

Vergaderjaar 2022–2023

29 362

Modernisering van de overheid

Nr. 318

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2022

In de kabinetsreactie op het rapport Werk aan Uitvoering (WaU) (Kamerstuk 29 362, nr. 290) is aan uw Kamer de toezegging gedaan dat uitvoeringsorganisaties een «Stand van de Uitvoering» zullen opstellen om de aandacht voor de uitvoering structureel te versterken en om de voortgang op de verschillende domeinen van de uitvoering te kunnen volgen. Ook de kabinetsreactie op het rapport Ongekend Onrecht (Kamerstuk 35 510, nr. 4) en het rapport van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties van de Kamer (Kamerstuk 35 387, nr. 2) hebben het belang van de uitvoering en dienstverlening onderstreept.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft meerdere uitvoeringsorganisaties die belast zijn met de uitvoering van zeer divers beleid. Niet al deze organisaties hebben direct contact met burgers en bedrijven. Zo werken de Shared Services Organisaties met name voor de Rijksonderdelen. Omdat de WaU in beginsel is gericht op verbetering van de dienstverlening aan burgers en bedrijven is, alleen aan die organisaties die dat directe contact hebben, gevraagd een Stand van de Uitvoering op te leveren. Voor komende jaren wordt bekeken of een uitbreiding van organisaties wenselijk is.

Door de volgende organisaties binnen het domein Digitalisering die gelieerd zijn aan BZK is een «Stand van de Uitvoering» opgesteld:

- De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG)¹
- Logius²

In deze brief worden de rode draden geschetst van signalen en ervaren dilemma's in de uitvoering van beide organisaties. Tevens kom ik met deze brief tegemoet aan de toezegging te rapporteren over de uitkomst

¹ Zie bijlage.

² Zie bijlage.

van de inventarisatie van hardvochtigheden in wet- en regelgeving op mijn beleidsterrein.

Hardvochtigheden

In bijlage 3 van de brief van de Minister van BZK «Acties kabinet bevorderen menselijke maat wetten en regels» van 11 juli 2022 (Kamerstuk 35 510, nr. 102) is aangegeven dat BZK langs drie lijnen signalen heeft opgehaald over mogelijke hardvochtigheden en daarover uw Kamer na de zomer zal informeren. Uit de analyse is gebleken dat er geen significante signalen van hardvochtigheden aangaande de uitvoeringsorganisaties binnen het beleidsdomein van BZK zijn. Over de volledige uitkomsten zal uw Kamer z.s.m. worden geïnformeerd. De uitvoeringsorganisaties en de beleidsdirecties van BZK zullen hun vinger aan de pols houden om mogelijk toekomstige hardvochtigheden te signaleren.

Een van mijn prioriteiten is digitale inclusie. Hierop zijn de afgelopen periode reeds belangrijke resultaten behaald en hierop zal ik blijven inzetten om te zorgen dat iedereen in staat zal zijn om (digitaal) zaken te doen met de overheid.

Rode draden uit de Standen van de Uitvoering

Uit de Standen van de Uitvoering van RvIG en Logius kunnen de volgende gemeenschappelijke rode draden gedestilleerd worden, te beginnen met «Contact met burgers» gevolgd door vier ervaren dilemma's:

- Focus: goed en duurzaam
- Arbeidsmarkt en ambitie
- Samenwerking beleid en uitvoering
- Complexiteit versus in eenvoud

Op basis van de Standen van de Uitvoering van Logius en RvIG ben ik eerst zelf in gesprek gegaan met Logius en RvIG en zijn de Standen van de Uitvoering vervolgens ook in de driehoeksoverleggen besproken. RvIG en Logius zijn op basis van deze besprekingen gekomen tot verdere aanscherpingen van de gesignaleerde dilemma's. Deze aanscherpingen zijn in het vervolg van deze brief in de kaders bij de dilemma's opgenomen.

Ik zal de rode draden hieronder verder toelichten met specifieke voorbeelden, aangedragen vanuit de organisaties, en zal hierop mijn reactie geven.

Tevens zal ik ingaan op de vraag hoe we de Standen van de Uitvoering verder op gaan pakken.

Ik heb Logius en RvIG uitgenodigd om in de volgende Standen van de Uitvoering, die zullen worden opgenomen in de respectievelijke jaarverslagen over 2022, meer scherp te brengen in die Standen van de Uitvoering zodat nog duidelijker wordt waar het beter kan in de uitvoering en hoe de stakeholders zoals beleid en de politiek daaraan kunnen bijdragen.

