

IBDS-monitoring

Initiële ontwerpprincipes

TNO 2025 R13159 – 18 december 2025

IBDS-monitoring

Initiële ontwerpprincipes

Auteurs	Ming Chen, Ron Oren
Rubricering rapport	TNO Public
Titel	TNO Public
Rapporttekst	TNO Public
	TNO Public
Aantal kopieën	
Aantal pagina's	35 (excl. voor- en achterblad)
Aantal bijlagen	3
Opdrachtgever	IBDS

Alle rechten voorbehouden

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van TNO.

© 2025 TNO

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	5
2	Conceptueel kader voor IBDS-monitoring	7
2.1	Contouren van IBDS en zijn context.....	7
2.2	Theory of Change als basis voor monitoring, sturing en programmering.....	8
2.3	Van Theory of Change naar indicatoren	9
2.3.1	Typen indicatoren en vormen van meetinformatie	9
2.3.2	Richtlijnen voor ontwerp en keuze van indicatoren	10
3	IBDS-monitoring – initieel ontwerp	12
3.1	IBDS brede monitoring	12
3.1.1	IBDS brede ToC	12
3.1.2	IBDS brede indicatoren	14
3.2	Programmalijn Datavolwassenheid monitoring.....	17
3.2.1	ToC - Programmalijn Datavolwassenheid.....	17
3.2.2	Indicatoren Datavolwassenheid.....	18
3.3	Programmalijn FDS monitoring.....	20
3.3.1	ToC - Programmalijn FDS	20
3.3.2	Indicatoren FDS	21
4	Vervolgstappen in 2026.....	23

Bijlagen

Bijlage A:	Overzicht van de geraadpleegde programma- en beleidsdocumenten	25
Bijlage B:	Nuttige formele classificaties	26
Bijlage C:	Gevolgdte werkwijze	32

1 Inleiding

Deze rapportage beschrijft het initiële ontwerp van het monitoringsysteem voor IBDS. Hieronder worden de achtergrond en de vraagstelling van het onderzoek dat tot deze rapportage heeft geleid, toegelicht, gevolgd door een leeswijzer voor het rapport.

Achtergrond en vraagstelling

De Interbestuurlijke Datastrategie (IBDS) richt zich op het versterken van datagedreven werken binnen de overheid, met als doel het volle potentieel van data te benutten bij maatschappelijke opgaven. Het beoogde effect van IBDS is:

“De overheid benut het volle potentieel van data bij het oplossen van maatschappelijke opgaven, door verantwoord, veilig en effectief datagebruik over bestuurslagen heen.”¹

Om de voortgang en effectiviteit richting deze beoogde effecten te borgen, is behoefte aan een monitorfunctie. Deze kan zich beperken tot voortgang van het programma zelf maar behelst ook de effecten hiervan op de werkzaamheden van de interbestuurlijke partners (d.w.z. ministeries, provincies, gemeentes, waterschappen en uitvoeringsorganisaties die aangesloten zijn bij het programma IBDS)

Meer specifiek wordt met het IBDS-monitoringsysteem het volgende beoogd:

- De voortgang op het beoogde effect op de IBDS overheidsorganisaties van de IBDS activiteiten wordt inzichtelijk gemaakt.
- Het biedt sturing aan het IBDS-programma door behoeften en hiaten die in de weg staan om het beoogde effect te behalen, systematisch op te halen.
- Het ondersteunt interbestuurlijke partners in hun eigen ontwikkeling (spiegel voorhouden) en biedt concreet handelingsperspectief om naar het gewenste niveau te groeien.

Het onderzoek heeft zich gericht op de ontwikkeling van een algemene IBDS-monitoringsraamwerk, waarbij twee programmaonderdelen in meer detail zijn uitgewerkt, te weten:

- Datavolwassenheid (DV)
- Federatief Datastelsel (FDS)

De inhoudelijke invulling van bovenstaande elementen wordt verder uitgewerkt in 2026. Om deze reden ligt de focus van dit rapport op de definiëring van de bouwblokken van het monitoringsysteem. Waar mogelijk worden opties voor nadere specificatie aangedragen ter inspiratie voor deze verdere uitwerking. Het uiteindelijke ontwerp van dit monitoringsysteem zal afhangen van te maken keuzes en nadere programma specificering wat in 2026 is voorzien.

□ ¹ Realisatie IBDS. (2026). Samen de praktijk versnellen. Jaarplan 2026.

Leeswijzer

Dit rapport is als volgt georganiseerd. In hoofdstuk 2 wordt het conceptueel kader voor de IBDS monitoring geïntroduceerd. Er wordt ingegaan op de Theory of Change (ToC) waarin activiteiten, output, outcome en impact worden gespecificeerd en verbonden en een voorstel wordt gedaan voor de te volgen algemene criteria voor het formuleren en selecteren van indicatoren. Hoofdstuk 3 presenteert het initiële ontwerp van de IBDS-monitoring. Dit bestaat uit drie onderdelen. Het kader voor high level monitoring van IBDS en de monitoringsstructuur voor achtereenvolgens de programmalijnen Datavolwassenheid en FDS (Federatief Datastelsel). Tenslotte vat hoofdstuk 4 de benodigde vervolgstappen in 2026 samen die nodig zijn om het monitoringsysteem te completeren..

Bijlage A bevat een overzicht van de geraadpleegde programma- en beleidsdocumenten. Bijlage B geeft een overzicht van formele classificaties die kunnen worden benut bij de verdere verfijning van het monitoringsysteem. In Annex C wordt het gevolgde werkproces in het project toegelicht.

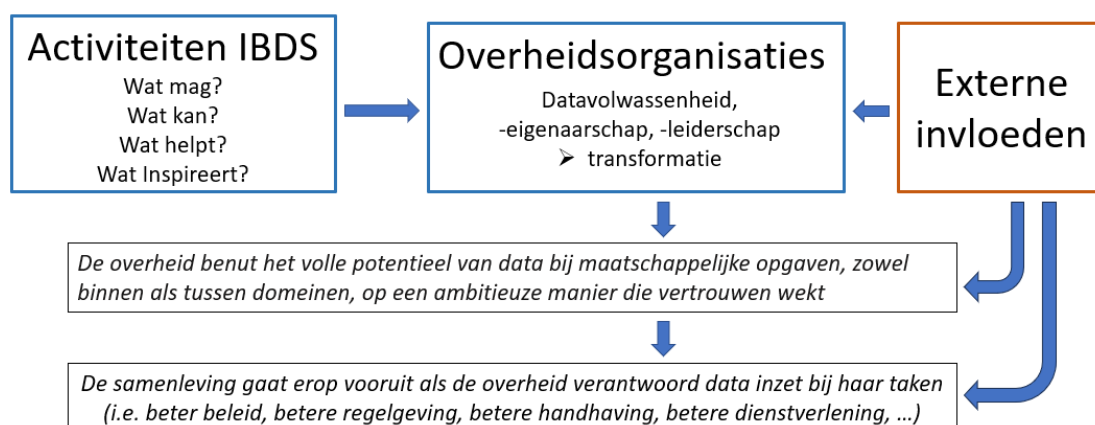
2 Conceptueel kader voor IBDS-monitoring

Dit hoofdstuk beschrijft het conceptuele kader dat als ruggengraat dient voor de IBDS-monitorfunctie. De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 2.1 schetst op hoofdlijnen de contouren van IBDS en de context waarbinnen IBDS opereert. Paragraaf 2.2 introduceert de Theory of Change als raamwerk om IBDS als veranderprogramma te structureren. Paragraaf 2.3 toont vervolgens hoe de elementen uit de ToC worden vertaald naar indicatoren, zodat doelen zoveel mogelijk SMART gemaakt kunnen worden en de voortgang op een hanteerbare en bestuurlijk relevante manier kan worden gemonitord.

2.1 Contouren van IBDS en zijn context

IBDS kan worden gezien als een interbestuurlijk veranderprogramma: een samenhangende set activiteiten die erop gericht is om verantwoord datagedreven werken binnen de overheid structureel te versterken. Voor IBDS-monitoring is het daarbij vooral relevant hoe deze inzet doorwerkt van concrete activiteiten naar veranderingen in organisaties en vervolgens naar bredere publieke waarde.

Figuur 1 vat deze beoogde doorwerking samen, in de bewoording van het IBDS-huis uit de recente IBDS-plannen. De IBDS-activiteiten zijn geordend langs de vier kernvragen (wat mag, wat kan, wat helpt, wat inspireert). Deze activiteiten leiden tot concrete resultaten, zoals afspraken, instrumenten, voorzieningen en ondersteuning, die bedoeld zijn om de praktijk te versterken. In het midden staat het beoogde effect op overheidsorganisaties: groei in datavolwassenheid, data-eigenaarschap en dataleiderschap. Dit is de schakel waarin zichtbaar wordt of de interbestuurlijke inzet daadwerkelijk landt in werkwijzen, samenwerking en sturing.



Figuur 1 Contouren van de invloedsfeer van IBDS

Wanneer deze versterking optreedt, wordt het voor organisaties mogelijk om data beter en verantwoord in te zetten bij maatschappelijke opgaven, zowel binnen als tussen domeinen, op een manier die vertrouwen wekt. De beoogde doorwerking hiervan is bredere publieke

waarde, zoals betere dienstverlening, beter beleid en uitvoering, betere regelgeving en beter toezicht en handhaving.

