

1 Aanleiding

Ten behoeve van het Nationaal Beraad van 9 december as. wordt in voorliggende nota het plan van aanpak geschetst met betrekking tot de financiën en de bevindingen / stand van zaken tot op heden. Tijdens de bijeenkomst zal aan de hand van een presentatie hier nader op worden ingegaan.

2 Aanpak

De Digicommissaris organiseert en regisseert de interbestuurlijke besluitvorming en versterkt de governance ten aanzien van de GDI en de financiering hiervan, met als doel een solide en toekomstbestendig digitale overheid.

Om dit te realiseren is een aanpak langs 4 sporen gekozen.

- Spoor 1: Basis op Orde om de omvang van de financiële problematiek van de huidige GDI eenduidig helder maken.
- Spoor 2: Scenario's voor de uitwerking van een voorstel voor dekking van de financiële problematiek van de huidige GDI.
- Spoor 3: Richtsnoer van heldere spelregels en de methodiek voor het toekomstige onderwerpen die worden opgenomen in het Digiprogramma.
- Spoor 4: Rapportage over de wijze waarop de GDI gepresenteerd en gepositioneerd kan worden vanuit de criteria; helder-/eenduidigheid, transparantie en integraliteit.

Bovengenoemde sporen worden opgepakt en uitgewerkt onder leiding van de programmamanager financiën van het bureau Digicommissaris. De gekozen werkwijze is actieve betrokkenheid en rondgang langs de 'financiële contactpersonen' van de betrokken partijen. Uitkomsten en resultaten van deze samenwerking worden voorgelegd in het Nationaal Beraad en vervolgens de Ministeriële Commissie in de vorm van concrete adviezen. In geval van verschil van inzichten worden deze transparant opgenomen.

3 Spoor 1: Basis op Orde

De urgentie om de financiën voor de bestaande GDI scherp in beeld te hebben wordt breed onderkend; dit betreft de incidentele kosten (programma,ontwikkeling en investering), de structurele kosten (exploitatie, onderhoud en beheer) en de kosten van doorontwikkeling en de vervanging. De kosten moeten eveneens gerelateerd zijn aan de maatschappelijke baten, zowel kwantitatief als kwalitatief. Het moet volstrekt helder zijn wat de GDI burgers en bedrijven oplevert, waarom de investering wordt gedaan en welke (overheids-) partijen hier op welke wijze betrokkenheid/baat bij hebben.

3.1 Bevindingen vanuit historisch perspectief

3.1.1 Financieel

- Er zijn incidentele investeringen gedaan en er is geen rekening gehouden met structurele componenten zoals onderhoud, beheer en doorontwikkeling. Bij start zijn er geen afspraken gemaakt over beschikbaar van middelen in relatie tot inhoud. Het gevolg is dat het GDI dossier met structurele tekorten zit op titel van onderhoud, beheer en doorontwikkeling.
- De baten slaan veelal neer in ander domeinen dan waar de kosten worden gemaakt. Het gevolg is een diffuus financieel kader waarin de spanning tussen kosten en baten onvoldoende 'voelbaar' is.

- Baten zijn niet altijd kwantificeerbaar te maken. Een goede digitale infrastructuur is een motor voor de economische groei. Daarnaast is het een voorwaarde voor een stabiele en veilige samenleving en noodzaak voor een efficiënte en goed presterende overheid.
- Kwantitatieve financiële baten worden en kunnen veelal niet op voorzieningniveau worden gepresenteerd. Dit blijkt ook uitvraag namens Digicommissaris.
- Baten op titel van bestaande GDI zijn al ingeboekt ten behoeve van realiseren huidige taakstellingen op andere terreinen. Een strakke uitvoering van de GDI-agenda is nodig omdat anders meerjarig reeds ingeboekte taakstellingen niet kunnen worden gerealiseerd.
- Het GDI dossier is in het verleden sterk beredeneerd vanuit de gedachten dat de kosten voor de baat gaan en op termijn terug worden verdiend. Daarmee is allereerst voorbij gegaan aan het feit dat investeringen in de GDI veelal op kwalitatieve gronden (bijv. veiligheid, klantgerichtheid, uniformiteit) en zijn gedaan. Ten tweede bieden investeringen in de GDI nieuwe toepassingsmogelijkheden waardoor baten niet optreden.
- Denken in termen van baten is veelal niet vanuit doelmatigheid voor betreffende overheidsorganisatie(s) maar vanuit (kwalitatieve) baten voor de maatschappij (burgers en bedrijven).
- De aandacht vanuit de financiële kolom voor de GDI is onderbelicht geweest. De financiële control is sterk verticaal georiënteerd geweest naar de lijnmanagers van organisaties daar waar GDI horizontaal overal 'doorheen snijdt'. Dit gebrek aan aandacht is wellicht ook te verklaren omdat men er vanuit is gegaan dat de GDI zichzelf kan bedruipen door kosten en baten tegen elkaar weg te laten vallen.

