

Aanbiedingsformulier

Betreft

Oplegger nota invulling efficiencykorting en doorbelastingstaakstelling

Contactpersoon

Daisy Geurts
daisy.geurts@digicommissaris.nl

Datum

13 oktober 2015

Kenmerk

2015-0000618826

Bijlagen

1

In de Regieraden van oktober 2015 is gesproken over de door de regieraden gewenste en haalbaar geachte invulling van de efficiencykortingen en doorbelastingstaakstelling. De beleidsverantwoordelijken, opdrachtgevers en beheerders voor de voorzieningen hebben behoefte aan duidelijkheid over welke efficiencykorting en doorbelastingstaakstelling op welk moment waar neer gaan slaan en aan kaders waarbinnen –onder regie van de Digicommissaris- de efficiencykorting en de doorbelastingstaakstelling kunnen worden verwerkt in de bestedingsplannen 2017 en verder.

Efficiencykorting (5 mln. in 2017, 10 mln. in 2018, 15 mln. in 2019)

Voor het invullen van de efficiencykorting zijn meerdere opties, die beschreven zijn in bijgaande notitie. Er zijn daarvan drie opties die op draagvlak van de regieraden lijken te kunnen rekenen:

1. Efficiencykortingen versleutelen over voorzieningen die een beroep doen op de Aanvullende Post¹, waarbij de korting naar rato van het beroep op de Aanvullende Post aan de afzonderlijke voorzieningen wordt toebedeeld en door specifieke maatregelen wordt ingevuld; dit zal dan bij de bestedingsplannen vanaf 2017 zichtbaar moeten worden gemaakt.
2. De kortingen worden ingevuld door portfoliomanagement (schrappen dan wel samenvoegen van voorzieningen die een beroep doen op de Aanvullende Post)
3. De kortingen worden ingevuld door efficiencymaatregelen bij beheerorganisaties.

Gevraagde besluiten:

1. Het Nationaal Beraad wordt gevraagd om aan te geven welke optie(s) haar voorkeur heeft/hebben;
2. Indien optie 1: Het Nationaal Beraad vraagt aan BZK en EZ om onder regie van de Digicommissaris met een voorstel te komen voor de versleuteling van de korting over de voorzieningen.

¹ Niet alle voorzieningen van de GDI doen een beroep op de Aanvullende Post. Op voorzieningen van de GDI die volledig uit de eigen begroting van BZK of EZ worden gefinancierd, kunnen binnen de huidige verantwoordelijkheidsverdeling en besturingsstructuur met een efficiencykorting of doorbelastingstaakstelling geen ontvangsten worden gerealiseerd die terugvloeien naar de Aanvullende Post.

3. Indien optie 2: Het Nationaal Beraad vraagt aan EZ en BZK om onder regie van de Digicommissaris met een voorstel te komen voor besparingen door portfoliomanagement.
4. Indien optie 3: Het Nationaal Beraad vraagt aan de eigenaar van Logius om in overleg met de Digicommissaris met een voorstel te komen om (een deel van) de efficiencykorting in te vullen door efficiencymaatregelen bij de beheerorganisatie.

Doorbelastingstaakstelling (15 mln. per jaar vanaf 2017)

Er zijn meerdere opties om de taakstelling in te vullen, zien hiervoor bijgaande notitie. Ten aanzien van de doorbelastingstaakstelling kan op basis van de regieraden² geconcludeerd worden dat er daarvan twee varianten zijn, die haalbaar worden geacht:

1. De doorbelastingstaakstelling wordt verdeeld over alle GDI voorzieningen die een beroep doen op de Aanvullende Post¹. Nadeel hiervan is dat de verwervingskosten relatief groot zijn (voor iedere voorziening moet een factureringssysteem worden ingericht) en dat de basis voor de doorbelasting onduidelijk is.
2. De doorbelastingstaakstelling wordt verdeeld over een beperkt aantal voorzieningen, daar waar concrete mogelijkheden zijn om doorbelasting in te vullen naar rato van gebruik en/of baten en/of profijt. Dat gaat dan om transactiegeoriënteerde voorzieningen die een zekere schaalgrootte hebben en waar sprake is van toerekenbare baten, profijt of gebruik. Bezien vanuit de Aanvullende Post zijn dat de voorzieningen MijnOverheid, DigiD en Digipoort³.

