

Betreft

Peerreview Beredeneerde Kostenraming GDI-voorzieningen

Vergaderdatum en -tijd

11-01-2017 van 15.00 tot 17.00 uur

Deelnemers

Frank van Zutphen (onafhankelijk consultant), Ger van Vilsteren (RWS), Servi Beckers (RDW), Bas van der Meulen (DICTU), Anton van Weel (BZK), Gé Linssen en Mark de Waard (EZ), Hans van der Stelt en Florian van Leeuwen (bureau Digicommissaris)

Contactpersoon

Hans van der Stelt

Datum

27 januari 2017

Kenmerk

2017-0000054290

Bijlagen

-

Samenvatting: *De overall conclusie van de Peerreview is dat het gehanteerde model de kostenontwikkeling integraal in beeld brengt en meer voorspelbaar maakt. Het model biedt daarbij voldoende houvast om het kostenbeeld van met name de Beheer en Exploiatiekosten van de GDI voor de komende jaren meer voorspelbaar te maken. Qua opbouw van de kostenraming worden geen elementen gemist. De aannames worden herkend, zeker na toelichting. Over de cijfers zelf, kunnen de experts logischerwijs geen uitspraken doen; dat is hun ook niet gevraagd. De volatiliteit van de context van de Generieke Digitale Infrastructuur (technologisch en beleidsmatig) maakt aannames uit het model naar mate we verder in tijd komen wel minder stabiel. De aanbeveling is dan ook om de kostenraming jaarlijks of twee jaarlijks te actualiseren op zowel aannames als cijfers. Om het model nog extra aan kracht te laten winnen zijn verschillende suggesties gedaan, waarvan de belangrijkste zijn:*

- 1. Maak in het verhaal het onderscheid tussen de kosten voor het in stand houden van voorzieningen ('at the bare minimum') en de kosten-effecten van doorontwikkeling en volumegroei nog duidelijker zichtbaar.*
- 2. Maak nog transparanter welke aannames zijn gedaan (uitleg) en geef een heldere ondertiteling van wat er wel en niet in het model zit (scoping);*
- 3. Geef er rekenschap van dat de in het model gehanteerde aannames, een onzekere factor blijven, omdat niemand met zekerheid kan voorspellen hoe de wereld er over 5 jaar uit zal zien.*

Beredeneerde Kostenraming GDI

De beredeneerde kostenraming GDI is gebaseerd op de meest recente kostenplaatjes van de afzonderlijke voorzieningen, zoals opgenomen in de bestedingsplannen van oktober 2016¹ (GDI, zonder basisregistraties, maar met eIDAS en eDelivery Gateway). Deze kostenplaatjes zijn zo goed mogelijk gelijk getrokken in de gehanteerde definities voor B&E-kosten, opschalingskosten (gehanteerd: incidentele kosten om volumegroei mogelijk te maken) en ontwikkelkosten (gehanteerd: inclusief releasematige doorontwikkeling). De kosten 2017, die het meest zijn uitgehard, zijn als uitgangspunt genomen voor de kostenraming.

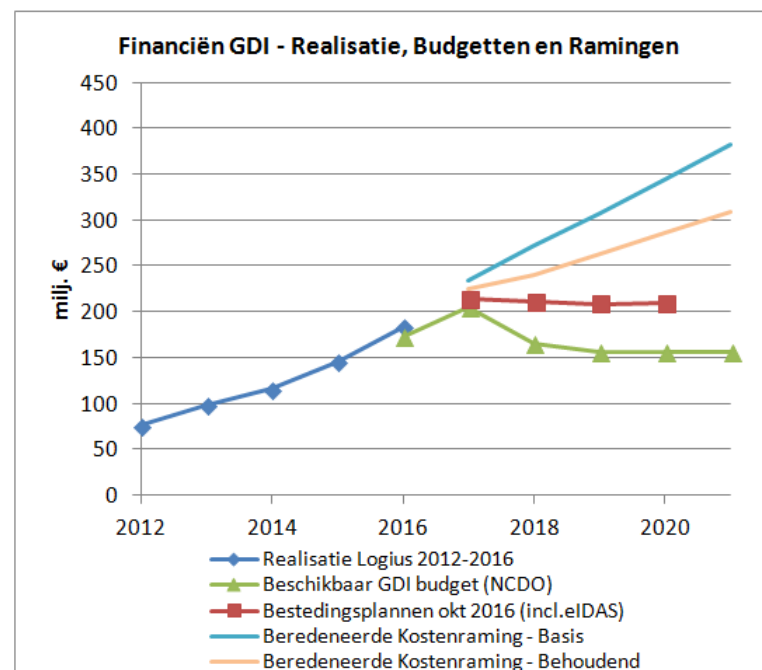
Vervolgens is een kostenramingsmodel opgesteld, waarin de kostenontwikkeling van de GDI wordt berekend op basis van een aantal aannames. Uitgangspunt van deze aannames is de constatering dat de belangrijkste kostendrijvers voor de GDI liggen in volumegroei, (functionele) doorontwikkeling en beveiliging. Per individuele voorziening is een inschatting² gemaakt van de procentuele jaarlijkse volumegroei en het noodzakelijke ontwikkelkostenpercentage.

