

FINANCIERING PROGRAMMA MODERNISERING GBA

Doel van de notitie.

Het besluit tot hervatting van het programma modernisering GBA is naast de inhoudelijke toetsing van de uitgangspunten zoals gedaan in de definitiestudie en in de gatewayreview mede afhankelijk van een gezonde businesscase en van een adequate financiering. Uitgaande van de keuze voor scenario 2, zijnde de uitvoering van het gehele programma van de modernisering, geeft de businesscase de volgende incidentele en structurele kosten aan (alle bedragen in tabellen in miljoen euro's):

Omschrijving	Incidenteel	Structureel	Totaal
Rijk	29,6	19,5	49,1
Gemeenten	20,3	-	20,3
Totaal	49,9	19,5	69,4

Hierbij vormen de incidentele kosten de directe investeringen die met een reëel budget moeten worden afgedekt, terwijl de structurele kosten van het GBA-stelsel worden gedekt binnen de financiering van het GBA-stelsel.

Aanbevelingen van o.a. de Algemene Rekenkamer leren dat dit soort ICT-programma's voorzien moeten zijn van een reële post onvoorzien.

Aanvullend op de businesscase heeft het programmabureau aan Capgemini verzocht om de investeringscijfers van de businesscase op basis van ervaringscijfers te voorzien van een marge voor onvoorzien. Omdat het grootste deel van het ontwikkelrisico bij het Rijk zit heeft dit geleid tot een substantieel bedrag van €13,2 miljoen. Toepassing van deze regels op de investeringen van de gemeenten levert een post onvoorzien van €4,2 miljoen op.

Qua investeringen en benodigd budget leidt dit tot het volgende resultaat:

Omschrijving	Businesscase	Onvoorzien	Totaal
Rijk	29,6	13,2	42,8
Gemeenten	20,3	4,2	24,5
Totaal	49,9	17,4	67,3

Voor de gemeenten, die de investeringen uit de eigen begroting moeten bekostigen, geldt de afspraak dat bij hun investeringen zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de investeringscycli van de individuele gemeenten.

Met deze cijfers voor ogen is gezocht naar mogelijkheden om de financiering van het aandeel van het Rijk te regelen. Deze notitie heeft tot doel dit nader toe te lichten onder opgave van de regels die daarbij zijn afgesproken.

Het financieringsarrangement.

Ondanks pogingen van het Rijk om voldoende budget te vinden moest uiteindelijk worden geconcludeerd dat deze binnen het Rijk niet op aanvaardbare termijn beschikbaar zou zijn. In gesprekken met de VNG en ook met vertegenwoordigers van de gebruikers is onderzocht of

er mogelijkheden waren om voldoende bijdragen te krijgen om het budget alsnog veilig te stellen.

Afspraken met de gemeenten

In een informeel overleg met de Staatssecretaris van BZK is de VNG met het aanbod gekomen om een bedrag van maximaal €30,0 miljoen uit het gemeentefonds te nemen en dit als renteloze lening aan BZK ter beschikking te stellen. De Staatssecretaris heeft deze oplossing als een welkome handreiking aanvaard en vervolgens is dit aanbod in goed overleg tussen de VNG en BZK verder uitgewerkt. Zie onderdeel “*Uitwerking*” en de bijlage bij deze notitie.

Het arrangement voorziet tevens in regelmatig overleg tussen stuurgroep en financieel toezicht van de ministeries BZK en FIN waarin uitnamen en aflossingen kunnen worden afgestemd op het programmaverloop en de keuzes die daarin nog gemaakt zullen moeten worden (bijvoorbeeld BZS-K centraal versus decentraal). Dit overleg wordt ook in het programmaplan van mGBA opgenomen.

