



bijlage

Financiële overzichten inzake digitalisering

Brief	Verzamelbrief Digitalisering december 2023
Bijlagenummer	8
Ons kenmerk	Kamerstukken II 2022/23, 26 673, nr. 882

Inleiding

Naar aanleiding van de motie Van Ginneken (D66) en Leijten (SP)¹ is in de Kamerbrief *Rijksbrede beschouwing bij de meerjarige, departementale informatieplannen*² toegezegd om u dit jaar een eerste overzicht van geoormerkte budgetten voor digitalisering te sturen. In de brief over de actualisatie van de routekaarten van de I-strategie Rijk³ is gemeld hoe hier dit jaar uitvoering aan zou worden gegeven. De Rijksoverheid maakt gebruik van verschillende informatieproducten om inzicht in te geven in digitaliseringsuitgaven. Het [Rijks ICT-dashboard](#), de Rijksbegroting en de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR) bevatten verschillende gegevens en zijn niet altijd goed aan elkaar te relateren. In het format financiële overzicht⁴ zijn de informatieproducten in één overzicht samengevoegd om deze gegevens in samenhang te presenteren. De verbinding tussen de verschillende delen van het overzicht zijn in deze bijlage nader toegelicht.

Elk departement heeft voor zover mogelijk dit format ingevuld en stuurt deze uiterlijk in januari 2024 naar uw Kamer. Op basis van de departementale overzichten is een totaalbeeld opgesteld die als Bijlage 8b is toegevoegd. In deze bijlage is een nadere toelichting bij de overzichten en gegevens en een analyse van het totaalbeeld opgenomen.

Opzet format financieel overzicht

Het format voor het financiële overzicht bevatte onderdelen voor gegevens over beleidstrajecten, ICT-activiteiten, personele en materiele uitgaven. Om toe te lichten hoe deze gegevens met elkaar samenhangen is het relevant om eerst duidelijk te maken welke definities we hebben gebruikt bij het identificeren van budgetten voor digitalisering. Met andere woorden; wat verstaan we onder 'budgetten voor digitalisering'?

We hebben ervoor gekozen onderscheid te maken tussen 'digitalisering' en 'ICT'. ICT-kosten is een bekende term uit de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk en het Rijks ICT-dashboard, hiermee worden uitgaven aan ICT-middelen bedoeld. Het gaat dan om uitgaven aan bijvoorbeeld hardware, software, spraak- en dataverbindingen of ICT-personeel. De Rijksoverheid doet daarnaast ook uitgaven in het kader van digitaliseringsbeleid⁵ die niet allemaal worden uitgegeven aan

¹ Kamerstukken II 2022/23, 26 673, nr. 882

² Kamerstukken II 2022/23, 26 643 en 31 490, nr. 932

³ Kamerstukken II 2022/23, 26 643, nr. 1061

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 26 643, nr. 1061, blg-1102769

⁵ Definitie *digitalisering*: Het geheel aan ontwikkelingen binnen de overheid en in de samenleving die te maken hebben met het toenemend gebruik van ICT, digitale informatie, data en informatiesystemen (Besluit CIO-stelsel)

ICT-middelen. Denk dan aan digitalisering van het departement, zoals het verbeteren van de informatiehuishouding, of van een sector, zoals investeringen in het verhogen van de informatieveiligheid in het zorgdomein. Deze budgetten hebben we aangemerkt als digitaliseringsbudgetten. In het format is dit onderscheid ook gemaakt. Delen A en B geven de uitgaven in het kader van digitaliseringsbeleid weer. Deze uitgaven dragen bij aan digitaliseringsbeleid maar worden niet volledig uitgegeven aan ICT-middelen. Deel B bevat specifiek de verwachte uitgaven aan bestaande of nieuwe informatiesystemen⁶, ook wel bekend als de "grote ICT-projecten". Delen C en D bevatten apparaatsuitgaven en weergeven de uitgaven aan ICT-personeel en -materieel (ICT-middelen) die nodig zijn om de organisatie te doen functioneren.

