

Aanbiedingsformulier

Betreft

Duurzame Financieringsafspraken GDI

Contactpersoon

Hans van der Stelt
hans.stelt@digicommissaris.nl

Datum

1 november 2016

Kenmerk

2016-0000688956

Bijlagen

2

Gevraagde besluiten

Besluit 1: In stemmen met het (bijgevoegde) afwegingskader duurzame financieringsafspraken GDI, als basis voor de toekomstige (financiële) besluitvorming omtrent de (doorontwikkeling van) voorzieningen van de GDI.

Besluit 2a: BZK en EZ worden gevraagd, met het oog op besluitvorming in het Nationaal Beraad van januari¹, financieringsvoorstellen uit te werken voor de voorzieningen met knellende financieringsproblemen (eID, DigiD, MijnOverheid voor Burgers en MijnOverheid voor Ondernemers), waarbij de toerekenbare kosten op basis van het profijtbeginsel worden doorbelast. Om samenhang tussen de voorstellen te borgen en te zorgen voor consistentie met eerdere besluitvorming zal de Digicommissaris regievoeren op dit proces.

Besluit 2b: In het Nationaal Beraad van januari 2017 zullen de uitkomsten van het ADR-onderzoek worden geagendeerd.

Besluit 2c: Om de duurzame financieringsafspraken sluitend te maken voor alle voorzieningen² van de GDI, worden voor deze voorzieningen na januari 2017 financieringsvoorstellen geagendeerd in het Nationaal Beraad; deze financieringsvoorstellen zullen in lijn moeten zijn met de uitgangspunten, waarbij ook de leerervaringen van eerdere casussen zijn verwerkt.

Besluit 3a: In januari 2017 zal door het Nationaal Beraad een besluit worden genomen over het per Voorjaarsnota 2017 in balans brengen van benodigde en beschikbare financiële middelen, zodanig dat de continuïteit van de GDI-voorzieningen voor 2018 e.v. geborgd is.

Besluit 3b: In januari zal door het Nationaal Beraad worden gesproken over het bijeen brengen en bundelen van de financiële middelen, die nodig zijn om de GDI duurzaam door te ontwikkelen en te innoveren.

¹ Met het oog op effectuering van besluitvorming per Voorjaarsnota 2017

² Met als voorlopige uitzondering de basisregistraties

Toelichting

In bijgevoegde notitie wordt de route geschetst waarmee de door de Ministerraad van 8 juli jl. vastgestelde uitgangspunten worden uitgewerkt. De route is besproken met de breed samengestelde financiële werkgroep en aangepast naar aanleiding van een bespreking in de kerngroep Duurzame Financieringsafspraken. Besluitvorming nu is nodig om die route gezamenlijk vast te leggen, zodat de noodzakelijke besluitvorming plaats kan vinden richting Voorjaarsnota 2017.

Notitie

Aan

Leden van het Nationaal Beraad

Van

Bureau Digicommissaris

Betreft

Duurzame Financieringsafspraken

Contactpersoon

Hans van der Stelt

hans.stelt@digicommissaris.nl

Datum

1 november 2016

Kenmerk

2016-0000688958

Bijlagen

2

Met het vaststellen van de uitgangspuntennotitie door de Ministerraad op 8 juli jl., is een route voorgesteld die moet leiden tot duurzame financieringsafspraken waarmee de kosten die samenhangen met de Generieke Digitale Infrastructuur worden gedekt, waarbij (zoveel mogelijk) onzekerheden over gevraagde financiële bijdragen en te dragen risico's weg worden genomen. De route behelst drie hoofdactiviteiten:

1. Uitwerken Duurzame Financieringsafspraken
2. Effectueren doorbelasting toerekenbare kosten, conform profijtbeginzel
3. Bundeling van middelen ten behoeve van 'solidaire' of gezamenlijke financiering

Deze drie onderwerpen staan op de agenda van het Nationaal Beraad en zullen in deze notitie onderwerpsgewijs worden toegelicht. Per onderwerp wordt een aantal beslispunten voorgelegd.

1 Uitwerken Duurzame Financieringsafspraken

Afgesproken is dat de uitgangspunten voor structurele financiering worden uitgewerkt tot duurzame financieringsafspraken. Om te komen tot effectuering van de duurzame financiering, heeft de financiële werkgroep een groeipad voorgesteld, waarbij de financiële uitgangspunten al werkenderweg worden toegepast op de GDI-voorzieningen en er onderscheid gemaakt kan worden tussen de korte en de lange termijn. Daartoe worden de uitgangspunten getoetst op verschillende casussen. Deze toetsing heeft als doel om bij de afspraken voldoende oog te houden voor de diversiteit aan voorzieningen¹ en om een pragmatische uitwerking te vinden voor solidaire financiering van dat wat gezamenlijk is en voor financieringsafspraken op basis van gebruik door individuele partijen.