Belangrijk is om te realiseren dat het uiteindelijke effect van IBDS op de maatschappij ook afhangt van factoren waar IBDS niet direct invloed op heeft. Factoren zoals bestuurlijke prioritering, wet- en regelgeving, incidenten, technologische ontwikkelingen en beschikbare capaciteit kunnen de doorwerking versnellen, afremmen of van richting veranderen. In de figuur is dit weergegeven via de externe invloeden die op meerdere plaatsen het systeem kunnen raken.

Als basis voor monitoring is het van belang om de veranderlogica van IBDS expliciet te maken. Hiervoor wordt in paragraaf 2.2 de Theory of Change als nuttig hulpmiddel geïntroduceerd.

2.2 Theory of Change als basis voor monitoring, sturing en programmering

Een Theory of Change (ToC) maakt expliciet hoe een programma beoogt door te werken van inzet naar effecten. Het helpt om het impactpad logisch te ordenen, aannames en afhankelijkheden zichtbaar te maken en monitoring te richten op de schakels die er in de praktijk toe doen.

Figuur 2 laat de standaardopbouw zien, aan de hand van een (ludiek) voorbeeld. Links staan de inputs: randvoorwaarden die nodig zijn om te kunnen starten, zoals financiering en resultaten uit eerder onderzoek. Deze inputs maken activiteiten mogelijk, in dit voorbeeld het ontwikkelen van een humanoïde robot. De activiteiten leiden tot outputs: concrete opleveringen zoals een werkend systeem en uitgevoerde pilots bij gebruikers. Tot en met dit punt is het betreffende programma in hoge mate direct stuurbaar: er kan worden gestuurd op planning, kwaliteit en oplevering.

Input	Activities	Outputs	Outcomes	Impact
Financiering	Ontwikkel humanoïde robot	Werkend systeem	Prestatieverbetering bij gebruikers (productiviteit, kwaliteit, kosten)	Economische groei
Resultaten eerder onderzoek		Uitgevoerde pilots bij gebruikers	Versterkte concurrentiepositie (klanten/sector)	Veiligheid/weerbaarheid
Direct stuurbaar ←		→ Context afhankelijk		

Figuur 2 Voorbeeld van Theory of Change toepassing

Rechts van de rode scheidslijn gaat het om de doorwerking die afhankelijk is van adoptie en context. Outcomes beschrijven wat er bij gebruikers verandert doordat zij de output daadwerkelijk gaan toepassen, bijvoorbeeld prestatieverbetering (productiviteit, kwaliteit, kosten) en een versterkte concurrentiepositie. Impact beschrijft de bredere doorwerking op macroniveau, zoals economische groei en versterkte veiligheid/weerbaarheid. Deze doorwerking is plausibel, maar niet automatisch: ze wordt mede bepaald door factoren buiten het programma, zoals marktomstandigheden, regelgeving, beschikbare vaardigheden en investeringsbereidheid. Een ToC maakt daarbij ook de belangrijkste veronderstellingen expliciet, bijvoorbeeld dat pilots leiden tot structurele toepassing, en dat toepassing voldoende schaal bereikt om door te werken naar bredere effecten. De ToC herkent expliciet

dat impact niet direct te meten is: mits goed opgezet, biedt een ToC vertrouwen dat de meetbare outputs uiteindelijk leiden de gewenste impact.

Dit onderscheid is richtinggevend voor monitoring. Naast voortgang in activiteiten en opleveringen is het nodig om te volgen of toepassing en doorwerking daadwerkelijk plaatsvinden, en om resultaten in het licht van contextfactoren te duiden. Dit helpt ook om selectief te monitoren. De outputs van IBDS kunnen rechtstreeks worden gemeten waardoor er meer vrijheid van detailniveau van indicatoren is. De Outcomes worden bijgehouden gemeten bij de partner-organisaties waardoor een afhankelijkheid ontstaat waardoor het een goed doordachte gelimiteerde selectie van indicatoren zal betreffen. De impact rijkt zelfs verder en het IBDS effect is ook lastiger rechtstreeks af te meten.

Naast monitoring ondersteunt een ToC ook het ontwerpen en bijstellen van de programmering. Omdat de gewenste effecten niet vanzelf volgen uit wat er wordt opgeleverd, is het nuttig om periodiek terug te redeneren vanuit de beoogde effecten: welke veranderingen bij gebruikers en organisaties zijn nodig, en welke opleveringen en activiteiten dragen daar aantoonbaar aan bij? Nieuwe activiteiten die via deze redenering opgezet zijn, versterken automatisch het veranderpad (bijvoorbeeld adoptie en implementatie, opschaling, governance of vaardigheden). De ToC biedt daarmee een ontwerpkader om keuzes te prioriteren, nieuwe interventies gericht te formuleren en de samenhang tussen activiteiten, beoogde veranderingen en uiteindelijke impact expliciet te houden.

Tegelijkertijd maakt een ToC duidelijk dat niet alle behoeften of knelpunten die partners ervaren binnen de reikwijdte van IBDS vallen. Een deel betreft externe factoren en randvoorwaarden (zoals wet- en regelgeving, , gegevensbeschikbaarheid, budgettaire kaders of personele schaarste) die de doorwerking kunnen bepalen, maar niet door IBDS alleen kunnen worden opgelost. Door deze factoren in de ToC expliciet te benoemen ontstaat een gedeeld onderscheid tussen (a) punten waarop IBDS kan interveniëren (bijvoorbeeld via afspraken, voorzieningen, ondersteuning of opschaling) en (b) afhankelijkheden die elders geadresseerd moeten worden. Voor monitoring en sturing betekent dit dat dergelijke factoren niet “buiten beeld” blijven, maar systematisch worden gevolgd als context: wanneer voortgang achterblijft kan beter worden geduid of dit komt door de IBDS-inzet zelf, door adoptie in de praktijk, of door externe belemmeringen die escalatie, afstemming of aanvullende beleidsacties vragen.

2.3 Van Theory of Change naar indicatoren

In de Theory of Change zijn de beoogde stappen in de doorwerking van IBDS expliciet gemaakt: van inzet en activiteiten, via concrete resultaten en verandering in organisaties, naar bredere publieke waarde. In deze paragraaf worden richtlijnen gegeven voor het vertalen van ToC-elementen naar indicatoren voor SMART-formulering van doelen en monitoring van voortgang.

2.3.1 Typen indicatoren en vormen van meetinformatie

We onderscheiden drie hoofdtypen indicatoren:

- Output-indicatoren: laten zien wat IBDS concreet oplevert (producten, afspraken, voorzieningen).
- Outcome-indicatoren: maken veranderingen in de praktijk zichtbaar (toepassing, samenwerking, datavolwassenheid, eigenaarschap, leiderschap).
- Impact-indicatoren: beschrijven de bijdrage aan publieke waarde (bijvoorbeeld kwaliteit van dienstverlening, beleid, uitvoering, regelgeving en toezicht/handhaving).

Uitgangspunt is dat indicatoren niet los worden gekozen, maar direct worden gekoppeld aan de schakels in de ToC. Daarmee ontstaat een set die zowel de direct stuurbare voortgang (activiteiten en opleveringen) als de doorwerking in de praktijk (adoptie en toepassing) en de bredere effecten (publieke waarde) zichtbaar maakt. Indicatoren voor latere schakels (lange termijn outcome en impact) zijn waardevol, maar kunnen niet één-op-één gekoppeld worden aan IBDS activiteiten (en dus ook niet gebruikt worden om het programma te sturen).

Naast het onderscheid naar ToC-type wordt in de monitor gewerkt met verschillende vormen van meetinformatie:

- Kwantitatieve indicatoren: bijvoorbeeld aantallen, bedragen en percentages.
- Milestones: statusindicatoren met een binaire waarde (ja/nee) of een beperkt aantal niveaus (bijvoorbeeld maturity levels 1–5).
- Portfolio- en duidingsinformatie: bijvoorbeeld een overzicht van geïmplementeerde cases (geclusterd naar type oplossing, domein of bestuurslaag), best practices en voorbeelduitwerkingen, en do's en don'ts inclusief oorzaken van vertraging of uitval.

Voor de leesbaarheid is het raadzaam om een codering te hanteren voor het type indicator:

- #: aantallen of frequenties
- % : percentages of verhoudingen
- € : financiële inzet of baten
- ? : ja/nee, range-classificatie, of keuze-opties (structuur of aanwezigheid)
- L : lijst- of portfolio-indicator (cases, kennisproducten, best practices)

Deze code wordt aan het begin van de indicatornaam geplaatst, zodat het type direct zichtbaar is.

2.3.2 Richtlijnen voor ontwerp en keuze van indicatoren

Bij de vertaling van ToC naar indicatoren kunnen de volgende richtlijnen worden aangehouden:

- Houd het aantal indicatoren zo klein mogelijk, maar dek wel de belangrijkste ToC-lijnen af. Werk per hoofdschakel met een beperkt aantal kernindicatoren voor bestuurlijk overzicht. Voeg detailindicatoren alleen toe waar dit relevant is voor diagnose, duiding of monitoring van specifieke programmalijnen.
- Combineer of vat waar mogelijk samenhangende elementen binnen de set van outputs en binnen de set van outcomes samen in één samenhangende kernindicator om wildgroei van indicatoren te voorkomen.
- Definieer indicatoren waar mogelijk consistent tussen project-, organisatie- en stelselniveau, zodat vergelijking en (waar zinvol) aggregatie mogelijk is.
- Combineer waar passend de indicatoren met context- of benchmark indicatoren zodat de van de indicator meetwaarde beter geduid of in perspectief geplaatst kan worden.
- Hanteer classificaties van relevante clusters/groepen, om een scherpe interpretatie van de resultaten mogelijk te maken (bijvoorbeeld type organisatie, schaalgrootte, domein/keten of volwassenheidsniveau). Dit dient met name ter voorkoming van appels-perenvergelijkingen.
- Sluit zo veel mogelijk aan bij de operationele realiteit van deelnemende overheden. Gebruik bij voorkeur informatie die organisaties al (willen) bijhouden voor sturing en verantwoording, zodat extra uitvraag beperkt blijft.
- Stem de tijdsdimensie van de indicatoren waar mogelijk af op beschikbaarheid van data vanuit bestaande bestuurlijke dataverzamelingscycli en rapportageprocessen (bijvoorbeeld jaarlijks, halfjaarlijks of maandelijks). Gebruik waar relevant

doorlopende signalering met periodieke rapportage van belemmeringen (bijvoorbeeld via een knelpunten- of lessons-learned register) voor leren en bijsturen.

