

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

DG Overheidsorganisatie
Ministerie BZK

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
Nederland
www.rijksoverheid.nl
www.facebook.com/minbzk
www.twitter.com/minbzk
www.linkedin.com/company/ministerie-van-bzk

Kenmerk
2020-0000414234

Uw kenmerk

Datum 13 juli 2020
Betreft Reactie op rapporten over governance en financiering GDI

Steeds meer overheidsdienstverlening kan en wordt ook digitaal. Om de dienstverlening op niveau te houden werken we continu aan verbeteringen. Hiervoor heeft het huidige kabinet de Wet Digitale Overheid opgesteld en de agenda NL DIGIbeter in het leven geroepen. Samen met andere overheden (ministeries, uitvoeringsorganisaties, provincies, gemeenten en waterschappen) worden hiermee belangrijke stappen ondernomen om de digitale dienstverlening voor burgers en bedrijven inclusief, toegankelijk en beter te maken, met specifieke aandacht voor gemak én vertrouwen voor alle betrokkenen. Het belang van een goede digitale dienstverlening werd in de afgelopen maanden door COVID-19 nog eens onderstreept. Bijvoorbeeld met de tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (TOZO) en de tegemoetkoming ondernemers getroffen sectoren (TOGS) die digitaal konden worden aangevraagd.

Voor een goede (digitale) overheidsdienstverlening is een gezamenlijke basisinfrastructuur noodzakelijk die breed wordt gebruikt. Het kabinet is van mening dat alle overheden breed gebruik moeten maken van de gezamenlijke basisinfrastructuur en waar nodig hun specifieke functionaliteiten daarop goed laten aansluiten. Door samen te werken met behulp van deze basisinfrastructuur zorgen we ervoor dat burgers en bedrijven gebruiksvriendelijk en veilig worden bediend op eenzelfde manier. De basisinfrastructuur (en bijbehorende afspraken) maken dat de keten aan dienstverleners binnen de overheid effectief, efficiënt en veilig kan samenwerken. Dat een gezamenlijke aanpak steeds belangrijker wordt om de digitale vraagstukken het hoofd te kunnen bieden blijkt ook uit de kabinetsreactie op het WRR Rapport "Voorbereiden op digitale ontwrichting"¹ en het rapport van de Tijdelijke Commissie Digitale Toekomst.

Aanleiding voor evaluatie en expertadvies

Bij de inwerkingtreding van het instellingsbesluit sturing digitale overheid is afgesproken de governance en doorbelasting van de basisinfrastructuur periodiek te evalueren. Onderzoeksbureau VKA heeft deze evaluatie uitgevoerd en het

¹ TK2019/20 26643 nr. 673

rapport “Evaluatie governance en doorbelasting: regievoering op beleid en uitvoering” opgeleverd. Omdat al snel bleek dat een aantal knelpunten in het gebruik van de generieke digitale infrastructuur (GDI)² te maken hebben met de financiering, heb ik daarnaast aan ABD TOPconsult een expertadvies gevraagd over een vereenvoudiging van deze financiering. De uitkomsten van het expertadvies “Expertadvies: Vereenvoudiging doorbelasting generieke digitale infrastructuur” van ABD TOPconsult en het rapport van VKA bied ik u hierbij aan.

Bevindingen over governance en financiering GDI

Samengevat blijkt uit de evaluatie door VKA en het expertadvies van ABD TOPconsult dat een heldere definitie van de generieke digitale infrastructuur (GDI) ontbreekt, regie op de brede samenhang en doorontwikkeling van de GDI noodzakelijk is, de rollen en verantwoordelijkheden in de governance duidelijk gemaakt moeten worden en de huidige financieringssysteem ongewenste neveneffecten heeft. Deze zaken onttrekken de aandacht van de noodzakelijke doorontwikkeling en vernieuwing van de GDI. Hieronder ga ik nader in op deze onderwerpen. Eerst ga ik in op de programmering en governance van de GDI en vervolgens de financiering van de GDI.

Bij het opstellen van deze reactie heb ik ook inzichten gebruikt uit het rapport ‘13’ van de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen “Een betere overheid voor burgers en bedrijven” en het rapport *Werk aan uitvoering*³ van ABD Topconsult. Onderstaande punten zijn de uitkomst van het overleg dat hierover is gevoerd binnen het kabinet en met de betrokken medeoverheden en dienstverleners die gebruik maken van de GDI.

