

Beslisnotitie bestedingsplannen

Betreft

Bestedingsplannen GDI-voorzieningen

Aan: Leden van het Nationaal Beraad

Van: Digicommissaris

Contactpersoon

Daisy Geurts

daisy.geurts@digicommissaris.nl

Datum

18 mei 2015

Kenmerk

2015-0000267045

Bijlagen: 1

Samenvatting

Op 21 april 2015 heeft de Ministeriële Commissie Digitale Overheid de (financiële) sturing vastgesteld. Binnen deze sturing is het Nationaal Beraad verantwoordelijk voor het beoordelen van de bestedingsplannen voor het geheel van de voorzieningen uit de GDI en daarmee voor de vrijgave van de middelen uit de aanvullende post zoals die zijn vastgesteld in de Ministerraad van 6 maart 2015

De Digicommissaris heeft -conform het afgesproken proces en tijdspad- aan de opdrachtgevers gevraagd om bestedingsplannen op te stellen, inclusief onderbouwing van de gevraagde bedragen. Vervolgens is aan de regieraden (per cluster van voorzieningen) gevraagd om de bestedingsplannen van een advies te voorzien.

Deze stap heeft geleid tot het verder verdiepen van de bestedingsplannen en het verbeteren van de kwaliteit van de onderbouwing door de opdrachtgevers. Tegelijkertijd ontbrak het aan voldoende tijd en gelegenheid om tot gedragen adviezen te komen voor het Nationaal Beraad van 18 mei.

Ter ondersteuning van de besluitvorming in het Nationaal Beraad over de vrijgave van de middelen, is door de Digicommissaris een feitelijk overzicht opgesteld van de per voorziening aangeleverde bestedingsplannen en bijbehorende onderbouwing. Dit leidt tot de volgende besispunten:

Het Nationaal Beraad besluit tot het:

- 1. beschikbaar stellen van de middelen uit de aanvullende post daar waar stukken volledig en onderbouwd zijn. Het betreft €67,6 mln. in 2015 en €59,4 mln. in 2016.**

- 2a. aanhouden van de middelen uit de aanvullende post daar waar bestedingsplannen onvolledig zijn dan wel (nog) niet zijn onderbouwd; en vrijgeven van deze middelen bij Juli-/Augustusbrief wanneer onderbouwing is aangeleverd. Dit betreft € 6 mln. in 2015 en € 32,9 mln. in 2016.**

Of:

- 2b. vrijgeven van de middelen voor 2015 en het nader onderbouwen van de middelen voor 2016 bij Juli-/Augustusbrief 2015, daar waar bestedingsplannen onvolledig dan wel (nog) niet onderbouwd zijn. Dit betreft € 6 mln. in 2015 en € 32,9 mln. in 2016.**

- 3. Behouden van de middelen die niet zijn aangevraagd dan wel dubbel zijn meegenomen (€ 6,7 mln. in 2015 en € 4,6 mln. in 2016) binnen de GDI; en te komen met een nader voorstel bij Juli-/Augustusbrief 2015 dan wel uiterlijk Najaarsnota 2015.**

Proces

Op 7 april 2015 heeft het Nationaal Beraad ingestemd met de uitwerking van de (financiële) sturing op de Generieke Digitale Infrastructuur, zoals opgenomen in de nota 'Verdieping financiële/operationele sturing GDI'¹.

Op 21 april 2015 heeft de Ministeriële Commissie Digitale Overheid ingestemd met de iets aangepaste versie van deze nota. Daarmee is een proces vastgelegd, waarin per voorziening door de opdrachtgever een bestedingsplan wordt opgesteld. Deze bestedingsplannen geven, binnen de vastgestelde kaders van de Ministerraad van 6 maart 2015, een uitwerking van het benodigde budget voor de desbetreffende voorziening.

Op basis van de bestedingsplannen en het advies van de regieraden beslist het Nationaal Beraad om de middelen opgenomen in de aanvullende post vrij te geven. De regieraden hebben hierin een adviserende rol naar het Nationaal Beraad, om zo de samenhang tussen de voorgenomen bestedingen op de verschillende voorzieningen te borgen, en om te borgen dat de bestedingen passen binnen de ambities en kaders van het Digiprogramma.

