

Vergaderjaar 2021–2022

36 191

Regels omtrent de instelling van een adviescollege voor de algehele verbetering en beheersing van ICT-projecten en informatiesystemen bij de centrale overheid (Wet Adviescollege ICT-toetsing)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Met dit voorstel van wet wordt de instelling van een permanent adviescollege voor toetsing van informatiesystemen, ICT-projecten en onderhoud- en beheeractiviteiten van de centrale overheid beoogd. Het Adviescollege ICT-toetsing is per 1 januari 2021 tijdelijk ingesteld bij ministerieel besluit¹ als de opvolger van het Bureau ICT-toetsing dat een ambtelijk bureau was met een onafhankelijke toezichtsraad. Deze tijdelijke instelling van het Adviescollege ICT-toetsing dient om de tussenliggende periode, tot en met de inwerkingtreding van deze wet, te overbruggen. Hiermee is de continuïteit van een onafhankelijke bijdrage van ICT-expertise aan de centrale overheid gewaarborgd. De taak van het Adviescollege ICT-toetsing heeft betrekking op grote ICT-projecten en informatiesystemen van de ministeries, krachtens publiekrecht ingestelde zelfstandige bestuursorganen als bedoeld in artikel 4 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, politie en de Raad voor de rechtspraak. Het gaat hierbij ook om systemen die kunnen dienen ter uitvoering van beleid en regelgeving. In dit voorstel wordt, vanwege het grote belang van ICT voor een goede uitvoering van beleid en regelgeving, zoveel mogelijk aangesloten bij de algemene regels van de Kaderwet adviescolleges met betrekking tot onder andere de inrichting, samenstelling, bevoegdheid, ondersteuning, werkwijze en begroting en verantwoording van adviescolleges. De Wet vergoedingen adviescolleges en commissies biedt het kader voor het toekennen van vergoedingen aan de leden van adviescolleges.

2. Aanleiding

Al in 2007 bleek uit rapporten van onder meer de Algemene Rekenkamer dat overheidsprojecten met een grote ICT-component dikwijls niet goed verliepen.^{2 3} De projectduur was te lang en door slecht inzicht in de kosten bleek de totaalprijs vaak vele malen hoger dan vooraf ingeschat.

¹ Instellingsbesluit Adviescollege ICT-toetsing, Stcrt. 2020, 61747.

² Kamerstukken II 2007/08, 26 643, nr. 100.

Maatregelen zoals de inrichting van een CIO-stelsel binnen de rijksdienst, waarbij elk ministerie een *Chief information officer* (CIO) kreeg met een coördinerende rol voor de CIO Rijk, en het Rijks ICT-Dashboard, waarop ICT-projecten van € 5 miljoen of meer worden gepubliceerd, droegen weliswaar bij aan een verbeterde beheersing, maar bleken op zichzelf nog onvoldoende om grip te krijgen op de grote, complexe ICT-projecten binnen het Rijk.⁴ Het kabinet nam daarom in 2015 de aanbeveling van de Tijdelijke commissie ICT-projecten over om een tijdelijk, onafhankelijk Bureau ICT-toetsing (verder: BIT) in te richten om beter te toetsen of bij de start van een ICT-project aan een aantal cruciale eisen is voldaan. Het BIT kreeg daarmee de positie om de CIO's van de ministeries bij belangrijke ICT-projecten met een grote meerjarige ICT-component te adviseren ter ondersteuning van hun CIO-oordelen ten aanzien van ICT-projecten. De gedachte hierbij was dat het BIT na vijf jaar zou kunnen worden opgeheven, omdat de ministeries en zelfstandige bestuursorganen dan met de geleerde lessen uit deze ondersteuning voldoende zouden zijn uitgerust voor een goede beheersing van hun ICT. De advisering door het BIT is in 2018 uitgebreid naar ICT-projecten bij de politie en de Raad voor de rechtspraak.

Een goede ICT-beheersing binnen de centrale overheid⁵ blijft noodzakelijk, zeker nu de digitalisering steeds verder toeneemt. De evaluaties van het BIT in 2018 en 2019 tonen een blijvende noodzaak en behoefte aan onafhankelijke advisering op het gebied van ICT aan. Daarnaast wijst de Algemene Rekenkamer herhaaldelijk op de gesignaleerde onvolkomenheden rond ICT-beheer binnen het Rijk.⁶ In voorgenoemde evaluaties is het functioneren van het BIT onderzocht.⁷ In een verkenning van ABDTOPConsult is tevens de versterking van de besturing binnen het CIO-stelsel van de rijksdienst in de volle breedte onderzocht.⁸ Deze onderzoeken hebben geleid tot een groot aantal aanbevelingen, waarvan de voortzetting van het BIT tot de voornaamste behoorde. Zo wijst ABDTOPConsult er in zijn advies op dat het bestaan van een deskundige, onafhankelijke en transparante beoordeling en toetsing van ICT-projecten en ICT-portfolio's een sluitstuk van een professioneel CIO-stelsel is.⁹ Het kabinet heeft met inachtneming van deze aanbevelingen in een brief van 20 december 2019 in zijn reactie aan de Tweede Kamer op de evaluaties besloten om het BIT een permanente status te geven en om te vormen tot een onafhankelijk adviescollege.¹⁰ Met een aangekondigde taakuitbreiding van het onafhankelijke adviescollege, gericht op onderhoud en beheer en het bevorderen van het lerend vermogen, wordt de aansluiting op nieuwe digitale ontwikkelingen, nieuwe inzichten en daarmee gepaard gaande behoeftes aan ICT-expertise verder versterkt. Dit alles met als doel om de beheersbaarheid van ICT binnen de centrale overheid effectief te bevorderen.

Een permanent Adviescollege ICT-toetsing, dat op afstand staat van de ministeries, zelfstandige bestuursorganen, politie en de Raad voor de rechtspraak kan met zijn ICT-expertise en onafhankelijke en kritische blik

³ Kamerstukken II 2007/08, 26 643, nr. 130 b.

⁴ Kamerstukken II 2014/15, 33 326, nr. 13.

⁵ In 2018 is de reikwijdte van de adviestaak van het BIT uitgebreid naar de Raad voor de rechtspraak en de politie (Wijzigingsbesluit Instellingsbesluit Tijdelijk bureau ICT-toetsing, Stcrt. 2018, 41047).

⁶ Algemene Rekenkamer 2019, *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 bij Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, p.65–79; Kamerstukken II 2019/20, 35 470–VII, nr. 2.

⁷ Anderson Elffers Felix 2018; ABDTOPConsult 2019; TwynstraGudde 2019; Bijlage 5 bij Kamerstukken II 2018/19, 26 643, nr. 656.

⁸ Bijlage 4 bij Kamerstukken II 2018/19, 26 643, nr. 656.

⁹ Bijlage 4 bij Kamerstukken II 2018/19, 26 643, nr. 656.

¹⁰ Kamerstukken II 2018/19, 26 643, nr. 656, p. 8.

ten behoeve van het CIO-stelsel voortdurend bijdragen aan een efficiënte en effectieve ICT-beheersing binnen deze organisaties. Een permanent adviescollege voorziet het CIO-stelsel in die zin ook van voortdurende reflectie ten aanzien van te maken ICT-keuzes in het licht van digitale ontwikkelingen. Tot slot draagt de publicatie van een extern, onafhankelijk advies bij aan de transparantie van de centrale overheid als het gaat om de ICT-beheersing.

