Notitie

Aan
De leden van de Tweede Kamer

Van
Digicommissaris

Betreft
Evaluatie Digicommissaris

Datum
4 april 2017

Kenmerk
2017-0000177927

Bijlagen
-

Vertrouwen komt te voet…

Waar we begonnen

Op 1 augustus 2014 besloot het kabinet tot instelling van een Nationaal Commissaris Digitale Overheid (hierna: Digicommissaris) voor een periode van vier jaar[1]. Daarmee volgde het één van de belangrijkste aanbevelingen op van het adviesrapport 'Geen goede overheidsdienstverlening zonder een uitstekende Generieke Digitale Infrastructuur'. Volgens dit rapport was het 'twee voor twaalf'. Zonder hier het rapport integraal te herhalen, wil ik, om te kunnen schetsen waar we stonden ten aanzien van de GDI in augustus 2014, een aantal punten uit de gestelde diagnose noemen:

- Er was geen, dan wel te weinig, sturing op samenhang, zowel op centraal als sectoraal niveau
- De sturing verzandde in vrijblijvendheid
- Er was onvoldoende rolvastheid en rolscheiding (de vergelijking met "pupillenvoetbal" werd gemaakt)
- Er was een zwakke aansluiting op de budgetcyclus en te veel "kameelneuzen" en ad hoc affaires
- Bij flink aantal ingewijden bestond een groot gevoel van urgentie: als we niet fors bijsturen, gaan we snel in grote problemen komen

Kortom: de GDI ontbeerde een samenhangende, meerjarige aanpak, heldere governance en duurzame financieringsafspraken om de publieke dienstverlening in stand te houden en op peil te brengen. Voor nu en in de toekomst.

Er waren bovendien acute financiële problemen in beeld, waardoor essentiële voorzieningen dreigden op zwart te gaan als er geen oplossing kwam. Het was tegen deze achtergrond dat ik, namens het kabinet, door minister Blok gevraagd ben om in de rol van Digicommissaris de interbestuurlijke besluitvorming te organiseren, te regisseren en de ambities en acties van de overheid - inclusief de financiële doorvertaling - samen te brengen in een meerjarig nationaal 'Digiprogramma'. Alsmede ontwikkeling en innovatie aan te jagen. Ik kreeg daarbij een ondersteunend Bureau ter beschikking van ongeveer 15 fte met mensen uit de verschillende overheidsgeledingen onder huismeesterschap van de minister van BZK, maar in een onafhankelijke, regisserende rol.

[1] Kamerstuk 26643, nr. 314

Wat mij bij aanvang direct opviel was het gebrek aan vertrouwen tussen een aantal overheidsorganisaties. Het kostte moeite parijen op een constructieve manier met elkaar te laten praten. Verwijten gingen over en weer en de verhoudingen waren gespannen. Ook bleken sommige partijen onderling afspraken te maken, zonder andere daarin te kennen. Al gelijk in de eerste weken was het voor mij duidelijk dat hier niet alleen een structurerings- en sturingsvraagstuk lag, maar bovenal een cultuurvraagstuk. Waarbij vertrouwen het sleutelwoord vormde.

Mijn ervaringen

Het is mijn ervaring dat er alleen aan vertrouwen kan worden gewerkt wanneer de onrust wordt weggenomen. Dit betekende dat de basis op orde moest worden gebracht. Daarom ben ik begonnen de governance in te richten die in de kwartiermakersfase voorafgaand aan mijn komst was uitgewerkt. Deze governance bestaat uit sturing op tactisch niveau (Regieraden), strategisch niveau (Nationaal Beraad) en politiek niveau (Ministeriële Commissie). Op 30 september 2014 heb ik het eerste Nationaal Beraad Digitale Overheid voorgezeten. Voor het eerst zaten op hoog ambtelijk niveau alle departementen, koepels van medeoverheden en vertegenwoordigers van de uitvoeringsorganisaties bij elkaar om te spreken over de digitale overheid en de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI). Dit samenzijn voelde voor deze en gene onwennig. Een aantal keer werd ter discussie gesteld of we hier echt met z'n allen mee aan de slag moesten, of dat BZK gewoon haar rol beter moest invullen en de problemen moest oplossen. Een mening die ik in de afgelopen 2,5 jaar vaker ben tegengekomen, zeker waar het ging om de financiële problematiek. Ook werd er aanvankelijk terughoudend gereageerd op mijn voorstel om het bedrijfsleven ook aan tafel uit te nodigen. Uiteindelijk hebben we VNO-NCW gevraagd deel te nemen.

