

Vergaderjaar 2021–2022

30 985

Beleidsdoorlichting Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

26 643

Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

Nr. 58

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juli 2022

Hierbij ontvangt u, zoals per brief van 10 december 2021¹ aangekondigd, de inhoudelijke reactie op de beleidsdoorlichting artikel 6.6 Hoofdstuk VII Rijksbegroting. Gezien de samenhang neem ik hierin mee de resultaten uit de evaluatie Investeringspost en de evaluatie Innovatiebudget. De onderliggende rapporten zijn bij de brief van 10 december 2021 aan uw Kamer verstrekt.

In de brief van 15 september 2020² is uw Kamer geïnformeerd over de opzet en vraagstelling van de beleidsdoorlichting artikel 6.6 Hoofdstuk VII Rijksbegroting. Dit artikel betreft de Investeringspost voor uitgaven aan digitalisering. Mijn ambtsvoorganger heeft destijds aangegeven dat op basis van de uitkomsten van de beleidsdoorlichting wordt besloten over de continuering van de Investeringspost als apart artikelonderdeel.

De Investeringspost bestaat uit interbestuurlijk opgehaalde middelen die worden ingezet voor de doorontwikkeling en innovatie van voorzieningen van de generieke digitale infrastructuur (GDI) en/of actielijnen zoals opgenomen in NL DIGIbeter. Het jaarlijkse budget bedraagt circa € 57 mln.

In de brief van 8 juni 2021 is uw Kamer geïnformeerd over de voortgang en de lopende evaluatie van het Innovatiebudget (Kamerstuk 26 643, nr. 761). Het Innovatiebudget is gefinancierd met middelen uit de Investeringspost. Het biedt cofinanciering voor innovatieprojecten van overheidsorganisaties die bijdragen aan betere digitale overheidsdienstverlening en het oplossen van maatschappelijke vraagstukken.

De onderzoeken zijn uitgevoerd door PWC en beslaan de periode 2019 tot en met een deel van 2021. Als onafhankelijk deskundige heeft

¹ Zie Kamerstukken 30 985 en 26 643, nr. 51.

² Zie Kamerstuk 30 985, nr. 43.

prof. dr. J. Bossert geoordeeld dat het onderzoek met voldoende zorgvuldigheid en kwaliteit is uitgevoerd. Ik waardeer de wijze waarop PwC het onderzoek heeft uitgevoerd en de bijdrage van prof. dr. J. Bossert daaraan.

In deze kabinetsreactie geef ik ten eerste toelichting op de samenhang tussen de beleidsdoorlichting artikel 6.6, de evaluatie van de Investeringspost en de evaluatie van het Innovatiebudget.

Ten tweede ga ik in op de belangrijkste bevindingen. De onderzoekers concluderen dat de expliciete financiering voor innovatie en doorontwikkeling een positieve ontwikkeling is geweest, maar aan de belangrijke voorwaarde inzake een stevig (specifiek) kader voor besluitvorming is nog niet voldaan.

Tot slot verwoord ik de kabinetsreactie op de aanbevelingen. De implementatie van de aanbevelingen laat ik meelopen met ontwikkelingen die al in gang zijn gezet. Het kabinet heeft al in een eerdere reactie aangegeven de governance en de financiering van de digitale overheid aan te passen.³ Met de introductie van het Meerjarenprogramma Infrastructuur Digitale Overheid (MIDO) is er een structuur waarin, onder regie van het Ministerie van BZK met de bestuurlijke partners, besluiten over beheer, exploitatie en doorontwikkeling van de GDI worden genomen.

Met het MIDO ligt er voor de GDI een meerjarenbeeld met de beleidsdoelen, de samenhang tussen beheer, exploitatie en de programma's en projecten voor doorontwikkeling en vernieuwing van bestaande generieke functionaliteiten en voorzieningen. De middelen van de Investeringspost worden onderdeel van de centrale financiering GDI.

Uw Kamer heeft in het debat over de hoofdlijnenbrief digitalisering de wens uitgesproken om meer inzicht te krijgen in ICT-kosten bij de overheid. Dit jaar krijgt u inzicht via een aantal lijnen.

Ten eerste via de meerjareninformatieplannen van de ministeries, die uw Kamer voor het eerst dit jaar op de tweede woensdag van november ontvangt.

