

Vergaderjaar 2015–2016

30 985

Beleidsdoorlichting Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Nr. 19

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 december 2015

1. Inleiding

Bij deze brief treft u de door Berenschot uitgevoerde beleidsdoorlichting aan die gaat over de dienstverlenende en innovatieve overheid over de periode 2011–2014¹.

Het doel van een beleidsdoorlichting is tweeledig: het afleggen van verantwoording over uitgevoerd beleid en het identificeren van aandachtspunten voor toekomstig beleid. Tevens ontvangt u de brief van de externe deskundige, professor van Hoesel, die ik heb verzocht mee te kijken naar deze doorlichting. Hij geeft een positief oordeel over de wijze waarop deze doorlichting tot stand is gekomen. Tevens doet hij een aantal observaties en suggesties voor verbetering.

In deze brief zal ik eerst de algemene conclusies en bevindingen weergeven en reageren op de aanbevelingen van Berenschot en professor van Hoesel die daarmee samenhangen. Vervolgens ga ik in op de specifieke onderdelen, te weten regeldruk en e-overheid. Daarna zal ik ingaan op vraag 15 uit de regeling Periodiek evaluatieonderzoek (RPE). Deze vraagt theoretisch in kaart te brengen welke effecten optreden indien 20% minder middelen te besteden zijn.

2. Algemene conclusies en aanbevelingen

De beleidsdoorlichting laat een positieve ontwikkeling zien op het terrein van regeldrukvermindering en de e-overheid. De door mij op de artikelen 6.1, 6.2. en 6.3 van begrotingshoofdstuk 7 uitgegeven middelen

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

en daarmee samenhangende instrumenten laten in algemene zin positieve resultaten zien.

Daarbij passen volgens de doorlichting wel een paar kanttekeningen. De evaluatie van de doelen is veelal beschreven in termen van resultaten (bijvoorbeeld aantal aansluitingen, gerealiseerde Generieke Digitale Infrastructuur (GDI)-voorzieningen en het digitale aanbod) en in mindere mate in termen van de doelen zelf, te weten daadwerkelijk gebruik door overheidsorganisaties en het verbeteren van de dienstverlening aan burgers en bedrijven. De beleidstheorie (de doelen van het beleid) is vanuit het perspectief van de begrotingsartikelen gezien veelal impliciet. Op instrumentniveau is dat vaak helderder. Ten aanzien van de doeltreffendheid is het op onderdelen aannemelijk/plausibel dat de instrumenten een positieve bijdrage hebben geleverd, maar hard bewijs is er niet altijd. Ten aanzien van de doelmatigheid van de instrumenten blijkt het vaak lastig uitspraken te doen, vooral vanwege het ontbreken van evaluaties die daarover iets kunnen zeggen. Dit blijkt overigens vaak lastig te meten te zijn.

Veel van de aanbevelingen van Berenschot en ook het advies van professor van Hoesel gaan over punten om het beleid te verbeteren. Vooral als het gaat om het verfijnen van de beleidstheorie en het verbinden van doelen aan instrumenten en de wijze waarop die worden geëvalueerd.

Ik deel die algemene conclusies en aanbevelingen en was daarom in het kader van het overheidsbrede Programma Digitaal 2017 reeds vorig jaar begonnen met het meerjarig in kaart brengen van het digitale aanbod en de ervaren kwaliteit van de dienstverlening door burgers en bedrijven met daarbij de voortgang op aansluitingen en gebruik van de GDI.

Professor van Hoesel beveelt aan om meer informatie over ervaringen van burgers te gebruiken als input voor beleid, zoals is gebeurd in het onderzoek Kwaliteit van de overheidsdienstverlening 2014. Ik onderschrijf het belang hiervan en denk dat de ervaringen van burgers ook richtinggevend zijn voor de kaders die ik in samenwerking met mijn collega bewindslieden, decentrale overheden en andere overheidsorganisaties, zoals de Manifestgroep stel waaraan allen moeten voldoen.

In den brede zal ik meer aandacht besteden aan het beter, concreter en meer meetbaar formuleren van de doelen, waar mogelijk vanuit het perspectief van de burger. Uiteraard heeft een intensieve evaluatie op instrumentniveau binnen het gehele bereik van de begrotingsartikelen mijn aandacht, evenals het bewaken van de voortgang daarvan. Ik ben voornemens in de begroting 2017 de verbeterde doelstellingen op te nemen. Op deze manier neem ik de aanbevelingen dus ter harte in de overtuiging dat dit behulpzaam is bij het verbeteren van de overheidsdienstverlening aan burgers en bedrijven.

We werken samen aan het doel goede dienstverlening aan burgers te bieden en zullen de ervaringen en wensen (vooral ook de gebruiksvriendelijkheid) zoveel mogelijk centraal stellen in het beleid en uitvoering.

