

1. Inleiding

De generieke digitale infrastructuur (GDI) is van essentieel belang voor de dienstverlening en communicatie aan burgers en bedrijven. De afgelopen jaren is de druk op het gebruik van GDI voorzieningen. Maar ook op de instandhouding (onderhoud en beheer), doorontwikkeling en het volume in gebruik sterk toegenomen. De toename in volume en gebruik onderschrijft het maatschappelijke nut en de noodzaak.

In het verleden is, voor de meeste GDI voorzieningen, alleen financiële dekking geregeld voor de investering en de incidentele kosten. Kosten voor meerjarig onderhoud, beheer en doorontwikkeling zijn van tevoren niet ingecaluleerd.

Dit heeft geleid tot tekorten. Deze tekorten konden de afgelopen jaren nog worden opgevangen, bijvoorbeeld door ad hoc en incidentele bijdragen van één of meerdere partijen. Vanaf 2015 is sprake van een jaarlijks tekort oplopend naar circa € 80-100 mln. Om bovengenoemde problematiek en tekorten ten aanzien van de GDI op te lossen heeft de Digicommissaris, specifiek ten aanzien van financiën, de volgende opdracht meegekregen (MR besluitvorming 21 februari 2014):

'... De NCDO zal voor het eind van het jaar (met het oog op de Voorjaarsnota 2015/Begroting 2016) voorstellen doen voor de governance- en financieringsstructuur van de GDI. In ieder geval zal een integrale, meerjarige raming van baten en lasten van de GDI hier onderdeel van zijn...'

Voor toekomstige GDI voorzieningen is het van belang dat bovengenoemde oorzaken van het tekort als 'wijze lessen' zijn verankerd in het voorstel voor de governance- en financieringsstructuur. Voor de bestaande voorzieningen is het echter ondoenlijk om met terugwerkende kracht batenmanagement toe te passen. Bovendien verschilt de mate van succes per voorziening. Positieve effecten worden gemerkt op het vlak van kwantiteit, maar in sommige gevallen ook op het terrein van kwaliteit. Dat is bijvoorbeeld het geval bij dienstverlening en veiligheid.

Echter, baten zijn reeds ingeboekt onder andere voor taakstellingen elders. Het voorstel van de Digicommissaris is daarom tweeledig: Het is enerzijds een voorstel voor de toekomstige situatie, anderzijds is het een oplossing voor de bestaande problematiek. Beide onderdelen komen uiteindelijk samen in het financieel arrangement.

2. Toekomstige situatie – Leidraad Financiën GDI

Gezien de omvang en de te verwachten groei van de GDI is het noodzakelijk om de toekomstige ontwikkeling en uitvoering van het Digiprogramma gecontroleerd te laten plaatsvinden. Vanuit dit inzicht wordt gestuurd op effectief gebruik van de GDI. Om dit te bereiken is een aantal spelregels geformuleerd. Deze afspraken zorgen ervoor dat de onderwerpen inhoud, sturing én financiën met elkaar worden verbonden. Deze leidraad is een aanvulling op de geldende regelgeving zoals voorgeschreven in de Comptabiliteitswet en de Rijksbegrotingsvoorschriften van het ministerie van Financiën. De leidraad financiën maakt onderdeel uit van het financieringsarrangement voor de GDI. Kern van deze leidraad is:

- Voor nieuwe GDI-voorzieningen wordt de dekking geregeld via de sturing op de GDI. Aan de hand van een afgestemd portfolio wordt inzichtelijk gemaakt, welke middelen nodig zijn om de meerjarige kosten van de betreffende voorziening af te dekken.
- Besluitvorming over GDI voorzieningen betreft zowel inhoudelijke commitment als afspraken over dekking van benodigde middelen.
- De benodigde middelen betreffen de gehele life-cycle en daarmee samenhangende kosten (incidentele kosten van programma en investering naast structurele kosten van onderhoud, beheer

en doorontwikkeling) van een voorziening en de eventuele doorwerking naar reeds bestaande voorzieningen.