Met dit proces worden zowel inhoud als financiën per voorziening bij elkaar gebracht. Voor alle betrokken partijen in het Nationaal Beraad wordt daarmee inzichtelijk gemaakt op welke basis de besteding van de middelen uit de aanvullende post plaatsvindt.

Vrijdag 10 april 2015 heeft de Digicommissaris een uitvraag voor de bestedingsplannen verstuurd aan alle opdrachtgevers van de voorzieningen uit de GDI. Daar waar geen opdrachtgever (bekend) was, is de uitvraag gestuurd naar de coördinerend (beleids)verantwoordelijke partij. Met deze uitvraag is tevens gevraagd om onderbouwing van de bestedingsplannen, in de vorm van getekende opdrachtbrieven of offertes. Dit om de bestedingsplannen inhoudelijk te kunnen beoordelen.

Naar aanleiding van een aantal veelgestelde vragen is op 17 april 2015 extra toelichting gestuurd.

¹ http://www.digicommissaris.nl/files/Complete_set_NB_stukken_7_april.pdf

Daar waar onduidelijkheden waren of uit de aangeleverde stukken niet het benodigde inzicht over de besteding van de middelen kon worden afgeleid, is contact opgenomen met de opdrachtgever of de beleidsverantwoordelijke. Dat heeft in een aantal gevallen geleid tot het alsnog aanleveren van onderbouwende stukken.

Vanuit de Digicommissaris is op basis van de aangeleverde bestedingsplannen en de onderbouwing een conceptadvies opgesteld voor de verschillende regieraden. Dit conceptadvies is gebaseerd op de volgende criteria:

1. Benodigde stukken:
 - a. Is er een bestedingsplan ontvangen, waarin de kosten en de dekking voor de voorziening worden gespecificeerd volgens het aangeleverde format?
 - b. Zijn er documenten ontvangen waarmee de gespecificeerde kosten uit het bestedingsplan sluitend worden onderbouwd? Dit gaat bijvoorbeeld om opdrachtbrieven of offertes, maar ook verslagen van bestuurlijke overleggen waaruit de besluitvormingslijn kan worden afgeleid.
2. Inhoud:
 - a. Is het bedrag in het bestedingsplan gelijk aan het bedrag zoals vastgesteld in de Ministerraad van 6 maart 2015? Zo nee: wat is de reden en is er dekking voor het verschil?
 - b. Zijn de bedragen voor 2015 en 2016 volledig ingevuld (geen PM-posten e.d.)
 - c. Worden er met incidenteel geld geen structurele (ongedekte) kosten geïntroduceerd?

Ad 2:

- Aangezien het jaar 2015 al halverwege is en de inhoudelijke beoordeling van de voorzieningen al heeft plaatsgevonden bij opstellen van de begroting 2015, is er door de Digicommissaris voor gekozen de inhoudelijke toets voor het jaar 2015 en 2016 te beperken tot de voorzieningen die een beroep doen op de aanvullende post.

- Voor 2016 (voor de Voorjaarsnota 2016), 2017 en latere jaren (bij de Begrotingsvoorbereiding 2017) zal voor alle voorzieningen met advies van de regieraden, een inhoudelijke toets plaatsvinden aan de hand van het Digiprogramma 2016 en verder. Dit kan leiden tot verschuivingen/aanpassingen van middelen. Voor de voorzieningen die een beroep doen op de aanvullende post kan deze inhoudelijke toets leiden tot een correctie op de bedragen voor 2016, door te voeren bij Voorjaarsnota 2016.

- Voorts wordt bij een aantal voorzieningen aangegeven dat meer geld nodig en/of beschikbaar is dan opgenomen in de kaders conform Ministerraad van 6 maart jl. Er is weliswaar 'een hek' om de GDI middelen gezet om integraal tot een afweging te kunnen komen, maar er is ook afgesproken de budgetverantwoordelijkheid van de bewindspersonen ten aanzien van de relevante begrotingshoofdstukken als uitgangspunt te nemen. Daarom toetst het Bureau Digicommissaris op (structureel) aanwezige dekking van de ophoging van de kaders, maakt deze ook transparant en zet de middelen binnen 'het hek' van de beschikbare GDI. De inhoudelijke afweging zal ook vanaf 2016 en verder binnen de governance van de Digicommissaris dienen plaats te vinden. Op basis van deze criteria zijn de voorzieningen in één van de volgende categorieën ingedeeld en beoordeeld:

	Doet beroep op aanvullende post?	Alle stukken aanwezig?	Beoordeling	Resultaat
1.	Ja	✓	✓	• Positief advies op bestedingsplan • Vrijgave middelen
2.	Ja	✓	X	• Negatief advies op bestedingsplan • Advies om middelen geheel of gedeeltelijk aan te houden.
3.	Ja	X	N.v.t.	• Negatief advies op bestedingsplan • Advies om middelen geheel aan te houden.
4.	Nee	✓	✓	• Positief advies bestedingsplan • Geen financiële gevolgen.
5.	Nee	✓	X	• Inhoudelijk bespreken met opdrachtgever • Geen financiële gevolgen.
6.	Nee	x	N.v.t.	• Negatief advies op bestedingsplan • Geen financiële gevolgen.

De conceptadviezen zijn door de secretarissen van de regieraden op 29 en 30 april 2015 schriftelijk voorgelegd aan de regieraden.

Aan de leden van de regieraden is gevraagd om te reageren op het conceptadvies. Deze schriftelijke ronde heeft geleid tot aanvulling en verdieping van de bestedingsplannen door opdrachtgevers. De onderbouwing van het gevraagde budget uit met name de aanvullende post is daardoor transparanter en kwalitatief beter geworden.

Een aantal regieraadleden heeft aangegeven onvoldoende tijd te hebben om een reactie afgestemd met de achterban- tijdig aan te leveren voor het Nationaal Beraad.

Het is daarom niet mogelijk gebleken om tijdig voor het Nationaal Beraad een gedragen advies van de regieraden te formuleren.

De bestedingsplannen worden om die reden zonder gezamenlijk advies van de regieraden, aan het Nationaal Beraad aangeboden. Om de leden van het Nationaal Beraad toch houvast te bieden bij het beoordelen van de bestedingsplannen, is een feitelijk overzicht opgesteld met daarin de bevindingen omtrent de bestedingsplannen en de daarbij aangeleverde stukken. De bestedingsplannen zijn bijgevoegd. De aangeleverde onderbouwing is op verzoek in te zien.

Het bestedingsplan van het Bureau Digitale Overheid valt niet onder een regieraad en is bijgevoegd bij de bestedingsplannen voor het Nationaal Beraad.

De besluitvorming in dit Nationale Beraad heeft betrekking op vrijgave van de middelen voor 2015 en 2016. Vrijgave betekent dat geld naar opdrachtgevers gaat. Aanhouden betekent dat onderbouwing nog in overleg met de regieraden moet volgen zodanig dat de uitkomst kan worden meegenomen bij Juli-/Augustusbrieff 2015. Dubbeltelling en 'minder aanvraag' ten opzichte van de kaders uit Ministerraad d.d. 6 maart 2015 kunnen worden meegenomen in de bespreking met de regieraden door de Digicommissaris, zodanig dat inzet kan worden meegenomen uiterlijk bij Najaarsnota 2015.

Feitelijke bevindingen per cluster

In de bijlage is een uitgebreide tabel opgenomen met per cluster de bevindingen voor de voorzieningen. Samenvattend:

Middelen aanvullende post	2015	2016	2017	2018	bedragen x € mln.	
					2019	2020 e.v.
Beschikbaar in aanvullende post stand MR 6/3/15	80,3	96,9	87,4	77,4	68,4	68,4
waarvan:						
1. Bestedingsplannen: aanwezig, compleet en onderbouwd	67,6	59,4	nader te toetsen 2017 e.v.			
2. Bestedingsplannen: aanwezig, onderbouwing ontbreekt	6,0	32,9	nader te toetsen 2017 e.v.			
3. Minder aanvraag in bestedingsplannen t.o.v. middelen MR 6/3	4,6	2,3				
4. Dubbeltelling: middelen in meerdere bestedingsplannen opgenomen	2,1	2,3	3,7			

Ad 1. Voor eID is in 2015 bij Besluitvormingsmemorandum reeds € 8,1 mln. beschikbaar gesteld aan BZK.

Ad 2. Voor 2015 betreft dit Digipoort OTP/KIS. Voor 2016 betreft dit e-factureren, eID en Digipoort OTP/KIS.

