

Digitale Agenda (2020)

Inleiding

De Buitengewone ledenvergadering (BALV) van november 2014 heeft de VNG de opdracht gegeven om voor de ALV van juni 2015 een collectieve gemeentelijke aanpak uit te werken op het gebied van dienstverlening en informatiebeleid inclusief een meerjarige projectenagenda, governance en financiering. De leden hebben daarmee een keuze gemaakt: voor de (financiële) voordelen van efficiënt samenwerken aan digitale dienstverlening, de informatiesamenleving en e-overheid, het vergroten van het innovatievermogen van het gemeentelijke veld, stroomlijning van gemeentelijke processen, sterkere beïnvloeding van het Rijk en een impuls in het opdrachtgeverschap richting softwareleveranciers. Dit voorstel bevat de uitwerking van deze opdracht in de vorm van een collectieve digitale agenda dienstverlening en informatiebeleid 2020. Dit voorstel heeft de status van een strategische agenda zoals beschreven in het afwegingskader collectieve financiering en inkoop.

De leden wordt gevraagd in te stemmen met:

1. de collectieve digitale agenda dienstverlening en informatiebeleid 2020, inclusief een meerjarige aanpak, projectenagenda, governance en financiering;
2. uitvoering van de voorgestelde projecten 2015/2016 begroot op in totaal €9,995 miljoen inclusief BTW (zie bijlage 1), gefinancierd uit het gemeentefonds (€8,895 miljoen), de onderuitputting van projecten NUP en 14+netnummer (€750 duizend), en Rijksbijdragen (€350 duizend).

De gemeente van de samenleving

De wijze waarop mensen en organisaties met elkaar omgaan is door ontwikkelingen in informatietechnologie en informatiestromen ingrijpend veranderd. Informatie is snel en moeiteloos op te roepen, thuis, op het werk of elders, door nagenoeg iedereen. De uitdaging voor gemeenten is om een antwoord te formuleren op de vraag: hoe verhoud ik me tot de samenleving? Dit heeft te maken met andere verwachtingen die in de samenleving ontstaan ten aanzien van digitale dienstverlening en een andere informatiepositie van inwoners en ondernemers door bijvoorbeeld Wikipedia, sociale netwerken, google(maps) of eetumee.nl. In die zin is werkelijk sprake van een emancipatie van de inwoners waardoor de verhouding tussen inwoner en bestuur verandert. Het maken en handhaven van regels, het maken en onderhouden van openbare voorzieningen, het faciliteren van wonen, werken, onderwijs, welzijn en sport, en de daaruit volgende passende dienstverlening aan inwoners en ondernemers, én het ondersteunen van zwakken (gericht op welzijn en zelfstandigheid) zijn de kerntaken van elke gemeente. Gemeenten willen deze taken op een hedendaagse manier uitvoeren. Dit vraagt om een koerswending waarbij gebruik moet worden gemaakt van alle mogelijkheden die informatie, nieuwe technologieën en de randvoorwaardelijke digitale infrastructuur bieden. Zo kunnen inwoners meer regie krijgen op eigen gegevens en hun eigen leefomgeving, kan de lokale economie worden versterkt door de administratieve lasten voor ondernemers te minimaliseren en kan de gemeente zelf effectiever sturen op bijvoorbeeld veiligheid en welzijn.

De vernieuwende en ondersteunende rol van informatie

Informatie is een bron voor vernieuwing, een strategisch middel voor dienstverlening en ook een basis voor de bedrijfsvoering. De nieuwe ontwikkelingen in de samenleving, wetenschap en technologie maken de veranderopgave van gemeenten noodzakelijk. Denk bijvoorbeeld aan de rol van 'Big Data' bij sturingsinformatie voor gerichte beleidssturing en horizontale verantwoording. Informatie maakt verder vernieuwing mogelijk in de bedrijfsprocessen; maar ook in wet- en regelgeving, samenwerking en de lokale uitvoeringspraktijk van gemeenten. Dit gebeurt met name in het sociaal domein, het fysieke domein en het economisch domein en in de dienstverlening aan inwoners en ondernemers. Gemeenten onderscheiden zich niet op hun digitale infrastructuur, maar op wat zij ermee doen. Deze digitale infrastructuur moet veilig, betrouwbaar en 'digitaal duurzaam' zijn, zeker nu steeds meer informatie in verschillende digitale vormen, in zaakdossiers moet worden opgenomen. De digitale

