de kosten per tik stijgen. Deze stijgende kosten ontmoedigen het gebruik van de voorzieningen en stimuleert organisaties om met eigen (goedkopere) alternatieven te komen. Naast de hoge kosten wordt er een significante administratieve last ervaren doordat de factuurstroom in omvang groeit voor dienstverleners. Het huidige model van doorbelasting van de exploitatiekosten roept een mate van weerstand op bij onder andere gemeenten en dienstverleners zoals de Belastingdienst en het UWV. VWS lost dit bijvoorbeeld op door de kosten voor de sector op zich te nemen.

Risico

- 95 Het risico van een niet gedragen methodiek van doorbelasting kan ertoe leiden dat partijen weerstand bieden en bijvoorbeeld op zoek gaan naar voor hen goedkopere alternatieve oplossingen waardoor het domein versnipperd.

Aanbeveling

- 96 Wij adviseren de doorbelasting te herzien zodat er draagvlak ontstaat bij de dienstverleners en dat er prikkels komen die bijdragen aan het bereiken van de maatschappelijke doelstellingen (incentives).

Prioriteit

- 97 Op basis van de geïdentificeerde bevinding en het daarbij behorende risico achten wij deze bevinding een **gemiddelde** prioriteit bevinding.

3.2.3. Element Planning

- 98 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. Hieronder volgen de bevindingen die wij hebben geïdentificeerd die relevant zijn aan dit element.

3.2.3.1. Een domeinplanning en daarmee overzicht ontbreekt

Bevinding

- 99 Het Programma eID kent een planning op hoofdlijnen, namelijk de plateauplanning. Het eerste plateau betreft de realisatie van DigiD Substantieel voor de zorgsector. Het daaropvolgende plateau moet bereikt zijn op 1 januari 2023.
- 100 Het huidige plateau kent een aantal concrete deadlines. Dit betreft de start van de kleine uitrol in de zorgsector met DigiD Substantieel per 1 juni 2020, en een grootschalige uitrol per 1 september 2020. Er zijn verder concrete deadlines benoemd waarop de zorgsector grotendeels aangesloten is op DigiD Substantieel, namelijk per 1 januari 2021. Deze deadlines voor de korte termijn hebben de hoogste prioriteit, maar worden door verschillende organisaties als zeer ambitieus, en wellicht te ambitieus gekwalificeerd.
- 101 Wij signaleren op basis van eigen waarneming en de interviews een aantal pijnpunten in deze opzet:
- a) Het behalen van de deadlines voor 2020 en 2021 is een samenspel van de uitvoering van meerdere programma's, namelijk die van Programma eID (BZK), Programma Machtigen (BZK) en Programma Digitale Toegang (VWS). De analyse van het document Update mijlpalenplanning programma eID geeft geen inzicht in de afhankelijkheden tussen mijlpalen in de verschillende programma's. De interviews bevestigen dat de afhankelijkheden tussen de mijlpalen in de programma's niet voldoende inzichtelijk zijn. Uitzondering is het Programma Digitale Toegang (VWS), waarvan wordt aangegeven dat de afhankelijkheden van andere Programma's en stakeholders wel is uitgewerkt.
 - b) De integrale domeinplanning binnen de programma's eID en Machtigen is niet van voldoende detail. Daarnaast zijn de afhankelijkheden binnen deze planningen niet voldoende uitgewerkt. Het is daarmee voor dienstverleners onduidelijk wanneer resultaten opgeleverd worden, en welke resultaten dit zijn. Zij hebben een eigen aansluitschema voor het aansluiten op DigiD Substantieel en Machtigen, maar zij hebben meer detail nodig van tussenresultaten (zoals koppelvlakspecificaties, een technische werkend koppelvlak) nodig om hun eigen planning voor de inzet van resources en voor mijlpalen op te kunnen baseren. Zij kunnen vervolgens geen resultaatverplichting afgeven op een mijlpaal.
 - c) De betrokken organisaties gebruiken verschillende voortbrengingsmethodieken: de dienstverleners en ministeries werken traditioneel met planningen voor de langere termijn, Logius werkt met een SAFe/Agile-methodieken (maximaal 3 maanden vooruitkijken). Deze werkwijze sluit niet aan, wat het sturen op voortgang en het maken van prognoses of mijlpalen en deadlines gehaald gaan worden lastig maakt.
- 102 Wij signaleren daarnaast een aandachtspunt in de opzet van de sturing op de planning. Vanuit de programmadirectie wordt gerapporteerd middels de "Voortgangsrapportage Programma eID" over de voortgang aan de DG-Stuurgroep. Deze voortgangsrapportages zijn een stap voorwaarts ten opzichte van de periode van voor 2019, waarvoor gesprekspartners aangeven dat er minder structureel over de voortgang aan de DG-Stuurgroep werd gerapporteerd. Echter, wij kunnen na bestudering van verschillende voortgangsrapportages niet onderscheiden welke voortgang daadwerkelijk wordt gemaakt. De rapportages benoemen de pijnpunten op hoofdlijnen (kleuren), maar zonder duidelijke legenda en vervolgactie.

- 103 De gesprekken geven tot slot aan dat er voor het realiseren van de planning een significant risico' aanwezig is, dat door het Programma eID zelf ook is geïdentificeerd. Dit betreft de voortgang van het Programma Machtigen. De voortgang – zo blijkt mede uit de voortgangsrapportage eID over januari/februari 2020 – blijft achter, en het gebrek aan voortgang wordt in de rapportage als reëel risico benoemd voor live-gang benoemd. Wij hebben reeds kennis kunnen nemen van documentatie van een escalatie naar hoog bestuurlijk niveau over de planning van Machtigen. Het achterblijven van Machtigen wordt in de gesprekken door veel gesprekspartners bevestigd. Scenario's voor de situatie wanneer bepaalde voorzieningen of mijlpalen permanent achterblijven en deadlines niet gehaald gaan worden, zijn niet aanwezig.

Risico

- 104 Het risico is aanwezig dat de planning in onvoldoende samenhang met elkaar inzichtelijk is, en dat het daarmee onduidelijk is welke impact het niet behalen van een mijlpaal heeft voor de planning als geheel en niet effectief gestuurd kan worden op het behalen van met de politiek afgesproken deadlines.

Aanbeveling

- 105 Wij adviseren ten eerste 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 betrokken partijen de uitspraak te krijgen dat een deadline gehaald kan worden. Indien dit niet het geval is, dan dienen de barrières inzichtelijk te zijn. Op een later moment dient in detail vooruitgekeken te worden naar de volgende plateaus.
- 106 Wij adviseren daarnaast om scenario's ter besluitvorming op te stellen als mitigerende maatregel voor het risico dat één van de afgesproken deadlines niet behaald wordt (waaronder de realisatie van Machtigen). Deze scenario's zijn erop gericht te benoemen wat wel en wat niet gerealiseerd kan worden op een datum, welke keuzes gemaakt kunnen worden, en welke implicaties (politiek, bestuurlijk, voor dienstverleners en burgers) deze keuzes hebben.
- 107 Verder adviseren wij Logius om te onderzoeken om binnen de SAFE-werkwijze verder vooruit te kijken dan de komende drie maanden, maar ook de planning en voortgang op de planning te projecteren naar de mijlpalen voor de langere termijn. Dit zal in lijn gebracht moeten worden met de governance. Wij adviseren tot slot om de inhoud van de voortgangsrapportages aan te scherpen.

