

Wet van [PM Datum] houdende instelling van een adviescollege voor de algehele verbetering en beheersing van ICT-projecten en informatiesystemen bij de centrale overheid (Wet Adviescollege ICT-toetsing)

Memorie van toelichting

Algemeen deel

1. Inleiding

Met dit voorstel van wet wordt de instelling van een permanent adviescollege voor toetsing van ICT-projecten en informatiesystemen 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 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. 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 zbo's 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

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

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

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.

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 gemeld te hebben 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 Raad voor de rechtspraak kan met zijn ICT-expertise en onafhankelijke en kritische blik 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 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 bij wet op afstand van de ministeries, zelfstandige bestuursorganen, de politie en de Raad voor de rechtspraak in te stellen, wordt belangenverstrengeling, in wezen en in schijn, 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 over de inhoud van de adviezen van het Adviescollege, maar nog 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 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, maar het maatschappelijk belang van de adviezen van het Adviescollege ICT-toetsing is zodanig dat in dit wetsvoorstel zoveel mogelijk wordt aangesloten bij

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*.

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

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

de Kaderwet adviescolleges. Een groot aantal bepalingen van de Kaderwet adviescolleges wordt om die reden in het wetsvoorstel overgenomen of van toepassing verklaard.

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

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 door de taakopdracht aan de departementale CIO's ICT-projecten na een CIO-oordeel bij het Adviescollege ICT-toetsing aan te melden. 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 informatiesystemen ondersteunt het Adviescollege ICT-toetsing mede de departementale CIO's in de uitvoering van hun taakstelling. Ofschoon 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.

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.

Door het delen van de kennis opgedaan bij het toetsen van ICT-projecten en programma's draagt het Adviescollege ICT-toetsing tevens bij aan het lerend vermogen van het ICT-stelsel.

Naast het Adviescollege hebben de Auditdienst Rijk (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 door de Auditdienst Rijk (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 uit naar het beleid en de bedrijfsvoering. Om controlelast te voorkomen ligt het voor de hand dat met name voor de advisering over onderhoud en beheer afstemming zal plaatsvinden vanuit het Adviescollege met de ADR inzake hun taakopvatting en de vraaggestuurde dienstverlening door de ADR. 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 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 rechterlijke macht en dragen bij aan

¹³ Stcrt. 2020, 62488, p. 8.

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

¹⁵ Artikel 76 Grondwet en artikel 7.12 Comptabiliteitswet 2016.

een kwalitatief hoogwaardige ICT-beheersing binnen deze organisaties. Naast 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 een 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

Het Adviescollege adviseert op verzoek van de minister die het aangaat of van een van beide kamers der Staten-Generaal over een doeltreffende en doelmatige inrichting en toepassing van informatievoorziening en digitalisering ter uitvoering van beleid of regelgeving door de centrale overheid. 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 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 slaagkans van ICT-projecten van de centrale overheid met een ICT-component van ten minste € 5 miljoen. De ministers zijn verplicht een advies aan te vragen voor deze projecten. Deze verplichting gold al op grond van het Instellingsbesluit Tijdelijk bureau ICT-toetsing. Het Adviescollege bepaalt zelf, na overleg met de ministers die het aangaat over de risico's, welke aanvragen in behandeling worden genomen.

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 is in lijn met de eerdere verbreding van de taken en bevoegdheden van departementale CIO's naar de gehele levenscyclus van ICT-portfolio's. De mogelijkheid om de voorwaarden voor onderhoud- en beheeractiviteiten die in aanmerking komen voor advisering per algemene maatregel van bestuur in de toekomst te kunnen aanpassen, beoogt de taakomschrijving van het Adviescollege te kunnen laten meebewegen met deze voortdurende digitale ontwikkeling. Dergelijke voorwaarden kunnen bijvoorbeeld bestaan uit een financiële drempel, een specifiek ICT-expertiseterrein of het formuleren van risico's ten aanzien van een bepaald overheids- of maatschappelijk belang.

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

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

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 slaagkans 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.

Kennisoverdracht en kennisbevordering

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 beheersing van informatievoorziening en digitalisering binnen de verschillende organisaties van de centrale overheid vorm te geven. 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 Raad voor de rechtspraak, politie en zelfstandige bestuursorganen

De Raad voor de rechtspraak en de politie zijn beide sui generis organisaties en staan, evenals zelfstandige bestuursorganen voor wat betreft hun taakuitoefening en bedrijfsvoering op afstand van de ministers 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 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 het Adviescollege ICT-toetsing en de beide kamers der Staten-Generaal. De Raad kan overigens ook zelf, na overleg met de minister voor Rechtsbescherming, een verzoek indienen bij het Adviescollege ICT-toetsing. Het Adviescollege ICT-toetsing zal haar advies aanbieden aan de Raad voor de rechtspraak en zendt een afschrift daarvan aan de minister voor Rechtsbescherming. De toezending van het 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 eigenaarschap¹⁷ heeft over het zelfstandig bestuursorgaan. Ook een zelfstandig bestuursorgaan en de korpschef van politie kunnen zelf om advies verzoeken.