infrastructuur bestaat uit oplossingen van de markt die verbonden zijn met landelijke voorzieningen. Een aanzienlijk deel van deze basisvoorziening is de zogenaamde overheidsbrede Generieke Digitale Infrastructuur (GDI), die wordt aangestuurd door onze Digicommissaris (Eindhoven) en waar bijvoorbeeld de basisregistraties (personen, adressen en gebouwen, en kadaster) en MijnOverheid berichtenbox onderdeel van uitmaken.

Ambitie voor de komende jaren

Bij de start van de commissie Dienstverlening en Informatiebeleid zijn innovatie in dienstverlening aan inwoners en ondernemers, het versterken van de uitvoeringskracht van gemeenten en samen werken in uitvoeringsketens als belangrijkste ambities geformuleerd. Redenerend vanuit het afwegingskader collectieve financiering en inkoop zijn op het gebied van digitalisering goede redenen om samenwerking regionaal en landelijk vorm te geven. Deze redenen zijn onder andere minder kosten en kwetsbaarheid, meer kwaliteit en rechtmatigheid. In nauwe samenwerking met gemeenten, zowel bestuurlijk als vertegenwoordigers van de uitvoering, zijn de volgende drie ambities geformuleerd vanuit het adagium 'wat samen kan ook samen doen':

1. *Open en transparant in de participatiesamenleving*
Gemeenten zijn een open en transparante overheid. Ze zijn ook digitaal de meest nabije overheid en benutten de kracht van inwoners, ondernemers wijken en buurten door (digitale) participatie in de democratie, bestuur, beleid en uitvoering.
2. *Werken als 1 efficiënte overheid*
Informatie loopt in netwerken razendsnel over organisatiegrenzen heen. Gemeenten zien zichzelf als onderdeel van een netwerk van alle overheidslagen en organisaties gezamenlijk. Hierin maken overheidsorganisaties gebruik van elkaars voorzieningen om inwoners en ondernemers optimaal te bedienen. Door in te zetten op processtandaardisatie en automatisch gegenereerde (verantwoordings)gegevens worden administratieve lasten teruggedrongen.
3. *Massaal digitaal, maatwerk lokaal*
Door de inzet op collectiviteit in de informatievoorziening wordt lokaal maatwerk mogelijk gemaakt. Door het collectief organiseren van de informatievoorziening waarop gemeenten zich niet van elkaar onderscheiden, creëren zij maximale ruimte voor lokale autonomie in de uitvoering van hun kerntaken. Bovendien wordt door uniformiteit de dienstverlening van de overheid voor inwoners eenduidiger. Dit is vergelijkbaar met hoe dit al eerder in de financiële en logistieke sectoren is gedaan.

Actuele prioritaire thema's

Bij de totstandkoming van deze agenda zijn in intensieve samenwerking met gemeenten zes prioritaire thema's op het gebied van informatie benoemd:

- *Trendwatchfunctie, onderzoek en ontwikkeling:* Ontwikkelingen in informatiesamenleving, wetenschap, techniek en bij ICT-leveranciers gaan razendsnel. Gemeenten spelen hier proactief op in en duiden deze ontwikkelingen in het perspectief van de veranderopgave waar gemeenten voor staan.
- *Dienstverlening aan inwoners en ondernemers:* Gemeenten communiceren op een hedendaagse manier met de samenleving; informatie is waar nodig digitaal 24x7 beschikbaar; snelheid en gemak van digitale dienstverlening staan voorop, hierbij wordt ook een link gelegd met de ambitie van het Kabinet zoals verwoord in Digitaal 2017.
- *Herontwerp werkprocessen:* Werkprocessen, bijvoorbeeld in het sociaal of fysiek domein, kunnen sterk worden vereenvoudigd door slimme toepassing van informatie en digitalisering.
- *Informatie-uitwisseling:* Het inrichten van digitale knooppunten vereenvoudigt de werkprocessen van gemeenten en de publieke en private organisaties waarmee samengewerkt wordt. Informatieveiligheid en het gebruik van gezamenlijke standaarden voor het uitwisselen van informatie is randvoorwaardelijk voor betrouwbare en efficiënte samenwerking.

- *Generieke basisinfrastructuur*: Alle gemeenten maken gebruik van de nationale generieke digitale infrastructuur onder de verantwoordelijkheid van de overheidsbrede (en dus ook gemeentelijke) Digicommissaris en de eigen gemeentelijke basisinfrastructuur. Gemeenten treden collectief krachtig op in de behartiging van hun gezamenlijke belang. De structurele financiering van de GDI wordt conform besluit in de Ministerraad mede gerealiseerd door een bijdrage van de decentrale overheden. Deze bedraagt €4,4 miljoen in 2015, €6,2 miljoen in 2016, €5,7 miljoen in 2017, €5,1 miljoen in 2018 en €4,2 miljoen in 2019. Hiervan wordt 75% gefinancierd uit het Gemeentefonds.
- *Sturingsinformatie*: Slim gebruik van informatie voor beleidsinterventies, het versterken van de horizontale verantwoording van College van B&W aan gemeenteraad, waardoor deze wordt gestimuleerd en geactiveerd, en de inzet van informatie als (bestuurlijk) leerinstrument.

Waar staan we nu?

De afgelopen jaren is lokaal, regionaal en collectief hard gewerkt aan een fundament voor de gemeentelijke informatievoorziening. Denk hierbij aan moderne vormen van elektronische dienstverlening, de implementatie van het stelsel van basisregistraties, investeringen in digitale veiligheid, de komst van shared serviceorganisaties en klantcontactcentra. Daarnaast is bij gemeenten een kanteling gaande van *'beleid maken en zelf uitvoeren'* naar een *'informatie verwerkende organisatie die zich focust op beleid, inkoop en regie'*. Informatie vormt daarmee steeds meer de kern van de gemeentelijke organisatie. Door meer samen te werken en toepassing van standaardisatie kan efficiënter worden gewerkt, wordt de kwetsbaarheid van gemeenten verlaagd en kan de kwaliteit van dienstverlening verhoogd worden. Hiermee wordt aangesloten wij verwachtingen van onze inwoners en ondernemers.

In de intensieve co-creatiesessies hebben gemeenten en gemeentelijke koepels aangegeven de volgende beweging te willen maken:

- *Van reactief naar proactief*; acteren op maatschappelijke, beleidsmatige en technologische ontwikkelingen die impact hebben op de gemeentelijke informatievoorziening
- *Van aanbod- naar vraaggericht*; de maatschappelijke vraagstukken in beleidsdomeinen zijn bepalend voor de gemeentelijke informatievoorziening
- *Van top-down naar bottom-up*; nieuwe voorzieningen en processtandaarden worden niet centraal bedacht en ontwikkeld, maar in de gemeentelijke praktijk ontwikkeld en bij succes opgeschaald
- *Van individueel naar collectief*; het wiel wordt niet 393 keer opnieuw uitgevonden. Geen vrijblijvendheid als het gaat om voorzieningen die door elke gemeente gebruikt worden