Er zijn op dit moment ten aanzien van de duurzame financiering al verschillende stappen gerealiseerd of in gang gezet:

1. De botsproeven SBR en Berichtenbox Burgers hebben verschillende bruikbare inzichten opgeleverd met betrekking tot de afspraken die nodig zijn om financiële vraag-

¹ Er zijn verschillende typen voorzieningen (transactiegeoriënteerd, afsprakenstelsels, netwerkdiensten, standaarden en portalen) met verschillende kostenstructuren. Behalve verschil in type voorzieningen zijn er verschillende kostensoorten (incidenteel, structureel), met diverse kostendrijvers (volume-groei, innovatie, etc.).

stukken op te lossen op een zodanige manier dat er voorspelbaarheid in de kosten ontstaat voor de betalende partijen, dat deze partijen ook zeggenschap hebben in de gemaakte keuzes en dat de dekking meeademt met de kostenontwikkeling.

2. Door Bureau Digicommissaris wordt een botsproef verricht naar niet-transactie georiënteerde voorzieningen (afsprakenstelsels, netwerkdiensten, standaarden en portalen). Deze botsproef beoogt een antwoord te vinden op de vraag hoe voor niet-transactie georiënteerde voorzieningen doorbelasting van toerekenbare kosten, op basis van het profijtbeginsel, kan worden geëffectueerd.
3. De uitgangspuntennotitie is, samen met de ervaringen uit de botsproeven en de inzichten uit de werkgroep, uitgewerkt tot een (concept) afwegingskader duurzame financieringsafspraken GDI. Dit afwegingskader is een volgende stap in de professionalisering en de volwassenwording van de sturing op de GDI, omdat het helpt om inhoud en financiën bij elkaar te houden in alle fasen van de levenscyclus. Het afwegingskader bouwt voort op bestaande afspraken omtrent rolverdeling (beleidsverantwoordelijke, (beoogd) opdrachtgever, etc.) en governance. Het bestaande gebrek aan doorzettingsmacht, wordt met dit afwegingskader niet opgelost. Voor disruptieve innovatie, die nog niet gericht is op (de ontwikkeling van) specifieke functionaliteit of specifieke voorzieningen, is dit afwegingskader minder geschikt.

Besluit 1:

In stemmen met het (bijgevoegde) afwegingskader duurzame financieringsafspraken GDI, als basis voor de toekomstige (financiële) besluitvorming omtrent de (doorontwikkeling van) voorzieningen van de GDI.

2 Effectueren doorbelasting toerekenbare kosten, conform profijtbeginsel

Door BZK en EZ zijn de GDI-bestedingsplannen 2017/2018 opgesteld. Deze maken inzichtelijk dat de dekking van de kosten voor 2017 sluitend is, maar dat er vanaf 2018 tekorten ontstaan op een aantal voorzieningen, die onder andere door doorbelasting van toerekenbare kosten dienen te worden opgelost. Er zijn op dit moment ten aanzien van de doorbelasting van toerekenbare kosten al verschillende stappen gerealiseerd of in gang gezet:

1. De Audit Dienst Rijk heeft de opdracht gekregen om te onderzoeken op welke manier de doorbelasting van toerekenbare kosten aan afnemers van GDI-voorzieningen het beste kunnen worden geëffectueerd. Naar verwachting zijn de uitkomsten van dit onderzoek in januari gereed.
2. BZK heeft een start gemaakt met het uitwerken van de botsproef eID. In tegenstelling tot de botsproeven SBR en Berichtenbox Burgers, is er voor deze voorziening nog geen (sluitende) dekking voor 2018 e.v. Besluitvorming hierover moet bij Voorjaarsnota 2017 worden afgerond om ook voor 2018 en verder, inhoud en financiering bij elkaar te houden. Dit geldt grosso modo ook voor DigiD en MijnOverheid voor Ondernemers.

Besluit 2a:

BZK en EZ worden gevraagd, met het oog op besluitvorming in het Nationaal Beraad van januari², financieringsvoorstellen uit te werken voor de voorzieningen met knellende financieringsproblemen (eID, DigiD, MijnOverheid voor Burgers en MijnOverheid voor Ondernemers), waarbij de toerekenbare kosten op basis van het profijtbeginnsel worden doorbelast. Om samenhang tussen de voorstellen te borgen en te zorgen voor consistentie met eerdere besluitvorming zal de Digicommissaris regievoeren op dit proces.