Programmering en governance

Uit de evaluatie door VKA en het expertadvies van ABD TOPconsult blijkt dat het noodzakelijk is om de sturing op de doorontwikkeling en vernieuwing van de GDI meer in samenhang vorm te geven. Er is behoefte aan meer duidelijkheid over wat de GDI is en welke rollen en verantwoordelijkheden de betrokken partijen hebben. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de onduidelijkheid over de rol van de formeel en materieel opdrachtgever. Om meer duidelijkheid en samenhang in de sturing te realiseren adviseert ABD TOPconsult de programmering binnen de GDI op een vergelijkbare manier in te richten als bij de fysieke infrastructuur met het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Het MIRT is een voorbeeld voor hoe meerjarige sturing op middelen en de doorontwikkeling van infrastructuur eruit kan zien en hoe verschillende partijen daarin samenwerken: in het MIRT zijn projecten en programma’s opgenomen waarbij het Rijk samen met de regio werkt aan de ruimtelijke inrichting van Nederland. Samen worden plannen van papier naar de uitvoering gebracht. Stap voor stap met de opgaven centraal en vanuit een gezamenlijk perspectief.

De programmering van de GDI en de betrokkenheid van partijen in de GDI wil ik vorm geven volgens een meerjarige programmatische aanpak naar analogie van het MIRT. De MIRT-aanpak heeft immers haar waarde bewezen en onderdelen daarvan zijn goed toepasbaar voor de digitale infrastructuur. Daarbij gaat het niet om het volledig kopiëren van het MIRT naar de basisinfrastructuur. Het gaat vooral om het inrichten van de meerjarige programmering voor doorontwikkeling en vernieuwing en de jaarlijkse cyclus voor prioritering en toewijzing van middelen in samenwerking met betrokken partijen.

² In deze brief ook wel benoemd als de basisinfrastructuur

³ ABD TOPconsult (2020) Werken aan uitvoering Fase 1: probleemanalyse “Ja, mi(t)s...”

Het programmaplan basisinfrastructuur gaat een centrale rol vervullen in het *Meerjarenprogramma Infrastructuur Digitale overheid (MIDO)*. Daarbij is een heldere afbakening van de functionaliteiten van de GDI, een visie op de GDI en de doorontwikkeling en vernieuwing van de GDI het vertrekpunt. Voor de afbakening wordt ervan uitgegaan dat de GDI bestaat uit de functionaliteiten die generiek bijdragen aan 1) de digitale publicatie van wet- en regelgeving, 2) veilige digitale communicatie met de overheid 3) veilige digitale toegang van burgers en bedrijven tot de overheid (identificatie en authenticatie). Daarbij omvat de GDI a) de basisregistraties en b) de afspraken, (open) standaarden en stelselvoorzieningen die ervoor zorgen dat overheden met elkaar kunnen communiceren en samenwerken.⁴ Deze afbakening leg ik ook vast in regelgeving.

Bij het vastleggen van de afbakening van de GDI richt ik mij op het niveau van functionaliteiten om zo flexibiliteit te behouden op het niveau van voorzieningen. Daardoor blijft het mogelijk om bepaalde voorzieningen die niet meer noodzakelijk blijken uit te faseren of nieuwe voorzieningen toe te voegen. De bedoeling van de definitie is erop gericht de samenhang tussen deze voorzieningen vast te leggen en dat ook te stimuleren in de doorontwikkeling en vernieuwing. Hierbij houd ik rekening met de aansluiting van de specifieke infrastructuur in domeinen, die in deze generieke infrastructuur geen plaats hebben.

Ten behoeve van de programmering bevat het programmaplan in ieder geval de beleidsdoelen, de samenhang tussen beheer, exploitatie en de programma's en projecten voor doorontwikkeling en vernieuwing van bestaande generieke functionaliteiten en voorzieningen. Voor de aansturing op dit programmaplan houd ik de bestaande governance zoveel mogelijk intact, maar verantwoordelijkheden en spelregels worden strakker ingericht. De governance ziet er dan als volgt uit: het ministerie van BZK is als opdrachtgever verantwoordelijk voor het formuleren van de gezamenlijke opgaven en beleidsuitgangspunten in de generieke digitale infrastructuur. Ook is BZK verantwoordelijk voor het opstellen van het programmaplan basisinfrastructuur alsmede de vormgeving van de bijbehorende jaarlijkse programmeringscyclus. Het OBDO⁵ adviseert BZK over de invulling van het programmaplan en betreft daarbij de gebruikers van de GDI. Voor de betrokkenheid van de gebruikers worden tafels ingericht, ingedeeld naar de verschillende GDI-functionaliteiten. Via deze tafels kunnen de gebruikers hun plannen en wensen voor het komende jaar voorleggen in samenhang tot de beschikbare middelen.

