

Aanbiedingsformulier

Betreft

Digiprogramma. Onderdeel: inleidend hoofdstuk

Contactpersoon

Bureau Digicommissaris

info@digicommissaris.nl

Datum

05-09-2016

Kenmerk

2016-0000567350

Bijlagen

1

Gevraagd besluit

Het Nationaal Beraad wordt gevraagd om akkoord te gaan met:

1. De opzet van het inleidend hoofdstuk
2. De gekozen accenten

Toelichting

Voorgesteld wordt om een inleidend hoofdstuk op te nemen in het Digiprogramma 2017/2018 waarin op de onderdelen inhoud, sturing en financiën op hoofdlijnen een terug- en vooruitblik wordt gegeven.

De terug- en vooruitblik worden vervolgens in het Digiprogramma op inhoud per cluster nader uitgewerkt. Hiermee wordt enerzijds invulling gegeven aan de opdracht aan de Digicommissaris om met het Digiprogramma te rapporteren over de voortgang en anderzijds richting gegeven aan vernieuwing en doorontwikkeling.

Accent ligt in het inleidend hoofdstuk op:

- Van denken over "mens centraal" naar doen, daar waar het gaat om doorontwikkeling en vernieuwing.
- Het versterken van de aansluiting tussen de vraag vanuit de sectoren en GDI.
- De wens om ten aanzien van sturing en financiën van versnippering naar bundeling te gaan en het realiseren van duurzame financieringsafspraken.

Inleidend hoofdstuk Digiprogramma

Concept

Inhoud

De mens centraal: van denken naar doen

Voor veel mensen is hun digitale leven inmiddels volledig verweven met hun fysieke leven. Met behulp van smartphone en tablet zijn ze via social media bijna voortdurend in contact met anderen, doen ze aankopen bij webwinkels, proberen ze nieuwe vormen van onderwijs uit (digitaal leren), regelen ze hun eigen zorg (private zorgdiensten, gezondheidsapps), zoeken lokaal de samenwerking (buurtcoöperatie, appgroep met de buurt) en laten ze zich gelden in de landelijke democratie (GeenPeil referendum). Dit alles wordt gefaciliteerd door zich steeds verder ontwikkelende digitale technologie.

Om de samenleving in staat te stellen de digitale kansen van morgen optimaal te benutten, is een veilige en betrouwbare digitale overheid noodzakelijk. Zaken als toegang tot informatie en informatieveiligheid spelen, bij veel maatschappelijke vraagstukken, een steeds grotere rol. Ook de verhouding tussen overheid en mensen verandert, doordat de informatiepositie van mensen verandert. Mensen willen zelf kunnen bepalen met wie ze hun gegevens delen en wie deze mogen analyseren. Zij willen ook fouten in hun gegevens kunnen corrigeren. Dat stelt andere eisen aan de kwaliteit, betrouwbaarheid, beschikbaarheid en de uitwisselbaarheid van gegevens.

Daarnaast verwachten mensen dat overheidsdienstverlening van deze tijd is: gemakkelijk (digitaal) beschikbaar, waar en wanneer ze dat willen en toegespitst op hun eigen persoonlijke situatie. Doordat mensen beschikken over meer informatie en zich gemakkelijk kunnen organiseren via social media, hebben ze ook meer invloed op het openbaar bestuur.

Dit vraagt om een overheid die zich steeds meer om mensen, instellingen en bedrijven heen organiseert. Waarbij *die* informatie en dienstverlening wordt geboden, die het beste past bij een bepaald individu of situatie (dit betekent uiteraard voor niet digitaal vaardigen ook dat hen passende dienstverlening wordt geboden). En waarbij de regie op de gegevens bij de mens zelf ligt.

Een goede digitale infrastructuur is vereist voor een overheid die gelijke tred houdt met de technologische ontwikkeling en de behoeften en verwachtingen van mensen. Tempo en ambitie zijn hiervoor nodig.

Terug- en vooruitblik

In het Digiprogramma 2016/2017 lag het accent op '*de mens centraal stellen*', dit Digiprogramma heeft datzelfde leidende thema. Hoewel we er nog niet zijn, zijn er in het afgelopen jaar goede stappen gezet. Zo is door de Nederlandse gemeenten op 14 maart 2016 het pamflet

Dienstverlening 2025¹ opgesteld tijdens de Denkdag Digitale Samenleving; ook hierin staat de mens centraal. Het wensbeeld zoals in het pamflet beschreven: *"Het is 2025 en de overheid is een flexibele, op de samenleving gerichte organisatie, waar de mens centraal staat. De grote, logge instituties zijn verdwenen, ivoren torens afgebroken. (...) Van een overwegend aanbodgerichte organisatie, zijn we veel meer vraaggestuurd geworden"*.

Daarnaast is er een Manifest Gebruikers Centraal² opgesteld. Hierin staan ontwerpprincipes om digitale dienstverlening te verbeteren door de gebruiker centraal te stellen. Dit Manifest is door partijen als BZK, EZ, Logius, ICTU, KING en UWV ondertekend. Kortom: in het denken raakt "de mens centraal" steeds meer verankerd.