Afspraken met de afnemers

Naast deze afspraken is contact opgenomen met de vertegenwoordigers van de gebruikers. Ideeën over extra verhoging van de berichtenprijs stuiten op formele en praktische bezwaren waaronder de recent gemaakte afspraken over de budgetfinanciering van de GBA. Om deze weer open te breken zou een langdurig overleg nodig zijn dat het programma eigenlijk niet kan velen.

Wel ontstond de gedachte dat het zgn. Schommelfonds, dat bij BPR is gevormd als een soort egaliseringsreserve voor schommelingen in het berichtenverkeer, zou kunnen worden aangewend als concrete bijdrage van de gebruikers. Voor de inzet van dit fonds is de expliciete goedkeuring van het gebruikersoverleg nodig. Op 21 januari jl. is dit overleg onder voorwaarden akkoord gegaan om maximaal €11,0 miljoen te bestemmen als bijdrage aan het programma. De voorwaarden zijn omgezet in de volgende afspraken die door alle partijen zijn geaccepteerd.

- De afnemers krijgen twee plaatsen in de stuurgroep in nieuwe samenstelling. Uitgangspunt daarbij is dat deze leden zo representatief mogelijk zullen zijn voor de inbreng van het afnemersbelang.
- De programmaonderdelen GBA-V Fullservice en GBA-V Moderne Interfaces worden conform het nieuwe programmaplan en de nieuwe businesscase met voorrang in gang gezet. Parallel daaraan zal de eerste (verkennende) fase van het Burgerzakensysteem Kern worden opgestart zodat de onderlinge samenhang en de relatie met LO-4 bewaard blijft.
- Het schommelfonds is een van de financieringsbronnen van het programma. Het gebruikersoverleg is niet het gremium waarin wordt besloten over de uitvoering van het programma, wel zal in transparantie worden gerapporteerd over de benutting van het Schommelfonds. Zou er na afronding van het programma nog budget resten dan blijft dit in redelijkheid beschikbaar voor de gebruikelijke bestemmingen van het Schommelfonds.

Overige financiën

Tot slot is er nog een restant van ca. €3,6 miljoen van het oude programmabudget. Dit budget moet conform de afspraken met het ministerie van Financiën worden teruggeboekt, echter in voorkomende gevallen mag in het kader van mGBA een hernieuwd beroep gedaan worden op

de leenfaciliteit bij het ministerie van Financiën. Op deze wijze bestaat er een dekkingruimte voor een eventueel ontbrekend stuk onvoorzien.

Uitwerking

Inmiddels is in het overleg met de VNG een schema van uitnamen en aflossingen afgesproken waarbij een relatie is gelegd met de ook door BZK te realiseren en te financieren “Online Raadpleegbare Reisdocumenten Administratie” (ORRA) die ook voor gemeenten belangrijk is (zie bijlage). Er is een schema van uitnamen en aflossingen afgesproken dat voorziet in een uitname uit het gemeentefonds van maximaal €25,0 miljoen ter mede financiering van het totale arrangement. Dit bedrag wordt in de periode 2009 tot en met 2012 uitgenomen en het totaalbedrag wordt in 2013 of zoveel eerder als mogelijk in het gemeentefonds teruggestort. Op deze wijze is er sprake van een overbruggingsfinanciering waardoor, met gebruikmaking van reserves van BZK en BPR, een klein beslag op de BZK-begroting en de leenfaciliteit van het ministerie van Financiën (voor de ORRA), uiteindelijk de investeringen voor het Rijksdeel van het programma mGBA ook geheel ten laste van het Rijk zullen zijn.

De facto fungeren het Schommelfonds en het eventuele beroep op de leenfaciliteit als dekking voor de post onvoorzien van de mGBA. Omdat flexibiliteit belangrijk is moet duidelijk zijn dat het niet om geoormerkt geld gaat maar dat de inzet van de financieringsbronnen zo slim mogelijk moet plaatsvinden ook in relatie tot de ORRA.