Ten tweede zal ik tegelijkertijd een analyse meezenden van de samenhang in de vorm van een overkoepelende Rijksbrede beschouwing op de digitaliseringsopgave.

Daarnaast zitten er diverse digitaliseringselementen in de departementale begrotingen, die u regulier op de derde dinsdag van september ontvangt. Met de Minister van Financiën ga ik onderzoeken hoe deze kosten stapsgewijs beter in de begroting zichtbaar kunnen worden gemaakt. Ik verwacht rond de volgende begrotingsronde in november 2023 een opzet te hebben.

De onderhavige kabinetsreactie op de beleidsdoorlichting artikel 6.6. ziet toe op de middelen van de Investeringspost. Dit is een andere component van de kosten voor digitalisering. Het gaat hierbij om de centrale financiering voor de generieke digitale infrastructuur die voorheen verdeeld was over afzonderlijke departementen en waar in 2018 is gekozen om dit samen te brengen in één begrotingspost.

Met de aanbevelingen van de beleidsdoorlichting kiest het kabinet ervoor om dit te continueren. Hiermee zorgen we dat financiering en sturing in één hand blijven; dat biedt ook inzicht en betere beheersbaarheid van ICT-kosten.

³ Zie kamerstuk 26 643, nr. 706

1. Samenhang beleidsdoorlichting en evaluatie Investeringspost en Innovatiebudget

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) schrijft voor dat beleidsartikelen uit de rijksbegroting ten minste eens in de zeven jaar in een beleidsdoorlichting geëvalueerd moet worden. In beleidsdoorlichtingen staan de vijftien vragen van de RPE centraal. Met deze vragen kan een oordeel gevormd worden over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Een beleidsdoorlichting is enerzijds onderdeel van het afleggen van verantwoording over het gevoerde beleid, en anderzijds worden daarmee aandachtspunten voor toekomstig beleid geduid.

De focus van de beleidsdoorlichting ligt met name op het functioneren van de governance waarin beslist wordt over de allocatie van de middelen. Onder andere de uitkomsten van de evaluatie Investeringspost en Innovatiebudget dienen als input om de tweede onderzoeksvraag inzake de adequaatheid van de monitoring, bijsturing en verantwoording van de uitvoering te beantwoorden.

2. Bevindingen van de onderzoeken

2.1 Algemeen

De onderzoekers concluderen na de beleidsdoorlichting dat de expliciete financiering voor innovatie en doorontwikkeling van de digitale overheid een positieve ontwikkeling is geweest. Hiermee is een kansrijke situatie benut om financiering en doorontwikkeling interbestuurlijk in te richten. De inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid is in lijn met elkaar gebracht. Dit betreft een begrijpelijke keuze met duidelijke voordelen. De onderzoekers wijzen erop dat een stevig (specifiek) kader voor besluitvorming een belangrijke voorwaarde is bij interbestuurlijke financiering. De onderzoekers concluderen dat hieraan nog niet is voldaan. Ook de governance, zoals deze was ingericht ten tijde van het onderzoek, was volgens onderzoekers niet afdoende om, met focus op de gezamenlijke doelen, tot gedragen besluitvorming over verdeling van de middelen te komen.

In de beleidsdoorlichting wordt tenslotte geconstateerd dat, ondanks het korte bestaan van het beleidsartikel, de projecten (deels) doeltreffendheid zijn. Daarnaast wordt geconcludeerd dat een deel van de projecten (deels) doelmatig zijn. Dit is (nog) niet voor alle projecten vast te stellen.

2.2 Governance

Over de governance concluderen de onderzoekers (evaluatie van de Investeringspost) het volgende. Hoewel de governance invulling geeft aan brede interbestuurlijke betrokkenheid, introduceert de structuur van een drietal (formeel) indieners een dynamiek van discussie en belangenbehartiging waarop het Ministerie van BZK niet altijd afdoende kan sturen. Bij de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid is het van belang welke invulling het Ministerie van BZK geeft aan de beleidsmiddelen om innovatie en doorontwikkeling van de digitale overheid te realiseren. Ten tijde van de beleidsdoorlichting ontbraken de geplande strategische kaders voor innovatie en doorontwikkeling. Uit de evaluatie van de Investeringspost blijkt dat de toekenningscriteria en randvoorwaarden voor de financiering onvoldoende houvast bieden voor de prioritering en selectie. Op basis van jaarlijks ingediende voorstellen met een interbestuurlijke prioritering heeft sturing plaatsgevonden.