- Voor de dekking zijn verschillende mogelijkheden aanwezig o.a. inzet van batenmanagement, bijdragen vanuit overheidspartijen en –afnemers, doorbelasting naar (private) partijen buiten de overheid.
- Budgettaire knelpunten gedurende uitvoering worden in de sturing tijdig naar voren gebracht. Hierdoor is het mogelijk om afspraken te maken over het bijstellen van ambities en/of overeenstemming te bereiken over het beschikbaar stellen van additionele budgetten.
- In de loop van 2015 wordt nog een systematiek ontwikkeld gericht op de toepassing van een gedragen business case systematiek. Dit helpt bij het in kaart brengen van kwantitatieve kosten en baten voor overheidsorganisaties, burgers en bedrijven (maatschappij in brede zin).

Naast bovengenoemde leidraad, die zich primair richt op beleidsvoornemens ten aanzien van GDI voorzieningen, moeten ook goede afspraken worden gemaakt over beleidsinitiatieven (en voornemens) van departementen en mede-overheden, die niet direct voortkomen vanuit GDI portfolio maar wel beslag leggen op de GDI voorzieningen. De betreffende beleidsverantwoordelijke partij/departement moet dan ook de kosten voor de GDI meenemen en dekken. Van belang is dat er op beleidsvoorstellen een 'GDI-toets' komt vergelijkbaar met een uitvoeringstoets. Dit punt wordt ook nog nader uitgewerkt.

3. Huidige situatie – oplossen bestaande tekorten GDI

In tabel 1 zijn, per cluster, de meerjarige kosten die nodig zijn voor de instandhouding, doorontwikkeling en groei van de huidige GDI, benoemd. Elk cluster is opgesplitst in de categorieën: beheer en onderhoud, noodzakelijke doorontwikkeling en volumegroei. Voor het cluster Gegevens, waaronder de basisregistraties vallen, is deze uitsplitsing nog niet gemaakt. Op basis van bestuurlijke afspraken is de financiering van de basisregistraties tot en met 2015 afdoende gedekt. De Digicommissaris zorgt ervoor dat, eind 2015, er gezamenlijk afspraken zijn gemaakt met alle betrokken partijen. Dit draagt bij aan een goede borging van de financiering vanaf 2016 en verder.

Nationaal Beraad, 10 februari 2015

Tabel 1: Meerjarige kostenontwikkeling bestaande GDI voorzieningen					<i>bedragen x€mln.</i>
	2015	2016	2017	2018	2019
Dienstverlening	66,39	60,94	58,30	58,32	39,46
Onderhoud en beheer	53,49	49,44	48,80	48,82	29,96
Noodzakelijke doorontwikkeling	8,40	8,50	6,00	6,00	6,00
Volumegroei	4,50	3,00	3,50	3,50	3,50
Identificatie en Authenticatie	45,50	50,80	52,10	56,10	60,50
Onderhoud en beheer	35,70	39,90	40,10	42,60	45,10
Noodzakelijke doorontwikkeling	6,50	6,00	6,00	6,00	6,00
Volumegroei	3,30	4,90	6,00	7,50	9,40
Gegevens	495,57	478,00	476,80	472,27	471,52
Interconnectiviteit	30,11	39,49	33,83	34,70	34,40
Onderhoud en beheer	28,01	38,99	33,43	34,30	34,00
Noodzakelijke doorontwikkeling	2,10	0,50	0,40	0,40	0,40
Volumegroei	--	--	--	--	--
Bureau Digicommissaris	4,00	4,00	4,00	4,00	0,00
Totaal	641,56	633,23	625,03	625,38	605,87
Reeds beschikbaar in begroting	566,34	532,17	529,67	530,71	511,85
Tekort	-75,2	-101,1	-95,4	-94,7	-94,0

Alvorens in te gaan op de scenario's voor de dekking van het bestaand tekort, is het tekort op de huidige GDI nader gespecificeerd op voorzieningenniveau in tabel 2.