Er is sprake van een lichte afwijking tussen de investeringsreeksen van de businesscase en van het financieringsarrangement. Dit vergt de volgende toelichting: Ten einde de investeringspiek van de twee programma's in de eerstkomende jaren te dekken is de tijdelijke bijdrage van de gemeenten gecombineerd met de beschikbare middelen van BZK. Daarbij zijn de investeringen zoveel mogelijk geconcentreerd in de jaren 2009-2014. Bij eventuele doorloop van het programma na 2014, zullen de investeringsreeksen conform de governanceafspraken worden aangepast. Voor de beperkte investeringen zoals in het schema van de businesscase voorzien voor 2015-2019 (totaal €3,8 miljoen) zal BZK zorg dragen voor dekking binnen de eigen begroting. Hierdoor vormt de lichte afwijking geen extra risico voor het succesvol uitvoeren van het programma.

Voor gemeenten is er een direct belang dat het programma zo snel mogelijk wordt gerealiseerd. Dan kunnen de positieve baten zoals benoemd in de business case worden gerealiseerd en kan de aflossing van de lening zo spoedig mogelijk beginnen.

Formuleren eisen aanvullende modules Burgerzakensysteem

Aanvullend op bovenstaand arrangement is gebleken dat er behoefte bestaat om een budget te reserveren voor het formuleren van de specificaties van de aanvullende modules van het Burgerzakensysteem waarbij gestreefd wordt naar verdergaande standaardisatie van de producten. Hiervoor zullen werkzaamheden moeten worden verricht die niet in de business case zijn opgevoerd. Deze werkzaamheden maken onderdeel uit van het programma en zullen onder regie van de gemeenten (VNG/NVVB) in samenhang met de realisatie van het Burgerzakensysteem - Kern worden uitgevoerd. De hiervoor te maken kosten en daarvoor benodigde financiering zullen volgens de afspraken over de kostenverdeling¹ voor rekening van de gemeenten komen. De genoemde werkzaamheden worden opgenomen in het programmaplan en voor deze kosten wordt de uitname uit het gemeentefonds in 2009 eenmalig verhoogd met ten hoogste €1 miljoen.

¹ Bestuurlijk Overleg van 19 maart 2008

Algemene en financiële governance.

Het op zich heldere en goed uitgewerkte financieringsarrangement van de bijlage vergt een goede onderlinge afstemming aangevuld met goede afspraken over de inzet van middelen voor onvoorzien. Naast de algemene afspraken voor de governance van het programma zoals apart vermeld in deze stukken zijn er aanvullende afspraken nodig voor de financiële governance.

Algemeen

In het algemeen geldt dat wijzigingen in het programmaplan en in de businesscase door de stuurgroep moeten worden goedgekeurd. Bij de aansturing van de projecten geldt dat dreigende overschrijdingen van het projectbudget vroegtijdig aan de stuurgroep moeten worden gesignaleerd met voorstellen om deze te mitigeren. Daarbij behoort ook de vraag aan de orde te komen door wie en waardoor deze overschrijdingen worden veroorzaakt, met andere woorden, is er sprake van een tegenvaller of zijn er wijzigingen die te maken hebben met bijvoorbeeld de verlangens of de inzet van een van de belanghebbenden. Uitgangspunt zal zijn dat de veroorzaker ook de kosten voor zijn rekening moeten nemen. Inzet van het budget onvoorzien moet altijd door de stuurgroep worden goedgekeurd onder opgave van de mate van uitputting van de post onvoorzien door deze activiteit.

Conform de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer kan bijvoorbeeld na een reviewronde besloten worden om het budget onvoorzien te verkleinen als de risico's in de loop van het programma lager kunnen worden ingeschat.

Mogelijke onderuitputting van een projectbudget komt ten gunste van het programmabudget en dient vroegtijdig aan de stuurgroep te worden gemeld en door de stuurgroep te worden bestemd.

Financiële governance

Ten aanzien van het financieringsarrangement gelden voor de governance de volgende afspraken die gedetailleerder in de bijlage zijn benoemd.