De onderzoekers concludeerden verder dat de financiering voor innovatie en doorontwikkeling niet aansluit op de praktische inrichting van het brede beleidsterrein van de digitale overheid. Dit resulteert bij de financiële besluitvorming in complexe discussies over het onderscheid tussen de fases en de bijpassende financiering en dus over wat wel en/of niet onder de Investeringspost valt.

2.3 Innovatie en doorontwikkeling

Ten aanzien van innovatie zijn met name pilots gericht op financieren van innovatie (Innovatiebudget) en pilots gericht op het gebruik van gegevens doeltreffend uitgevoerd. Ook is doeltreffendheid waargenomen op het gebied van (door)ontwikkeling.

De Investeringspost heeft een financiering voor innovatie geïntroduceerd, maar door geen betekenisvolle classificering van innovatieprojecten te benoemen, ontstaat soms voor dezelfde middelen concurrentie tussen uiteenlopende projecten.

Vóór de inrichting van de Investeringspost zijn geen middelen ingebracht die specifiek geoormerkt waren voor de innovatie voor de digitale overheid. Met de komst van de Investeringspost als apart beleidsartikel worden interbestuurlijk opgehaalde middelen hier wel voor gebruikt, zowel middels het Innovatiebudget (voor kleinere en meer specifieke voorstellen) alsmede andere Investeringspost-projecten (voor grotere en generieke investeringen). De Investeringspost bevond zich met de inrichting nog in een pionierende fase waarin nog weinig kaders zijn opgesteld. Tegelijkertijd staan innovatieve projecten soms ver af van projecten gericht op benodigde doorontwikkeling (bijv. vernieuwing) van GDI-voorzieningen. Dit leidt tot onduidelijkheid over definities van innovatie, doorontwikkeling, beheer en exploitatie en daarmee de vraag welke uitgaven wel of niet onder de Investeringspost moeten vallen. Gevolg is dat er een breed portfolio van concurrerende projecten is ontstaan.

De onderzoekers concluderen dat het Innovatiebudget in de onderzochte periode effectief heeft bijgedragen aan het financieren van innovatieprojecten van uiteenlopende overheidsorganisaties en samenwerkingsverbanden. Daarmee is het Innovatiebudget naar het oordeel van de onderzoekers erin geslaagd innovatie aan te jagen. Voor een groot deel van de projecten is het zeker of waarschijnlijk dat deze zonder de financiering niet waren gerealiseerd. De analyse van de projectresultaten laat zien dat hiermee wordt bijgedragen aan verbeterde dienstverlening aan burgers en bedrijven.

Verder concludeert het rapport dat het Innovatiebudget onder andere succesvol is door de boordelingsvorm (jury met een gevarieerde en complementaire set aan expertises), het proces waarin actief en continu verbeteringen worden doorgevoerd en de vrijheid die geboden wordt aan projecten om te innoveren en te leren. Onder de knelpunten valt de uitbetaling aan projecten die soms langzaam tot stand komt en tot vertraging in de uitvoering leidt. Ook is beperkt zicht op andere financieringsinstrumenten voor innovatie in relatie tot het Innovatiebudget. Ten slotte lijkt het Innovatiebudget nog vooral gebruikt te worden door de grotere gemeenten en zijn middelgrote en kleinere gemeenten nog minder betrokken.

2.4 Begroting & financiering

Volgens de onderzoekers zijn de ambities en behoeften (aanzienlijk) groter dan wat met de relatief beperkte middelen van het begrotingsartikel (ca. € 57 mln. per jaar) kan worden gedaan.

Daarnaast moet de beschikbaarheid van financiële middelen flexibel zijn, gezien het min of meer ad hoc karakter van innovaties en doorontwikkelingen.

De financiering van meerjarige projecten, samen met een vaste omvang van de Investeringspost, leidt tot afname van de ruimte voor financiering van nieuwe projecten.