3.1.2 Bestuurlijk

De governance rondom GDI kent vele partijen en invalshoeken zonder dat helder is beschreven wie waar over gaat. De GDI zit nu als element van bedrijfsvoering weggestopt op alle beleidsterreinen en is niet expliciet zichtbaar op de begroting en wordt betrokken bij allocatie van middelen. Betrokken partijen redeneren hierdoor veelal vanuit deelbelang. Bij verschil van inzicht is er geen doorzettingsmacht en (politieke) escalatie voorzien.

Bijkomend punt is dat veel zo niet alle kennis bij de betrokken partijen reeds aanwezig is maar niemand heeft of is in staat gebleken deze kennis vanuit centrale regierol te bundelen.

In het verleden werden investeringen gedaan vanuit een tijdsbesef dat en perceptie van de werkelijkheid die razendsnel is veranderd. Onderdelen van de GDI zijn gebouwd aan de hand van opvattingen uit het verleden – voornamelijk gebaseerd op de belangen van de eigen organisatie. In de aansturing zijn deze achterhaalde opvattingen nog steeds springlevend.

3.2 Faalkosten

De uitvoering van het primair proces bij de uitvoeringsorganisaties is gebaseerd op vergaande automatisering van processen, intensieve gegevensuitwisseling en digitalisering van de levering van diensten. Een terugkeer naar een minder geautomatiseerde uitvoering is voor veel processen niet meer mogelijk. Dit maakt de afhankelijkheid van de GDI voor de primaire processen van deze organisaties zeer groot en daarmee is het een kritische bedrijfsfactor geworden. Als bijvoorbeeld DigiD niet werkt dan kan geen gebruik worden gemaakt van maatschappelijke diensten zoals Toeslagen, Uitkeringen, Belastingaangifte, Zorgverzekering, Gemeentelijke diensten. Ook kunnen burgers en bedrijvend grootschalig hun verplichtingen niet (tijdig) nakomen en hun rechten niet uitoefenen. Specifiek als het primaire proces van de Belastingdienst niet kan functioneren betekent dit een derving van circa € 1 miljard per dag aan inkomsten voor de Staat. Als dit paar dagen aanhoudt, zal dit leiden tot schatkistproblemen.

Als de GDI faalt dan is het directe effect dat in de uitvoering 'crash'-alternatieven moeten worden aangeboden die kostbaar zijn. Overigens zijn in ernstige omstandigheden feitelijk geen alternatieven beschikbaar. Immers dit vergt meteen duizenden kwalitatief opgeleide mensen en functioneel ingerichte huisvesting om werkzaamheden in fysieke vorm voor te zetten. Het benodigde herstel achteraf zal ook nog tot aanzienlijke kosten leiden en oninbaarheid van onterecht uitgekeerde bedragen.

Ook leidt dit tot imago schade en dat levert een neerwaartse spiraal op van 'niet-investeren en niet-presteren'.

Daarnaast is ten aanzien van de GDI voorzieningen in een notitie van de Manifest groep aangegeven dat investeringen in de GDI in de komende jaren en op termijn vanaf 2018 € 300-400 mln. per jaar kunnen opleveren. Deze baten zijn niet als nog te realiseren besparingen in te boeken omdat deze besparingen al zijn ingeboekt ter realisering van taakstellingen opgelegd door dit en vorige Kabinetten. Daarmee is de GDI randvoorwaardelijk voor realisatie van deze ingeboekte baten.