- Sluit waar mogelijk aan bij bestaande en geformaliseerde indelingen/classificaties die al in het werkveld worden gebruikt, zodat gegevens herbruikbaar zijn en koppelingen met statistieken of benchmarks mogelijk blijven. Bijlage B bevat relevante opties voor classificatie.
- Maak expliciet indien voor een ToC element geen eenduidig meetbare indicator gedefinieerd kan worden (bijvoorbeeld bij sterk contextafhankelijke effecten of data beschikbaarheidsbeperkingen), en gebruik dan waar mogelijk een pragmatische proxy-indicator en/of aanvullende kwalitatieve duiding.

Voor de specificatie van een indicator is het raadzaam om minimaal de volgende componenten vast te leggen:

- ToC-element waarop de indicator betrekking heeft
- Definitie en doel (wat wordt precies bedoeld)
- Meeteenheid en meetfrequentie
- Norm of streefwaarde (waar mogelijk)
- Bron en bronhouder; wijze van dataverzameling en berekening
- Relevante context informatie/randvoorwaarden voor interpretatie

3 IBDS-monitoring – initieel ontwerp

Voor de uitwerking van het monitoringskader is eerst verkend welke doelen en indicatoren al in en rond IBDS beschikbaar zijn. Daarbij zijn publieke documenten geanalyseerd, waaronder de Nederlandse Digitaliseringsstrategie (NDS 2025), de IBDS-meerjarenaanpak (vanaf 2023) en diverse jaarplannen inclusief voor 2026 (zie Bijlage A).

De NDS 2025 is het meest recente overkoepelende beleidsdocument over datadelen en datagedreven werken. Hoewel IBDS daarin niet expliciet wordt genoemd, zijn de doelen en taal sterk verwant aan het IBDS-realisatieplan (bijvoorbeeld de notie “de vrijblijvendheid voorbij”, NDS 2025, p.4). Prioriteiten zijn onder meer: verantwoord data delen en benutten over overheidslagen heen, een passende werkomgeving en vaardigheden voor ambtenaren, en digitale weerbaarheid en autonomie.

De recente IBDS-jaarplannen presenteren concrete projecten die moeten bijdragen aan een transitie naar co-creatie als basisprincipe, met meer eigenaarschap bij partners. In de geraadpleegde stukken wordt de aansluiting van de IBDS- en NDS-transitiedoelen niet expliciet gekoppeld en zijn de IBDS-doelen niet vertaald naar meetbare outcomes. Er worden wel indicatoren genoemd die grotendeels geformuleerd zijn op programmalijn-/projectniveau en vooral bruikbaar voor het evalueren van afzonderlijke IBDS-programmalijnen.

In dit hoofdstuk wordt hier een eerste stap gezet om tot een duidelijke formulering van de IBDS programmalogica als basis voor het monitoringssysteem. Deze werkrichting wordt in meer detail uitgewerkt voor de programmalijnen Datavolwassenheid en FDS.

3.1 IBDS brede monitoring

3.1.1 IBDS brede ToC

De IBDS-brede monitoring richt zich op de gezamenlijke voortgang en effecten van het programma als geheel. Monitoring van de beoogde impact van IBDS, het hoofddoel van de strategie, is een essentieel onderdeel van het monitoringsraamwerk. De effecten van IBDS-activiteiten zullen grotendeels pas op de midden- tot lange termijn zichtbaar worden, maar het is belangrijk om de relevante impact- en outcome-indicatoren nu al scherp te definiëren. Dat helpt om het doel van IBDS SMART te formuleren en om huidige en toekomstige activiteiten scherper te richten op wat er volgens de IBDS-programma-logica toe doet.

De Theory of Change uit hoofdstuk 2 wordt hiervoor toegepast op IBDS als geheel. Uitgangspunt is de centrale doelstelling van IBDS: “Interbestuurlijke partners benutten het volle potentieel van data bij het oplossen van maatschappelijke opgaven, door verantwoord, veilig en effectief datagebruik over bestuurslagen heen.” Vanuit deze beoogde impact kan terug worden geredeneerd naar de benodigde outcomes, outputs en activiteiten. In dit geval werken we een initiële opzet uit aan de hand van de programmalijnen Datavolwassenheid en FDS zoals ze momenteel gedefinieerd zijn.

Activities	Output	Outcomes	Impact IBDS	Maatschappelijke Impact
DV producten ontwikkelen	DV producten beschikbaar/geleverd	Hogere DV bij IBDS partners	Interbestuurlijke partners benutten het volle potentieel van data bij maatschappelijke opgaven, door verantwoord, veilig en effectief datagebruik over bestuurslagen heen	Betere dienstverlening
FDS ontwikkelen	FDS producten beschikbaar/geleverd	Meer en verantwoorde benutting van data bij FDS deelnemers		Beter beleid
...	...	...		Beter beleidsmonitoring
				Beter regelgeving
				Beter toezicht
				Betere handhaving
	IBDS intern ←	→ Afhankelijk van partners	→ Afhankelijk van externe factoren	

Figuur 3 Theory of Change IBDS – relatie tussen activiteiten, output, outcome, IBDS-impact en maatschappelijke impact

Figuur 3 laat de ToC voor IBDS schematisch zien. Achtereenvolgens worden activiteiten, output, outcome, IBDS-impact en maatschappelijke impact onderscheiden die onderling met elkaar verbonden zijn. Dat wil zeggen activiteiten leiden tot output van IBDS, die leiden vervolgens tot outcomes (bij de partners) en die leiden tot impacts (in de maatschappij). De rode stippellijnen in de figuur markeren de overgang tussen wat in principe door IBDS zelf te sturen is (activiteiten en outputs), wat vooral afhankelijk is van de keuzes en inzet van partners (outcomes) en wat in hoge mate beïnvloed wordt door externe factoren buiten IBDS (maatschappelijke impact). Op basis van deze IBDS-brede ToC richt de monitor zich primair op outputs en outcomes; impactindicatoren vooral worden gebruikt om de beoogde bijdrage aan maatschappelijke effecten (kwalitatief) in beeld te brengen

In de kolom Activities staan de programmatische inspanningen van IBDS, zoals het ontwikkelen van datavolwassenheidsproducten (DV) en het ontwikkelen van FDS-producten. Dit zijn activiteiten die grotendeels “in eigen hand” liggen van IBDS en haar uitvoeringspartners. In de kolom Output staan de bijbehorende resultaten die direct uit deze activiteiten voortkomen, zoals “DV-producten beschikbaar/geleverd” en “FDS-producten beschikbaar/geleverd”. Op dit hogere abstractie niveau gaat het om de output bij volledige afronding van de programmalijnen, die in verband worden gebracht met de beoogde Outcomes en impact. Tussentijdse en meer gespecificeerde activiteiten en outputs, die bijvoorbeeld bij meting van de voortgang binnen een jaar kunnen dienen, worden besproken bij de uitwerking van deze programmalijnen in volgende paragrafen.

In de kolom Outcomes staan de veranderingen bij de betrokken organisaties, zoals “hogere datavolwassenheid bij IBDS-partners” en “meer en verantwoord datagedreven werken bij FDS-deelnemers”. Deze uitkomsten zijn logisch verbonden met de outputs van deze programmalijnen, maar hangen ook af van keuzes en inzet van de partners zelf. Bij definiëring van IBDS-programmalijnen is deze outcome geïdentificeerd als essentieel aspect dat het bereiken van de impact in de weg staat, als dit niet beschikbaar is voor de partners of als zij hier niet aan voldoen.

In de kolom Impact IBDS staat het programmadoel van IBDS: “Interbestuurlijke partners benutten het volle potentieel van data bij het oplossen van maatschappelijke opgaven, door verantwoord, veilig en effectief datagebruik over bestuurslagen heen”. Dit is het doel dat IBDS wil bereiken binnen de invloedssfeer van het programma, waarbij realisatie afhankelijk is van de daadwerkelijke bijdrage van de partners.

Het bereiken van de impact is afhankelijk van externe factoren waar IBDS niet direct invloed op heeft. Voorbeelden zijn bijvoorbeeld de beschikbaarheid van de benodigde (ICT) competenties op de arbeidsmarkt of beschikbare financiering voor de transitie.

In de kolom Maatschappelijke impact staan de bredere effecten voor burgers en samenleving, zoals betere dienstverlening, beter beleid, betere beleidsmonitoring, betere regelgeving, beter toezicht en betere handhaving. Deze zijn ook afhankelijk van externe factoren en worden mede bepaald door andere beleidsprogramma's, politieke keuzes en de percepties en behoeften van de bevolking.