De komst van deze nieuwe governancestructuur, leidde uiteraard ook tot discussie welke gremia konden worden afgeschaft. In sommige gevallen ging dat heel soepel, zoals het College Standaardisatie dat is opgegaan in het Nationaal Beraad, maar dit leidde ook regelmatig tot onbegrip, een gevoel van controleverlies maar ook tot kritische vragen over sturing. Parallel aan het opzetten van de interbestuurlijke besturingsstructuur voor de GDI hebben we daarom van elke voorziening vastgelegd wie welke rol had (politiek verantwoordelijke, beleidsverantwoordelijke, opdrachtgever, beheerder). Dit gaf helderheid in de sturing en gaf inzicht in wie waarvan was.

Diginetwerk: een verweesde voorziening
Sommige voorzieningen zijn gebouwd met incidenteel geld dat beschikbaar was. In dat geval bleven rollen en verantwoordelijkheden soms hangen op projectniveau. Zo kende Diginetwerk geen beleidsverantwoordelijke en er was geen sturing rondom de voorziening ingericht. Diginetwerk valt qua sturing nu binnen de governance op de GDI en valt nu onder een beleidsverantwoordelijke.

We hebben steeds het uitgangspunt gehanteerd dat sturing, inhoud en financiën met elkaar verbonden moesten zijn. Ten aanzien van financiën hebben we grote stappen gezet om overzicht en inzicht te creëren. Dit was een behoorlijke uitdaging aangezien de individuele overheidsorganisaties soms geen idee hadden van de eigen financiën, laat staan dat het geheel in beeld was. Hierdoor kwam aan het licht dat er structurele tekorten op een aantal bestaande voorzieningen dienden te worden opgelost. Deze tekorten gaven veel onrust en leidden tot onderlinge verwijten. Ik heb in het Nationaal Beraad begin 2015 voorgesteld om deze tekorten met elkaar op te lossen door de kosten te verdelen op basis van een verdeelsleutel. Dit leidde uiteraard tot het nodige protest. Sommigen vonden het niet terecht dat ze werden aangeslagen voor kosten die ze niet hadden veroorzaakt, anderen vonden de GDI voorzieningen niet passend genoeg voor hun sector en wilden er daarom niet aan meebetalen en weer anderen gaven aan in het verleden al heel vaak te hebben bijgedragen en vonden dat anderen de rekening maar eens moesten oppakken. Kortom, het waren geen gemakkelijke discus-

sies. Gelukkig hakte, op mijn voorstel, de Ministeriële Commissie en uiteindelijk de Ministerraad in maart 2015 de knoop door en werden de tekorten die op dat moment bekend waren, opgelost door de vorming van een Aanvullende Post GDI bij het ministerie van Financiën. Een gezamenlijke Aanvullende Post leidde tot een meer kritische betrokkenheid bij de GDI van alle partijen. Er wordt nu in gezamenlijkheid besloten over onttrekkingen aan deze post. Dit loopt via een interbestuurlijke afweging van nut en noodzaak, in de regieraden en in het Nationaal Beraad, onder mijn regie.
En dat doen we ook nog eens heel open en transparant door alle vergaderstukken ruim van tevoren op onze website te zetten, zowel van het Nationaal Beraad als van de regieraden. Dit was voor sommige partijen even wennen. Maar één van de redenen dat er zoveel wantrouwen onderling was ontstaan, is naar mijn overtuiging te vinden in het gevoel van partijen dat zij niet (tijdig) gekend zijn in besluiten. Hierdoor werden organisaties overvallen door gemaakte keuzes ten aanzien van inhoud of financiën.
Alleen door transparant te zijn over besluitvorming, kan het vertrouwen weer groeien. Bovendien hebben we met de vorming van de Aanvullende Post GDI ook gelijk een aantal spelregels vastgesteld, en later nogmaals aangescherpt, zodat een ieder weet hoe het spel gespeeld wordt en waar hij aan toe is. Voorspelbaarheid, heb ik ervaren, is een andere belangrijke voorwaarde voor het opbouwen van vertrouwen.