3. Onafhankelijk adviescollege

Door het Adviescollege ICT-toetsing permanent bij wet op afstand van de ministeries, zelfstandige bestuursorganen, de politie en de Raad voor de rechtspraak in te stellen, wordt belangenverstrengeling, en de schijn daarvan, voorkomen en kan het Adviescollege zijn kritische rol zonder last en ruggespraak vervullen.¹¹ De onafhankelijke advisering door het Adviescollege waarborgt een onbevooroordeelde, duidelijke en volledige advisering over alle aspecten van ICT binnen de centrale overheid. Deze onafhankelijke reflectie leidt daarmee tot een groot leereffect voor de organisaties binnen de centrale overheid. Het Adviescollege ICT-toetsing komt in zijn taakuitvoering op afstand te staan van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (verder: Minister van BZK). De Minister van BZK draagt daarmee niet de verantwoordelijkheid voor de inhoud van de adviezen van het Adviescollege, maar wel voor de wetgeving die nodig is voor de instelling en taakopdracht van het Adviescollege, de middelen die hiervoor ter beschikking worden gesteld om die taak te kunnen uitvoeren en de periodieke evaluatie aan de Staten-Generaal over het functioneren van het Adviescollege en de doeltreffendheid en de effecten van deze wet, en daarmee van de advisering en aanbevelingen, in de praktijk.

Voor adviescolleges die de regering adviseren in zaken van algemeen verbindende voorschriften en te voeren beleid gelden algemene regels zoals die zijn geformuleerd in de Kaderwet adviescolleges. Die algemene regels dienen de inzichtelijkheid in het adviesbestel, de rechtseenheid en de rechtszekerheid, zodat nieuwe adviescolleges waar mogelijk op uniforme wijze worden ingesteld en ingericht. De beoogde afbakening van een advies van het Adviescollege ICT-toetsing in dit wetsvoorstel houdt verband met de uitvoering van beleid en de voorziene implicaties voor ICT-beheersing en uitgangspunten in de informatievoorziening. De taakomschrijving van het Adviescollege heeft daarom geen betrekking op de met een project of onderhoudsactiviteit beoogde beleidsdoelstellingen, maar wel op een effectieve en efficiënte ICT-ondersteuning waarmee deze doelen kunnen worden behaald.¹² De Kaderwet adviescolleges is weliswaar niet direct van toepassing, omdat het Adviescollege niet de taak heeft te adviseren over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk, maar het maatschappelijk belang van de adviezen van het Adviescollege ICT-toetsing is zodanig dat in dit wetsvoorstel zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de Kaderwet adviescolleges. Een groot aantal bepalingen van de Kaderwet adviescolleges wordt om die reden in het wetsvoorstel overgenomen of van toepassing verklaard.

¹¹ Kamerstukken II 2018/19, 26 643, nr. 656, p. 8.

¹² Kamerstukken II 2018/19, 26 643, nr. 656, p. 9.

4. Relatie Adviescollege ICT-toetsing en CIO-stelsel en positie in het advies- en controlestelsel

Relatie Adviescollege en het CIO-stelsel Rijk

Op basis van het Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst heeft de Minister van BZK een aantal coördinerende verantwoordelijkheden met betrekking tot informatiesystemen binnen de rijksdienst vastgelegd in het Besluit CIO-stelsel Rijksdienst 2021. Dit besluit geldt voor de rijksdienst en vormt een basis om tijdig en succesvol de beleids- en bedrijfsvoeringdoelstellingen binnen de rijksdienst met behulp van ICT en informatiesystemen te kunnen realiseren. Een belangrijke doelstelling van dat besluit is de versterking van het lerend vermogen binnen het CIO-stelsel. De samenwerking tussen de verschillende organisaties binnen het CIO-stelsel vormt de basis voor een cultuur van kennisdeling, anticiperen en reflecteren.¹³ De snelheid waarmee digitale ontwikkelingen elkaar opvolgen verlangt ook deze samenwerking.

In het Besluit CIO-stelsel Rijksdienst 2021 is onder andere, in lijn met het Instellingsbesluit Adviescollege ICT-toetsing, de relatie gelegd met het Adviescollege met de taakopdracht aan de departementale CIO's om ICT-projecten na een CIO-oordeel bij het Adviescollege ICT-toetsing aan te melden voor advies. In dat besluit is ook vastgelegd dat de departementale CIO's belast zijn met de ontwikkeling en coördinatie van het informatievoorzienings- en digitaliseringsbeleid en het zorgdragen voor de ontwikkeling en het beheer van de informatiesystemen van hun ministerie conform dit beleid. Met zijn adviezen met betrekking tot de risico's en slaagkansen van ICT-projecten en over informatiesystemen ondersteunt het Adviescollege ICT-toetsing mede de departementale CIO's in de uitvoering van hun taakstelling. Hoewel het Adviescollege op afstand van de organisaties binnen de rijksdienst staat en onafhankelijk hiervan adviseert, draagt het Adviescollege vanuit zijn eigen rol in nauwe samenwerking met het CIO-beraad en de CIO Rijk bij aan het realiseren van de doelstellingen van het Besluit CIO-stelsel Rijksdienst 2021. Door het delen van de kennis die is opgedaan bij het toetsen van ICT-projecten en programma's draagt het Adviescollege ICT-toetsing tevens bij aan het lerend vermogen van het CIO-stelsel.

Het door het Adviescollege gegeven advies is geen bindend oordeel over het eventuele starten van een ICT-project. Het starten van een ICT-project blijft een verantwoordelijkheid van de Minister die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het beleid of de regelgeving of de interne bedrijfsvoering waarvoor het ICT-project noodzakelijk is. Het advies betreft ook geen oordeelsvorming over de met een ICT-project beoogde beleids- en wetgevingsdoelstelling(en). De verantwoordelijkheid voor het te voeren beleid en de afweging van de verschillende deelaspecten bij het realiseren van beleid blijft de primaire verantwoordelijkheid van de Minister.

De positie van het Adviescollege in het advies- en controlestelsel

Naast het Adviescollege hebben de Auditdienst Rijk (verder: ADR) en de Algemene Rekenkamer een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van het beoordelen en adviseren over ICT-projecten en informatiesystemen. De beoordeling van de naleving van rijksbrede uitgangspunten en kaders voor informatievoorziening vindt achteraf en buiten het CIO-stelsel plaats

¹³ Stcrt. 2020, 62488, p. 8.

door de ADR.¹⁴ De ADR heeft vanuit zijn taak een specifieke rol als het gaat om verantwoording van beheer in verband met ICT, en met name informatiebeveiliging. In het kader van het Besluit Auditdienst Rijk verricht de ADR achteraf vraaggestuurd onderzoeken naar het beleid en de bedrijfsvoering. Dit voorstel van wet brengt hier geen wijzigingen in. Om administratieve last te voorkomen ligt het overigens wel voor de hand dat met name voor de advisering over onderhoud- en beheeractiviteiten afstemming zal plaatsvinden vanuit het Adviescollege met de ADR hierover.

Als externe, onafhankelijke beoordelaar van de financiële en de verantwoordingsadministratie van het Rijk, onder meer ten aanzien van de materiële bedrijfsvoering, heeft de Algemene Rekenkamer tot slot (onder andere) een controlerende rol voor risicobeheersing en verantwoording.¹⁵

5. Taakomschrijving Adviescollege ICT-toetsing

De taken van het Adviescollege hebben betrekking op ICT-projecten en informatiesystemen binnen de ministeries, zelfstandige bestuursorganen, de politie en de Raad voor de rechtspraak (centrale overheid) en dragen bij aan een kwalitatief hoogwaardige ICT-beheersing binnen deze organisaties. Naast deze adviestaken gaat het om kennisoverdracht en kennisbevordering ten behoeve van het lerend vermogen binnen het CIO-stelsel. Het college voert zijn taken uit vanuit een onafhankelijke positie en met hoogwaardige ICT-expertise.

Adviestaken

De advisering door het Adviescollege ICT-toetsing is onmisbaar vanwege de snelle digitalisering en de groeiende rol die digitalisering speelt bij de realisatie van beleid. Naast ICT in de bedrijfsvoering speelt ICT in toenemende mate een rol bij de uitvoering van beleid en regelgeving met een grote digitaliseringsopgave. In dit verband dient wel duidelijk te zijn dat een advies van het Adviescollege rechtstreeks verband moet houden met de voorziene implicaties voor ICT-beheersing en IV-uitgangspunten, en dat het geen oordeelsvorming over de met een ICT-project beoogde beleids- en wetgevingsdoelstelling(en) betreft.¹⁶ Onder de IV-uitgangspunten worden begrepen de gemaakte afspraken binnen de rijksoverheid over de informatievoorziening. Het gaat om afspraken over de inrichting van het CIO-stelsel, zoals neergelegd in het Besluit CIO-stelsel Rijksdienst 2021, maar ook over kwaliteitsnormen voor het uitvoeren van CIO-oordelen in kwaliteitskader CIO-oordelen en over afspraken over beheersmaatregelen, portfoliomanagement en rapportage aan de Tweede Kamer in het Handboek Portfoliomanagement Rijk.