1. Er komt een programmaorganisatie intern bij DGBK / OBD die voorziet in een projectassurance / programmacontrol voor de programma's mGBA en ORRA. Men toetst de resultaten voor de diverse go- no go beslissingen ten behoeve van de besluitvorming in de stuurgroep.
2. Er wordt per kwartaal intern bij DGBK overleg gevoerd over de voortgang van beide projecten.
3. Jaarlijks wordt indien nodig de uitname uit het gemeentefonds bijgesteld aan de hand van de voortgang van het programma in overleg met de beheerders van het Gemeentefonds.
4. Deze afspraken worden expliciet in de programmaplannen van de beide programma's opgenomen.

Op deze wijze wordt rekening gehouden met de kritische opmerkingen van de Audit Dienst over de gang van zaken in het verleden.

Conclusie.

Op de hierboven aangegeven wijze is de financiering van het programma modernisering GBA in samenhang met de financiering van de ORRA geregeld en een robuust budget met een verantwoorde post onvoorzien gecreëerd.

Daarmee is een belangrijke voorwaarde voor een positief besluit vervuld.

Opgesteld op 16 februari 2009

Financieringsarrangement ontwikkeling mGBA scenario 2 en ORRA

22 januari 2009

BZK zal in de komende jaren het scenario 2 uit de Businesscase november 2008 voor de modernisering Gemeentelijke Basis Administratie (mGBA) ontwikkelen en de Online Raadpleegbare Reisdocumenten Administratie (ORRA). De looptijd van het programma mGBA is 6 jaar, het budget is €29,6 mln. De looptijd van het project ORRA is 3 jaar, het budget €27,5 mln. Voor dekking van deze budgetten kan BZK geen beroep doen op de leenfaciliteit bij het ministerie van Financiën.

De VNG heeft aangeboden tot een bedrag van €30 mln. te willen voorfinancieren voor de investeringen mGBA door middel van tijdelijke uitname uit het gemeentefonds. Bij BZK (BPR en op begroting BZK) komt in de komende tijd budget beschikbaar voor gedeeltelijke dekking van de kosten van de ontwikkeling van mGBA en ORRA. Het gebruikersoverleg GBA heeft de schuld van BPR aan de gebruikers GBA (het schommelfonds) ter beschikking gesteld voor mede financiering van mGBA.

Door de beschikbare middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten is het mogelijk zowel mGBA als ORRA conform de begrote meerjarige investeringen te ontwikkelen

Om het financieringsarrangement uit te kunnen voeren stemmen de partijen, DGBK, VNG, FIN, OBD en FEZ in met onderstaande uitgangspunten en afspraken over de financiering en over de governance in en zullen de aangegeven acties uitvoeren.

1. Uitgangspunten investeringsritmes

1. De bedragen voor de investeringen mGBA en ORRA zijn gebaseerd op de inzichten in december 2008 in omvang en bestedingsmoment.
2. De bedragen voor mGBA scenario 2 zijn de netto investeringsbedragen uit de businesscase Capgemini.
3. In het budget voor ORRA is rekening gehouden met onvoorziene lastenstijgingen.
4. De investeringsritmes mGBA en ORRA zijn

	09	10	11	12	13	14	
Programma mGBA	7,8	9,6	3,6	3,2	2,5	2,9	29,6
Programma ORRA	2,7	16,5	8,3				27,5

5. Finetuning van het investeringsritme mGBA geschiedt zodra een besluit is genomen over mGBA centraal – decentraal.
6. Finetuning van het investeringsritme ORRA geschiedt na afronding wetstraject, in juli 2009.

2. Afspraken over financiering ontwikkeling mGBA en ORRA

1. Gemeenten faciliteren het financieringsarrangement door een tijdelijke uitnamereeks uit het gemeentefonds van €25,0 mln., die BZK in 2013 of zoveel eerder als mogelijk zal terugstorten.
2. BZK dekt mede het financieringsarrangement door bijdragen uit de begroting van totaal €18,6 mln. en door bijdragen vanuit BPR van in totaal €11,0 mln.