Na de vorming van de Aanvullende Post waarmee het tekort van dat moment werd opgelost, hebben we verder gewerkt aan duurzame financieringsafspraken om te voorkomen dat de financiering van de GDI incidentgedreven zou blijven. Op 8 juli 2016 zijn door de ministerraad uitgangspunten voor de duurzame financieringsafspraken vastgesteld voor de voorzieningen van de GDI (de basisregistraties zijn vooralsnog buiten beschouwing gelaten). In deze uitgangspunten is opgenomen dat toerekenbare kosten worden doorbelast aan de gebruikers op basis van het profijtbeginsel. Onder mijn regie hebben een overheidsbrede financiële kerngroep en werkgroep zich gebogen over de nadere uitwerking en effectuering van deze uitgangspunten. Dit heeft geleid tot een voorstel aan het Nationaal Beraad. Op basis van de discussie en besluitvorming hierover heeft dit voorstel uiteindelijk geresulteerd in een beslisnotitie -met daarin een doorbelastingsmethodiek- die op 24 februari 2017 in de Ministerraad is vastgesteld. Daarmee is een systeemwijziging doorgevoerd die leidt tot duurzame financiering waar ik trots op ben. Maar ik ben vooral blij dat we dit proces met elkaar hebben doorlopen. Natuurlijk kan niet iedereen zijn zin krijgen en is betalen voor gebruik soms een bittere pil omdat het gebruik tot dan toe “gratis” was geweest. Maar we hebben deze systeemwijziging met elkaar mogelijk gemaakt in een proces waarbij ieder zijn of haar inbreng heeft kunnen doen en zijn of haar rol heeft kunnen spelen.
Alle partijen betrekken en serieus nemen in hun standpunt, ook al kun je het niet altijd overnemen en blijven verschillen van inzicht bestaan, is in mijn optiek, immers eveneens een voorwaarde voor vertrouwen.

Dat het niet gemakkelijk is om met alle overheidsorganisaties te zoeken naar een gezamenlijk draagvlak, heb ik uiteraard ook ervaren. Op inhoud is dat er vaak wel te vinden, maar het is mij opgevallen dat allerlei inhoudelijk discussies worden gevoerd, terwijl de essentie van de weerstand vaak haar grondslag vindt in de autonomie die partijen willen hebben en houden binnen hun sector of domein. Met name bij het rijk, is mij opgevallen dat de departementen koninkrijkjes op zich zijn, waar het dienen van het eigen institutionele belang voor gaat op het overheidsbrede belang. En dat terwijl digitalisering vraagt om denken in ketens en netwerken over domeinen heen.

Ondanks deze hang naar autonomie en de impact daarvan op de discussies, is het naar mijn idee noodzakelijk de dialoog te blijven voeren. Als alle overheidsorganisaties geacht worden om bepaalde voorzieningen in te zetten in hun dienstverlening, dan is het niet meer dan logisch dat zij ook kunnen meebepalen hoe deze voorzieningen er uit zien en werken.