3.1.2 IBDS brede indicatoren

Op basis van deze IBDS-brede ToC (zie Figuur 3) wordt een beperkt aantal kernindicatoren gedefinieerd op outcome- en impactniveau. Deze vormen de “toplaag” van het monitoringsysteem: een compacte set signalen waarmee bestuurders en programmamanagers periodiek zicht krijgen op de ontwikkeling van IBDS als geheel.

Wanneer de IBDS doelen vertaald worden naar SMART geformuleerde KPI's dan dient iedere programmalijn aan een of meerdere van deze KPI's bij te dragen. Een zorgvuldige formulering van deze indicatoren is daarom van strategisch belang voor het IBDS programma. De IBDS-brede output en outcome worden gevoed door de monitoring op de onderliggende programmalijnen. Indicatoren en milestones voor specifieke lijnen (zoals DV, FDS en kennis- en leertrajecten) laten zien welke outputs worden gerealiseerd en welke tussentijdse uitkomsten in organisaties zichtbaar worden. De IBDS-brede indicatoren geven inzicht in wat dit alles in samenhang betekent voor de ontwikkeling van IBDS als geheel en voor de beoogde bijdrage aan maatschappelijke impact.

De hieronder opgenomen indicatoren zijn een werkversie en bedoeld als werkrichting; definities, meetmethoden en datastromen worden in 2026 verder uitgewerkt en (waar nodig) vastgesteld. Voor de maatschappelijke impact is volledige attributie aan IBDS niet haalbaar; daarnaast is volledige SMART-formulering vaak niet wenselijk door de sterke contextafhankelijkheid. Impactindicatoren worden daarom gebruikt als signalen, die altijd worden geïnterpreteerd in combinatie met contextinformatie, aannames en kwalitatieve duiding (bijvoorbeeld via casuïstiek en lessons learned).

De concept IBDS- impact indicatoren, zijn opgenomen Tabel 1. De gebruikte woorden in de formulering van het beoogde IBDS-impact, zoals 'volle potentieel van data', 'verantwoord', 'veilig' en 'effectief' dienen bij definiëring van indicatoren SMART gedefinieerd te worden. Bovendien dient er rekening mee gehouden te worden dat het “volle potentieel van data” een bewegend doel is dat zich zal blijven ontwikkelen. In deze werkversie is vooralsnog ter indicatie een meetbare proxy opgenomen in de vorm van “effectief datagebruik bij maatschappelijke opgaven”, met de kanttekening dat 'de definiëring van deze indicatoren een strategische stap is die in 2026 met zorg doorlopen moet worden.

Voor de 'verantwoord', 'veilig' is ondervangen door te verwijzen naar het voldoen aan randvoorwaarden voor verantwoorde en veilige benutting van data. Deze randvoorwaarden dienen scherp gedefinieerd te worden, zodat het als objectieve maatstaf kan dienen. In dit geval is de bijbehorende indicator 'het aandeel interbestuurlijke partners dat voldoet aan de randvoorwaarden voor verantwoord gebruik van data' (zie Tabel 1).

Er worden ook een aantal ondersteunende indicatoren als optie voorgesteld. Het uitgangspunt is weliswaar dat het aantal kern-indicatoren (KPI's²) voor de formele monitoring

² Key Performance Indicatoren

van IBDS zo klein mogelijk wordt gehouden. Echter operationeel is kan het relevant zijn om ondersteunende indicatoren te definiëren waarin onderscheid gemaakt wordt naar specifieke aspecten van de randvoorwaarden voor verantwoord gebruik van data. Deze ondersteunende indicatoren dienen dan (bij voorkeur) aggregaerbaar te zijn naar de kern-indicator zoals in de tabel.

Opgemerkt dient te worden dat deze informatie niet vanzelfsprekend onderdeel is van standaard informatievoorziening bij partners. In 2026 moet daarom een expliciete keuze worden gemaakt voor de dataverzamelroute (bijvoorbeeld vrijwillige uitvraag, aansluiting op bestaande verantwoordingscycli, steekproef/audit, en/of bestuurlijke borging). Bij deze keuze is het uitgangspunt dat de administratieve last bij partners zo beperkt mogelijk blijft en waar mogelijk wordt aangesloten op bestaande meet- en verantwoordingscycli.

Een belangrijk aspect is dat de IBDS-impact indicator is gedefinieerd als %stijging ten opzichte van de start van IBDS. Een nulmeting (startmeting) op de IBDS-brede outcome- en impactindicatoren is daarom essentieel om latere voortgang te kunnen duiden. Door een nulmeting ontstaat een referentiepunt waarmee toekomstige metingen mee vergelijken kunnen worden om de impact van de IBDS-activiteiten inzichtelijk te krijgen.

Aangezien de informatie door de IBDS-partners aangeleverd dient te worden is het raadzaam om bij de definiëring van de indicatoren rekening te houden met de praktische uitvoerbaarheden mogelijke gevoeligheden rond de geleverde informatie. Waar passend kan dataverzameling en terugkoppeling via vertrouwde kanalen verlopen, met een heldere scheiding tussen:

- individuele inzichten voor de organisatie zelf, bijvoorbeeld door benchmarking van de indicator met vergelijkbare organisaties (leren en verbeteren);
- geaggregeerde inzichten die relevant zijn voor IBDS (sturing en duiding op stelselniveau).

Voor gemeenten kan dit bijvoorbeeld via VNG verlopen: gemeenten leveren gegevens aan via een vertrouwd kanaal en ontvangen een terugkoppeling waarmee zij zich kunnen spiegelen aan een gemiddelde of relevante referentiegroep, terwijl IBDS uitsluitend geaggregeerde uitkomsten ontvangt. Individuele aanleveringen worden niet gedeeld met andere organisaties. Organisaties kunnen desgewenst vrijwillig bijdragen aan best practices of voorbeelduitwerkingen, zodat kennisdeling wordt gestimuleerd zonder dat dit leidt tot verplichte, herleidbare vergelijking.

Tabel 1 Concept IBDS-impact indicatoren

IBDS-Outcome/Impact	Indicator
Interbestuurlijke partners benutten het volle potentieel van data bij het oplossen van maatschappelijke opgaven, door verantwoord, veilig en effectief datagebruik over bestuurslagen heen	% stijging 'effectief data gebruik' bij maatschappelijke opgaven bij interbestuurlijke partners t.o.v. nulmeting (per jaar, per type organisatie/bestuurslaag) % Interbestuurlijke partners die voldoen aan de voorwaarden voor verantwoorde (en veilige) benutting van data (per jaar, per type organisatie/bestuurslaag) (randvoorwaarden-set definiëren in 2026) Ondersteunend: % Interbestuurlijke partners die voldoen aan de <"specifieke voorwaarde"> voor verantwoorde (en veilige) benutting van data (per jaar, per type organisatie/bestuurslaag) (randvoorwaarden-set definiëren in 2026)

De concept IBDS-outcome indicatoren, zijn opgenomen in Tabel 2. Deze indicatoren zijn in lijn met de beoogde outcome zoals gedefinieerd bij de uitwerking van deze programmalijnen in de volgende paragrafen.

Echter hier is een keuze gemaakt voor de kern-indicator die relevant is voor high-level sturing van IBDS.

Ook hier geldt dat een nulmeting nodig is en dat datavoorziening afhankelijk is van partners; meetdefinities en datastromen worden in 2026 uitgewerkt en vastgesteld.

Tabel 2 Concept IBDS-outcome indicatoren

(Programmalijn) Outcome	Indicator
IBDS partners zijn meer DV	% stijging 'Datavolwassenheid' bij IBDS partners t.o.v. nulmeting
Meer en verantwoorde benutting van data bij FDS deelnemers	% stijging 'benutting van data' bij FDS deelnemers t.o.v. nulmeting % FDS deelnemers die voldoen aan de voorwaarden voor verantwoorde benutting van data (randvoorwaarden-set definiëren in 2026)
...	...

De concept IBDS-output indicatoren zijn opgenomen in Tabel 3. Dit is beperkt tot de twee uitgewerkte programmalijnen Datavolwassenheid en FDS en dient dus nog uitgebreid te worden met de andere programmalijnen. Deze indicatoren betreft de voortgang van de programmalijnen voor high-level IBDS sturing. In 2026 moet worden gekozen hoe voortgang op programmalijnen primair wordt uitgedrukt (bijvoorbeeld via opleverstatus/mijlpalen, gerealiseerde resultaten, doorlooptijd, budgetbesteding, of een combinatie). Voor operationele sturing kunnen meerdere ondersteunende procesindicatoren worden gebruikt om een holistisch beeld te verkrijgen. Deze informatie kan binnen het IBDS programma verzameld worden.

Tabel 3 Concept IBDS-Output indicatoren

(Programmalijn) Output	Indicator
DV producten beschikbaar/geleverd	% voortgang Datavolwassenheid programmalijn (meetbasis kiezen in 2026: mijlpalen/resultaten/tijd/€)
FDS producten beschikbaar/geleverd	% voortgang FDS programmalijn (meetbasis kiezen in 2026: mijlpalen/resultaten/tijd/€)
....	