Besluit 2b:

In het Nationaal Beraad van januari zullen de uitkomsten van het ADR-onderzoek worden geagendeerd.

Besluit 2c:

Om de duurzame financieringsafspraken sluitend te maken voor alle voorzieningen³ van de GDI, worden voor deze voorzieningen na januari 2017 financieringsvoorstellen geagendeerd in het Nationaal Beraad, deze financieringsvoorstellen zullen in lijn moeten zijn met de uitgangspunten, waarbij ook de leerervaringen van eerdere casussen zijn verwerkt.

3 Bundeling van middelen ten behoeve van ‘solidaire’ of gezamenlijke financiering.

Conform de vastgestelde uitgangspunten wordt voor de gezamenlijke financiering eenmalig voorzien in (bundeling van) middelen ter dekking van kosten die gemaakt worden ten behoeve van de overheid als geheel, voor de GDI-activiteiten met een generieke, gezamenlijk of overheidsbreed belang. Om besluitvorming over deze bundeling voor te bereiden zijn de volgende activiteiten ondernomen:

- 1 BZK en EZ werken aan een ‘beredeneerde raming’ van de bedragen die nodig zijn voor de instandhouding en doorontwikkeling van de voorzieningen van de GDI. Deze raming is nodig voor verschillende trajecten, onder andere als mogelijke inbreng voor het Regeerakkoord.
- 2 Bureau Digicommissaris heeft, in het kader van het Digiprogramma 2017-2018, in kaart gebracht hoeveel middelen gemoeid zijn met verkenning, realisatie, beheer & exploitatie en doorontwikkeling van de GDI.

Besluit 3a:

In januari 2017 zal door het Nationaal Beraad een besluit worden genomen over het per Voorjaarsnota 2017 in balans brengen van benodigde en beschikbare financiële middelen, zodanig dat de continuïteit van de GDI-voorzieningen voor 2018 e.v. geborgd is.

Besluit 3b:

In januari zal door het Nationaal Beraad worden gesproken over het bijeen brengen en bundelen van de financiële middelen, die nodig zijn om de GDI duurzaam door te ontwikkelen en te innoveren.

² Met het oog op effectuering van besluitvorming per Voorjaarsnota 2017

³ Met als voorlopige uitzondering de basisregistraties

4 Planning van het vervolg

Om de besluitvorming in januari voor te bereiden, is een afstemmings- en besluitvormingsstructuur nodig. De volgende planning voorziet hier in:

<i>Nationaal Beraad</i>	<i>15 november 15.00 - 17.00</i>	<i>Zie bijgevoegde agendanotitie</i>
<i>Financiële werkgroep</i>	<i>1^e week december</i>	<i>terugkijken NB, bespreken voortgang doorbelasting en ADR onderzoek</i>
<i>Ministeriële Commissie</i>	<i>13 december 11.00 - 11.30</i>	<i>Voortgangsnotitie incl. afwegingskader</i>
<i>Kerngroep</i>	<i>Rond 15 december 2016</i>	<i>Voortgang doorbelastingvoorstellen en ADR onderzoek</i>
<i>Financiële werkgroep</i>	<i>1^e week januari</i>	<i>Voortgang en afstemming</i>
<i>Kerngroep</i>	<i>Half januari 2017</i>	<i>Vorbereiding Nationaal Beraad januari 2017</i>
<i>Nationaal Beraad</i>	<i>Eind januari 2017</i>	- Financieringsvoorstellen eID, DigiD en MijnOverheid voor Ondernemers - ADR-onderzoek Doorbelasting - Besluitvorming gebundelde middelen gezamenlijke financiering
<i>Ministeriële Commissie</i>	<i>Medio februari 2017</i>	<i>Besluitvorming effectuering van de duurzame financieringsafspraken, conform voorstellen Nationaal Beraad</i>
<i>Voorjaarsnota Besluitvorming</i>	<i>Maart 2017</i>	<i>Verwerking begrotingsmutaties n.a.v. besluitvorming duurzame financiering</i>
<i>Financiële Kerngroep</i>		<i>Vervolg financieringsvoorstellen</i>
<i>Nationaal Beraad</i>		<i>Vervolg financieringsvoorstellen</i>

Daarnaast zal een begeleidingscommissie worden ingesteld voor het ADR-onderzoek, die iedere twee weken bijeen zal komen.