Waar de focus van de voorgaande Digiprogramma's vooral lag op het (verder) op orde brengen van de basis, kijken we nu meer vooruit, naar mogelijkheden voor vernieuwing en doorontwikkeling. Dit komt ook terug in de stippen op de horizon die per cluster van voorzieningen zijn opgesteld in dit Digiprogramma.

Bij de vernieuwing en doorontwikkeling wordt de stap gemaakt van denken over "mens centraal" naar doen. De acties in dit Digiprogramma, zijn er in toenemende mate op gericht om ook echt de omslag te maken van aanbod naar vraag; van organisatiegedreven keuzes naar gebruikersgerichte keuzes.

¹ <https://vng.nl/files/vng/20160607-pamflet-dienstverlening2025.pdf>

² <http://www.gebruikercentraal.nl/manifest/>

Sturing

Van versnippering naar bundeling

De dynamiek van de informatiesamenleving vraagt om een openbaar bestuur dat daar in organisatie en uitoefening van publieke taken voor is toegerust. Organisatiegrenzen doen er steeds minder toe, sturing op thema's wordt belangrijker dan sturing vanuit kolommen en instituties. Een digitale infrastructuur (in brede zin) is essentieel voor het intern functioneren en extern presteren van het openbaar bestuur. Sturing over de grenzen van overheidsorganisaties heen op de ontwikkeling van digitalisering van de overheid wordt komende kabinetsperiode van groot belang. Ten eerste om -waar mogelijk- innovaties op de verschillende beleidsterreinen te ondersteunen met generieke middelen. Dit maakt het voor de mensen eenvoudiger, veiliger en betrouwbaarder, en voor de overheid efficiënter. Ten tweede omdat verschillende overheidsorganisaties beschikken over gegevens van personen. De gegevens zijn als het ware binnen de overheid verspreid. Sturing hierop is noodzakelijk om persoonlijke en op maat gesneden interactie met mensen mogelijk te maken. Ten derde omdat zaken zoals informatieveiligheid of privacy niet binnen een domein kunnen worden geregeld maar vragen om een domeinoverstijgende aanpak.

De Studiegroep Duurzame Economische Groei³ constateert in haar rapport dat *"de huidige inrichting van de ontwikkeling en financiering van de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI) een optimale inzet van digitale middelen binnen de overheid in de weg staat waardoor kansen voor productiviteitsverbetering en betere overheidsdienstverlening worden misgelopen"*. Dit vraagt om een overheidsbrede investeringsagenda en sturing. Om de volledige potentie van digitalisering te kunnen benutten, is één politiek eindverantwoordelijke nodig die organisaties met elkaar verbindt, doorzettingsmacht heeft over de domeinen heen als de samenwerking niet uit zichzelf tot stand komt en die centraal kan sturen op de financiën.

In het Digiprogramma 2016/2017 is een vergelijkbaar streefbeeld voor de toekomstige sturingsstructuur neergezet dat hieraan invulling geeft. Inmiddels worden vanuit verschillende kanten vergelijkbare streefbeelden neergezet, bijvoorbeeld door Nederland ICT⁴ en de FME⁵. Zij pleiten voor een ministerieel topteam onder leiding van de minister-president dat zorg draagt voor de transformatie van de overheid in de informatiesamenleving.

Terug- en vooruitblik

Goede sturing is een randvoorwaarde om verder te komen in succesvolle digitalisering van de overheid. Idealiter krijgt dit bij een volgend kabinet haar beslag in de vorm van één politiek verantwoordelijke. Tot die tijd wordt vanuit de overleg- en besluitvormingsstructuur van de Digicommissaris gestuurd op de GDI. De sturing op de GDI is erop gericht om de mens (in al haar rollen) op een eenduidige manier te ondersteunen. Zoals de Unie van Waterschappen het formuleert in het Digikompas⁶ vraagt dit om: *"Een digitaal stelsel waar alle overheden hun rol in vervullen, en dat zich, waar diensten samenkomen, gedraagt als één overheid."*

Zoals ook opnieuw wordt benadrukt in de Digitale Agenda⁷ acht het kabinet het van belang om de mogelijkheden van ICT beter te benutten in een aantal domeinen zoals de zorg, energie, de maakindustrie (smart industry), en mobiliteit. Om deze domeinen optimaal te kunnen ondersteunen is het van belang dat de GDI voldoende aansluit bij de behoeftes van deze domeinen, terwijl ook de genericiteit geborgd blijft en het domeinoverstijgende karakter van digitalisering niet uit het oog wordt verloren. Dit kan leiden tot spanning. Vanuit de domeinen zorg en onderwijs bijvoorbeeld stuurt men op dit moment op dienstverlening aan de mens in één specifieke rol, namelijk als patiënt of als leerling. Door hun kennis van de mens in deze specifieke rol bestaat op dit moment nog het gevoel dat zij beter met specifieke voorzieningen de patiënt of leerling kunnen ondersteunen dan met generieke voorzieningen. Dit wordt versterkt doordat de huidige GDI voorzieningen vanuit de domeinen vaak worden aangemerkt als aanbodgericht. Het afnemersbelang is volgens de vakdepartementen bij de ontwikkeling onvoldoende meegenomen en sluit daardoor niet goed genoeg aan op de wensen vanuit de domeinen.