Omdat de onderdelen van het overzicht vanuit verschillende perspectieven zijn opgesteld zitten er dubbeltellingen in de cijfers. Wat er wel en niet bij elkaar opgeteld kan worden is toegelicht aan het eind van deze bijlage.

Invulling departementale financiële overzichten

Dit is de eerste keer dat departementen het financiële overzicht hebben opgesteld. Zoals in de brief van 13 juli jl.⁷ is aangegeven zijn niet alle gegevens uit de begrotingen te halen, daarom is vooral gebruik gemaakt van ramingen. In de departementale overzichten zijn toelichtingen opgenomen voor de gebruikte bronnen en methoden. Hieronder zijn de belangrijkste aandachtspunten beschreven.

Omdat dit de eerste keer is dat departementen dit overzicht invullen zijn ze niet compleet en eenduidig ingevuld. Hierdoor zijn de gegevens niet altijd vergelijkbaar met elkaar of met cijfers uit bijvoorbeeld de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk. Ook deze zaken zijn hieronder toegelicht.

Deel A: beleidstrajecten

Deel A bevat gegevens over beleidsbudgetten die betrekking hebben op digitaliseringsbeleid. De hier opgenomen budgetten worden ingezet ten behoeve van beleid dat bijdraagt aan digitalisering van een departement, sector of beleidsterrein. Voor dit deel is de Rijksbegroting 2024 als bron gebruikt en is ook dat budgetniveau aangehouden. Dit betekent dat beleidstrajecten waarvan de budgetten niet zichtbaar zijn in de begroting, omdat ze onderdeel zijn van een groter beleidsbudget, niet zijn opgenomen. Hierdoor geven deze tabellen geen volledig beeld.

Bij het opstellen van de overzichten gaven departementen aan dat ze op basis van de gehanteerde definitie niet met voldoende zekerheid de beleidstrajecten konden invullen. Het deel beleidstrajecten is daarom zeer beperkt ingevuld.

Deel B: ICT-activiteiten

In deel B staan gegevens van de ICT-activiteiten die op het Rijks ICT-dashboard staan. De activiteiten worden meestal uitgevoerd met beleidsbudgetten. Om dubbeltellingen te voorkomen zijn de budgetten voor de ICT-activiteiten alleen opgenomen in deel B (en dus niet ook in deel A). De ICT-activiteiten zijn ingedeeld in categorieën "beheer en onderhoud" en "vernieuwing en nieuwe informatiesystemen". In aanvulling op de gegevens op het Rijks ICT-dashboard is

⁶ Definitie *informatiesysteem*: Een samenhangend geheel van gegevensverzamelingen, procedures, processen en programmatuur, alsmede de voor het informatiesysteem getroffen voorzieningen voor opslag, verwerking en communicatie.

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 26 643, nr. 1061

hier ook te vinden van welk begrotingshoofdstuk en –artikel deze projecten worden bekostigd en wat de verwachte uitgaven in de jaren 2024 t/m 2028 zijn. De uitgaven zijn meestal niet apart in de begrotingen vermeld maar zijn onderdeel van grotere budgetten. In dat geval is een schatting van de uitgaven gedaan op basis van de resterende projectkosten en looptijd.

Delen C en D: apparaatsuitgaven

In delen C en D staan de niet-beleidsuitgaven. Het betreft hier de personele en materiële uitgaven van departementen en agentschappen. Van deze gegevens worden jaarlijks de realisatiecijfers gepubliceerd in de JBR en op het Rijks ICT-dashboard. In de begrotingen zijn personele uitgaven niet gespecificeerd naar IV-personeel. De meeste departementen hebben daarom een raming opgenomen op basis van de meest recente realisatiecijfers (van 2022). Deze bedragen zijn daarmee meer een indicatie dan een onderbouwde begroting. De reeksen voor de materiële kosten zijn wel uit de begrotingen overgenomen.