Voor volumegroei is hierbij gekeken naar historische volumegroei van de voorziening en redenen om waarom deze volumegroei in de komende 5 jaren hoger dan wel lager zou uitpakken.

Voor ontwikkelkostenpercentage is aan de ene kant uitgegaan van IT-marktbenchmarks: Traditionele organisaties dienen ca 20% van hun IT-budget vrij te maken voor ontwikkelingen om het IT 'vitaal' te houden; voor digitale organisaties is dat percentage significant hoger, met als uitschieter de telecommarkt waar gemiddeld 50% van het IT-budget beschikbaar is voor (door)ontwikkeling. Aan de andere kant is gekeken naar het percentage ontwikkelkosten in bestedingsplannen. Dit is gemiddeld genomen ca 25%. Met dat als basisuitgangspunt is per voorziening gekeken wat een aannemelijk percentage is.

Naast deze aannames per voorziening zijn ook algemene aannames gedaan die de gehanteerde percentages voor volumegroei en doorontwikkeling omzet in relevante kostencomponenten. Dit zijn aannames over 'opschalingskosten om volumegroei mogelijk te maken', 'B&E effect van volumegroei', 'B&E effect van ontwikkelkosten', 'Beveiligingskosten' en jaarlijkse 'Efficiencyvoordelen'.

In het model is geen innovatie opgenomen omdat er momenteel onvoldoende vastomlijnde plannen voor innovatie van de GDI aanwezig zijn en deze derhalve niet voldoende beredeneerd kunnen worden geraamd.



¹ Deze bestedingsplannen zijn (muv eIDAS en eDelivery Gateway) onderdeel van het Digiprogramma 2017, dat in december 2016 is vastgesteld in de Ministerraad.

² Er zijn 2 scenario's uitgewerkt waarin verschillende inschattingen zijn gedaan. Op de volgende pagina staan deze kort omschreven, incl. bijbehorende kostenraming.

Tot slot is getracht de uitwerking van de uitgangspunten duurzame financiering GDI te ramen voor wat betreft welk gedeelte van de GDI-kosten vanuit gemeenschappelijke middelen en welk deel vanuit doorbelasting zou worden opgebracht. Deze verdeling is zeer indicatief: Er is nog geen praktijkervaring met het toepassen van deze uitgangspunten en over de interpretatie en uitwerking van de uitgangspunten lopen meningen soms nog uiteen.

Het model, de aannames en vooral de berekende kosteneffecten zijn door EZ en BZK getoetst, met name per voorziening, maar ook overall. De beredeneerde raming gaat 'grosso modo' uit van een duurzame continuering van de huidige GDI die steeds breder gebruikt wordt door publieke organisaties. De autonome volumegroei wordt gefaciliteerd en er is afdoende budget de voorziening (technisch en functioneel) vitaal en veilig te houden. Op verzoek van de werkgroep duurzame financiering GDI is getracht hier een spreiding in aan te geven. Hiertoe zijn 2 scenario's opgesteld: Een basis- en een behoudend scenario.