Het financieringsarrangement dat is uitgewerkt in de scenario's heeft alleen betrekking op de stelselvoorzieningen en de instrumenten eOverheid en zoals gemeld blijven de basisregistraties vooralsnog buiten de scope.

	bedragen x€mln.				
	2015	2016	2017	2018	2019
Tabel 2: Tekorten per GDI voorziening					
A. E-voorzieningen overheid					
1. DigiD	-12,8	-19,4	-26,4	-30,7	-35,1
2. Berichten box Burgers	-25,2	-23,0	-21,0	-21,0	-21,0
3. Digipoort OTP	-6,5	-6,5	0,0	0,0	0,0
4. Digipoort KIS	-14,1	-25,8	-26,4	-26,4	-26,4
5. eID	-10,2	-11,8	-9,5	-9,5	-9,5
6. NORA	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
7. Overig	-2,0	-10,2	-7,6	-2,7	-1,6
B. Bureau Digicommissaris	-4,0	-4,0	-4,0	-4,0	-4,0
Totaal	-75,2	-101,1	-95,4	-94,7	-94,0

Volgens de begrotingsregels lost het verantwoordelijke departement de ontstane tekorten in eerste instantie zelf op. Dit gebeurt in overleg met het ministerie Financiën. Zo nodig vindt opschaling naar de ministerraad plaats. In het Besluitvormingsmemorandum 2015 heeft de ministerraad¹ aan de Digicommissaris de opdracht gegeven om dekkingsvoorstellen te doen. Deze voorstellen hebben betrekking op GDI-voorzieningen. Om de bestaande financiële problematiek op te lossen is een aantal scenario's opgesteld (zie bijlage).

Scenario 1: 'Vast bedrag per partij'

In dit scenario worden alle betrokken partijen evenredig belast. Het uitgangspunt is dat naast de departementen ook decentrale overheden, die gebruik maken en/of beleidsmatig betrokken zijn bij de GDI voorzieningen, hetzelfde bedrag betalen. Niet betalen naar gebruik, maar op basis van gemeenschappelijkheid, is de norm.

Scenario 2: Naar aard van voorzieningen en gebruik

In dit scenario staat de aard van de GDI voorzieningen in combinatie met het gebruik door partijen centraal. Het profijtbeginsel wordt hier toegepast: degene die gebruik maken van een voorziening en er belang bij hebben, zijn ook verantwoordelijk voor de oplossing.

Dit scenario is van toepassing op de GDI voorzieningen DigiD, Mijn Overheid en Digipoort. De overige voorzieningen zijn gericht op generiek gebruik en kunnen daardoor niet op basis van individueel gebruik worden uitgedrukt. Het gaat hier met name om de stelselvoorzieningen.

Tevens zijn in dit scenario budgettaire correcties (d.w.z. partijen worden gecompenseerd) doorgevoerd voor substantiële bijdragen van partijen aan bestaande voorzieningen in het verleden.

Scenario 3: Staffel naar gebruik GDI voorzieningen

In dit scenario is, in lijn met scenario 2, gekeken naar het gebruik van de GDI voorzieningen van de betrokken partijen. Er is daarbij meer geabstraheerd van de onderliggende cijfers. Aan de ene kant geven deze een goed, gedegen inzicht. Aan de andere kan het ook een momentopname zijn. In dit

¹ Van 21 februari 2014.

scenario wordt de intensiteit van het gebruik van de GDI teruggebracht tot een staffelindeling opgesteld naar 'laag gebruik', 'middel gebruik' en 'hoog gebruik'.

Scenario 4: Generale dekking

Deze variant is cijfermatig niet verder uitgewerkt, omdat voor generale dekking en bijbehorende bedragen alleen op politiek niveau commitment kan worden afgegeven. Redenering achter dit scenario is dat de ontstane problematiek niet toewijsbaar is aan een bepaald aantal partijen. Indien er (deels) generale middelen beschikbaar komen zal dit een doorwerking hebben naar de te dekken bedragen van overige dekkingsscenario's.

4. Financiële arrangement

Scope

Het arrangement heeft betrekking op:

- Bestaande voorzieningen GDI, dit betreft het portfolio van huidige E-voorzieningen en stelselvoorzieningen.
- Doorwerking van nieuwe voorzieningen op bestaande GDI, als bijvoorbeeld komst eID voor DigiD en eHerkenning.
- Nieuw te ontwikkelen voorzieningen GDI, zoals bijvoorbeeld digitale kluisjes.

Inhoud en financiën zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Inhoudelijke ambities zijn voorzien van (structurele) dekking.