3. BPR activeert in 2013 de ORRA en doet een beroep op de leenfaciliteit ad €27,5 mln. Dit bedrag boekt BPR over aan BZK. Rente en aflossing van de lening verwerkt BPR, conform bestaande systematiek, in de prijs van de reisdocumenten.
4. Het Gebruikersoverleg GBA stelt maximaal €11 mln. beschikbaar voor het financieringsarrangement, mede met het oog op mogelijke onvoorziene uitgaven.
5. In paragraaf 6 zijn de kasmutaties bij de partijen weergegeven, afgestemd op de financieringsbehoefte per jaar voor de ontwikkeling van mGBA en ORRA.
6. Optredende onderuitputting komt in principe ten laste van EJM.
7. Meevallers komen niet ten gunste van de schuld aan gebruikers.

3. Governance met betrekking tot het financieringsarrangement mGBA en ORRA

1. DGBK/OBD richt een programmaorganisatie in en vult daarbij de projectassurance/programmacontrol functie voor de programma's mGBA en ORRA met 1 fte op gekwalificeerd niveau in.
2. Voorafgaand aan de herstart van het programma mGBA en voorafgaand aan go-no go beslissingen met betrekking tot onderdelen van het programma toetsten DGBK/OBD, DGControl en FEZ de realiteit van de ramingen ten behoeve van de besluitvorming in de stuurgroep.
3. DGControl en projectassurance/programmacontrollers voeren per kwartaal overleg over de voortgang van beide projecten.
4. DGBK/OBD en DGControl bespreken bij voorbereiding VJN en NJN met FEZ de voortgang van de projecten.
5. DGBK/OBD, FEZ en VNG stellen, na finetuning in 2009 en daarna jaarlijks, de hoogte van de uitname uit het Gemeentefonds bij aan de hand van de voortgang van de projecten en passen in voorkomende gevallen in overleg en na instemming van het directeurenoverleg Fondsbeheerders de budgetreeksen aan.
6. Deze afspraken mbt de governance worden opgenomen in het programmaplan mGBA en het programmaplan ORRA.
7. FEZ informeert IRF regelmatig en tijdig over de voortgang van beide programma's

4. Acties korte termijn

1. Nadere informatie aan IRF
 - i. DGControl BK zorgt voor inzicht in het ontstaan van het resultaat reisdocumenten.
 - ii. DGControl BK zorgt voor inzicht in de opbouw onderuitputting art 7.4, 2008.
 - iii. FEZ stelt IRF het concept programmaplan ter hand, zodra beschikbaar.
2. Afspraken met Financiën
 - i. De afspraken met Financiën worden vóór VJN 2009 in het PO IRF vastgelegd.
3. Tijdelijk uitname uit gemeentefonds
 - i. BZK agendeert de tijdelijke uitname uit het gemeentefonds voor het directeurenoverleg Fondsbeheerders.
 - ii. BZK en FIN stemmen in met de tijdelijke uitname uit het gemeentefonds, conform reeks 'gemeentefonds' in paragraaf 6.
 - iii. De tijdelijke uitname wordt bij VJN 2009 geëffectueerd.
4. Schuld BPR aan moederdepartement
 - i. OBD bestemt de schuld van BPR aan het moederdepartement bij VJN 2009 voor mGBA, in te zetten conform reeks 'BPR' in paragraaf 6.