Prioriteit

- 108 Op basis van de geïdentificeerde bevinding en het daarbij behorende risico achten wij deze bevinding een **hoge** prioriteit bevinding.

3.2.4. Element Kwaliteitsbeheersing

- 109 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.

3.2.4.1. Het ontbreekt aan een gremium met experts dat het technisch beleid opstelt en bewaakt, en nieuwe technische ontwikkelingen beheersbaar inpast

Bevinding

- 110 De gesprekken maken duidelijk dat in het verleden de technologie vooral ‘bottom up’ werden onderzocht en technische keuzes primair werden gemaakt binnen de uitvoeringsorganisatie Logius. De keuze voor de DigiD-app is hier een voorbeeld van.
- 111 De insteek is in de afgelopen periode veranderd. Het programma heeft een beweging gemaakt van *uitvoeren* naar *regievoeren*. Hierdoor is de beleidsontwikkeling (ook op de technologie) veel meer bij BZK komen te liggen. Niettemin vinden bepaalde ontwikkelingen nog zonder een formeel overkoepelend beleid plaats (zie bijvoorbeeld de ontwikkeling van de routeringsvoorzieningen in hoofdstuk 0), en moeten nu meerdere uitvoeringsorganisaties worden gecoördineerd (Logius en DICTU).
- 112 Verder wordt uitgesproken dat technologische ontwikkelingen een uitdaging zijn. Deze gaan snel, en soms worden oplossingsrichtingen voor eID ingehaald door de stand der techniek. BZK brengt dit tot uitdrukking door pilots en dergelijke te starten, veelal in samenwerking met private partijen, om de mogelijkheden van deze nieuwe technologieën te verkennen.
- 113 De bovengenoemde bevindingen houden in dat er sprake is van een technisch dynamische omgeving, waarin kaders moeten worden geschetst, nieuwe technologieën op waarde moeten worden geschat, en afwegingen moeten worden gemaakt.
- 114 Normaliter vervult een architectuurfunctie (bijvoorbeeld een Architecture Board) een rol als ‘technisch geweten’ en is met name gericht op het vertalen van beleid naar benodigde technologieën met bijbehorende inrichtingskeuzes. Deze functie heeft ook als doel om beleid aan te scherpen op basis van de implicaties en vooruit te kijken naar de risico’s van potentiële keuzes.
- 115 De architectuurfunctie is nu op verschillende plekken belegd (binnen Logius, DICTU en een architect op het niveau van BZK). De gesprekken maken duidelijk dat er – door de verschillende lagen in de gremia – er nu een afstand is tussen beleid en keuzes in de techniek.

Risico

- 116 Het risico is dat technische kaders onvoldoende worden bewaakt en de technische impact van potentiële veranderingen (nieuwe technologieën en inrichtingskeuzes) niet in voldoende samenhang met bestaande situaties wordt gezien. Dit kan bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat technische keuzes worden gemaakt die niet of slechts tegen hoge kosten zijn terug te draaien.

Aanbeveling

- 117 Wij adviseren 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.

Prioriteit

- 118 Op basis van de geïdentificeerde bevinding en het daarbij behorende risico achten wij deze bevinding een **hoge** prioriteit bevinding.

3.2.4.2. Het is nog niet definitief vastgesteld of DigiD Substantieel voldoet aan de eisen van het eIDAS betrouwbaarheidsniveau Substantieel

Bevinding

- 119 Sinds 29 september 2018 is de Europese eIDAS-verordening (910/2014/EC) kracht. Dit houdt in dat organisaties met een publieke taak alle Europees erkende authenticatiemiddelen (zoals reeds het geval is met eHerkenning en op termijn DigiD, wanneer deze is goedgekeurd in de peer-review door andere EU-lidstaten) moeten accepteren binnen hun digitale dienstverlening. De onderliggende Uitvoeringsverordening 1502/2015/EC legt in een referentiekader de eisen vast die op elk de drie betrouwbaarheidsniveaus (Laag, Substantieel en Hoog) aan een authenticatiemiddel gesteld worden. Het geheel aan eisen betreft een breed scala aan eisen, die bijvoorbeeld aan het authenticatiemiddel zelf gesteld worden, maar ook aan de beveiliging van de backoffice(systemen), en het aanvraag- en uitreikingsproces van het authenticatiemiddel.
- 120 De Wet digitale overheid refereert naar deze betrouwbaarheidsniveaus met bijbehorende eisen. De Wdo bepaalt dat publieke dienstverleners verplicht zijn om het gebruik van authenticatiemiddelen op het betrouwbaarheidsniveau Substantieel of Hoog af te dwingen, om burgers en bedrijven toegang te geven tot online diensten waarbij op basis van risicoanalyse is vastgesteld dat een authenticatiemiddel op betrouwbaarheidsniveau Substantieel respectievelijk Hoog noodzakelijk is.
- 121 Met het authenticatiemiddel DigiD Substantieel streeft het Programma eID naar het realiseren van een authenticatiemiddel voor burgers dat voldoet aan de eisen op het betrouwbaarheidsniveau Substantieel. De interviews en de documentatiestudie geven het inzicht dat het authenticatiemiddel DigiD Substantieel tot op heden nog niet expliciet en formeel is getoetst aan de technische en veiligheidseisen die gesteld worden op het betrouwbaarheidsniveau Substantieel.
- 122 De formele toets van DigiD Substantieel (in het kader van notificatie bij de Europese Commissie) is nu onder handen, via een peer-review door andere EU-lidstaten. Deze formele, publieke uitslag van deze peer review volgt uiterlijk juni 2020, waaruit definitief blijkt of het middel aan betrouwbaarheidsniveau Substantieel voldoet. Dit moment ligt vlak rondom belangrijke mijlpalen in de zorg, namelijk de kleinschalige uitrol (start juni 2020) en de grootschalige uitrol (start 1 september 2020).

Risico

- 123 Het risico is dat het authenticatiemiddel (en de omgeving waarin deze wordt uitgevoerd) DigiD Substantieel niet voldoet (en wellicht niet kan voldoen) aan de beveiligingseisen die door de eIDAS-Uitvoeringsverordening gesteld worden op het niveau Substantieel. Indien het authenticatiemiddel in de praktijk wordt ingezet, dan kan dit tot gevolg hebben dat online diensten naar burgers worden ontsloten met een authenticatiemiddel met een te laag betrouwbaarheidsniveau. Een burger kan hierdoor schade ondervinden, bijvoorbeeld doordat gevoelige persoonsgegevens worden ontvreemd of ongeautoriseerde transacties worden gedaan. Een ander risico is dat de deadline op de korte termijn niet gerealiseerd wordt. Dit heeft tot gevolg dat de deadlines van het programma niet tijdig worden gerealiseerd.

