

# Nota

## Aan

Nationaal Beraad Digitale Overheid

## Van

Digicommissaris, in afstemming met de Regieraden

## Betreft

Beslisnotitie vrijgave middelen Aanvullende Post GDI 2016

## Contactpersoon

Daisy Geurts  
Daisy.Geurts@digicommissaris.nl

## Datum

12-06-2015

## Kenmerk

2015-0000356068

## Bijlagen

1

In het Nationaal Beraad van 18 mei 2015 is besloten om de middelen uit de aanvullende post voor de bestedingsplannen 2015 beschikbaar te stellen, en over een enkele post in mei nog nader overleg te voeren over de onderbouwing ervan. De Digicommissaris zal het Nationaal Beraad schriftelijk berichten over de uitkomst daarvan. Verder is besloten dat over de bestedingsplannen 2016 die nog onvoldoende onderbouwd zijn, overleg zal plaatsvinden tussen het Bureau Digicommissaris en de betrokken partij(en). Alle bestedingsplannen 2016 worden daartoe in een schriftelijke ronde voor advies aan de regieraden voorgelegd, waarbij vooral zal worden getoetst op de onderbouwing en of de financiële doorvertaling van de bestedingsplannen binnen de financiële kaders van de MR blijft. Afgesproken is dat Bureau Digicommissaris dit advies voorbereidt. De bestedingsplannen 2016 zullen, inclusief de adviezen, worden geagendeerd in de extra vergadering van het Nationaal Beraad die is belegd op 7 juli, zodat er tijdige duidelijkheid is over de financiële dekking van de bestedingsplannen, die een beroep doen op de Aanvullende Post GDI, en het resultaat verwerkt kan worden in de Augustusbrief ten behoeve van de Miljoenennota 2016.

Daarnaast is door het Nationaal Beraad besloten dat de middelen op de aanvullende post, waarop nu (in 2015) geen beslag wordt gelegd, worden aangehouden en mogelijk worden ingezet bij Najaarsnota.

Inmiddels is het overleg over de openstaande posten van 2015 gevoerd. De onderbouwing daarvan is naar het oordeel van de Digicommissaris voldoende en de vrijgave van de middelen is in gang gezet.

### Bestedingsplannen 2016

Het overzicht van de bestedingsplannen 2016, zoals besproken in het Nationaal Beraad van 18 mei jl, kende nog drie voorzieningen waarbij de onderbouwing (deels) ontbrak. Het betrof:

- Mijnoverheid;
- eID;
- Digipoort.

Aan de opdrachtgevers van deze voorzieningen is gevraagd om nadere onderbouwing aan te leveren. Daar waar op dit moment nog geen opdrachtgever is, is de vraag aan de beleidsverantwoordelijke gesteld.

Voor deze drie voorzieningen is aanvullend onderbouwend materiaal aangeleverd en in een enkel geval is ook het bestedingsplan aangepast. Daarop is aan de Regieraden advies gevraagd. Dit voorbereide advies is –conform het eerder doorlopen proces mbt de bestedingsplannen 2015- gebaseerd op een tweetal niet-inhoudelijke criteria. De adviezen treft u in de bijlage aan.

Het Nationaal Beraad wordt gevraagd om in te stemmen met de bestedingsplannen 2016, zodat ook de middelen uit de Aanvullende Post GDI die nodig zijn voor de voorzieningen in 2016, kunnen worden vrijgegeven (dat gebeurt dan per Augustusbrief 2015). Dit betekent dat voor het jaar 2016 alle aangevraagde middelen uit de Aanvullende Post GDI vrijgegeven worden.