6. Instelling en samenstelling van het Adviescollege

Het Adviescollege is met ingang van 1 januari 2021 tijdelijk ingesteld bij ministerieel besluit.¹⁸ Met dit voorstel wordt beoogd het Adviescollege een permanente status te geven. 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 en het functioneren van de rijksdienst bepalend zijn bij de keuze van de leden. Vanwege de reikwijdte

¹⁷ Zie over eigenaarschap Circulaire Governance ten aanzien van zbo's (Kamerstukken II 2014/15 25268, nr. 113, bijlage 515255)

¹⁸ Instellingsbesluit Adviescollege ICT-toetsing, Stcrt. 2020, 61747.

van de taak van het college, die zich uitstrekt tot alle ministers, vindt de benoeming van de voorzitter en de leden plaats in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad.

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 wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de regeldruk. [PM oordeel ATR]

9. Advies en consultatie

[PM]

Artikelsgewijs

Artikel 1

In dit artikel zijn de definities opgenomen van de begrippen Adviescollege, centrale overheid, ICT-project, informatiesysteem, Onze Minister en Onze Minister die het aangaat. Deze definities gelden ook voor de op dit wetsvoorstel berustende bepalingen zoals de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, subonderdeel 3^o.

Adviescollege

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

Centrale overheid

Een definitie van centrale overheid is opgenomen om te verduidelijken dat naast de ministeries, de daaronder ressorterende dienstonderdelen en de sui generis organisaties 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

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 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 waterstaatobjecten. 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.

Artikel 2

In artikel 2 wordt de instelling van het Adviescollege ICT-toetsing en de benoemings- en ontslagprocedure geregeld. Deze 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 leden vindt plaats door de minister van BZK in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad. De benoeming is mogelijk voor ten hoogste vier jaar en herbenoeming kan eenmaal voor ten hoogste vier jaar plaatsvinden. Door de benoemingen in aanvang niet voor dezelfde duur te doen, kan een natuurlijk verloop worden geborgd en wordt voorkomen dat de leden niet steeds tegelijk aftreden. Dat waarborgt de continuïteit.

De bepaling dat de minister van BZK zorg draagt voor de openbaarmaking van de vacature is ontleend aan artikel 11 van de Kaderwet adviescolleges.

Bij de benoeming van de leden zal niet alleen rekening worden gehouden met voldoende vertegenwoordiging van de doelgroepen, waar onder een persoon met ervaring binnen de rijksoverheid¹⁹, maar zal ook naar voldoende vertegenwoordiging vanuit een oogpunt van vereiste expertise worden gekeken. Dit sluit aan bij artikel 12 van de Kaderwet adviescolleges waarin is bepaald dat de leden van een adviescollege worden benoemd op grond van de deskundigheid die benodigd is voor de advisering. Daarnaast zal overeenkomstig artikel 12 van de Kaderwet adviescolleges bij de benoemingen gestreefd worden naar een evenredige deelname van vrouwen en personen behorend tot etnische of culturele minderheidsgroepen.

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.

Artikel 3

De bepaling in artikel 3 over het ontslag van de leden van het Adviescollege is ontleend aan artikel 13 van de Kaderwet adviescolleges.

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.

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

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 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. Ingevolge 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 verantwoordelijk 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 terzake van ICT-projecten en informatiesystemen van de centrale overheid, heeft het college ook vanuit de kennis en ervaring die is opgedaan bij de advisering een taak met betrekking tot kennisoverdracht en kennisdeling, waar onder mede het geven van algemene aanbevelingen wordt begrepen. Zie voor een toelichting op de taken van het Adviescollege paragraaf 5 van het algemeen deel van deze toelichting.

De adviezen worden gedaan op verzoek van de minister die het aangaat of van het parlement.

In het tweede 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 of over het onderhoud en beheer van een informatiesysteem van een ministerie of een zelfstandig bestuursorgaan. In beginsel verzoekt een minister, op grond van artikel 11, eerste lid, zelf om een advies aan het Adviescollege als het gaat om een ICT-project. Bij het uitblijven daarvan, kan het college, na overleg met de minister die het aangaat, alsnog uit eigen beweging een advies uitbrengen. Ook bij een advies uit eigen beweging over onderhoud en beheer van een informatiesysteem pleegt het college eerst overleg met de betrokken minister. Dit overleg heeft tot doel om de nodige informatie te wisselen over de risico's die een rol spelen bij de noodzaak om een advies uit te brengen. Het is uiteindelijk aan het Adviescollege om te beslissen of een advies wordt uitgebracht.

Het Adviescollege stelt het parlement op de hoogte van zijn voornemen om een advies uit eigen beweging uit te brengen.