- In deel C zijn de personele en materiële uitgaven aan IV-personeel en ICT voor het kerndepartement te vinden. Aanvullend is opgenomen hoeveel het kerndepartement verwacht uit te geven aan de eigen ICT-dienstverlener die bijvoorbeeld zorgt voor de werkplek-ICT voor medewerkers.
- In deel D zijn de personele en materiële uitgaven aan IV-personeel en ICT van de agentschappen (baten-lastendiensten) van het departement te vinden. Per agentschap is een splitsing opgenomen voor het jaar 2024. Op die manier is te zien welke agentschappen zijn meegenomen.

Scope

Dit eerste jaar hebben we de scope van de cijfers beperkt tot de scope van de Rijksbegroting. In het overzicht staan gegevens over uitgaven van departementen, inclusief departementale diensten en agentschappen. ZBO's en sui generis organisaties zijn buiten scope geplaatst omdat zij vanwege hun mate van zelfstandigheid eigen begrotingen hebben die geen onderdeel zijn van de departementale begrotingen. Dit betekent dat de overzichten geen compleet beeld geven van alle uitgaven van uitvoeringsorganisaties en toezichthouders. Het betekent ook dat er verschil te zien is tussen de opgaven van departementen, afhankelijk van de rechtsvorm van de verschillende organisatieonderdelen. Omdat de Belastingdienst onderdeel is van het Ministerie van Financiën zijn bijvoorbeeld de gegevens van de personele uitgaven van dit departement hoger.

Personele uitgaven

Om beter inzicht en overzicht te krijgen in het personeel dat bij de Rijksoverheid werkt aan informatievoorziening is het Kwaliteitsraamwerk Informatievoorziening (KWIV) ontwikkeld. Het KWIV is een concretisering van het Functiegebouw Rijk, specifiek voor IV-functies. De personele uitgaven worden bij voorkeur gebaseerd op KWIV-gegevens, maar omdat diverse departementen nog werken aan de implementatie van het KWIV is dat bij deze overzichten niet gelukt. Eén departement heeft de raming voor het intern personeel op basis van KWIV-gegevens gedaan, de andere departementen hebben interne gegevens gebruikt of een schatting gedaan op basis van realisatiecijfers. De onderlinge vergelijkbaarheid van de cijfers is hierdoor beperkt.

Materiële uitgaven

In de financiële overzichten hebben departementen reeksen opgenomen voor de materiële apparaatsuitgaven die betrekking hebben op ICT. Deze reeksen zijn

overgenomen uit de departementale begrotingen en bevatten uitgaven in het kader van bedrijfsvoering, geen beleidsmatige uitgaven. De cijfers die in de JBR worden gepubliceerd met betrekking tot materiele ICT-uitgaven bevatten zowel bedrijfsvoering als beleidsmatige uitgaven. Dit betekent dat de gegevens in de financiële overzichten niet vergelijkbaar zijn met de realisatiecijfers in de JBR.

Analyse en duiding financieel totaalbeeld

Zoals aangegeven is het deel beleidstrajecten zeer beperkt ingevuld. Omdat dit leidt tot een onvolledig en onvergelijkbaar overzicht is de tabel beleidstrajecten uit het totaalbeeld gelaten. De resterende delen van de departementale overzichten zijn samengevoegd in een totaalbeeld. Dit totaalbeeld is, rekening houdend met de kanttekeningen, geanalyseerd. Hieronder wordt ingegaan op de cijfers, opvallende zaken, verschillen tussen departementen en waar dat mogelijk is ook op conclusies of lessen die er te trekken zijn.

