

Als één sterke bestuurslaag regie op de Digitale Samenleving

Resolutie

Informatiesamenleving, 21 mei 2025

1. Resolutie

De leden van de VNG, in de ALV bijeen te Eindhoven op 18 juni 2025:

Constateernde dat:

- De uitvoering van gemeentelijke taken en dienstverlening aan inwoners en bedrijven onder druk staat door schaarse middelen en mensen;
- Gemeenten als informatie-intensieve organisaties uitdagingen ervaren in de beperkingen van hun huidige informatiekundige ondersteuning/landschap, en vernieuwing forse investeringen en kennis en kunde vraagt;
- Gemeenten onderdeel zijn van een veranderend geopolitiek speelveld, waardoor bestaande afhankelijkheidsverhoudingen nieuwe risico's met zich meebrengen en waarin de digitale systemen van gemeenten doelwitten zijn van kwaadwillende statelijke actoren;

Overwegende dat:

- De Verenigingsstrategie VNG 2030, de Digitale Agenda Gemeenten 2028 en de Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering verregaande samenwerking op digitalisering tot doel stellen om maatschappelijke opgaven het hoofd te kunnen bieden met betere, veilige en verantwoorde inzet van digitalisering;
- Er op nationaal niveau wordt (mee-)gewerkt aan een Nederlandse Digitaliseringsstrategie en – uitvoeringsprogramma die belangrijke kansen bieden voor gemeenten op het gebied van kennisdeling en versnelling;
- Inwoners en ondernemers voor de gemeentelijke digitalisering niet verwachten dat gemeenten hierin onderling van elkaar verschillen;
- Deze verschillen tussen gemeenten nu kwetsbaarheden, kosten en afhankelijkheden in de hand werken;
- Gemeenten daarom baat hebben bij collectief werken aan dit deel van hun digitalisering, om de continuïteit van hun dienstverlening én de kansen (zoals innovatie van dienstverlening, opvangen van vergrijzing etc.) ten volste te benutten;
- Experts, netwerken en organisaties in het veld constateren dat het merendeel van de gemeentelijke digitalisering zich leent voor een collectieve aanpak;
- Een eerste voorstel voor collectivisering vanuit de door de ALV goedgekeurde propositie Common Ground is ontwikkeld en direct na deze resolutie op de agenda staat;

Stemmen ermee in dat:

- Zij bereid zijn tot verregaande collectivisering van de gemeentelijke digitalisering, ook voorbij de focus van Common Ground, met als streefbeeld om uiteindelijk meer dan 80 procent collectief te organiseren;
- Zij de gemeentelijke digitalisering hiervoor als één bestuurslaag zullen sturen en organiseren onder het motto 'de vrijblijvendheid voorbij', en waar mogelijk aansluiting zoeken bij de nationale ontwikkelingen, volgens principes in de bijlage;
- De uitvoering van deze resolutie zal gebeuren door afzonderlijke en navolgende 'collectiveringsvoorstellen' op specifieke onderwerpen, met daarin de uitwerking zoals governance, organisatie, financiering en wijze van implementatie.

2. Bijlage: Principes Collectivisering Digitalisering

2.1. Samenwerkingsprincipes

- Gemeenten nemen beslissingen over niet-onderscheidende digitalisering gezamenlijk, via de ALV en onderliggende VNG-gremia. De voorbereiding van specifieke voorstellen wordt begeleid vanuit de leden.
- Gemeenten hanteren bij collectivisering het principe 'eerst overheidsbreed, in tweede instantie collectief gemeentelijk, als derde (sub)regionaal en alleen indien nodig decentraal';
- Een collectiviseringsvoorstel wordt in de ALV in twee rondes behandeld, in de eerste ronde wordt de scope en richting geaccordeerd, een definitief besluit vindt plaats in een tweede ronde en vereist een meerderheid van ten minste twee derde van het aantal ter vergadering uitgebrachte stemmen.
- De governance kan via pre-commitment en mandatering van de ALV integraal sturen, met de benodigde slagkracht en snelheid, en verder moet deze:
 - Representatief zijn voor de aard, omvang en behoeften van het diverse ledenbestand;
 - De expertise vanuit de uitvoeringspraktijk in zich borgen;
 - Waar mogelijk aansluiten bij bestaande governance, netwerken en samenwerkingen en die zo nodig versterken.
- Voor de uitvoering van de collectiviseringsvoorstellen:
 - Worden verschillende organisatievormen afgewogen, waaronder Europees, landelijk en regionaal;
 - Geldt de sterke voorkeur voor gebruik en/of versterking van organisaties en samenwerkingen die er al zijn.
- Gemeenten binden zich aan de gezamenlijke keuzes die met de collectiviseringsvoorstellen gemaakt worden en dat zij op die collectieve onderwerpen:
 - Bestaande trajecten verbinden, samenvoegen en/of uitscheiden;
 - Geen losstaande nieuwe trajecten starten.
- Voor de uitvoering van collectiviseringsvoorstellen kan het wenselijk of noodzakelijk zijn om processen of zelfs beleid te standaardiseren. Dit wordt dan per voorstel verkend, onderbouwd en uitgewerkt in nauwe samenwerking met de verantwoordelijke beleidsdomeinen.
- Dat de samenwerking met marktpartijen actief wordt aangegaan, met ruimte voor hun creativiteit, innovatiekracht en investeringsbereidheid, binnen een open en voor het bedrijfsleven aantrekkelijke gemeentelijke ict-markt, en op basis van een gelijkwaardige en transparante rolverdeling tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers.