Het Adviescollege adviseert op verzoek van een van beide kamers der Staten-Generaal of de Minister die verantwoordelijk is voor de ICT-voorziening over een doeltreffende en doelmatige inrichting en toepassing van informatievoorziening ter uitvoering van beleid of regelgeving. Deze advisering moet bijdragen aan een optimale uitvoering die de realisatie van de gestelde beleids- of wetgevingsdoelstellingen mogelijk maakt. Een adviesaanvraag is vanwege het belang van ICT voor de beleidsuitvoering en de verwevenheid daarmee al mogelijk in een vroegtijdig stadium van beleidsontwikkeling. Het gaat hier over de vraag of de informatiesystemen het voorgenomen beleid kunnen uitvoeren. Dit in tegenstelling tot de andere twee typen van advies die het Adviescollege

¹⁴ Art. 4.20, vierde lid, onderdeel b, van de Comptabiliteitswet 2016.

¹⁵ Artikel 76 Grondwet en artikel 7.12 Comptabiliteitswet 2016.

¹⁶ Kamerstukken II 2018/19, 26 643, nr. 656, p. 8.

kan uitbrengen die gaan over de concrete uitvoering van een project of wijziging in een informatiesysteem zelf.¹⁷ Het adviseren over een informatiesysteem in het kader van de evaluatie ervan, zoals bij de CoronaMelder-applicatie, past eveneens binnen deze taak.

Ofschoon het Adviescollege niet adviseert over de achterliggende doelstellingen zelf, kunnen de adviezen wel gevolgen hebben voor de uitvoering van het beleid of de regelgeving. Een goede inrichting van een informatiesysteem, ook indien dit onderdeel uitmaakt van een keten, en de beheersing van het ontwikkelproces verkleinen de risico's en vergroten de effectiviteit ten aanzien van de achterliggende beleidsdoelstellingen. Een advies van het Adviescollege draagt daarmee bij aan de effectiviteit van de beleidsuitvoering. Advisering over de doelmatigheid geeft de mogelijkheid om te adviseren over het gebruik en verbruik van middelen voor de implementatie van ICT en de samenhang van de voorgenomen ICT-investering met reeds bestaande informatiesystemen. De advisering heeft ook betrekking op de eenheid, kwaliteit en efficiëntie tussen de verschillende informatiesystemen en hoe de voorgenomen ICT-investering in zowel het interdepartementale ICT-landschap als dat van het betreffende ministerie zelf past. Daarbij kan het ook gaan over het interne ICT-beleid van de centrale overheid zelf.

Het Adviescollege adviseert daarnaast over de risico's en slaagkansen van voorgenomen ICT-projecten van de centrale overheid met een ICT-component van ten minste € 5 miljoen. De ministeries zijn verplicht een advies aan te vragen voor deze projecten. Deze verplichting gold al op grond van het Instellingsbesluit tijdelijk bureau ICT-toetsing. Daarnaast gaat deze verplichting ook gelden voor zelfstandige bestuursorganen. Het Adviescollege bepaalt zelf welke aanvragen in behandeling worden genomen.¹⁸

Voorts bestaat voor het Adviescollege de mogelijkheid om te adviseren over andere aspecten van de levenscyclus van bestaande informatiesystemen. De taakomschrijving om te adviseren over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van onderhoud- en beheeractiviteiten met betrekking tot een informatiesysteem maakt dit mogelijk. Deze taakverbreding ten opzichte van het Instellingsbesluit is in lijn met de eerdere verbreding van de taken en bevoegdheden van departementale CIO's naar de gehele levenscyclus van ICT-portfolio's. Het Adviescollege kan adviseren of onderhoud- en beheeractiviteiten van een informatiesysteem, waaronder onderhoud- en beheeractiviteiten van een informatiesysteem die zijn geplaatst op het Rijks ICT-dashboard.

De advisering over ICT-projecten of onderhoud- en beheeractiviteiten van informatiesystemen is mogelijk ongeacht de gekozen systeemontwikkelmethodiek en kan betrekking hebben op de gehele ICT-levenscyclus tot en met het uitzetten ervan. Bij systeemontwikkelingsmethodieken voor ICT-projecten bij de overheid kan onder andere worden gedacht aan het gebruik van de watervalmethode en ontwikkelmethodieken zoals Agile en DevOps.

Het Adviescollege brengt zijn adviezen uit op schriftelijk verzoek, maar kan adviezen over de risico's en slaagkansen van een voorgenomen ICT-project of over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het onderhoud en beheer van een informatiesysteem van een ministerie of een zelfstandig bestuursorgaan ook uit eigen beweging uitbrengen.

¹⁷ Artikel 7, eerste lid, onderdeel a, onder 2° en 3°.

¹⁸ Artikel 8, eerste lid.

Naast het uitbrengen van advies krijgt het Adviescollege een expliciete taak ten bate van kennisoverdracht en kennisbevordering binnen het CIO-stelsel van de centrale overheid. Hieronder wordt verstaan dat het Adviescollege actief haar opgedane kennis en informatie deelt en daarmee het lerend vermogen binnen het CIO-stelsel stimuleert. Daardoor groeit binnen het CIO-stelsel het vermogen om de informatievoorziening en digitalisering binnen de verschillende organisaties van de centrale overheid te beheersen. Het is in die context mogelijk om binnen de grenzen van de kennis en ervaring van het Adviescollege over informatievoorziening en digitalisering na te gaan welke keuzes er bij ICT-investeringen zoals ICT-projecten dienen te worden gemaakt en hoe hier voor de werking van het CIO-stelsel lessen uit te trekken zijn. In dat verband kan het Adviescollege ook algemene aanbevelingen geven die niet zien op specifieke projecten of informatiesystemen, maar die generiek worden gedaan vanuit de kennis en ervaringen die bij eerdere advisering is opgedaan. Hierbij valt te denken aan algemene aanbevelingen op basis van trends of patronen die voortkomen uit een analyse van adviezen die gegeven zijn in het verleden of op basis van eerder vastgestelde interne richtlijnen voor ICT.

Advisering aan de Raad voor de rechtspraak, politie en zelfstandige bestuursorganen

De Raad voor de rechtspraak en de politie zijn beide sui-generisorganisaties en staan, evenals zelfstandige bestuursorganen, voor wat betreft hun taakuitoefening en bedrijfsvoering op afstand van de Minister die het aangaat.

Gelet op de bijzondere positie en verantwoordelijkheden van de Raad voor de rechtspraak heeft de Minister voor Rechtsbescherming bij ICT-projecten of een informatiesysteem van de Raad een beperkte rol. De Minister voor Rechtsbescherming zal bij ICT-projecten of een informatiesysteem van de Raad voor de rechtspraak fungeren als loket in het verkeer met de beide kamers der Staten-Generaal. De Raad kan zelf een verzoek indienen bij het Adviescollege. Het Adviescollege zal haar advies vervolgens aanbieden aan de Raad voor de rechtspraak. De toezending van dit advies aan de beide kamers der Staten-Generaal, al dan niet begeleid van een beleidsreactie, zal geschieden door de Minister voor Rechtsbescherming.

Voor de politie en de zelfstandige bestuursorganen geldt hetzelfde als voor de Raad voor de rechtspraak met dien verstande dat voor de politie de Minister van Justitie en Veiligheid de verantwoordelijke Minister is en voor een zelfstandig bestuursorgaan de Minister die het eigenaarschap¹⁹ heeft over het zelfstandig bestuursorgaan. Ook een zelfstandig bestuursorgaan en de politie kunnen zelf om bepaalde adviezen verzoeken.