- ii. BPR boekt bij VJN 2009 de schuld aan het moederdepartement over naar art 7.4. als ontvangst in 2010.
- 5. Eigenvermogen BPR
 - i. DGBK stemt in met de afroaming van het eigen vermogen BPR.
- 6. Resultaat art 7.4
 - i. OBD, FEZ en IRF stemmen in met de inzet van de onderuitputting art 7.4. 2008 t/m 2012 voor de ontwikkeling van mGBA en ORRA, conform reeks 'art 7.4' in paragraaf 6.
 - ii. OBD legt in 2009 deze reservering vast in de administratie.
- 7. Schuld aan gebruikers
 - i. De stuurgroep mGBA stelt regels op voor de inzet van de schuld aan de gebruikers voor mGBA.
- 8. Restant lening ad €3,6 mln.
 - i. BPR lost in 2009 een deel van de lopende lening mGBA af met het restant van de lening ad €3,6 mln.

5. Acties lange termijn

- 1. Financiering producten ORRA
 - i. BPR, AD en de IRF stemmen in met het activeren op de balans van BPR van de producten uit het project ORRA.
 - ii. BPR doet een beroep op de leenfaciliteit ter hoogte van de post op de balans en boekt het totaal van het uit de lening ontvangen bedrag over aan BZK art 7.4. conform reeks 'BPR' in paragraaf 6.
 - iii. De aflossing van de lening verwerkt BPR in de tarieven voor de reisdocumenten.
- 2. Leenfaciliteit
 - i. In voorkomende gevallen kan BPR in het kader van de mGBA opnieuw een beroep doen op de leenfaciliteit.
- 3. Terugstorting gemeentefonds
 - i. De terugbetaling geschiedt in 2013, conform reeks 'gemeentefonds' in paragraaf 6, of zoveel eerder als mogelijk, tenzij fondsbeheerders en VNG tot andere afspraken komen.

6. Kasmutaties

De kasmutaties voor betrokken budgethouders zijn als volgt.

Gemeentefonds

	09	10	11	12	13	14	Totaal
art 7.4	-4,8	-12,7	-6,9	-0,6	25,0		0

Het gemeentefonds boekt de reeks op art 7.4 en ontvangt in 2013 €25,0 mln. van art. 7.4.

BPR

	09	10	11	12	13	14	Totaal
Schuld aan departement		-8,1					-8,1
Eigen vermogen						-2,9	-2,9
Leenfaciliteit ORRA					27,5		27,5
Retour art 7,4					-27,5		-27,5
totaal		-8,1			0	-2,9	-11,0

BESTUURLIJK OVERLEG BZK-VNG-NVVB

5 maart 2009

DGBK/OBD bestemd €8,1 mln. voor de financiering van de ontwikkeling mGBA en ORRA
BPR boekt in 2010 €8,1 mln. en in 2014 €2,9 mln. over naar art. 7.4.

BPR doet in 2013, na activeren van ORRA, een beroep op de leenfaciliteit en boekt dit bedrag over naar art 7.4.

Art 7,4

	09	10	11	12	13	14	totaal
Bekostiging programma mGBA	-7,8	-9,6	-3,6	-3,2	-2,5	-2,9	-29,6
Bekostiging programma ORRA	-2,7	-16,5	-8,3				-27,5
Uitname en boeking GF	4,8	12,7	6,9	0,6	-25,0	0	0
Bijdragen vanuit BPR		8,1	0	0	27,5	2,9	38,5
Bijdrage art 7.4	5,7	5,3	5	2,6			18,6

Art. 7,4 ontvangt uitnamereeks uit het gemeentefonds en vult het gemeentefonds in 2013 aan met het totaal van de uitname.

Art. 7,4 ontvangt van BPR de schuld aan het moederdepartement, afkomen eigen vermogen en activering ORRA.

Art. 7,4 de reeks ter beschikking van de ontwikkeling mGBA en ORRA.

7. Overzicht bijdragen per budgethouder

	09	10	11	12	13	14	Totaal
Gemeentefonds	4,8	12,7	6,9	0,6	-25,0		0
BPR		8,1		0		2,9	11,0
Art 7.4	5,7	5,3	5,0	2,6			18,6
totaal	10,5	26,1	11,9	3,2	-25,0	2,9	29,6