Contact met burgers

Beide uitvoeringsorganisaties hebben afgelopen periode gewerkt aan de verdere verbetering van de communicatie naar burgers en bedrijven. Zo heeft RvIG alle algoritmes die gebruikt worden recent openbaar gemaakt in een algoritmeregister op de website <https://www.rvig.nl/over-rvig/algoritmeregister> en is veel aandacht besteed aan eenvoudig taalgebruik en begrijpelijkheid van communiceren. Hierdoor worden de diensten van

het Rijk voor inwoners en bedrijven toegankelijker. Het werk is daarmee niet af. De organisaties blijven komende jaren investeren in toegankelijkheid door maatregelen op het gebied van (digitale) inclusie, communicatiestijlen en taalgebruik. Daarnaast zijn binnen RvIG het Centraal Meldpunt Identiteitsfraude en het Meldpunt Fouten Overheidsregistraties specifiek ingericht om maatwerk aan de burger te leveren. Logius heeft een helpdesk voor vragen over DigiD en MijnOverheid.

Ik concludeer dat de uitvoeringsorganisaties binnen mijn beleidsterrein bezig zijn met het verder verbeteren van hun dienstverlening aan burgers en bedrijven door in te zetten op begrijpelijke taal, het opstellen van communicatieplannen en door te investeren in digitale inclusie. Ik vind dit een positieve ontwikkeling, die ik met belangstelling zal blijven volgen.

Dilemma 1 – Focus: goed en duurzaam

Beide uitvoeringsorganisaties geven aan dat er door gebrek aan focus druk ontstaat op de uitvoering. Naast beleidsinitiatieven en wet- en regelgeving vereisen het beheer en de continuïteit van de dienstverlening veel tijd, geld en aandacht. Er is al veel vernieuwing gepland op meerjarige programmering om waarde toe te voegen. In de praktijk komen er daarnaast veel nieuwe en vaak weinig integrale opdrachten op de uitvoering af. Dit zorgt voor complexiteit in de realisatie en maakt dat het werken aan duurzame oplossingen onder druk staat.

Aanscherping Logius bij dilemma 1 Focus: goed en duurzaam

De «uitvoering» moet de continuïteit van de dienstverlening voor ogen houden zodat voorzieningen als DigiD en de Berichtenbox nu en in de toekomst steeds beschikbaar zijn. Dit kost echter veel tijd, geld en aandacht, terwijl «politiek» en «beleid» met name gericht zijn op vernieuwing (de werkagenda en het programmeringsplan GDI). Een voorbeeld dat het werken aan duurzame oplossingen onder druk staat, is de vernieuwing van het IT-fundament bij Logius. Die moet ervoor zorgen dat de dienstverlening actueel, flexibel en wendbaar blijft en dat de continuïteit gewaarborgd blijft. Logius kan dit beheerst doen en ook beheerst live zetten, maar moet door druk van haar omgeving wel plannen op scenario's zonder tegenvallers. Als het een keer tegenzit door technische knelpunten zoals in dit voorjaar (zie betreffende Kamerbrieven³), komt er direct extra druk door afhankelijkheden met de planning van vernieuwingstrajecten. Dit kost veel tijd aan uitleg, ambtelijk afstemming en extra rapportages, wat bovendien afleidt van het werken aan het vernieuwen van het IT-fundament.

Om in de komende jaren de benodigde focus aan te brengen, heb ik aan uw Kamer de Werkagenda Waardengedreven Digitalisering gezonden. Hierin staan voor de komende jaren de prioriteiten beschreven, wat ertoe moet leiden dat er minder dan voorheen ad hoc prioriteiten richting de uitvoeringsorganisaties worden gebracht en die uitvoeringsorganisaties hun eigen werk ook meerjarig kunnen plannen. In de uitvoering van de werkagenda moeten concrete of nieuwe projecten via een uitvoeringstoets wel steeds worden getoetst op hun implementatie- en uitvoeringsconsequenties en budgettaire consequenties.

³ Uw Kamer heb ik op 27 juni en 18 oktober 2022 geïnformeerd over de stand van de uitvoering infrastructuur Logius, respectievelijk Kamerstuk 26 643, nrs. 866 en 928.

Dilemma 2 – Arbeidsmarkt en ambitie

Nagenoeg alle uitvoeringsorganisaties signaleren krapte op de arbeidsmarkt. Dit geldt het meest voor de organisaties die opereren in het ICT-werkveld, zoals Logius en RvIG. Het lukt deze organisaties niet om alle posities met IT-profielen te vullen, waardoor de gestelde doelen en ambities in de toekomst niet volledig gehaald kunnen worden. Het tekort aan ICT-personeel is een landelijk probleem dat zowel binnen als buiten de overheid speelt. Dit zorgt ervoor dat organisaties met elkaar moeten concurreren om de schaarse capaciteit.