6. Samenstelling van het Adviescollege

Het Adviescollege zal bestaan uit een voorzitter en ten hoogste vier andere leden. De leden worden benoemd voor ten hoogste vier jaar. Herbenoeming kan eenmaal voor ten hoogste vier jaar plaatsvinden. Bij de samenstelling van het college zal ervaring en deskundigheid op het terrein van ICT bepalend zijn bij de keuze van de leden waarbij deskundigheid van het functioneren van de rijksdienst een belangrijke rol kan

¹⁹ In dit wetsvoorstel «Onze Minister die het aangaat». Zie over eigenaarschap Circulaire Governance ten aanzien van zbo's (Kamerstukken II 2014/15, 25 268, nr. 113, bijlage 515255).

spelen. Vanwege de reikwijdte van de taak van het college, die zich uitstrekt tot alle ministeries vindt de benoeming van de voorzitter en de andere leden plaats bij koninklijk besluit. De benoeming wordt besproken in de ministerraad.²⁰

Het Adviescollege zal worden ondersteund door een onafhankelijk ambtelijk secretariaat waar de Minister van BZK in zal voorzien. Voor zijn taakuitvoering is het ambtelijk secretariaat alleen verantwoording schuldig aan het Adviescollege.

7. Financiële gevolgen

De financiële gevolgen van het wetsvoorstel betreffen de kosten van de vergoedingen aan de leden, het ambtelijk secretariaat, de materiële kosten voor het doen van onderzoek en eventuele kosten voor training en communicatie. Het ambtelijk secretariaat bestaat uit een secretaris-directeur en onder meer IT-toetsspecialisten die de advisering door het Adviescollege inhoudelijk voorbereiden. De raming van de met het college samenhangende kosten bedraagt € 5,4 miljoen per jaar. De verdeling van de kosten wordt in overleg tussen de betrokken organisaties bepaald. Er is in dat verband een verdeelsleutel tussen de ministeries afgesproken om deze kosten in gezamenlijkheid te dragen.

8. Regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

9. Advies en consultatie

Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is geconsulteerd. In de consultatiereactie beaamt de Algemene Rekenkamer²¹ dat goede beheersing van de inzet van IT binnen elke overheidsorganisatie van cruciaal belang is. Een toets vooraf bij financieel omvangrijke IT-investeringen kan daarbij behulpzaam zijn. Volgens de Algemene Rekenkamer kan in de toelichting worden verduidelijkt waarom de instelling van een permanent onafhankelijk adviescollege de meest voor de hand liggende keuze is om de kwaliteit te borgen. Naar het belang, de onafhankelijke positie en de taakopvatting van het toenmalige BIT, is in 2019 een drietal onderzoeken verricht.²² In de uitkomsten daarvan is geconcludeerd dat een permanente status in de rede ligt, vanwege de deskundigheid in het toenmalige BIT. Het BIT is van toegevoegde waarde gebleken voor de professionalisering van de informatievoorziening. Uit het onderzoek gedaan door ABDTOPConsult blijkt dat de onafhankelijke positie cruciaal is voor het BIT om zijn taken uit te kunnen voeren.²³ Om recht te doen aan dat belang heeft de Minister van BZK ervoor gekozen het BIT op afstand te plaatsen en aan te sluiten bij een organisatievorm die gegeven zijn taak gebruikelijk is: een adviescollege. Het Adviescollege is hiermee zo onafhankelijk mogelijk.²⁴ Een positionering elders in de Rijksdienst zou afbreuk doen aan de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van BZK. Voorts acht de Algemene Rekenkamer het denkbaar om de Minister van BZK een

²⁰ Artikel 4, tweede lid, onder I, van het Reglement van orde voor de ministerraad.

²¹ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

²² Bijlagen 1, 2 en 3 bij Kamerstukken II 2018/19, 26 643, nr. 656.

²³ Bijlage 2 bij Kamerstukken II 2018/19, 26 643, nr. 656, p. 24.

²⁴ Kamerstukken II 2018/19, 26 643, nr. 656, p. 6.

toezichthoudende rol te geven. Het kabinet gaat niet mee met deze suggestie. Het kabinet onderschrijft wel het belang van kennisontwikkeling binnen de ministeries als het gaat om IT. Op verschillende manieren stimuleert CIO Rijk daarom de kennisontwikkeling en het lerend vermogen binnen het CIO-stelsel en ook bij personeel zonder ICT-achtergrond.

De consultatiereactie van de Algemene Rekenkamer spitst zich verder toe op drie onderwerpen. Ten eerste is het niet duidelijk of het Adviescollege alleen adviseert of ook controle uitvoert. De Algemene Rekenkamer adviseert dit punt in de toelichting te verduidelijken. In reactie hierop wordt vooropgesteld dat het Adviescollege inderdaad louter een adviseerde taak heeft en geen controlerende taak. Zoals in artikel 7 van dit wetsvoorstel is bepaald, is het Adviescollege enkel bevoegd om gevraagd, dan wel ongevraagd, te adviseren over een doeltreffende en doelmatige inrichting en toepassing van een informatiesysteem, de risico's en slaagkans van een voorgenomen ICT-project en de doeltreffendheid en doelmatigheid van onderhoud- en beheeractiviteiten. Paragraaf 4 van deze toelichting is aangepast zodat onduidelijkheid over een mogelijk controlerende taak van het Adviescollege wordt weggenomen. Ten tweede is het de Algemene Rekenkamer niet duidelijk waarom is gekozen voor de afbakening wat betreft de instanties (gevat in de begripsbepaling *centrale overheid*), die onder het toepassingsbereik van dit wetsvoorstel vallen. Ter verduidelijking hierop wordt aangegeven dat deze afbakening van instanties een codificatie is van eenzelfde afbakening als in het Instellingsbesluit dat thans geldt. Deze afbakening is gebaseerd op de oorspronkelijke afbakening (ministeries en publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen als bedoeld in artikel 4 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen).²⁵ Later is bij Wijzigingsbesluit Instellingsbesluit Tijdelijk bureau ICT-toetsing bepaald dat tot het werkterrein van het BIT eveneens de Raad voor de rechtspraak en de Nationale Politie zijn gaan behoren. Deze organisaties hebben hier toen beiden zelf om verzocht.²⁶ Ten derde doet de Algemene Rekenkamer de suggestie om paragraaf 4 van deze toelichting aan te scherpen wat betreft de daar te beperkt beschreven weergave van de (grond)wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer. Deze suggestie is overgenomen en de toelichting is overeenkomstig aangepast.

Raad voor de rechtspraak

De Raad voor de rechtspraak is gevraagd om een advies uit te brengen over het wetsvoorstel.²⁷ In het advies wordt geconcludeerd dat de Raad voor de rechtspraak zich kan verenigen met het wetsvoorstel en daarvoor zijn waardering uitsprekt. De totstandkoming van de consultatieversie van het wetsvoorstel is nauwlettend gevolgd, waarbij de Raad voor de rechtspraak in het bijzonder aandacht heeft gegeven aan de vraag of de bijzondere positie van de Rechtspraak bij de instelling van het Adviescollege is gerespecteerd en afdoende is beschreven. Dit is het geval, aldus de Raad voor de rechtspraak. Met het wetsvoorstel ontstaat een meer directe relatie tussen de Rechtspraak en het Adviescollege dan onder het Instellingsbesluit,²⁸ omdat de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak onder het wetsvoorstel ook zelf een verzoek om advies kan doen bij het Adviescollege.

²⁵ Stcrt. 2015, 21178.

²⁶ Stcrt. 2018, 41047.

²⁷ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

²⁸ Instellingsbesluit Adviescollege ICT-toetsing, Stcrt. 2020, 61747.