Uitwerkingpunten 2026 – IBDS-brede indicatoren:

- Vaststellen operationalisatie voor “effectief datagebruik” (proxy of index; minimale set componenten; meetfrequentie).
- Vaststellen set randvoorwaarden “verantwoord en veilig” (definities; toetsingswijze; aggregatieregels).
- Ontwerp en uitvoering nulmeting (dekking; representativiteit per bestuurslaag/type; governance).
- Keuze dataverzamelroute (self-assessment, systeemdata, steekproef/audit, of combinatie) en minimale administratieve last.
- Uitbreiding IBDS-outputindicatoren naar overige programmalijnen en expliciete scheiding tussen output/mijlpaal en proces/voortgang.
- Inrichting van kwalitatieve duiding (casuïstiek/lessons learned) voor interpretatie van impactsignalen.

3.2 Programmalijn Datavolwassenheid monitoring

3.2.1 ToC - Programmalijn Datavolwassenheid

Datavolwassenheid is de mate waarin een overheidsorganisatie beschikt over de bestuurlijke, organisatorische, technologische en menselijke randvoorwaarden om data structureel, verantwoord, veilig en effectief te benutten bij beleids-, uitvoerings- en verantwoordingsopgaven.

Activities	Outputs	Outcome - direct	Outcomes-interim	Outcomes-eind
Baseline DV ontwikkelen	Baseline DV gemaakt/ beklonken: duidelijke DV richtlijn waar organisaties aan moeten voldoen	Innovatie organisatie heeft een DV-doel gezet, die voldoen aan de DV Baseline	DV-doelen die voldoen aan de DV Baseline zijn doorgevoerd in de organisatie	Partners voldoen minimaal aan de DV baseline
	Implementatie-menu gedeeld	Implementatieplan ontwikkeld door CDO	Implementatieplan uitgevoerd in de organisatie	Partners zijn meer DV
Kennisproducten ontwikkeling, beheer en kwaliteitsborging	Relevante kennis gedeeld (incl Beslshulp datavolwassenheid)	DV opgave duidelijk voor CDO van de organisatie	<onderdeel ontwerp implementatieplan>	
	Training en begeleiding uitgevoerd	Personen met relevante kennis en inzichten voor DGW	<onderdeel ontwerp en uitvoer implementatieplan>	
		Personen met DGW competenties	<onderdeel uitvoer implementatieplan>	

IBDS intern ← → Afhankelijk van partners

Legenda: groen=ondersteunend aan andere outcomes; blauw=geen sturing vanuit IBDS/o.b.v. vrijwilligheid

Figuur 4 DV programma activiteiten, output en outcome

In Figuur 4 is de ToC voor Datavolwassenheid uitgewerkt vanuit de voorziene activiteiten in de programmalijn. In deze opzet van de ToC wordt de outcome uitgesplitst in direct, interim en eind die sequentieel op elkaar volgen. De eind-outcome (identiek aan de outcome zoals in Figuur 3) is pas op de wat langere termijn te verwachten. Voor programmamonitoring is het daarom verstandig om ook de tussentijdse outcomes te definiëren en te monitoren.

De voornaamste activiteit is ontwikkeling van de Baseline Datavolwassenheid (DV) die tot vastgelegde afspraken leidt waar de organisaties aan moeten gaan voldoen. Hiermee wordt expliciet gestuurd op de beoogde eind-outcomes. Het leidt o.a. ook tot de ontwikkeling van een implementatieplan. Deze kan worden afgestemd op het minimaal te behalen doel volgend de Baseline DV, maar organisaties kunnen zichzelf ook uitdagendere doelen stellen. Het interim en einddoel is daarom blauw gemarkeerd om aan te geven dat hier een extra stimulans zou kunnen helpen om meer uitdagende doelen te stellen. De eind-outcome is gedefinieerd als Hogere mate van Datavolwassenheid. Tevens is het voldoen aan de Baseline DV als eind-outcome opgenomen ter monitoring van de voortgang cross-partners.

Er worden ook kennisproducten ontwikkeld, die ten dienste van de ontwikkeling van de Baseline DV en de implementatie ervan staan (aangegeven in groen). Dit betreft kennis die gedeeld wordt via de website en via interacties zoals training en begeleiding. Deze kennis kan nodig zijn om beter begrip te creëren bij het opstellen van de Baseline, maar ook inzicht

te krijgen in de opties als input voor het implementatieplan, of voor de benodigde competenties en inzichten voor de implementatie ervan.

3.2.2 Indicatoren Datavolwassenheid

Zoals ook aangegeven in paragraaf 4.1.2 dient het concept Datavolwassenheid binnen de Baseline eenduidig gedefinieerd te worden om scherpe indicatoren te kunnen formuleren. De verdere uitwerking en keuze van meetlatten is voorzien in 2026. De tabellen hieronder bevatten daarom conceptindicatoren en opties op hoofdlijnen als werkrichting. Dit betreft een lijst van mogelijkheden ter inspiratie. Uiteindelijk dient een keuze gemaakt te worden voor een zo beperkt mogelijk aantal indicatoren die zo goed mogelijk aansluiten bij de outcomes.

De concept eind-outcome indicatoren voor Datavolwassenheid, zijn opgenomen in Tabel 4.

Tabel 4 Concept eind-outcome indicatoren voor Datavolwassenheid – Beoogde programma eind-outcome³

Eind-outcome	Indicator
organisatie voldoen minimaal aan de DV baseline	?: voldoet organisatie minimaal aan DV baseline? (ja/nee, per jaar; per organisatie) #organisaties die voldoen aan DV baseline (per jaar, per type) %organisaties die voldoen aan DV baseline (per jaar, per type) ?: organisatie voldoet aan DV Baseline binnen gestelde termijn? (per jaar; per organisatie) #organisaties die voldoen aan DV Baseline binnen gestelde termijn (per jaar; per type) %organisaties die voldoen aan DV Baseline binnen gestelde termijn (per jaar; per type) (definitie baseline en termijnen volgt in 2026)
organisatie is meer DV	?: mate van DV organisatie (range-classificatie, per jaar; per organisatie) (meetlat bepalen in 2026) %stijging DV organisatie t.o.v. nulmeting (jaar; per organisatie) %gemiddelde stijging DV t.o.v. nulmeting (jaar; per type organisatie)

De concept interim-outcome indicatoren voor Datavolwassenheid, zijn opgenomen in Tabel 5. Deze interim outcomes maken expliciet zichtbaar of de stap van “producten beschikbaar” naar “implementatie in organisaties” daadwerkelijk wordt gezet.

Tabel 5 Concept outcome indicatoren voor Datavolwassenheid – Interim outcome (uptake) van het programma³

Interim Outcome	Indicator
CDO/innovatie organisatie heeft een DV-doel gezet	?: Zijn er DV doelen gesteld in de organisatie, die voldoen aan de DV Baseline (per jaar; per organisatie) (definitie volgt in 2026) #organisaties die DV doelen hebben gesteld, die voldoen aan de DV Baseline (+ % van het totaal)

³ Betekenis labels voorafgaand aan indicatoren zie paragraaf 2.3.1

Interim Outcome	Indicator
doelen zijn doorgevoerd in de organisatie	? : Zijn er DV doelen die voldoen aan de DV Baseline doorgevoerd in de organisatie? (per jaar; per organisatie) #organisaties met doorgevoerde DV doelen die voldoen aan de DV Baseline (per jaar, per type) %organisaties met doorgevoerde DV doelen die voldoen aan de DV Baseline (per jaar, per type) ? : Zijn de DV doelen die voldoen aan de DV Baseline binnen de gestelde termijn doorgevoerd in de organisatie? (ja/nee, per jaar; per organisatie) #organisaties met binnen gestelde termijn doorgevoerde DV doelen die voldoen aan de DV Baseline (per jaar; per type) (definitie en termijnen volgen in 2026)
Implementatieplan ontwikkeld door CDO voor de organisatie	? : is er een implementatieplan ontwikkeld (per jaar; per organisatie) #organisaties die een implementatieplan ontwikkeld (per jaar, per type) %organisaties die n.a.v. de DV doelen een implementatieplan ontwikkeld (per jaar, per type)
Implementatieplan in werking gesteld in de organisatie	? : Is er het implementatieplan in werking gesteld? (per jaar; per organisatie) #organisaties implementatieplan in werking gesteld (per jaar, per type) %organisaties implementatieplan in werking gesteld (per jaar, per type)
personen met relevante kennis en inzichten voor DGW	PM (uit te werken in 2026: beperkte set competentie-/kennisindicatoren en bronroute; aanvullende data last)
personen met DGW competenties	PM (uit te werken in 2026: beperkte set competentie-/kennisindicatoren en bronroute; aanvullende data last)

De concept output indicatoren voor Datavolwassenheid zijn opgenomen in Tabel 6. Voor kennisproducten en training kan in 2026 verdere detaillering worden toegevoegd (bijvoorbeeld thema, doelgroep, bestuurslaag), mits dit aantoonbaar bijdraagt aan diagnose en bijsturing en de administratieve last beperkt blijft.