Aanbeveling

- 124 Wij adviseren 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 adviseren tevens 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.

Prioriteit

- 125 Op basis van de geïdentificeerde bevinding en het daarbij behorende risico achten wij deze bevinding een **hoge** prioriteit bevinding.

3.2.4.3. Vastgestelde beleidskaders omtrent het gebruik van routeringsvoorzieningen ontbreken

Bevinding

- 126 De routeringsvoorzieningen (RV) zijn bedoeld om publieke dienstverleners te ontzorgen bij het aansluiten op meerdere mogelijke authenticatiediensten. Binnen het domein Toegang worden, voor de toegang door burgers, twee routeringsvoorzieningen ontwikkeld, namelijk de Identity Bridge door Logius en de Toegangs Verlening Service (TVS) door DICTU. De ontwikkeling van Identity Bridge (IB) wordt aangestuurd door het ministerie van BZK, de ontwikkeling van de TVS door het ministerie van VWS, ook al is EZK op dit moment beleidsverantwoordelijk.
- 127 De routeringsvoorzieningen TVS en IB maken het voor publieke dienstverleners mogelijk om met één aansluiting op een routeringsvoorziening meerdere authenticatie- en machtigingsdiensten voor burgers aan te sluiten. Daarnaast kent het eTD-stelsel makelaars die (zo wordt aangegeven) als RV voor het burgerdomein zou kunnen fungeren, en reeds als zodanig functioneert voor burgers die met een buitenlands eID-middel en het eIDAS-koppelpunt inloggen.
- 128 De interviews en onze documentstudie maken duidelijk dat beleidskaders omtrent de realisatie en het gebruik van de routeringsvoorzieningen TVS en IB op dit moment nog ontbreken. De routeringsvoorzieningen zijn historisch vanuit verschillende organisaties en technische gedachten tot stand gekomen, waarbij Logius de koppelvlakspecificaties ontwikkelt, en deelt met DICTU. Daarnaast maken verschillende interviews duidelijk dat er verschillende beelden zijn over de wenselijkheid van de inzet van private routeringsdiensten uit het eTD-stelsel in het burgerdomein. Dit is indicatief dat het beleid hieromtrent onduidelijk dan wel onvoldoende bekend is.
- 129 Echter, er is geen overkoepelend beleid en governance op toe te passen eisen en standaarden (bijvoorbeeld op het gebied van beveiliging) die voor beide voorzieningen gelden, nu en in de toekomst. Het ontbreekt verder ook aan een duidelijk beleid voor het beheer en de ontwikkeling op de langere termijn, waarbij belangrijke vragen zijn of (en in welke mate) de voorzieningen technisch kunnen en dienen te convergeren, en of de eHerkenning-makelaars een rol moeten spelen in het BSN-domein.
- 130 De gesprekken geven verder aan dat beleidsverantwoordelijkheid van de TVS voorafgaand aan de start van de kleine uitrol per juni 2020 zal worden overgedragen van EZK naar BZK. Deze overdracht, inclusief alle bijbehorende (wettelijke) formaliteiten, zien wij niet als expliciete mijlpaal terugkomen in de aan ons beschikbaar gestelde documentatie.

Risico

- 131 Het risico is aanwezig dat – als gevolg van het ontbreken van eenduidig beleid – de routeringsvoorzieningen parallel doorontwikkeld worden zonder gedeelde beleidskaders. Dit kan tot gevolg hebben dat verschillen ontstaan, waardoor de RV niet aan de te stellen eisen voldoen en/of dienstverleners niet ontzorgd worden doordat er geen uniformiteit in hun aansluiting is. Tevens is het risico aanwezig dat het ontbreken van beleidskaders leidt tot het ontbreken van essentiële elementen en functies, met verdere vertraging en kosten tot gevolg. Verder heeft het gebruik van 2 parallelle voorzieningen tot gevolg dat investeringen in beide voorzieningen moeten worden gedaan om deze up-to-date en veilig te houden.

Aanbeveling

- 132 Wij adviseren 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.
- 133 Wij adviseren het beleid te ontwikkelen voor de eisen en standaarden (voor beveiliging, technologie, beheer) waar alle routeringsvoorzieningen aan dienen te voldoen en voor de governance in beheer.

- 134 Wij adviseren tevens om passend aandacht te besteden aan het tijdig regelen van de (wettelijke) formaliteiten die nodig zijn voor de overdracht van beleidsverantwoordelijkheid van EZK naar BZK van TVS.

Prioriteit

- 135 Op basis van de geïdentificeerde bevinding en het daarbij behorende risico achten wij deze bevinding een **hoge** prioriteit bevinding.

3.2.5. Element Resource / performance

- 136 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.

3.2.5.1. Er is relatief weinig IT-kennis en expertise beschikbaar voor het programma

Bevinding

- 137 In meerdere interviews met verschillende partijen wordt aangegeven dat de inhoudelijke kennis over het vakgebied en IT-kennis in het algemeen binnen het programma in te beperkte mate aanwezig is. De Quick Scan van het Programma eID¹⁷ bevestigt dit beeld (p.12): “Ook zijn er op sommige plekken inhoudelijke breukvlakken tussen deskundigen. Er is relatief weinig kennis, expertise en focus op de implementatie van instrumenten”. In het opvolgingsregister programma eID wordt gesteld dat in oktober 2018 opvolging gegeven is aan de aanbevelingen uit de Quick Scan¹⁸. Deze opvolging is echter niet voldoende geweest om dit beeld weg te nemen bij betrokkenen.

Risico

- 138 Het risico is dat het programma beperkte mogelijkheden heeft om noodzakelijke skill-sets in te zetten, hetgeen tot gevolg kan hebben dat te weinig voortgang boekt wordt, dat zaken niet of dubbel gedaan worden, met vertragingen en extra kosten tot gevolg.

Aanbeveling

- 139 Wij adviseren 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.

Prioriteit

- 140 Op basis van de geïdentificeerde bevinding en het daarbij behorende risico achten wij deze bevinding een **hoge** prioriteit bevinding.

¹⁷ Quick Scan programma eID, p.6 versie 0.9 (concept), 31 augustus 2018 (*wij beschikken niet over een definitieve versie*).

¹⁸ Ministerie van BZK, *Opvolgingsregister programma eID*, versie bijgewerkt 14 augustus 2019.

3.2.6. Element Continue zekerheid en feedback

- 141 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.