De politie staat in algemene zin positief ten aanzien van het wetsvoorstel.²⁹ Een belangrijk voordeel van het wetsvoorstel is dat lijkt te worden voorzien in structurele financiering door het Ministerie van BZK, aldus de politie. Op dit punt moet worden verduidelijkt dat de kosten van het Adviescollege door de ministeries worden gedragen met toepassing van een bepaalde verdeelsleutel. De taakuitbreiding van het Adviescollege baart de politie enige zorgen. Met het wetsvoorstel wordt het Adviescollege ook bevoegd om te adviseren over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het onderhoud en beheer van een informatie-systeem.³⁰ De politie vreest dat deze uitbreiding ten koste zal gaan van het aantal te toetsen ICT-projecten, dan wel de kwaliteit van de daarover uitgebrachte adviezen. De taakuitbreiding die de politie aanhaalt, volgt echter direct uit een van de aanbevelingen uit het advies van ABDTOP-Consult.³¹ In een brief van 20 december 2019³² heeft het kabinet deze taakuitbreiding reeds aangekondigd en medegedeeld dat het Adviescollege van de benodigde capaciteit zal worden voorzien. De politie geeft verder, vanwege de bestuurlijke onduidelijkheid die erdoor kan ontstaan, in overweging om de figuur van het naschrift te laten vervallen.³³ Dit advies van de politie wordt niet overgenomen omdat de mogelijkheid voor het Adviescollege om een naschrift uit te brengen waardevol wordt geacht. Het geeft het Adviescollege namelijk de gelegenheid om een reactie te geven op de maatregelen die een Minister voorstelt naar aanleiding van een advies. Deze reactie kan meerwaarde hebben, omdat het de voorgestelde maatregelen kan ondersteunen.

Internetconsultatie

Het wetsvoorstel is gedurende een periode van ruim vier weken aangeboden voor internetconsultatie. De internetconsultatie heeft een aantal reacties opgeleverd waarop in het onderstaande wordt ingegaan.

Een van de reacties bevat een blijk van waardering voor het wetsvoorstel met de aanmoediging om de juiste mensen te zoeken voor het Adviescollege en het Adviescollege ook bevoegdheden te geven om provincies en gemeenten te adviseren. Omdat op grond van artikel 2 van het wetsvoorstel is opgenomen dat de leden van het Adviescollege worden benoemd op grond van deskundigheid die nodig is voor advisering op het gebied van ICT, alsmede op grond van maatschappelijke kennis en ervaring, wordt geborgd dat de juiste mensen zitting zullen nemen in het Adviescollege. Verder moet worden opgemerkt dat het wetsvoorstel de onafhankelijke positie van het Adviescollege van een wettelijke basis voorziet. Er wordt niet beoogd om de bevoegdheden van het Adviescollege uit te breiden op een wijze waardoor provincies en gemeenten ook advies kunnen vragen aan het Adviescollege. Op dit moment wordt een dergelijke uitbreiding niet wenselijk geacht, mede gelet op de historie van het takenpakket van het BIT. Ook het BIT adviseerde niet aan provincies en gemeenten.

In een andere reactie wordt de vraag gesteld of de grens van € 5 miljoen wel doelmatig is omdat het voor kan komen dat kleine cumulatieve projecten ook veel geld kunnen opslokken. Naar aanleiding van deze reactie is de begripsbepaling van ICT-project verduidelijkt in het

²⁹ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

³⁰ Artikel 7, eerste lid, onder a, subonderdeel 3°.

³¹ Bijlage 4 bij Kamerstukken II 2018/19, 26 643, nr. 656.

³² Kamerstukken II 2018/19, 26 643, nr. 656, p. 8.

³³ Bedoeld in artikel 8, vijfde lid.

wetsvoorstel. Aan deze begripsbepaling is toegevoegd dat projecten of programma's die «onderlinge» samenhang hebben, en die boven de € 5 miljoen uitkomen, onder de definitie van een ICT-project vallen. Met deze toevoeging wordt verduidelijkt dat de samenhang tussen de projecten of programma's een onderlinge samenhang dient te zijn. Daarmee wordt benadrukt dat projecten of programma's van elkaar afhankelijk zijn voor het resultaat voor de eindgebruiker. Samenhang op zichzelf zou ook als verwantschap of vergelijkbaarheid kunnen worden begrepen. De onderlinge samenhang – afhankelijkheid – die in dit wetsvoorstel is bedoeld kan worden geïllustreerd met het volgende voorbeeld. Er wordt een aanbestedingsproject gestart voor een (digitaal) inkoopstelsel. Vervolgens wordt een project gestart om het aangekochte inkoopstelsel te implementeren. Zonder de implementatie heeft de organisatie immers niets aan het aangekochte inkoopstelsel; beide projecten vertonen onderlinge samenhang voor het behalen van resultaat voor de eindgebruiker. Het scheiden van beide projecten heeft een risico dat het aangekochte product niet blijkt aan te sluiten bij de mogelijkheden of behoeften van de organisatie. Verder wordt in deze reactie gevraagd waarom de eisen op grond waarvan een lid van het Adviescollege wordt benoemd niet nader zijn gedefinieerd in het voorstel van wet. Van een nadere inkadering, bijvoorbeeld in de vorm van opleidingseisen of aantoonbare ervaring in een specifiek vakgebied binnen de ICT, is afgezien omdat het opstellen van nauw geformuleerde criteria in het wetsvoorstel zich slecht zou verhouden tot de wens om een vorm van deskundigheid in het Adviescollege te garanderen die op dat moment nodig wordt geacht. Deze deskundigheid kan afhankelijk van het voortduren in de tijd wisselen. ICT is immers een snel veranderend vakgebied. Hierdoor kan het voorkomen dat de (technische) deskundigheid die anno 2022 wordt gevraagd enkele jaren later tekort schiet. Het opstellen van nadere criteria in het wetsvoorstel is daarom te rigide en wordt daarmee onwenselijk geacht. Tot slot werd in deze reactie de suggestie gedaan om de wet ieder jaar te evalueren. De evaluatietermijn van vier jaar, zoals opgenomen in het wetsvoorstel, zou te lang duren. De voorgestelde evaluatietermijn van één jaar is echter te kort. Het is niet mogelijk om in zo'n korte termijn voldoende ervaringen te verzamelen, deze ervaringen op een zorgvuldige wijze te evalueren en de uitkomsten daarvan met de Staten-Generaal te delen. Een wet wordt doorgaans binnen vijf jaar geëvalueerd.³⁴ Dit wetsvoorstel bevat dus al een kortere evaluatiebepaling dan doorgaans gebruikelijk is.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

In dit artikel zijn de definities opgenomen van de begrippen Adviescollege, centrale overheid, ICT-project, informatiesysteem, korpschef van politie, Onze Minister die verantwoordelijk is voor de ICT-voorziening, Onze Minister, Onze Minister die het aangaat en zelfstandig bestuursorgaan.

Adviescollege

Het Adviescollege is het Adviescollege ICT-toetsing, bedoeld in artikel 2 van dit wetsvoorstel. Zie daarover verder de toelichting op artikel 2.

³⁴ Aanwijzing 5.58 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Centrale overheid

Een definitie van centrale overheid is opgenomen om te verduidelijken dat naast de ministeries, de daaronder ressorterende dienstonderdelen en de sui-generisorganisaties waar de Minister verantwoordelijk is voor het beheer zoals het openbaar ministerie, ook de krachtens publiekrecht ingestelde zelfstandige bestuursorganen als bedoeld in artikel 4 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, de politie en de Raad voor de rechtspraak in deze wet onder het begrip centrale overheid worden begrepen.

ICT-project

Een ICT-project is een activiteit met een ICT-component ten behoeve van het verkrijgen of wijzigen van informatiesystemen. Het Adviescollege adviseert alleen over grote ICT-projecten, waaronder tevens ICT-programma's worden begrepen, bij de centrale overheid. Daarom is de definitie van ICT-project beperkt tot een project of programma met een ICT-component van ten minste € 5 miljoen. Binnen de totale kosten van een ICT-project moet de ICT-component gelijk of hoger zijn dan € 5 miljoen.