3. Regeldruk

De inzet op het verminderen van regeldruk bij burgers is succesvol gebleken. De kwantitatieve doelstelling van 400 miljoen reductie in deze kabinetsperiode is in april 2015 ruimschoots gehaald.² Er is 572 miljoen aan reductie gerealiseerd, waarvan 74 miljoen door maatregelen van BZK zelf. De doorlichting acht het aannemelijk dat ten aanzien van het voorkomen en verminderen van (merkbare) regeldruk de inzet van BZK een positieve uitwerking heeft gehad, al is dat niet op alle onderdelen precies in kaart gebracht. Dit is deels te verklaren door de coördinerende rol die BZK op het terrein van de regeldruk (samen met EZ) heeft.

Merkbare vermindering van regeldruk, in het bijzonder door het verbeteren van de kwaliteit van (digitale) dienstverlening voor burgers, heeft mijn focus voor de rest van deze kabinetsperiode. Voor het realiseren daarvan zijn geen aanvullende middelen nodig. Het advies van Berenschot en professor van Hoesel om ook voor de komende jaren een apart programmabudget aan te houden onderschrijf ik dan ook niet.

Professor Van Hoesel beveelt een benadering voor de reductie van regeldruk aan die zich richt op reductie bij de bron. In het programma «Goed geregeld: een verantwoorde vermindering van regeldruk 2012–2017» werkt het kabinet langs zes sporen, waarvan de eerste drie zich richten op de bron aan regeldrukvermindering voor bedrijven, burgers en professionals:

1. Minder regeldruk door het verbeteren van de wetgevingskwaliteit;
 2. Structurele verlaging van de regeldruk voor bedrijven, burgers en professionals met € 2,5 miljard in de periode 2012–2017;
 3. Merkbare regeldrukvermindering met de maatwerkaanpak;
 4. Slimmer, beter en efficiënter toezicht;
 5. Minder regeldruk door samenwerking met gemeenten en Europa;
 6. Beter (digitale) dienstverlening.
- Ieder halfjaar rapporteert het kabinet aan de Kamer over de voortgang van de kabinetsaanpak van regeldruk.

Ten aanzien van het programma «Prettig Contact met de overheid» kan ik u nog melden dat ik u voor het einde van het jaar de kabinetsreactie op het Rob-advies «Hoe hoort het eigenlijk? Passend contact tussen overheid en burger» samen met de voortgangsrapportage toe zal sturen.

4. E-overheid

De samenleving maakt steeds meer gebruik van digitale middelen en de ontwikkelingen hiervan gaan steeds sneller. Dit vraagt om een overheid die daar adequaat op aansluit. Daarom hecht ik eraan de zaken op dit terrein goed te regelen en vorm te geven op een wijze die de overheid zoveel als mogelijk laat aansluiten op deze zich snel wijzigende omgeving. Ik voel me daarin gesterkt door de doorlichting die laat zien dat snel en adequaat reageren van groot belang is, bijvoorbeeld als het gaat om de betrouwbaarheid en veiligheid van de digitale middelen.

De ontwikkelingen op het terrein van de digitale overheid vragen om permanente aandacht en de voorzieningen moeten voortdurend worden aangepast aan de eisen van de tijd. In die zin is de digitale overheid geen rustig bezit en moet voortdurend worden geïnvesteerd in aanpassing en ontwikkeling. De regering zet er dan ook op in om de digitale infrastructuur te laten voldoen aan de eisen van de tijd en te investeren in de ontwikkeling van nieuwe technologische concepten (zoals Idensys).

² Kamerstuk 29 623, nr. 212, p. 4.

Om een veilige, toegankelijke en gebruiksvriendelijke overheidsdienstverlening te garanderen is overheidsbreed de afgelopen periode de generieke digitale infrastructuur (GDI) ontwikkeld. Wat het kabinet betreft is het voornaamste doel van de GDI een betere dienstverlening aan de burger en bedrijven. De beleidsdoorlichting laat zien dat in de periode 2011–2014 veel overheidsorganisaties op de GDI zijn aangesloten en deze zijn gaan gebruiken.³

De ontwikkeling van de GDI heeft echter ook een aantal zwakke punten blootgelegd, met name op het terrein van de governance en financiering. Om de digitale infrastructuur gelijke tred te kunnen laten houden met de technologische ontwikkeling en de behoeften van de gebruikers is het cruciaal dat governance en financiering op orde zijn. De beleidsdoorlichting onderstreept deze conclusie. De doorlichting maakt duidelijk dat het grote aantal betrokken partijen, het grote aantal overleg- en afstemgremia en de vele deelverantwoordelijkheden het onmogelijk maakten om tot sluitende afspraken te komen.⁴ Tevens laat de beleidsdoorlichting zien dat onvoldoende inzicht bestond in de baten van de investeringen in de GDI/e-overheid en de plekken waar deze neersloegen. Het budget voor de GDI staat grotendeels op de begroting van BZK, maar het «nut» van deze voorzieningen slaat neer bij de gebruikers van diezelfde GDI. De gebruikers ontvangen daar geen rekening voor. Ondertussen heeft het gebruik van de e-overheidsvoorzieningen wel een enorme vlucht genomen met budgettaire spanning als gevolg.

