Logius
*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

# Stand van de uitvoering 2023

De aanzet van Logius voor een gesprek tussen politiek, beleid en uitvoering over hoe de publieke dienstverlening beter kan

# Inleiding

Logius gelooft in een overheid die altijd, overal en voor iedereen beschikbaar en toegankelijk is. Daarom bieden we producten en diensten aan waarmee burgers en bedrijven digitaal zaken kunnen doen met organisaties met een publieke taak.

We zijn trots dat onze dienstverlening weer goed beschikbaar was in 2023. Het bewaken van de continuïteit van voorzieningen en het beheren van stelsels en standaarden is dagelijks werk, maar ook vernieuwing vraagt veel aandacht. We moeten heel bewust met onze mensen en de middelen die we krijgen omgaan.

In april 2023 ontvingen we een stevig AcICT-advies over de nieuwe infrastructuur voor onze voorzieningen. De impact van het advies op onze mensen, organisatie, projecten en dienstverlening is groot, dit moet niet worden onderschat. We werken samen met onze omgeving aan de opvolging van het advies. Het advies heeft voor ons het belang van transparantie benadrukt, gezorgd voor meer scherpte op risico's en het heeft ons nog meer alert gemaakt op de haalbaarheid van wat ons wordt gevraagd. Zie verder de illustratie 'AcICT-advies op de infrastructuur'.

We staan in deze Stand van de uitvoering stil bij wat in 2023 goed is gegaan, wat niet goed ging en dat wat ons betreft anders moet. Daarbij kijken we in de spiegel, maar kijken we ook naar de complexiteit van onze dienstverlening en onze omgeving.

We benoemen in deze Stand knelpunten die politieke aandacht vragen. Overige knelpunten bespreken we in onze bestuurlijke driehoek, die bestaat uit onze eigenaar (plaatsvervangend Secretaris-Generaal BZK), onze opdrachtgever (Directeur-Generaal Digitalisering en Overheidsorganisaties, gedelegeerd aan de directeur Digitale Overheid bij BZK) en Logius (Algemeen Directeur) als opdrachtnemer.

Terugkijkend op 2023 zijn de thema's die we eerder in de Stand van de uitvoering hebben benoemd ook nu nog actueel:

- Arbeidsmarkt en ambitie.
- Focus: goed en duurzaam.
- Samenwerking beleid en uitvoering.
- Complexiteit versus in eenvoud.

We illustreren onze praktijk met een aantal concrete voorbeelden, die vaak raakvlakken hebben met meerdere thema's.

We zijn ervan overtuigd dat een goed gesprek in de driehoek en met de politiek gebaat is bij helderheid. Die willen we met deze Stand van de uitvoering bieden. Door openheid willen we samen leren, uitdagingen bespreken en blijven verbeteren.

# Arbeidsmarkt en ambitie

Logius draait niet om techniek, maar om mensen die mét de techniek de digitale dienstverlening van de overheid beschikbaar houden en steeds beter maken. Door krapte op de arbeidsmarkt en onze wens om verder te groeien, hebben we (zoals veel andere organisaties) veel vacatures en dat betekent een flinke werkdruk voor de medewerkers van Logius. De ambities voor de digitale overheid zijn ondertussen onverminderd hoog.

**Terugblik**
Logius heeft in 2023 111 nieuwe collega's in dienst genomen, ondanks de krappe arbeidsmarkt. 58 collega's verlieten de organisatie. Er zijn acties opgezet om de uitstroom te verlagen, zoals betere processen en meer ontwikkelmogelijkheden. Daarnaast zet Logius samen met de Hogeschool van Amsterdam via het project Make IT Work in op het werven en opleiden van zij-instromers tot software engineer.

In 2023 werd een medewerkersonderzoek uitgevoerd en zijn we gestart met kwalitatief onderzoek naar redenen waarom mensen Logius verlaten. Uit de cijfers blijkt dat de sociale veiligheid, sfeer en samenwerking erg worden gewaardeerd. Aandachtspunten zijn transparante besluitvorming en werkdruk. Dat laatste heeft onder meer te maken met de vele vacatures en omdat we het lastig vinden om 'nee' te zeggen tegen (nieuw) werk.