GDI - Totaal			Beredeneerde Kostenraming - Behoudend					Beredeneerde Kostenraming - Basis				
			2017	2018	2019	2020	2021	2017	2018	2019	2020	2021
Nieuw Beleid (verkenning-&realisatiefase)	Ontwikkelkosten	milj. €	31	3	3	3	-	31	3	3	3	-
doorontwikkelfase & vernieuwingsfase	Doorontwikkel- & vernieuwingskosten	milj. €	34	50	55	60	68	35	67	76	86	100
Beheer & Exploitatiefase	Opschalingskosten (Cat.3)	milj. €	18	20	19	19	19	26	28	28	28	27
	Beheer en exploitatie-kosten (Cat.1+3)	milj. €	142	168	186	204	222	142	173	200	227	254
Onzekerheidsmarge	0%	milj. €	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Totaal	milj. €	225	241	263	286	309	234	272	307	344	382
<i>Indicatoren</i>	<i>Gebruiksvolume</i>	<i>[index]</i>	<i>[100]</i>	<i>[127]</i>	<i>[157]</i>	<i>[191]</i>	<i>[226]</i>	<i>[100]</i>	<i>[138]</i>	<i>[182]</i>	<i>[229]</i>	<i>[280]</i>
	<i>Kostprijs per gebruik</i>	<i>[index]</i>	<i>[100]</i>	<i>[97]</i>	<i>[85]</i>	<i>[77]</i>	<i>[70]</i>	<i>[100]</i>	<i>[96]</i>	<i>[82]</i>	<i>[73]</i>	<i>[67]</i>
Bekostiging op basis van uitgangspunten duurzame financiering GDI (indicatief)	Gemeenschappelijke middelen	milj. €	65	50	54	58	61	70	63	70	79	87
	Doorbelasten	milj. €	161	191	209	228	248	165	210	236	264	294
	Totaal	milj. €	225	241	263	286	309	234	272	307	344	382

Peerreview

Er is een beredeneerde raming opgesteld op verzoek van het Nationaal Beraad (en daarvoor de Financiële Kerngroep) om voor het nieuwe Kabinet een beeld te krijgen van de kosten van de GDI in de komende periode. Deze peerreview is georganiseerd om nader te kijken naar het gehanteerde model van de beredeneerde raming GDI. Voorafgaand aan deze sessie zijn de spreadsheet met het model en de samenvatting van de beredeneerde raming schriftelijk verspreid. Ondermeer omdat dit nog een conceptversie betreft verzoekt Hans van der Stelt de aanwezigen om hier vertrouwelijk mee om te gaan. Na afloop van de expertsessie zal een verslagje worden gemaakt om het 'geheugen te verzekeren'.

Anton van Weel (BZK) verzorgt de presentatie over de beredeneerde raming van de kosten van de GDI-voorzieningen in de komende jaren en de onderliggende methode die BZK en EZ hebben gehanteerd om tot deze kostenraming te komen. Hij begint zijn verhaal met de constatering dat voor de kosten van de GDI vaak horizontale of dalende kostenlijnen worden gehanteerd, terwijl de kosten in de praktijk veelal stijgen. Bij deze kostenraming zijn de bestedingsplannen van oktober jl. als basis genomen. Vervolgens, is daar waar in de bestedingsplannen verschillende definities worden gehanteerd voor de posten b&e, doorontwikkeling en volumegroei, geprobeerd dit in de cijfers zoveel mogelijk recht te trekken. Er zijn twee scenario's uitgewerkt, die worden omschreven als resp. 'behoudend' en 'basis'. Om tot deze beredeneerde raming te komen is niet van onderaf (per voorziening) de verwachte kostenontwikkeling in beeld gebracht, maar van bovenaf: er is gekeken naar de grotere ontwikkelingen, door aannames en calculaties te doen naar de kostenontwikkeling van de GDI-voorzieningen.

Aannames in het model

Gesproken wordt over de aannames in het model. Verschillende peerreview-leden geven er blijk van dat de aannames die worden gehanteerd, ervoor zorgen dat de cijfers minder stabiel worden naar mate je verder in de tijd komt. De aanbeveling wordt daarom gedaan om de kostenraming jaarlijks of twee jaarlijks te actualiseren op zowel aannames als cijfers.