Wet GDI: een moeizaam proces
In 2011 is het ministerie van EZ gestart met de voorbereiding van een wet die ondernemers het recht moest geven om digitaal zaken te doen. In 2012 zijn gesprekken gevoerd om de wet te verbreden naar het bedrijven- en burgerdomein. In 2013 zijn deze ambities vervat in de passage in het regeerakkoord dat alle burgers en bedrijven het recht kregen digitaal hun zaken af te handelen in 2017. In 2015 is in het Nationaal Beraad meermalen gesproken over de uitgangspunten voor de wet GDI. Duidelijk werd dat hoewel medeoverheden juist graag wilden dat er wettelijke verplichtingen zouden komen, zodat ze zouden weten waar ze aan toe zijn, verschillende departementen juist moeite hadden om de eigen autonomie in keuzes op te geven.
Ik heb in deze discussies zowel een aanjagende als verbindende rol gespeeld door het gesprek tussen partijen te faciliteren en heb erop aangedrongen alleen te regelen wat nodig is om rechtsbescherming en rechtszekerheid te borgen voor burgers en bedrijven. Daarbij heb ik gezocht naar oplossingen in de tekst die op voldoende draagvlak konden rekenen. Dat alle partijen gehoord werden en een gevoel van betrokkenheid hadden, is daarbij steeds leidend geweest.
Uiteindelijk is eind 2015 in de Ministerraad de uitgangspunten brief vastgesteld en naar de Tweede Kamer gestuurd. Ondanks overeenstemming op politiek niveau over deze uitgangspunten, kwamen dezelfde discussies opnieuw op gang bij de bespreking van de eerste tranche van de wet GDI. BZK heeft uiteindelijk besloten om de eerste tranche in te perken tot hetgeen nodig is om eID wettelijk te regelen en standaarden. De overige voorzieningen die in de eerste tranche zouden worden opgenomen, zijn naar achter geschoven omdat men bevreesd was voor nieuwe, vertragende discussies.

Deze continue dialoog vraagt echter om een grote investering in tijd en aandacht. En zodra de factor tijd een rol gaat spelen, zie ik de reflex om de afstemming in beperkte kring te houden, om discussie -en dus vertraging- te voorkomen. Soms gebeurt dit ook buiten de governancestructuur die met elkaar is afgesproken; een strategie die op korte termijn misschien aantrekkelijk lijkt en gedoe voorkomt maar op lange termijn juist een averechts effect heeft, omdat partijen niet iets willen en kunnen implementeren dat niet past bij hun processen. De effectiviteit van beleid, uitvoering en toezicht, die van doen heeft met het werken in ketens en netwerken, vraagt om een goede interbestuurlijke samenwerking én om een besturings- en besluitvormingsstructuur die dat ondersteunt. Partijen die straks wel een rekening moeten meebetalen, of wel moeten implementeren, willen ook aan tafel zitten om mee te bepalen.

eID: slagkracht én interbestuurlijke afstemming
Het eID stelsel waarin publieke en private middelen voor burgers en bedrijven zorgen voor de gevraagde veilige vaststelling van de digitale identiteit, is gebaat bij snelheid van handelen. Mede om die reden is besloten een DG stuurgroep in te richten met een aantal partijen. De kosten die met het gebruik van eID gemoeid zijn, vallen bij meer partijen dan in de DG stuurgroep zijn vertegenwoordigd; bovendien zal implementatie overheidsbreed plaatsvinden. Belangrijk is dus dat hetgeen daar wordt besloten ook breed gedragen wordt, partijen zich betrokken weten en dat besluiten over eID in samenhang met de rest van de GDI worden voorbereid en genomen.

Mijn conclusies
Ik heb het gevoel dat genoemde reflex zo sterk is dat, als de interbestuurlijke regiefunctie in de toekomst onvoldoende stevig wordt ingevuld, deze heel snel weer de boventoon zal voeren. Dan gaat snelheid weer voor zorgvuldigheid en komt korte termijn gewin boven duurzame oplossingen. Want regievoeren en interbestuurlijk opereren kost veel tijd, aandacht en vraagt om verbindende kwaliteiten. Binnen een departementale structuur kan het lastig zijn dit te organiseren.