Het programmaplan basisinfrastructuur wordt jaarlijks geactualiseerd. Na vaststelling wordt dit programmaplan door het kabinet aan uw Kamer aangeboden. De eerste versie van het programmaplan, waarop ik het *Meerjarenprogramma Infrastructuur Digitale Overheid* baseer, wordt in het voorjaar van 2021 opgeleverd.

Financiering GDI

De huidige financieringssystematiek is gebaseerd op doorbelasting waarbij de kosten voor beheer en exploitatie per voorziening worden verrekend met de afnemers op basis van het profijtbeginsel. De meeste beheer en exploitatiekosten van de GDI worden door overheidsorganisaties betaald naar rato van het gebruik: dit gaat dan om ministeries, uitvoeringsorganisaties en medeoverheden die gebruik maken van de GDI-voorzieningen. Het resterende deel wordt gefinancierd

⁴ Zie bijlage 1 voor de voorzieningen die op dit moment onder deze afbakening vallen.

⁵ OBDO: het Overheidsbreed Beleidsoverleg Digitale Overheid is het gremium waar alle overheden samenkomen rond onderwerpen over de digitale overheid en de basisinfrastructuur (GDI).

vanuit de bijdragen die private partijen betalen voor het gebruik van de GDI. Dit huidige financieringsmodel, waarbij wordt betaald naar gebruik, is op 1 januari 2018 ingevoerd voor de GDI. Een voordeel hiervan is dat bij stijgende kosten alle gebruikers bijdragen aan de financiering daarvan, doordat die kosten dan ook worden doorberekend. Bij de voorgaande centraal ingerichte financiering was dit niet het geval, wat tot tekorten leidde en tot dreigende discontinuïteit van bepaalde voorzieningen in de GDI. Uit de evaluatie blijkt nu dat de huidige financieringssysteem van doorbelasting het gebruik van de GDI afremt. Ook leidt de doorbelasting de aandacht af van de noodzakelijke doorontwikkeling en vernieuwing van de GDI. Het kabinet vindt dit een onwenselijke situatie omdat dit niet bijdraagt aan een goede dienstverlening aan burgers en bedrijven en een effectieve, efficiënte en veilige dienstverlening van de overheid.

Vanwege de bevindingen uit de evaluatie van de GDI heeft het kabinet het voornemen de financiering van de GDI met ingang van 2022 meer centraal budgettair gefinancierd in te richten. Voor de nieuwe financieringssysteem identificeer ik in ieder geval de volgende voorwaarden: 1) kostendekkend beheer, exploitatie en doorontwikkeling, 2) integrale budgettaire afweging tussen beheer, exploitatie en doorontwikkeling en vernieuwing, 3) potentiële gebruikers stimuleren toe te treden tot de GDI, 4) realistisch gebruik stimuleren, 5) evenwichtige risicospreiding tussen gebruikers en het ministerie van BZK. Meer centraal budgettair gefinancierd houdt in dat de benodigde budgetten voor het gebruik en innovatie van de GDI-voorzieningen op de begrotingen van betrokken overheden centraal worden ondergebracht op de begroting van BZK. Vanwege de gewenste integrale budgettaire afweging (voorwaarde 2) bezie ik of het wenselijk is om ook de Investeringspost hierin te betrekken en op welke wijze dit het beste bijdraagt aan de GDI. Ik was al voornemens om de Investeringspost te evalueren. Die evaluatie zal ik nu zo snel mogelijk opstarten, met extra aandacht voor dit punt. De wijze van financiering sluit aan op de meerjarige programmatische werkwijze waarbij prioritering en sturing op middelen en doorontwikkeling en innovatie van de GDI centraal staan. Dit stimuleert een integrale afweging tussen beheer, exploitatie, onderhoud, doorontwikkeling en vernieuwing. Door deze wijze van financiering neem ik ook de prikkel weg die gebruik van de GDI afremt.

De wijze waarop de hoogte van de bijdrage wordt vastgesteld en hoe risico's evenwichtig worden verspreid zal ik nader uitwerken. Hierin voorzie ik in ieder geval een leidende rol voor programmatische aanpak van het programmaplan basisinfrastructuur. Bij deze programmering staan de visie, opgaven en beschikbare middelen centraal, wat bij tekorten leidt tot het opnieuw en scherper prioriteren van keuzes. Hierbij ga ik ervan uit dat de beschikbare middelen volledig worden uitgenut. Mocht dit niet het geval zijn en er sprake zijn van een overschot in jaar T, dan zal er maximaal gebruik worden gemaakt van de bestaande mogelijkheden binnen de begrotingssystematiek om de gelden in jaar T+1 beschikbaar te houden voor de GDI.

Voor de precieze uitwerking van deze nieuwe programmerings- en financieringssysteem werk ik een plan uit dat na bestuurlijk overleg met de medeoverheden door de Ministerraad wordt vastgesteld in het voorjaar van 2021. Naast de financieringssysteematiek zijn ook een heldere en eenduidige scopebepaling van de generieke digitale infrastructuur en het gewenste kwaliteitsniveau kernelementen van dit plan. Daarmee verschaffen we beleidsmatig en financieel duidelijkheid over wat er onder de nieuwe programmerings- en financieringssysteematiek gaat vallen en welke middelen daarvoor bij voorjaarsnota 2021 overgeheveld worden.

De inzet van middelen wordt geregeld via het programmaplan basisinfrastructuur. Deze aanpassing voor de financiering geldt in ieder geval voor de voorzieningen die bijdragen aan de communicatie met de overheid, veilige en betrouwbare toegang richting de overheid en de functionaliteiten met betrekking tot afspraken, (open) standaarden en voorzieningen. (zie bijlage 1)

Conclusie

Ik ben ervan overtuigd dat we met de hierboven beschreven wijzigingen de generieke digitale infrastructuur van Nederland kunnen borgen en blijven doorontwikkelen en vernieuwen op een niveau dat past bij de dienstverlening die burgers en bedrijven van de overheid mogen verwachten.

Samengevat betekent deze brief dat de aansturing van de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI) wordt versterkt doordat:

- het programmaplan basisinfrastructuur vertrekt vanuit de visie op de GDI en een afbakening van de GDI bevat;
- door de jaarlijkse herijking van het programmaplan voorzieningen kunnen vervallen of worden toegevoegd in relatie tot de benodigde functionaliteiten;
- de governance wordt aangepast aan de programmatische aanpak in het *Meerjarenprogramma Infrastructuur Digitale Overheid (MIDO)*, waarbij de nadruk ligt op meer eenduidig opdrachtgeverschap en het programmaplan basisinfrastructuur;
- de sturing op middelen (geld) en doorontwikkeling van de GDI wordt vormgegeven volgens de meerjarig cyclische programmering in het *MIDO* op basis van het programmaplan basisinfrastructuur in overleg met alle betrokken overheden;
- de financiering van de GDI voor het overheidsgebruik een meer centraal gestuurde vorm krijgt ter ondersteuning van de programmatische aanpak.
- door de goede afstemming met gebruikers de relatie met de specifieke aanvullende overheidsinfrastructuur beter wordt geborgd.

In de komende periode werk ik deze maatregelen verder uit in overleg met het Overheidsbreed beleidsoverleg digitale overheid (OBDO) en de gebruikers van de GDI. Ik verwacht dat de Ministerraad de uitgewerkte plannen in het voorjaar 2021 zal vaststellen.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. R.W. Knops

Bijlage 1: overzicht huidige voorzieningen GDI

De GDI bestaat op dit moment uit de volgende voorzieningen, verdeeld over de in deze brief genoemde functionaliteiten. De afbakening van de GDI is gericht op de functionaliteiten om zo flexibiliteit te behouden in de voorzieningen.

- 1) de publicatie van wet- en regelgeving,
 - *overheid.nl*
 - *register overheidsorganisaties*
- 2) veilige communicatie met de overheid,
 - *Berichtenbox*
 - *Berichtenbox voor bedrijven*
 - *Mijnoverheid.nl*
 - *Mijn overheid voor ondernemers (MOVO)*
 - *Ondernemersplein*
 - *Samenwerkende Catalogi*
 - *E-factureren*
 - *Standard Business Reporting (SBR)*
 - *Digipoort*
- 3) veilige digitale toegang voor burgers en bedrijven richting de overheid,
 - *DigiD*
 - *eHerkenning*
 - *eIDAS*
 - *Machtigen*
- A) de basisregistraties
 - *Basisregistratie Personen (BRP)*
 - *Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG)*
 - *Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT)*
 - *Basisregistratie Inkomen (BRI)*
 - *Basisregistratie Kadaster (BRK)*
 - *Basisregistratie Ondergrond (BRO)*
 - *Basisregistratie Topografie (BRT)*
 - *Basisregistratie Voertuigen (BRV)*
 - *Basisregistratie WOZ*
 - *Handelsregister*
- B) de afspraken, (open) standaarden en stelselvoorzieningen die ervoor zorgen dat overheden met elkaar kunnen communiceren en samenwerken.
 - *Diginetwerk*
 - *Digimelding*
 - *Digikoppeling*
 - *Digilevering*
 - *Stelselcatalogus Basisregistraties*
 - *Beheervoorziening BSN (BV BSN)*
 - *NORA*
 - *Open Standaarden*
 - *PKI-overheid*