3.2.6.1. Lessen uit de lerende uitrol worden niet actief opgehaald

Bevinding

- 142 Via actielijnen 2 en 3 richt het programma zich op het toepassen van een 'lerende uitrol' om zo sneller voortgang te boeken waar de noodzaak het grootste is en om gaandeweg meer kennis op te doen¹⁹. Het Transitiebureau heeft als belangrijk doel om de lerende uitrol te ondersteunen en om ervaringen en opgedane kennis te monitoren en actief uit te wisselen²⁰. Voortgangsrapportages van het programma laten sinds augustus 2019 zien dat de opzet van het Transitiebureau vertraagd is (in februari 2020 stond deze op rood) en aandacht vraagt van de DG-Stuurgroep en Program Board²¹. Het achterblijven van het Transitiebureau in het vergaren van opgedane kennis uit de lerende uitrol is tevens benoemd in de gevoerde gesprekken. Hierin wordt gesteld dat de geleerde lessen niet gefocust worden besproken en gedeeld.

Risico

- 143 Het risico van bovenstaande bevinding is het programma een te lage leercyclus heeft en daarmee minder voortgang boekt dan mogelijk was geweest doordat zaken niet of dubbel gedaan worden, met vertragingen en extra kosten tot gevolg. Ook wordt suboptimaal gebruikgemaakt van aanwezige capaciteit en kennis.

Aanbeveling

- 144 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. Het is daarom van belang om prioriteit te geven aan het inrichten van het transitiebureau. Zorg daarnaast, totdat het Transitiebureau gerealiseerd is, voor een alternatieve manier om geleerde lessen actief op te halen en om te zetten in aanpassing van werkwijzen.

Prioriteit

- 145 Op basis van de geïdentificeerde bevinding en het daarbij behorende risico achten wij deze bevinding een **hoge** prioriteit bevinding.

¹⁹ Programmaplan implementatie eID, versie 0.91 (concept) 3 juni 2019 (*wij beschikken niet over een definitieve versie*).

²⁰ Concept plan van aanpak Transitiebureau versie 0.9.

²¹ Voortgangsrapportages mei-aug 2019, sept-okt 2019, nov-dec 2019 & jan-feb 2020.

3.2.7. Element Scopebeheersing / Wijzigingsbeheer

- 146 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. Hieronder volgen de bevindingen die wij hebben geïdentificeerd die relevant zijn aan dit element.
- 147 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.
- 148 Hieronder volgen de bevindingen die wij hebben geïdentificeerd die relevant zijn aan deze elementen.

3.2.7.1. Er is geen eenduidige en geaccepteerde definitie van het domein Toegang

Bevinding

- 149 Het programma eID richt zich op het realiseren van oplossingen in het domein Toegang en de systemen/voorzieningen die binnen scope van dit begrip vallen. De interviews en de documentatiestudie maken duidelijk dat er onder de gesprekspartners geen eenduidige en geaccepteerde definitie bestaat van het domein Toegang.
- 150 Uit de documentatie hebben wij geen eenduidige definitie van de scope van het domein Toegang kunnen bepalen: waar het domein begint en eindigt, en welke programma's en projecten binnen het domein worden uitgevoerd.
- 151 De gesprekspartners definiëren de scope van het domein – afhankelijk van hun beleidsmatige of technische perspectief – op verschillende manieren. Beleidsmatig wordt het domein Toegang als de maatschappelijke doelstelling om burgers en bedrijven bij de overheid in te laten loggen gedefinieerd, inclusief de dienstverlening rondom de authenticatie en autorisatie van burgers en bedrijven. Technisch omvat het domein Toegang minimaal de authenticatiemiddelen zoals onder andere DigiD Substantieel, eHerkenning en het betrekken van private stelsels, maar ook DigiD Machtigen, de routeringsvoorzieningen en het BSN-koppelregister. Andere gesprekspartners scharen ook de Basisregistratie Personen (BRP), Portaaldienstverlening zoals MijnOverheid en de Berichtenbox, en PKIOverheid hieronder.

Risico

- 152 Het risico bestaat dat het programma niet voldoende de focus legt (of er binnen het programma een voldoende eenduidig beeld is van de focus) op de onderwerpen (zoals verwachtingen, belangen, initiatieven en ontwikkelingen die binnen het domein relevant zijn), en dat besluiten of initiatieven worden genomen waarbij niet alle relevante voorzieningen en personen worden betrokken. Dit kan ertoe leiden dat essentiële zaken over het hoofd worden gezien, tegenstrijdige of onnodige activiteiten worden geïnitieerd, of dat later reparatieacties moeten worden geïnitieerd. Deze inefficiënties zijn een risico voor de voortgang van de planning.

Aanbeveling

- 153 Wij adviseren een eenduidige definitie van het domein Toegang op te stellen, op verschillende niveaus van detail: van beleidsmatig tot technisch (voorzieningen).

Prioriteit

- 154 Op basis van de geïdentificeerde bevinding en het daarbij behorende risico achten wij deze bevinding een **hoge** prioriteit bevinding.

3.2.7.2. Koersvastheid van het programma eID blijkt uitdagend te zijn

Bevinding

- 155 Een veelvuldig benoemde uitdaging is koersvastheid en transparant keuzes maken op strategisch niveau. Gesprekspartners in verschillende gesprekken erkennen dat koersvastheid (in een politieke en bestuurlijk complexe omgeving met veel stakeholders, belangen en dynamiek) een grote uitdaging is. Het verslag van de “Rood naar Groen”-sessie laat zien dat het Programma eID dit zelf ook als uitdaging heeft geïdentificeerd. Een uitspraak die in veel interviews werd aangehaald is: *“het betere is het kwade van het goede”* – waarmee de uitdagingen rondom de koersvastheid van het programma werd verwoord.
- 156 Echter, de gesprekspartners spreken in verschillende gesprekken ook hun zorgen uit over de duurzaamheid van gemaakte strategische keuzes. Wij geven enkele voorbeelden waar dit uit blijkt:
- a) De wijze waarop private authenticatiediensten tot het domein Toegang toegelaten worden om toegang door burgers mogelijk te maken. Dit heeft in onderstaande volgorde de volgende ontwikkelingen doorgemaakt:
- Een pilot voor open toelating.
 - Een Europese aanbesteding ter verwerving van één authenticatiedienst in het burgerdomein.
 - Een Europese aanbesteding ter verwerving van twee authenticatiediensten in twee kavels in het burgerdomein.
 - Een beleid van een rule based open toelating voor authenticatiediensten in het burgerdomein.
 - Een beleid van een principle based open toelating voor authenticatiediensten in het burger- en bedrijvendomein.

Deze veranderingen hebben in tijd veel inzet gevraagd en kosten met zich meegebracht.