INHOUD Voor de Generieke Digitale Infrastructuur gelden duurzame financieringsafspraken.	FINANCIEN Naast doorbelasting van toerekenbare kosten wordt voor de gezamenlijke financiering van generieke aanpassingen eenmalig voorzien in (bundeling van) middelen.	GOVERNANCE De Generieke Digitale Infrastructuur is generiek, gezamenlijk en overheidsbreed en wordt gestuurd op basis van levensfasen.
Is er sprake van een wens/gebruikersbehoefte met betrekking tot de GDI? Is deze gewenste voorziening of aanpassing al gerealiseerd?	De afspraken zoals beschreven onder 1 gelden.	1 Verkenningfase - De initiërende partij zorgt voor financiering en draagt de risico's van het verkennende onderzoek naar wenselijkheid/ gebruikersbehoefte, mogelijke opzet, samenhang met andere voorzieningen, afhankelijkheden, haalbaarheid en raming van de kosten (voor realisatie en beheer). - BZK en/of EZ worden betrokken in hun rol als beleidsverantwoordelijke om de genericiteit te bepalen. - Op basis van dit verkennende onderzoek neemt het Nationaal Beraad een go/no go beslissing over de overgang naar fase 2.
Ten behoeve van toetreding tot de GDI dient de genericiteit door het Nationaal Beraad te worden vastgesteld.	Is de financiering van de realisatie reeds georganiseerd door de (beoogde) opdrachtgever? De afspraken zoals beschreven onder 2 gelden.	2 Realisatiefase - Bij de start van de realisatiefase staat de (beoogde) opdrachtgever, binnen de kader meegegeven vanuit de beleidsverantwoordelijke, aan de lat voor het maken van duidelijke afspraken over de sturing op de realisatie, maar ook over de inrichting van het beheer en de wijze van doorbelasting van de toerekenbare kosten aan afnemers/gebruikers en veroorzakers. - Op basis van deze afspraken neemt het Nationaal Beraad een besluit over daadwerkelijke realisatie van de voorziening en het vrijgeven van de hiervoor benodigde bijeengebrachte gezamenlijke middelen.
De (beoogde) opdrachtgever is ook verantwoordelijk voor het behartigen van het afnemersbelang en organiseert hiervoor een afnemersraad.	Is de financiering van het beheer reeds georganiseerd door de (beoogde) opdrachtgever? De afspraken zoals beschreven onder 3 gelden.	3 Beheer- en exploitatiefase - Na de realisatiefase wordt de voorziening in gebruik en beheer genomen. - Alle toerekenbare kosten voor het beheer worden doorbelast aan afnemers/gebruikers en veroorzakers. Dit gebeurt conform de afspraken, die bij de start van de realisatiefase onder regie van de opdrachtgever zijn gemaakt. - De opdrachtgever is verantwoordelijk voor het organiseren van een afnemersraad, het (jaarlijks) verrichten van ramingen naar gebruik en kosten en het effectueren (incl. besluitvorming) van de consequenties daarvan in de doorbelasting.
Om de genericiteit van de voorziening te borgen dient gewenste doorontwikkeling door het Nationaal Beraad te worden vastgesteld.	Is de financiering van de doorontwikkeling reeds georganiseerd door, of in samenspraak met, de (beoogde) opdrachtgever? De afspraken zoals beschreven onder 4 gelden.	4 Doorontwikkeling - De initiërende partij betaalt en draagt de risico's van het verkennende onderzoek naar de gewenste generieke doorontwikkeling van de voorziening. Dit resulteert in een voorstel op basis waarvan het Nationaal Beraad een besluit neemt over het vrijgeven van de hiervoor benodigde gezamenlijke middelen. Bij dit besluit wordt rekening gehouden met of de financiële omvang van het begrotingsartikel/AP en andere gewenste aanpassingen van de GDI. - Als de doorontwikkeling leidt tot hogere beheerlasten dan worden deze kosten, op basis van het profijtbeginsel, doorbelast aan afnemers/gebruikers en veroorzakers.
	Voor de afbouw van een voorziening gelden de afspraken zoals beschreven onder 5.	5 Afbouwfase - Besluitvorming over het afbouwen van een voorziening geschiedt in het Nationaal Beraad. - Kosten verbonden aan het uitfasen van een voorziening worden gedragen door het beleidsverantwoordelijke departement. - Afsluitkosten worden gedragen door de afnemers zelf.