De GDI is continu in ontwikkeling, en daarmee is de behoefte voor innovatie en doorontwikkeling van de digitale overheid ook dynamisch. De constante omvang van de Investeringspost maakt dat het niet kan meedemen met de dynamiek van de digitale overheid. Daarbij is een groot deel van het beschikbare jaarlijkse budget reeds gecommiteerd aan meerjarige projecten. Het reserveren van middelen voor meerjarige projecten maakt dat de beschikbare ruimte na het eerste jaar snel is afgenomen, wat resulteert in een relatief hogere overvraging en daarmee ook minder ruimte voor flexibiliteit voor de start van nieuwe (urgente) projecten. Daarbij is in de jaren na 2018 geen raming gemaakt van de benodigde doorontwikkeling van de GDI-voorzieningen. Echter, de toenemende overvraging op de Investeringspost dwingt ertoe om de afbakening van de scope en de beschikbare middelen te herzien.

3. Kabinetsreactie op de aanbevelingen

3.1 Algemeen

De beleidsdoorlichting bevestigt dat het onderbrengen van de Investeringspost als artikel in de begroting van het Ministerie van BZK een logische en verstandige beslissing is geweest. Daarnaast moeten gezien het korte bestaan van de Investeringspost nog wel de nodige aanpassingen aan de inrichting en de daaraan gerelateerde governance worden gepleegd.

Een belangrijke aanbeveling luidt om de financiering en sturing op de generieke innovatie en ontwikkeling van de Digitale Overheid in één hand te houden en aangesloten te houden op die van de algehele Digitale Overheid.

Deze aanbeveling volg ik op. Het is een belangrijk ankerpunt voor de invulling van de andere aanbevelingen. De middelen van de Investeringspost worden onderdeel van de centrale financiering GDI. De centrale financiering staat op een apart begrotingsartikel binnen de begroting van het Ministerie van BZK. Hierdoor is gewaarborgd dat de financiering en sturing in één hand blijven.

Ik herken de door de onderzoekers benoemde verbeterpunten met de bijbehorende aanbevelingen en de implementatie daarvan laat ik meelopen met ontwikkelingen die al in gang zijn gezet en die ik hieronder kort en specifiek zal duiden. Ik maak hierbij gebruik van de aspecten zoals hiervoor bij de bevindingen al benoemd zijn. Ik ga met name in op aanbevelingen die aanleiding zijn tot aanpassing van de invulling van begrotingsartikel 6.6 en de hiervoor benodigde governance.

3.2 Governance

Een belangrijke aanbeveling is de interbestuurlijke governance (en BZK) nog meer in staat te stellen de financiering van innovatie en doorontwikkeling te bezien als onderdeel van de algehele financiering van de Digitale Overheid. Een andere aanbeveling is, in aansluiting op het continueren van de Investeringspost in de begroting van het Ministerie van BZK, het Meerjarenprogramma Infrastructuur Digitale Overheid (MIDO) door te zetten. Met het MIDO ligt er voor de GDI een meerjarenbeeld met de beleidsdoelen, de samenhang tussen beheer, exploitatie en de programma's en projecten voor doorontwikkeling en vernieuwing van bestaande generieke functionaliteiten en voorzieningen.

Het kabinet heeft al in een eerdere reactie aangegeven de governance en de financiering van de digitale overheid aan te passen.⁴ Met de introductie van het Meerjarenprogramma Infrastructuur Digitale Overheid (MIDO) is er een structuur waarin, onder regie van het Ministerie van BZK met de bestuurlijke partners, besluiten over beheer, exploitatie en doorontwikkeling van de GDI worden genomen.

Door de financiering en planning van innovatie en doorontwikkeling in samenhang te zien met de uitgaven voor beheer en exploitatie, kan meer samenhang worden gerealiseerd. Met het MIDO is er een overkoepelende strategie die een integrale afweging tussen innovatie, doorontwikkeling en beheer mogelijk maakt. De stap naar meer sturing op ontwikkelingen op hoofdlijnen van het ecosysteem van de digitale overheid is daarmee gezet.

3.3 Innovatie en doorontwikkeling

De Investeringspost is in de volle breedte ingezet voor de doorontwikkeling en innovatie van de digitale overheid. Daarbinnen is een Innovatiebudget (subsidieregeling) opgericht die specifiek innovaties binnen de Digitale Overheid faciliteert. Bij de evaluatie Innovatiebudget wordt geconcludeerd dat het Innovatiebudget heeft geleid tot een doeltreffende inzet maar dat projecten beter moeten aansluiten bij bredere digitale innovatiedoelen.

Ik herken de bevinding van een variërende invulling van het begrip innovatie in de dienstverlening bij projecten, en zie dit terug in de uiteenlopende aard van de ingediende voorstellen. Het ligt voor de hand om aansluiting te zoeken bij de richting die het kabinet hieraan wil geven, bijvoorbeeld op het gebied van waarde(n)gedreven digitalisering en een nieuwe digitaliseringsagenda. Hier wordt op korte termijn invulling aan gegeven.