- b) De keuze voor als eerste implementatiedoel van DigiD Substantieel boven DigiD Hoog. De focus van de uitrol ligt nu op DigiD Substantieel. Die koers is bijna een jaar geleden onderschreven en gecommuniceerd, echter blijkt volgens betrokkenen en uit stukken vooruit de DG-Stuurgroep dat nu ook weer ingezet wordt op DigiD Hoog zonder dat DigiD Substantieel in enige mate is afgerond. Dit geeft (al dan niet terecht) de perceptie dat teruggekomen wordt op eerder gemaakte strategische keuzes (terwijl het wellicht voorsorteren is op de realisatie de grootschalige uitrol van Substantieel).
- c) Het BSN-koppelregister. Deze voorziening is in zijn geheel gerealiseerd. Echter, door het uitstel van DigiD Hoog wordt deze voorziening weinig gebruikt, en staat deze ter discussie, mede omdat er zich altijd nieuwe technologieën aandienen. Leveranciers van eHerkenning hebben de investering gedaan om aan te sluiten. Wanneer er andere oplossingen beschikbaar komen, kunnen dit desinvesteringen blijken te zijn.
- 157 Gesprekspartners geven aan dat wijzigingen in strategische keuzes of het uitblijven van strategische keuzes (daadwerkelijk gemaakt of gepercipieerd) bij betrokkenen veel tijd kosten danwel de onduidelijkheid veroorzaken of de gemaakte keuzes wel voldoende duurzaam zijn.

Risico

- 158 Het risico is dat wijzigingen in keuzes veel bestuurlijke aandacht vergen en afleiden van het realiseren van de doelstellingen op korte termijn. Daarnaast kan de perceptie dat keuzes te weinig duurzaam worden gemaakt alleen al leiden tot een risico voor het draagvlak en de betrokkenheid bij het bredere stakeholderveld voor de keuzes die voor effectuering op de langere termijn zijn gemaakt.

Aanbeveling

- 159 Wij adviseren 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 adviseren tevens 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.

Prioriteit

- 160 Op basis van de geïdentificeerde bevinding en het daarbij behorende risico achten wij deze bevinding een **hoge** prioriteit bevinding.

3.2.7.3. Uitbreidingen van de scope van het programma eID worden niet voldoende gewogen op risico's van de toenemende complexiteit

Bevinding

- 161 De gesprekken met meerdere leden van de Program Board maken duidelijk dat naar hun mening de scope van het domein Toegang zich in de afgelopen jaren heeft uitgebreid. Het begon ooit als een pilot om de mogelijkheden van DigiD Hoog te verkennen, maar het domein heeft zich uitgebreid naar de scope zoals deze nu is.
- 162 Voorbeelden van significante scope-uitbreidingen zijn de introductie van het toelatingsstelsel voor private partijen, de ontwikkeling van DigiD Substantieel en het betrekken van het programma Machtigen. Het meest recente voorbeeld is het voornemen om de doorontwikkeling van de BRP onder een gezamenlijke governance te brengen.
- 163 Elke scope-uitbreiding heeft tot gevolg dat nieuwe stakeholders (met hun eigen en soms tegenstrijdige belangen), technische en juridische uitdagingen in het domein worden betrokken. Dit bemoeilijkt de bestuurbaarheid van het domein en de realisatie van de doelen.

Risico

- 164 Het risico bestaat dat met de uitbreiding van de betrokkenen en belanghebbenden het een steeds groter wordende uitdaging kan zijn om ervoor te zorgen dat alle betrokkenen gezamenlijk dezelfde doelen blijven nastreven. Daarnaast kan dit ook ertoe leiden dat de besluitvorming vertraagd wordt.

Aanbeveling

- 165 Wij adviseren 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.
- 166 Tevens adviseren wij inrichting van een Change Advisory Board (CAB) op niveau van elk programma om voorgestelde wijzigingen op een gecontroleerde en efficiënte manier af te handelen.

Prioriteit

- 167 Op basis van de geïdentificeerde bevinding en het daarbij behorende risico achten wij deze bevinding een **gemiddelde** prioriteit bevinding.

3.2.8. Element Stakeholdermanagement

- 168 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.

3.2.8.1. Stakeholders zijn betrokken via diverse overlegvormen; focus op gemeenschappelijk belang lijkt soms te ontbreken

Bevinding

- 169 Zoals reeds besproken in sectie 3.1.1.1 worden er veel stakeholders actief betrokken in de gremia binnen de governance van het programma. Het concept implementatieplan benoemt de PB en DG-Stuurgroep dan ook expliciet als manieren om afstemming te vinden met de belangrijkste stakeholders (p54)²².
- 170 Uit meerdere interviews met verschillende betrokkenen wordt de grote groep stakeholders en de geboden mogelijkheid om in verschillende, overlappende overlegvormen deel te nemen, ook ingezet voor het realiseren van het eigen belang. Dit vergroot de complexiteit van de sturing op het domein.

Risico

- 171 Het risico van bovengenoemde bevinding is dat de governance van het programma complexer wordt, zoals beschreven in sectie 3.1.1.1, en dat de discussies die nodig zijn om de voortgang van het programma te borgen focus op het centrale doel verliezen.

Aanbeveling

- 172 Wij bevelen aan 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.

Prioriteit

- 173 Op basis van de geïdentificeerde bevinding en het daarbij behorende risico achten wij deze bevinding een **hoge** prioriteit bevinding omdat de bevinding potentieel ondermijnend kan zijn voor het programma als geheel.

3.2.8.2. Uitvoeringsorganisaties ervaren onduidelijkheid over koers en tijdslijnen van het programma

Bevinding

- 174 De praktijk van uitvoeringsorganisaties, zoals Belastingdienst en UWV, vraagt om duidelijkheid waar de organisatie op voorbereid moet zijn. Vertragingen en koerswijzigingen leiden tot onzekerheid voor hen. Het Transitiebureau heeft onder andere als taak om erop toe te zien dat deze stakeholders tijdig weten wat er van ze verwacht wordt²³. Voortgangsrapportages van het programma laten sinds augustus 2019 zien dat de opzet van het Transitiebureau vertraagd is en ook in februari 2020 op rood staat en aandacht vraagt van de PB/DG-Stuurgroep²⁴. Uit meerdere interviews met verschillende partijen is gebleken dat uitvoeringsorganisaties veel onduidelijkheid over de koers van het domein Toegang en de tijdslijnen waarbinnen producten opgeleverd/uitgerold worden.

²² Programmaplan implementatie eID, versie 0.91 (concept) 3 juni 2019 (wij beschikken niet over een definitieve versie).

²³ Concept plan van aanpak Transitiebureau versie 0.9.

²⁴ Voortgangsrapportages mei-aug 2019, sept-okt 2019, nov-dec 2019 & jan-feb 2020.

- 175 Bij de partijen die betrokken zijn bij de governance van het domein heerst onduidelijkheid over hetgeen van ze verwacht wordt. Dit beeld wordt bevestigd door de constatering van BZK dat nog niet alle uitvoeringsregelgeving is uitgewerkt, waardoor er bij dienstverleners nog de nodige vragen bestaan over de consequenties van de Wdo voor de uitvoering²⁵. Daarnaast heerst het beeld dat BZK de impact van deze onduidelijkheid voor de uitvoering van stakeholders niet voldoende doorziet.

Risico

- 176 Door de hierboven beschreven onduidelijkheid bij uitvoeringsorganisaties over koers en tijdslijnen loopt het programma eID risico op vertraging, extra kosten of dubbel werk. Daarnaast neemt het vertrouwen van uitvoeringsorganisaties in het programma af.