We merken nu dat we gaten met gaten vullen: waar de grootste druk ontstaat, lossen we dat op door capaciteit op andere plaatsen weg te halen. Dat is geen duurzame oplossing.

Logius heeft in 2023 veel druk ervaren om snel uitvoering te geven aan een aantal trajecten om de herkenbaarheid van overheidsdienstverlening te verbeteren, zoals de inzet van overheid.nl. We ondersteunen de achterliggende doelen van harte, maar signaleren dat in korte tijd veel (vaak ongeplande) inzet wordt gevraagd en dat de impact van wensen op techniek én organisatie vaak wordt onderschat. We zien in dat we onze reactie op wat wordt gevraagd moeten professionaliseren: we moeten glashelder aangeven wat de (on)mogelijkheden en randvoorwaarden zijn van vragen die aan ons worden gesteld.

We roepen de politiek op om helder te zijn over wat er wordt gevraagd, en ruimte te geven aan de uitvoering om de mogelijke oplossingen en impact ervan goed uit te werken. We komen ook graag eerder, vaker en sneller bij beleid en onze bewindspersoon aan tafel om vanuit onze expertise aan te geven waar kansen en risico's zitten, en hoe haalbaar ambities zijn. We zijn overtuigd dat dit het helpt om gezamenlijk te komen tot een goede programmering voor de digitale overheid, waarbij teleurstellingen worden voorkomen.

# Focus: goed en duurzaam

Logius werkt elke dag aan het veilig, betrouwbaar en beschikbaar houden van de bestaande dienstverlening. Technologische ontwikkelingen, nieuwe dreigingen en eisen aan (aantoonbare) professionalisering vragen voortdurend aandacht. Daarnaast wil Logius technische schuld (‘legacy’) waar mogelijk voorkomen, beperken en oplossen en willen we leren van wat we doen. Verder komen er nieuwe politieke- en beleidswensen en (Europese en nationale) wet- en regelgeving op Logius af. We hebben veel op ons bord.

We hebben heldere doelen en prioriteiten nodig. We werken graag op basis van een goede probleemstelling een passende oplossing uit met heldere randvoorwaarden, met alle relevante betrokkenen. Dit vraagt tijd en begrip van alle betrokkenen.

**Terugblik**

Het Programma FBS (Federatief Berichtenstelsel) kwam in 2023 in zwaar weer. Er is een Gateway review uitgevoerd en er zijn intensieve gesprekken geweest tussen de opdrachtgever, publieke dienstverleners en Logius. Gezamenlijk is het programma herijkt, waarna het in afgeslankte vorm en met een haalbare aanpak kon worden voortgezet. Dit is wat ons betreft een voorbeeld van uitstekende samenwerking.

In 2023 hebben we met onze opdrachtgever twee keer een ‘Dag van de haalbaarheid’ georganiseerd. Het doel van de dagen was om samen zicht te krijgen wat voor Logius haalbaar is voor 2024. Dat vroeg overzicht, transparantie en scherpte van beide kanten: wat vraagt de opdrachtgever precies van Logius, is dat haalbaar binnen de technische, financiële, juridische en organisatorische mogelijkheden, en wat is nodig om het gevraagde te realiseren? We zijn er trots op dat deze gesprekken in een goede sfeer en constructief zijn verlopen. Het gezamenlijke resultaat was inzicht in haalbare doelen voor 2024, die zijn opgenomen in het Programmeringsplan GDI 2024.