Voor wat betreft de definitie van de kostensoorten die tot de ICT-component worden gerekend wordt aansluiting gezocht bij gegeven definities in het Handboek Portfoliomanagement Rijk. ICT-componenten kunnen onder meer bestaan uit hardware en software, ingehuurd extern personeel, intern personeel, uitbestede werk aan derden en overige projectkosten. Ook proefprojecten, programma's, trajecten, veranderingsprocessen enzovoorts, waarbij de ICT-component leidend is of bepalend voor duur en kosten vallen onder het begrip ICT-project. Het komt geregeld voor dat ICT-projecten zijn opgedeeld, maar toch onderlinge samenhang vertonen en daarmee boven de € 5 miljoen uitkomen. Ook in dat geval geldt dat een advies moet kunnen worden uitgebracht door het Adviescollege.

Over ICT of informatiesystemen die onderdeel zijn van een wapensysteem van Defensie brengt het Adviescollege ingevolge artikel 14 van deze wet geen advies uit.

Informatiesysteem

Een informatiesysteem betreft een samenhangend geheel van gegevensverzamelingen en de programmatuur en de voorzieningen voor opslag, verwerking en communicatie: de zogenoemde ICT-onderdelen van een informatiesysteem. Informatiesystemen moeten in ruime zin begrepen worden. Het kan ook gaan om een ICT-systeem als zodanig zonder gegevensverzameling zoals de technische systemen voor tunnels en waterstaatsobjecten. Daarnaast betreft een informatiesysteem de daarbij behorende procedures en processen ten behoeve van het functioneren van dat informatiesysteem. Hiermee reikt het begrip informatiesysteem verder dan enkel de ICT-aspecten binnen de betreffende systemen. Het dient tot slot te gaan om informatiesystemen van de centrale overheid.

Korpschef van de politie

De korpschef van de politie is de korpschef, bedoeld in artikel 27 van de Politiewet 2012. De korpschef kan bepaalde verzoeken tot advisering doen bij het Adviescollege op grond van artikel 7, vierde lid.

Onze Minister die verantwoordelijk is voor de ICT-voorziening

De Minister die verantwoordelijk is voor de ICT-voorziening is de Minister die verantwoordelijk is voor alle ICT-projecten of informatiesystemen binnen de centrale overheid voor zover het zijn werkterrein betreft, zoals is bepaald bij koninklijk besluit bij de instelling van het ministerie. De Minister die het aangaat is niet per definitie verantwoordelijk voor de ICT-projecten en informatiesystemen van een zelfstandig bestuursorgaan, de politie of de Raad voor de rechtspraak. Bepalend hiervoor is of het ICT-project of het informatiesysteem directe invloed heeft op de behartiging van de (wettelijke) taak van het zelfstandig bestuursorgaan, de politie of de Raad voor de rechtspraak. De Minister die het aangaat blijft ook verantwoordelijk voor informatiesystemen binnen zijn werkterrein waar het zelfstandig bestuursorgaan, de politie of de Raad van de rechtspraak zich uit eigen beweging bij hebben aangesloten.

Onze Minister

Onze Minister is de Minister van BZK. Deze Minister draagt niet de verantwoordelijkheid over de inhoud van de adviezen van het Adviescollege, maar wel over de wetgeving die nodig is voor de instelling en taakopdracht van het Adviescollege, de middelen die hiervoor ter beschikking worden gesteld om die taak te kunnen uitvoeren en de periodieke evaluatie aan de Staten-Generaal.

Onze Minister die het aangaat

Onze Minister die het aangaat is de Minister die de eerste ondertekenaar is van de wet of lagere regelgeving bij welke een zelfstandig bestuursorgaan is ingesteld. Het gaat hier om de Minister die beleidsverantwoordelijk is voor het zelfstandig bestuursorgaan. Het opnemen van deze definitiebepaling is noodzakelijk omdat de Minister die het aangaat verantwoordelijk is voor de informatiewisseling met beide kamers der Staten-Generaal ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen.

Zelfstandig bestuursorgaan

De zelfstandige bestuursorganen die binnen het bereik van dit wetsvoorstel vallen zijn de krachtens publiekrecht ingestelde zelfstandige bestuursorganen, bedoeld in artikel 4 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Krachtens privaatrecht ingestelde bestuursorganen vallen buiten het bereik van het wetsvoorstel.

Artikel 2

In artikel 2 wordt de instelling van het Adviescollege en de benoemings- en ontslagprocedure geregeld. Een vergelijkbare bepaling maakt ook onderdeel uit van het Instellingsbesluit Adviescollege ICT-toetsing.

Het Adviescollege heeft een voorzitter en ten hoogste vier andere leden. De benoeming van de voorzitter en de andere leden vindt plaats bij koninklijk besluit. De benoeming is mogelijk voor ten hoogste vier jaar en herbenoeming kan eenmaal voor ten hoogste vier jaar plaatsvinden. De mogelijkheid tot herbenoeming is daarmee beperkter dan artikel 11, tweede lid, van de Kaderwet adviescolleges. Dit is wenselijk omdat digitale ontwikkelingen in de samenleving snel gaan. Beperkte herbenoeming vergroot de urgentie voor actuele expertise in het college. Met de komst van nieuwe technieken, zoals de opkomst van (zelflerende) algoritmen, kan telkens veranderende expertise nodig zijn in het Adviescollege. Door de benoemingen in aanvang niet voor dezelfde duur te

doen, kan een natuurlijk verloop worden verzekerd en wordt voorkomen dat de leden niet steeds tegelijk aftreden. Dat komt de continuïteit ten goede.

De bepaling dat ambtenaren of andere personen die werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van een Minister, een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan als bedoeld in artikel 4 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, de Raad voor de rechtspraak of de politie niet kunnen worden benoemd tot voorzitter of lid van het Adviescollege is ontleend aan artikel 12 van de Kaderwet adviescolleges.

In het vijfde lid is een aantal bepalingen uit de Kaderwet adviescolleges van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit heeft ten eerste tot gevolg dat de Minister van BZK er zorg voor draagt vacatures in het Adviescollege openbaar te maken.³⁵ Ten tweede zal bij de benoeming van de leden niet alleen rekening worden gehouden met voldoende vertegenwoordiging van de doelgroepen, waaronder een persoon met ervaring binnen de rijksoverheid,³⁶ maar zal ook naar voldoende vertegenwoordiging vanuit een oogpunt van vereiste expertise op het gebied van ICT worden gekeken.³⁷ Ten derde zal bij de benoemingen worden gestreefd naar een evenredige deelname van vrouwen en personen behorend tot etnische of culturele minderheidsgroepen.³⁸ Ten vierde vindt benoeming plaats bij koninklijk besluit.³⁹

Artikel 3

In dit artikel wordt artikel 13 van de Kaderwet adviescolleges van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit heeft tot gevolg dat de leden van het Adviescollege op eigen aanvraag door de Minister van BZK kunnen worden ontslagen. Zij kunnen verder bij koninklijk besluit worden geschorst en ontslagen wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of op andere zwaarwegende gronden.

Artikel 4

Ingevolge het eerste lid hebben de leden zitting op persoonlijke titel en voeren hun taak zonder last en ruggespraak uit, dat wil zeggen in alle vrijheid en ongebondenheid.

Het tweede lid bevat een bepaling voor het geval er sprake is van incompatibiliteit bij de taakuitoefening door een lid. In dat geval zal het lid zich moeten onthouden van bemoeienis met de adviesaanvraag.

In het derde lid is bepaald dat het Adviescollege een integriteitscode opstelt. Een dergelijke code is met name bedoeld om richtlijnen te geven voor het omgaan met een situatie waarin sprake is of kan zijn van incompatibiliteiten.

Artikel 5

De in dit artikel geboden mogelijkheid om commissies in te stellen wordt begrensd door de eis dat de commissies van het Adviescollege vanuit haar midden wordt ingesteld. Dit betekent dat het Adviescollege niet door het instellen van commissies zijn samenstelling kan wijzigen of zijn

³⁵ Artikel 11, derde lid, van de Kaderwet adviescolleges.

³⁶ Bijlage 2 bij Kamerstukken II 2018/19, 26 643, nr. 656.

³⁷ Artikel 12, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges.

³⁸ Artikel 12, derde lid, van de Kaderwet adviescolleges.