De regieraden hebben in hun reactie aangedrongen op nadere inhoudelijke bespreking van de bestedingsplannen in de verschillende regieraden, om zo daadwerkelijk sturing te kunnen geven op het in samenhang realiseren van de voorzieningen van de Generieke Digitale Infrastructuur. Naast dit financieel gedreven proces worden de regieraden de komende tijd daarom ook gevraagd om voor 2016/2017 inhoudelijk te kijken naar de bestedingsplannen: wat is de samenhang tussen de voorzieningen, zijn we de goede dingen met de juiste prioriteit aan het doen? Dit zijn belangrijke vragen die mede input geven aan het dit najaar met elkaar op te stellen Digiprogramma 2016/2017. Mocht er uit de besprekingen komen dat er accenten verlegd moeten worden, dan kan dit ook budgettaire consequenties hebben. Zo nodig kunnen deze –conform de begrotingscyclus en met inachtneming van de door de MR gestelde financiële kaders- leiden tot wijzigingsvoorstellen bij Najaarsnota 2015 of Voorjaarsnota 2016 (het Hoofdbesluitvormingsmoment).

#### Extra aanwending middelen Aanvullende Post

De hoogte van de claim met betrekking tot Digipoort bleek niet aan te sluiten op de daadwerkelijke begroting, zoals opgenomen in het bestedingsplan 4.4 Digipoort PI. Er was onduidelijkheid over de aard en verwerking van een bedrag van € 4,79 miljoen in de diverse claims. Inmiddels is die duidelijkheid er wel. Gebleken is dat het gaat om een generieke 'managed service laag' waarvan niet alleen Digipoort PI gebruik maakt, maar ook andere voorzieningen zoals DigiD en MijnOverheid. Naast de 'naamsverwarring' blijkt een deel van de kosten voor deze infrastructuur niet in de overige voorzieningen te zijn doorbelast, waardoor deze ook niet zijn meegenomen in de begroting van die voorzieningen.

Gezien het generieke karakter van deze infrastructuur en ter voorkoming van het alsnog moeten doorbelasten aan de voorzieningen die er gebruik van maken, wordt het volgende voorgesteld. Voor 2015 en 2016 vindt de financiering van de 'managed service laag' plaats vanuit de Aanvullende Post. Het gaat om € 4,79 mln. in 2015 en € 2,47 mln. in 2016. Voor 2017 en verder draagt Logius als beheerder tijdig zorg voor het doorbelasten van de kosten. De aanvullende post biedt budgetneutraal ruimte, doordat er rondom interconnectiviteit minder is aangevraagd van de Aanvullende Post dan oorspronkelijke was geclaimd. Doorbelasten op het laatste moment aan Digipoort, DigiD en MijnOverheid zal uiteindelijk tot meer administratieve lasten leiden en uiteindelijk door dezelfde ruimte op de aanvullende post moeten worden gedekt.

#### **Voorgestelde besluiten:**

- **Het Nationaal Beraad keurt de bestedingsplannen 2016 goed en geeft daarmee de daarin gevraagde middelen voor 2016 uit de Aanvullende Post GDI voor verwerking in Augustusbrief 2015 vrij;**

- **Het Nationaal Beraad stelt voor Bestedingsplan 4.4 Digipoort PI afzonderlijk middelen ter beschikking ter dekking van de kosten van de 'managed service laag' voor zowel 2015 als 2016. Het geheel blijft binnen de totale financiële kaders van de Aanvullende Post.**

## Bijlage: adviezen van de regieraden

### 1. Digipoort

Een aantal aangeleverde bestedingsplannen ten behoeve van Digipoort riep onduidelijkheid op. In een aantal gesprekken tussen de direct betrokken partijen en medewerkers van bureau Digicommissaris zijn deze onduidelijkheden weggenomen. De belangrijkste conclusies en aanbevelingen per afzonderlijk Digipoort bestedingsplan zijn als volgt:

- De vermeende dubbeltelling in personele lasten voor de bestaande Digipoort OTP en de Digipoort OTP op KIS zijn na additionele controle afdoende onderbouwd. Gedurende de migratieperiode 2015-2016 is extra personele inzet nodig.
- Digipoort OTP wordt, omwille van borging van de continuïteit van dienstverlening, voor de gevraagde jaren 2015 en 2016 gefinancierd vanuit de Aanvullende Post GDI.
- Ten aanzien van de genericiteit van de voorzieningen Supd@x en Single Window Handel en Transport (inclusief Maritiem Single Window) is geconcludeerd dat een discussie over de genericiteit van Digipoort diensten in den brede nodig is. Deze discussie wordt gestart in de Regieraad Interconnectiviteit van 7 juli a.s. en vóór einde 2015 wordt aan het Nationaal Beraad een besluitvormende notitie aangeleverd. Duidelijk is dat de voorziening Digipoort generiek is, maar dat niet alle diensten die hiervan gebruik maken dit ook zijn. Waar precies de knip tussen generiek en specifiek gelegd moet worden is de vraag die beantwoord moet worden.
- In afwachting van de uitkomst van de voorgestelde discussie rondom genericiteit van diensten is besloten de gevraagde trekking uit de Aanvullende Post GDI voor Supd@x en Single Window Handel en Transport (inclusief Maritiem Single Window) toe te kennen voor de jaren 2015 en 2016 onder voorbehoud van het aanleveren van bijbehorende definitieve opdrachtbrieven vóór 10 juli a.s. en financieel gemaximeerd tot de eerder aangevraagde trekking uit de Aanvullende Post GDI.
- Het bestedingsplan 4.4 Digipoort PI betreft de managed service laag waar onder andere Digipoort KIS, DigiD en MijnOverheid gebruik van maken. Ten onrechte heeft de doorbelasting naar de gebruikmakende voorzieningen deels plaatsgevonden. Het deel dat niet is doorbelast betreft voor 2015 € 4,7 mln en voor 2016 € 2,47 mln euro. Aangezien het hier een generieke infrastructurele laag betreft, niet alleen voor Digipoort maar ook voor andere GDI-voorzieningen, wordt aan het Nationaal Beraad voorgesteld om de kosten voor 2015 en 2016 budgetneutraal te dekken vanuit de Aanvullende Post GDI.
- Met als input de uitkomsten van genoemde discussie over generiek versus specifiek zal voor de jaren 2017 en verder door Logius de doorbelasting op orde worden gebracht en vindt de financiering volledig plaats door middel van doorbelasting naar de voorzieningen die er gebruik van maken.

**Conclusie regieraad (Interconnectiviteit):** de bestedingsplannen 2016 voor de voorzieningen Digipoort zijn afdoende onderbouwd en openstaande discussies zullen worden geadresseerd binnen de regieraad Interconnectiviteit.

### 2. MijnOverheid

MijnOverheid is een voorziening die wordt gebruikt door burgers en overheidsorganisaties/afnemers. Het is onderdeel van een keten met functionaliteit en koppelvlakken en gerelateerd aan andere digitale voorzieningen. Daardoor is er een groot aantal afhankelijkheden. Het is een vitaal onderdeel van het primaire proces van grote afnemers die de Berichtenbox Mijnoverheid gebruiken om met burgers te communiceren (o.a. berichten met rechtsgevolgen) en besparingen realiseren door fysieke post te digitaliseren.

Het grootste deel van het benodigde budget voor 2016 is nodig voor beheer en exploitatie van MijnOverheid en de Berichtenbox. Beheer (en daarmee de kosten) groeit mee met gebruik. Toenemend gebruik (= volumegroei) betekent toenemend beheer en onderhoud op systemen waarbij de performance op een hoog peil moet blijven.

Een deel van het budget voor 2016 is gereserveerd voor doorontwikkeling. De ontwikkelagenda voor 2016 is nog niet definitief vastgesteld. Deze agenda wordt mede bepaald door de politieke agenda, wetgeving, visie en strategieontwikkeling, verkenningen en voorstudies en wensen van afnemers.

Andere grote posten zijn 'gebruik' en 'organisatie en kwaliteit'. Deze zijn met activiteiten onderbouwd.

**Conclusie regieraad (Dienstverlening):** het bestedingsplan 2016 MijnOverheid is afdoende onderbouwd; gezien het grote belang van Mijnoverheid in de overheidsdienstverlening aan burgers en de vele afhankelijkheden van deze voorziening met andere digitale voorzieningen, zal verdere inhoudelijke bespreking van het bestedingsplan geagendeerd worden in de regieraad Dienstverlening, waarbij ook zal worden gekeken naar de samenhang met de integratie van de berichtenboxen. In het najaar zal de voorgestelde invulling van de doorontwikkeling van MijnOverheid aan de regieraad Dienstverlening worden voorgelegd ter toetsing aan het clusterplan 2016 en het Digiprogramma 2016/2017.