Gevraagde besluiten:

- a. Het Nationaal Beraad besluit dat de doorbelastingstaakstelling vanaf 2017 zal neerslaan op de voorzieningen MijnOverheid, Digipoort en DigiD.
- b. Het Nationaal Beraad vraagt aan EZ en BZK om, onder regie van de Digicommissaris en in samenspraak met (betrokken) departementen en medeoverheden, voor eind 2015 met een voorstel te komen hoe op de genoemde voorzieningen een doorbelasting kan worden ingericht. Daarbij kan voor Mijnoverheid en Digipoort worden gedacht aan een tarief per eenheid en bij DigiD aan een doorbelastingtarief per eenheid aan private organisaties met een publieke taak die gebruik maken van DigiD. De voorstellen zullen in januari worden besproken in de regieraden en in het Nationaal Beraad in februari worden vastgesteld, zodat e.e.a. geëffectueerd kan worden om in 2017 de benodigde ontvangsten te genereren.

² MFG heeft voorkeur uitgesproken voor verdeling conform verdeelsleutel, dat wordt niet wenselijk geacht door andere partijen.

³ In principe zou een doorbelasting op eFactureren ook kunnen, maar het volume is daar nog te laag.

Nota

Aan

Nationaal Beraad Digitale Overheid

Van

Digicommissaris

Betreft

Invulling efficiencykorting en doorbelastingstaakstelling

Contactpersoon

Daisy Geurts
daisy.geurts@digicommissaris.nl

Datum

13 oktober 2015

Kenmerk

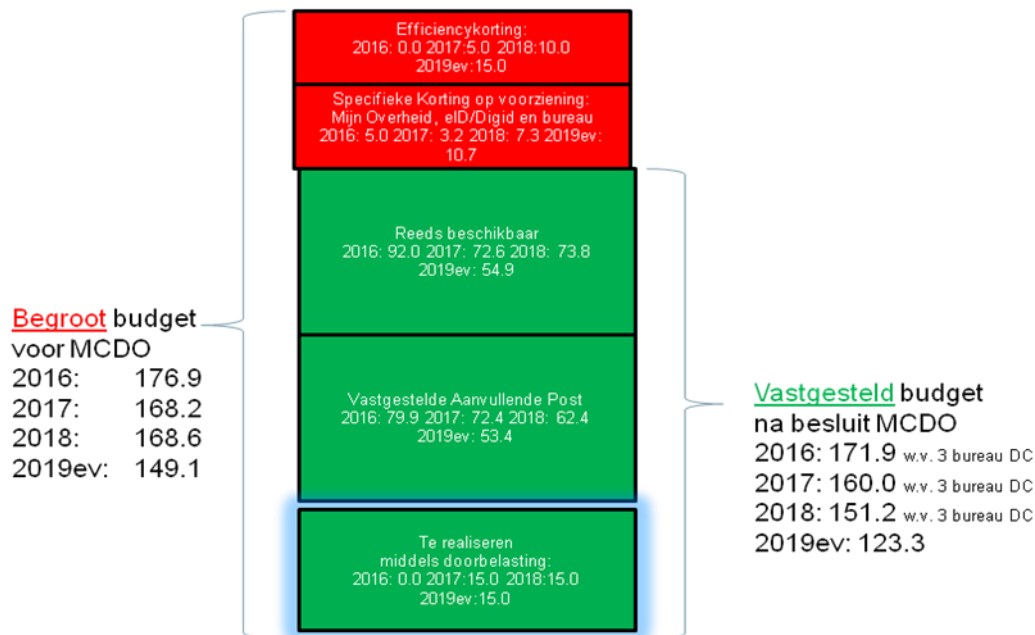
2015-0000618827

Bijlagen

Met de vorming van de Aanvullende Post is het in het verleden ontstane tekort op de huidige GDI-voorzieningen structureel opgelost. Bovendien is met de 'Leidraad Financiën' een proces afgesproken waarmee voorkomen moet worden dat nieuwe financiële problemen kunnen ontstaan. Met de vorming van de Aanvullende Post is ook een efficiencykorting toegepast. Bovendien is bepaald dat een deel van het benodigde geld zou worden gevonden in een doorbelasting op het bestaande portfolio. Er is nog geen besluit genomen over het verwerken van deze efficiencykorting en de doorbelasting in de vastgestelde budgetten. Daarnaast ontstaan nu nieuwe financieringsvraagstukken als gevolg van nieuwe plannen, die voortvloeien uit het Digiprogramma dan wel uit politieke wensen.