Ad 3. Er is t.o.v. de kaders MR 6/3 minder aangevraagd in bestedingsplannen voor Digipoort KIS en e-factureren in 2015.

Ad 4. Dit betreft een dubbeltelling in de opgave van de kosten voor aansluitondersteuning stelselvoorzieningen.

BIJLAGE							
toetsingskader bestedingsplannen							
	bestedingsplan	doet beroep op aanvullende post?	2015 compleet	toelichting	2016 compleet	toelichting	overige bevindingen
1. Dienstverlening							
1.1 Ondernemersplein	√	nee	√		√		
1.2 Ondernemingsdossier	√	nee	√		√		Er is in 2015 € 1,87 mln meer budget beschikbaar dan bij de inventarisatie aangegeven.
1.3 Berichtenbox voor bedrijven	√	nee	√		√		Doorontwikkeling is vanaf 2016 als pm-post opgenomen
1.4 e-Factureren	√	ja	√	€ 4,03 mln is onderbouwd; uit het bestedingsplan blijkt aanvullen € 2,28 mln doorbelast te kunnen worden. Uit de reguliere begroting is € 0,9 mln beschikbaar. Het beroep op de aanvullende post wordt € 1,75 mln	√	€ 4,03 mln is onderbouwd; uit het bestedingsplan blijkt aanvullen € 2,37 mln doorbelast te kunnen worden. Het beroep op de aanvullende post wordt € 1,66 mln	De inkomsten uit doorbelasting nemen vanaf 2019 fors af (€ 80.000 inkomsten uit doorbelasting in 2019); er is in 2015 € 0,4 mln meer beschikbaar dan bij de inventarisatie aangegeven.
1.5 Mijnoverheid incl. Berichtenbox voor burgers	√	ja	√	€ 15,8 mln is onderbouwd	√	€ 16,3 mln is niet onderbouwd;	
1.6 Overheid.nl incl Overheidsorganisaties	√	ja	√	€ 0,58 mln is onderbouwd	√	€ 0,56 mln is onderbouwd	
1.7 Samenwerkende catalogi	√	nee	√		√		
1.8 SBR	√	nee	√		√		De opdrachtbrief bevat een aantal stelposten
1.9 Antwoord voor bedrijven	√	nee	√		√		Er oor Ondernemersplein en Antwoord voor bedrijven tezamen € 0,7 mln minder beschikbaar dan bij de inventarisatie aangegeven. In 2016 is dat 0,2 mln.
1.10 Aansluitondersteuning	X	ja	deels	Aansluitondersteuning voor de stelstelvoorzieningen (3.2 tm 3.5) is in de desbetreffende bestedingsplannen opgenomen. Aansluitondersteuning voor Mijnoverheid is onderbouwd en bedraagt € 0,24 mln.	√	Aansluitondersteuning voor de stelstelvoorzieningen (3.2 tm 3.5) is in de desbetreffende bestedingsplannen opgenomen. Aansluitondersteuning voor Mijnoverheid is onderbouwd en bedraagt € 1,285 mln.	

toetsingskader bestedingsplannen							
	besteding splan	doet beroep op aanvullende post?	2015 compleet	toelichting	2016 compleet	toelichting	overige bevindingen
2. Identificatie & Authenticatie							
2.1 eHerkenning	✓	nee	✓		✓		
2.2 DigiD	✓	ja	✓	€ 12,8 mln is onderbouwd	✓	€ 16,9 mln is o	Er is sprake van een zogeheten open einde-regeling. De groei van het gebruik van DigiD Midden is onvoorspelbaar.
2.3 eID	✓	ja	deels	€ 12,2 mln is onderbouwd	werkplan 2016 is niet aangeleverd	€ 6,2 is wel onderbouwd, € 5,3 (programma eID) is niet onderbouwd	Het bestedingsplan bevat een aantal pm-posten. Dit betreft Private authenticatiedienst ivm gebruik private middelen en Publieke middel ontwikkeling. Het bestedingsplan bevat ook het beheer van e-Herkenning.