### 3. eID

Het realiseren van eID is één van de prioriteiten in het Digiprogramma 2015. De ontbrekende onderbouwing had met name betrekking op het werkplan voor het programma eID 2016. Die is nu aangeleverd. Aangezien het jaarplan 2016 nog niet beschikbaar is, heeft deze onderbouwing de vorm van uitgewerkte activiteiten, onder andere gebaseerd op meer- en minderwerk ten opzichte van 2015. Verder was er nog sprake van een klein aantal PM-posten. Die zijn waar nodig ingevuld en onderbouwd. Een deel van de invulling van 2016 is afhankelijk van het verloop van en de resultaten van de pilots.

**Conclusie regieraad (I&A):** Het bestedingsplan 2016 eID en de openstaande posten zijn afdoende onderbouwd. Over de samenhang tussen, het verloop en de resultaten van de pilots en het effect daarvan op de besteding van middelen in 2016 en verder zal in de regieraad I&A verder worden gesproken, zodat de regieraad ook in de gelegenheid wordt gesteld om te sturen op het realiseren van de doelstellingen uit het clusterplan en het Digiprogramma.

**Ter bespreking:**

- **Deelt het Nationaal Beraad het geschetste streefbeeld voor de besturing van de digitale overheid en de voorgestelde rolverdeling?**

## Streefbeeld

### Wat vooraf ging

Op 30 september 2014 heeft het Nationaal Beraad de interbestuurlijke governancestructuur voor de Digitale Overheid geaccordeerd. Deze - volgens het rapport Kuipers noodzakelijke herinrichting van de governancepiramide - is onderdeel van het Digiprogramma 2015 dat op 6 maart jl. door de ministerraad is vastgesteld.

In deze ministerraad is bij de besluitvorming over de structurele dekking van de financiële tekorten, het belang van een goede besturing extra benadrukt en gevraagd om hier zo snel mogelijk invulling aan te geven. Een besturing waarin verantwoordelijkheden eenduidig zijn belegd en inhoud en financiën onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

In het Nationaal Beraad van 18 mei 2015 is een eerste verkennende discussie gevoerd over de besturing. Uit de bespreking volgde een breed gedeelde behoefte om een gezamenlijk streefbeeld (stip op de horizon) te formuleren voor de besturing van de Digitale Overheid, opdat gericht stappen gezet kunnen worden naar de toekomstig gewenste situatie.