Aanscherping RvIG bij dilemma 2 Arbeidsmarkt en ambitie

Het lukt RvIG niet om alle posities, in het bijzonder die met IT-profielen, te vullen of op voldoende niveau te vullen. Ongeveer 15 procent van de functies is op dit moment niet ingevuld. RvIG is mede daardoor voor een groot deel van het werk afhankelijk van externe inhuur: kritische programma's worden geleid door externen. Bijkomend probleem is dat toeleveranciers als gevolg van diezelfde krapte op de arbeidsmarkt stelselmatig niet, of niet tijdig, kunnen leveren. Deze leveranciersproblematiek heeft ertoe geleid dat programma's van RvIG op dit moment op onderdelen moeite hebben met het afgeven van plannings.

De krapte op de arbeidsmarkt is een breed maatschappelijk probleem, waarbij de schaarse capaciteit verdeeld moet worden over de verschillende sectoren. Daarbij is het niet alleen van belang om personeel te werven, maar ook om deze aan de organisaties te blijven binden door de medewerkers goede ontwikkelperspectieven te bieden. Inhuur van externen is hierbij in sommige situaties onvermijdbaar. Daarnaast is het van belang om realistische ambities te formuleren waarbij rekening wordt gehouden met de uitvoerbaarheid. Tot slot is het van belang dat het werk zo slim mogelijk wordt ingericht en dubbelingen zoveel mogelijk worden voorkomen.

Dilemma 3 – Samenwerking beleid en uitvoering

Samenwerking tussen beleid en uitvoering is essentieel en binnen het programma WaU een belangrijk verbeterpunt om te komen tot een betere uitvoering. In de afgelopen periode is hieraan hard gewerkt, maar ook is geconstateerd dat er nog veel te verbeteren is. Vooral op het gebied van wet- en regelgeving die ondersteund moet worden met ICT, is er sprake van een kloof tussen kennis en kunde van de betrokken actoren. Beleidsmakers en juristen kennen vaak de taal en de wereld van de ICT-ontwerpers niet, waardoor de beoogde producten of oplossingen niet altijd technisch haalbaar zijn of niet efficiënt blijken te zijn. Een oplossingsrichting kan zijn dat beleid zich richt op wat er gevraagd wordt, zodat de uitvoering zich kan richten op de manier waarop en wanneer dit geregeld kan zijn.

Aanscherping Logius bij dilemma 3 Samenwerking beleid en uitvoering

De samenwerking tussen beleid en uitvoering is essentieel. Uitgangspunt daarbij is dat beleid aangeeft wat er moet gebeuren en de uitvoering invult hoe dat vorm krijgt. Dit borgt een goede wisselwerking tussen beleid en uitvoering, tussen het wat en het

hoe. In de praktijk loopt het soms anders, zoals bij de totstandkoming van het stelsel toegang. Hier heeft beleid een doelarchitectuur voor het domein Toegang opgesteld waarbij al een eerste opzet van de functioneel/technische invulling wordt gegeven. Hierdoor ontstaat minder ruimte voor Logius om haar expertise en ervaringsdeskundigheid in te brengen en kan Logius minder goed voortbouwen op wat er al is aan architectuur en technische bouwstenen.

Geconcludeerd kan worden dat zowel vanuit beleid als vanuit uitvoering geïnvesteerd moet worden in de dialoog. De (bestuurlijke) driehoeksoverleggen dragen daaraan in grote mate bij en zijn voor de genoemde organisaties ingericht.

Daarnaast is het van groot belang dat bij beleidsvoornemens goed en tijdig wordt nagedacht over de gevolgen voor de uitvoering en dat in deze fase ook al samen met de uitvoering opgetrokken wordt, zoals ook in het kader hierboven aan de orde komt. De zogenoemde uitvoeringstoetsen zijn hierbij een belangrijk instrument, waarmee steeds meer ervaring wordt opgedaan. Ook is het van belang om tijdig na invoering van nieuwe wet- en regelgeving te bezien of er zich in de uitvoering geen knelpunten voordoen, middels de zogenoemde invoeringstoets. BZK heeft met de invoeringstoetsen nu nog geen ervaring, maar zal in de komende maanden hiervoor een aantal pilots inrichten. Tot slot draagt ook de verdere professionalisering van de eigenaarsrol binnen BZK bij aan betere samenwerking, doordat deze rol zich ook richt op het functioneren van de afzonderlijke driehoeken bij de genoemde organisaties.