Aanbeveling

- 177 Zorg voor meer begrip bij BZK in de belevingswereld 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.

Prioriteit

- 178 Op basis van de geïdentificeerde bevinding en het daarbij behorende risico achten wij deze bevinding een **hoge** prioriteit bevinding.

3.3. Onderzoeksvraag 3: Wat zijn in de gekozen aanpak mogelijke kwetsbaarheden bij het realiseren van de maatschappelijke doelen?

3.3.1. Element Benefitsmanagement

174 Benefitsmanagement is één van de belangrijkste elementen van programma succes. Dit element omvat de volgende vier zaken: benefits sturing en verantwoording (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. Hieronder volgen de bevindingen die wij hebben geïdentificeerd die relevant zijn aan dit element.

3.3.1.1. De maatschappelijke doelstellingen van het domein toegang zijn inzichtelijk en worden gedragen door betrokken partijen

Bevinding

175 Het domein Toegang heeft de volgende maatschappelijke doelstellingen²⁶:

- Iedereen kan op een veilige, betrouwbare, toegankelijke, begrijpelijke, gebruiksvriendelijke en persoonlijke wijze met de overheid interacteren;
- Steeds meer mensen kunnen in de alsmaar digitaler wordende maatschappij participeren doordat de overheid intelligent en in samenwerking met burgers, bedrijven, belanghebbenden, voortdurend optimaal gebruikmaakt van de ontwikkelingen in het digitale domein;
- Wij beschermen hierbij de grondrechten en de publieke waarden.

176 De maatschappelijke doelstellingen zijn voor het programma eID geoperationaliseerd in indicatoren. Een overzicht van deze indicatoren is te vinden in tabel 3. Op basis van deze indicatoren wordt periodiek in de voortgangsrapportage gerapporteerd aan de Program Board en DG-Stuurgroep. Het Transitiebureau²⁷ is onder meer verantwoordelijk voor het meten van de voortgang op basis van de indicatoren.²⁸

Tabel 3 Indicatoren en bijbehorende bronnen zoals gehanteerd in de voortgangsrapportages²⁹

Indicator	Databron
Doelrealisatie	
<i>Gebruiksgemak (Android, Apple)</i>	Play-store/App-store
<i>Gebruiksgemak</i>	Onderzoeken, klachten
<i>Veiligheid</i>	Media
<i>Betrouwbaarheid</i>	Logius
Implementatievoortgang	
<i># aangesloten organisaties op DigiD-koppelvlak</i>	Logius
<i># organisaties aangesloten op RV Identity Bridge</i>	Logius
<i># organisaties aangesloten op RV TVS</i>	VWS/EZK
<i>Beschikbare commerciële routeringsdiensten</i>	-
<i>Beschikbare inlogmiddelen op niveau substantieel</i>	Logius
<i>Beschikbare inlogmiddelen op niveau hoog</i>	-
Gebruik	
<i>Authenticaties op 2-Factor, Sub en Hoog</i>	Logius
<i>Authenticaties met DigiD-App op het totaal aantal met minimaal 2-factor</i>	Logius

²⁶ 20190923 TK 26 643 nr 636 Voortgangsrapportage Digitale toegang.

²⁷ Concept implementatieplan v0.91 & Concept plan van aanpak programma transitiebureau v0.9

²⁸ Voortgangsrapportages mei-aug, sept-okt, nov-dec 2019 & jan-feb 2020.

²⁹ Voortgangsrapportages mei-aug, sept-okt, nov-dec 2019 & jan-feb 2020.

3.3.1.2. Inzicht in de voortgang is beperkt en verschillende beelden bestaan over de mate van voortgang van het programma

Bevinding

177 In de voortgangsrapportage van het Programma eID wordt op basis van twaalf indicatoren de voortgang in kaart gebracht. Deze indicatoren zijn weergegeven in tabel 3. De indicatoren en meetwaarden zijn zeer beperkt beschreven, waardoor onduidelijk is wat precies gemeten wordt. Twee van de indicatoren ("Beschikbare inlogmiddelen op niveau substantieel" en "Beschikbare inlogmiddelen op niveau hoog") zijn nog niet in gebruik of van toepassing. Voor de indicatoren "Veiligheid", "Betrouwbaarheid" en "Gebruiksgemak" (exclusief de DigiD app) wordt er sinds mei 2019 gerapporteerd dat er nog geen gegevens beschikbaar zijn. De maatschappelijke doelstellingen zijn kortom niet SMART geformuleerd.

178 De betrokken partijen kennen en onderstrepen de maatschappelijke doelstellingen. De doelstellingen geven hiermee richting aan het domein. Om de voortgang op maatschappelijke doelstellingen inzichtelijk te maken is een vertaalslag nodig naar haalbare en meetbare doelstellingen. 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.

Risico

179 Omdat beperkt inzicht is in de gewenste voortgang binnen het domein, is niet inzichtelijk of de daadwerkelijke voortgang voldoende is om de maatschappelijke doelstellingen binnen de gestelde termijn te behalen. Daarnaast kan een beperkte koppeling tussen activiteiten binnen het domein en de maatschappelijke doelstellingen leiden tot een afwijking van de koers, waardoor deze doelstellingen niet behaald worden.

Aanbeveling

180 Een vertaalslag dient gemaakt te worden naar haalbare en meetbare doelstellingen. Op deze wijze wordt de voortgang op de maatschappelijke doelstellingen inzichtelijk en eenduidig.

Prioriteit

181 Op basis van de geïdentificeerde bevinding en het daarbij behorende risico achten wij deze bevinding een **gemiddelde** prioriteit bevinding.

3.3.1.3. De burger staat onvoldoende centraal in het behalen van de maatschappelijke doelstellingen

Bevinding

182 De maatschappelijke doelstellingen zijn gericht op het verbeteren van de interactie tussen de overheid en burgers. Uit meerdere interviews met verschillende partijen komt het beeld naar voren dat alhoewel de burger in de formulering van de maatschappelijke doelstellingen centraal staat, dit onvoldoende gestalte krijgt binnen het domein. 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 te weinig gebaseerd wordt op onderzoek naar de daadwerkelijke wensen en prioriteiten van burgers.

183 Een verklaring hiervoor is de complexe governance van het domein. Doordat verschillende partijen met soms verschillende belangen moeten samenwerken om 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. Partijen zijn zich bewust van dit risico en er zijn verschillende initiatieven om het perspectief van de burger in te brengen, een voorbeeld hiervan is het voornemen van Logius om een UX-lab in te richten.

184 Door de verschillende partijen binnen het domein worden deze initiatieven als onvoldoende ervaren om op structurele wijze vorm te geven aan de belangen van de burger.

Risico

- 185 Het risico bestaat dat ontwikkelde oplossingen onvoldoende aansluiten op de wensen en eisen van de eindgebruiker. Investerings gedaan in het ontwikkelen en beschikbaar stellen van voorzieningen zijn daarmee zonder resultaat.