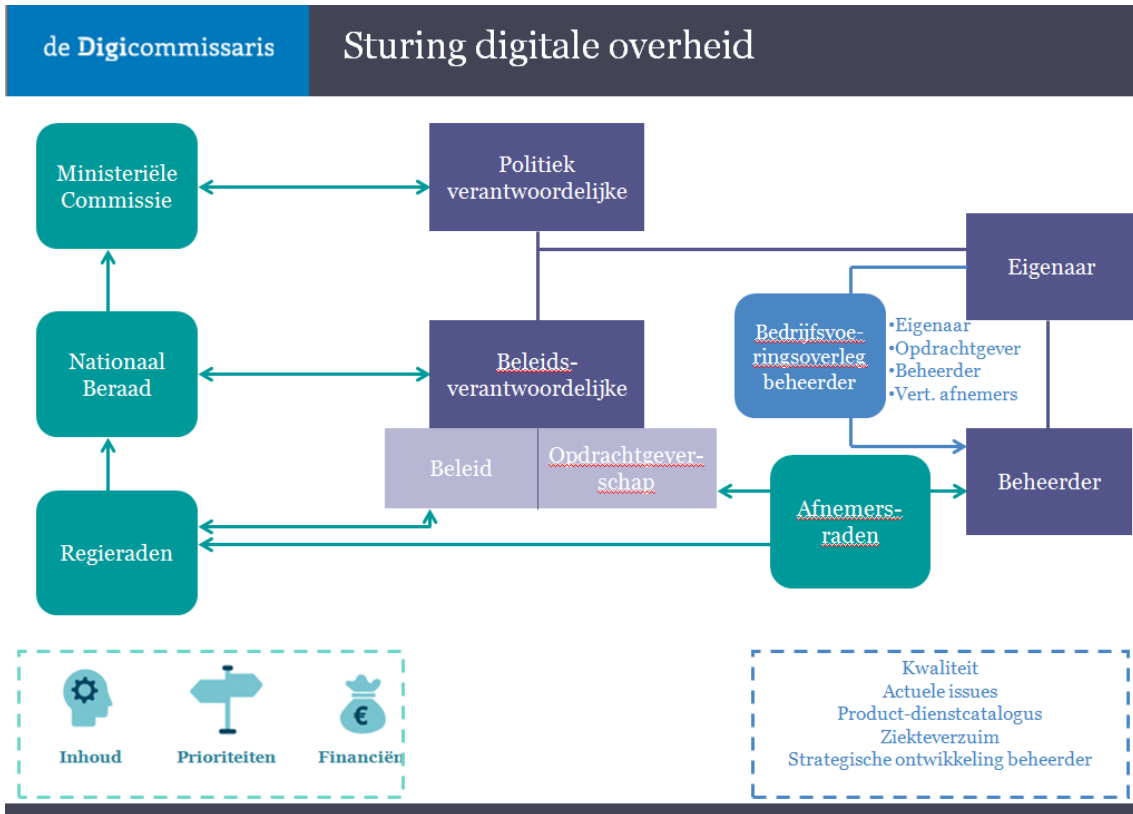
Het Nationaal Beraad heeft besloten deze bespreking te vervolgen in een extra vergadering op 7 juli 2015. Het Bureau Digicommissaris heeft ter voorbereiding interviews afgenomen bij de leden van het Nationaal Beraad om de individuele beelden op te halen.

### Conclusies Digicommissaris

De volgende gezamenlijke beelden kwamen in de interviews naar voren:

- Uitgangspunt is dat inhoud, sturing en financiën onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.
- Voor de digitale overheid wordt het huidige (beleidsmatige) onderscheid naar *burgers* en *bedrijven* als onwenselijk beschouwd.
- Het is wenselijk dat er één politiek verantwoordelijke komt voor de digitale overheid.
- De politiek verantwoordelijke is verantwoordelijk voor beleidsontwikkeling, het (laten) realiseren/ontwikkelen en (laten) beheren van de voorzieningen. De politieke verantwoordelijkheid behelst ook de financiële verantwoordelijkheid voor de GDI-voorzieningen;
- Indien de beleidsverantwoordelijke het (operationeel) opdrachtgeverschap uitbesteedt aan een derde (bijvoorbeeld een grote uitvoeringsorganisatie of één van de medeoverheden) dan worden afspraken gemaakt over de opdracht en de invulling van het opdrachtgeverschap, binnen beleidsmatige en financiële kaders en met borging van de interbestuurlijke governance.
- Kennis en kunde moeten op peil zijn/komen en hier moet (ook interbestuurlijk) in worden geïnvesteerd zodat iedere partij zijn rol goed kan invullen;
- Sturing op innovatie, doorontwikkeling, implementatie, gebruik en financiën dient plaats te vinden in een interbestuurlijke governance waarin ook de belangen van de afnemers (zoals uitvoeringsorganisaties en medeoverheden) goed zijn geborgd.

Op basis hiervan stelt de Digicommissaris het volgende streefbeeld voor, waarbij uit wordt gegaan van één politiek verantwoordelijke voor de digitale overheid die opereert binnen een interbestuurlijke governance.



In bovenstaande figuur zijn in paars de rollen aangegeven. In blauw de sturing op de beheerorganisatie. En in groen de interbestuurlijke overlegvormen waar binnen - conform het rapport Kuipers - wordt gestuurd op eenheid in visieontwikkeling, agendasetting, integraal overzicht van inhoud, voortgang en financiering, draagvlakverwerving en waar heldere besluitvorming en bewaking van gemaakte afspraken plaatsvindt.