Dilemma 4 – Complexiteit versus in eenvoud

In de uitvoering moet worden gezocht naar de juiste balans tussen enerzijds het structureel vastleggen van verantwoordelijkheden en het bieden van transparantie, en anderzijds dit niet te gedetailleerd te doen. Door alles dicht te regelen worden de wet en de uitvoering complex en inflexibel. Daarnaast bestaat de neiging om alle mogelijke situaties in de digitale wereld af te vangen waar dit in de fysieke wereld niet altijd gebeurt. Dit levert een complex geheel op en drijft ons verder af om het «in eenvoud» te doen.

Aanscherping RvIG bij dilemma 4 Complexiteit versus in eenvoud

Om autoriteit en regisseur van het veilig en betrouwbaar gebruik van identiteitsgegevens te kunnen zijn en om als stelselverantwoordelijke grip te houden op het stelsel van reisdocumenten heeft RvIG op dit moment niet de juiste bevoegdheden. Bij gemeenten vindt toezicht momenteel plaats naar aanleiding van de zelfevaluaties. De verantwoordelijkheid voor het volgen van wet- en regelgeving en het inrichten van adequate processen ligt bij de burgemeester van elke gemeente. De Minister is bevoegd om nader onderzoek bij gemeenten te doen, maar dit is niet vastomlijnd. Met de huidige manier van toezicht bestaat de kans dat gemeenten alleen de verplichte zelfevaluatie gedaan hebben, maar dat er geen goed zicht is op de gedane verbeteringen. Het huidige systeem van toezicht is daarom nu niet voldoende toereikend waardoor het niet volgen van procedures, fouten en misbruik gepleegd door ambtenaren onopgemerkt blijft (indachtig de Kamerbrieven over fraude en fouten van 8 juli jl.⁴ en 8 november jl.⁵). Een verbeterd toezicht zou

⁴ Aankondiging van maatregelen ter voorkoming van identiteitsfraude, Kamerstukken 25 764 en 29 911, nr. 137.

bijvoorbeeld meer inzicht geven in de kwaliteit van gegevens en processen als ook een betere naleving van verplichte maatregelen bij uitgevende instanties.

Ik constateer dat de complexiteit van de uitvoering in relatie tot de krapte op de arbeidsmarkt voor extra druk zorgt op de uitvoering. Om die reden is het noodzakelijk dat «in eenvoud» een uitgangspunt is voor alle betrokkenen en dat tegelijkertijd uitvoeringsorganisaties meer op de langere termijn worden gestuurd. Zodoende worden ad hoc vragen minder bepalend voor de focus van die uitvoeringsorganisaties. De Werkagenda Waardengedreven Digitalisering moet hieraan een belangrijke bijdrage leveren. Ten aanzien van het voorbeeld van RvIG over identiteitsfraude bij paspoortuitgifte heb ik uw Kamer reeds eerder in de genoemde Kamerbrieven geïnformeerd over onder andere de intensivering van toezicht door uitgevende instanties vaker te laten bezoeken door RvIG. Ook heb ik aanpassing van de wet- en regelgeving aangekondigd om meer mogelijkheden te creëren om databestanden te controleren op juistheid van gegevens.

Vervolg Standen van de Uitvoering

De komende periode worden deze eerste Standen van de Uitvoering afzonderlijk besproken in de bestuurlijke driehoeksoverleggen per uitvoeringsorganisatie. Zo kunnen de knelpunten nader worden geïnventariseerd en oplossingsrichtingen worden gezien. Daarnaast worden bijeenkomsten georganiseerd voor de uitvoeringsorganisaties van BZK om per organisatie de stand van uitvoering te bespreken en te komen tot synergie. Zodoende kunnen de uitvoeringsorganisaties kennisnemen van relevante aspecten voor hun uitvoering en kan kennis en ervaring worden gedeeld, overeenkomstig de werkwijze van het Netwerk van Publieke Dienstverleners (het samenwerkingsverband van de Handvestgroep Publiek Verantwoorden, Manifestgroep, Klein Lef en de Rijksbrede Benchmarkgroep). Op deze manier kan het instrument Stand van de Uitvoering zich verder ontwikkelen, zodat het een structurele bijdrage kan leveren aan de verdere verbetering van de publieke dienstverlening van BZK.

Zoals eerder aangegeven zal worden gezien of de reikwijdte van het aantal uitvoeringsorganisaties waarvoor een Stand van de Uitvoering wordt opgesteld, verder zal worden uitgebreid.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A.C. van Huffelen

⁵ Zelfevaluatie BRP en Reisdocumenten 2021, Bijlage bij Kamerstukken 27 859 en 25 764, nr. 166.