³⁹ Artikel 11, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges.

omvang kan vergroten. Wel kan het Adviescollege, bijvoorbeeld voor de voorbereiding van een advies, gebruik maken van de deskundigheid van ambtenaren of externe deskundigen.

Artikel 6

De Minister van BZK voorziet in het ambtelijk secretariaat van het Adviescollege. Aan het hoofd van het secretariaat staat een secretaris-directeur. Overeenkomstig artikel 15 van de Kaderwet adviescolleges benoemt, bevordert, schorst en ontslaat de Minister van BZK na overleg met de voorzitter van het Adviescollege de secretaris-directeur en de overige medewerkers. De secretaris-directeur en de medewerkers zijn voor hun werkzaamheden uitsluitend verantwoording verschuldigd aan het Adviescollege. Tot slot is uitgesloten dat de secretaris-directeur en de medewerkers lid kunnen zijn van het Adviescollege.

Artikel 7

In het eerste lid van dit artikel zijn de taken van het Adviescollege bepaald. Naast de adviestaken ter zake van ICT-projecten en informatiesystemen van de centrale overheid, heeft het Adviescollege ook vanuit de kennis en ervaring die is opgedaan bij de advisering een taak met betrekking tot kennisoverdracht en kennisdeling, waaronder mede het geven van algemene aanbevelingen wordt begrepen. De advisering over onderhoud en beheer ziet op informatiesystemen, waaronder onderhoud- en beheeractiviteiten die zijn geplaatst op het Rijks ICT-dashboard. Zie voor een toelichting op de taken van het Adviescollege ook paragraaf 5 van het algemeen deel van deze toelichting.

In artikel 7, eerste lid, onderdeel a, zijn de drie typen advies opgenomen die het Adviescollege kan geven. Het gaat om:

1. een doeltreffende en doelmatige inrichting en toepassing van een informatiesysteem ter uitvoering van beleid of regelgeving;
2. de risico's en slaagkans van een voorgenomen ICT-project en daarbij een oordeel te geven over de mate van beheersbaarheid; en
3. de doeltreffendheid en doelmatigheid van onderhoud- en beheeractiviteiten van een informatiesysteem.

Op grond van het eerste lid kan het parlement elk type advies vragen over een ICT-project of een informatiesysteem van de centrale overheid zoals gedefinieerd in dit wetsvoorstel.

Op grond van het tweede lid kan de Minister die verantwoordelijk is voor de ICT-voorziening een advies vragen over een doeltreffende en doelmatige inrichting en toepassing van een informatiesysteem ter uitvoering van beleid of regelgeving (type 1) en de doeltreffendheid en doelmatigheid van onderhoud- en beheeractiviteiten van een informatiesysteem (type 3). De Minister die verantwoordelijk is voor de ICT-voorziening is verder verplicht advies te vragen over de risico's en slaagkans van een ICT-project voor aanvang hiervan (type 2).⁴⁰ Bij al deze adviesaanvragen kan het alleen gaan om de informatiesystemen en ICT-projecten waar de Minister zelf verantwoordelijk voor is.

In het derde lid is bepaald dat het Adviescollege ook uit eigen beweging kan adviseren als het gaat om een ICT-project met een ICT-kostencomponent van ten minste € 5 miljoen (type 2) of over het onderhoud en beheer van een informatiesysteem (type 3) van een ministerie of een zelfstandig bestuursorgaan. Een Minister of zelfstandig

⁴⁰ Zie artikel 11, eerste lid.

bestuursorgaan verzoekt op grond van artikel 11, eerste lid, zelf om een advies aan het Adviescollege als het gaat om een ICT-project (type 2). Bij het uitblijven daarvan, kan het Adviescollege alsnog uit eigen beweging een advies uitbrengen. Het is aan het Adviescollege om te beslissen of een advies wordt uitgebracht. Het Adviescollege stelt het parlement en de betrokken Minister op de hoogte van zijn voornemen om een advies uit eigen beweging uit te brengen. Overeenkomstig het Instellingsbesluit Adviescollege ICT-toetsing kan het Adviescollege niet uit eigen beweging advies uitbrengen over een ICT-project of informatiesysteem van de politie of de Raad voor de rechtspraak.⁴¹

Zelfstandige bestuursorganen, de politie en de Raad voor de rechtspraak hebben binnen de daarvoor geldende regelgeving een eigen verantwoordelijkheid voor de inrichting van hun ICT- en informatiesystemen. Een verzoek om advies aan het Adviescollege dient om die reden ook door deze organisaties zelf te kunnen worden gedaan. Op grond van het vierde lid kan zelf advies worden gevraagd door de politie of de Raad voor de rechtspraak over een ICT-project (type 2) of het onderhoud en beheer van een informatiesysteem van deze organisaties (type 3). Ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen geldt dat zij alleen desgewenst advies kunnen vragen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van onderhoud- en beheeractiviteiten (type 3) op grond van artikel 7. Anders dan de politie of de Raad voor de rechtspraak, geldt voor zelfstandige bestuursorganen namelijk voor aanvang van een ICT-project op grond van artikel 11, eerste lid, een verplichting tot het vragen om advies over de risico's en slaagkansen van het ICT-project (type 2).

Het Adviescollege is ingevolge het vijfde lid verplicht om een onderzoeksprotocol vast te stellen. Doel hiervan is dat er transparantie bestaat over de wijze van onderzoek. De openbaarmaking van het onderzoeksprotocol, zoals vereist wordt in het zesde lid, is mogelijk door publicatie ervan op de website van het Adviescollege.

Artikel 8

In het eerste lid is bepaald dat het Adviescollege zelf bepaalt welke aanvragen om advies in behandeling worden genomen.

De verplichting in het derde lid om na het uitbrengen van een advies aan het parlement een afschrift van het advies aan de juiste Minister te sturen, is nodig vanwege de beleidsverantwoordelijkheid van de Minister voor het ICT-project of het informatiesysteem waar het advies betrekking op heeft. Deze verplichting is ontleend aan artikel 22 Kaderwet adviescolleges. Er is voor gekozen om deze bepaling over te schrijven en niet van (overeenkomstige) toepassing te verklaren omdat op die manier twijfel zou kunnen ontstaan aan welke Minister het Adviescollege een afschrift dient te verzenden. Door dit expliciet vast te leggen, wordt elke vorm van onduidelijkheid weggenomen.

De bevoegdheid in het vierde lid om een naschrift uit te brengen is bedoeld om het Adviescollege de gelegenheid te bieden om een reactie te geven op door een Minister naar aanleiding van het advies voorgestelde maatregelen. Het betreft geen nieuw advies, maar is bedoeld ter ondersteuning van, of in reactie op, de door de Minister voorgestelde maatregelen. Door het derde lid van overeenkomstige toepassing te verklaren wordt verduidelijkt aan welke Minister het naschrift dient uit te worden gebracht. Dit is dezelfde Minister die op grond van het derde lid een

⁴¹ Artikel 2, derde lid, van het Instellingsbesluit Adviescollege ICT-toetsing.

afschrift ontvangt van adviezen die worden uitgebracht aan een van beide kamers der Staten-Generaal.

Artikel 9

Een advies dat door het Adviescollege is uitgebracht aan de Minister die verantwoordelijk is voor de ICT-voorziening, een zelfstandig bestuursorgaan, de politie of de Raad voor de rechtspraak wordt binnen vier weken na aanbieding ervan openbaar gemaakt. De openbaarmaking van een advies door het Adviescollege draagt bij aan de benodigde transparantie. Openbaarmaking is bijvoorbeeld mogelijk door het plaatsen van de adviezen op de website van het Adviescollege. Op de openbaarmaking zijn de regels van de Wet open overheid van toepassing.

De algemene aanbevelingen die het Adviescollege uitbrengt op grond van artikel 7, eerste lid, onderdeel b, worden eenmaal per half jaar openbaar gemaakt. Ook hiervoor geldt dat dit mogelijk is door plaatsing van deze aanbevelingen op de website van het Adviescollege. De aanbevelingen worden daarvoor in de eerste plaats gedaan aan de Ministers, zelfstandige bestuursorganen, de politie en de Raad voor de rechtspraak.