Tabel 6 IBDS Output indicatoren voor Datavolwassenheid^{Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.}

output	Indicator
Baseline DV ontwikkeld	? : status van het Baseline DV ontwikkelingsproces (concept klaar, finaal, geformaliseerd)
Relevante kennisproducten gedeeld	L: welke kennisproducten zijn beschikbaar gemaakt (per jaar) #doorclicks na campagne (per jaar) #downloads van kennisproducten (per jaar)
Training en begeleiding uitgevoerd	#mensen geholpen (per jaar) #organisaties geholpen (per jaar; per type)
(specifiek training)	#trainingen uitgevoerd (per jaar) #mensen opgeleid (per jaar) #organisaties bediend met trainingen (per jaar; per type)
(specifiek begeleiding)	#begeleidingssessies (of -trajecten/projecten) uitgevoerd (per jaar) #mensen begeleid (per jaar) #organisaties bediend met begeleiding (per jaar; per type)

Uitwerkingpunten 2026 – Datavolwassenheid:

- Vaststellen DV baseline als meetlat (inhoud, minimumvereisten, toetsingswijze).
- Keuze voor datavolwassenheidsmeting (maturity levels, index, of set minimale criteria) en aggregatieregels.
- Vaststellen termijnen en fasering (wat is “binnen termijn” en hoe wordt dit geborgd).
- Inrichting datastroom: wie levert, hoe valideer je, en hoe beperk je administratieve last.

- Selectie van een beperkte set ondersteunende indicatoren (training/kennis) die uptake en implementatie verklaren.

3.3 Programmalijn FDS monitoring

3.3.1 ToC - Programmalijn FDS

Het Federatief Datastelsel (FDS) is het geheel van afspraken, voorzieningen en samenwerkingsstructuren waarmee overheden en publieke organisaties data veilig, verantwoord en herbruikbaar kunnen uitwisselen over bestuurslagen en domeinen heen. Het stelsel maakt het mogelijk dat data vindbaar, toegankelijk, uitwisselbaar en begrijpelijk (FAIR) wordt gedeeld binnen een netwerk van zelfstandige deelnemers, zonder centrale dataopslag. Het FDS berust op gemeenschappelijke afspraken over techniek, organisatie, governance, juridische en ethische waarborgen en kwaliteitszorg, en vormt daarmee de operationele basis van de Interbestuurlijke Datastrategie (IBDS). Het FDS omvat ook de infrastructuur van afspraken en voorzieningen die betrouwbare en verantwoorde datadeling tussen overheden mogelijk maakt.

Activities	Outputs	Outcome - direct	Outcomes-interim	Outcomes-eind
FDS-Stelsel ontwikkeling (standaarden en governance)	FDS-Stelsel van standaarden en governance afspraken ontwikkeld	FDS stelsel gebruikt door CDO's van deelnemers bij implementatieplan	FDS stelsel doorgevoerd bij de deelnemers	Meer en verantwoorde benutting van data bij FDS deelnemers
FDS community building en begeleiding	Aanbieders en gebruikers bij het FDS-stelsel betrokken	Actieve participatie van organisaties aan het FDS stelsel ontwikkeling	<zie stelsel ontwikkeling>	
	FDS-interacties en -begeleiding uitgevoerd	Organisaties /personen met relevante FDS kennis en inzichten	<zie participatie + stelsel ontwikkeling>	
FDS-kennisproducten ontwikkelen en beheren	Relevante FDS-inzichten en -tools gedeeld	FDS Kennis en tools leiden tot deelname aan FDS stelsel en/of worden toegepast bij FDS ontwikkeling	<zie participatie + stelsel ontwikkeling>	

In eigen hand ← | → Afhankelijk van partners

Legenda: groen=ondersteunend aan andere outcomes; blauw=geen sturing vanuit IBDS/o.b.v. vrijwilligheid

Figuur 5 FDS programma activiteiten, output en outcome

In Figuur 5 is de ToC voor FDS uitgewerkt vanuit de voorziene activiteiten in de programmalijn op soortgelijke wijze als voor Datavolwassenheid (zie paragraaf 3.2.1).

De voornaamste ontwikkelijn verloopt vanuit de ontwikkeling van het FDS die tot vastgelegde FDS standaarden en governance afspraken leidt waar de deelnemende organisaties zich aan committeren. Dit is geen opgelegde verplichting maar een geformaliseerde afspraak op eigen initiatief van de organisaties. De mate waarin dit leidt tot realisatie van de beoogde outcomes hangt af van de concreetheid van de afspraken en de inrichting van implementatie- en borgingsmechanismen.

net als bij DV leidt het FDS tot de ontwikkeling van een implementatieplan en het doorvoeren bij de FDS- deelnemers (dit is een subset van de IBDS-partners). De beoogde eind-outcome is meer en verantwoorde benutting van data bij de deelnemende FDS partners (en naar verwachting zal dit aantoonbaar meer zijn dan bij IBDS partners die niet deelnemen aan FDS).

Ondersteunend hieraan is de FDS community building en begeleiding en de ontwikkeling van kennisproducten en tools. De beoogde outcome hiervan is dat het aantal personen met de relevante FDS kennis groeit (relevant voor besluitvorming tot deelname en FDS implementatie) en dat het aantal actieve deelnemende partners groeit.

3.3.2 Indicatoren FDS

Net zoals bij de IBDS-brede en DV indicatoren moeten ook hier kernbegrippen eenduidig gedefinieerd worden om scherpe indicatoren te kunnen formuleren. In dit geval gaat het bij de eind-outcomes met name om 'benutting van data' en 'verantwoord'. De nadere uitwerking is voorzien in 2026. De tabellen hieronder bevatten daarom conceptindicatoren en opties op hoofdlijnen als werkrichting. Dit betreft een lijst van mogelijkheden ter inspiratie. Uiteindelijk dient een keuze gemaakt te worden voor een zo beperkt mogelijk aantal indicatoren die zo goed mogelijk aansluiten bij de outcomes.

De concept eind-outcome indicatoren voor het FDS programma, zijn opgenomen in Tabel 7

Tabel 7 Concept eind-outcome indicatoren voor het FDS programma⁴

Eind-outcome	Indicator
Meer en verantwoorde benutting van data bij FDS deelnemers	%stijging benutting van data binnen organisatie t.o.v. nulmeting (jaar; per organisatie) (operationalisatie/nulmeting in 2026)
	%gemiddelde stijging van benutting van data t.o.v. nulmeting (jaar; per type organisatie)
	?: Voldoet de organisatie aan de randvoorwaarden voor verantwoorde benutting van data? (ja/nee)
	%organisaties die voldoen aan de randvoorwaarden voor verantwoorde benutting van data (randvoorwaarden-set volgt in 2026)

De concept interim-outcome indicatoren voor het FDS programma, zijn opgenomen in Tabel 8. Deze interim outcomes zijn cruciaal omdat de stap van "stelsel beschikbaar" naar "daadwerkelijk gebruik en waarde" afhankelijk is van implementatie en adoptie door deelnemers.

Tabel 8 Concept interim-outcome indicatoren voor het FDS programma

Interim-outcome	Indicator
FDS gebruikt door CDO's van deelnemers bij implementatieplan	#organisaties met implementatieplan om FDS-stelsel te implementeren

⁴ Betekenis labels voorafgaand aan indicatoren zie paragraaf 2.3.1

Interim-outcome	Indicator
FDS doorgevoerd bij de (FDS)deelnemers	#organisaties met toegepast FDS (per jaar, per type) (definities volgen in 2026) %organisaties met toegepast FDS (per jaar, per type) (optioneel in 2026: uitsplitsing naar rol: data leverancier en/of data ontvanger) Indien relevant: ?: FDS binnen gestelde termijn doorgevoerd? (ja/nee) (per jaar; per organisatie) (termijnen definiëren in 2026)
Actieve participatie van organisaties aan de FDS ontwikkeling	#aanbieders (organisaties) actief betrokken bij FDS ontwikkeling (per jaar; per type) #gebruikers (organisaties) actief betrokken bij FDS ontwikkeling (per jaar; per type) (Onderscheid naar categorie/thema van training/begeleiding?)
Organisaties/Personen met relevante FDS kennis en inzichten	(uit te werken in 2026: beperkte set kennis-/bekwaamheidsindicatoren en bronroute; aanvullende data last)
FDS Kennis en tools voor FDS relevant en toepasbaar voor (potentiële) deelnemers	(uit te werken in 2026: eenvoudige feedback-/waarderingroute, gekoppeld aan gebruik; aanvullende data last)

De potentiële output indicatoren voor FDS zijn opgenomen in Tabel 9. In 2026 kan verdere detaillering worden aangebracht naar type afspraken (techniek/governance/juridisch), deelstelsels en toepassingsdomeinen, mits dit bestuurlijk relevant is en de monitoring uitvoerbaar blijft.

Tabel 9 IBDS Output indicatoren voor FDS⁴

Output	Indicator
FDS–Stelsel van standaarden en governance afspraken ontwikkeld	?: status van het FDS (concept, voorstel, vastgesteld) (statusdefinities volgen in 2026)
Aanbieders en gebruikers bij het FDS-stelsel betrokken	#aanbieders (organisaties) actief benaderd voor deelname aan het FDS (per jaar; per type) #gebruikers (organisaties) actief benaderd voor deelname aan het FDS (per jaar; per type)
FDS-interactie en -begeleiding uitgevoerd	#thematische communities (per jaar) #thematische sessies uitgevoerd (per jaar) #organisaties deelgenomen aan thematische sessies (per jaar; per type)
Relevante FDS-inzichten en –tools gedeeld	L: welke kennisproducten zijn beschikbaar gemaakt (per jaar) #downloads/raadplegingen van kennisproducten (per jaar)

Uitwerkingpunten 2026 – FDS:

- Operationalisatie “benutting van data” in FDS-context (bijvoorbeeld use-cases, datastromen, transacties, dataproducten; keuze en definities).
- Vaststellen set randvoorwaarden “verantwoord” en toetsingswijze (juridisch, governance, kwaliteitszorg, transparantie).
- Vaststellen adoptieladder en definitie “FDS toegepast” (minimumniveau implementatie) inclusief eventuele termijnen.
- Vaststellen welke systeemdata (logdata/registraties) beschikbaar is vanuit FDS-voorzieningen om uitvraag bij partners te beperken.
- Selectie van een beperkte set kernindicatoren voor bestuurlijke sturing en afbakening ondersteunende indicatoren voor diagnose.