Inleiding

De ministerraad van 6 maart 2015 heeft het financiële kader voor de voorzieningen van de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI) (exclusief de basisregistraties) vastgesteld. Het begrote budget voor 2016 was € 176,9 mln. Hier heeft de ministerraad een efficiencykorting opgelegd, en een specifieke korting op de voorzieningen MijnOverheid en eID/DigiD. Daarnaast is vanaf 2017 uitgegaan van €15 mln. ontvangsten uit doorbelasting per jaar. Hiermee is een aantal taakstellingen ontstaan. Schematisch ziet dit er als volgt uit:



Opbouw meerjarig beschikbare middelen huidige GDI, incl. korting specifiek, doorbelasting en efficiency: begroot versus vastgesteld.

In deze notitie wordt allereerst ingegaan op de invulling van de efficiëncymaatregel. Deze is op verschillende manieren mogelijk. Daarna wordt kort ingegaan op de mogelijkheden om de doorbelasting budgettair te verwerken. In procesmatige zin worden hiervoor een aantal scenario's beschreven. Inhoudelijke uitwerking moet, na de keuze voor een scenario, nog plaatsvinden. Tot slot wordt ingegaan op de mogelijkheden voor de dekking van de resulterende financieringsvraag.

De efficiëncymaatregel

De generieke efficiëncykorting, die opgelegd is vanaf 2017, kan op een aantal manieren ingevuld worden:

1. De efficiëncykorting wordt versleuteld over de GDI-voorzieningen die een beroep doen op de Aanvullende Post¹; de korting wordt naar rato van het beroep op de Aanvullende Post aan de afzonderlijke voorzieningen toebedeeld en door specifieke maatregelen ingevuld.
2. De efficiëncykorting wordt toebedeeld aan 1 of meerdere specifieke voorzieningen.

Aandachtspunt bij 1 en 2 is de vraag of volstaan kan worden met het verlagen van de budgetten of dat zichtbaar moet worden gemaakt op welke manier en met welke maatregelen de efficiëncykorting is verwerkt. Het laatste is bewerkelijker, maar transparanter en maakt het mogelijk om vervolgvorstellen te kunnen beoordelen.

¹ Niet alle voorzieningen van de GDI doen een beroep op de Aanvullende Post. Op voorzieningen van de GDI die volledig uit de eigen begroting van BZK of EZ worden gefinancierd, kunnen binnen de huidige verantwoordelijkheidsverdeling en besturingsstructuur met een efficiëncykorting of doorbelastingstaakstelling geen ontvangsten worden gerealiseerd die terugvloeien naar de Aanvullende Post.

3. De kortingen worden niet ingevuld en jaarlijks wordt bij de begrotingsvoorbereiding gestuurd op het beschikbare financiële kader voor de voorzieningen die een beroep doen op de Aanvullende Post.
4. De kortingen worden ingevuld door portfoliomanagement (schrappen dan wel samenvoegen van voorzieningen) dan wel efficiencymaatregelen bij beheerorganisaties.

De doorbelastingstaakstelling

Vanaf 2017 is een doorbelasting ingeboekt op het bestaande portfolio ter grootte van € 15 mln. per jaar. De volgende varianten dan wel combinaties daarvan zijn mogelijk om deze doorbelasting in te vullen:²