Aanbeveling

- 186 Geef invulling aan reeds voorgenomen initiatieven om de burger centraal te stellen binnen het programma. Initieer 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.

Prioriteit

- 187 Op basis van de geïdentificeerde bevinding en het daarbij behorende risico achten wij deze bevinding een **hoge** prioriteit bevinding omdat die het bereiken van de maatschappelijke doelstellingen en het draagvlak onder burgers in de weg kan staan.

4. Overkoepelende aanbevelingen

- 188 In het vorige hoofdstuk hebben wij voor ieder van de onderzochte elementen, per bevinding een aanbeveling gedaan, specifiek gericht op deze bevinding. Deze aanbevelingen kunnen BZK en andere directbetrokkenen bij het betreffende punt helpen om tot directe actie over te gaan om het geconstateerde punt op te lossen. Om het programma als geheel echter verder te brengen, is meer nodig dan een 'optelsom' van alle detailaanbevelingen. Daarom geven wij in dit hoofdstuk een aantal overkoepelende aanbevelingen gericht op het 'vlot trekken' van het programma door BZK.
- 189 **Ga terug naar de kern en reduceer de complexiteit** en bepaal met een beperkt aantal key-stakeholders welke resultaten (praktisch en politiek) gerealiseerd moeten worden om de deadline van de zorg per 1 januari 2021 te halen. 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. Communiceer helder over deze planning.
- 190 **Schrap voor de korte termijn alle activiteiten die niet direct bijdragen aan het realiseren van de resultaten** per 1 januari 2021. De deadlines verdienen het om bestuurlijk alle aandacht en operationeel de grootste capaciteit te krijgen. Vermijd afleiding.
- 191 **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. Stel duidelijke meetpunten vast om de voortgang richting de tussentijdse mijlpalen zichtbaar te maken en te kunnen bespreken zodat afwijkingen op de planning tijdigesignaleerd en opgepakt kunnen worden.
- 192 **Herstel de relaties met de belangrijkste stakeholders.** De gesprekken geven aan dat de relaties onder grote druk staan, bijvoorbeeld tussen BZK en Logius. Fricties in de relatie leiden tot niet-effectieve communicatie. Goed beleid kan niet zonder de inzichten van de operatie, en de operatie kan niet zonder goede beleidsmatige keuzes. Daarnaast is er aangegeven dat ook andere stakeholders niet het idee hebben dat hun zorgen begrepen worden door BZK. Ook deze relaties verdienen aandacht. Trek samen op om de sprint naar 1 januari 2021 vorm te geven.
- 193 **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. Denk na over wat deze verhalen zijn, bespreek deze met de belangrijkste stakeholders binnen het programma en begin tijdig met communiceren.

A. Overzicht geraadpleegde documenten

Documentnaam	Datum en/of versie
Kamerstuk 26 643 nr. 528 Geactualiseerde business case Inloggen in het BSN-domein	9 maart 2018
Kamerstuk 26 643 nr. 528 Herijking business case inloggen BSN-domein (Bijlage)	1 maart 2018
Quick Scan programma eID	31 augustus 2018 (v0.9)
Werkdocument financieel plaat eID	1 januari 2019
Kamerstuk 26 643 nr. 528 Aanpak implementatie en voortgangsrapportage eID	29 januari 2019
Kamerstuk 26 643 nr. 598 Verslag van het AO gehouden op 21 februari 2019 over eID en paspoorten	21 maart 2019
Toelichting en bronnen van Excel sheet business case eID	28 februari 2019
Financiële plaat eID + eIDAS	5 maart 2019
Programmaplan implementatie eID (concept)	3 juni 2019 (v0.9c)
Kamerstuk 34 972 nr. 10 Nota naar aanleiding van verslag WDO aan de Tweede Kamer	13 juni 2019
Kamerstuk 34 972 nr. 11 Algemene regels inzake de generieke digitale infrastructuur (Wet digitale overheid) - aan de Tweede Kamer	5 juli 2019
Kamerstuk 26 643 nr. 636 Bijlages 1 2 en 3 bij Voortgangsrapportage Digitale Toegang	23 september 2019
Kamerstuk 26 643 nr. 636 Voortgangsrapportage Digitale Toegang (eID) aan de Tweede Kamer	23 september 2019
Voortgangsrapportage Programma eID Rapportageperiode: mei t/m augustus 2019	10 september 2019
Plan van aanpak Transitiebureau	15 november 2019 (v0.9)
Voortgangsrapportage Programma eID Rapportageperiode: september en oktober 2019	2 december 2019
Update mijlpalenplanning programma eID	12 november 2019
Metrokaart Calculatie Model	10 december 2019*
Issuelog Taskforce Zorg naar Substantieel	4 november 2019
Planning vergaderingen PB en DGSG 2020	19 december 2019
Agenda DG-stuurgroep 11 juni 2019	11 juni 2019
Verslag DG-stuurgroep 27 maart 2019	27 maart 2019
Actie- en besluitenlijst DG-Stuurgroep eID 11 juni 2019	4 juni 2019
Oplegnota met beslispunten voor programma eID 11 juni 2019	30 mei 2019
Besluitenregister eID	26 augustus 2019*
Opvolgingsregister programma eID	14 augustus 2019
Risicoregister programma eID	16 december 2019*
Hoofddijnen machtigen van publieke diensten (versie 1.0)	26 mei 2018 (v1.0)
Programma Machtigen PSA Machtigen plateau 1 – Machtig Makkelijk	10 juli 2018 (v1.0)
Kamerstuk 26 643 nr. 552 Verzamelbrief moties en toezeggingen basisinfrastructuur Digitale Overheid	16 juli 2019
Kamerstuk 26 643 nr. 590 Bijlage 5: Maatschappelijke Kosten- en Batenanalyse Machtigen	12 december 2018
Kamerstuk 26 643 nr. 590 Aanpak implementatie programma eID	29 januari 2019
Definitief BIT-advies programma Machtigen	21 juni 2019
Kamerstuk 26 643 nr. 624 Bestuurlijke reactie op het Bureau ICT-toetsing (BIT) advies programma machtigen	15 juli 2019
2e Viermaandsrapportage Logius Periode januari - augustus 2019	1 oktober 2019*