Principes/uitgangspunten financieringsarrangement

1. Beleidswensen en -mutaties ten aanzien van bestaande maar ook toekomstige GDI voorzieningen worden inclusief financiële gevolgen en voorzien van dekking ingebracht in de governance zoals die in het Nationaal Beraad van 30 september 2014 is vastgesteld (Regieraden – Nationaal Beraad – Ministeriële Commissie Digitale Overheid).
2. Er is vooraf overeenstemming over de omvang en beschikbaarheid van financiële middelen voor de gehele life-cycle van de voorziening. Daarmee is omvang van beschikbaarheid bepalend voor de inhoud, omvang en kwaliteit van het voorzieningenniveau GDI.
3. Er is bereidheid van partijen om bij te dragen in de ontwikkeling van een voorziening en indien daartoe wordt besloten ook de investering en structurele kosten van onderhoud, beheer en noodzakelijke doorontwikkeling. Kern is dat partijen bijdragen voor besluiten die worden genomen.
4. Dekking van de financiële gevolgen is voor toekomstige voorzieningen vooraf geregeld middels een van onderstaande dekkingsmogelijkheden. Daarbij kan dekking komen van overheidsorganisatie maar ook (deels) van (private) partijen buiten de overheid.

Financiering binnen de overheid	Gebruiksgerelateerde financiering binnen overheid	Gemeenschappelijk baten management binnen overheid	Dekking (deels) buiten overheid
Generaal n.a.v. ingediende claim bij Begrotingsvoorbereiding	Tarief voor gebruik door overheidsorganisatie	Inzet van baten surplus	Beprijzen van privaat gebruik
	Ex-ante budgetoverheveling o.b.v. verdeelsleutel		Beprijzen registratie of inschrijving
			Beprijzen van 'aanschaf middel'

5. Voor bestaande voorzieningen wordt waar mogelijk en relevant gekeken om de financiële dekking op basis van gebruik door derde partijen (privaat, burgers, etc.) van deze voorzieningen in de toekomst te regelen middels een van de onder punt 4 genoemde modaliteiten.
6. Volume ontwikkeling komt in principe voor rekening van opdrachtgever. Dan wel worden met betrokken partijen afspraken gemaakt om volumegroei anders op te vangen bijv. middels doorbelasting.
7. Naast afspraken over dekking is voldaan aan de 'Leidraad Financiën GDI'.
8. De opdrachtnemer en opdrachtgever(s) relatie is per (groep van) voorziening verankerd in de governance waar de Digicommissaris de regie, coördinatie en eventueel de escalatie op voert.
9. Meerjarig beschikbaar stellen van middelen voor het oplossen van het financieel knelpunt (circa € 80 -100 mln. per jaar vanaf 2015) ten aanzien van bestaand portofolio GDI middels een van de te kiezen scenario's is bij komende Voorjaarsnota 2015/ Begrotingsvoorbereiding 2016 geregeld.
10. Aandeel van de bijdrage voor de departementen wordt neergelegd op de betreffende begrotingshoofdstukken.
11. De middelen, voortkomend uit de scenariokeuze, worden centraal en voor totale omvang aangehouden op een aanvullende begrotingspost. Dit gebeurt bij een nog nader aan te wijzen partij (ministerie van Financiën, departement, gerede partij of Digicommissaris). Dit punt wordt nader uitgewerkt.
12. De middelen komen structureel beschikbaar. Deze worden bij Voorjaarsnota 2015/Begrotingsvoorbereiding 2016 structureel overgeboekt door de betreffende partijen, voor hun aandeel naar de centrale post.
13. Beschikbare middelen worden op voorhand niet meerjarig aan de partijen in de begroting toegekend. Jaarlijks wordt het bedrag bepaald dat in dat jaar beschikbaar is, eventueel met doorwerking naar opvolgende jaren (herijking). Hiervoor worden de sturingsstructuur van de Digicommissaris en het Digiprogramma gebruikt.
14. De bestaande beschikbare middelen op de begrotingen van partijen worden meerjarig 'bevoren'. Hiermee wordt bedoeld dat er geen mutaties/uitnames worden gedaan, die leiden tot tekorten op de beschikbare GDI middelen
15. Door een passage op te nemen in het Besluitvormingsmemorandum wordt het traject van overboekingen door partijen bekrachtigd.
16. Middelen beschikbaar voor GDI worden middels rapportage inzichtelijk en transparant gepresenteerd ook richting politiek. De inrichting en periodiciteit (planning & controlcyclus GDI) van een dergelijke rapportage is nog nader uit te werken.
17. Bij eventuele geschilpunten of niet naleven van gemaakte afspraken zal dit ter besluitvorming / escalatie worden ingebracht in de governance zoals genoemd onder punt 1.