3.3 Financieel tekort huidige GDI

Om de bestaande GDI de komende jaren 'in de lucht te houden', (technisch) door te ontwikkelen en partijen te kunnen aansluiten is ten opzichten van de huidige beschikbare bedragen een bedrag nodig van circa € 50 mln. in 2015 oplopend naar circa € 75 mln. Hierin zijn de kosten voor doorloop iNUP ook in meegenomen. De financiering van de basisregistraties is afzonderlijk bij de diverse bronhouders belegd wel zijn de kosten voor stelselvoorzieningen basisregistraties meegenomen. Deze bedragen zijn exclusief de kosten die gepaard gaan met eID.

In het Nationaal Beraad van 9 december zullen de exacte meerjarige cijfers van het tekort voor de bestaande GDI worden gepresenteerd. Hierbij zal een uitsplitsing worden gemaakt naar tekort veroorzaakt op titel van beheer en onderhoud, technische doorontwikkeling en volumetoename. Deze cijfers zijn tot stand middels een rondgang en afstemming met de financiële contactpersonen van de betrokken partijen. De cijfers zijn uitgevraagd, getoetst en doorgesproken voordat ze zijn opgenomen in overzicht. Daarmee is ten tijde van het Nationaal Beraad de financiële situatie in kaart gebracht en spoor 1 afgerond.

3.4 Conclusie bestaande situatie

Vanuit financieel perspectief kijkend naar de huidige situatie rondom de GDI is kenmerkend dat voorzieningen grotendeels incidenteel zijn gefinancierd zonder structurele dekking. Dit ook ingegeven vanuit de verwachting dat de kosten door de baten zouden kunnen worden opgevangen. In de praktijk is echter gebleken dat baten niet altijd uit te drukken zijn in euro's en benodigde investeringen zijn gedaan vanuit andere overwegingen zoals verhoging dienstverlening, veiligheid etc. Bovendien is en worden middels de GDI investeringen taakstellingen vanuit recente Regeerakkoorden ingevuld. Landelijke uitvoeringsorganisaties en medeoverheden hebben taakstellingen/besparingen ingeboekt oplopend tot €300-400 mln. te realiseren in 2018. Dit naast de faalkosten die optreden indien primaire processen stil komen te liggen door een falende GDI. Specifiek als het primaire proces van de Belastingdienst niet kan functioneren betekent dit een derving van circa € 1 miljard per dag aan inkomsten voor de Staat. Als dit paar dagen aanhoudt, zal dit leiden tot schatkistproblemen.

Om de bestaande GDI de komende jaren 'in de lucht te houden', (technisch) door te ontwikkelen en partijen te kunnen aansluiten is ten opzichten van de huidige beschikbare bedragen een bedrag nodig van circa € 50 mln. in 2015 oplopend naar circa € 75 mln. in 2019 *De kosten voortkomend*

uit eID zijn vanwege de nog lopende besluitvorming buiten beschouwing gelaten.

Het beschikbaar komen van deze middelen moet mijn inziens wel in samenhang met afspraken over spelregels waaraan nieuwe investering/voorzieningen GDI moeten voldoen. Dergelijke spelregels zal ik in kader van mijn regierol voorstellen.

4 Spoor 2: Scenario's voor de uitwerking

Nadat de meerjarige tekort reeks is vastgesteld zal deze voorzien moeten worden van dekking. Daartoe zullen een aantal scenario's worden uitgewerkt in overleg met de betrokken partijen. Dit zal gebeuren in de maand december en januari. De uitgewerkte scenario's zullen in het eerste Nationaal Beraad van 2015 worden voorgelegd.

De insteek die bureau Digicommissaris voor ogen staat is om op 'eenvoudige manier' aantal scenario's uit te werken zonder al te veel technisch en gedetailleerde terugblik naar het verleden.

De dekking van de bestaande problematiek zal zich niet alleen moeten beperken tot financiering van het tekort. Van belang is ook dat nut en noodzaak van bestaande voorzieningen wordt onderschreven en ook commitment aan gebruik ervan door partijen is uitgesproken. Anders is generieke karakter er op papier wel maar in praktijk niet. Kortom de dekkingsscenario's voor bestaande GDI moeten ook zijn voorzien van een aantal beleidsuitgangspunten.

De bijeenkomsten voor de uitwerking van deze scenario's zijn inmiddels gepland.