Artikel 10

In deze bepaling worden de artikelen 20 en 21 van de Kaderwet adviescolleges van toepassing verklaard. In artikel 20 van de Kaderwet worden regels gegeven over de wijze van beraadslaging en besluitvorming door het Adviescollege. Zo is bepaald dat het Adviescollege beraadslaagt en besluit in vergadering over de uit te brengen adviezen, dat over uit te brengen adviezen alleen wordt besloten in aanwezigheid van ten minste de helft van het aantal leden en dat de adviezen alleen worden uitgebracht als er een meerderheid voor is. Verder wordt in artikel 20 van de Kaderwet bepaald wat te doen bij het staken van de stemmen en is bepaald dat van een afwijkend standpunt een afzonderlijke nota bij het advies kan worden gevoegd.

In artikel 21 van de Kaderwet is de bevoegdheid neergelegd van het Adviescollege om voor zijn werkwijze een reglement van orde vast te stellen.

Artikel 11

In artikel 11 worden de bevoegdheden en verplichtingen van de Minister die verantwoordelijk is voor de ICT-voorziening alsmede zelfstandige bestuursorganen geregeld. Een Minister of een zelfstandig bestuursorgaan is op grond van het eerste lid verplicht om voor aanvang van een ICT-project waarvan de kosten voor de ICT-componenten meer dan € 5 miljoen bedragen een advies van het Adviescollege te vragen over de risico's en slaagkansen van dat project (type 2).

Adviezen van het Adviescollege worden, op grond van het tweede lid, in alle gevallen – zowel adviezen op verzoek van de Minister die verantwoordelijk is voor de ICT-voorziening, een zelfstandig bestuursorgaan, de politie, de Raad voor de rechtspraak of van de beide kamers der Staten-Generaal, als adviezen uit eigen beweging – door een Minister binnen vier weken na ontvangst ongewijzigd gezonden aan de beide kamers der Staten-Generaal, waarbij het kabinet rekening tracht te houden met recesperiodes wat betreft het moment van verzenden.⁴² In het tweede lid

⁴² Hetzelfde geldt voor het openbaar maken van adviezen door het Adviescollege op grond van artikel 9, eerste lid.

is opgenomen welke Minister het advies aan het parlement dient te sturen. Dit verschilt afhankelijk van de organisatie waar het advies betrekking op heeft. Indien een Minister, een zelfstandig bestuursorgaan, de politie of de Raad voor de rechtspraak afwijkt van het advies van het Adviescollege wordt dit, op grond van het derde lid, door de Minister gemeld aan de beide kamers der Staten-Generaal, nadat dit is besproken in de ministerraad en daarover overeenstemming is bereikt. De mededeling dat wordt afgeweken van het advies dient met redenen te zijn omkleed. Een simpele vermelding dat wordt afgeweken voldoet dus niet, er moet worden gemotiveerd waarom wordt afgeweken. In het derde lid wordt het tweede lid van overeenkomstige toepassing verklaard. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat de Minister die verantwoordelijk is voor het toezenden van een advies aan het parlement ook verantwoordelijk is voor het verzenden van de gemotiveerde mededeling dat het advies niet wordt opgevolgd.

Het vereiste van overeenstemming met de ministerraad geldt ingevolge het vierde lid niet voor de ICT-projecten van de Raad voor de rechtspraak, omdat de Raad voor de rechtspraak een orgaan van de rechterlijk organisatie is en als zodanig geen deel uitmaakt van de uitvoerende macht. Zie ook paragraaf 5 in het algemeen deel van deze toelichting.

In het vijfde lid is bepaald dat een Minister of een zelfstandig bestuursorgaan om nader advies kan vragen aan het Adviescollege over de risico's en slaagkansen van een ICT-project dat reeds is gestart en waar de Minister hetzij het zelfstandig bestuursorgaan verantwoordelijk voor is. Het kan hierbij gaan om nieuwe vragen die zijn opgekomen bij de uitvoering van het project, maar ook om vragen ter verduidelijking van het advies dat in aanvang is uitgebracht. Dit laatste kan eveneens een bijdrage leveren aan het lerend vermogen.

Ingevolge artikel 3:7 van de Algemene wet bestuursrecht hebben de Ministers, zelfstandige bestuursorganen en de politie een informatieplicht aan het Adviescollege aangaande het te toetsen ICT-project. Alle door het Adviescollege relevant geachte informatie dient te worden verstrekt. Daarbij kan een beroep worden gedaan op de uitzonderingsgronden, bedoeld in hoofdstuk 5 van de Wet open overheid. Ditzelfde geldt bij de advisering over informatiesystemen ter uitvoering van beleid of regelgeving en ten aanzien van onderhoud en beheer.

Artikel 12

In deze bepaling worden de artikelen 25, 28 en 29 van de Kaderwet adviescolleges van toepassing verklaard, waarin regels worden gegeven over de begroting, verslaglegging, evaluatie en inlichtingenplicht van het Adviescollege.

Ingevolge artikel 25 van de Kaderwet dient het Adviescollege jaarlijks voor 1 april een ontwerp voor de begroting voor het daaropvolgende kalenderjaar van de aan de taakvervulling door het Adviescollege verbonden uitgaven toe te zenden aan de Minister van BZK.

Artikel 28 van de Kaderwet geeft regels voor de verslaglegging en evaluatie door het Adviescollege. Zo dient het Adviescollege elk jaar voor 1 april verslag uit te brengen aan de Minister van BZK over zijn werkzaamheden in het voorafgaande jaar en stelt het Adviescollege op verzoek van de Minister van BZK, maar ten minste elke vier jaar een evaluatieverslag op waarin aandacht wordt besteed aan zijn taakvervulling. Het jaarverslag en het evaluatierapport worden aangeboden aan de Minister van BZK, die

vervolgens binnen drie maanden de beide kamers in kennis stelt van zijn standpunt over het evaluatieverslag.

In artikel 29 van de Kaderwet is een inlichtingenplicht opgenomen voor het Adviescollege. Zo dient het Adviescollege desgevraagd de Minister van BZK de voor de uitoefening van zijn taak benodigde inlichtingen te verstrekken en kan de Minister inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden, voor zover dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is.

Artikel 13

De Minister van BZK verzorgt elke vier jaar een wetsevaluatie, waarvan een verslag wordt uitgebracht aan de Staten-Generaal. Bij deze evaluatie gaat het naast het onderzoek naar de doeltreffendheid en de effecten van de wet, ook om onderzoek naar het functioneren van het Adviescollege.⁴³ De digitalisering in de maatschappij gaat snel en de overheid ontwikkelt mee en professionaliseert verder. Het is de bedoeling van dit wetsvoorstel dat de centrale overheid leert van de adviezen van het Adviescollege. Het leereffect optimaal houden in een zich snel ontwikkelende digitale wereld legitimeert de termijn van vier jaar om te evalueren of bijvoorbeeld de formulering van de adviestaak en de reikwijdte van dit wetsvoorstel nog aansluit bij de actuele behoefte aan advies over ICT-projecten en informatiesystemen.

Artikel 14

Om kennis te mogen nemen van de wapensystemen van het Ministerie van Defensie is het noodzakelijk om een verklaring van geen bezwaar te hebben. Een dergelijke verklaring zou voor de individuele leden en medewerkers van het Adviescollege nodig zijn om kennis te mogen nemen van de informatie die noodzakelijk is om de risico en slaagkans van een ICT-project te kunnen beoordelen. De procedure voor het verkrijgen van een verklaring van geen bezwaar door de toetsspecialisten, toetsmanagers en leden van het Adviescollege verlengt de doorlooptijd van een advies zodanig dat dit niet in verhouding staat tot de meerwaarde van een advies van het Adviescollege. Het Ministerie van Defensie voert namelijk zelf ook kwaliteitsbeoordelingen van wapensystemen uit. Overigens zou openbaarmaking van de adviezen van het Adviescollege ook op gespannen voet komen te staan met de nationale veiligheid.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A.C. van Huffelen

⁴³ Kamerstukken II 2018/19, 26 643, nr. 656, p. 7.