toetsingskader bestedingsplannen							
	besteding splan	doet beroep op aanvullende post?	2015 compleet	toelichting	2016 compleet	toelichting	overige bevindingen
3. Gegevens							
3.1 Beheervoorziening Burgerservicenummer	✓	nee	✓		✓	idem	Aandachtspunt: de middelen voor doorontwikkeling en volumeontwikkeling ontbreken .
3.2 Digikoppeling	✓	ja	✓	€ 1,33 mln is onderbouwd	✓	€ 1,41 mln is onderbouwd	De middelen voor aansluitondersteuning zijn meegenomen onder de post volumegroei. Voor het jaar 2016 is € 4,8 mln minder beschikbaar dan bij de inventarisatie aangegeven.
3.3 Digilevering	✓	ja	✓	€ 3,928 mln is onderbouwd	✓	€ 4,43 mln is o	Onduidelijk is of voor de opgevoerde activiteiten doorontwikkeling ketenintegriteit, bedrijfszekerheid en functionaliteit (kosten: € 1,1 mln) in 2014 wel/niet al budget beschikbaar is gesteld door BZK. De middelen voor aansluitondersteuning zijn meegenomen onder de post volumegroei. Voor het jaar 2016 is € 3,9 mln meer beschikbaar dan bij de inventarisatie aangegeven.
3.4 Digimelding	✓	ja	✓	€ 3,196 mln is onderbouwd	✓	€ 3,44 mln is o	De middelen voor aansluitondersteuning zijn meegenomen onder de post volumegroei.
3.5 Stelselcatalogus	✓	ja	✓	€ 0,476 mln is onderbouwd	✓	€ 0,9 mln is on	Voor het jaar 2016 is € 0,9 mln meer bverschikbaar dan bij de inventarisatie aangegeven.
3.6 Kenniscentrum e-overheid Monitor	X	nee	X		X		

toetsingskader bestedingsplannen							
	bestedingsplan	doet beroep op aanvullende post?	2015 compleet	toelichting	2016 compleet	toelichting	overige bevindingen
4. Interconnectiviteit							
4.1 Diginetwerk	√	nee	nvt				Doorontwikkeling kan nu niet plaatsvinden en er wordt minimaal beheer uitgevoerd
4.2 Digipoort OTP bestaand	√	ja	√	€ 6,5 mln is onderbouwd	√	€ 6,5 mln is on	Het bestedingsplan bevat open einden (berichtenstaffel) en ongedekte kosten (KPN-contract en kosten voor DDOS-maatregelen).
4.3 Digipoort KIS - migratie OTP	√	ja	deels	€ 7,3 mln is onderbouwd, hiervan betreft € 1,5 mln een dubbeltelling van personele kosten. Daarmee kan € 5,8 mln vrijgegeven worden. Ook is aangegeven dat vastgesteld dient te worden of SWHT (in eerste instantie MSW, in 2015 € 4,5 mln) en Supd@x (in 2015 € 0) onderdeel uitmaken van de GDI. Hiermee kan € 4,5 mln nog niet vrijgegeven worden. Van de leenfaciliteit voor de migratie van de OTP ad € 2 mln kan € 1,5 mln in één keer afgelost worden.	deels	€ 14,6 mln is o	Uit de onderliggende documenten blijkt een dubbeltelling van € 3 mln personele kosten. Ook is aangegeven dat vastgesteld dient te worden of SWHT (in eerste instantie MSW, 2016 € 9 mln) en Supd@x (€ 1,8 mln in 2016) onderdeel uitmaken van de GDI. Hiermee kan € 10,8 mln nog niet vrijgegeven worden. Van de leenfaciliteit voor de migratie van de OTP ad € 2 mln kan het restant van € 0,5 mln in één keer afgelost worden. Voor het jaar 2015 is € 2,3 mln mer beschikbaar dan bij de inventarisatie aangegeven. Voor het jaar 2016 is dat € 0,3 mln.
4.4 Digipoort PI	√	nee	√	Deze post blijkt Managed Services te betreffen. Dit wordt aangepast.			Deze post blijkt Managed Services te betreffen. Dit wordt aangepast.
4.5 PKIoverheid	√	nee	√				
4.6 NORA	√	nee	√				
4.7 Standaarden en webrichtlijnen	√	nee	√				In het bestedingsplan zijn alleen de middelen bij EZ opgenomen.
4.8 DDOS	√	ja	√	geen middelen uit aanvullende post gevraagd	√	€ 0,06 mln is o	DDOS-maatregelen komen in meerdere bestedingsplannen terug