Voor één onderdeel lopen de gesprekken over de programmering nog door in 2024, namelijk voor domein Toegang. We zijn met de opdrachtgever nog niet tot een haalbaar werkpakket gekomen op dat terrein. De opdrachtgever voor Toegang en politieke wensen vanuit de Wet digitale overheid vragen resultaten met een planning die voor Logius niet haalbaar is. We zijn sinds de zomer intensief met de opdrachtgever in gesprek, maar dat heeft nog niet geleid tot overeenstemming op dit gebied. We vragen onze opdrachtgever en de politiek aandacht voor de signalen die we vanuit onze praktijk inbrengen. Zie verder de illustratie ‘Op weg naar een haalbaar Stelsel Toegang’.

# Illustratie: op weg naar een haalbaar Stelsel Toegang

Op 1 juli 2023 is de Wet digitale overheid van kracht geworden. Het Stelsel Toegang geeft hier onder andere invulling aan. De opdrachtgever en Logius hebben samen onderzocht wat nodig is om ontwerp, ontwikkeling en beheer van het Stelsel op te leveren. We hebben in die periode gemerkt dat opdrachtgever en Logius als opdrachtnemer niet altijd dezelfde taal spreken. Zo kent een ontwerp bijvoorbeeld meerdere lagen: een bestuurlijk politiek perspectief, een gebruikersperspectief en een technisch perspectief.

In de zomer van 2023 zijn de opdrachtgever en Logius gestart met sessies voor het bevorderen van wederzijds begrip en de verdere uitwerking van het Stelsel Toegang. Beide partijen hebben hun een eigen perspectief op wat er geleverd moet worden en of dit haalbaar is. Logius heeft dit verwoord in een risicotaxatie die is opgesteld aan de hand van het toetskader van AcICT.

Eind 2023 heeft Logius de haalbaarheid voor realisatie van Stelsel Toegang op rood gezet. Daarna heeft de opdrachtgever aan Logius gemeld dat zij de verantwoordelijkheid voor de aansturing van ontwerp, ontwikkeling en beheer overneemt. Logius levert expertise voor het ontwerp en de ontwikkeling en richt zich verder volledig op inbeheername van het Stelsel.

