

Vergaderjaar 2010–2011

30 985

Beleidsdoorlichting Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juni 2011

Hierbij stuur ik u de rapportage over de beleidsdoorlichting van artikel 33 van Hoofdstuk VII van de rijksbegroting, die is aangekondigd in de begroting 2010.¹

De beleidsdoorlichting is een periodieke ex post evaluatie naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid conform de rijksbegrotingvoorschriften. Het onderzoek is in mijn opdracht uitgevoerd door het bureau Berenschot en getoetst door Professor V.J.J.M. Bekkers van de Erasmus Universiteit.

Deze evaluatie heeft zich gericht op begrotingsartikel 33, met als algemene doelstelling «*Een betere overheid door goede dienstverlening en minder regeldruk*», en als subdoelstellingen:

- 33.1 «*Het verminderen van de regeldruk voor burgers, professionals en medeoverheden*»,
- 33.2 «*Een betere dienstverlening door goed informatiebeleid, innovatie en de ontwikkeling van e-overheidsvoorzieningen*» en
- 33.3 «*Betere dienstverlening door het beschikbaar stellen, optimaliseren en stimuleren van het gebruik van overheidsbrede infrastructurele ICT-voorzieningen.*»²

Algemene conclusies

In de beleidsdoorlichting wordt geconcludeerd dat in de afgelopen kabinetsperiode veel is bereikt. De kwantitatieve doelstellingen t.a.v. administratieve lastenreductie voor burgers zijn gerealiseerd en er is de nodige voortgang geboekt rond de ontwikkeling, implementatie en gebruik van de e-overheid voorzieningen. Wel worden er kanttekeningen geplaatst bij de uitvoering van het beleid: de algemene beleidsdoelstelling was breed, en de relatie tussen ingezette instrumenten en te bereiken

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² In de begroting 2011 en het jaarverslag 2010 staat dat de beleidsdoorlichting van art 33.3 in 2014 zou worden uitgevoerd. Door de grote samenhang tussen 33.2 en 33.3 (ontwikkelingen en beheer van e-overheid voorzieningen) is er voor gekozen alle drie artikelen in deze beleidsdoorlichting mee te nemen.

doelen niet altijd helder. Dat heeft het lastig gemaakt om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid te toetsen. Volgens de onderzoekers had een scherpere koppeling tussen doelen en instrumenten tot betere sturing op resultaten kunnen leiden.

Het rapport is terughoudend in uitspraken ten aanzien van de doeltreffendheid van het beleid. Volgens de onderzoekers geeft de algemene doelstelling «minimaal een 7 voor dienstverlening» inzicht in de manier waarop de burger de dienstverlening beoordeelt, maar kent het als beperking dat hierin de inzet en prestaties van het ministerie van BZK niet te isoleren vallen.

Conclusies t.a.v. regeldruk (artikel 33.1)

Het onderzoek geeft aan dat het kwantitatieve doel van 25% administratieve lastenreductie is behaald, zowel op rijksniveau als op lokaal niveau. Rond de aanpak top 10 knelpunten zijn veel positieve resultaten behaald, maar het beeld is dat de knelpunten nog niet volledig zijn opgelost. Volgens de onderzoekers vormde de set doelstellingen een effectief kader om te sturen en de voortgang rond regeldruk te monitoren. De doelstellingen waren helder en vulden elkaar goed aan, onder meer door de combinatie van een kwantitatief en kwalitatief element. Ook hebben de doelstellingen gezorgd voor beweging in het veld. De onderzoekers concluderen dat het beleid t.a.v. verminderen van regeldruk voor burgers doelmatig is geweest, al kunnen geen uitspraken worden gedaan over de doelmatigheid van individuele instrumenten.