Anton van Weel laat weten dat om deze reden nieuwe beleidsinitiatieven ook niet meegenomen worden in het model; dit is aldus hem 'koffiedik kijken'. Om te verduidelijken wat met nieuwe beleidsinitiatieven wordt bedoeld noemt Anton van Weel ondermeer eIDAS en eID. Servi Beckers geeft aan dat nieuwe beleidsinitiatieven ook niet altijd direct effect hoeven te hebben op de GDI: nieuwe voorzieningen kunnen soms ontstaan en pas later tot generiek worden verklaard.

Anton van Weel wordt gevraagd om een nadere toelichting te geven op de gehanteerde aannames. De ontwikkelkosten die in het model worden genoemd zijn niet voorzien van een vast percentage. Anton van Weel vertelt dat de kosten t.b.v. nieuwe functionaliteiten lastig te ramen zijn aangezien er geen investeringsagenda aanwezig is. Om infrastructuur vitaal te houden heeft hij wel gekeken naar ervaringscijfers uit de markt. Vroeger betroffen deze tenminste 20%, maar tegenwoordig wordt bijvoorbeeld in de Telecomsector al 50% aangehou-

den. Met opschalingskosten worden de kosten bedoeld die eenmalig moeten worden gemaakt om grotere afname mogelijk te maken. De aansluitingskosten die nieuwe partijen moeten maken om aan te sluiten op een voorziening zitten daar niet bij in. Ten aanzien van de genoemde ontwikkelkosten voor correctief en adaptief onderhoud adviseert Bas van der Meulen om het alleen correctief onderhoud te noemen, aangezien adaptief onderhoud suggereert dat er nieuwe functionaliteit wordt toegevoegd. Het percentage van 15% dat hierbij gehanteerd wordt is, aldus Anton van Weel gebaseerd op historie van huidige voorzieningen. Anton van Weel vertelt dat het model de aanname hanteert dat investeringen in de functionele (door)ontwikkeling van voorzieningen resulteert in hogere B&E kosten. Daar is een percentage van 25% aangehangen. Qua efficiencyvoordelen wordt uitgegaan van een kostenbesparing van 5%, qua inflatie wordt gerekend met 2% en qua onzekerheidspercentage wordt gerekend met 0%. Besproken wordt of het reëel is om uit te gaan van een kostenbesparing, zoals nu in het model gebeurt. Frank van Zutphen vraagt of de kostenbesparing een streven of een aanname is. Bas van der Meulen laat weten dat eventuele efficiency voordelen voor een voorziening in de praktijk niet lineair zijn. Anton van Weel reageert dat hij zich daar bewust van is, maar dat er toch een vast percentage gehanteerd kan worden omdat dit over verschillende voorzieningen (die in verschillende levensfasen zitten) heen reikt. Ger van Vilsteren geeft aan dat er wel wat af te dingen valt op het aangenomen efficiency en inflatiepercentage, maar dat als je beide samen neemt je op een onzekerheidsmarge komt van 3% en dat vindt hij geen raar percentage.

Anton van Weel vertelt dat met behulp van de aannames in het model de kosten voor het merendeel van de voorzieningen wordt bepaald, maar dat voor voorzieningen die een grote dynamiek kennen, zoals eID, ook nog een additionele correctie op de kostenontwikkeling in de cijfers is verwerkt.

Eventuele verbeteringen die nog zouden kunnen worden aangebracht zijn: het verduidelijken op welk startbedrag de volumegroei van eID gebaseerd is (Frank van Zutphen) en hoe omgegaan wordt met concurrentie/verdringing tussen voorzieningen zoals DigiD en eID. Anton van Weel reageert dat de verwachting is dat het aantal authenticaties van zowel eID als DigiD de komende vijf jaar nog zal toenemen door verdere stijging van het aantal digitale transacties.

Kostenontwikkeling

Anton van Weel laat de kostenontwikkeling van de GDI van de afgelopen jaren zien. Hij vertelt dat als je de historische reeks doortrekt, deze aansluit bij het basisscenario van de beredeneerde kostenraming.

Servi Beckers vraagt zich af of je andere beelden zou krijgen indien het plaatje niet macro maar micro wordt opgebouwd. Hij vindt het geschetste beeld op macroniveau geloofwaardig overkomen, maar hij vraagt is wel af wanneer de kostenontwikkeling af zal toppen. Anton van Weel verwacht niet dat dit al in de komende vijf jaar nog niet zal gebeuren.

De peerreview-leden spreken vervolgens over het kostenhoogte van zowel het basis als het behoudende scenario. Die zijn in 2017 nu niet gelijk aan de in het Digiprogramma vastgestelde kosten. Anton van Weel verklaart het verschil door de toevoeging van eDelivery en eIDAS, maar ook door een extra verhoging van de kosten in 2017 om te voorkomen dat er op voorzieningen moet worden ingeteerd. Als voorbeeld noemt hij de ontwikkelingen bij Mijn Overheid. Hans van der Stelt reageert dat niet bekend is dat de continuïteit van MijnOverheid in 2017 in gevaar is. Als dit wel zo is dan moet dit op tafel komen, anders zou je de cijfers gelijk moeten houden aan de cijfers uit het Digiprogramma 2017. Anton van Weel laat weten dat als er in 2017 geen geld bij komt de continuïteit van voorzieningen niet in het geding komt, maar de volumegroei en doorontwikkeling wel.

Servi Beckers snijdt het principe van de 'vervuiler betaalt' aan. Indien dat principe gehanteerd wordt, dan zou je alleen de continuïteit centraal te borgen en kunnen kostenstijgingen betaald worden door de veroorzaker. Bas van der Meulen vult aan dat afnemers juist met de infrastructuur besparingen of baten kunnen realiseren en je daarom kunt stellen dat je het geld daar ook moet ophalen. Anton van Weel ziet in de praktijk dat nieuwe wetgeving, bedoeld of onbedoeld, financiële impact heeft op de GDI. Hij verduidelijkt dat dit ondermeer komt doordat organisaties de effecten van wetgeving veelal zelf moeten oplossen; zoals bijvoorbeeld bij de Archiefwet of de Stelsel Omgevingswet. Anton van Weel en Frank van Zutphen laten vervolgens weten dat het raadzaam is om bekostiging en kosten van elkaar te scheiden. Servi Beckers meent dat dit niet kan omdat de wijze waarop je de bekostiging organiseert ook effect zal hebben op de kosten. Dat maakt het aldus hem extra lastig om tot een stabiel kostenplaatje te komen.

Overige punten

Tijdens de bijeenkomst worden in het model verschillende variabelen in de aannames aangepast om te toetsen wat hiervan de impact is op de cijfers. Duidelijk wordt dat de impact hiervan op het globale beeld beperkt is. Mark de Waard geeft bovendien aan dat door EZ middels een bottom-up benadering per voorziening een tijdje separaat gewerkt is aan het maken van een kostenraming. De cijfers uit deze exercitie kwamen opmerkelijk genoeg dicht in de buurt van de cijfers die uit de beredeneerde raming zijn gekomen. Frank van Zutphen laat weten dat het nog sterker zou zijn als zowel een bottom-up als een top down benadering het cijferbeeld zouden herbevestigen.

De peerreview-leden spreken over de wijze waarop de kostenraming gepresenteerd kan worden aan het Nationaal Beraad. Er zitten worden nu nog veel aannames gehanteerd in het model die verdere ondertiteling nodig hebben. Bovendien dient het onderscheid tussen de kosten voor het in stand houden van voorzieningen ('at the bare minimum') en de kosteneffecten van doorontwikkeling en volumegroei nog duidelijker zichtbaar gemaakt te worden. De aannames reiken over verschillende voorzieningen heen en leiden tot stabiliteit van de cijfers op macro niveau. Het is echter de vraag of de stabiliteit van de cijfers op micro niveau (per voorziening) ook standhoudt. Anton

van Weel is van mening dat het daarom onverstandig is om het cijferbeeld, op detailniveau, per voorziening aan het Nationaal Beraad te presenteren.