5 Spoor 3: Richtsnoer van heldere spelregels en de methodiek voor het toekomstige onderwerpen

Middels de voorgaande sporen 1 en 2 is de basis op orde voor het bestaande portfolio van de GDI. Voor de toekomstige ambities en nieuwe voorzieningen op het terrein van de GDI is de afspraak dat deze worden ingebracht via de governance (Regieraden, Nationaal Beraad, Ministeriële Commissie e.d.) zoals die in voorgaande Nationaal Beraad is besproken en vastgesteld. Vanuit het uitgangspunt dat inhoud en middelen op de GDI voor de toekomst bij elkaar moeten worden gehouden is het van belang om zorg te dragen dat dit ook gebeurd en hier door bureau Digicommissaris regie op kan worden gevoerd.

Om deze regierol voor eenieder te duiden wordt voorgesteld om voor de toekomstige voorzieningen bovenop bestaande portofolio een 'set van spelregels/richtlijnen financiën' te ontwikkelen waaraan nieuwe voorzieningen getoetst worden. Op basis van deze toetsing kan dan advisering plaatsvinden ten behoeve van de deelnemers in de diverse overleggen binnen de governance van de GDI. Deze financiële spelregels / richtlijnen moeten worden gezien naast vereisten die vanuit EU-aanbestedingen, ordentelijk projectbeheer etc. worden gesteld.

Inmiddels zijn de eerste concepten ook al uitgezet met als doel deze spelregels in de maand december en januari met betrokken partijen uit te werken en met doel deze vast te stellen in het eerste Nationaal Beraad van 2015. Overleggen hiervoor zijn reeds ingepland.

6 Spoor 4: Rapportage GDI

De huidige situatie rondom de GDI kenmerkt zich dat er geen integraal beeld is van hoeveel er binnen de GDI omgaat en waar de kosten zitten en waar de baten. Dit ook omdat de baten van de bestaande GDI zoals eerder gemeld niet aan de GDI zijn toegerekend maar zijn ingezet voor de invulling van andere taakstellingen uit diverse Regeerakkoorden.

In het Besluitvormingsmemorandum van de Ministerraad van 21 februari 2014 is opgenomen:

.... 'In ieder geval zal een integrale, meerjarige raming van baten en lasten van de GDI hier onderdeel van zijn.'...

5

Voor de toekomst zal daarmee invulling moeten worden gegeven aan de wijze waarop GDI integraal in beeld kan worden gebracht. In het Nationaal Beraad van 30 september jl. is een aantal voorstellen gedaan over de wijze waarop de GDI meer integraal te presenteren.

Integraal betekent volgens bureau Digicommissaris dat er inzicht moet komen meerjarig in de kosten en de baten (voor nieuwe voorzieningen) van de GDI en dat voor alle overheidslagen (Rijk, uitvoeringsorganisaties, Provincies en Gemeenten).

Tevens zal een meer integrale presentatie moeten inhouden dat de GDI een betere en herkenbare positionering gaat krijgen in de 'politieke discussie'. In de huidige situatie is de GDI weggeloopt als onderdeel binnen de bedrijfsvoering van de individuele organisaties. Streven moet zijn de GDI politiek zichtbaar te positioneren gelijkwaardig met andere politieke thema's. Daardoor kunnen (politieke) afwegingen op hoogste niveau en vanuit integraal beeld GDI worden genomen.

Expliciet opgemerkt dat rapportage en positionering GDI in begrotingsverband een discussie is die losstaat van de financiële voeding van de GDI. Duidelijkheid over deze voeding is echter randvoorwaardelijk.

De uitwerking van dit spoor is in januari voorzien en zal ook meelopen bij het voorstel in te dienen bij Voorjaarsnota 2015 / Begroting 2016. Agendering zal vooraf ook plaatsvinden in Nationaal Beraad van begin 2015.

7 Agenda Financiën

Voor het eerste Nationaal Beraad van 2015 en de daaropvolgende Ministeriële Commissie zijn de volgende stukken voorzien:

- Presentatie financieel tekort bestaande GDI
- Dekkingsvoorstel bestaande GDI inclusief aantal beleidsmatige randvoorwaarden
- Spelregels/richtlijnen financiën GDI
- Voorstel integrale rapportage GDI