ICT-activiteiten

Het Rijks ICT-dashboard (RID) is de belangrijkste bron voor deze gegevens. Het RID is begonnen als dashboard voor grote ICT-projecten. Beheer en onderhoud wordt veelal niet in projectvorm opgepakt, waardoor beheeractiviteiten niet op het RID stonden. De scope van het RID is dit jaar verbreed om ook beheeractiviteiten op te nemen, dit is een groeimodel waardoor het dashboard op dit moment nog niet compleet is. In het totaaloverzicht valt daarom op dat de totaal verwachte uitgaven in 2024 voor beheer en onderhoud (€ 591 miljoen) lager zijn dan voor vernieuwing en nieuwe systemen (€ 1.827 miljoen). Op basis van eerder onderzoek zou dat eerder andersom moeten zijn. Er lopen op dit moment trajecten om beheeractiviteiten beter inzichtelijk te krijgen en daarmee ook het Rijks ICT-dashboard completer te maken. We verwachten dat deze gegevens jaarlijks verbeteren en in 2025 op een goed niveau zijn.

Inhoudelijk vallen de hoge bedragen bij het Ministerie van Defensie en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat op. Een verklaring hiervoor is dat de defensieonderdelen onderdeel zijn van het kerndepartement en Rijkswaterstaat veel grote ICT-activiteiten uitvoert. Deze organisatieonderdelen vallen binnen de scope van dit overzicht, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de ZBO's van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Omdat de gegevens niet volledig zijn is niet uit te sluiten dat er ook andere verklaringen voor de verschillen zijn.

Personeelsuitgaven

Tijdens de begrotingsbehandeling van BZK erkende de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat de externe inhuur op het terrein van digitalisering hoog is. Dat is in de financiële overzichten zichtbaar in de verhouding tussen de cijfers voor intern en extern personeel. De opgave in deel C (apparaatsuitgaven kas-verplichtingen) is voor 2024 bijvoorbeeld € 718 miljoen voor intern personeel versus € 443 miljoen voor extern personeel. Dit is een bekend gegeven dat wordt veroorzaakt door een toenemende vraag aan ICT'ers bij het Rijk - vanwege toenemende digitalisering en uitstroom van ICT'ers door onder andere vergrijzing - in combinatie met de arbeidsmarktkrapte. We zien al meerdere jaren dat de Rijksoverheid voor ICT-functies het hoogst aantal vacatures heeft⁸.

⁸ Zie: Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2022

Daarom zijn de afgelopen jaren diverse maatregelen genomen om de externe inhuur terug te dringen. Zoals het oprichten van interdepartementale pools als I-Interim Rijk en de Rijks ICT-gilde en specifieke ICT-traineeships. Ook is ingezet op het uitbreiden van formatieplekken ten behoeve van de rijksbrede digitaliseringsvraagstukken. Tegelijkertijd is bepaalde gevraagde ICT-kennis-enkunde bij het Rijk soms dermate specialistisch en tijdelijk van aard, dat externe inhuur een betere oplossing is.

Om meer zicht te krijgen op de factoren die een rol spelen bij het beheersen van externe ICT-inhuur is ABDTOPConsult gevraagd een verkenning uit te voeren en op basis daarvan te adviseren over handelingsperspectieven om meer grip te krijgen op deze inhuur en sturingsmogelijkheden te krijgen om onnodige en/of ongewenste ICT-inhuur terug te dringen. De staatssecretaris ziet deze verkenning als onderdeel van de uitvoering van de motie Nijboer⁹ inzake een plan van aanpak om de externe inhuur terug te dringen en verwacht u hierover in het tweede kwartaal van 2024 te kunnen informeren. In de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk, die op Verantwoordingsdag wordt gepubliceerd, wordt gerapporteerd over de realisatiecijfers over 2023 omtrent externe inhuur.