Conclusies t.a.v. e-overheid (artikel 33.2 en 33.3)

Op het gebied van e-overheid kunnen de onderzoekers de doeltreffendheid en doelmatigheidsvraag moeilijker beantwoorden. Ze geven aan wel vast te kunnen stellen in hoeverre de streefwaarden voor te realiseren producten (en aansluiting daarop) zijn gehaald, maar concluderen dat deze streefwaarden niet helder zijn verbonden met de algemene doelstelling. Daarbij bevatten de subdoelstellingen verwijzingen naar instrumenten, waarmee het risico bestaat dat instrumenten doelen «op zich» worden en dat de bijdrage van instrumenten aan de doelen niet duidelijk wordt. Daarnaast geven de onderzoekers aan dat de benoemde streefwaarden voor het ontwikkelen en beheren van een basisinfrastructuur voor e-dienstverlening nog niet volledig zijn gerealiseerd.

De onderzoekers geven aan dat het niet goed mogelijk was vast te stellen of de verschillende investeringen in ontwikkeling en beheer van de e-overheidsinstrumenten ook een evenredige bijdrage aan de doelen hebben geleverd of nog zullen opleveren.

In kwalitatieve zin concluderen de onderzoekers het volgende over de doelmatigheid van de e-overheid activiteiten van het Ministerie van BZK:

- Er is leergeld betaald, maar dat is onvermijdelijk als het gaat om grootschalige innovaties met behulp van ICT;
- Wanneer alle overheden zelf aan het ontwikkelen waren gegaan, zouden er waarschijnlijk meer publieke middelen nodig zijn geweest;
- Door het unieke karakter van de activiteiten ontbreekt het aan bruikbaar vergelijkingsmateriaal;
- De kosten per transactie van de ICT-beheerorganisatie, die voldoende betrouwbaar en robuust is voor omvangrijk operationeel en veilig gebruik door overheden, zijn momenteel erg hoog. Indien grootschalig gebruik gerealiseerd wordt, kunnen deze snel dalen.

Reactie op de conclusies van het rapport

Globaal herken ik het beeld dat in de beleidsdoorlichting wordt geschetst. Het sluit aan bij de constatering in correspondentie van het vorige kabinet over dit onderwerp aan uw Kamer, zoals in de eindbrief¹. Het vorige kabinet heeft vooral ingezet op merkbare verbetering van dienstverlening voor burgers. Met dit beleid is een basis gelegd die de komende periode niet alleen zijn diensten zal bewijzen voor verdere verbetering van dienstverlening aan burgers en bedrijven, maar ook aan de ambities van dit kabinet t.a.v. de compacte overheid.

Het is nuttig bevestigd te krijgen dat de aanpak rond regeldruk burgers als succesvol wordt beschouwd. Deze inzichten worden meegenomen in de nieuwe agenda.

De afgelopen jaren is verder fors geïnvesteerd in de ontwikkeling en realisatie van de e-overheidsvoorzieningen, waarmee de informatiehouding van de overheid wordt geoptimaliseerd en waarmee de verschillende overheidsorganisaties hun dienstverlening kunnen verbeteren. Langzamerhand treedt een verschuiving op van realisatie naar implementatie, gebruik en beheer. Dat betekent dat de voorzieningen ontwikkeld zijn en nu daadwerkelijk werken: een succes van het beleid. Hoewel er veel is gerealiseerd, herken ik ook de beelden van de onderzoekers dat er bij de uitvoering van het e-overheid beleid verbeterpunten zaten in de samenhang, betrokkenheid van uitvoerders en regie. Naar aanleiding van de vorig jaar verschenen NUP gateway review² heeft het vorige kabinet passende maatregelen aangekondigd³ en deze inmiddels geïmplementeerd, zoals de inrichting van het Dagelijks Bestuur van de Bestuurlijke Regiegroep en de programmeraden. Omdat de beleidsdoorlichting kort daarop plaats vond konden de onderzoekers de effecten hiervan nog niet beoordelen.