Om deze redenen heeft het kabinet besloten tot de (tijdelijke) instelling van de Nationaal Commissaris Digitale Overheid (Digicommissaris).⁵ De eerste stappen ten aanzien van structurele financiering van de GDI zijn inmiddels onder zijn regie gezet. We zijn er echter nog niet. Verdere afspraken zijn en blijven nodig, zodat de groei van het gebruik van de GDI, de toenemende veiligheidseisen en de doorontwikkeling en het aansluiten bij nieuwe technologische mogelijkheden ook mogelijk blijft. Daarbij wordt ook gedacht aan het ontwikkelen van batenmanagement en worden de mogelijkheden van doorbelasting momenteel verkend.

In lijn met de geschetste ontwikkelingen ligt het in de rede de kaders van de GDI verder wettelijk vorm te geven. Burgers en bedrijven moeten kunnen rekenen op een veilige, uniforme en toegankelijke dienstverlening van de overheid. Generieke instrumenten hebben een grote impact op de organisatie van overheden. Momenteel worden gesprekken gevoerd over welke de gevolgen zullen zijn van de invoering van dat wettelijk kader en hoe daarmee rekening moet worden gehouden. Mijn collega's van Economische Zaken, Wonen en Rijksdienst en ik zullen u een uitgangspuntenbrief voor de wet GDI sturen.

5. Beschouwing over een budgettaire korting van 20%

In de beleidsdoorlichting wordt ingegaan op de laatste vraag uit de RPE. Hierin wordt gevraagd naar de beleidsopties met 20 procent minder budget.

Voor het onderdeel regeldruk is deze vraag niet langer relevant gezien het feit dat besloten is vanaf 2016 geen budget daarvoor beschikbaar te stellen. Voor de kortingen op de onderdelen van de e-overheid zijn de mogelijkheden wel verkend. Het onderdeel officiële publicaties behelst

³ De voortgangsrapportage Digitaal 2017, in combinatie met de monitor GDI zal binnenkort aan uw Kamer worden gezonden (Kamerstuk 26 643, nrs. 373 en 381).

⁴ Kamerstuk 26 643, nr. 314, zie ook de bijlage het rapport van de heer Kuipers.

⁵ Kamerstuk 26 643, nr. 314.

een wettelijke taak, die op dit moment efficiënt wordt uitgevoerd. Hierop korten houdt in dat deze taak niet conform wetgeving tot uitvoering kan komen. Bij korten is aanpassingen van de wetgeving noodzakelijk. In het geval van de adres- en identiteitsfraude is er een positieve business case en kan gesteld worden dat de baten hoger uitvallen dan de lasten. Daarnaast geeft een korting op dit onderdeel van de e-overheid een verkeerd politiek signaal af.

In paragraaf 4 is al beschreven dat de voorzieningen van de GDI de afgelopen jaren onder druk hebben gestaan. Wanneer in deze situatie het budget voor de e-overheidsvoorzieningen ondoordacht wordt verlaagd, bestaat het risico, dat de bestaande voorzieningen niet langer in stand gehouden kunnen worden of niet langer op het daaraan gestelde kwaliteit- en/of veiligheidsniveau kunnen worden aangeboden. Ook kan de benodigde doorontwikkeling van de GDI hierdoor vertragen. Een alternatief is, zoals genoemd in paragraaf 4, om via een doorbelasting aan de gebruikers het genoemde niveau van de GDI te verzekeren. Doorbelasting kan mogelijk ook een bijdrage leveren om de kosten van het toenemend gebruik van de GDI te financieren.

6. Tot slot

Mijn conclusie is dan ook dat er veel positieve bevindingen zijn, maar dat het nog beter kan en moet. De voortgangsmontor 2017 en de aanbevelingen uit deze doorlichting geven mij concrete aanwijzingen op welke punten. Een van de meest waardevolle aanbevelingen betreft het meer nadruk leggen op het burgerperspectief wanneer het de (digitale) dienstverlening van de overheid aan burgers en bedrijven betreft. Daar doen we het immers voor.

Daarnaast is het zaak zo snel mogelijk de GDI te borgen door governance- en financiering verder op orde te brengen en te houden. Ik heb hiertoe, onder regie van de Digicommissaris en in overleg met de mede-overheden, de benodigde acties in gang gezet. Ook ben ik, samen met mijn collega's van Economische Zaken en Wonen en Rijksdienst, bezig de uitgangspunten voor een wettelijk kader voor te bereiden die burgers en bedrijven een veilige, toegankelijke en gebruikersvriendelijke digitale overheid moeten gaan verzekeren.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk