

Nota

Aan

Nationaal Beraad Digitale Overheid

Van

Bureau Digicommissaris

Betreft

Implementatie besluitvorming Duurzame
Financieringsafspraken GDI

Contactpersoon

Daisy Geurts
daisy.geurts@digicommissaris.nl

Datum

18 april 2017

Kenmerk

2017-0000199650

Bijlagen

-

Inleiding

In het Nationaal Beraad van 2 februari 2017 en de Ministerraad van 24 februari 2017 is besloten over de uitwerking en implementatie van de uitgangspunten duurzame financieringsafspraken.

Besloten is dat in 2018 doorbelasting plaatsvindt van de toerekenbare kosten voor drie voorzieningen (DigiD, MijnOverheid en Digipoort) via een vastgestelde doorbelastingsmethodiek. Vanaf 2019 zal doorbelasting plaatsvinden voor de overige voorzieningen van de GDI volgens deze zelfde methodiek. Daarnaast is besloten dat de vrijvallende middelen op de Aanvullende Post GDI (naar aanleiding van de doorbelasting) worden aangehouden totdat een integraal beeld van ambitie, kosten en beschikbare middelen bestaat. De Ministerraad heeft besloten dat in 2017 ruimte moet zijn voor afnemers om de manier waarop de methodiek vorm krijgt, mede te bepalen en dat in 2018 een evaluatie plaatsvindt van de methodiek en het proces. Met afnemers wordt daarbij bedoeld op (rijks)uitvoeringsorganisaties, medeoverheden en particuliere organisaties met een publieke taak die gebruik maken van de voorzieningen.¹

Om deze besluitvorming te implementeren, zal de komende maanden onder regie van de Digicommissaris worden gewerkt langs een aantal sporen. BZK en EZ hebben daarbij als beleidsverantwoordelijke departementen een belangrijke rol, alsmede de afnemers – als betaalers van de GDI-voorzieningen-, waaronder de medeoverheden. Aangezien dit een gezamenlijke inspanning betreft, zullen ook de overige betrokken partijen regelmatig worden geïnformeerd en waar nodig betrokken.

Met deze notitie wordt het Nationaal Beraad geïnformeerd over de start en de aanpak van deze implementatie en over het proces waarmee de interbestuurlijke betrokkenheid bij de implementatie zal worden geborgd.

¹ De term gebruikers of eindgebruikers wordt gebruikt wanneer het gaat om de burgers en bedrijven die gebruik maken van de overheidsdienstverlening.

Integrale en interbestuurlijke aanpak

De implementatie van de besluitvorming gaat verder dan het inregelen van het feitelijke facturatieproces. Het feit dat afnemers de beheer- en exploitatiekosten van GDI voorzieningen gaan betalen, heeft gevolgen voor de manier waarop de sturing op de beheer- en exploitatiefase wordt ingericht. Wie meebetaalt, moet immers ook in staat worden gesteld om mee te bepalen. Ook zijn er gevolgen voor het financiële proces waarmee –door Nationaal Beraad en regieraden– wordt gestuurd op dekking en besteding van middelen. In die cyclus staat het bestedingsplan centraal. Tot slot is het van belang om vooruit te kijken naar de doorbelasting van de voorzieningen vanaf 2019 en naar de evaluatie die gepland is voor 2018. De uitkomsten van de evaluatie zullen meegenomen worden bij de wijze van doorbelasting vanaf 2019.

Om de implementatie van de besluitvorming over de doorbelasting in goede banen te leiden wordt gewerkt langs een aantal (parallele) sporen. Deze sporen hangen met elkaar samen en hebben gevolgen voor de financiën en/of de taakopdracht van vele partijen. De verantwoordelijkheid voor het implementeren van de doorbelastingsafspraken blijft de verantwoordelijkheid van de betrokken staande organisaties en er zal dan ook zoveel mogelijk worden aangesloten bij bestaande governance. Om te voorzien in interbestuurlijke afweging en sturing op tactisch en operationeel niveau zal een tweetal 'hulpconstructen' worden ingericht: een stuurgroep en een begeleidingscommissie.

Integrale en interbestuurlijke regievoering is nodig om de samenhang tussen de sporen en het interbestuurlijke karakter van de afspraken te borgen. Deze regierol wordt door Bureau Digicommissaris ingevuld², samen met een stuurgroep, bestaande uit BZK (eigenaar Logius, FEZ, beleid), EZ (beleid en FEZ) en Logius, aangevuld met een vertegenwoordiging van de afnemers. Er zal een commissie worden ingesteld die zich richt op de begeleiding van het integrale traject, door de verschillende betrokken organisaties (departementen, publieke en private uitvoeringsorganisaties, medeoverheden, beheerorganisaties) te verbinden met het integrale perspectief en de verschillende sporen. Bureau Digicommissaris zal voor deze begeleidingscommissie verschillende bijeenkomsten plannen, waar wordt gesproken over voortgang en de inbreng voor de verschillende sporen. Van de leden van de begeleidingscommissie wordt verwacht dat zij een bewakende en bevorderende rol spelen bij de implementatie van de doorbelasting. Daarbij is de personele invulling van de begeleidingscommissie op adequaat niveau van groot belang. Van de leden wordt verwacht dat zij, met het oog op de korte doorlooptijd bij de implementatie van de doorbelasting, in directe verbinding staan met hun eigen organisaties en goed weten wat binnen hun sector³ of domein speelt. Zij spelen ook een regisserende rol binnen hun sector/domein om de consequenties van de doorbelasting binnen hun sector/domein in goede banen te leiden. Te denken valt daarbij aan het beantwoorden van vragen over het implementatie traject, erop toe te zien dat de directie FEZ betrokken is en mogelijke suggesties te verzamelen die kunnen bijdragen aan een lastenarme en intelligente invoering van de doorbelasting.

² Hier wordt de mogelijkheid tot het inhuren van een programmamanager verkend.

³ Bij de MR-besluitvorming is de term 'sector' gebruikt voor inhoudelijk samenhangende domeinen onder een minister ('zorg', 'onderwijs', ec.); ook de verschillende mede-overheden en (semi-)private afnemersgroepen zijn sectoren genoemd.

Voor de bemensing van de begeleidingscommissie wordt uitgegaan van de bestaande financiële werkgroep 'Duurzame Financieringsafspraken' als basis, uitgebreid met vertegenwoordigers van private afnemer(s) en de beoogde programmamanager.

De verschillende sporen, de integrale en interbestuurlijke regierol en de begeleidingscommissie zijn 'hulpconstructen' om de implementatie van de doorbelasting effectief en efficiënt te realiseren.

Het Nationaal Beraad wordt door de Digicommissaris geïnformeerd over de voortgang van de implementatie. Als besluitvorming op één van de onderstaande sporen noodzakelijk is, wordt de gevraagde besluitvorming voorgelegd aan het Nationaal Beraad en voorbereid in de stuurgroep⁴.

Sporen

Spoor 1: inregelen tarifiering- en facturatie vanaf 2018

Vanaf januari 2018 zullen de toerekenbare kosten worden doorbelast aan de afnemers op basis van het profijtbeginsel⁵. Doel van dit spoor is om ervoor te zorgen dat per 1 januari 2018 de verzending van facturen, voor doorbelasting aan de gebruikers van de voorzieningen, correct en efficiënt verloopt. Om dit te bereiken moet een aantal vragen beantwoord worden en moet een proces en benodigde systeemondersteuning worden ingericht, in eerste instantie bij Logius omdat daar de 3 eerste voorzieningen in beheer zijn. Vragen die al in het voortraject aan de orde zijn geweest, maar nog niet zijn beantwoord:

- Is enig maatwerk nodig in het gebruikte model voor de drie voorzieningen?
- Wie gaat de facturen versturen en waarheen worden deze verstuurd?
- Kunnen afnemers op tijd betrouwbare prognoses aanleveren voor het gebruik van de voorzieningen in 2018 en zo nee, welke hulp is daarbij nodig?

In dit spoor is aandacht nodig voor de samenhang tussen de doorbelasting van de kosten van Digipoort, waar gedeeltelijk al wordt doorbelast –en er dus al kaders, processen en systemen zijn– en de doorbelasting van de kosten van DigiD en MijnOverheid. De trajecten zijn verschillend, maar in het resultaat moet de samenhang worden geborgd.

Soms vraagt het beantwoorden van deze vragen om een afweging tussen verschillende belangen. Dit traject staat bovendien onder (tijds)druk, omdat vanaf Q1 2018 kloppende facturen aan de juiste partijen moeten worden verstuurd.

De drie voorzieningen waarvoor de toerekenbare kosten vanaf 2018 worden doorbelast, zijn in beheer bij Logius. Aan Logius is een opdracht 'Intakefase' verstrekt om (1) de vast te stellen uitgangspunten en (beleids)kaders te inventariseren, (2) een risicoanalyse op te stellen en (3) een op basis daarvan een projectplan uit te werken. Deze intakefase is gericht op de gegevens die nodig zijn om tot een kwalitatief goede impactanalyse en implementatieplan te komen. BZK/DGOO (als eigenaar van Logius) en Bureau Digicommissaris (als regievoerder)

⁴ In de vorige fase was een kernteam ingericht ter advisering van de Digicommissaris; een dergelijk kernteam wordt voor deze fase vooralsnog niet voorzien.

⁵ Voor drie voorzieningen (DigiD, MijnOverheid en Digipoort)

zijn gezamenlijk opdrachtgever voor deze opdracht. BZK/DIO zal nauw worden betrokken als beleidsverantwoordelijke voor de voorzieningen DigiD en MijnOverheid. EZ/R&ICT zal nauw worden betrokken als voorgenomen beleidsverantwoordelijke voor Digipoort. De afnemers zullen in staat worden gesteld om hun wensen ten aanzien van de facturatie in hun sector in te brengen.

Spoor 2a: zicht op effecten

Het is van belang om in een vroeg stadium alle mogelijke suggesties te verzamelen die kunnen bijdragen aan een lastenarme en intelligente invoering van de doorbelasting, waarbij eventuele perverse prikkels worden geminimaliseerd. Om de afnemersorganisaties in staat te stellen om bij te sturen op de gebruikte methodiek van doorbelasting, zal op korte termijn zicht worden geboden op de gehanteerde definities, uitgangspunten en kaders. Ook zullen de te verwachten effecten in beeld worden gebracht, zodat een gesprek kan worden gevoerd over beleids- en uitvoeringseffecten. Centraal staat hierbij de vraag of er binnen de gekozen methodiek nog mogelijkheden zijn om eventuele nadelige beleidseffecten te minimaliseren.

Gezien het grote interbestuurlijke belang zal dit proces worden opgepakt samen met de departementen en uitvoeringsorganisaties, medeoverheden en particuliere partijen met een publieke taak die gebruik maken van de drie voorzieningen.

Spoor 2b: evaluatie 2018

Onderdeel van de afspraken over de doorbelasting is dat er in 2018 een evaluatie zal worden uitgevoerd naar de werking van de doorbelastingsmethodiek. Daarbij zullen de feitelijke effecten in kaart worden gebracht en zal bezien worden op welke aspecten de systematiek verbeterd kan worden. De evaluatie zal onder meer ingaan op de hoogte van de beheer- en exploitatiekosten per voorziening (toerekenbare kosten), eventuele (beleids)effecten, de verdeling over de sectoren/domeinen, de verdeling binnen de sectoren/domeinen, het facturatieproces en de administratieve lasten.

Onder regie van Bureau Digicommissaris zal in Q3 2017 gestart worden met de voorbereiding van de evaluatie.

Spoor 3: voorbereiding doorbelasting overige voorzieningen vanaf 2019.

Onderdeel van de besluitvorming is dat vanaf 2019 de toerekenbare beheer- en exploitatiekosten van de overige voorzieningen van de GDI zullen worden doorbelast. Deze voorzieningen zijn meer divers van karakter dan de drie transactievoorzieningen DigiD, MijnOverheid en Digipoort. Het gaat bijvoorbeeld om portals, netwerkvoorzieningen en standaarden, waarbij 'gebruik' niet altijd in aantal transacties is te meten. Het is daarom zaak om tijdig te beginnen met nadenken over een relevante en gepaste invulling van de doorbelastingsmethodiek voor de overige voorzieningen.

Een deel van het beheer van deze voorzieningen is bij andere beheerorganisaties dan Logius belegd, zoals Dictu, ICTU en KOOP. Bij de voorbereiding van de doorbelasting voor de overige voorzieningen vanaf 2019 zullen alle beheerorganisaties betrokken worden.

Spoor 4: versterken van de rol van de afnemers in de interbestuurlijke sturing op de GDI

Doorbelasting vraagt om versterking van de rol van afnemers in de governancestructuur van de GDI: Waar, wanneer, door wie worden afnemers in staat gesteld mede te bepalen? Van-

wege het toegenomen financiële belang van de GDI voor afnemers, maar nog meer vanwege het toenemende strategische belang van de voorzieningen voor de dienstverlening van de afnemers, is het zinvol om allereerst op strategisch niveau te kijken hoe deze versterking vorm kan krijgen. Ook in de tactische en operationele sturing op dossiers, als eID en de vernieuwing berichtenvoorziening, moet de rol van afnemers versterkt worden op basis van het financiële belang (meebetalen is meebepalen). Dit wordt conform besluitvorming in het Nationaal Beraad van 2 februari jl. verder uitgewerkt. Daarbij zal met urgentie gekeken worden naar de afnemersraden van de drie voorzieningen waarvoor de toerekenbare kosten vanaf 2018 worden doorbelast, zodat betalende afnemers nog nadrukkelijker in de positie worden gebracht om mee te bepalen bij de totstandkoming van de bestedingsplannen voor 2018. Bovendien zal er worden gekeken hoe de sturing op de kostenontwikkeling van individuele GDI-voorzieningen, inclusief de onderliggende generieke infrastructuurlaag (waaronder 'managed services'), aangescherpt kan worden. Over het uitvoeren van een verkennend onderzoek naar de kostenontwikkeling door Logius, heeft het beheeroverleg Logius (BOL) positief geadviseerd.

Spoor 5: herijking financiële proces GDI

Dit financiële proces, en de rol van het bestedingsplan, moet worden herijkt gelet op de besluitvorming over de Duurzame Financieringsafspraken in de Ministerraad. Hierdoor moet een explicieter onderscheid worden gemaakt tussen de toerekenbare beheer- & exploitatiekosten en de (generieke) financiering voor (door)ontwikkelingen die we vanuit een gezamenlijk belang generiek willen realiseren.

Doel van het financiële proces dat onder regie van de Digicommissaris jaarlijks wordt doorlopen is het scheppen van een ordelijk en transparant financieel proces, waarbij 'meebetalen is meebepalen' een uitgangspunt vormt en waarbij rekening wordt gehouden met de begrotingscycli van de verschillende overheden. Een leidend document in het financiële proces is het bestedingsplan per voorziening. Tot nu toe hebben de bestedingsplannen zowel betrekking op de beheer- & exploitatiekosten van voorzieningen, als op de bedragen die vanuit verschillende bronnen worden besteed aan de doorontwikkeling van de GDI-voorzieningen. Vanaf nu zal hier in de bestedingsplannen explicieter onderscheid in worden gemaakt.