2.2. Uitvoeringsprincipes

- De uitvoering van deze ambities vindt gefaseerd plaats, op basis van collectiviseringsvoorstellen, waarbij implementatie gebeurt passend bij onder meer draagkracht, lopende begrotingen, bestaande afspraken en vervangingscycli van de verschillende gemeenten.
- De uitvoering van de resolutie vraagt veranderstrategieën op zowel de integrale samenhang als voor de afzonderlijke collectiviseringsvoorstellen, waarin onder meer rekenschap gegeven wordt van de verschillen die er in aard en omvang tussen gemeenten kunnen bestaan en welke consequenties dit heeft voor de tijdslijnen en aanpak van implementatie.
- De veranderstrategieën bevatten hiertoe afspraken en principes om voldoende houvast en urgentie te bieden aan leden onderling, (inter)bestuurlijke partners en marktpartijen voor de langjarige transitie.

3. Toelichting

3.1. Aanleiding

De afgelopen jaren is er door gemeenten gezamenlijk een beweging in gang gezet om zich op het gebied van digitalisering te organiseren als één sterke bestuurslaag. Digitalisering en deze beweging richting collectivisering leveren veel voordelen op voor gemeenten, maar voornamelijk twee ontwikkelingen maken dat het essentieel is om deze beweging aanzienlijk te versnellen.

Ten eerste maken de grote krapte van geld, mensen en middelen dat bij gemeenten het water aan de lippen staat. Zij staan voor de enorme uitdaging om ondanks die krapte toch belangrijke maatschappelijke opgaven het hoofd te bieden en dienstverlening te verzorgen aan hun inwoners. Digitalisering vervult hierin een sleutelrol, mits verantwoord, veilig en doelmatig ingezet. De gemeentelijke digitale systemen en oplossingen vormen samen een onmisbare schakel om deze doelstellingen te verwezenlijken.

Ten tweede maken mondiaal oplopende geopolitieke spanningen dat juist deze digitale systemen doelwitten zijn geworden voor kwaadwillende statelijke actoren. Dit gegeven maakt gemeenten kwetsbaar, zeker in het licht van versnippering en individueel georganiseerde digitale weerbaarheid en veiligheid. Daar komt nog eens bij dat Nederlandse gemeenten (net als veel andere Europese overheden) een zeer sterke afhankelijkheid hebben van grote niet-Europese technologiebedrijven, wat aanzienlijke risico's oplevert voor de continuïteit van dienstverleningsprocessen, de gegevensbescherming van inwoners en ondernemers, en het vermogen van gemeenten om eigen (inrichtings)keuzes te maken.

3.2. Beweging tot samenwerking, relatie met Nederlandse Digitaliseringsstrategie (NDS)

In de Verenigingsstrategie VNG 2030 ('Stap naar voren') hebben gemeenten zich voorgenomen om zich te ontwikkelen tot één sterke bestuurslaag. Voor digitalisering hebben gemeenten dit uitgewerkt in de Digitale Agenda Gemeenten 2028, waarin zij constateren dat 'in een tijd van grote schaarste van mensen en middelen, gezamenlijkheid en collectiviteit essentieel [is]'. De resolutie maakt deze ambitie concreet, door formeel commitment te vragen van gemeenten om hun krachten te bundelen en verregaand te collectiviseren. Dit is de volgende stap in de beweging naar méér samenwerking, waar onder meer de Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering onderdeel van is.