# Samenwerking beleid en uitvoering

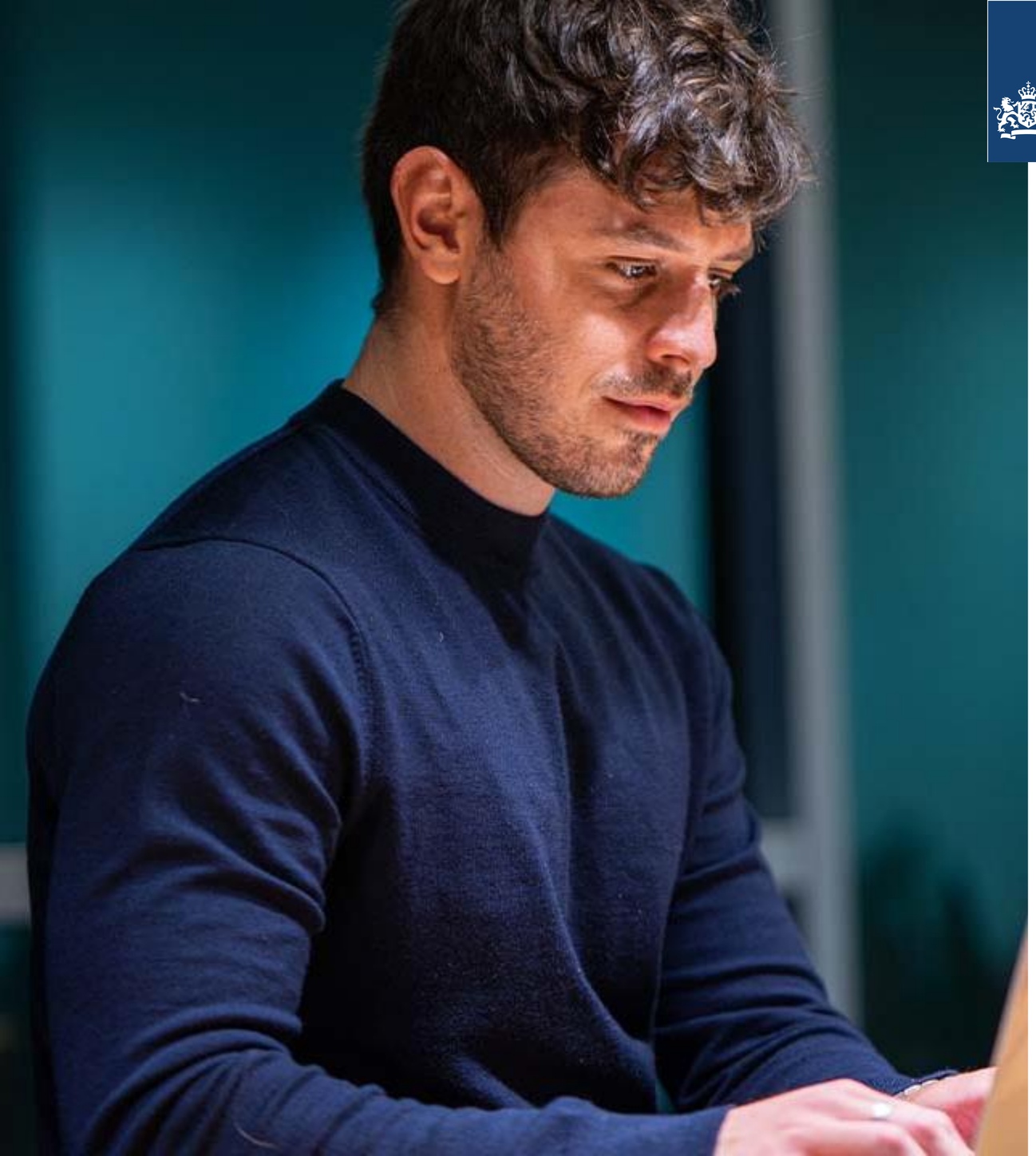
Er is een duidelijke scheiding tussen beleid en uitvoering bij het ministerie van BZK, maar de twee disciplines hebben elkaar keihard nodig. In 2022 is de MIDO-governance van start gegaan, waarbij MIDO staat voor Meerjarenprogrammering Infrastructuur Digitale Overheid. Een jaar erna is centrale financiering gestart. Beide trajecten hebben veel invloed gehad op de organisatie van Logius, want de aansturing is hiermee verschoven van de publieke dienstverleners naar de opdrachtgever bij BZK.

**Terugblik**
In 2023 hebben de rollen eigenaar, opdrachtgever en opdracht-nemer in onze bestuurlijke driehoek verder invulling gekregen. Door een aantal trajecten, waaronder het AcICT-advies over de infrastructuur, stond er regelmatig spanning op de relatie. Er zijn veel intensieve gesprekken gevoerd in verschillende samenstellingen. Dat werpt zijn vruchten af, want we zien dat we elkaar tussentijds beter vinden en dat er meer ruimte is om weer verder vooruit te kijken. We hebben ook een aantal overleggen (anders) ingericht om elkaar effectiever te spreken, zoals het Opdrachtgever-Opdrachtnemeroverleg (OGON).

We hebben juist in 2023 weer ervaren hoe fijn en nodig het is om gesprekken fysiek te kunnen voeren. We vinden elkaar blijven ontmoeten essentieel voor een goede samenwerking. We pleiten ervoor om beleid en uitvoering fysiek dicht bij elkaar te houden.

We vinden het traject PLOOI een goed voorbeeld waar de opdrachtgever nauw betrokken is bij de vertaling van beleid naar uitvoering. De opdrachtgever is regelmatig bij ons op de werkvloer, laat zich goed informeren over wat wel en niet lukt en denkt mee over volgende stappen. Hiermee is de opdrachtgever eerder in staat om bij te sturen waar dat nodig is. Ook ontwerpend onderzoek brengt beleid en uitvoering meer samen.