³ Kamerstuk 34300, nr. 74

⁴ Manifest Groei door Digitalisering, 29 juni 2016 <https://www.nederlandict.nl/news/nederland-ict-wil-digitalisering-op-politieke-agenda/>

⁵ <https://www.fme.nl/nl/nieuws/volgende-kabinet-moet-ministerieel-topteam-digitalisering-instellen>

⁶ Juni 2016, <https://www.uvw.nl/wp-content/uploads/2016/07/Digikompas-Waterschappen.pdf>

⁷ Kamerstuk 29515, nr. 390

Door mensen vanuit één rol te benaderen, in plaats van integraal vanuit alle mogelijke rollen, ontstaat echter opnieuw versnippering in de wijze waarop mensen worden bediend. Zij zijn immers niet alleen patiënt of leerling, maar kunnen beiden zijn.

Als eerste stap om de aansluiting te verbeteren is in 2016 de inbreng van vakdepartementen beter verankerd in de sturingsstructuur van de Digicommissaris, onder andere via de Regieraden. In dit Digiprogramma gaat meer aandacht uit naar de aansluiting tussen GDI en sectorale digitale infrastructuur: welke GDI-voorzieningen kunnen de belangrijkste ontwikkelingen binnen de verschillende sectoren ondersteunen? De GDI is bovendien een dynamische set van voorzieningen en standaarden, die (indien gewenst) bij een nieuw regeerakkoord kan worden herzien.

Afgelopen jaar is de governance uitgebreid met een tafel Internationaal om coördinatie ten aanzien van afhankelijkheden tussen GDI voorzieningen en internationale ontwikkelingen te versterken. Daarnaast is de werking van de regieraden geëvalueerd. Op basis hiervan worden verbeteringen aangebracht in taak, rol en bezetting van de regieraden. Bovendien is er een analyse gemaakt van (de relatie met) afnemersraden.

Tot slot wordt de toekomstige ontwikkeling van de GDI versterkt door te sturen op de levenscyclus van de voorzieningen en op een onderling samenhangende ontwikkeling van voorzieningen.

Financiën

Van incidenten naar duurzame afspraken

Net als bij de sturing, zijn ook de financiën ten aanzien van de voorzieningen versnipperd. Het samenbrengen van gelden, dan wel centrale sturing hierop, is steeds wenselijker. Deze wens wordt niet alleen ambtelijk onderschreven, maar ook de motie Veldman/Oosenburg⁸ bepleitte bundeling van middelen. Dit zou bij een volgend kabinet beslag kunnen krijgen.

Bijzonder aan de GDI is dat door het generieke karakter, alle overheidsorganisaties bijdragen aan de bekostiging ervan en dus ook betrokken zijn bij de besluitvorming hierover. Deze gezamenlijke bekostiging geldt op dit moment met name voor de Aanvullende Post die in 2015 is gevormd bij besluitvorming in de ministerraad⁹ om de financiële tekorten van dat moment op te vangen voor de jaren 2015-2019.

Complicerende factoren bij besluitvorming zijn dat niet alle overheidsorganisaties alle generieke voorzieningen gebruiken in hun processen en dat het betalen aan een voorziening en het baat hebben van die voorziening niet altijd aan elkaar verbonden zijn.

Terug- en vooruitblik

Voor het merendeel van de voorzieningen wordt gewerkt langs de spelregels die zijn vastgesteld in 2015¹⁰ en die dit jaar¹¹ verder zijn aangescherpt. Gelden uit de Aanvullende Post worden vrijgegeven op basis van de bestedingsplannen die in het kader van het Digiprogramma zijn opgesteld en de onderuitputting is toegekend op basis van claims.

Sinds de vorming van de Aanvullende Post is een aantal nieuwe inhoudelijke en financiële vraagstukken ontstaan (bijv. rondom eID en MijnOverheid). Ook bij het vraagstuk rondom het realiseren van de politiek gewenste doorbelasting kostte het veel moeite en tijd om uiteindelijk tot een (deel)oplossing voor financiering te komen. Om daaraan een einde maken zijn duurzame financieringsafspraken nodig. Door heldere afspraken te maken over hoe en door wie de kosten die samenhangen met de Generieke Digitale Infrastructuur worden bekostigd kunnen (zoveel mogelijk) onzekerheden over gevraagde financiële bijdragen en te dragen risico's worden weggenomen. De uitgangspunten voor deze afspraken zijn vastgesteld in de Ministerraad van 8 juli 2016 en worden verder uitgewerkt.

[PM Studiegroep Informatiesamenleving]

⁸ Kamerstuk 34300 VII, nr. 30

⁹ Ministerraad 6 maart 2015

¹⁰ Ministerraad 6 maart 2015

¹¹ Ministerraad 4 maart 2016