Het zou zonde zijn dat te verliezen, want ik zie dat we op inhoud al een mooie slag hebben gemaakt waar het gaat om gezamenlijkheid. Dat zie je terug in de Digiprogramma's die we interbestuurlijk, overheidsbreed hebben opgesteld de afgelopen jaren. Was het eerste programma gericht op het bijeenbrengen van het aanbod aan GDI-voorzieningen, de opzet van de interbestuurlijke governance en het verkrijgen van overzicht van en een diepgaand inzicht in het financiële situatie, zo stond het tweede Digiprogramma[2] al veel meer in het teken van de digitale samenleving en wat dit betekent voor de ontwikkeling van GDI. Het derde Digiprogramma[3] bouwt hier op voort, agendeert nadrukkelijk de verbinding en interactie met de verschillende sectoren en maakt een begin met het toepassen van de duurzame financieringsafspraken. Dit illustreert hoe we vanuit een situatie waarbij men zich afvroeg "waarom moet ik iets met de GDI", zijn gegroeid naar een situatie waarin we met elkaar het gesprek aangaan hoe we van een aanbodgerichte GDI zoals we die nu hebben, kunnen doorgroeien naar een vraaggerichte GDI die aansluit bij de behoefte in de samenleving. Een samenleving waarin mensen zich op andere manieren organiseren met behulp van technologie, waarin grote bedrijven zich als platformorganisaties ontwikkelen, waarin de informatiepositie van mensen en bedrijven verandert, waarin dingen steeds vaker onverwacht en onvoorspelbaar zijn (zoals bijvoorbeeld bij cybercrime). Zoals ook door de Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid is geconcludeerd, vraagt de informatiesamenleving om een heroriëntatie op de rol en werkwijze van het openbaar bestuur en daarmee ook op GDI.

Ik ben verheugd dat we in de Studiegroep met elkaar hebben geconcludeerd dat de governance met een breed samengestelde ministeriele commissie, inclusief de medeoverheden en een beraad op strategisch niveau, moet worden voortgezet. En dat daarbij wordt gestuurd met een inhoudelijk, interbestuurlijke programma, voortbouwend op wat we nu met het Digiprogramma hebben opgezet. Het samenbrengen van de verantwoordelijkheden onder één verantwoordelijke bewindspersoon, is een goede stap om sturing en samenhang te versterken. Ik hoop dat daarmee het onderwerp digitalisering, veel meer dan nu het geval is, ook onderwerp wordt op de politieke tafel. In de verkiezingsprogramma's is bijzonder weinig aandacht aan dit onderwerp gegeven en dat terwijl digitalisering een steeds grotere impact heeft op onze economie en samenleving. Ik verwijs daarbij graag naar het rapport van de Studiegroep Duurzame Economische groei[4].

Wel wil ik onderstrepen, dat mijn analyse is dat het uiteindelijk meer nog dan om structuur, allemaal draait om samenwerken, draagvlak en dus vertrouwen. En dat vertrouwen is op dit moment langzaam aan het groeien. Maar dit heeft aandacht en tijd nodig. Zoals ik heb betoogd dragen transparantie, openheid, voorspelbaarheid en betrokkenheid bij tot een gevoel van vertrouwen. Dit vraagt om verbindend leiderschap. We moeten er zorg voor dragen dat we weg blijven van het bestuurlijk onvermogen dat geregeld nog de kop op steekt waar het gaat om gezamenlijkheid. De vraagstukken van de digitale overheid overstijgen steeds vaker domeinen en overheidslagen en vallen zelfs in toenemende mate buiten de reikwijdte van het openbaar bestuur.
Zoals de Raad voor Openbaar Bestuur in haar rapport "Sturen en verbinden"[5] optekent:
"Het bestuur is niet ingesteld op een samenleving die in toenemende mate horizontaal is georganiseerd en de overheid voor nieuwe opgaven stelt. Bij de aanpak van deze opgaven moet de overheid systematisch zoeken naar betere verbindingen met burgers, partijen en (overheids)instellingen in de samenleving, met internationale partners, en met de ministeries onderling. Een overheid die meer verbindend werkt, moet maatschappelijke vraagstukken domeinoverstijgend kunnen beschouwen en aanpakken, het oor te luisteren kunnen leggen, en ruimte kunnen bieden aan experimenten en vernieuwende processen. De huidige werking van het politieke en ambtelijke systeem zit zo'n integrale aanpak in de weg."