5. Vervolg

Voorafgaand aan het Nationaal Beraad van 10 februari a.s. gaat de Digicommissaris met alle partijen in gesprek om nadere afspraken te maken. Belangrijk onderdeel van dit gesprek wordt de scenariokeuze.

Na afloop van de gesprekken, gaat de Digicommissaris één voorstel presenteren in het Nationaal Beraad. Mocht het nodig zijn, dan wordt voorafgaand aan het overleg, aanvullende informatie aan de leden van het Nationaal Beraad verstrekt.

Bijlage 1: Scenario's

Scenario 1	bedragen x€mln.				
	2015	2016	2017	2018	2019
Buitenlandse Zaken	-6,3	-8,4	-7,9	-7,9	-7,8
Binnenlandse Zaken	-6,3	-8,4	-7,9	-7,9	-7,8
Defensie	-6,3	-8,4	-7,9	-7,9	-7,8
Economische Zaken	-6,3	-8,4	-7,9	-7,9	-7,8
Infrastructuur & Milieu	-6,3	-8,4	-7,9	-7,9	-7,8
Financiën	-6,3	-8,4	-7,9	-7,9	-7,8
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	-6,3	-8,4	-7,9	-7,9	-7,8
Sociale Zaken	-6,3	-8,4	-7,9	-7,9	-7,8
Veiligheid en Justitie	-6,3	-8,4	-7,9	-7,9	-7,8
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	-6,3	-8,4	-7,9	-7,9	-7,8
Wonen en Rijksdienst	-6,3	-8,4	-7,9	-7,9	-7,8
IPO/VNG/UvW	-6,3	-8,4	-7,9	-7,9	-7,8
Totaal	-75,2	-101,1	-95,4	-94,7	-94,0

Scenario 2	bedragen x€mln.				
	2015	2016	2017	2018	2019
Buitenlandse Zaken	-1,5	-2,4	-2,1	-1,7	-1,7
Binnenlandse Zaken	-1,5	-2,4	-2,1	-1,7	-1,7
Defensie	-1,5	-2,4	-2,1	-1,7	-1,7
Economische Zaken	-1,5	-2,4	-2,1	-1,7	-1,7
Infrastructuur & Milieu	-2,5	-7,9	-7,4	-7,1	-6,5
Financiën	-42,9	-32,5	-24,5	-23,0	-21,5
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	-2,8	-8,7	-8,7	-8,8	-8,4
Sociale Zaken	-11,6	-18,7	-20,1	-21,2	-22,0
Veiligheid en Justitie	-1,5	-6,7	-6,0	-5,7	-4,9
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	-4,1	-11,1	-11,2	-11,4	-11,3
Wonen en Rijksdienst	-1,5	-2,4	-2,1	-1,7	-1,7
IPO/VNG/UvW	-2,0	-3,1	-7,0	-8,8	-10,5
Totaal	-75,2	-101,1	-95,4	-94,7	-94,0

Nationaal Beraad, 10 februari 2015

Scenario 3	<i>bedragen x€mln.</i>				
	2015	2016	2017	2018	2019
Buitenlandse Zaken	-2,0	-2,7	-2,5	-2,6	-2,5
Binnenlandse Zaken	-2,0	-2,7	-2,5	-2,6	-2,5
Defensie	-2,0	-2,7	-2,5	-2,6	-2,5
Economische Zaken	-2,0	-2,7	-2,5	-2,6	-2,5
Infrastructuur & Milieu	-6,0	-7,9	-7,6	-7,8	-7,4
Financiën	-17,7	-24,0	-22,2	-21,3	-22,3
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	-6,0	-7,9	-7,6	-7,8	-7,4
Sociale Zaken	-17,7	-24,0	-22,2	-21,3	-22,3
Veiligheid en Justitie	-6,0	-7,9	-7,6	-7,8	-7,4
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	-6,0	-7,9	-7,6	-7,8	-7,4
Wonen en Rijksdienst	-2,0	-2,7	-2,5	-2,6	-2,5
IPO/VNG/UvW	-6,0	-7,9	-7,6	-7,8	-7,4
Totaal	-75,2	-101,1	-95,4	-94,7	-94,0