4 Vervolgstappen in 2026

In 2026 dient het initiële ontwerp uit dit rapport doorontwikkeld te worden naar een praktisch uitvoerbare monitor voor IBDS. De eerdere hoofdtukken hebben de werkrichting, kernbegrippen en belangrijkste uitwerkingpunten benoemd. Dit hoofdstuk vat samen welke acties en keuzes in 2026 nodig zijn om van ontwerp naar uitvoering te komen, en welke producten daarbij minimaal moeten worden opgeleverd.

De volgende keuzes dienen in 2026 gemaakt te worden:

1. **Definitie en operationalisatie van kernbegrippen** - In 2026 moeten de kernbegrippen die de toplaag van de monitor dragen eenduidig worden vastgelegd, zodat metingen reproduceerbaar en vergelijkbaar zijn. Dit betreft in ieder geval:
 - “effectief datagebruik bij maatschappelijke opgaven” (proxy of index; minimale set componenten);
 - de randvoorwaarden-set voor “verantwoord en veilig” datagebruik (definities, toetsingswijze, aggregatieregels);
 - meetlatten voor datavolwassenheid en benutting van data (DV/FDS-context specifiek, maar IBDS-breed vergelijkbaar waar nodig).
2. **Detail en meetritme** - Voor de kernindicatoren dienen knopen doorgehakt te worden omtrent gewenst detail en frequentie van meting. In 2026 moet worden besloten:
 - Is een segmentatie nodig en welke segmentatie wordt dan gehanteerd (type organisatie/bestuurslaag/omvang/volwassenheidsniveau);
 - welk meetritme past bij beschikbaarheid en uitvoerbaarheid (bijv. jaarlijks outcome, halfjaarlijks voortgang).
3. **Verbreding naar overige programmalijnen** - DV en FDS zijn in dit rapport uitgewerkt als voorbeelden. In 2026 moet het monitoringskader worden uitgebreid naar de overige IBDS-programmalijnen. Dit vraagt per programmalijn minimaal:
 - een korte ToC-uitwerking (activiteiten–output–outcome);
 - een beperkte set output/mijlpaalindicatoren voor voortgang;
 - waar bestuurlijk relevant: een outcome-indicator die aansluit op de IBDS-toplaag.

IBDS moet daarbij expliciet prioriteren voor welke programmalijnen en deelaspecten monitoring essentieel is om indicatorinflatie te voorkomen.

4. **Dataverzameling en vertrouwelijkheid (uitvoerbaarheid borgen)** - In 2026 moet een expliciete keuze worden gemaakt voor de dataverzamelroute, met minimale administratieve last voor de organisaties en een heldere scheiding tussen:
 - individuele terugkoppeling voor organisaties (leren en verbeteren);
 - geaggregeerde inzichten voor IBDS (sturing en duiding op stelselniveau).

Daarbij horen ook afspraken over kanaalkeuze, bronhouderschap, validatie en het voorkomen van herleidbaarheid.

5. Nulmeting

Tevens is nulmeting noodzakelijk om toekomstige IBDS voortgang te kunnen duiden. In 2026 moet worden besloten wat minimaal in de nulmeting zit (kernset) en wat optioneel is.

Samengevat dienen de volgende producten in 2026 ontwikkeld te worden:

1. **Programmalijn-overzicht (integraal)** - Een overzicht voor alle IBDS-programmalijnen met per lijn: ToC-samenvatting, kern-outputs/mijlpalen, (waar relevant) kern-outcome, en hoe dit de IBDS-toplaag voedt.
2. **Definitie- en meetkader** - Een vastgelegde set definities, indicatorformuleringen en aggregatieregels.
3. **Meetprotocol en datastromen** - Per kernindicator: bronhouder, dataverzamelroute, meetfrequentie, validatie, en afspraken over vertrouwelijkheid en terugkoppeling.
4. **Uitgevoerde nulmeting en eerste duiding** - Een nulmeting op de kernset indicatoren, inclusief segmentatie naar relevante groepen en een compacte interpretatie met context/duiding.

Bijlage A

Overzicht van de geraadpleegde programma- en beleidsdocumenten

IBDS-programma

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2021). *NL DIGITAAL: Interbestuurlijke Datastrategie Nederland*.
- van den Berg, A., Hoekstra, M., & van Veenstra, A.-F. (2023). *Systeemfuncties voor datagedreven werken in de publieke sector*.
- Realisatie IBDS. (2023). Meerjarenaanpak Interbestuurlijke Datastrategie - Versie 1.0.
- Realisatie IBDS-FDS (2023) Definitief Realisatieplan Federatief stelsel 2023-2027 versie 1.0
- Beslিশulp Datavolwassenheid (2024) De aanpak op 4 niveaus.
- Realisatie IBDS. (2025). De Vrijblijvendheid Voorbij: Jaarplan 2025.
- FDS Afsprakenstelsel (2025)
- FDS Afsprakenstelsel bundeling besluitvorming (2025)
- FDS Afwegingskader.xlsx (2025)
- Realisatie IBDS. (2026). Samen de praktijk versnellen. Jaarplan 2026.
- Realisatie IBDS. (2026). Samen de praktijk versnellen. Realisatieplan charters 2026.

Nederlands digitaliseringsbeleid

- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, & Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2021). *Nederlandse Digitaliseringsstrategie 2021*.
- Rijksoverheid. (2022). Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2023). *Geactualiseerde Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2024). *Overheidsbrede visie Generatieve AI*.
- Rijksoverheid. (2025). De Nederlandse Digitaliseringsstrategie: Samen versnellen.

Bijlage B

Nuttige formele classificaties

B.1 Bestuurlijke niveaus binnen IBDS

Primaire dimensie in de monitor: elk datapunt (project, organisatie, toepassing) hoort bij één bestuursniveau.

Niveau	Omschrijving	Relevante bronnen
Rijksoverheid	Ministeries, landelijke uitvoeringsorganisaties (zoals RVO, CJIB, CBS, Belastingdienst)	Grondwet art. 42-44, Rijksbegroting
Provincies	12 provincies, intermediair tussen rijk en gemeenten	Provinciewet
Gemeenten	342 gemeenten (2025)	Gemeentewet
Waterschappen	21 waterschappen	Waterschapswet
Zelfstandige bestuursorganen	Uitvoeringsinstanties met specifieke taken (UWV, Kadaster, DUO, etc.)	Kaderwet ZBO's

B.2 Classificatie taakvelden overheid

Hier onder volgen een aantal classificaties aangaande taakvelden van verschillend overheidslagen die mogelijk gebruikt kunnen worden bij specificaties van indicatoren.

B.2.1 Taakvelden provincies en gemeenten⁵

Deze indeling van taakvelden voor provincies Tabel 10 en gemeenten Tabel 11 is verplicht in begroting en jaarrekening en dekkend voor vrijwel alle beleidsterreinen.

Tabel 10 Taakvelden provincies

Code	Taakveld provincies
0.	Algemene dekkingsmiddelen
0.1	Uitkering provinciefonds
0.2	Opbrengst provinciale belastingen
0.3	Geldleningen en uitzettingen
0.4	Deelnemingen
0.5	Algemene dekkingsmiddelen, overige baten en lasten

⁵ [wetten.nl - Regeling - Regeling vaststelling taakvelden en verstrekking informatie voor derden - BWBR0037873](https://wetten.nl/Regeling-Regeling%20vaststelling%20taakvelden%20en%20verstrekking%20informatie%20voor%20derden-BWBR0037873)

Code	Taakveld provincies
0.6	Overhead
0.7	Vennootschapsbelasting
0.8	Mutaties reserves
0.9	Resultaat
1.	Bestuur
1.1	Provinciale staten
1.2	Gedeputeerde staten
1.3	Kabinetszaken
1.4	Bestuurlijke organisatie
1.5	Interbestuurlijk toezicht op de regio
1.6	Openbare orde en veiligheid
1.9	Bestuur, overige baten en lasten
2.	Verkeer en vervoer
2.1	Landwegen
2.2	Waterwegen
2.3	Openbaar vervoer
2.9	Verkeer en vervoer, overige baten en lasten
3.	Water
3.1	Waterkeringen
3.2	Kwantiteit oppervlaktewater
3.3	Kwantiteit grondwater
3.4	Kwaliteit oppervlaktewater
3.5	Kwaliteit grondwater
3.9	Water, overige baten en lasten
4.	Milieu
4.1	Bodembescherming
4.2	Luchtverontreiniging
4.3	Geluidhinder
4.4	Vergunningverlening en handhaving
4.5	Ontgronding
4.6	Duurzaamheid
4.9	Milieu, overige baten en lasten
5.	Natuur
5.1	Natuurontwikkeling
5.2	Beheer natuurgebieden
5.3	Beheer flora en fauna
5.9	Natuur, overige baten en lasten
6.	Regionale economie
6.1	Agrarische aangelegenheden

Code	Taakveld provincies
6.2	Logistiek
6.3	Kennis en innovatie
6.4	Recreatie en toerisme
6.9	Regionale economie, overige baten en lasten
7.	Cultuur en maatschappij
7.1	Cultuur
7.2	Maatschappij
7.9	Overige baten en lasten
8.	Ruimte
8.1	Ruimtelijke ordening
8.2	Volkshuisvesting
8.3	Stedelijke vernieuwing
8.9	Ruimte, overige baten en lasten