Materiële uitgaven

De materiële uitgaven hebben betrekking op activiteiten en middelen ter ondersteuning van het primaire proces. De posten bevatten zowel projectmatige uitgaven als structurele uitgaven zoals onderhoud, licenties en vervanging voor de bedrijfsvoering activiteiten van organisaties. Het totaalbedrag voor de kerndepartementen is € 680 miljoen. Het totaalbedrag van de agentschappen is € 880 miljoen.

Bijdragen ICT-dienstverleners

Dit betreft de bijdragen ten behoeve van de ICT-dienstverlening van kerndepartementen. De opgave voor 2024 is € 272 miljoen. Het betreft hier onder andere structurele uitgaven gerelateerd aan werkplekondersteuning zoals voorzieningen voor video vergaderen, mobiele apparaten, en het beheer, support en onderhoud daarvan. Deze taken zijn overgedragen aan diverse ICT-dienstverleners, waaronder SSC-ICT (BZK en FIN), DICTU (EZK en LNV) en de Justitiële ICT Organisatie (JenV).

Vervolg

Deze eerste exercitie heeft ons inzichten opgeleverd over de complexiteit van het verzamelen en presenteren van deze gegevens. Er zijn veel uitdagingen om deze gegevens volledig en goed vergelijkbaar te maken. Daarbij is het van belang dat de gegevens voldoende tegemoetkomen aan de informatiebehoefte van de Kamer. Daarom wordt het debat met uw Kamer afgewacht voor er vervolgstappen worden gezet.

Dit traject heeft daarnaast inzichten opgeleverd over de informatievoorziening in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR) en op het Rijks ICT-dashboard. Er zijn mogelijkheden om die informatie aan te vullen, inzichtelijker te presenteren en te voorzien van meer analyse en duiding. Bijvoorbeeld door de uitgaven aan intern en extern ICT-personeel naast elkaar te presenteren zodat de verhouding duidelijk zichtbaar is. Vanaf komend jaar wordt dit doorgevoerd in de JBR. Concreet betekent dit dat er een duidelijker onderverdeling komt van de ICT-kostencategorieën in de JBR, waaronder ICT-personeel (intern en extern). Daarnaast wordt de rapportage Grote ICT-activiteiten uitgebreid met meer inhoudelijke duiding. Onder meer een beter inzicht in het soort ICT-activiteit en

⁹ Kamerstukken II 2023/24, 36 410 VII, nr. 63

de maatschappelijke waarde van ICT-activiteiten. Daarnaast is het Rijks ICT-dashboard afgelopen jaar doorontwikkeld. Zo is er nu ook informatie opgenomen over beheer- en onderhoudsactiviteiten. De komende jaren breiden we dit uit om het inzicht in ICT-activiteiten te vergroten.

Optelbaarheid van bedragen in (departementale) financiële overzichten

De bedragen in onderdelen A en B zijn beleidsmatige uitgaven en kunnen bij elkaar worden opgeteld. Hetzelfde geldt voor de bedragen voor personele en materiele uitgaven in delen C en D.

De beleidstrajecten en ICT-activiteiten uit deel A en B kunnen worden uitgevoerd door agentschappen of ZBO's. De personele en materiele uitgaven die deze organisaties doen zijn opgenomen in deel D. Dit betekent dat er tussen delen A en B en deel D sprake kan zijn van dubbeltellingen. De totaalcijfers van deel A en B en D kunnen daarom niet bij elkaar worden opgeteld.

Met betrekking tot de bijdrage aan ICT-dienstverleners in deel C, kan het voorkomen dat de ICT-dienstverlener ook een agentschap is van dat departement. In dat geval dient de bijdrage ICT-dienstverlener bij het optellen van delen C en D buiten beschouwing te worden gelaten.

Uit de materiele apparaatsuitgaven die zijn opgenomen in deel C kunnen ICT-activiteiten worden bekostigd die zijn opgenomen in deel B. Dit is te zien in deel B bij de opgaaf begrotingsartikel. Het optellen van bedragen van deel B en C leidt in dat geval tot dubbeltellingen.