Ik wil graag wel enige kanttekeningen plaatsen bij de constatering van de onderzoekers dat doelmatigheid beperkte prioriteit had. Het vorige kabinet heeft vooral ingezet op merkbare verbetering van dienstverlening voor burgers, waarbij meer doelmatigheid vooral als een positief neveneffect werd gezien.

Hoewel de onderzoekers aangeven dat er leergeld is betaald, is het belangrijk te onderstrepen dat tegelijkertijd wordt geconcludeerd dat er waarschijnlijk méér publieke middelen nodig waren geweest indien alle overheden zelf waren gaan ontwikkelen. De komende periode is grootschalige implementatie van de ontwikkelde basisvoorzieningen een belangrijk speerpunt. De ambities hieromtrent zijn nader uitgewerkt in de brief over de Overheidsbrede implementatieagenda voor dienstverlening en e-overheid: i-NUP.

Met de overgang van vele voorzieningen van de ontwikkeling- naar de beheerfase kan en zal er beter worden gestuurd op doelmatigheid. Zo worden er periodiek audits uitgevoerd op de in beheer zijnde voorzieningen (zoals DigiD) en is voor de beheerorganisatie Logius gekozen voor de constructie van batenlastendienst, juist omdat die specifiek is ingericht op doelmatig beheer.

Dat de kosten per transactie van een aantal voorzieningen, dat recentelijk in beheer is genomen, momenteel hoog liggen, is een gegeven, maar van tijdelijke aard. Grootschalige implementatie en gebruik door zowel overheid als burger zal hier verandering in brengen.

De onderzoekers geven aan dat de relatie tussen de instrumenten en de doelstellingen niet altijd even helder was, waardoor het lastig is de doeltreffendheid van het beleid te beoordelen. Dit is inherent aan de inhoud van het beleid.

¹ TK 2009–2010, 29 362, nr. 166.

² TK 2009–2010, 29 362, nr. 160.

³ TK 2009–2010, 29 362, nr. 163.

Het zal lastig blijven om het aandeel van het BZK-beleid te isoleren van activiteiten van anderen en afzonderlijk te beoordelen. Enerzijds omdat de opbrengsten pas worden gerealiseerd als de voorzieningen daadwerkelijk grootschalig gebruikt worden in de werkprocessen van de verschillende overheidsorganisaties. Anderzijds omdat de baten meestal niet daar neerkomen, waar de investeringen worden gedaan. Interessante voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld hogere WOZ opbrengsten bij gemeenten door aansluiting op de basisregistraties¹, waarvan de ontwikkeling en beheer gefinancierd zijn door het Rijk. Een ander voorbeeld is het terugdringen van fraude bij studiefinanciering voor uitwonenden (baten bij OC&W) door een toets op het GBA (kosten bij BZK)².

Verdere kabinetsvoorstellen voor regeldruk en e-overheid kunt u tegemoet zien rond de begroting voor 2012. Met het beëindigen van het Programma Vernieuwing Rijksdienst en het aflopen van de éénmalige investeringsimpuls e-Overheid zijn de mogelijkheden binnen het Rijk voor het vinden van aanvullende (incidentele) financiering voor de investeringen in (door)ontwikkeling van e-Overheid voorzieningen beperkt. Voor een aantal projecten kan wel nog aanspraak worden gemaakt op incidentele investeringsmiddelen uit de PRIMA gelden (Programma Implementatie Agenda ICT beleid, beheerd door het ministerie van EL&I). In algemene zin zal de financiële ruimte voor door het Rijk gefinancierde ontwikkeling echter beperkt zijn t.o.v. voorgaande jaren. Dat betekent in praktische zin dat de middelen voor eventuele (door)ontwikkeling van voorzieningen anders dan voorheen vooral zullen moeten worden opgebracht door de partijen die de baten van de investeringen oogsten.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner

¹ Gemeente Amsterdam, Dienst belastingen, Jaarrekening 2010,

² TK 2010–2011, 24 724, nr. 95.