[2] Kamerstuk 26643 nr. 402
[3] Kamerstuk 26643 nr. 436
4 Kamerstuk 34300, nr. 76
5 http://www.rob-rfv.nl/documenten/advies_sturen_en_verbinden_.pdf

De interbestuurlijke regievoering zou zich de komende jaren gericht moeten inzetten op complexe vraagstukken (zoals de duurzame financiering van de basisregistraties, het machtigingenvraagstuk, investeren in innovatie en de doorontwikkeling naar een nationale generieke digitale infrastructuur met een publiek-privaat karakter). Waarbij moet worden voorkomen dat dit wordt geregeld in kleine coalities achter gesloten deuren waarbij interbestuurlijke gezamenlijkheid sneuvelt ten faveure van tijdswinst op korte termijn en het vasthouden aan autonomie.

Indien het kabinet besluit tot één politiek verantwoordelijke bewindspersoon voor de digitale overheid, zal ik het nieuwe kabinet mijn ontslag aanbieden. Daarmee wil ik alle ruimte geven aan een goede invulling van de interbestuurlijke regie onder de politiek verantwoordelijke bewindspersoon. Ik zal daarbij adviseren een sterke regie-eenheid in te richten die de politiek verantwoordelijke ondersteunt, want het verbindend vermogen en de kwaliteit om alle partijen de ruimte te geven in het besluitvormingsproces waardoor alle belangen worden gewogen, is binnen de reguliere lijnorganisaties geen vanzelfsprekendheid gebleken. Dit behoeft extra aandacht om het vertrouwen dat nu langzaam groeit, verder op te bouwen. We weten immers: vertrouwen komt te voet, maar gaat te paard…

Resumerend

- We kwamen uit een situatie die gekenmerkt werd door een gebrek aan sturing, overzicht en inzicht, rolvastheid en vertrouwen;
- We hebben een sturingsstructuur ingericht met helderheid in rollen, met spelregels en met ruimte voor alle belanghebbenden;
- We hebben hard gewerkt om urgente financiële problemen op te lossen, in eerste instantie om het bestaande tekort op te lossen en in tweede instantie om duurzame financiering van beheer en exploitatie te realiseren;
- Op inhoud hebben we mooie slagen gemaakt en wordt meer gezamenlijk en in samenhang opgepakt, maar liggen er nog de nodige uitdagingen op ons te wachten;
- We zijn nog niet klaar. Vertrouwen begint langzaam te groeien, maar is nog fragiel en de oude reflexen zijn hardnekkig;
- Politiek commitment van het nieuwe kabinet is nodig,
- Het bundelen van de politieke verantwoordelijkheid voor de Digitale Overheid en daar bevoegdheden en middelen bij organiseren is een mooie stap;
- Maar de inzet van bevoegdheden is een sluitstuk (de stok als het niet anders kan). Het doorlopen van zorgvuldige, transparante, interbestuurlijke besluitvorming is essentieel om het vertrouwen verder te laten groeien en zou altijd de eerste stap moeten zijn;
- Dit vraagt om veel tijd, inzet en aandacht;
- Mijn advies is om een sterke interbestuurlijke regie-eenheid in te richten ter ondersteuning van de politiek verantwoordelijke(n) om recht te doen aan de bestuurlijke en inhoudelijke complexiteit.