Gemeenten handelen hierin niet solistisch. Europese wetgeving en standaardisatie noopt tot samenwerking. Er is ook beweging naar overheidsbrede samenwerking, die op nationaal niveau wordt vormgegeven in de Nederlandse Digitaliseringsstrategie (NDS). Daarin maken overheden in gelijkwaardigheid afspraken, zoals over standaarden, en plannen (bijvoorbeeld voor de ontwikkeling van een soevereine cloud). De resolutie helpt gemeenten om in dit overheidsbrede speelveld als één sterke bestuurslaag te opereren.

3.3. Voordelen van collectivisering

Het collectiviseren van de gemeentelijke digitaliseringsopgave is in relatie tot de genoemde aanleidingen in feite een kwestie van **goed bestuur**. Het brengt drie voordelen met zich mee:

- **Schaalvoordelen:** Collectivisering levert schaalvoordelen op bij de inkoop, ontwikkeling en het beheer van ICT-systemen. Wanneer we gezamenlijk software, beveiligingsoplossingen en data-infrastructuur inkopen, drukken we de kosten aanzienlijk en maken we het voor alle

gemeenten mogelijk om te profiteren van dezelfde kwaliteit. Gezamenlijk kunnen we een vuist maken en de randvoorwaarden voor digitalisering afdwingen. Daarnaast creëert het voorspelbaarheid richting de markt, zodat leveranciers weten waar ze aan toe zijn;

- **Slagkracht:** Digitalisering helpt bij het oplossen van grote maatschappelijke vraagstukken, zoals de energietransitie, zorg en mobiliteit. Door een gezamenlijke, grootschalige aanpak ontstaat meer slagkracht om deze opgaven doeltreffend op te lossen en wordt de impact op het bredere maatschappelijke domein vergroot. Collectivisering helpt om de kansen van innovatie, zoals een sterke informatiepositie, datagedreven werken en de inzet van AI, te verzilveren, en door gezamenlijke experimenten te richten op doorontwikkeling, opschaling en beheer.
- **Veiligheid en risicobeheersing:** Gemeenten beheren zeer gevoelige data. Digitale systemen zijn – zeker bij oplopende geopolitieke spanningen – een voornaam doelwit. Het inzetten van collectieve kennis en middelen verkleint de kans op succesvolle cyberaanvallen en vergroot de weerbaarheid om eventuele incidenten snel en effectief aan te pakken. Tegelijkertijd kunnen gemeenten collectief beter stellingnemen ten opzichte van de markt om de eigen digitale afhankelijkheid te beperken.

Deze voordelen kennen we al van bestaande zaken die gemeenten collectief hebben opgepakt, zoals de versterking van hun digitale weerbaarheid met behulp van de Informatiebeveiligingsdienst (IBD) of de gezamenlijke inkoop van telefonie. We benutten bovendien de opgedane kennis op het gebied van governance en uitvoering van zulke bestaande initiatieven voor de nieuwe collectiviseringsvoorstellen.

3.4. Bereik van de resolutie: collectivisering van niet-onderscheidende digitalisering

Collectivisering betekent dat gemeenten als één sterke bestuurslaag sturen en organiseren rond een thema, dossier of toepassing binnen digitalisering. Denk hierbij aan 'informatiebeveiliging', 'leveranciersmanagement en inkoop', 'cloudstrategie' of de prioriteiten uit de Nederlandse Digitaliseringsstrategie, zoals digitale autonomie. Het vraagt dat gemeenten gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen en dat zij bindende afspraken maken op thema's en dossiers, ondersteund door de besluitvormingsstructuur van de VNG.

Het bereik van deze resolutie omvat digitalisering waarvan inwoners niet verwachten dat gemeenten zich hierin onderling van elkaar onderscheiden, maar wel dat dit efficiënt, effectief, kwalitatief, verantwoord, eenvoudig en veilig gebeurt (de **niet-onderscheidende digitalisering**). Hieronder vallen bijvoorbeeld de inrichting van een data-infrastructuur, het gebruik van generieke bedrijfsvoeringsapplicaties of de digitalisering die wordt gebruikt bij dienstverlening, zoals de uitgifte van paspoorten of de verstrekking van vergunningen.