### Transitie

Indien het streefbeeld wordt onderschreven geldt deze als uitgangspunt voor de komende periode. En daarmee kenmerkt de komende periode zich als een transitiefase. De Digicommissaris zal het streefbeeld van één politiek verantwoordelijke voor de Digitale Overheid politiek sonderen en het Nationaal Beraad hiervan op de hoogte te stellen.

### Voorstel rolverdeling per voorziening transitiefase

Hieronder is de doorvertaling van het streefbeeld naar de rolverdeling op de GDI voorzieningen voor de komende periode (transitiefase) opgenomen.

Regieraad dienstverlening			
Voorziening	Beleidsverantwoordelijke digitale overheid	Opdrachtgever	Beheerder
Overheid.nl (incl. overheidsorganisaties)	BZK	BZK	Logius
Digitaal Ondernemersplein	EZ	EZ: KvK voert uit	KvK

<b>Regieraad dienstverlening</b>			
<b>Voorziening</b>	<b>Beleidsverantwoordelijke digitale overheid</b>	<b>Opdrachtgever</b>	<b>Beheerder</b>
Samenwerkende Catalogi	BZK	BZK	Logius
Mijnoverheid.nl (incl. berichtenbox voor burgers)	BZK	BZK	Logius
Berichtenbox bedrijven	EZ	EZ: RVO/AvB voert uit	RVO/AvB: functioneel beheer Dictu: technisch beheer
Ondernemingsdossier	EZ <sup>1</sup>	EZ	Dictu
<b>Regieraad Gegevens<sup>2</sup></b>			
Beheervoorziening Burgerservicenummer	BZK	BZK	RvIG
Digikoppeling	BZK	BZK	Logius
Digilevering	BZK	BZK	Logius
Digimelding	BZK	BZK	Logius
Stelselcatalogus	BZK	BZK	Logius
<b>Regieraad Interconnectiviteit<sup>3</sup></b>			
Digipoort OTP <sup>4</sup>	EZ	Onder verantwoordelijkheid van EZ, uitgevoerd door Belastingdienst	Logius
Digipoort PI <sup>5</sup>	EZ	Onder verantwoordelijkheid van EZ, uitgevoerd door Belastingdienst	Logius
NORA	BZK	BZK	ICTU
PKI Overheid	BZK	BZK	Logius
Diginetwerk	BZK en EZ	BZK en EZ	Logius
<b>Regieraad Identificatie &amp; Authenticatie</b>			
DigiD (incl. buitenland en Machtigen)	BZK	BZK	Logius
eHerkenning	EZ <sup>6</sup>	EZ	Logius <sup>7</sup>
eID (stelsel en publieke middel)	EZ <sup>8</sup> en BZK	EZ en BZK	Logius

<sup>1</sup> Is een publiek-private samenwerking, EZ is beleidsverantwoordelijke en opdrachtgevende publieke partij

<sup>2</sup> De basisregistraties worden op dit moment buiten de verdeling van rollen gehouden. Dit wordt samen met de financieringsdiscussie in het najaar opgepakt.

<sup>3</sup> Standaarden maken ook onderdeel uit van het cluster Interconnectiviteit, maar kennen geen vooralsnog geen rolverdeling zoals voorzieningen en worden tbv dit overzicht dus buiten beschouwing gelaten.

<sup>4</sup> De verantwoordelijke van de berichtenstroom dient afspraken te maken met de (gedelegeerd) opdrachtgever over oa continuïteit

<sup>5</sup> De verantwoordelijke van de berichtenstroom dient afspraken te maken met de (gedelegeerd) opdrachtgever over oa continuïteit

<sup>6</sup> Is een publiek-private samenwerking, EZ is beleidsverantwoordelijke en opdrachtgevende publieke partij

<sup>7</sup> Beheer alleen van standaarden en afspraken, technisch beheer bij marktpartijen

<sup>8</sup> Is een publiek-private samenwerking, EZ is beleidsverantwoordelijke en opdrachtgevende publieke partij tav stelsel