Tabel 11 Taakvelden gemeenten

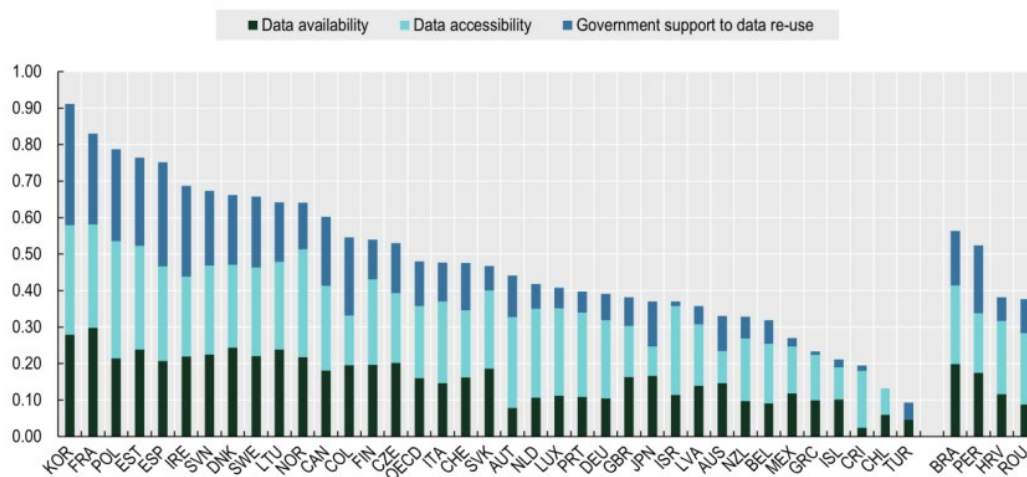
Code	Taakveld gemeenten
0.	Bestuur en ondersteuning
0.1	Bestuur
0.10	Mutaties reserves
0.11	Resultaat van de rekening van baten en lasten
0.2	Burgerzaken
0.3	Beheer overige gebouwen en gronden
0.4	Overhead
0.5	Treasury
0.61	OZB woningen
0.62	OZB niet-woningen
0.63	Parkeerbelasting
0.64	Belastingen overig
0.7	Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds
0.8	Overige baten en lasten
0.9	Vennootschapsbelasting (VpB)
1.	Veiligheid
1.1	Crisisbeheersing en brandweer
1.2	Openbare orde en veiligheid
2.	Verkeer, vervoer en waterstaat
2.1	Verkeer en vervoer
2.2	Parkeren
2.3	Recreatieve havens

Code	Taakveld gemeenten
2.4	Economische havens en waterwegen
2.5	Openbaar vervoer
3.	Economie
3.1	Economische ontwikkeling
3.2	Fysieke bedrijfsinfrastructuur
3.3	Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen
3.4	Economische promotie
4.	Onderwijs
4.1	Openbaar basisonderwijs
4.2	Onderwijshuisvesting
4.3	Onderwijsbeleid en leerlingzaken
5.	Sport, cultuur en recreatie
5.1	Sportbeleid en activering
5.2	Sportaccommodaties
5.3	Cultuurpresentatie, cultuurproductie en cultuurparticipatie
5.4	Musea
5.5	Cultureel erfgoed
5.6	Media
5.7	Openbaar groen en (openlucht) recreatie
6.	Sociaal domein
6.1	Samenkracht en burgerparticipatie
6.2	Wijkteams
6.3	Inkomensregelingen
6.4	Begeleide participatie
6.5	Arbeidsparticipatie
6.6	Maatwerkvoorzieningen (WMO)
6.71	Maatwerkdienstverlening 18+
6.72	Maatwerkdienstverlening 18-
6.8	1Geëscaleerde zorg 18+
6.8	2Geëscaleerde zorg 18-
7.	Volksgezondheid en milieu
7.1	Volksgezondheid
7.2	Riolering
7.3	Afval
7.4	Milieubeheer
7.5	Begraafplaatsen en crematoria
8.	Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing
8.1	Ruimtelijke Ordening
8.2	Grondexploitatie (niet-bedrijven terreinen)

Code	Taakveld gemeenten
8.3	Wonen en bouwen

B.2.2 Taakvelden Nationale overheid

Nederland levert data via CBS aan OECD⁶. Benchmarking met andere landen is dus mogelijk (zie Figuur 6) middels uniforme classificatie (zie Tabel 12).⁷



Figuur 6 2023 OURdata Index, results by country

Tabel 12 Taakvelden nationale overheden, OECD

First-level	Second-level
General public services	- Executive and legislative organs, financial and fiscal affairs, external affairs - Foreign economic aid - General services - Basic research - R&D general public services - General public services n.e.c. - Public debt transactions - Transfers of a general character between different levels of government
Defence	- Military defence - Civil defence - Foreign military aid - R&D defence - Defence n.e.c.
Public order and safety	- Police services - Fire-protection services - Law courts - Prisons - R&D public order and safety

⁶ [2023 OECD Open, Useful and Re-usable data \(OURdata\) Index \(EN\)](#)

⁷ [Classification of the Functions of Government \(COFOG\): Government at a Glance 2025 | OECD](#)

	Public order and safety n.e.c.
Economic affairs	- General economic, commercial and labour affairs - Agriculture, forestry, fishing and hunting - Fuel and energy - Mining, manufacturing and construction - Transport - Communication - Other industries - R&D economic affairs - Economic affairs n.e.c.
Environmental protection	- Waste management - Waste water management - Pollution abatement - Protection of biodiversity and landscape - R&D environmental protection - Environmental protection n.e.c.
Housing and community amenities	- Housing development - Community development - Water supply - Street lighting - R&D housing and community amenities - Housing and community amenities n.e.c.
Health	- Medical products, appliances and equipment - Outpatient services - Hospital services - Public health services - R&D health - Health n.e.c.
Recreation, culture and religion	- Recreational and sporting services - Cultural services - Broadcasting and publishing services - Religious and other community services - R&D recreation, culture and religion - Recreation, culture and religion n.e.c.
Education	- Pre-primary and primary education - Secondary education - Post-secondary non-tertiary education - Tertiary education - Education not definable by level - Subsidiary services to education - R&D education - Education n.e.c.
Social protection	- Sickness and disability - Old age - Survivors - Family and children - Unemployment - Housing - Social exclusion n.e.c. - R&D social protection - Social protection n.e.c.

Note: n.e.c.: "not elsewhere classified"

Bijlage C

Gevolgde werkwijze

Het werkproces voor dit initiële ontwerp van het IBDS-monitoringsysteem bestond uit drie componenten: een verkenning en aanscherping van de scope, de uitwerking van een eerste schets van het monitoringskader met uitwerking van de twee programma onderdelen, en een toetsende werksessie met IBDS-partners. In deze paragraaf worden deze drie onderdelen en hun onderlinge samenhang beschreven.

1. Verkenning en aanscherping van de scope

In de eerste stap is een verdiepende verkenning uitgevoerd om de monitoringsscope en relevante referentiekaders scherper te krijgen. Deze bestond uit:

- deskresearch naar relevante details van eerdere IBDS-activiteiten en ontwikkelde tools;
- het bijeenbrengen van reeds aanwezige TNO-kennis over relevante monitoringstelsels en methodieken;
- het verzamelen van aanvullend materiaal met focus op werkwijzen van overheidsfuncties en (aspecten van) datagedreven werken.

Op basis hiervan zijn de meest relevante monitoringraamwerken en methodes geselecteerd en is de scope van de te adresseren monitorfuncties verder gespecificeerd. De voorlopige bevindingen uit deze fase zijn iteratief afgestemd met de projectstuurgroep en vormden de basis voor de volgende stap.

2. Uitwerking eerste schets van het monitoringskader

In de tweede stap is een eerste schets van het methodologisch kader opgesteld. Deze omvatte:

- een conceptueel methodologisch kader voor het monitoringsysteem waarin de relatie tussen activiteiten, output, outcome en impact is uitgewerkt (Theory of Change) van waaruit indicatoren kunnen worden afgeleid;
- een eerste schets van een uitwerking van dit kader, voor high level IBDS-monitoring
- een specificering voor de programmalijnen Datavolwassenheid en het Federatief Data Stelsel (FDS);

Deze schets fungeerde als werkdocument om de onderliggende logica van het monitoringsysteem expliciet te maken en om mogelijke keuzes voor de inrichting van het systeem zichtbaar en bespreekbaar te maken.

3. Werksessies: toetsing en aanscherping

In de derde stap zijn werksessies georganiseerd met afgevaardigden van ICTU en BZK voor de twee focusgebieden Datavolwassenheid en FDS. Doel van deze werksessies was het valideren en waar nodig aanpassen van de voorgestelde methodiek waaronder het toetsen en aanscherpen van de voorgestelde Theory of Change componenten en bijbehorende variabelen (indicatoren en mijlpalen) voor zowel de high level IBDS-monitoring als de twee programmalijnen.

Na de werksessie zijn de gemaakte keuzes en bevindingen samengevat en verwerkt het initiële monitoringsontwerp, zoals beschreven in de volgende hoofdstukken. Dit resultaat dient als basis voor verdere uitwerking in 2026.

ICT, Strategy & Policy

Anna van Buerenplein 1
2595 DA Den Haag

www.vector.tno.nl

TNOvector