Documentnaam	Datum en/of versie
Beantwoording Kamervragen van de leden Lodders en Aartsen over het niet meer kosteloos doen van loonaangifte door de invoering van eHerkenning, alsmede het lid Omtzigt	17 december 2019
Beheer en exploitatie GDI-voorzieningen Logius Jaarplan 2020	1 november 2019*
Privacy Impact Assessment Startarchitectuur eIDAS	6 december 2019 (v1.1)
Start Architectuur Nationale implementatie van eIDAS met het stelsel Elektronische Toegangsdiensten	20 april 2017 (v1.2)
Risicoanalyse eIDAS UIT architectuur	5 april 2019 (v1.0)
Memo Acceptatie van restrisico's uit de risicoanalyse op de architectuur eIDAS UIT	15 april 2019
Stand van zaken eIDAS	20 april 2019
Privacy Impact Assessment Op de eIDAS Uit architectuur versie 0.8	15 mei 2019 (v1.1)
eIDAS UIT architectuur	1 mei 2019 (v0.9)
Genotificeerde middelen in het kader van eIDAS Stand van zaken 18 juni 2019	18 juni 2019
Investeringsvoorstel eIDAS IP 2020	2 augustus 2019 (v0.9)
Nota Stand van zaken eIDAS	27 september 2019
Dashboard eIDAS (3 oktober 2019)	3 oktober 2019
Programmaplan Machtigen Realisatiefase 2018 – 2020; plateau 1 en 2	10 juli 2018 (v1.0)
Agenda DG-Stuurgroep Toegang 20 februari 2020	20 februari 2020
Verslag DG-Stuurgroep Toegang 10 december 2019	10 december 2019
Actie- en besluitenlijst DG-Stuurgroep eID	7 januari 2020
Actie- en besluitenlijst Program Board eID	8 januari 2020
Voortgangsrapportage Programma eID Rapportageperiode: november en december 2019	24 januari 2020 (v0.9)
Resultaten workshop Van Rood naar Groen	24 januari 2020
Beleidskader Toegang - Het fundament van het Nederlandse digitale toegangsstelsel	10 februari 2020
Beslisnotitie inzake (tijdelijk) gebruik van burgermiddelen Q4 2020	14 februari 2020
Oplegnota DG Stuurgroep 20 februari met beslispunten voor programma eID	14 februari 2020
Agenda Program Board eID 5 februari 2020	30 januari 2020
Verslag Program Board eID 19 november 2019	19 november 2019
Voortgangsrapportage Programma eID Rapportageperiode: november en december 2019	24 januari 2020 (v0.9)
Bedrijvenlijn in het kader van eIDAS	21 januari 2020
Notitie Bedrijvendomein eIDAS	29 mei 2019
Keuzehulp eIDAS voor bedrijven	30 januari 2020*
Aanpak naar aanleiding van de workshop fraude en misbruikbestrijding binnen het eID stelsel	16 januari 2020
Resultaten workshop fraude en misbruikbestrijding binnen het eID stelsel	16 januari 2020
Tussentijdse rapportage workshop 'Berichtenverkeer Digitale Overheid'	30 januari 2020*
Verslag Workshop Berichtenverkeer	26 november 2019
Dashboard eIDAS (10 januari 2020)	10 januari 2020
Voorraadagenda Program Board	30 januari 2020*
Agenda Program Board eID 17 maart 2020	11 maart 2020*
Verslag Program Board eID 19 november 2019	19 november 2019
Actie- en besluitenlijst Program Board eID	8 januari 2020
DG-Stuurgroep Toegang 20 februari 2020	5 maart 2020
Actie- en besluitenlijst DG-Stuurgroep eID	20 februari 2020
Voortgangsrapportage Programma eID Rapportageperiode: januari en februari 2020	11 maart 2020 (v1.0)
Resultaten workshop Van Rood naar Groen	14 februari 2020

Documentnaam	Datum en/of versie
Resultaten workshop van rood naar groen, toelichting aan DG-stuurgroep	20 februari 2020
Messagebox Veilig Inloggen - Communicatietoolkit voor dienstverleners met een publieke taak	9 maart 2020
Verslag marktconsultatie Digitale Overheid	11 maart 2020
Financiële analyse mogelijke verbredingsmaatregelen	3 maart 2020
Bijlage bij Financiële analyse mogelijke verbredingsmaatregelen	3 maart 2020
Notitie Status Wet Digitale Overheid	5 maart 2020
Verslag mondeling vragenuur	18 februari 2020
Samenvatting schriftelijke consultatie Program Board 5-2-2020	20 februari 2020
Besluitenregister Programma eID t/m juni 2018	11 september 2018*
Feedback op PwC presentatie Hoor en Wederhoor	23 maart 2020
Maatschappelijke doelen en overall implementatieplanning	24 maart 2020
Message House 'Veilig Inloggen'	17 maart 2020
20200309 Concept meerjarenbegroting	9 maart 2020

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

B. Overzicht gehouden interviews en bijgewoonde workshops

#	Gesprekspartner(s)	Datum
1	Frank van Loon (BZK) en Louis Tinselboer (BZK)	28 januari 2020
2	Margot Savelkoul (Logius) en Paulien van der Hoeven (BZK)	28 januari 2020
3	Daniëlle van Emmerik (BZK), Chris Docters van Leeuwen (BZK) en Kasper Langejan (BZK)	28 januari 2020
4	Geert Nederhorst (Logius) en Winfried van der Valk (Logius)	6 februari 2020
5	Jaap Verhagen (Logius) en Alexander Hielkema (Logius)	6 februari 2020
6	Cynthia Zonneveld-Struijk (Logius) en Sjoerd Westerveld (Logius)	6 februari 2020
7	Zeger Baelde (RDW)	10 februari 2020
8	Bob van Berkel (Logius) en Arnold Leemans (Logius)	11 februari 2020
9	Juliëtte Trouwborst (VWS), Ron Roozendaal (VWS), Francine Kappelle (VWS) en Hermien Post (VWS)	11 februari 2020
10	Ruurd Meinsma (BZK) en Gert Jan Visser (BZK)	12 februari 2020
11	Hans Rob de Reus (BZK) en Chris Dekker (BZK)	12 februari 2020
12	Wouter Diephuis (BZK) en Odette Bies (BZK)	12 februari 2020
13	Hans Schutte (DUO), Floortje Hanneman (DUO) en Petra van den Broek (DUO)	12 februari 2020
14	Frank van Drunen (BZK), Marcel Kropmans (VWS) en Dick Jense (VWS)	13 februari 2020
15	Caroline Schoots (UWV) en Teun Visser (SZW)	17 februari 2020
16	Humberto van der Star (DICTU)	19 februari 2020
17	John Borst (Logius) en Rogier van Dokkum (BZK)	19 februari 2020
18	Nico Gietema (BZK)	19 februari 2020
19	Carsten Herstel en Teun Visser (SZW)	21 februari 2020
20	Shane Arjun Sharma (VNG)	25 februari 2020
21	Nathan Ducastel (VNG)	25 februari 2020
22	Maarten Jonker (BD)	28 februari 2020
23	Arije van Schaik (BD)	28 februari 2020
24	Chris Dekker (BZK) en Peter Amesz (BZK)	3 maart 2020
25	Jean-Paul Bakkers (BZK)	3 maart 2020

#	Door het onderzoeksteam bijgewoonde workshops/meetings	Datum
1	Workshop van Rood naar Groen	15 januari 2020
2	Marktconsultatie	18 februari 2020

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. Leveranciers-management	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. Stakeholder-management	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. Benefits-management	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.