Deze beweging is al gaande. Zo zoeken gemeenten elkaar bijvoorbeeld in het kader van de Digitale Steden Agenda en regionale ICT-samenwerkingsverbanden steeds meer op. Ook zijn op verzoek van gemeenten enkele specifieke initiatieven ondersteund om gezamenlijke inkoop te bevorderen (zoals ondersteuning op Windows XP en gezamenlijke aanbesteding telefonie) en is een collectieve Informatiebeveiligingsdienst (IBD) opgericht. Verder heeft het programma VISD waardevolle collectieve voorzieningen opgeleverd zoals het gemeentelijk gegevensknooppunt sociaal domein en toepassingen voor de jeugdzorg. Hier is bovendien de methode waarbij de behoefte van gemeenten is vertaald in informatievoorzieningen in de praktijk gebracht. Met name voor het benutten van uitvoeringsexpertise bij de besluitvorming over realisatie en opschaling van gemeentelijke initiatieven is dit van belang. Deze ervaring wordt nu ook ingezet bij de voorbereiding op de implementatie van de Omgevingswet. Besluitvorming over de ondersteuning van gemeenten bij de Omgevingswet volgt naar verwachting in een later stadium.

Met de voorliggende aanpak wordt een voorstel gedaan om deze beweging te versnellen zodat het innovatie- en verandervermogen van gemeenten verder wordt vergroot.

Governance en organisatie

De basis voor de governance en organisatie van de digitale agenda is gelegd in de visie Gemeente 2020 en het afwegingskader collectieve financiering en inkoop. Concreet wordt het volgende voorgesteld:

- de Digitale Agenda 2020 inclusief werkwijze wordt door de ALV vastgesteld voor een periode van vier jaar;
- de digitale agenda is leidend voor de (deel)projecten die van hieruit worden opgezet; hierover beslist het bestuur op basis van door het bestuur vastgestelde criteria geadviseerd door de beleidscommissie die op haar beurt wordt geadviseerd door betrokken gemeentelijke uitvoerders; dit gebeurt in de voorgestelde jaarlijkse cyclus;
- elk project is gericht op collectieve oplossingen en geeft invulling aan de gestelde ambities;
- het bestuur krijgt hiertoe de opdracht van de ALV en legt verantwoording af aan de ALV;
- de beleidscommissie Dienstverlening en Informatiebeleid is nauw betrokken, waar nodig zijn ook andere VNG beleidscommissies betrokken;
- verbinding met andere beleidsvelden, inwoners en ondernemers en wetenschap wordt geborgd;
- betrokkenheid van gemeentelijke uitvoerders als adviseur en trekker van projecten is geregeld.

Essentieel in de werkwijze is dat bestuurlijk ruimte wordt gegeven aan gemeentelijke uitvoerders (denk aan gemeentesecretarissen, directeuren en informatiemanagers) om te bepalen welke projecten in aanmerking komen voor collectivisering en op welke wijze. Zo ontstaat energie in een netwerk van uitvoerders dat de ruimte heeft om sneller te spelen op trends en ontwikkelingen. Bovendien kan de uitvoering zo aangeven welke projecten ook daadwerkelijk in de praktijk het verschil maken. Projecten die behoefte hebben aan collectieve financiering en/of bestuurlijke afspraken buiten de gegeven kaders worden door het bestuur voorgelegd aan de ALV. Kortweg kunnen hiermee drie typen projecten worden onderscheiden, die ieder een andere dynamiek en aanpak vragen:

1. *Innovatieve projecten*, waarbinnen durf en experimenteeruimte nodig zijn. Deze projecten hebben een korte doorlooptijd, klein budget en vragen om lichte sturing.
2. *Herontwerpen en standaardiseren van werkprocessen* die bottom-up (via koplopers) ontwikkeld en vervolgens grootschalig opgeschaald worden, waarbij de uitvoeringspraktijk van gemeenten leidend is. Deze projecten hebben een langere doorlooptijd, een groter budget en heldere doelen waar gericht op gestuurd wordt op het niveau van de gemeentesecretaris.
3. *Collectiveringsprojecten*, die erop gericht zijn grote maatschappelijke en/of financiële voordelen te behalen voor alle gemeenten. Dit zijn collectieve projecten voor alle gemeenten, gericht op het verhogen van de implementatiesnelheid van de digitale infrastructuur. De focus zal ook het komende jaar nadrukkelijk hierop liggen. Deze projecten zijn niet vrijblijvend; alle gemeenten nemen deel volgens het principe van verplichtende zelfregulering.