Een aanvullend voorbeeld: ook *binnen* een onderwerp, bijvoorbeeld parkeerbeleid, maken we onderscheid tussen onderscheidend en niet-onderscheidend. Het parkeerbeleid is een belangrijk thema voor veel inwoners. Dit gaat om de beleidskeuzes die hierop gemaakt worden, zoals aantal en plek van parkeerplaatsen. De onderliggende IT-systemen die gebruikt worden voor de uitvoering van het parkeerbeleid zijn echter *niet* onderscheidend. Die lenen zich om te collectiviseren, zodat daar (bijvoorbeeld) schaalvoordelen uit gehaald kunnen worden.

Op basis van uitvoerige consultaties met experts in het veld, CIO's, leveranciers en organisaties zoals SURF, is de verwachting dat op basis van het criterium niet-onderscheidende digitalisering ten minste 80 procent van de gemeentelijke digitalisering zich leent voor collectivisering. Dit is

vertaald in het bestuurlijk streefbeeld van de resolutie, met de erkenning dat dit een langjarige inzet vraagt.

3.5. Uitvoering van de resolutie via collectiviseringsvoorstellen

Digitalisering is verbonden met alle domeinen en valt uiteen in allerlei thema's, dossiers en toepassingen. Deze kennen elk ook uiteenlopende manieren van organiseren, financieren en implementeren. Kortom, digitalisering is een complex speelveld. Deze resolutie gaat over het **uitspreken van de bereidheid tot collectivisering**, de randvoorwaarden waarbinnen dit besproken en besloten moet worden, en welke eisen aan het vervolg gesteld moeten worden. De nadere uitwerking vindt plaats via navolgende 'collectiviseringsvoorstellen', volgens de principes uit de bijlage bij de resolutie.

Uitvoerige consultatie heeft een overtuigend beeld opgeleverd dat het nodig is om op voorhand randvoorwaarden en eisen op te stellen voor collectieve sturing, organisatie en de ontwikkeling van collectiviseringsvoorstellen om succes te behalen.

De samenwerkingsprincipes in de bijlage van de resolutie zijn opgesteld op basis van deze consultatiegesprekken, en in uitvoerige samenwerking met CIO's, CISO's, vakverenigingen, leernetwerken, relevante organisaties (SSC's, SURF, LOGIUS, etc.) en ervaringsdeskundigen. Ze zijn gebaseerd op geleerde lessen uit het verleden en een breed gedeelde visie op een collectieve toekomst.

Bij de prioritering staat de behoefte van de leden centraal. Die wordt door experts in het veld vertaald in voorstellen en geïdentificeerd in ledenconsultaties. De voorstellen worden vervolgens per thema, dossier of toepassing voorgelegd aan de ALV. Eerst om door een representatieve groep gemeenten uit te werken en vervolgens voor akkoord voor uitvoering, met randvoorwaarden qua commitment, financiering en organisatie. De centrale plek van de ALV borgt dat bindende afspraken tussen de leden op het hoogste bestuurlijke niveau gemaakt worden. Maar de 'dagelijkse sturing' gebeurt in onderliggende governance, met voldoende wendbaarheid, snelheid en slagkracht en met rekenschap van lessen en ervaringen uit het veld en het verleden.

De uitwerking zal per dossier sterk verschillen: een voorstel kan gaan over de inrichting van een gezamenlijke inkooporganisatie, 'compliance centers' waar juridische kwesties rondom AI belegd worden, de standaardisatie van 'ethics-by-design' of het verbinden en versterken van bestaande SSC's om hun diensten breder aan te bieden.

Zo'n diversiteit aan onderwerpen zal ook uiteenlopend georganiseerd worden. Een landelijk expertteam kan bijvoorbeeld de onderhandeling met Amerikaanse leveranciers doen voor alle overheden, terwijl voor CISO's en FG's iets vergelijkbaars op regionaal niveau ingericht kan worden. Uitgangspunt is dat waar mogelijk 'wat er al is' wordt ingezet, versterkt en verbonden. Zoals SSC's, netwerken, (inter)bestuurlijke uitvoeringsorganisaties. De rol van de VNG is hierin ook telkens punt van gesprek, op voorhand is zij uitsluitend ondersteunend aan de leden in het opstellen van de voorstellen, kennis- en governanceproducten die helpen bij de uitvoering ervan en besluitvorming erover.

Ter illustratie: Digitale Veiligheid

Digitale Veiligheid is voor gemeenten een belangrijk thema. Europese regelgeving om dit te versterken legt uitgebreide verplichtingen op, terwijl hackpogingen in aantal en intensiteit toenemen. Dit onderwerp leent zich collectivisering, door gezamenlijk kwetsbaarheden in digitalisering op te sporen en (met leveranciers) te dichten, met standaarden voor toezicht de implementatielast van Europese wetgeving te verlichten en expertise- en ondersteuning vanuit landelijke organisaties (zoals de IBD) te intensiveren.