Net als veel andere organisaties met veel IT-trajecten werken we volgens een agile methodiek, SAFe bij Logius. Die gaat uit van een stip op de horizon en een stapsgewijze aanpak daar naartoe. Technologische ontwikkelingen, nieuwe (politieke) wensen en steeds veranderende dreigingen vereisen in de praktijk namelijk constant bijstelling van die aanpak. Beleidsvorming en de plannings- en begrotingscyclus vragen echter iets anders: we moeten zeker anderhalf jaar vooruit concrete resultaten benoemen, terwijl onze ervaring is dat een kwartaal vooruit vaak al lastig genoeg is. Dat leidt vaak tot teleurstellingen. We roepen onze opdrachtgever en de politiek op om met ons en andere IT-dienstverleners bij de overheid een meer passende aansluiting van beleid en uitvoering te onderzoeken. Wij denken dat dit het succes van IT-projecten bij de overheid sterk kan verbeteren.



# Illustratie: versterken van de rol van opdrachtnemer

Met de start van de MIDO-governance in 2022 is de rol van Logius en de aansturing van Logius veranderd. Om de nieuwe situatie in de praktijk te laten werken is zowel goed opdracht-geverschap als goed opdrachtnemerschap essentieel. Dit is allebei nog in ontwikkeling.

We zijn binnen Logius gestart met domeingericht werken, waarmee focus en eigenaarschap beter moeten worden belegd en om beter aan te sluiten bij onze opdrachtgever. In overleg met onze opdrachtgever richten we nu de contactpunten beter in, zodat nieuwe wensen, opdrachten en de voortgang van bestaande opdrachten structureel de juiste aandacht krijgen.

In 2023 heeft de bestuurlijke driehoek van Logius geïnvesteerd in de onderlinge relaties via een aantal heidagen. Na een intensieve periode (mede door het AcICT-advies) zien we nu dat we samen weer meer terug kunnen naar reguliere overleggen.

We gaan vanuit enthousiasme en ambitie vaak direct aan de slag met nieuwe ideeën. We merken dat we hierdoor soms onvoldoende planmatig werken en risico’s niet goed benoemen, ook niet bij onze opdrachtgever en bewindspersoon. Via o.a. risico-analyses en haalbaarheidstoetsen brengen we het geluid van de uitvoering vanuit ons perspectief beter naar voren.

# Complexiteit versus in eenvoud

Werken vanuit eenvoud zit in ons DNA, maar vraagt wel constant scherpte van alle betrokkenen. Zowel onze dienstverlening als onze omgeving zijn namelijk best complex. We werken per definitie samen in een omgeving met veel partijen met eigen visies en belangen. Daarnaast wordt de complexiteit van het realiseren van voorzieningen, stelsels en standaarden vaak onderschat. We zijn ervan overtuigd dat met IT vrijwel alles mogelijk is, maar er zijn nog veel meer factoren om rekening mee te houden. Denk aan organisatorische, juridische en financiële aspecten, zoals de samenwerking tussen organisaties en meerjarige financiële zekerheid om continuïteit te garanderen.

**Terugblik**

In 2023 bracht de Algemene Rekenkamer een rapport uit met de titel ‘Digitale identiteit vraagt veel van DigiD en eHerkenning’. Daarin is goed zichtbaar in welke spagaat we vrijwel dagelijks werken, namelijk die tussen toegankelijkheid en veiligheid. We willen zekerheid over de identiteit van de burger of het bedrijf, maar we weten ook dat mensen de digitale overheid vaak lastig vinden. Dat levert soms spanning op: inloggen bij DigiD met alleen gebruikersnaam en wachtwoord is makkelijker, maar maakt de kans op fraude groter. We zijn blij met de aandacht van de Kamer en partijen als de Nationale Ombudsman voor de groep burgers die moeite heeft met de digitale overheid, want we zien een belangrijke taak hierin voor ons weggelegd.