1. De doorbelasting wordt verdeeld over een beperkt aantal voorzieningen, daar waar concrete mogelijkheden zijn om doorbelasting in te vullen naar rato van gebruik en/of baten en/of profijt. Voorstellen hiervoor moeten gedaan worden door de beleidsverantwoordelijken voor de voorzieningen. De Digicommissaris kan hierin een adviesrol vervullen. Onderzocht moet worden of en zo ja welke wetgeving noodzakelijk is om de doorbelasting mogelijk te maken naar burgers, bedrijven, of sectoren (pensioenfondsen, zorgverzekeraars) en een verdeling over deze doelgroepen moet tot stand worden gebracht, zodat doorvertaling van de doorbelastingreeks naar de desbetreffende begrotingen kan plaatsvinden.
2. De doorbelasting wordt verdeeld over alle GDI-voorzieningen die een beroep doen op de Aanvullende Post. Per GDI-voorziening wordt door de beleidsverantwoordelijke een plan gemaakt om (een deel van de) kosten in rekening bij de partijen die gebruik maken van de voorziening.
3. De doorbelasting wordt niet ingevuld. Dit heeft als gevolg dat er minder financiële ruimte is. Het Nationaal Beraad stuurt jaarlijks op het beschikbare budgettaire kader, waarbij bijvoorbeeld de doorbelastingstaakstelling naar rato van het beroep op de Aanvullende Post op het budget per voorziening in mindering kan worden gebracht.
4. De doorbelasting wordt ingevuld door een korting op de departementale begrotingen via de bij op 6 maart 2015 door de MR vastgestelde verdeelsleutel. Deze doorbelasting is gebaseerd op het gebruik via een staffel.
5. Het Nationaal Beraad dient via de beleidsverantwoordelijke departementen bij Voorjaarsnota 2016 een claim in ter hoogte van de doorbelastingstaakstelling. Aandachtspunt hierbij is dat een reeds eerder genomen besluit van de ministerraad heroverwogen moet worden. Dit kan alleen wanneer sprake is van nieuwe, niet-beïnvloedbare ontwikkelingen. Daarvan is hier vooralsnog geen sprake.

² Hier geldt een vergelijkbare redenering als onder voetnoot 1.

Specifieke kortingen per voorziening

Naast de generieke efficiencymaatregel (zie hierboven) is ook een korting doorgevoerd op specifiek de voorzieningen Mijn Overheid (2017 en verder: € 1 mln) en eID/DigiD (2017: € 1,2 mln; 2018: € 5,3 mln; 2019 en latere jaren: € 9,7 mln)³. Het beroep op de Aanvullende Post is navenant verlaagd. De kortingen zitten in de departementale begrotingen en daarmee in de budgetten. Het is ook hier van belang dat inzichtelijk wordt gemaakt welke keuzes worden gemaakt om invulling te geven aan deze kortingen, om te voorkomen dat ingeboekte bedragen opnieuw terugkeren op de agenda. Daarnaast leidt toenemend gebruik van voorzieningen, al dan niet veroorzaakt door nieuwe wetgeving tot een stapeling van problematiek. Bij het invullen van de besparingsreeksen zal hier rekening mee moeten worden gehouden; inzichtelijk moet worden gemaakt welke effecten de kortingen hebben op (de kwaliteit van het) voorzieningenniveau.

Resultante: financiële dekking per voorziening

Afhankelijk van de keuzes die worden gemaakt om de efficiencykorting en de doorbelastingstaakstelling te realiseren, ontstaat er een financieringsvraagstuk bij de verschillende voorzieningen. Dat financieringsvraagstuk komt bovenop vraagstukken die er zijn of komen vanwege nieuwe plannen, niet begrote volumegroei en/of financiële tegenvallers.

Met betrekking tot de dekking van deze tekorten is in het Nationaal Beraad van 10 februari 2015 een aantal afspraken gemaakt, waaronder:

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 de 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 overheidsorganisaties 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
Dekking uit de eigen departementale begroting	Tarief voor gebruik door overheidsorganisatie	Inzet van baten surplus	Beprijzen van privaat gebruik

³ De efficiencykortingen op de voorzieningen MijnOverheid en eID/DigiD voor 2015 en 2016 zijn al in de bestedingsplannen verwerkt.

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.	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 naar financiële dekking op basis van gebruik door derde partijen (privaat, burgers, etc.).
6. Volume ontwikkeling komt in principe voor rekening van de veroorzaker. Dan wel worden met betrokken partijen afspraken gemaakt om volumegroei anders op te vangen bijv. middels doorbelasting.

De uitkomsten van het Nationaal Beraad worden in het Digiprogramma en de bestedingsplannen 2017 verwerkt.