Op grond van het derde lid kan, na overleg met de minister die het aangaat, ook zelf advies worden gevraagd door een zelfstandig bestuursorgaan, de politie of de Raad voor de rechtspraak over een ICT-project of het onderhoud en beheer van een informatiesysteem van deze organisaties. 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. Vanwege enerzijds de mogelijke relatie met advisering door het Adviescollege in het voortraject van beleid- en regelgeving waarvoor de minister verantwoordelijk is en anderzijds de uitwisseling vanuit een oogpunt van expertise en lerend vermogen met de CIO's van de ministeries, vindt voorafgaand aan een adviesaanvraag overleg plaats met de minister die het aangaat.

Het Adviescollege is ingevolge het vierde lid verplicht om een onderzoeksprotocol vast te stellen. Doel hiervan is dat er transparantie is over de wijze van onderzoek. De openbaarmaking van het

onderzoeksprotocol, zoals vereist wordt in het vijfde lid, is mogelijk door publicatie ervan op de website van het Adviescollege.

Artikel 8

Het Adviescollege bepaalt zelf welke aanvragen om advies in behandeling worden genomen. Dit gebeurt na overleg met de betrokken ministers. Het Adviescollege zal op basis van een risicoafweging besluiten welke adviezen prioriteit behoeven. Het overleg hierover zal in de eerste plaats plaatsvinden met de CIO's van de betrokken departementen.

In het overleg tussen een CIO van het betrokken departement en het Adviescollege zal een afspraak worden gemaakt over de termijn waarbinnen zal worden geadviseerd. Ingeval de afgesproken planning niet kan worden gehaald, treedt het Adviescollege hierover opnieuw in overleg met het betrokken departement.

Voordat een advies wordt vastgesteld door het Adviescollege, stelt deze de betrokken minister in de gelegenheid om binnen een termijn van twee weken een reactie te geven op de bevindingen en het conceptadvies. Ingeval het een ICT-project of informatiesysteem van een zelfstandig bestuursorgaan, de politie of de Raad voor de rechtspraak betreft, wordt ook het zelfstandig bestuursorgaan, de korpschef van politie, dan wel de Raad voor de rechtspraak in de gelegenheid gesteld om te reageren. Het uiteindelijke advies wordt in dat geval rechtstreeks uitgebracht aan het zelfstandig bestuursorgaan, de korpschef of de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak met een afschrift aan de minister die het aangaat.

Zie over de inlichtingenplicht van de ministers gedurende het onderzoek de toelichting op artikel 11.

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 de door de minister voorgestelde maatregelen.

Artikel 9

Een advies dat door het Adviescollege is uitgebracht aan een minister die het aangaat een zelfstandig bestuursorgaan, politie of 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 openbaarheid van bestuur²⁰ 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, politie en Raad voor de rechtspraak.

De verplichting om na het uitbrengen van een advies aan de Staten-Generaal een afschrift van het advies aan de minister die het aangaat, 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.

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

²⁰ Deze wet wordt de Wet open overheid (Kamerstukken I 2015/16, 33 328, nr. A)

wordt besloten in aanwezigheid van ten minste de helft van het aantal leden en de adviezen alleen worden uitgebracht als 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 het aangaat geregeld. Zo is een minister 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. Deze verplichting geldt ook voor een zelfstandig bestuursorgaan. Ingevolge artikel 7, derde lid, van dit wetsvoorstel doet een zelfstandig bestuursorgaan een adviesaanvraag na overleg met de minister die het aangaat. De ministers maken met de zelfstandige bestuursorganen waarvoor zij verantwoordelijk zijn afspraken over de aanvraag van advisering over hun ICT-projecten door het Adviescollege.

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 artikel 10, tweede lid, van de Wet openbaarheid van bestuur. Ditzelfde geldt bij de advisering over informatiesystemen ter uitvoering van beleid of regelgeving en ten aanzien van onderhoud en beheer.

Adviezen van het Adviescollege worden, op grond van het tweede lid, in alle gevallen - zowel adviezen op verzoek van de minister die het aangaat, een zelfstandig bestuursorgaan, de politie, de Raad voor de rechtspraak of van de beide kamers der Staten-Generaal, als adviezen uit eigen beweging - door de minister die het aangaat binnen vier weken na ontvangst ongewijzigd gezonden aan de beide kamers der Staten-Generaal. Indien een minister, een zelfstandig bestuursorgaan, de politie, de Raad voor de rechtspraak afwijkt van het advies van het Adviescollege wordt dit, op grond van het derde lid, door de minister die het aangaat met redenen omkleed gemeld aan de beide kamers der Staten-Generaal, nadat dit is besproken in de ministerraad en daarover overeenstemming is bereikt.

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 onder *Advisering aan Raad voor de rechtspraak, politie en zelfstandige bestuursorganen*.

In het vijfde lid is tot slot bepaald dat een minister om nader advies kan vragen aan het Adviescollege over de risico's en slaagkans van een ICT-project dat is gestart. 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.

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 college elk jaar voor 1 april verslag uit te brengen aan de minister van BZK over zijn werkzaamheden in het voorafgaande jaar en stelt het college 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.²¹

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

²¹ *Kamerstukken II 2018/19, 26 643, nr. 656, p. 7.*