De ALV kan een diverse en representatieve groep gemeenten vragen om een collectiviseringsvoorstel op te stellen, met nauwe betrokkenheid van hun eigen expertise en die van het bredere veld. Dit voorstel beschrijft hoe een collectieve aanpak op deze uitdagingen eruit kan zien, hoe je dit het beste kunt organiseren, financieren en implementeren.

Een voorbeeld van wat in een voorstel aan bod kan komen: dat de standaarden voor toezicht overheidsbreed relevant zijn en in samenwerking met het Forum Standaardisatie uitgewerkt kunnen worden. Dat de behoeften van grote en kleine gemeenten deels verschillen, maar beiden gediend zijn met helder opdrachtgeverschap richting leveranciers. En dat financiering een mix van geldstromen vraagt, al is het maar omdat het werk deels uit hogere wetgeving volgt.

De ALV kan hier vervolgens akkoord op geven, samen met afspraken die ook de opschaling borgen. Zoals dat wanneer de oplossingen voldoen aan een set eisen (vergelijkbaar met een aanbesteding) de leden zich vooraf committeren om deze oplossingen ook te implementeren. Zonder 'tenzij' bepalingen, als collectief. Dit geeft houvast aan de leden onderling, maar ook de interbestuurlijke partners die meebetalen en natuurlijk marktpartijen voor wie dit lange-termijns investeringen kan vragen.

Ook moet in de collectiviseringsvoorstellen rekenschap gegeven worden van de diverse kenmerken van gemeenten, zoals aard, omvang, draagkracht, volwassenheid van de digitalisering, bestaande juridische afspraken en lopende begrotingen. Dit betekent onder meer dat gemeenten kunnen 'faseren' bij de uitvoering van de voorstellen. Zij kiezen met deze resolutie voor een gezamenlijk pad in een specifieke richting, maar nadrukkelijk niet voor een 'big-bang' verandering van al hun digitalisering. Dit gebeurt stapsgewijs, met de voorstellen en daarin een uitwerking van (gezamenlijke) implementatie en bijpassende veranderstrategie. Een logisch moment van implementatie is bijvoorbeeld om aan te sluiten op vervangingscycli binnen gemeenten.

In de collectiviseringsvoorstellen geven gemeenten commitment om een bepaald dossier gezamenlijk op te pakken. Daarin borgen zij dat de sturing representatief is, met bijvoorbeeld een kerngroep van diverse gemeenten die daarvoor door de ALV is aangesteld, met de mogelijkheid voor andere gemeenten om zich hierop in te zetten. Door bestaande initiatieven te verbinden aan de collectieve aanpak vanuit een voorstel en nieuwe initiatieven ook onder die vlag uit te voeren. Deze aanpak vraagt nauwere samenwerking door gemeenten bij innovatie, maar versterkt tegelijkertijd de schaalbaarheid.

Onderdeel van de uitvoering van de resolutie is een gezamenlijke roadmap voor collectivisering, die houvast geeft aan leden en stakeholders bij de langjarige collectivisering. De Digitale Agenda Gemeenten '28 en de Nederlandse Digitaliseringsstrategie zijn daarin belangrijke kaders. Het uitgangspunt is vervolgens om te beginnen met collectivisering waar gemeenten snel en

overduidelijk baat bij hebben (urgent en evident). Hierbij maken we onder meer gebruik van de uitgangspunten 'samen denken', 'samen bouwen' en 'samen exploiteren' vanuit Common Ground. Ook halen we inspiratie uit de wijze waarop het Rijk collectivisering van digitalisering heeft aangepakt.

Belangrijk om te benadrukken: de voorbeelden in de resolutie en de toelichting zijn uitsluitend ter illustratie, we vragen nu nadrukkelijk géén akkoord op uitwerking of prioritering van deze thema's. Het eerste collectiviseringsvoorstel dat wel wordt ingediend, is de Realisatiekoers Common Ground, die ook tijdens deze ALV voorligt.

Ook worden met deze resolutie nadrukkelijk géén financiële consequenties aangegaan. Die consequenties en de beslissingen daarover zijn onderdeel van de collectiviseringsvoorstellen. In lijn met de principes is financiering van interbestuurlijke voorstellen ook een interbestuurlijke opgave.