Via onze contacten met burgers en belangenorganisaties ervaren we dagelijks dat veel mensen moeite hebben met de digitale overheid. Onze opdrachtgever wil dat wij functionaliteit op het hoogste betrouwbaarheidsniveau doorontwikkelen. Wij zien het belang daarvan, maar we pleiten er al geruime tijd voor om mensen goed mee te nemen in de stappen naar veiliger inloggen, en dus tussenstappen te zetten op weg naar hogere niveaus. We roepen de politiek en onze opdrachtgever op om met ons die stappen vorm te geven, zodat we burgers beter kunnen helpen.

We hebben in 2023 onderzocht of sommige voorzieningen ‘in de cloud’ kunnen draaien, aansluitend op het cloudbeleid van de staatssecretaris en in lijn met het advies van AcICT over onze infrastructuur. Technisch leek dit goed mogelijk, maar de verkenning is gestrand door twijfels over politieke haalbaarheid. We hebben in dit traject ervaren dat het rijksbrede beleid en onze praktijk niet goed op elkaar aansluiten. Dat geeft onduidelijkheid en vertraging en maakt de zoektocht complex. We vragen de politiek om ervaringen vanuit de uitvoering explicieter mee te nemen bij het opstellen en wijzigen van beleid, zodat er geleerd wordt en beleid daadwerkelijk goed uitvoerbaar wordt.

# Illustratie: AcICT-advies op de infrastructuur

In april 2023 kregen we een stevig AcICT-advies over de infrastructuur van Logius, dat volgde op een kritisch advies uit 2019. We zien in dat we onvoldoende hebben geleerd van de toenmalige aanpak en het advies dat we kregen. Daarom hebben we nu bewust stilgestaan bij wat we doen en hoe we dat doen, hierdoor zijn we scherper geworden op risico's. Dat doen we ook meer in verbinding met onze directe omgeving.

Een kritisch AcICT-advies doet veel met een organisatie. Het raakt de mensen die met passie en overtuiging hun werk doen diep. We hebben dat binnen de organisatie sterk gemerkt. We hebben dan ook even tijd nodig gehad om samen weer de schouders eronder te zetten, opnieuw naar plannen te kijken en door te gaan. Dat is een noodzakelijke stap, maar wel een die tijd en aandacht vraagt van alle betrokkenen.

Sommige constateringen en aanbevelingen van AcICT zijn best lastig op te volgen en hebben financiële consequenties. Zoals aanbevolen hebben we verder gekeken dan het huidige infrastructuurplatform, maar we lopen daarbij aan tegen de grenzen van wat kan, mag en haalbaar wordt gevonden binnen het Rijk. Zulke onderzoeken zijn nuttig en nodig, maar vragen ook veel tijd waardoor de vertraging verder oploopt. We zoeken naar een betere balans tussen voortgang (we moeten immers binnen afzienbare tijd naar een andere infrastructuur), onderzoek en verantwoording.

# Tot slot

2023, een turbulent jaar. Toch overheerst een positief sentiment, ondanks de uitdagingen waar we voor stonden en staan. Samen hebben we de beschikbaarheid van onze producten en diensten over de hele linie goed weten te waarborgen, en het beheer van stelsels en standaarden uitgevoerd. We zetten een stap vooruit om onze expertise in te zetten voor het publieke belang. Zo dragen we graag bij aan de visie digitale overheid.

Deze Stand van de Uitvoering zetten we ook in voor reflectie en het doorontwikkelen van onze eigen organisatie. We zijn meer alert op risico's en investeren in 2024 in een strakker ingericht portfolioproces, met meer aandacht voor de inhoud, budgettaire consequenties, capaciteit en planbaarheid. Dit moet bijdragen aan het portfolio voor de hele digitale overheid om zo de dienst-verlening aan burgers, bedrijven en publieke dienstverleners te kunnen blijven uitvoeren en verbeteren.

Logius heeft de ambitie om een belangrijke dienstverlener en onderdeel van de digitale overheid te zijn met het leveren van vitale voorzieningen, stelsels en standaarden. Daar staan we voor, dat willen we uitstralen en daar zijn we trots op.

Bert Voorbraak (algemeen directeur Logius)