Er wordt nader gesproken over het benodigde ontwikkelkostenpercentage. In het model wordt daarvoor nu geen percentage opgevoerd. Bas van der Meulen geeft aan dat je dit percentage ook zou kunnen bepalen door de waarde van iedere voorziening te bepalen (wat hebben we al geïnvesteerd) en op basis daarvan te kijken naar wat je aan ontwikkelingen moet uitgeven. Het deel van de investering op infrastructuur loopt daarbij volgens hem niet in een vloeiende lijn, maar eerder in trappen. Een gemiddeld percentage hoeft niet 50% te zijn, maar 20-25% is reëel. Anton van Weel laat weten dat het niet mogelijk is om op deze manier tot een benodigd ontwikkelpercentage te komen aangezien de waarden van de investeringen niet bekend zijn; ook niet bij Logius. Dat komt doordat Logius zelf geen eigen hardware heeft, maar alles uitbesteedt aan de markt.

Anton van Weel verduidelijkt dat de post volumegroei geen nieuwe functionaliteiten betreft, maar dat het omgekeerd wel zou kunnen dat nieuwe functionaliteiten tot meer volumegroei leiden. Gé Linssen vraagt of bij de aannames voor volumegroei ook gekeken wordt naar de doorbelastingsvoorstellen. Anton van Weel antwoordt dat dit niet zo is.

Servi Beckers vraagt nog hoe in dit model omgegaan wordt met private afnemers van de GDI. Ook in relatie tot de volumegroei die zij kunnen veroorzaken. Anton van Weel antwoordt dat hiermee niet anders is omgegaan dan met overheidspartijen.

Ger van Vilsteren verwijst naar zijn schriftelijke input die hij ook per mail zal sturen en noemt nog een aantal punten:

1. Met betrekking tot de architectuur van de GDI vraagt hij of er nog kansen zijn voor kostenbesparende optimalisaties in het landschap. Anton antwoordt dat dit deels al gebeurt, maar dat daadwerkelijke investeringen hierin niet worden meegenomen in het model..
2. Ger van Vilsteren laat ook weten dat er nog verwijzingen naar de oude scenario's in de spreadsheet zitten (basis, defensief en offensief). Anton reageert dat deze er nog uit moeten.
3. In de spreadsheet hanteert voor sommige voorzieningen aannames en voor andere niet. Dat maakt het aldus Ger van Vilsteren heel lastig om hier appreciatie op te geven, want juist als je per tabel andere formules krijgt, kunnen er fouten in slepen (kwaliteit cijfermateriaal). Hier zou nog wel een slag op gepleegd kunnen worden. Anton van Weel reageert dat dit gehanteerde onderscheid te maken heeft met de investeringsfase waarin een aantal voorzieningen zit.
4. Ook adviseert Ger van Vilsteren om de verklaringen van de aannames duidelijker uit te werken in de aannametabel.

Tot slot laten verschillende peerreview-leden weten te waarderen dat deze peerreview-sessie is georganiseerd. Bas van der Meulen en Frank van Zutphen complimenteren Anton van Weel met de opstelling van de beredeneerde kostenraming. Frank van Zutphen geeft daarbij aan dat er wel erg veel aannames in het model zitten en dat het wellicht nog mogelijk is om dit aantal nog wat terug te brengen. Servi Beckers waarschuwt nog wel dat we voorzichtig moeten zijn met de verwachtingen die ten aanzien van de beredeneerde raming worden gewekt. Over de cijfers zelf kan hij geen uitspraken doen, maar dat was ook niet gevraagd. De beredeneerde raming zou wat hem betreft dan ook jaarlijks bijgesteld moeten worden. Hans van der Stelt concludeert dat het belangrijkste is dat de opzet en het overkoepelende beeld deugdelijk in elkaar steekt en stand houdt, en dat de peerreview-leden vanzelfsprekend geen uitspraken (hebben) kunnen doen over de cijfers (Euro's). Het model biedt voldoende houvast om het kostenbeeld van met name de Beheer en Exploitatiekosten van de GDI voor de komende jaren meer voorspelbaar te maken. Qua opbouw van de kostenraming worden geen elementen gemist. De aannames worden herkend, zeker na toelichting.