Sommige projecten worden uitgewerkt en getest op één digitaal nicheprobleem. De onderliggende techniek van deze projecten is vaak wel interessant voor hergebruik of opschaling in een breder toepassingsgebied. Dit sluit aan bij de ingezette activiteiten rondom kennisdeling en opschaling, en deze bevinding uit het evaluatierapport wordt meegenomen bij een beoogd vervolg op het Innovatiebudget Digitale Overheid in 2023.

Een aanbeveling betreft dat vooraf nagedacht dient te worden over potentie van opschaling. Hierbij wordt in de huidige werkwijze al rekening gehouden. Een van de beoordelingscriteria voor ingediende projectvoorstellen betreft het beschrijven van een aannemelijk toekomstplan na het Innovatiebudget. Indieners wordt gevraagd na te denken over de toekomst van (mogelijke) uitkomsten, ondanks dat succesfactoren voor

⁴ Zie kamerstuk 26 643, nr. 706

bijvoorbeeld opschaling moeilijk vooraf te bepalen zijn. Succesvolle innovatie vraagt immers om enige mate van wendbaarheid. Gezien schaalbaarheid als essentieel kenmerk voor succesvolle innovatie gezien wordt, ben ik voornemens om het Innovatiebudget met aanverwante activiteiten binnen de centrale financiering GDI hiervoor verder door te ontwikkelen.

3.4 Begroting & Financiering

In de beleidsdoorlichting wordt het belang van een aparte post voor innovatie en doorontwikkeling van de digitale overheid in de begroting van het Ministerie van BZK onderschreven. Daarbij wordt aanbevolen de mogelijkheid te onderzoeken om de omvang van de Investeringspost dynamischer in te richten om hiermee recht te doen aan de behoefte bij de (door)ontwikkeling en innovatie bij de digitale overheid.

Ik onderschrijf deze aanbeveling en heb daarom het voornemen om de invulling van de structurele financiering integraler en gericht in te vullen. Het hiervoor genoemde MIDO zal hierbij dienen als het geëigende kader. Met het MIDO is er een overkoepelende strategie die een integrale afweging tussen innovatie, doorontwikkeling en beheer mogelijk maakt. Zo geeft de Programmeringsraad GDI een advies over de brede inzet van middelen, waarover in het OBDO wordt besloten. Het OBDO is het overheidsbrede beleidsoverleg digitale overheid waar de financierders en gebruikers binnen de digitale overheid zijn vertegenwoordigd. Zo wordt er getracht het veld van de digitale overheid te overzien en aan te laten sluiten op mogelijk andere financieringsbronnen (o.a. uit Europa) zodat hierop logischer wordt aangesloten en de totale middelen gericht worden ingezet.

In het geval dat er 20% minder budget beschikbaar is moet voor besteding van de resterende 45,6 mln. nader geprioriteerd worden. Dit betekent dat bij de toetsing besloten zal worden welke projecten wel en geen doorgang kunnen vinden. In de beleidsdoorlichting zijn geen expliciete beleidsopties opgenomen in het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn. Dit heeft er mee te maken dat het karakter van de huidige Investeringspost met name (situationeel) vraaggestuurd is en de expliciete koppeling aan meerjarig beleid ontbrak. Door opvolging te geven aan de aanbevelingen van de beleidsdoorlichting en evaluaties kan ik in de toekomst deze beleidsopties inhoudelijk wel invullen.

4. Tot slot

Ik vind de uitkomsten van de beleidsdoorlichting en evaluaties zeer waardevol. Ik ben groot voorstander van het aanhouden van het budget ter financiering van vernieuwing en doorontwikkeling. In combinatie met de ontwikkelingen die al in gang zijn gezet ten aanzien van de governance en de scope gericht op GDI zal dit de doeltreffendheid en doelmatigheid ten goede komen. De ambities op het gebied van digitalisering zoals ik die heb gedeeld in mijn hoofdlijnenbrief d.d. 8 maart 2022 betreffen immers de digitale overheid en de daarbij noodzakelijke investeringen in de generieke digitale infrastructuur. De aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting krijgen op deze wijze een passend vervolg.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A.C. van Huffelen