Gemeenten zijn en blijven verantwoordelijk. Dit geldt zowel voor het aandragen alsook het (in netwerken) besturen en uitvoeren van projecten om te komen tot collectivisering als bij grootschalige implementatie van die onderdelen die daadwerkelijk gecollectiviseerd worden.

Ondersteuning

De VNG faciliteert de hierboven beschreven sturing en organisatie en de selectie van projecten en stelt uitvoeringskracht voor collectivisering beschikbaar. Hierbij worden de functies ingezet die gemeenten qua uitvoering op het domein van informatie collectief via de vereniging hebben georganiseerd (KING). Het jaar 2015 wordt gebruikt om de ondersteuning in te richten, en deze op basis van een bescheiden eerste set van projecten vervolgens verder te verbeteren en op te schalen. Met de projecten en ondersteuning wordt invulling gegeven aan de gestelde ambities. De ondersteuning wordt jaarlijks geactualiseerd en is geënt is op:

- **Beïnvloeden:** Vanuit een gemeenschappelijke visie op de praktijkbehoefte van inwoners en ondernemers wordt krachtig invloed genomen op aanpassing in verouderde wetgeving die innovatie bemoeilijkt en op de doorontwikkeling van de generieke digitale infrastructuur. Vroegtijdige beïnvloeding om te komen tot collectieve oplossingen die gebaseerd zijn op de uitvoeringspraktijk van gemeenten bij nieuwe wet- en regelgeving die top-down vanuit het rijk wordt ingevoerd (zoals bijvoorbeeld bij de decentralisaties in het sociaal domein en de Omgevingswet).
- **Ontzorgen:** Namens gemeenten bijhouden van trends en ontwikkelingen (trendwatching) in de maatschappij, wetenschap, techniek en in de gemeentelijke domeinen, en deze vertalen naar gemeentelijke informatievraagstukken. Samen met gemeenten wordt onderzocht of specifieke projecten voor collectivisering in aanmerking komen. Hiertoe wordt een platform ingericht voor het in kaart brengen en voor alle gemeenten zichtbaar maken van lokale voorbeelden, oplossingen en 'lessons learned' en nationale initiatieven. Dit kan leiden tot bijvoorbeeld vereenvoudiging van werkprocessen door slimme toepassing van informatie en digitalisering, vernieuwingen in dienstverlening, meer informatieknoppunten en informatie-uitwisseling en ketenintegratie met andere overheden. Werken aan standaarden en architectuur voor vergroten van interoperabiliteit en flexibiliteit van gemeenten. Er wordt met behoud van lokale beleidsautonomie gewerkt aan collectivisering van informatievoorziening waarop gemeenten zich niet hoeven te onderscheiden.
- **Versterken:** Ondersteuning van gemeenten bij het implementeren van projecten en nieuwe technologieën, gebruikmakend van ervaringen van eerdere operaties. Hierbij wordt ook op een leeraanbod ingezet dat aandacht heeft voor bijvoorbeeld intergemeentelijke samenwerking en opdrachtgeverschap vanuit. Stuurinformatie wordt doorontwikkeld waarmee monitoring en vergelijking met andere gemeenten mogelijk wordt. Daarmee is dit een leerinstrument om de eigen prestaties continu te verbeteren en de horizontale verantwoording te versterken.

Projectenkalender

Het ophalen van projecten wordt structureel ingericht via een digitaal platform dat overzicht en inzicht biedt voor alle gemeenten. Voor selectie van projecten voor opschaling worden in ieder geval de volgende criteria gehanteerd:

1. Bijdrage aan ambitie
2. Potentie voor opschaling
3. Informatiecomponent aanwezig
4. Succesvol binnen 1 of 2 jaar
5. Gemeenten trekken het project
6. Potentiële bereidheid tot collectieve financiering

Projecten worden geordend naar de zes prioritaire actuele thema's en zullen zich met name richten op vernieuwing in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk of de basis informatievoorziening en ICT infrastructuur. Hierbij zijn de samenleving, wetenschap en technologie belangrijke drijfveren, maar kan het initiatief ook bij gemeenten zelf of in overheidsbrede of nationale ontwikkelingen liggen. Voor de jaren 2015/2016 wordt gewerkt met projecten die in het voortraject opgehaald zijn bij gemeenten, de Digicommissaris en koepels (zie bijlage 1).

Wat levert dit op?

Dit voorstel levert op dat gemeenten transparant participeren in de informatiesamenleving, en effectief en efficiënt inspelen op de behoeften van inwoners en ondernemers. De ambitie is om (1) open en transparant in de participatiesamenleving te staan, (2) te werken als 1 efficiënte overheid, en (3) massaal digitaal en maatwerk lokaal mogelijk te maken. Hiervoor wordt een aanpak geboden (inclusief passende governance) waarin het verandervermogen aan de basis (met 393 innovators) wordt

gecombineerd met de slagkracht die nodig is voor collectieve opschaling op gebieden waar gemeenten zich niet onderscheiden.

Indien de ALV besluit in te stemmen met dit voorstel, wordt in de eerste anderhalf jaar enerzijds gewerkt aan de continuïteit (van de basis informatievoorziening en GDI), anderzijds wordt een aanpak opgezet en fijngeslepen die direct al tastbare resultaten bereikt in de (voorbereiding van) opschalingsprocessen. Concreet gaat het dan om het volgende:

- A. Een aanpak met bijpassende ondersteuningsorganisatie, waarmee gemeenten steeds meer gefaciliteerd worden om zelf collectieve projecten te selecteren en tot uitvoering te brengen.
- B. Een set projecten die binnen de kaders van de hierboven genoemde aanpak worden opgepakt. Het komende jaar wordt met deze projecten:
 1. De effecten van de informatiesamenleving op de gemeenten in beeld gebracht en met enkele innovatieve experimenten concreet gemaakt
 2. De uitvoeringsprocessen van gemeenten geïnnoveerd door kansen van informatie en ondersteunende technologie te benutten door*:
 - standaardisatie van dienstverleningsprocessen (denk aan uitgifte rijbewijzen)
 - informatievoorziening het sociaal domein (separaat geagendeerd)
 3. De relatie met de nationale Generieke Digitale Infrastructuur geborgd
 4. Toegewerkt naar verdere vormen van samenwerking en collectivisering, waarmee de sturing op gemeentelijke leveranciers wordt versterkt

* Deze werkwijze zal ook toegepast worden in andere domeinen (denk met name aan de Omgevingswet).

Deze aanpak helpt gemeenten om snel kwalitatief en transparant te participeren in de constant veranderende informatiesamenleving. Door te collectiviseren ontstaat de ruimte en komen middelen vrij voor gemeenten om individueel en lokaal in te spelen op de behoeften van inwoners en ondernemers in hun eigen leefomgeving.

Financiën

Het inzichtelijk maken van de financiering en verantwoording van de uit te voeren taken is een belangrijk onderdeel van de opdracht die door de BALV in 2014 is gegeven. Deze vraag kwam niet alleen voort uit de informatie/digitale projecten maar geldt voor de gehele VNG. In agendapunt 7 van de ALV 2015 worden verschillende vormen van financiering onderkend. Voorgesteld wordt de financiering van de collectieve projecten (ontwikkeling, implementatie, beheer en gebruik) die voortvloeien uit de digitale agenda te bekostigen uit het Gemeentefonds. Immers, het gaat om een efficiëntere en/of betere invulling van taken van gemeenten. Hierbij wordt aangesloten op het afwegingskader collectieve financiering en inkoop. Het Gemeentefonds wordt niet gebruikt voor projecten die niet alle gemeenten ten goede komen.